

# Descentralización y Economía

*Alfonso Klauer*

1ª edición / Marzo, 2002 / Lima • Perú

[www.nuevahistoria.com](http://www.nuevahistoria.com)  
[klauer@nuevahistoria.com](mailto:klauer@nuevahistoria.com)

© *Descentralización y Economía*  
Alfonso Klauer  
ISBN: En trámite  
Depósito Legal: En trámite

© [www.nuevahistoria.com](http://www.nuevahistoria.com)  
Alfonso Klauer, Lima, 2000

Reservados todos los derechos.

*A mi hermano Samuel*

# Índice

<b>Principios básicos</b> .....	5
Recursos regionales .....	5
Activos regionales .....	6
Recursos presupuestales regionales .....	6
Recursos municipales .....	7
Activos municipales .....	7
Recursos presupuestales municipales .....	8
Recursos comunes .....	8
Definición de competencias sobre activos comunes .....	9
Criterio geográfico .....	9
Criterio económico .....	11
Inversión: sustento de los recursos a distribuir .....	11
Identidad “inversión --> beneficios” .....	13
Agresiva política de concesiones .....	14
Crear mercados y proyectos rentables .....	16
Recaudación autónoma .....	17
Solidaridad y redistribución .....	19
Fondos de Compensación .....	20
Beneficios a distribuir y redistribuir .....	21
Canon, una conquista reciente .....	21
Historia del canon .....	22
Monto del canon actual .....	23
Sistemas de distribución .....	26
Lecciones “jurídicas” de esta historia .....	26
Irresponsable celeridad .....	26
Grave falta de estudio .....	27
Reprobable indolencia .....	28
Cuestionable priorización .....	29
Lobbies discriminatorios .....	30
Descriteriada e inoportuna intromisión .....	31
Penosa inestabilidad jurídica .....	31
Falta de rigurosidad profesional .....	32
Ininteligible e irresponsable enredo .....	37
Lecciones económicas de esta historia .....	38
Ausencia de canon = centralismo .....	38
Impuestos = centralismo = pobreza .....	47
La utopía robada .....	48
<b>Financiamiento de la descentralización</b> .....	51
Canon para la descentralización .....	52
El canon centralista: un triunfo patético .....	52
Canon federal, canon descentralista .....	53
Canon de producción .....	55
Canon petrolero .....	55
Canon gasífero .....	60
Canon hidroenergético .....	68
Canon de servidumbre .....	77
Canon minero .....	81
Canon pesquero .....	85
Canon silvo-agropecuario .....	87
Rol histórico de la agricultura .....	88
1950–1999: Medio siglo en crisis .....	89
Los golpes de la naturaleza .....	97
Gasto inútil, no inversión .....	101
Inversión agrícola discriminatoria .....	103
Inversión centralista .....	107
Consecuencias en infraestructura agraria y alimentación .....	108

Hacia nuevas políticas alimentarias .....	111
Monto del canon silvo-agropecuario .....	125
Canon turístico .....	128
Canon aduanero .....	138
Evolución de las importaciones .....	143
Monto del canon aduanero .....	146
Canon total para la descentralización .....	148
Impuestos y descentralización .....	150
Presupuesto estatal, PBI y PBI per capita .....	151
Proyecciones de evolución del PBI per capita .....	152
Proyección de evolución del presupuesto estatal, canon e impuestos .....	154
Descentralización de los impuestos .....	155
Política de Compensación .....	157
Simplificación tributaria .....	160
IGV, ¿el impuesto de la descentralización? .....	162
Recaudación descentralizada .....	165
IGV y Fondos Compensatorios .....	167
<b>Reestructuración del Estado</b> .....	170
El gigantesco, desbalanceado e inorgánico Estado centralista .....	171
Poder Ejecutivo .....	172
Otros organismos del Estado .....	173
Estado = 25 % del PBI .....	180
Desbalance e inorganicidad .....	181
Cuatro Súper ministerios .....	181
Un Supra ministerio .....	184
58 Mini y Micro organismos públicos .....	185
Objetivo y principios fundamentales de la reestructuración .....	187
Metas de la reestructuración y descentralización del Estado .....	190
Propuesta de reestructuración y descentralización inicial del Estado .....	193
El Estado Federal .....	194
Los estados regionales .....	197
Presupuesto descentralizado .....	200
Propuesta de reestructuración y descentralización definitiva del Estado .....	203
<b>Notas</b> .....	207
<b>Índice de gráficos</b> .....	217

## Principios básicos

### Recursos regionales

El proceso de descentralización no sólo supone el traspaso de importantes atribuciones del Gobierno y del Estado Central a los Gobiernos y Estados Regionales. Supone también dotar a las regiones de recursos suficientes para su normal desenvolvimiento, pero, sobre todo, para que se impulsen hacia el desarrollo.

En general, debe hablarse de hasta tres tipos de recursos: a) activos y recursos de capital de que hoy dispone y maneja el Estado Central, pero que se encuentran en las regiones; b) recursos presupuestales que siendo de carácter y destino regional, se vienen manejando desde Lima, y; c) transferencias crecientes que en el futuro vaya haciéndose desde el Estado Federal a las Regionales Federales.

Conviene tener presente los antecedentes constitucionales que sobre esta materia han existido en el país. Así, la Constitución de 1933 tuvo las siguientes especificaciones importantes:

- Art. 194°: Son rentas de los Concejos Departamentales:  
1) Los productos de los bienes propios que la ley les señale; 2) las contribuciones prediales y mineras; 3) las contribuciones de patentes, industrial...; 6) el impuesto progresivo sobre la renta; 11) los derechos de concesión de bosques, terrenos eriazos y de montaña...; 12) los impuestos de carácter departamental...
- Art. 201° Los Concejos Departamentales pueden contratar empréstitos cuyos servicios de amortización e intereses no afecten más del quince por ciento de sus ingresos del último año, y sólo con el voto conforme de los dos tercios del Concejo. Todos los empréstitos que contraten los Concejos deben invertirse en obras de carácter reproductivo.

## Activos regionales

Constituyen activos de cada Región Federal los siguientes:

- Los bienes muebles e inmuebles que actualmente están bajo el control del Concejo Transitorio de Administración Regional –CTAR–.
- Los demás que, estando actualmente bajo control del Gobierno Central, a solicitud de las autoridades regionales sean transferidos a éstas.
- Las tierras eriazas no denunciadas ni en curso de explotación.
- Los bosques, minas, canteras, depósitos de recursos naturales y otros de este género que aún no han sido denunciados ni puestos en explotación.
- Las aguas de los ríos, lagos y nevados.
- La riqueza ictiológica marítima que no sea de altura, hasta el límite que por tal consideración fijen las autoridades correspondientes del Gobierno Federal.
- Las empresas estatales de ámbito estrictamente regional (en el caso de las hidroeléctricas, por ejemplo, sólo la fase de generación). Las regiones, a iniciativa de sus autoridades, decidirán su futuro. En el caso de ser privatizadas o cedidas en concesión, los ingresos que se obtenga pasarán a constituir activo de la región.
- Los legados y donaciones que se hagan a su favor.

## Recursos presupuestales regionales

Constituyen recursos presupuestales de las regiones:

- Los ingresos que se obtenga por tributos y tasas impositivas existentes, y los que sean creados en y para la región.
- La porción de los tributos que capte el Gobierno Federal y que corresponda a las regiones.
- Las transferencias directas que haga el Gobierno Federal durante el proceso de descentralización, y correspondientes a cada una de las actividades que paulatinamente vayan asumiendo las regiones.
- Otras transferencias específicas que pueda hacer en lo sucesivo el Gobierno Federal.
- Las transferencias correspondientes a la región en el Fondo de Compensación Regional.
- Las rentas que produzcan sus bienes no privatizados.
- Los derechos periódicos que se pacte con los nuevos propietarios o concesionarios de las empresas regionales privatizadas.

- Una parte del canon de explotación y transformación que pagan las empresas sujetas a ese régimen.
- Los recursos provenientes de operaciones de crédito interno.
- Los legados y donaciones que se hagan a su favor.

## Recursos municipales

El Estado Federal y los Estados Regionales deberán reestructurar sus activos y recursos presupuestales de modo que queden completamente descentralizados, con la mayor cesión de recursos posibles a los municipios del país.

## Activos municipales

Constituyen activos de cada municipalidad los siguientes:

- Los bienes muebles e inmuebles que actualmente están bajo el control de las mismas.
- Todos aquellos que, a solicitud de los Concejos Municipales, sean transferidos a las municipalidades por el Gobierno Federal y el Gobierno Regional.
- Todos aquellos que, como parte del proceso de descentralización, vayan siendo transferidos por el Gobierno Federal y los Gobiernos Regionales.
- Las empresas estatales de ámbito estrictamente municipal (agua potable, generación y distribución eléctrica de ámbito provincial o distrital, etc.: y la empresa del Tren Eléctrico en Lima, por ejemplo, que necesariamente debe pasar a competencia del Distrito Federal).
- Las tierras eriazas, minas, canteras, bosques, etc., que estén bajo la jurisdicción de los distritos y provincias dentro del radio que, a partir de cada centro urbano, fije en cada caso el Congreso Regional (véase el gráfico aclaratorio que al respecto se presenta más adelante en el acápite “Recursos comunes”).
- Los legados y donaciones que se hagan a su favor.
- En el caso de la costa en particular, y en lo que corresponda en las demás zonas geográficas del Perú, los ríos y los territorios agrícolas de sus cuencas son activos provinciales y, en consecuencia, están bajo jurisdicción de las autoridades de éstas. De constituirse Juntas de Regantes, éstas necesariamente deben contar con representantes de toda la cuenca, sin excepción; y en la forma y proporción en que, en cada región, lo determinen coordinadamente las autoridades provinciales y las regionales competentes.

## Recursos presupuestales municipales

Constituyen recursos presupuestales de las municipalidades:

- Los ingresos que se obtenga por tributos, contribuciones, arbitrios, licencias, tasas impositivas existentes, y los que sean creados en y para la municipalidad.
- La porción de los tributos que capte el Gobierno Regional y que corresponda a las municipalidades.
- Las transferencias directas que haga el Gobierno Federal durante el proceso de descentralización, y aquellas correspondientes a cada una de las actividades que paulatinamente vayan asumiendo las municipalidades.
- Otras transferencias específicas que puedan hacer en lo sucesivo el Gobierno Federal y el Gobierno Regional.
- Las transferencias correspondientes a las provincias y distritos en el Fondo de Compensación Provincial.
- Las rentas que produzcan sus bienes no privatizados.
- Los derechos periódicos que se pacte con los nuevos propietarios o concesionarios de las empresas municipales privatizadas.
- El canon o la parte del canon de explotación y transformación que pagan las empresas sujetas a ese régimen, y las que se establezcan en el futuro.
- Los recursos provenientes de operaciones de crédito interno.
- Los legados y donaciones que se hagan a su favor.

## Recursos comunes

En la inmensa mayoría del territorio peruano, éste se encuentra dentro de la jurisdicción de distritos, provincias o regiones eminentemente rurales. Y es allí donde deberá privilegiarse el esfuerzo de desarrollo; o mejor, donde debe orientarse la mayor parte de las inversiones.

Actualmente, los distritos y provincias eminentemente rurales son geográficamente inmensos. En el caso del área amazónica, por ejemplo, algunos distritos son incluso más grandes que regiones enteras de otras zonas geográficas del Perú. Es lógico esperar que paulatinamente se vayan creando en ellos nuevos distritos. Entre tanto, la inmensa mayoría de los espacios rurales deben ser considerados como activos comunes, de allí la necesidad de establecer no sólo las competencias sino la modalidad como se distribuirán los beneficios a obtener con las nuevas inversiones.



Debe pues, anticipadamente, o en el menor plazo posible, definirse un sistema en el que queden bien precisadas las competencias de cada una de las distintas autoridades, y la forma como se repartirá de los beneficios económicos que se obtenga.

Obviamente se entiende por “competencia” a las atribuciones para autorizar y negociar las características de todo nuevo proyecto de inversión. La autoridad competente será la que obtenga los ingresos por autorizaciones, licencias, etc., salvo las autorizaciones y licencias de tipo urbano involucradas en cada proyecto que en tal virtud corresponden a los distritos.

La decisión del sistema para definir las competencias es una tarea que, en función de las características geográficas del territorio de cada región, deberán asumir los Congresos Regionales.

## Definición de competencias sobre activos comunes

En términos generales, para definir la competencia sobre activos comunes puede pensarse en por lo menos dos sistemas complementarios y concurrentes. Ellos son:

- Criterio geográfico.
- Criterio económico.

En primera instancia se aplicaría el criterio geográfico. Y en segunda instancia, y sólo si modifica al criterio geográfico, el criterio económico.

### Criterio geográfico

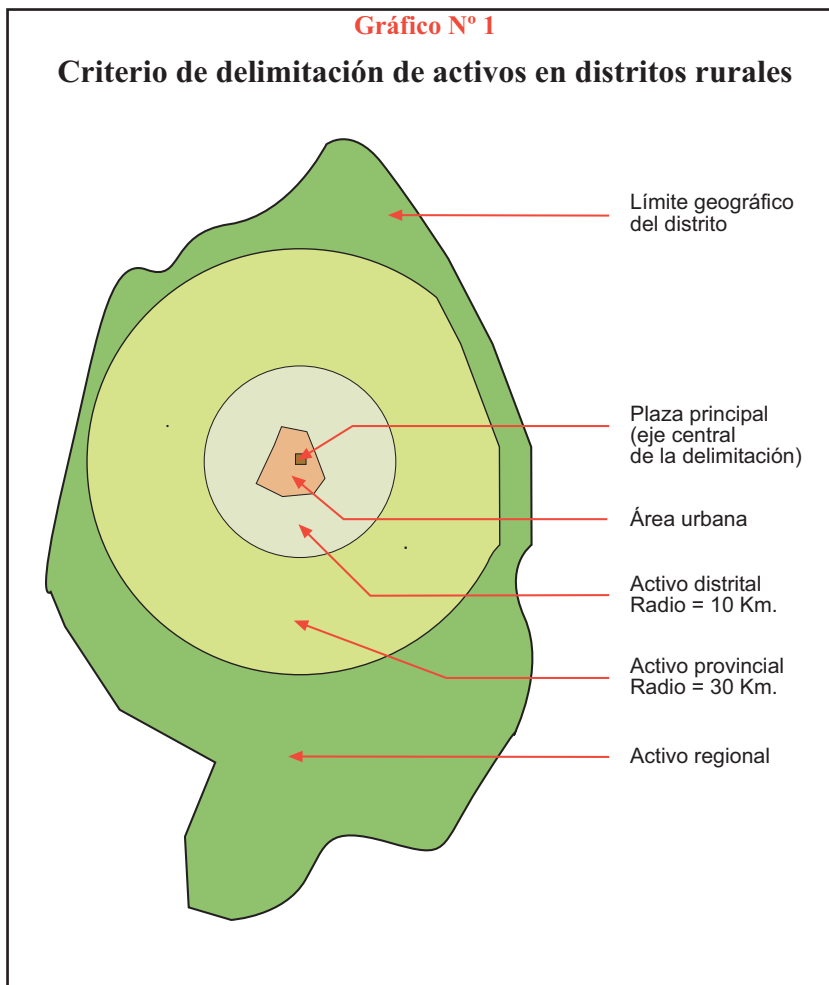
Como muestra el **Gráfico N° 1**, puede aplicarse un criterio geográfico como el ya sugerido, mediante el cual, dentro de un determinado radio, medido a partir de la plaza principal (o un punto equivalente) de cada centro poblado, la competencia corresponde a la municipalidad distrital; del límite de éste a otro, a la autoridad provincial; y, de este último al límite geográfico del distrito, a la región.

Como a su turno muestra el **Gráfico N° 2**, pueden presentarse por lo menos cinco casos distintos:

- Caso I: Autorización corresponde a las autoridades distritales. El proyecto queda circunscrito dentro del círculo de competencia del distrito.
- Caso II: Autorización corresponde a las autoridades provinciales. El proyecto queda circunscrito dentro del círculo de competencia de la provincia.
- Caso III: Autorización corresponde a las autoridades regionales. El proyecto queda circunscrito dentro del ámbito de competencia de la región.

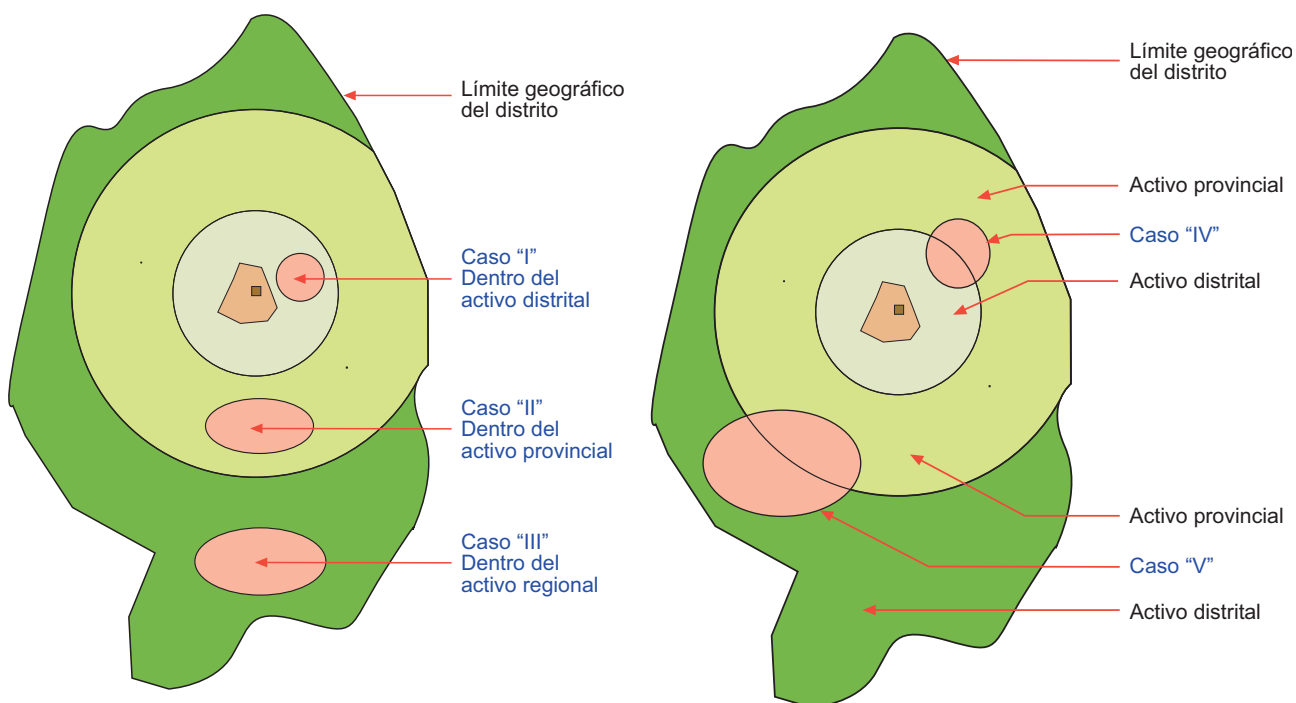
**Gráfico N° 1**

**Criterio de delimitación de activos en distritos rurales**



**Gráfico N° 2**

**Criterio de delimitación de activos en distritos rurales / Casos**



Caso IV: Autorización corresponde a las autoridades provinciales. El proyecto involucra ámbitos de competencia distrital y provincial.

Caso V: Autorización corresponde a las autoridades regionales. El proyecto involucra ámbitos de competencia provincial y regional.

En la práctica, sin embargo, también se darán otros casos como los siguientes:

Caso VI: Autorización corresponde a las autoridades provinciales. El proyecto involucra jurisdicciones de dos o más distritos.

Caso VII: Autorización corresponde a las autoridades regionales. El proyecto involucra jurisdicciones de dos o más provincias.

Caso VIII: Autorización corresponde a las autoridades federales. El proyecto involucra jurisdicciones de dos o más regiones.

### **Criterio económico**

Concurrente y alternativamente, y siempre que modifique la competencia surgida de la aplicación del criterio geográfico, se aplicaría el criterio económico. Éste estaría definido por el monto de la inversión a realizar en el proyecto. Así, a título de ejemplo:

#### **Competencia Inversiones**

Distrital: Menores a 500 mil dólares

Provincial: De 500 mil a menos de 5 millones de dólares.

Regional: Entre 5 y menos de 1 000 millones de dólares.

Federal: Mayores a 1 000 millones de dólares.

### **Inversión: sustento de los recursos a distribuir**

En las actuales condiciones del país, y en particular sobre la base de su Estado, centralista, elefantiásico e ineficiente, no es posible impulsar el futuro desarrollo del Perú.

Tal y como está organizado y estructurado actualmente, y más allá de lo que grandilocuente, engañosa y demagógicamente puedan decir nuestros gobernantes, el Estado peruano no puede –no tiene ni tendrá cómo– solventar las enormes necesidades de inversión social (infraestructura vial, educación, salud, etc.) que demandan los pueblos del Perú.

Mientras el Estado peruano no sea objeto de drásticas transformaciones, apenas dispone de un mínimo margen presupuestal

para inversión social. Como se ha visto, para el 2002 es a duras penas 663 millones de dólares. Cifra que largamente habría que multiplicar por diez o veinte, para que el país pueda tener la seguridad de que hay posibilidades de desarrollo descentralizado.

Pero, además, nuestro Estado centralista ha sido, es y será, incapaz de alentar la concreción de muchas nuevas inversiones que, a través de impuestos, reporten los grandes ingresos que se requiere para financiar la inversión social.

Sólo de la producción y de los excedentes (canon, impuestos, etc.) que genere la nueva inversión productiva es de donde el país puede obtener recursos para financiar la inversión social. A este respecto, la identidad que todos debemos internalizar es:

- inversión productiva —> inversión social

De allí que se sostiene que el desarrollo (que en gran parte significa empleo e inversión social), se sustenta en inversión productiva, dado que es la única que, al propio tiempo, garantiza plazas de trabajo estables e indefinidamente autosostenidas; y excedentes con los cuales solventar la inversión social.

Pero nuestra obligación vehemente debe ser crear desarrollo descentralizado. Y ello implica, pues, la mayor inversión descentralizada.

Los recursos a explotar están regados por todo el territorio. Pero no será por generación espontánea que se pondrán en producción. Y, menos todavía, si sólo se mantiene al gobierno en Lima como el único —y débil— centro de impulso para nuevas inversiones reproductivas.

No, todo el país, millones de voluntades y miles de autoridades tienen que actuar, simultáneamente, para alentar y que se concreten inversiones en todo el territorio. Nadie tendrá más entusiasmo, más interés, ni lo hará mejor, en cada lugar, que quienes residen en él. Hay que crear las condiciones para que ello ocurra.

Pero, simultáneamente, por que ya no hay tiempo que perder, debe potenciarse la capacidad de manejo de cada vez mayores recursos, y la capacidad de desarrollar proyectos y adoptar decisiones de inversión.

De la misma manera que antes hablábamos de que el ejercicio democrático se aprende con la práctica, aquí debemos enfatizar en que también el manejo de los recursos y las decisiones de inversión se aprenden con el ejercicio, y sólo con él.

Hoy, de la parte que corresponde al presupuesto del Estado Central, sumando las transferencias que se hace a los distritos del país, más los presupuestos de los CTAR's, apenas el 5,7 % del presupuesto se decide "autónomamente" fuera de Lima.

A su vez, dentro del presupuesto de los CTAR's, sólo 44,3 millones de dólares corresponden a inversión. Dicha suma es apenas el 7,3 % del presupuesto total de inversiones previstas por el Estado para el 2002, que es el único monto de inversión que se decide "autónomamente" fuera de Lima. En Chile, en cambio, ya en 1994 el 20,8 % de la inversión estatal se decidía en las regiones, y para el 2002 está previsto el 47,4 %. Esto es, 6,5 veces más que en nuestro país.

Nuestro país tiene entonces que, acelerada y drásticamente, cambiar la forma como se maneja y decide el destino de los recursos públicos, para que cada vez más se proyecte técnicamente y se decida fuera de Lima.

El efecto de esa descentralización potenciará a las regiones, provincias y distritos, en la medida que múltiples tipos de especialistas serán necesarios para asumir esas responsabilidades: ingenieros, arquitectos, calculistas, especialistas en presupuestos, ingenieros sanitarios, electricistas, etc. Los efectos directos serán económicos –en tanto crecerán los mercados regionales y locales–. Pero el asentamiento de todos esos tipos de especialistas habrá de contribuir, además, a elevar la calificación profesional promedio en todos los rincones del país.

Sin duda habrá de argumentarse que la multiplicación de unidades de proyectos de ingeniería en todo el país –para sólo hablar de eso aquí–, incrementará sensiblemente los costos que hoy, centralizadamente, se tiene por ese concepto. Por supuesto que los incrementará. Pero ése es uno de los costos que tendremos que pagar por descentralizar el país. ¿O alguien ha imaginado que tan anhelado objetivo nos habría de resultar gratuito?

Tendremos entonces que planteárnoslo de otra manera: ése habrá de ser uno de los tantos costos que tendrá que pagar el país por haber incurrido en el gravísimo error del centralismo. No obstante, y como se ha adelantado, sería absurdo considerar que la descentralización sólo habrá de significar costos, cuando inmensos serán los beneficios que, concurrentemente, habrá de proporcionar al país.

## Identidad "inversión —> beneficios"

Hay que crear las condiciones para que todas y cada una de las poblaciones del país aprendan a proyectar e invertir sus propios recursos y las transferencias que se les asigne; y se esmeren en atraer y concretar inversiones privadas: miles de pequeñas, en los distritos; cientos de grandes, en las provincias; y muchas muy grandes, en las regiones.

Sin embargo, esto último sólo será posible si en cada espacio –en cada distrito, en cada provincia, en cada región–, la po-

blación identifica e internaliza todas las formas de expresar la identidad que hemos mencionado antes:

- inversión productiva —> inversión social
- inversión productiva —> beneficios
- empleo, impuestos —> beneficios = inversión social

Hoy esa asociación, simple pero trascendental, no pueden hacerla los pueblos del Perú porque nunca han tenido ocasión de apreciar de cerca los elementos de esa identidad; y, más aún, nunca han tenido control sobre ninguno de los dos componentes de la misma. En efecto:

- Nunca han tenido en sus manos la posibilidad de promover la inversión productiva. Siempre ha estado en manos de Lima (que, sin embargo, nunca logró el más mínimo éxito).
- Nunca han tenido entonces la ocasión de captar directamente impuestos (nunca ha habido en provincias impuestos que captar).
- Nunca han tenido tampoco la oportunidad de decidir sobre inversión social. Siempre se les ha considerado como seres discapacitados, cuando no completamente incapaces. Ahí están, en el contexto del centralismo, el Ministerio de la Presidencia, el PRONAA, y el resto de las dependencias en Lima, para pensar por ellos, para decidir por ellos.

En síntesis, se les ha retaceado hasta el extremo el sagrado principio de que cada pueblo tiene derecho a labrar su propio beneficio.

¿Cómo romper con ese estado de cosas? ¿Cómo quebrar ese nefasta y castrante inercia? ¿Cómo, en fin, establecer, afianzar y consolidar en todo el territorio peruano la identidad “inversión > beneficios”?

Según ya puede verse, los pueblos del Perú “sólo” tienen que arrancar al Estado centralista el derecho a aplicar autónomamente tres políticas, y las tres necesariamente concurrentes:

- El derecho a promover inversiones en sus territorios;
- El derecho a captar directamente los excedentes sociales que generen la nuevas inversiones, reteniendo directamente lo que les corresponde, y;
- El derecho a proyectar y aplicar la inversión social de los ingresos captados.

### **Agresiva política de concesiones**

La casi nula capacidad de inversión social existente en el país, y la previsiblemente escasa que habrá en el futuro inmedia-

to e incluso mediato, obligan a pensar en la necesidad de promover agresivamente inversiones sociales, y específicamente viales, bajo la forma de concesiones.

Todos debemos entender la importancia estratégica extraordinaria que para el desarrollo tienen las comunicaciones físicas. Debemos internalizar la idea de que las comunicaciones viales tienen la primera y más absoluta prioridad entre las inversiones sociales. Incluso antes que educación y salud. Mas debemos explicarnos, porque el asunto es verdaderamente importante y espinoso, y lo último que quisiéramos es dar lugar a malas interpretaciones.

En ausencia de adecuadas vías de comunicación, cada centro poblado tiene la necesidad de contar, por ejemplo, con por lo menos una escuela. En razón de ello (y aunque ésa no es la única razón), hoy en el Perú hay 61 mil centros educativos, de los cuales 46 mil son establecimientos públicos <sup>1</sup>. Chile, en cambio, con el 55 % de población, tiene algo menos de 11 mil centros educativos.

¿Indica esa enorme diferencia que en el Perú hay mejor cobertura educativa y mayor calidad de enseñanza? No, como está dicho, y conforme lo da a conocer el Ministerio de Educación del Perú <sup>2</sup>, los resultados vienen siendo precisamente inversos. En efecto, un estudio realizado por la UNESCO en 1998 revela cuán significativamente mejores son los resultados que se viene obteniendo en Chile respecto del Perú que, tanto para los medios urbanos como rurales ocupa las últimas posiciones en América Latina.

Sobre la base del número de escuelas existente en Chile, y en relación a nuestra población, el Perú debería tener 20 mil centros educativos. El excedente de 40 mil centros educativos demuestra, por lo menos, que hay tres “mini” o “seudoescuelas” (por denominarlas de alguna manera), allí donde debería haber un bien implementado centro educativo. Ello queda reflejado en el hecho de que mientras el promedio de estudiantes por colegio en Chile es de 430 en el Perú es de sólo 140 estudiantes.

Como bien se sabe, y directamente relacionado con esa cifra, un elevadísimo número de centros educativos en el país, muchísimos en ubicación aislada y remota, tienen deplorable condición física, sin los más mínimos equipamientos educativos ni sanitarios, para no mencionar deportivos. Y, por inaudito que parezca, con profesores que atienden al propio tiempo a alumnos de diversos grados que, en múltiples casos extremos, están en la misma aula, bajo el mismo techo. Y todo ello como resultado, básicamente, de la ausencia de vías de comunicación.

En presencia de éstas, como en otros países del mundo, los alumnos de distintos centros poblados cercanos asistirían a un

mismo colegio, más grande, mejor equipado, con mejores maestros, personal de apoyo, etc. Y otro tanto puede decirse de los centros de salud.

La integración vial es fundamental. Habrá de dar paso, necesariamente, al diseño y concretización de infraestructuras educativa y de salud más racionales, mejor implementadas y, necesariamente también, de mejor calidad. De allí, entre otras diversas razones, la indiscutible importancia estratégica del desarrollo vial.

Y por eso también, entonces, la necesidad imperiosa de otorgarle privilegiada atención. Mas ésta, vista la estrechez de capacidad de inversión pública, no podrá ser sino a través de un masivo sistema de concesiones privadas. Sí, todas las regiones, y todas las municipalidades provinciales y distritales, deberán licitar concesiones tanto para la construcción como para el mejoramiento de la red vial. Y, supletoriamente, deberán asumir directamente la responsabilidad en las vías que se considere de mayor importancia en cada espacio.

### **Crear mercados y proyectos rentables**

Aun cuando el desarrollo se sustenta en inversión, y en inversión descentralizada en particular, nunca será suficiente recalcar que no basta con concretar inversiones. ¡Tienen que ser inversiones rentables!

Es decir, económica y societariamente rentables, o, si se prefiere, privada y socialmente rentables. Esto es, que satisfagan tanto los legítimos intereses de los inversionistas, y que generen adicionalmente excedentes de los que, también legítimamente, pueda usufructuar la comunidad: canon, impuestos, etc.

Al inversionista, con una tradición y experiencia social centenaria tras de sí, no hará falta pedirle que concrete proyectos rentables. Simplemente y llanamente, si los proyectos no son rentables –en el papel y antes de comenzar–, no los llevará a cabo. Y cada vez que se concrete un “no”, estará dejándose de crear empleo y dejándose de crear impuestos.

La existencia de proyectos rentables supone siempre la existencia previa de mercados capaces de absorber la nueva producción o los nuevos servicios generados. Sin embargo, la deplorable pobreza del Perú representa, entre muchas otras cosas, precisa y lamentablemente, la carencia de mercados, más aún en las provincias, y más todavía en las más remotas.

Crear mercados –mercados internos–, es una obligación fundamental de cualquier política económica coherente e integral (mas no es en eso en lo que piensan nuestros gobernantes, ni la mayor parte de los economistas). Los nuevos proyectos que se



pongan en ejecución en el país no pueden estar pensados en satisfacer sólo la demanda externa, que invariablemente se reduce siempre a productos primarios, sin transformación. Por esa vía –como lo han demostrado Roca y Simabuko–, nos mantendremos siempre pobres y, lo que es más, con recursos naturales cada vez más depredados.

Bien se sabe que no es posible crear grandes mercados de la noche a la mañana. Pero sí es posible, en cambio, desarrollar más rápidamente muchos pequeños mercados distritales, potenciar algunos medianos mercados provinciales, y dinamizar y hacer crecer a otros más grandes mercados regionales.

Pero a su turno, y para ello, resulta imprescindible transferir demanda –consumidores– hacia donde queremos desarrollar, potenciar o dinamizar mercados. De allí, por ejemplo, la importancia de:

- transferir a miles de funcionarios públicos de Lima a provincias;
- incrementar diferencialmente sueldos y salarios (públicos y privados), para que sean más altos fuera de Lima; no sólo para incrementar directamente el consumo en esos mercados, sino para alentar el reflujo migratorio, que una vez más acrecentaría el volumen de los mercados provincianos.
- alentar la inversión descentralizada, porque los nuevos trabajadores estables y los funcionarios de las nuevas empresas incrementan la demanda;
- facilitar que descentralizadamente se capte el canon y los impuestos, porque ello invariablemente dinamizaría las economías regionales y provinciales, y, entre otros;
- dejar que en cada espacio se decidan y proyecten las inversiones sociales locales, porque ello demandará afluencia de técnicos y profesionales fuera de Lima.

### **Recaudación autónoma**

Resultará fundamental que, en el contexto del proceso de descentralización, los pueblos del Perú puedan recaudar autónomamente los excedentes sociales, tanto el canon como los impuestos, generados por las nuevas inversiones; y tanto los propios como los de otras instancias del nuevo aparato estatal descentralizado del país.

La recaudación autónoma y descentralizada, como está dicho, coadyuvará necesariamente a la dinamización de las economías locales. Mas tiene otro beneficio cuya importancia tampoco puede soslayarse.

En efecto, obligará a desarrollar pequeñas administraciones tributarias en cientos y miles de espacios del territorio. Y ello, en sí mismo, es también altamente beneficioso hasta en dos sentidos. Porque, en primer lugar, alentará el reflujo a provincias de técnicos en la materia, contribuyendo a elevar la calificación profesional promedio en provincias. Pero, además, en segundo lugar, y de hecho, contribuirá a incrementar la magnitud de cada pequeño mercado local.

¿Significará ello un incremento de los costos de recaudación? Por supuesto. Sin la más mínima duda. Pero téngase cuidado, se elevarán los costos absolutos. E incluso los costos relativos. Pero muy probablemente se incrementaría la recaudación neta –que es realmente lo que debe buscarse–. Veámoslo.

Los costos absolutos se incrementarán en tanto habrá más funcionarios y dependencias de recaudación. No obstante, y sin mayor estímulo especial de por medio, es absolutamente comprensible que la recaudación bruta y neta habrá de incrementarse más que el incremento de los costos correspondientes. La recaudación descentralizada será más eficiente y más barata.

¿Por qué habrá de incrementarse la recaudación? Pues previsible y comprensiblemente por varias razones: a) porque habrá más funcionarios recaudadores, más y mejor distribuidos en el territorio del país; b) porque habrá más autoridades interesadas en el incremento de la recaudación, y; c) porque la población estará directamente interesada en concretar el mismo objetivo. Unos y otros tendrán conciencia de que de ello depende que se haga mayor o menor inversión social.

Muchos ojos, pues, estarán pendientes de que haya la mayor recaudación posible, y pendientes de que se produzca la menor evasión. Hoy eso sólo importa a unas cuantas personas en Lima. Y, en verdad, no les importa mucho (más les importa conservar sus sueldos y sus puestos, que nunca están precisamente en relación con la mayor o menor recaudación que obtengan).

Hoy el sistema centralizado de recaudación tributaria obtiene aproximadamente un 15 % del PBI del país. Y cuesta aproximadamente un 2 % del monto recaudado. Así, en números gruesos:

Costo relativo	2 %			
Recaudación bruta:	7 500 millones de dólares			
Costo absoluto de recaudación:	150	”	”	”
Recaudación neta:	7 350	”	”	”

Asumamos una vez más –como con bastante antelación se hizo en este texto–, que la evasión tributaria en el país es del orden del 2 % del PBI. Asumamos también que la recaudación tribu-

taria descentralizada duplica los costos absolutos actuales; pero asumamos además que logra captar la mitad de la evasión actual. Los resultados serían los siguientes:

Recaudación bruta:	8 000	millones de dólares		
Costo absoluto de recaudación:	300	”	”	”
Recaudación neta:	7 700	”	”	”

Y si a la misma nueva estructura de recaudación descentralizada se le premiara adicionalmente, con por ejemplo el 33,33 % de sus ingresos, siempre que logre eliminar la evasión remanente, los resultados serían:

Recaudación bruta:	9 000	millones de dólares		
Costo absoluto de recaudación:	400	”	”	”
Recaudación neta:	8 600	”	”	”

¿Puede alguien todavía poner en duda que la recaudación tributaria descentralizada, y adecuadamente estimulada, sería significativamente más eficiente que la actual?

## Solidaridad y redistribución

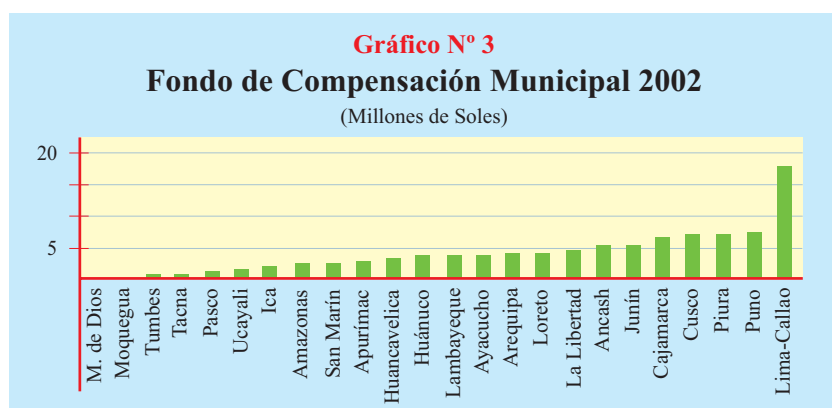
El titánico reto del desarrollo del Perú no podrá ser solamente una resultante de múltiples esfuerzos aislados. Necesariamente tiene que ser el resultado de esfuerzos concurrentes y complementarios, que recíprocamente potencien el esfuerzo que habrá de desplegarse en cada uno y todos los rincones del territorio.

Será imprescindible diseñar un esquema en el que se plasmen tanto la mutua solidaridad como un permanente proceso de redistribución. Tanto porque un sistema solidario afianzará el sentimiento de unidad en todo el país. Cuanto porque un sistema redistributivo permitirá que los excedentes obtenidos mañana en un espacio, potencien luego el desarrollo de otras áreas cuyos excedentes, más tarde, repondrán a su vez a las áreas de donde vino el apoyo inicial.

Una manera en que se plasmen ambos principios sería, por ejemplo, que de todo cuanto recaude un espacio determinado, una parte sea para disposición propia y otra de aporte el Fondo de Compensación correspondiente. Así, en el caso de los distritos, una parte de cuanto recaudarían sería para el Fondo de Compensación Distrital de la provincia a que pertenecen. Igual criterio se daría en el caso de las provincias, que en tal caso aportarían al Fondo de Compensación Provincial de la Región a la que pertenecen. Y, a su turno, las regiones contribuirían con el Fondo de

Compensación Regional, al que lógicamente también aportaría el presupuesto del Gobierno Federal.

Hoy el único mecanismo de compensación existente es el que se concreta a través de las transferencias del Gobierno Central a 1 819 distritos del país. Mas no se conoce cómo ha sido diseñado. Lo cierto es que, a través de él –como se aprecia en el **Gráfico N° 3**, los distritos del departamento de Lima reciben más transferencias que todos los de otros diez departamentos del país juntos.



Sólo los distritos de la provincia de Lima reciben más transferencias que todos los distritos de Madre de Dios, Moquegua, Tumbes, Tacna, Pasco, Ucayali, Ica, Amazonas, San Martín juntos. El distrito de San Juan de Lurigancho recibe más que todos los de los departamentos de Moquegua y Madre de Dios juntos. Y el distrito de Ate más que todos los distritos de Tumbes.

Todo indica que, si se han combinado y sopesado varios criterios, aquel al que más peso específico se le ha dado es al de “población”. Así las cosas, de hecho, se sigue alentando el crecimiento poblacional de la capital, por cierto en detrimento del resto del país. Y ello, por decir lo menos, es absurdo. Ese absurdo sólo es consistente con el ancestral criterio de clientelismo político que viene prevaleciendo en el Perú, y que es impostergable erradicar.

### Fondos de Compensación

Aunque parezca recargado y hasta engorroso, postulamos que deben crearse hasta tres tipos de fondos de compensación:

- Fondos de Compensación Distrital
- Fondos de Compensación Provincial y
- Fondo de Compensación Regional

Los primeros permitirían, al interior de cada provincia, compensar entre los distritos existentes. La responsabilidad de tales fondos, y el manejo de las transferencias a los distritos estaría a cargo de las autoridades provinciales. Los fondos de compensación provincial harían lo propio entre las provincias de cada re-

gión, y la responsabilidad correspondería a las autoridades de ésta. El Fondo de Compensación Regional tendría por objeto compensar entre las regiones, y estaría a su turno bajo responsabilidad de las autoridades del Gobierno Federal.

Así, aquello que a primera vista parece complejo, resulta más bien simple: cada autoridad maneja un fondo, que, para más señas, está directamente referido al ámbito en que se desenvuelve. Lo cual es sustancialmente distinto a cuanto ocurre hoy, en que, desde Lima, las autoridades del Ministerio de Economía y Finanzas asignan los fondos para los mil ochocientos distritos del país, cuyas realidades simplemente desconocen.

Para todos los casos el criterio de compensación debería ser el mismo. A nuestro juicio, entre otras variables deben intervenir: a) distancia vial terrestre respecto de la capital administrativa del fondo, b) pobreza y, c) población. En los dos primeros casos en razón directamente proporcional; y en el último en razón inversamente proporcional.

Así, por ejemplo, para el caso del Fondo de Compensación Regional, a mayor distancia vial terrestre respecto de Lima, y a mayor pobreza, mayor transferencia. Y a menor población, mayor transferencia. Será la única forma de reforzar las economías de los centros poblados más distantes, más pobres y de menor población, para que lentamente vayan reteniendo, primero, y atrayendo, después, a más población. Las capitales regionales y provinciales serían entonces las referencias para los correspondientes fondos de compensación provinciales y distritales.

## Beneficios a distribuir y redistribuir

En términos generales puede agruparse en dos grandes rubros los distintos tipos de ingresos que obtendrán las distintas unidades geográfico-administrativas del país (distritos, provincias y regiones): canon e ingresos tributarios.

Para ambos tipos de ingreso, y para todas las circunscripciones, es que planteamos que una fracción sea directamente utilizada en el área donde se generó el ingreso, y la fracción restante sea transferida a un fondo de compensación.

## Canon, una conquista reciente

Por “canon” se entiende, actualmente, y en términos generales, a la fracción con que participa una población de los ingresos que obtiene el Estado por la explotación de los recursos naturales del territorio de aquélla.

Las disposiciones legales que han regido y rigen el canon, independientemente del monto que le asignaban o asignan, hablan de él como de la “participación adecuada” de cada zona produc-

tora, como en el caso del Art. 121° de la Constitución de 1979, del Art. 77° de la Constitución vigente de 1993, y el de la Ley 26472 que modificó este último artículo; o hablan de la “participación (...) que les corresponde”, como en el caso de la Ley 26390; o de “participación efectiva y adecuada”, como en el caso de la última disposición sobre la materia, la Ley 27506, de junio del 2001.

Por la enorme importancia que tendrá el canon en el futuro de la economía de los pueblos del Perú, desde que –como se verá–, están en juego miles de millones de dólares, nos vamos a permitir una digresión en torno al canon, a su historia, y al trajinado y manoseado monto que se ha asignado al mismo, en tanto que hay importantes lecciones que sacar de todo ello.

### Historia del canon

Según parece, el antecedente más remoto del canon, minero específicamente, se creó en 1923 con la dación de la Ley 4642. Al año siguiente, a través de la Ley 4928, surgió a su vez la primera versión del canon petrolero.

El 1969, mediante Decreto Ley 18076, se creó el canon pesquero; que luego, en 1971, fue modificado por el Decreto Ley 18814; y un año más tarde, mediante Decreto Ley 19295, fue vuelto a modificar.

En 1976 se estableció el moderno canon petrolero y, a su vez, el primero geográficamente circunscrito. En efecto, el Art. 1° del Decreto Ley 21678 fijó el canon de petróleo en el departamento de Loreto, por un término de diez años.

En principio, habría sido la Constitución de 1979 la primera que, aunque sólo implícitamente, se refiere a la existencia del canon. Así, el Art. 121° expresaba que “corresponde a las zonas donde los recursos naturales están ubicados, una participación adecuada en la renta que produce su explotación...”.

A fines de 1981, al aprobarse la Ley 23350, del Presupuesto General de la República para 1982, el Art. 161° dispuso la creación de un “sobre-canon petrolero”.

En 1982, el Art. 1° de la Ley 23538 dispuso que el canon petrolero beneficiara a Loreto “hasta la total extinción de dicho recurso natural”. Y poco después, mediante Ley 23630, en junio de 1983, se hizo extensivo el derecho al canon petrolero (y gasífero) a los departamentos de Piura y Tumbes. Y hoy el departamento de Ucayali también usufructúa de ese beneficio.

En 1991, mediante el Decreto Legislativo 708, Ley de promoción de inversiones en el sector minero, el Art. 2°, inc. f) hace una primera referencia indirecta al moderno canon minero.

La Constitución de 1993, a través del Art. 77°, hace la primera referencia constitucional específica al canon. Pero al año siguiente, el espíritu de dicha disposición fue violentado con la Ley 26390. Y, nuevamente al año siguiente, por expresa modificación constitucional, el texto original de dicho artículo fue cambiado mediante la Ley 26472.

En 1995, mediante el Decreto Supremo N° 88-95-EF, el Ministerio de Economía y Finanzas dio disposiciones legales en torno al canon minero.

Actualmente, a la luz de la Ley 27506, de julio del 2001, han quedado establecidos, además de los canon petrolero y gasífero, los canon minero, hidroenergético, pesquero y forestal. Y, teóricamente, en virtud del mismo dispositivo, y de lo dispuesto en la Ley 26821 (Ley Orgánica para el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales), de 1997, son también susceptibles de generar canon otros recursos naturales como el agua, superficial y subterránea; el suelo y el subsuelo de uso agrícola y pecuario; la diversidad biológica, los recursos eólicos y geotérmicos; la atmósfera y el espectro radioeléctrico; e incluso el paisaje natural.

### **Monto del canon actual**

En verdad, más allá de todos los pretextos con los que se arguye el vaivén legislativo, en ésta, como en otras materias, prácticamente todos los cambios importantes han tenido que ver con la cuantía de los recursos en juego, en este caso, el monto del canon. Y, aunque resulta difícil probarlo, nuestra hipótesis es que, la mayoría de las veces, el fundamental, cuando no el único propósito de los legisladores de turno, ha sido el de reducir la fracción destinada a las poblaciones de las zonas productoras.

Empecemos revisando los cambios operados en los textos constitucionales. La Constitución de 1979 indicaba que –el canon– era una fracción “en la renta” que produce la explotación de los recursos naturales. A su turno, la versión original del Art. 77° de la Constitución de 1993, indicaba que era una fracción “del impuesto a la renta percibido” (por el Estado) por la explotación de los recursos naturales. Y, tras la reforma, está vigente que es una fracción “del total de los ingresos y rentas obtenidos por el Estado en la explotación de los recursos naturales”.

En 1969 el canon pesquero fue originalmente el “1,5 por ciento del valor FOB puerto peruano de cada exportación de harina de pescado y de harina de ballena”, y era considerado como un gasto de las empresas productoras, previo al cálculo del impuesto a la renta. En marzo de 1971 –un año antes de que estallara uno de los fenómenos océano-atmosféricos más graves que ha afectado a la industria pesquera peruana–, fue elevado al 3%,

y considerado siempre como gasto de las empresas. Al año siguiente, en medio de la crisis a la que dio origen el aludido fenómeno, y siempre como gasto, fue disminuido al 2 % del valor FOB de las exportaciones harineras. Sin embargo, todas esas disposiciones han quedado derogadas. Rige actualmente lo que dispone el Art. 13° de la Ley 27506: es el “50 % del total de los Ingresos y Rentas que percibe el Estado de las empresas dedicadas a la extracción comercial de pesca de mayor escala, de recursos naturales hidrobiológicos de aguas marítimas, y continentales lacustres y fluviales”.

El 1976, al crearse el moderno canon petrolero para Loreto, fue fijado en el “10 % ad-valorem sobre la producción total de petróleo...”. Pero desde 1982 entró en vigencia el “sobre-canon equivalente al 2,5 % del valor de la producción petrolera de la selva”. Éste, destinado inicialmente para beneficio exclusivo de Ucayali, se ha hecho extensivo a otros departamentos productores de petróleo.

En 1983, al hacerse extensivo el beneficio del canon petrolero a Piura y Tumbes, aunque planteado con sutileza, fue drásticamente cambiado para dichos departamentos por “el 10% de la renta que producen la explotación del petróleo y gas...”.

En 1994 –en una típica y demagógica disposición–, se dispuso que el canon (petrolero, y sin especificar si incluyendo o no al sobre-canon) “no podrá ser en ningún caso menor a la suma que cada circunscripción hubiese recibido en el año 1994”. En el futuro, pues, ya no habrían de ser ni el 10 o 12,5 % ad-valorem, ni el 10 o 12,5 % de la renta, sino siempre igual o más que lo que se distribuiría en 1994.

La ley vigente, 27506, en su Art. 10°, expresa que el canon petrolero “mantiene las condiciones de su aplicación actual”, derogándose “cualquier disposición que se oponga”. Para el caso de Loreto, Piura, Tumbes y Ucayali –según parece pues, porque el enredo legal es difícil de desentrañar–, rige, si el 12,5 % de la renta que produce la explotación de petróleo-gas; y el mínimo distribuido en 1994; ésta, como mínimo; y aquél, si representa un monto mayor.

Para el caso del canon gasífero, resultante de la explotación del gas natural y condensados –creado como resultado del gran descubrimiento en proceso de explotación del gas de Camisea, en el Cusco, el Art. 11° de la Ley 27506, expresa que es el “50 % de los ingresos que perciba el Estado por el pago del Impuesto a la Renta y las Regalías que perciba el Estado derivado de la explotación de este recurso natural”.

Para el caso del canon minero, el Decreto Supremo N° 88-95-EF dispuso que fuera el 20 % del impuesto a la renta captado por el Estado; y el Art. 9° de la vigente Ley 27506 especi-



fica que es “el 50 % del total de los Ingresos y Rentas que pagan los titulares de la actividad minera por el aprovechamiento de los recursos minerales...”. Mas es el único caso en el que se hace además la siguiente precisión: “monto que no podrá ser afectado por los beneficios e incentivos tributarios que recaigan sobre el Impuesto a la Renta”.

En el caso del canon hidroenergético, el Art. 12° de la misma ley dispone que es el “50 % del total de los Ingresos y Rentas pagado por las concesionarios que utilicen el recurso hídrico para la generación de energía”.

Y, finalmente, en el caso del canon forestal (y de explotación de fauna silvestre), el Art. 14° de la citada ley expresa que es el “50 % del pago del derecho de aprovechamiento de productos forestales y de fauna silvestre”.

En síntesis, según disponen el Título V de la Ley 27506, y otras disposiciones vigentes, el canon equivale a los siguientes porcentajes de los a su vez siguientes ingresos que percibe el Estado:

Canon	%	Base del cálculo	Disposición
Minero	50,0	Total de los ingresos y rentas	Art. 9°
Petrolero	12,5	Renta	Art. 10° y Leyes 23630 y otras
Gasífero	50,0	Impuesto a la renta y regalías	Art. 11°
Hidroenergético	50,0	Total de los ingresos y rentas	Art. 12°
Pesquero	50,0	Total de los ingresos y rentas	Art. 13°
Forestal	50,0	Derecho de aprovechamiento	Art. 14°

Como es obvio –y como acabamos de destacar–, cuatro son las distintas bases para el cálculo del canon. Una de ellas, el “total de los ingresos y rentas” que percibe el Estado, es común al canon minero, el hidroenergético y el pesquero. Y para cada uno de los otros tres tipos de canon hay otras sendas bases de cálculo distintas.

Hay sin embargo dos absurdos adicionales en los que debe ponerse énfasis: a) durante la discusión parlamentaria de la ley –según se constata en el Diario de Debates del Congreso <sup>3</sup>–, ni la comisión especializada, ni ningún representante mostró cálculo alguno en función al cual establecer tales diferencias. Éstas, como puede deducirse entonces, han sido sólo el resultado del “buen saber y entender” de nuestros legisladores, y; b) ninguna de las leyes correspondientes define taxativamente, con claridad meridiana, qué rubros de ingresos del Estado deben entenderse como comprendidos para las distintas bases de cálculo.

La imprecisión es grave si se tiene en cuenta que, cuando se habla del canon gasífero, específicamente se señala “impuesto a la renta y regalías”. De lo cual se deduce que, cuando en otros

casos se habla del “total de los ingresos y rentas”, debería incluirse a otros impuestos como el general a las ventas, el selectivo al consumo, los ingresos aduaneros, etc. No obstante, de lo contenido en el Diario de Debates, queda más o menos definido que ninguno de ellos está incluido. ¿Con qué objeto se utilizan entonces conceptos distintos? ¿Deben los usuarios remitirse al Diario de Debates para tener en claro el contenido de las leyes?

### Sistemas de distribución

Para los canon actualmente instituidos hay dos sistemas de distribución dentro de las poblaciones beneficiarias.

El canon petrolero, conforme a lo dispuesto por el Art. 2° de la Ley 23630, se reparte en 60 % a los Gobiernos Regionales, para el caso y por ahora, de Tumbes, Piura, Loreto y Ucayali; y 40 %, dividido en partes iguales, entre todas las municipalidades provinciales de dichos departamentos.

Y para todos los canon restantes, el Art. 5.2° de la Ley 27506 dispone que se distribuyan de la siguiente manera: a) 20 % para la municipalidad provincial o entre las municipalidades provinciales en que se encuentra localizado el recurso natural; b) 60 % para las municipalidades provinciales y distritales del o los departamentos en que se encuentra localizado el recurso natural, y; c) 20 % para el o entre los gobiernos regionales correspondientes.

### Lecciones “jurídicas” de esta historia

#### *Irresponsable celeridad*

Empecemos pues, en primer lugar, por aquello que eventualmente podría parecer anecdótico, aunque sin margen de duda no lo es. Nos referimos a la inaudita y extraordinaria celeridad con que en el Congreso peruano se dictaminan algunas disposiciones legales, que, como en el caso que revisaremos, demandó apenas ¡dos minutos!

¿Puede alguien imaginar que efectivamente en sólo ese tiempo el Congreso de la República definió, por ejemplo, el canon forestal, con un monto intrínseca y esencialmente menor que todos los otros, aún cuando habrá de regir para un recurso que ocupa el 44 % del territorio de nuestro país, o más de 560 mil kilómetros cuadrados del Perú?

El debate y aprobación de la Ley del Canon se produjo el viernes 15 de junio del 2001. Sin embargo, el dictamen que finalmente se debatió había empezado a tomar curso en la Comisión de Energía, Minas y Pesquería del Congreso el 18 de octubre del 2000, es decir, ocho meses antes, cuando llegó a sus manos el proyecto 0606 que habían presentados los congresistas Daniel Estrada y Janina Soria. En el ínterin, se sumaron otros cinco

proyectos, el último de los cuales, el 1268, propuesto por las municipalidades de Moquegua y Tacna, se presentó el 23 de enero del 2001. Esto es, a su turno, cinco meses antes del debate en el Pleno del Congreso. Tiempo, pues, hubo y suficiente para que surgiera, cuando menos, un dictamen profesional y legislativamente decoroso.

No hubo tal, ni mucho menos. Baste decir, por ahora, que el canon forestal no estuvo previsto en el “dictamen sustitutorio” o proyecto de ley que presentó a debate del Congreso la Comisión de Energía, Minas y Pesquería que presidió el congresista Rómulo Mucho.

La notable y grave omisión, sorprendentemente, no fue observada por ningún congresista de la Amazonía, sino que fue puesta de manifiesto por un congresista limeño: Guido Pennano. Y, luego, reiterada y vehementemente, exigió la subsanación el congresista por San Martín, Marciano Rengifo. Y, sólo cuando se estuvo a punto de pasar a votación, se hizo eco de ella el ponente, congresista Rómulo Mucho.

Al final, sin debate, en dos minutos, se aprobó el canon forestal. De allí, pues, junto con otras razones complementarias que también revisaremos, su esperpéntico contenido. Pues en el monto discriminatorio y menguado como ha quedado dispuesto, atenta contra los intereses de los pueblos amazónicos.

Pero, muy en particular, contra los secularmente postergados herederos de los antepasados de nuestra vieja historia, los más genuinos dueños de la vasta riqueza forestal de la selva peruana.

### *Grave falta de estudio*

¿Imagina alguien que, estando en juego con la Ley del Canon miles de millones de dólares –como después lo demostraría el congresista Manuel Masías–, se incursionara en el debate parlamentario de tan importante dispositivo legal, sin dictamen de la Comisión de Economía del Congreso?

No pues. Pero aun cuando inverosímil, cierto. El propio Pleno del Congreso, en la misma sesión, e inmediatamente antes de iniciar el debate de la ley, aprobó exceptuarse de conocer ese dictamen, esa opinión, ese estudio. Y lo aprobó sin que ningún congresista opinara ni a favor ni en contra de tan incalificable desprecio por la opinión e información técnica.

¿Cómo decidir por los tipos de canon y los montos de cada uno sin cifras a la mano? Sin análisis de sensibilidad para cada una de los canon. Sin los presupuestos con que cada canon, en diferentes alternativas, alcanzaría a beneficiar a cada región del país. Sin el estudio del impacto que el incremento en los canon existentes, y los nuevos a crear, tendría en el presupuesto del Gobierno Central. Sin propuestas de eventual incremento pro-

gresivo general o específico para cada canon. Sin las cifras que ostensiblemente habrían puesto de manifiesto la imperiosa necesidad de involucrar al canon o los canon en Fondos de Compensación, etc.

En resumen, sin ninguna información. Sólo, pues, al “ojímetro”. A la luz de los reclamos del corazón, los chispazos de la razón y los deslices de la sinrazón. Así cualquiera legisla. Así –ahora lo entendemos mejor que antes–, le resultó muy fácil a la mafia fuji–montesinista tragarse al Congreso (y a cuanto títere con cabeza se le puso por delante).

Una hipótesis alternativa, que no puede dejar de tenerse en cuenta, es que, sabiendo el Pleno del Congreso qué viene normalmente de sus comisiones, bien pudo razonar y asumir que era lo mismo contar o no con el dictamen de la Comisión de Economía. Vaya consuelo: mal sin ese dictamen, igual con ese dictamen. Así, insistimos, cualquiera legisla. Pero así también podemos afianzar nuestro concepto de como también llegan al Congreso candidatos cuyo único argumento es un buen 13 en el traste.

Por otro lado, en infinidad de textos y disposiciones legales se relaciona al canon con la descentralización. Allí están para demostrarlo, entre otros, los Arts. 121° y 77° de las mismísimas constituciones de 1979 y 1993, respectivamente. ¿Quién entonces podría explicar por qué los proyectos de Ley del Canon no llegaron también a la Comisión de Descentralización del Congreso?

¿Y por qué ésta –de la que ya formaba parte el congresista Luis Guerrero, presidente de la actual–, no reclamó, como correspondía, sus inobjetable derechos de estudio y opinión al respecto? A diferencia de la Comisión de Economía, que formal y finalmente resultó exceptuada de su obligación, la Comisión de Descentralización, de manera realmente vergonzosa, se autoexcepuó. ¡Vaya responsabilidad!

Difícilmente encontraremos una respuesta satisfactoria. Difícilmente algún miembro de aquella Comisión de Descentralización tendrá un argumento convincente, honesto, digno de creerse, para dar cuenta de su profundo y reprochable silencio, de su olímpico quite. Muy fácilmente, por el contrario, quizá tejan pretextos o hilvanen falacias; o, también, profesen inexcusables mentiras. Veremos.

### *Reprobable indolencia*

¿Por qué no hubo dictamen de la Comisión de Economía sobre los proyectos de Ley del Canon? ¿Acaso porque no tuvo tiempo para evacuar su opinión técnica? ¿Quizá porque los proyectos llegaron a la hora undécima a manos del congresista Víctor

Joy, primero, y Luis Alva, después, presidentes sucesivos de ese grupo especializado?

No, tanto el primero como el último de los proyectos citados llegaron a esa comisión en las mismas fechas en que llegaron a la de Energía, Minas y Pesquería. Esto es, con los mismos ocho y cinco meses de anticipación. Tiempo, pues, también hubo. Harto suficiente. ¿Y entonces?

¿No resulta sorprendente que habiendo sido ambos congresistas ministros de Economía y Finanzas, y dada la experiencia que por ello –supuestamente al menos– puede atribuírseles, no advirtieran oportuna y cabalmente cuán importante y trascendente era el tema que se les había encomendado estudiar? ¿Ni cuántos multimillonarios recursos iban a ponerse en juego con esa Ley del Canon que había empezado a esbozarse? ¿Ni cómo lo que al final la ley dispusiera eventualmente repercutiría en el presupuesto fiscal del país?

¿Cómo entender que no advirtieran nada de aquello en lo que supuestamente estaban con suficiencia entrenados? ¿Tenemos derecho a presumir, más bien y alternativamente, que intuyendo claramente el asunto prefirieron lavarse las manos, evadir su responsabilidad, y no comprarse el pleito? ¿O debemos imaginarlos tan capaces como el que menos? ¿O tan indolentes como el que más?

### *Cuestionable priorización*

Ningún analista serio podría soslayar este otro cargo a los presidentes, pero también a los integrantes, de aquellas Comisiones de Economía del Congreso. Y es que lo que pasaremos a mostrar demuestra fehacientemente la existencia de un muy cuestionable criterio de priorización en la mente de los personajes en cuestión.

En efecto, una semana antes del debate y aprobación de la Ley del Canon, fue debatida y aprobada la Ley 27483 sobre “responsabilidad solidaria de los agentes de aduana”. El proyecto correspondiente, N° 1316, fue presentado por el Poder Ejecutivo el 31 de enero del 2001. Es decir, más de cien días después que el primero sobre el canon. Y, no obstante, y en ese caso, la Comisión de Economía sí evacuó el dictamen correspondiente.

En síntesis, la Comisión de Economía del Congreso formuló antes, y con menos tiempo de estudio, un proyecto que le había llegado después que todos los proyectos sobre la Ley del Canon. ¿Era aquél más importante que éstos? No, ni con medio dedo de frente podría alguien concluir eso. ¿Pero fue acaso la única excepción? No.

En la misma sesión, también con dictamen favorable de la Comisión de Economía, se discutieron y aprobaron los proyectos

de ley 1727 y 0416 sobre establecimiento de la Oficina Sub Regional del Banco Mundial en Lima, y sobre las Centrales Privadas de Información de Riesgos, respectivamente. El primero presentado muy posteriormente al primer proyecto sobre el canon, y el segundo casi simultáneamente con él. ¿Eran más importantes que el del canon? Tampoco.

Así, pues, no uno sino tres proyectos distintos, y obviamente menos importantes, fueron privilegiados en la Comisión de Economía del Congreso por sobre los correspondientes a la Ley del Canon. ¿Con qué criterio se prioriza lo no prioritario, y se posterga lo trascendente? Quizá el siguiente párrafo nos ayude a entender este “aparente” sin sentido.

### *Lobbies discriminatorios*

Sí, según parece, esta es una hipótesis harto verosímil. Porque en efecto, por ejemplo, al momento de sustentar ante el Pleno del Congreso el proyecto 1316, el congresista y ex Ministro de Economía y Finanzas, Luis Alva, hizo saber que la Asociación de Agentes de Aduanas del Perú le había solicitado al presidente del Congreso –formalmente por lo menos–, que interponga “sus buenos oficios, a fin de que, en la brevedad posible, se plantee al Pleno del Congreso la aprobación” del referido proyecto <sup>4</sup>.

Obviamente funcionaron los “buenos oficios” del Presidente del Congreso, del Presidente de la Comisión de Economía, del Congreso en pleno, así como del Poder Ejecutivo. Es decir –y no nos vamos a engañar–, funcionaron los lobbies desplegados ante todos ellos por los Agentes de Aduanas del Perú. Como también los del Banco Mundial y, quizá, los de importantes personajes afectados por los efectivamente cuestionables informes de las centrales de información de riesgos (y deudas).

¿Estamos acaso cuestionando la legitimidad de los lobbies? No, mientras no recurran a recursos vedados son un recurso legítimo en la defensa de los intereses individuales e institucionales. Lo que está en cuestión es entonces que existan lobbies y lobbies. Es decir, los que dan resultados y los que no. Veamos en base a qué hacemos esta afirmación.

El congresista Luis Alva, fundamentando el dictamen sobre el proyecto 1316, argumentó que, en el fondo, con él se buscaba corregir un error y una injusticia “que se está cometiendo con [los] agentes de aduanas en el Perú”. Argumento justo y moralmente incuestionable. Y, sin duda, en defensa de los legítimos intereses de algunos cientos de peruanos.

¿Pero acaso los sustentos de fondo de los proyectos de la Ley del Canon no eran igualmente justos y moralmente también inobjectables? Pero con una diferencia sustantiva: con ellos se estaba reivindicando la defensa de los igualmente legítimos intere-

ses, pero de más de veinte millones de peruanos. Siendo así, ¿por qué en este caso no se evacuó el dictamen de la Comisión de Economía? ¿Quizá porque el lobbie de millones de pobres del Perú, sigue pesando menos que los del siempre minoritario conjunto de poderosos?

¿Cómo si no explicar que funcionen los lobbies de los agentes de aduanas y no los lobbies de otros millones de peruanos? ¿Es que no son los mejores agentes de lobbie de los pueblos del Perú de sus representantes en el Congreso, o muchos de ellos, cuando menos? ¿Será, para terminar, que todavía puede seguirse sosteniendo que el Congreso realmente legisla a espaldas del pueblo o, en el mejor de los casos, considerando a éste como la última rueda del coche?

### *Descriteriada e inoportuna intromisión*

Debemos recordar, para concluir con esta parte del análisis, que el debate y aprobación de la Ley del Canon se produjo el viernes 15 de junio del 2001. Esto es, cuando apenas faltaban 45 días para que asumiera sus funciones el nuevo gobierno. ¿Estamos planteando que el Congreso debe paralizarse en las semanas o meses previos a la transferencia del mando? Ciertamente no.

Ocurría sin embargo que, a todas luces, para todo el mundo menos para el conjunto de los integrantes del Congreso que cesaba, objetivamente la composición del nuevo Poder Legislativo era en términos políticos, ideológicos y morales muy distinta. Y, en honor a la verdad, sin vergonzantes tráfugas, más decente. Lo cual ya es decir bastante. Máxime en un país como el nuestro, donde la política no se cuenta, ni con mucho, entre las instituciones éticamente más acreditadas.

Pues bien, sólo a la luz de la citada constatación objetiva, había sobradas razones para esperar que, de tener ocasión, el nuevo Congreso daría una Ley del Canon diferente. ¿Para qué, entonces, el desatinado anticipo, la descriteriada e inoportuna ingerencia?

¿Acaso para que muchos o algunos congresistas –sobre todo aquellos que no habían sido reelegidos– pudieran regresar en olor de santidad a sus pueblos, y hasta “moralmente” tuvieran razones para increpar a sus bases el “error” de no haberlos vuelto a elegir?

¿Y, quizá también, para que –en infeliz consonancia con la inercia histórica legislativa–, la ley terminara durando lo que un suspiro? Sí, es posible. Porque aquí, en el Perú, todo es posible.

### *Penosa inestabilidad jurídica*

¿Sospecha alguien que delira nuestra imaginación? No, aquí –como en Macondo–, la realidad es más inverosímil que la

fantasía. En efecto, como para no desilusionar a nadie, ¡ya hay actualmente en el Congreso, y previsiblemente por ahora, nueve proyectos para modificar la Ley del Canon recién aprobada! ¡Nueve, sí, nueve! Son los siguientes:

- 0638, proponiendo la modificación del Art. 6°;
- 0648, creando el canon cafetalero;
- 0747, para modificar los Arts. 5° y 11°;
- 0815, sobre el canon y sobre-canon en Piura y Tumbes;
- 0904, postulando el cambio de los Arts. 5° y 9°;
- 1087, acortando el plazo para la reglamentación de la ley;
- 1174, planteando cambios en torno al canon petrolero;
- 1383, planteando cambios a diversos artículos, y;
- 1498, proponiendo modificar el Art. 5°.

Pero hay más, es decir, más sorpresas. Y son a su vez las siguientes:

- El proyecto 1383, como era de esperar, proviene del Poder Ejecutivo, aquel al que la descriteriada ingerencia del anterior Congreso le ganó por puesta de mano.
- Mas, ¡oh nueva sorpresa!, es el único del que –a la fecha en que este párrafo se redacta <sup>5</sup>–, aún no se difunde su texto en la página web del Congreso. ¿Qué querrá cambiar el gobierno del presidente Toledo?
- El proyecto 0638 está suscrito, entre otros, por el congresista Luis Guerrero, actual presidente de la Comisión de Descentralización, y miembro de la que se “autoexculpado” de emitir dictamen en junio de este año.
- Los proyectos 0815 y 0904 están suscritos, entre otros, por el congresista Luis Alva, presidente de la Comisión de Economía que, tras no emitir dictamen, fue “exculpada” por el Pleno del Congreso al debatirse la Ley del Canon.
- Y, el proyecto 1087, presentado por la Célula Parlamentaria Aprista, esto es, también por el congresista Luis Alva, aunque pobres, contiene cifras y cálculos como muchos de los que tanta falta hicieron durante el debate de la ley.

¿Qué comentarios podría hacerse ante tanta barbaridad? ¿Qué calificativos endosar a estas alturas del partido? Con la sinceridad de siempre, esta vez preferimos callar. Bien vale ya un discreto y cuidadoso silencio. Sobre todo porque hay más, mucho más que decir aún.

### *Falta de rigurosidad profesional*

En esta penosa historia del legicidio, el análisis de lo estrictamente formal –pero que afecta el fondo las cosas–, esto es, el



estudio del discurso explícito de todas las leyes a las que hemos aludido, muy probablemente refleja bien cuanto ocurre en todo nuestro “ordenamiento legal”. En este sentido, quizá lo primero que asoma a la mente es cuán poco rigurosos –¿habrá que decir poco profesionales?– son nuestros legisladores y constitucionalistas de turno.

Cuando en la Constitución de 1979 se precisó que el canon –implícito, porque recordemos que no se le menciona como tal– era una fracción “en la renta” que produce la explotación de los recursos naturales, ¿fue una simple omisión no precisar que hablaban de “la renta que percibe el Estado”; o, en su defecto, realmente querían referirse a “la renta” total producida por la explotación...? Porque ésta, la de las empresas que explotan los recursos, es siempre mayor que la porción que entregan al Estado como impuestos. ¿Por qué no fueron lo suficientemente precisos?

Tan obvia era la imprecisión, que fue corregida en el artículo original correspondiente de la Constitución de 1993 por: una fracción “del impuesto a la renta percibido por la explotación...”. Mas como a su vez dejó de precisarse que se hablaba de impuesto a la renta “percibido por el Estado”, fue necesario indicarlo en el texto con el cual se cambió la Constitución en 1995. Pero a su turno en ésta ya no se habla sólo del “impuesto a la renta” sino del “total de los ingresos y rentas obtenidos por el Estado...”. Pero esta última resulta una nueva imprecisión. Porque, en efecto –como pudo apreciarse durante las deliberaciones de la vigente Ley del Canon–, da lugar a que se pueda pensar que el “total de los ingresos...” incluye, por ejemplo, derechos de explotación, regalías, impuesto a la renta, impuesto a las ventas, impuesto selectivo al consumo, y quizá otros tributos.

Quizá tan o más sorprendente que esas imprecisiones sea el hecho de que en los debates de algunas leyes, como en este caso la del canon, los presidentes de las comisiones especializadas, u otros congresistas, exponen definiciones –más o menos precisas, más o menos rigurosas–, que a la postre sin embargo no aparecen finalmente en las leyes, que es precisamente donde deberían estar.

Como vimos, todas las referencias oficiales sobre el canon lo califican como una participación “adecuada” de la población... Pues bien, ¿pueden considerarse igualmente “adecuado” el canon definido alternativamente como: 1) participación del 10 % ad-valorem; 2) del 10 % de la renta de la empresa; 3) del 10 % del impuesto a la renta percibido por el Estado, y; 4) del 10 % de todas las rentas percibidas por el Estado; siendo que pueden ser cifras muy desiguales?

El ejemplo hipotético que presentamos resulta bien ilustrativo (asúmase las cifras en millones de dólares).

<b>Concepto</b>	<b>Empresas petroleras</b>	
	<b>“A”</b>	<b>“B”</b>
Valor de ventas de petróleo	250,0	100,0
Renta o Utilidad final de la empresa	33,3	—
Impuesto a la Renta pagado al Estado (30 %)	10,0	—
IGV sobre las ventas pagado al Estado (18 %)	45,0	18,0
<b>Distintos canon posibles</b>		
1) 10 % ad-valorem	25,0	10,0
2) 10 % de la renta de la empresa	3,3	—
3) 10 % del impuesto a la renta obtenido por el Estado	1,0	—
4) 10 % de todas las rentas percibidas por el Estado	5,5	1,8

Bajo ningún criterio es lo mismo que el canon sea 25 millones de dólares, como resulta en el caso 1) para la empresa “A”; que 0 dólares, como resulta en los casos 2) y 3) para la empresa “B”. Ni son iguales esas cifras a las que resultan en los otros casos. ¿Cómo puede legislarse con tanta ligereza? ¿Y no es una grosera burla calificar de “adecuado” a un canon de 0 dólares?

De otro lado, y en perspectiva geográfica, ¿con qué criterio a un departamento, como Loreto, se le asignó el canon tipo 1), y a otros, como Piura y Tumbes, se les asignó el tipo 3), significativamente menor? En todo caso, más razonable habría sido asignar un canon más elevado a estos últimos, porque llevan un siglo entregando el petróleo de su subsuelo sin recibir un centavo, en tanto que el canon a Loreto lo viene beneficiando casi desde el inicio mismo de la producción.

Según el congresista Daniel Núñez <sup>6</sup>, sin gozar de ningún tipo de canon, las poblaciones del extremo norte del territorio peruano han visto extraerse de su suelo tanto como 30 mil millones de dólares en petróleo. En tal virtud, sin haber estado en práctica el canon del 10 % ad-valorem, por ejemplo, simple y llanamente han sido históricamente despojados de 3 mil millones de dólares. Había hartas razones para resarcirlos “adecuadamente”. Pero no se hizo así.

Por su parte, ¿cuán seriamente estudiadas pueden considerarse aquellas disposiciones emanadas durante el gobierno de Velasco, mediante las cuales, en sólo cuatro años, el canon pesquero pasó sucesivamente del 1,5 al 3 y luego al 2 % del valor FOB de las exportaciones harineras?

A su turno, pero esta vez en perspectiva política, ¿en mérito a qué el segundo gobierno de Belaúnde redujo drásticamente el canon petrolero del 10 % ad-valorem que fijó el gobierno de Morales Bermúdez, para Loreto; al 10 % de la renta, para el caso de Piura y Tumbes? ¿Y por qué en este último caso tampoco se

precisó si era la renta de las empresas o la renta percibida por el Estado?

Para concluir, ¿por qué durante el gobierno de Paniagua, al dictarse la vigente ley del canon, Ley N° 27506, se dispuso en los casos de los canon minero, hidroenergético y pesquero que sean el 50 % del total de los Ingresos y Rentas...; en el caso del canon gasífero que sea el “50 % los ingresos por Impuesto a la Renta y las Regalías...”; y en el caso del canon forestal que sea el “50 % del pago del derecho de aprovechamiento...”? ¿Puede alguien mostrar los estudios técnicos en los que sustentó las diferencias, y los criterios que las justifican?

Como se recuerda, en el caso del monto del canon minero indicamos que sólo en él la ley vigente específicamente señala que “no podrá ser afectado por los beneficios e incentivos tributarios que recaigan sobre el Impuesto a la Renta”. Un ejemplo hipotético puede aclararnos las cosas (asúmase también las cifras en millones de dólares).

<b>Concepto</b>	<b>Empresas mineras</b>	
	<b>“X”</b>	<b>“Y”</b>
Valor de ventas de minerales	300,0	150,0
Renta o Utilidad final de la empresa	40,0	16,7
Reinversión: 100 % de utilidades	40,0	—
Impuesto a la Renta pagado al Estado (30 %)	—	5,0
Derechos de vigencia de la explotación pagados al Estado	5,0	2,0
<b>Distintos canon legislados</b>		
1) D. S. N° 88–95–EF (20 % del impuesto a la renta)	—	0,9
2) Ley 27506 (50 % del total de ingresos, sin benef. tribut.)	8,5	3,5

Es decir, en el caso 1), al amparo de lo dispuesto por el Decreto Supremo N° 88–95–EF, la empresa minera “X”, habiendo reinvertido íntegramente sus utilidades, no pagó impuesto a la renta y, en consecuencia, tampoco hubo lugar a canon para las poblaciones de las zonas productoras.

Ése fue exactamente el argumento que esgrimió el congresista Ronnie Jurado <sup>7</sup> durante la discusión del proyecto de la vigente Ley del Canon. Porque, en efecto, la reinversión de Southern en Toquepala, por lo menos en 1999, había dejado a Tacna y Moquegua sin canon.

Así, para “resolver” el problema, la vigente Ley 27506 dispone que el monto del canon minero no podrá ser afectado por los beneficios tributarios a la reinversión. En otras palabras, aunque las empresas reinversoras no paguen impuesto a la renta, de todos modos habrá canon. Mas, para sorpresa de todos, de lo

que no da cuenta tan reciente ley, es, en tal caso, ¿quién y de dónde paga el canon correspondiente?

Durante el debate, el propio congresista Jurado, seguramente convencido de que sabía lo que decía, expresó que lo pagarían las empresas: “ya no solamente pagarán (...) el 20 % del impuesto a la renta, sino que pagarán el 50 %...”<sup>8</sup>. Más adelante, durante el mismo debate, Jurado –y gran parte de los miembros del Congreso– fueron claramente ilustrados por el congresista Manuel Masías<sup>9</sup>. Éste, en efecto, precisó que, técnicamente, no correspondería pagarlo a las empresas sino el Estado, poniendo en juego –como veremos–, el recurso de una renta ficta (renta supuesta aunque efectivamente no percibida por el Estado).

En el ejemplo que acabamos de presentar, bajo la ley vigente, caso 2), la empresa minera “X” sólo pagaría al Estado 5 millones de dólares por derechos de explotación. Pero el canon resultante sería 8,5 millones de dólares [(12 que resultarían de un ficticio impuesto a la renta + 5 de derechos) / 2].

La diferencia, pues, en la práctica, y para concretar el canon a que tienen derecho las poblaciones de áreas mineras, tendría que pagarla el Estado recurriendo a otros de sus ingresos. Mas esa obligación, a diferencia de lo que ante un caso muy similar expresamente se especificó en la Ley 26390, esta vez fue omitida en la Ley del Canon. ¿Imagina alguien que el amenazante embrollo está sólo referido al caso de las explotaciones mineras? Ojalá fuera así.

En efecto, y sorprendentemente, puede ocurrir no sólo en la minería. Y es que el Art. 4.1° de la ley en cuestión expresa: “Las personas naturales o jurídicas podrán acogerse a cualquier beneficio o incentivo tributario que recaiga sobre el Impuesto a la Renta, sólo después de haber cancelado el monto que corresponde al canon”.

Puede ocurrir en cualquier tipo de explotación de recursos naturales, dado que este artículo no hace restrictivo el asunto a la minería. ¿Para qué, entonces, el Art. 9° estipula inútilmente la especificidad de la minería a ese respecto?

No obstante, por si fuera poco cuanto venimos observando, en la última línea del penúltimo párrafo acaba de quedar en evidencia un problema aún mayor. En efecto, dispone que serán las empresas, ya como personas naturales o jurídicas, las que tienen que cancelar “el monto que corresponde al canon”.

Lógica y técnicamente –tanto en el terreno de la contabilidad, como de la economía y del derecho– asistía toda la razón al congresista Manuel Masías. Mas primero el Congreso, con la firma de Carlos Ferrero, su Presidente, y Henry Pease, su Segundo Vicepresidente; y luego el Ejecutivo, con la firma de Valentín Pa-

niagua, Presidente, Javier Pérez de Cuellar, Presidente del Consejo de Ministros, y Javier Silva Ruete, Ministro de Economía y Finanzas; terminaron dándole la “razón” al congresista Ronnie Jurado.

Así se construye aún el sistema jurídico con que se manejan las cosas en nuestro país. Formalmente son deplorables las imprecisiones de muchísimas leyes –incluidas las Constituciones–. Inauditas las contradicciones en que incurren. Inimaginables todos los contrasentidos. Y nefastos los vaivenes del inacabable, engorroso y kafkiano cuerpo legal del Perú.

### *Ininteligible e irresponsable enredo*

En segundo lugar, aunque ya sin requerirse mayor desarrollo, puede sostenerse que estas leyes –como casi todas en el país–, habida cuenta de sus imprecisiones y otras perlas, resultan siempre tan complejas y enrevesadas, que no puede sino pensarse que están hechas por abogados –y cuasi juristas– para que, en función de los intereses que representan otros miembros de esa cofradía, sólo las entiendan y desenreden –si pueden–, otros abogados.

Resulta absolutamente obvio que ninguno de quienes han legislado en esta materia ha tenido nunca en mente al poblador peruano. Para nuestros legisladores, según parece, no es una obligación que las leyes sean total y perfectamente inteligibles por todos los peruanos. “Si entienden bien, y sino también”, parece ser su consigna. Los integrantes de la Defensoría del Pueblo tendrán que asumir una nueva obligación al respecto: defender al pueblo contra la infame agresión que significa el ininteligible cuerpo jurídico del país.

A este respecto surge entonces nuestra tercera observación. Si no fuera por el recuento que nos hemos visto obligados a hacer, tampoco tendríamos hoy conciencia de cuánto y cómo han cambiado tantas leyes en el transcurso de nuestras vidas. Esto muestra –si no demuestra–, cuán escasamente son difundidas nuestras leyes. Y, por eso, cuán poco calan en nuestra conciencia.

Planteamos –para un estudio de ciencia política y sociología–, una nueva hipótesis: al centralismo elitista no le interesa, no le conviene, que las leyes, o por lo menos algunas, se difundan mucho. Eso, entre otras cosas, le permite que, sin mayor escándalo, pueda cambiarlas con la misma facilidad con que las dictó. Y, sobre todo, siempre en conciábulo, de espaldas al país.

El ir y venir de las leyes no es una excepción en nuestra patria. Es más bien la norma, lo cotidiano, lo habitual. Pues bien, ésa es una buena prueba de que legislar viene siendo una acción absolutamente irresponsable, en el sentido de que, finalmente, nadie resulta responsable ni asume responsabilidad por tan nefasto vaivén, ni por las conductas que lo suscitan.

Frente a tan importante constatación, en el contexto de la descentralización deberá operarse de modo drásticamente distinto. Todas y cada una de las leyes –salvo ante catástrofes–, deberán darse con y tras un estudio concienzudo, con prepublicación sin excepciones, con participación técnica multidisciplinaria, con amplio debate público, etc. Y, una vez aprobada, bajo mandato constitucional, deberá tener una vigencia de por lo menos veinte años. Con derecho a desacato y rebeldía si se cambia antes de ese plazo. Ello sería suficiente para que los legisladores inviertan su tiempo en dictar nuevas leyes, en vez de malgastarlo en cambiar las precedentes.

Nada de lo que planteamos debe hacer añorar a algunos la tan mentada bicameralidad. Ella tampoco fue nunca garantía de estabilidad en las leyes. Baste recordar que hubo dos cámaras legislativas en el período 1980–1991, y fue en él donde se dio la mayor cantidad de cambios y normas imprecisas a las que nos hemos referido.

Surge entonces como importantísima lección que, además, todas las leyes deben contar con adecuada difusión y pedagógica explicación masiva. Es absurdo que su difusión se circunscriba a la publicación en el diario oficial.

### Lecciones económicas de esta historia

#### *Ausencia de canon = centralismo*

Nos queda sin embargo por analizar los aspectos más trascendentes del sistema, esto es las consecuencias de que se legislara como se ha venido haciendo y, en particular, que precisamente no se legislara ni dispusiera la existencia de canon generalizado, o sus equivalentes, durante los 180 años de nuestra vida republicana.

A todas luces, la ausencia de canon, y en general el impedimento de que las provincias retengan parte de la riqueza generada en su suelo, puede considerarse una de las principales modalidades con que se ha afianzado el centralismo del poder, y se ha producido la concentración de la riqueza en Lima.

¿Es posible calcular el monto de la riqueza natural extraída de nuestro territorio? ¿Y cuantificar el valor de la misma? Y, entonces, ¿estimar siquiera en números gruesos la magnitud del canon que habría producido, y que no se ha distribuido entre las provincias del Perú, sino del que, a través del Estado, se ha concentrado fundamentalmente en Lima?

Sí es posible. Pero no con la precisión que en rigor se debería. Entre otras razones, pero principalmente, porque el Estado, sistemática –e inercialmente, diremos–, sigue haciendo lo indecible para que el asunto no llegue a desentrañarse. De un lado,

porque se sigue escondiendo la información básica como “secreto de estado”. Y, de otro, porque allí donde se dispone de alguna información, ésta es incompleta. La burocracia estatal, hasta ahora, es incapaz de elaborar información mínimamente aceptable, y útil para el país.

No obstante, es posible componer un cuadro que, aunque incompleto, permite conocer la gigantesca magnitud de la riqueza extraída, su valor aproximado y, en consecuencia, el canon que habría producido.

Empecemos el caso del petróleo. De la información que proporciona el Ministerio de Economía y Finanzas para el Presupuesto Fiscal para el 2002, se conoce por ejemplo que los departamentos de Piura, Tumbes, Loreto y Ucayali, habrán de recibir un canon ascendiente a casi 62 millones de dólares. ¿Puede estimarse esa cifra también como un adecuado promedio anual desde 1900 por ejemplo? Resulta muy difícil saberlo. Intentemos entonces por otro camino.

El *Anuario Estadístico de Hidrocarburos 2000*, del Ministerio de Energía y Minas <sup>10</sup>, muestra que el país ha producido desde 1863 las siguientes cantidades de petróleo por área geográfica:

Área geográfica	Desde	Millones de barriles
Costa Norte (Piura, Tumbes)	1863	1 094,1
Zócalo Continental (Piura, Tumbes)	1955	298,3
Selva Norte (Loreto)	1971	826,7
Selva Central (Ucayali)	1939	21,1
Área Surcordillerana (Puno)	1906	0,3
Total		2 240,5

Es decir, en el período 1863–2000 el Perú produjo 2 240,5 millones de barriles de petróleo. ¿Mas cuál puede estimarse como el valor de esa producción? Resulta difícil llegar a una cifra definitiva, poco discutible. Recuérdese que el valor de este producto, desde 1973 en adelante, no sólo subió drásticamente sino que viene fluctuando de manera incesante. El precio ha llegado a estar buen tiempo por encima de 30 dólares por barril.

De la información –recientemente referida – que el congresista Daniel Núñez presentó al Congreso en junio pasado, puede colegirse que para la producción del extremo norte del país él ha estimado un valor promedio de 21,5 dólares por barril (el dato es bastante digno de tomarse en cuenta porque el ingeniero Núñez ha sido muy alto funcionario de PetroPerú). Hoy, sin embargo, el valor promedio es del orden de 18 dólares / barril, según estadísticas que proporciona el FMI <sup>11</sup>.

Asumiremos este último dato también como promedio ponderado histórico por barril de petróleo. En tal virtud, la producción extraída tendría un valor de 39 700 millones de dólares y, entonces, el canon petrolero correspondiente un monto de 3 970 millones de dólares.

De otro lado, la Selva peruana, produjo y exportó una gran cantidad de caucho a partir de la década de los ochenta del siglo XIX y por espacio de 70 años. No hemos encontrado cifras de producción y menos un dato que permita estimar el valor de la misma. Se sabe sí que su importancia en el contexto de las exportaciones peruanas creció de 9 %, en 1897, a un muy significativo 22 % en 1907 <sup>12</sup>. Nos permitiremos asumir que el canon cauchero fue el 10 % de la cifra que hemos asumido para el petrolero. Habría reportado entonces 397 millones de dólares.

Para la minería hemos podido encontrar cifras muy precisas sobre la producción y los períodos correspondientes <sup>13</sup>, pero no así sobre el valor. A efectos de estimar éste, asumimos para el cálculo los precios que hemos encontrado en INTERNET para el 29 de diciembre del 2001. Los impresionantes resultados son los siguientes:

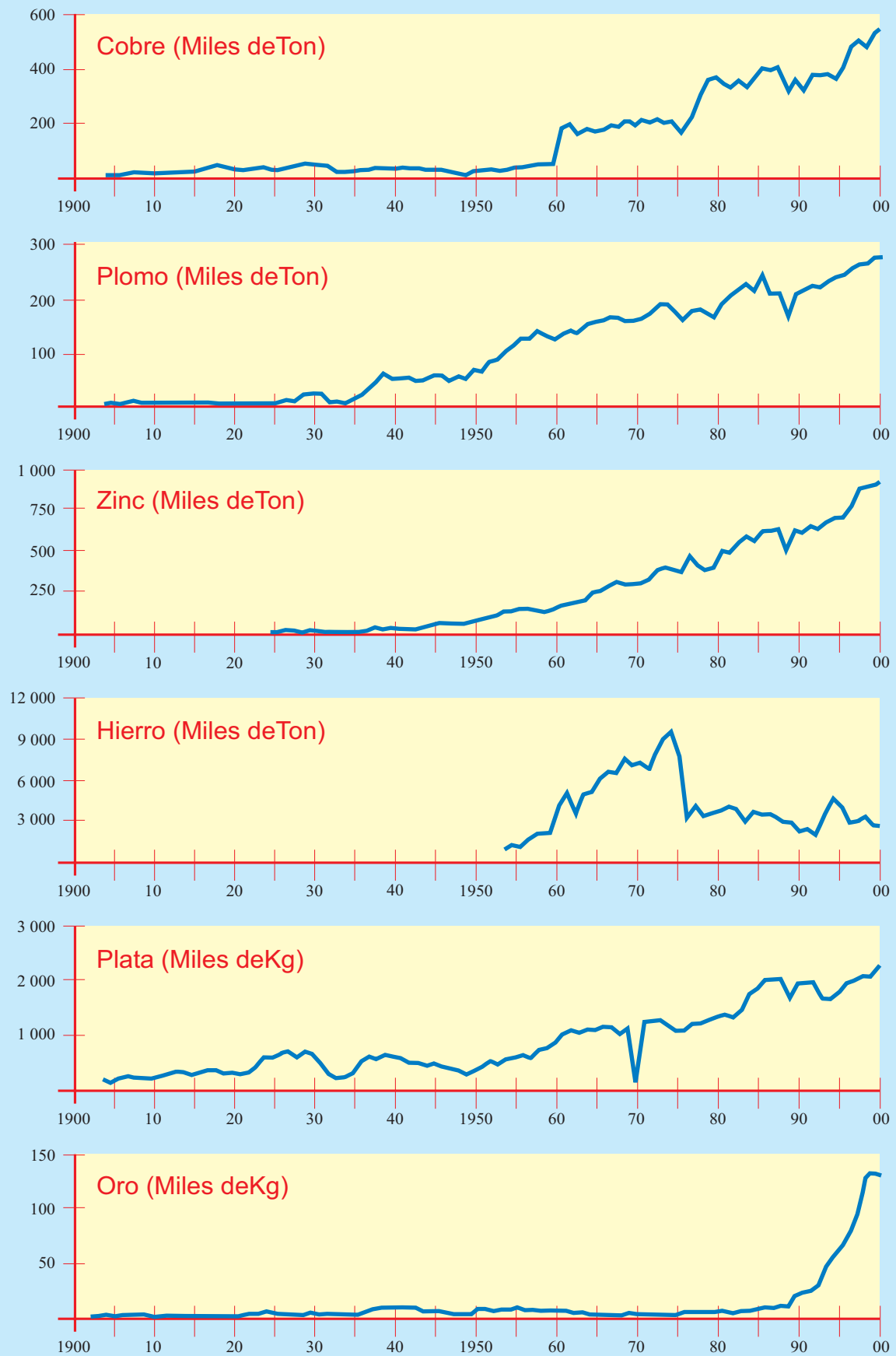
Mineral	Período (desde)	Producción Toneladas	Valor Millones de \$
Antimonio	1915	53 786	–
Bismuto	1914	35 568	–
Cadmio	1943	19 052	–
Cobre	1903	15 284 000	22 192
Estaño	1936	295 000	1 139
Hierro	1953	199 938 000	5 096
Indio	1945	106	–
Molibdeno	1915	109 192	–
Oro	1901	1 202	14 547
Plata	1903	87 684	17 156
Plomo	1903	10 038 000	5 054
Zinc	1901	22 679 000	17 418
<b>Total</b>			<b>82 602</b>

Es decir, sólo para los productos para los que ha sido posible estimar el valor, que sin duda son sin embargo los más representativos, el Perú habría producido y exportado minerales por el equivalente actual de 82 602 millones de dólares desde 1901. Y el canon minero correspondiente habría sido de 8 260 millones de dólares. Las curvas de volúmenes exportados de los principales minerales las presentamos en el **Gráfico N° 4**.

Para el caso de la minería queda retrotraernos a cuanto ocurrió en el siglo XIX. Veamos. Durante los primeros años de la República –aun cuando en general el país lo desconoce–, el Perú fue un gran exportador de oro y plata. Hacia 1838–39 el país



**Gráfico N° 4**  
**100 años de producción minera en el Perú**



exportaba entre dichos metales preciosos 6,5 millones de soles de la época, que representaban el 80–81 % de nuestras exportaciones <sup>14</sup>. Y, traídos a valor presente, equivalen aproximadamente a 5 410 millones de dólares de hoy <sup>15</sup>.

Hacia 1820, sin embargo, y según hizo saber San Martín al gobierno inglés, las exportaciones peruanas eran de 6,2 millones de pesos <sup>16</sup>. De ese monto, Luis Benjamín Cisneros estimó que el 52 % era por exportación de minerales <sup>17</sup>. Actualizado el valor inicial, podemos inferir entonces que las exportaciones de oro y plata en 1820 fueron del orden de 2 690 dólares de hoy. La comparación permite intuir cuán grandemente quedaron sacrificadas las exportaciones de metales preciosos como consecuencia de la guerra de Independencia. Pero, también cuánto se recuperaron en las décadas posteriores, en que sostenidamente habría subido en el orden de casi 4 % anual. Tasa sin embargo sensiblemente inferior a la que manifestarían otros productos más adelante.

Para las primeras seis décadas de la historia republicana peruana, bien vale tener presente que su economía manifestó una expansión casi prodigiosa –y de cuyo tenor casi no se hacen eco los textos de Historia más difundidos–. En efecto véase por ejemplo el valor creciente de las siguientes exportaciones <sup>18</sup>:

Producto	Período		Valor exportado		Crecim. promed.
	Año Inicial	Año Final	Miles Lib.	Est.%	
Lanas	1834	1840	6,7	108,0	59
Algodón	1835	1840	4,9	30,6	44
Salitre	1833	1840	16,6	135,3	35

Y, complementariamente, los volúmenes en toneladas de los siguientes productos <sup>19</sup>:

Producto	Período		Valor exportado		Crecim. promed.
	Año Inicial	Año Final	Miles Lib.	Est.%	
Guano	1840	1870	6,1	451,5	12
Azúcar	1871	1878	4,5	60,8	45

Pues bien, si en ese contexto, razonablemente se asumiera que las exportaciones de metales preciosos mantuvieron la modesta tasa de promedio de crecimiento precedentemente registrada, el monto exportado en 1860 ascendería a 12 700 millones de dólares. Siendo una cifra muy significativa, era ya, no obstante tan sólo el 30 % de nuestras exportaciones. Pues creciendo a una tasa mucho mayor desde 1940, el guano había pasado a desplazarlos en importancia, representando para entonces el 60 % de las mismas (dato éste que una vez más confirma la enorme magnitud que tuvo este producto en la economía peruana de entonces).

Pues bien, respecto de los metales preciosos, las cosas no habrían cambiado hasta 1880, cuando los ejércitos chilenos estu-

vieron ya en suelo peruano. En tal virtud, las exportaciones peruanas de oro y plata habrían ascendido, desde los inicios de la República, hasta esta última fecha, a la muy cuantiosa –y sospechosamente silenciada– suma de 665 800 millones de dólares actuales.

No obstante, en ausencia de información que permita corroborar tan extraordinaria cifra, concederemos que ella nos obliga a una actitud más conservadora. Asumiremos que, desde 1839 en adelante, las exportaciones de metales preciosos sólo crecieron, por ejemplo, a una tasa promedio anual de 1 %. En este caso, el valor total resultante de las exportaciones, entre 1820 y 1880 habría sido de 357 400 millones de dólares. Y, entonces, el canon minero resultante del orden de 35 740 millones de dólares.

Y si mantenemos la cifra que dimos sobre el valor total de las exportaciones de guano al iniciar este libro –en *Rebelión contra el centralismo*–, respecto de que habría sido del orden de 133 000 millones de dólares actuales, el canon correspondiente habría sido entonces del orden de 13 300 millones de dólares.

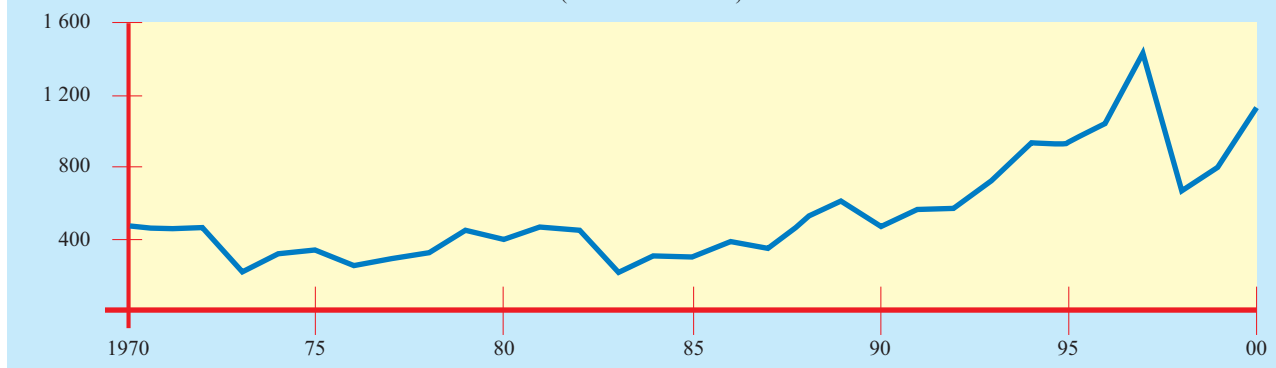
Durante el siglo XIX, sin embargo, y como se ha adelantado, la economía peruana produjo y exportó además grandes cantidades de salitre, pero también lanas, cobre, azúcar y algodón. Cifras detalladas del valor de las exportaciones de dichos productos, entre 1841 y 1876 –y proporcionadas por Heraclio Bonilla <sup>20</sup>–, nos permiten afirmar que sus correspondientes valores presentes son:

Producto	Valor Exportado	Canon	Millones de \$
	Millones de \$	%	
Salitre	54 095,2	10	5 409,5
Lanas	16 345,1	5	817,3
Cobre	6 434,9	10	643,5
Azúcar	3 192,1	5	159,6
Algodón	2 921,2	5	146,0
<b>Total</b>	<b>82 988,5</b>		<b>7 175,9</b>

Por otro lado, conjuntamente con el guano, el mar peruano ha sido pródigo para la captura masiva de especies como la anchoveta que, tras ser procesada, viene permitiendo exportar grandes cantidades de harina y aceite de pescado. Pues bien, según informa el Ministerio de Pesquería <sup>21</sup>, y actualizando los datos de valor exportado en dólares con una tasa de 1% anual, entre 1970 y el año 2000 el Perú ha exportado harina y aceite de pescado por un valor total de 16 800 millones de dólares. La curva con el valor actualizado de las exportaciones pesqueras la presentamos en el **Gráfico N° 5**.

En 1969 –conforme hemos citado anteriormente–, el gobierno creó el canon pesquero con un valor de 1,5 % de las ex-

**Gráfico N° 5**  
**Exportaciones pesqueras / Valor actualizado**  
 (Millones de dólares)



portaciones FOB. Y, posteriormente, lo varió a 3 y 2 %. ¿Por qué no lo estableció en 10 %, como pocos años más tarde lo haría con el petróleo? Nunca lo sabremos. Lo que sí sabemos es que, por entonces, y por lo menos hasta 1980, el Perú no sólo era el mayor productor mundial de esos productos, sino que la harina aún no competía con el sorgo, competencia que hoy notoriamente restringe la libertad de los precios de exportación de nuestra producción pesquero-industrial. En razón de ello, asumiendo entonces un canon de 10 % para el período 1970–80, y de 5 % para el lapso 1981–2000, la resultante da un canon por valor de 1 037 millones de dólares.

A su turno, y conforme presenta el Ministerio de Agricultura <sup>22</sup>, las exportaciones agroindustriales tradicionales del Perú (algodón, azúcar y café), han tenido, a sus correspondientes valores anuales, un total de 10 550 millones de dólares entre 1950 y 1999. Actualizando también los valores anuales a una tasa de 1 % anual, dicha suma se eleva al equivalente aproximado de 13 400 millones de dólares actuales.

Pero a su vez se dispone de cifras <sup>23</sup> que permiten estimar las exportaciones de algodón y azúcar, entre 1900 y 1919, en 2 683 y 4 016 millones de dólares actuales, respectivamente. Así, en base a los promedios anuales resultantes, la proyección para toda la primera mitad del siglo XX se eleva a 17 600 millones de dólares.

Siendo que siempre han sido productos de gran competencia en el mercado internacional, estimaremos el canon agroindustrial en 5 % del valor de las exportaciones. Así, éste, en suma, tendría entonces un valor de 1 550 millones de dólares.

En lo que a turismo receptivo se refiere, la Comunidad Andina <sup>24</sup> informa que entre 1990 y 1999 habrían llegado al Perú 4,6 millones de turistas. Siendo que la tasa de crecimiento promedio entre una y otra fecha fue de 2,5 % al año, asumimos el mismo ratio para estimar cuál habría sido el flujo turístico en 1950: 116

mil turistas. Así las cosas, entre 1950 y 1999 habrían llegado al país 12,8 millones de turistas. Asumiendo a su vez un canon de 10 dólares por turista, la cuantía total del canon turístico habría sido de 128 millones de dólares. Por lo demás, un dato significativo para la proyección de los dividendos que puede reportar el turismo al Perú es que, mientras en 1990 el gasto promedio por turista fue de 770 dólares (a valores actualizados), en 1999 fue de 1 300 dólares.

Para terminar, permítasenos estimar cuál habría sido el beneficio por canon aduanero. Una de las más recientes disposiciones legales dictada por el Congreso de la República es la Ley 27613 (27-12-01), que establece el mismo como el 2 % del total de las rentas aduaneras que se capta en el país. Esto es, el 98 % restante como ingresos de libre disponibilidad del Gobierno Central. Más centralista no puede ser tal medida adoptada por la Comisión Permanente del Congreso a nombre del Pleno de éste.

Sin duda, la demanda por ese 98 % de las rentas aduaneras es una consecuencia de las crecientes necesidades del Gobierno Central. Pero no para atender las urgencias del desarrollo. Sino, como largamente se ha visto en el primer tomo de este libro, para solventar su inaudita ineficiencia. Resulta entonces inaceptable estimar el canon dejado de recibir en el pasado por las provincias y regiones del Perú a la luz de las restricciones que marca una ineficiencia absolutamente cuestionable.

Otra, absolutamente otra habría sido la historia del Perú si, desde el principio de la República, con criterios amplia y generosamente descentralistas, se habría concedido a las provincias con ubicación para cobrar rentas de aduana, el derecho a disponer, por lo menos, del 10 % de las mismas. Nuestro cálculo será entonces sobre esta cifra.

Según el Ministerio de Economía y Finanzas, para el año 2002 las rentas de aduana constituirán aproximadamente el 12 % de los ingresos corrientes del Presupuesto. Pero cómo estimar el monto total captado. En ausencia de información, es realmente complejo. No obstante, una vez más, nos veremos obligados a estimaciones muy gruesas.

En 1865, por ejemplo, el presupuesto del Estado era de 14 216 000 pesos <sup>25</sup>, equivalentes a 3 150 millones de dólares actuales. En tanto que las importaciones eran del orden de 16 000 000 <sup>26</sup>. Se desconoce el presupuesto para 1820, pero sí el monto de las importaciones en esa fecha: 8 079 000 pesos. Asumamos que entre presupuesto e importaciones se dio en 1820 la misma relación que en 1865. En tal caso, el presupuesto de 1820 fue del orden de 1 590 millones de dólares. Difícilmente el presupuesto fiscal se elevó en los años siguientes –a valores constantes– muy por encima de la cifra presentada para 1865. Pero cayó a su más

mínima expresión en 1880 (para el que asumiremos la misma cifra de 1820), y lentamente fue recuperándose posteriormente hasta los 10 000 millones de dólares de hoy.

Sobre esas bases, y asumiendo también que el promedio de captación de rentas de aduana fue el mismo 11,4 % de los ingresos estatales (sin considerar endeudamiento), el total de captado en aduanas habría ascendido entonces, desde 1820 al 2001, a 98 700 millones de dólares, para el que, sobre el 10 % que hemos planteado para el canon aduanero, éste se habría elevado a la suma de 9 870 millones de dólares.

Como dato accesorio, pero importante a la luz de la necesidad de descentralizar el país, debe conocerse que mientras en 1830, el 48 % del movimiento de importaciones se canalizaban a través del Callao <sup>27</sup>, hoy, por lo menos en lo que a cantidad de contenedores se refiere, el 90 % de los mismos ingresan por este punto del país.

También vale la pena tener presente que, hasta antes del boom guanero, las rentas de aduana representaban el 40 % de los ingresos fiscales. Sin embargo, los grandes ingresos por la explotación y exportación de guano las redujeron al 15 % <sup>28</sup>. Y, en 1887, durante el proceso de recuperación post bélico, las rentas de aduana representaron el 80 % de los ingresos fiscales <sup>29</sup>.

El resumen general, por períodos, es el siguiente:

Productos	Período	Valor Prod / Exp Millones \$	Canon no Distr. Millones \$
<b>Siglo XIX</b>			
Oro, plata	1820–1880	357 400	35 740
Guano	1840–1870	133 000	13 300
Salitre, etc. / Siglo XIX	1841–1876	82 989	7 176
<b>Siglo XIX–XX</b>			
Caucho		?	397
Aduanas	1820–2001	98 700	9 870
<b>Siglo XX</b>			
Petroleo	1901–2001	39 700	3 970
Minería	1901–2001	82 602	8 260
Harina y Aceite Pesc.	1970–2001	16 800	1 037
Export. Agrarias Trad.	1950–1999	13 400	670
Turismo	1950–1999	–	128
<b>Total</b>			<b>80 548</b>

*Durante la República los pueblos del Perú han dejado de percibir por lo menos 80 000 millones de dólares a que tenían derecho por la riqueza extraída de su suelo.*

Es decir, el canon que el Estado peruano habría dejado de distribuir entre las diferentes regiones y provincias del país sumaría poco más de 80 500 millones de dólares. No es pues, desde ningún punto de vista una cantidad despreciable, ni mucho menos.

Y dicha suma, como largamente se ha visto en *Rebelión contra el centralismo*, no ha tenido otro infeliz destino que dispendio inútil, la corrupción y, entre otros, la subvención del aberrante crecimiento urbano de Lima.

Si ese monto, y aunque sólo fuese él, hubiese sido distribuida entre las áreas productoras, y responsablemente invertido en ellas y por ellas, otro sería el panorama que mostraría hoy el país.

*Impuestos = centralismo = pobreza*

Pero el Gobierno Central, además de disponer del canon que debió distribuir entre las áreas productoras, dispuso libremente de todos los ingresos que obtuvo por concepto de impuestos y otras rentas. ¿Cuál habría sido la suma total que han manejado los sucesivos gobiernos desde los inicios de la República?

A nuestro juicio, no es otra que la misma que nos ha servido de base para estimar las rentas de aduanas captadas desde 1820. Y que no es sino la suma de los presupuestos fiscales que habría tenido el país desde sus inicios como república. Esto es, según nuestros cálculos, tanto como 865 700 millones de dólares.

Agréguese a ello el saldo neto de la Deuda Pública total a diciembre del 2000. Así, los ingresos totales de los que habría dispuesto el Gobierno Central a lo largo los 180 años de nuestra historia republicana sumarían 888 130 millones de dólares.

¿Mucho, poco? Depende de cómo se mire. Ese monto representa, por ejemplo, algo menos de la mitad de la producción de un año en Alemania <sup>30</sup>. O las ventas de cinco años de la Mitsubishi <sup>31</sup>, la empresa de mayor volumen de ventas actualmente en el mundo.

En sus más grandes rubros, y para ser consistentes con otras grandes cifras que dimos en el primer tomo de este libro y antes también en éste, todo hace pensar que de la enorme suma se ha dilapidado por lo menos los siguientes recursos:

<b>Concepto</b>	<b>Monto Millones de \$</b>	<b>%</b>
<b>Gastos absolutamente inútiles</b>		
Consolidación de la Deuda Interna (siglo XIX)	103 000	11,6
Burocracia excedentaria	70 160	7,9
Malas adquisiciones y negociados	39 960	4,5
Coimas (Bienes y Serv., Inversiones)	7 100	0,8
Coimas (Adquisiciones militares)	5 330	0,6
<b>Gastos muy discutibles</b>		
Parte del gasto en Defensa Nacional	222 030	25,0
<b>Total</b>	<b>447 580</b>	<b>49,6</b>

En síntesis, pues, nuestro Estado, centralista, corrupto e ineficiente, ha dado un deplorable uso a casi el 50 % de los recursos que ha manejado. ¡447 580 millones de dólares incalificablemente echados a perder! A todas luces, sólo el 50 % restante habría tenido un uso razonable. Como el que los estados más desarrollados dan casi al íntegro de los recursos de que disponen: planilla pública de dimensiones adecuadas, gastos corrientes necesarios, la parte correspondiente a los gastos adecuados de defensa, pago de intereses de deuda, etc.

A la luz de esa patética realidad, tenemos derecho a preguntarnos, ¿tiene autoridad moral este Estado centralista para pretender seguir manejando, sólo él y nadie más, los asuntos del Perú? No, no la tiene. Debemos reconocerlo y debemos exigir –con todo derecho– que las cosas cambien drásticamente.

Porque, como veremos, los recursos en juego, para el futuro históricamente inmediato, son todavía más grandes. Es decir, el riesgo de desperdicio es todavía mayor. Así, advertidos como estamos, el crimen no sólo sería más grande, sino que difícilmente habría nombre que darle.

### *La utopía robada*

Frente al dantesco y sombrío panorama planteado hasta aquí, surge inevitable la pregunta: ¿pudo haber sido distinta la historia republicana? Nuestra respuesta, categóricamente, es sí. Pudo y debió ser distinta.

Hace más de quince años, el historiador peruano Pablo Macera sostuvo –fundamentalmente a partir de lo acontecido en el Perú durante el siglo XIX–, que de haberse manejado los recursos de otra manera “el Perú hubiese tenido un desarrollo histórico económico similar al de Japón” <sup>32</sup>.

Desde entonces –debemos admitirlo– esa hipótesis provisional estuvo permanentemente en nuestra mente. Hoy, aun cuando no podemos sostener que la hemos probado científicamente –también debemos admitirlo–, tenemos la convicción de que es ya una hipótesis sólida y consistente. Bien merece que sea sometida, por los especialistas, a un examen riguroso.

Entre tanto, permítasenos demostrar que, a partir de los mismos recursos de que dispuso el Estado peruano en 1821, cuantitativamente, por lo menos, nuestra historia pudo ser muy distinta, e incluso muy semejante a la que postuló Macera. Veamos.

Asumiendo –para efectos de un cálculo provisional– que la relación PBI vs. Presupuesto Fiscal siempre fue la misma en el Perú, el presupuesto de 1820 daría cuenta de un PBI del orden de 7 950 millones de dólares.



El desarrollo, sin embargo, y como se ha visto en *Rebelión contra el centralismo*, tiene como prerrequisito indispensable la descentralización. Asumamos entonces también que ésta se dio desde el principio. Y que, así, todos y cada uno de los miles de pueblos del Perú de entonces, no sólo pudieron manejar sus recursos, sino que los manejaron bien, invirtiendo sistemática y permanentemente en el territorio.

En esas condiciones, ¿qué habría entonces ocurrido en nuestro país si, en vez de un crecimiento tan magro como el históricamente observado, se hubiera crecido, consistentemente a un ritmo promedio anual de sólo 3 %? El resultado no puede menos que sorprender: el PBI del Perú, hoy, sería del orden de 1,7 billones de dólares. Es decir, casi tan grande como el de Alemania.

Y si de ese PBI, en vez de invertirse poco y mal, se hubiera invertido en el país en promedio un 20 % anual, los resultados no dejarán tampoco de sorprender: se habrían acumulado en nuestra Patria inversiones por 11 billones de dólares. Esto es, se habrían cubierto largamente las carencias que hoy nos agobian y traumatizan. Simple y llanamente, formaríamos parte de los diez países más desarrollados del planeta.

¿Cómo no iba a merecer ese desarrollo el pueblo que con más riqueza ha contribuido a la expansión económica de Occidente? Por desgracia, sin embargo, la inmensa mayoría de quienes han gobernado el Perú, en y detrás del trono, nunca vieron más allá de sus narices; es decir, más allá de sus bolsillos. Así, mirando siempre hacia abajo, sólo fueron capaces de concretar para el Perú un “proyecto rata”, en el que unas pocas personas y empresas han hecho gran fortuna, y a los más apenas se les ha alimentado una esperanza para la que, no obstante, nunca se dio sólidos fundamentos.

Afianzando el centralismo colonial, y manejando a su arbitrio el Estado durante largos 180 años, no pudieron construir siquiera nada que pudiera emular a Chavín de Huántar, a Chan Chan, a las Líneas de Nazca, a Kuélap, o a Machu Picchu; es decir, siquiera una obra con la que asombrar al mundo, el de hoy y el de mañana. No, para asombro propio y ajeno, sólo nos han dejado un país en el que nuestros récords, entre otros igualmente penosos, son los de más muertos, en un estadio; o los de más muertos y desaparecidos, en un incendio; o dos infames crápulas –uno de ellos, hijo de otra tierra–, manejando el poder, en pleno siglo XX, y durante once años.

¿Qué sentido tendría ensayar con otras cifras? Quizá uno: demostrar que, mirando alto, en la perspectiva de un “proyecto cóndor”, con enorme proclividad hacia la inversión, los resultados habrían sido aún más espectaculares. Así, sólo con un punto más en la tasa de crecimiento anual del PBI, y también sólo un

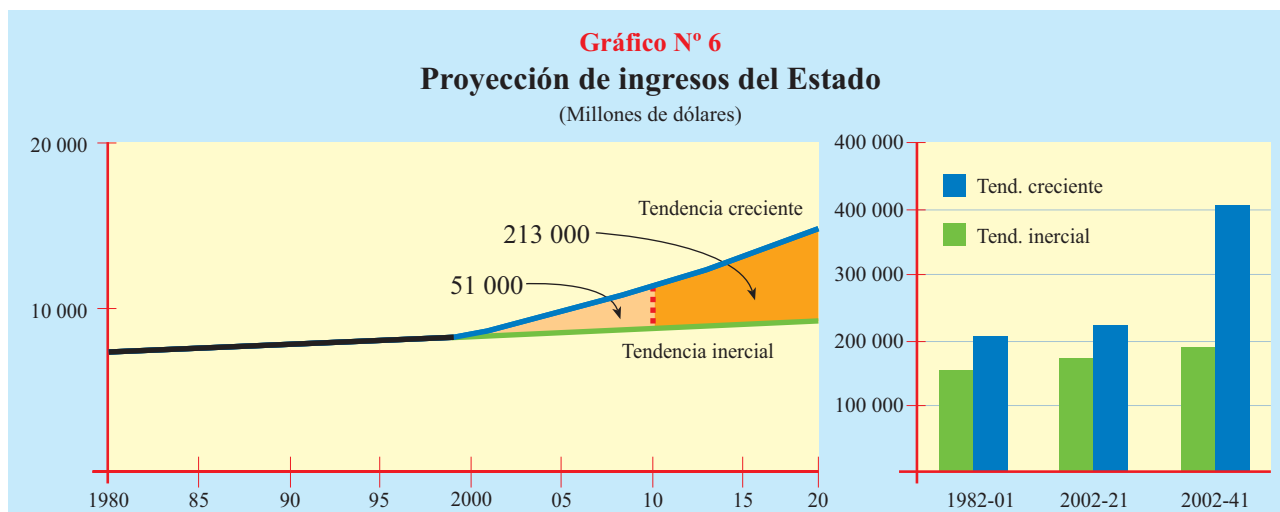
punto más en la tasa anual de inversión, el Perú estaría produciendo cada año tanto como Estados Unidos hoy. Y habría acumulado en su suelo inversiones por más de 52 billones de dólares. Seríamos, pues, un pueblo legítimamente dichoso, orgulloso de sus logros.

## Financiamiento de la descentralización

Como bien se sabe, la revisión del pasado tiene como uno de sus grandes propósitos conocer a ciencia cierta qué y cuán graves errores se ha cometido para, en la medida de lo posible, evitar volver a caer en ellos en el futuro.

Si en el período 1982–2001 el Estado tuvo como ingresos aproximadamente 155 mil millones de dólares, puede preverse que, creciendo a una tasa anual de 3 %, los ingresos en los períodos 2002–2021 y 2022–2041 pueden ser del orden de 226 y 408 mil millones de dólares respectivamente.

Sería un crimen que dejáramos que sumas como éstas, que en nuestro caso son realmente significativas, tuvieran un final tan desatinado e inicuo como el que hemos visto han tenido sus equivalentes en el pasado. Mas, como muestra el **Gráfico N° 6**, siempre estará latente la posibilidad de que apenas crezcamos, inercialmente, conforme a la tendencia que se viene dando en las últimas décadas. En tal caso, el Estado peruano dejaría de percibir, en las próximas dos y en las subsiguientes otras dos décadas, tanto como 51 y 213 mil millones de dólares. Y para todo estamos me-



nos para darnos ese lujo. El país pues, y en correspondencia el Estado, tienen que crecer, cuando menos, a una tasa anual como la indicada.

Pues bien, agrupando y discriminando en sólo dos rubros del ingresos totales del Estado –canon y otros ingresos–, es posible prever que los mismos pueden alcanzar para los próximos períodos las siguientes cifras:

Período	Canon	Otros ingresos	Total
2002–2021	17 404	208 415	225 819
2022–2041	27 287	380 566	407 853

## Canon para la descentralización

Durante la discusión parlamentaria de la actual Ley de Canon, en junio del 2001, el presidente de la comisión de Energía, Minas y Pesquería, congresista Rómulo Mucho, al fundamentar la propuesta de la comisión ante el Pleno del Congreso, sostuvo que el Estado, en relación con las provincias del Perú, había aplicado el criterio de “un quinto para ti y las cuatro quintas partes para mi”<sup>33</sup>.

Y acertadamente agregó que ese “criterio es perfectamente coherente con la política centralista adoptada en la gestión económica de todos los gobiernos del Perú...”. Sin duda, pues, Mucho pugnaba por arrancarle al Estado algo más que el supuesto “quinto” que venía concediendo a las provincias. Y, de ser posible, por conquistar incluso la “mitad”.

## El canon centralista: Un triunfo patético

Con más o menos loables y lúcidos argumentos, Mucho y otros congresistas batallaron para que, en líneas generales, se aprobara un canon a favor de las regiones y provincias del Perú consistente en el 50 % del impuesto a la renta que percibe el Estado de las empresas que explotan recursos naturales.

De haber tenido el Presupuesto de la República a la mano –y de haber hecho siquiera algún cálculo–, el congresista Mucho, y los demás parlamentarios, habrían sabido que los ingresos fiscales por concepto de Impuesto a la Renta equivalen al 24 % de los ingresos corrientes del Estado. Y que si eventualmente las empresas que explotan recursos naturales aportan el 50 % de esa parte, aportan apenas el 12 % de los ingresos fiscales. Así, el canon en cuestión, a lo sumo, representa el 6 % de los ingresos que percibe el Estado.

Nadie puede discutir que pasar de menos del 1 % al 6 % es una bagatela. Ciertamente es un triunfo. Pero, valgan verdades,

no pasa de ser un triunfo ridículo, patético. ¿Creen los congresistas que con el 6 % de los ingresos del Estado –ese Estado que obsesivamente piensa en Lima y nada más que en ella– alcanzarán algún día a desarrollarse siquiera mínimamente las provincias del Perú?

Si es así, como en efecto parece serlo, es absolutamente evidente que nuestros congresistas no conocen al Estado de marras del que forman parte, y, menos aún, al país para el que legislan. No han hecho sino consagrar, y esperamos que sólo transitoriamente, un “canon centralista”.

¿Opinaron todos igual en el Congreso? No. Solitariamente, y con una brevedad que habrían envidiado los más lacónicos espartanos, en su única intervención sobre la materia el congresista Pablo Macera expresó: “desearía saber si en el proyecto que discutimos o en cualquiera que lo esté sustituyendo, se está hablando del canon de producción o canon de utilidades. Personalmente solamente votaré si hay referencia a canon de producción, por el canon de utilidad me parece literatura y nada más”<sup>34</sup>.

Lamentablemente, Macera formaba parte de la por entonces muy desacreditada bancada de Vamos Vecinos, un burdo fantoche creado en la hora undécima por la mafia fuji–montesinista. No obstante, cabe preguntarse si nuestro célebre historiador alguna vez propugnó el “canon de producción” dentro del grupo y el gobierno que lo llevó al Congreso. Mas lo cierto es que, cuando corante y brevemente lo propuso, desacreditada como estaba su curul, ya no había en aquél recinto quién le prestara la más mínima atención. Mas la idea lo merecía. Y hartó.

Mas no se trata de pelear por un quinto o por la mitad. Simple y llanamente se trata de bregar por lo justo. En esos términos, si en las provincias del Perú reside el 68 % de los habitantes del país, el mismo porcentaje de los ingresos del Estado deben estar orientados en su servicio. Y, de ello, todo cuanto sea posible, libre y absolutamente, debe ser decidido al interior de ellas. El canon, pues, es apenas uno de los instrumentos para alcanzar ese objetivo cuantitativo. Y, tal como está legalmente hoy planteado, dista mucho de permitirlo.

A nuestro juicio –coincidiendo con Macera–, debe ser instituido el canon de producción. Es decir, uno que constituye una fracción del valor de mercado de la producción extraída del suelo peruano.

## Canon federal, canon descentralista

Mas hay un aspecto esencial de la cuestión en el que queremos poner énfasis. Independientemente de su valor, hoy se entiende el canon como una fracción que el Estado central cede a las provincias.

A nuestro juicio, sin embargo –y como lo planteamos en *Descentralización: Sí o Sí*<sup>35</sup>–, el canon debe ser concebido exactamente al revés: es decir, como la fracción que las regiones productoras deriven al Estado Federal para solventar los servicios comunes a todo el país.

Pero quizá corresponde que explicitemos aquí los que en realidad son nuestros razonamientos de previos y básicos. Pues bien, según el Art. 54° de la Constitución vigente, “el territorio del Estado (...) comprende el suelo, el subsuelo...”. Pero en realidad, y aun cuando la Constitución penosamente obvia explicitarlo, el territorio, y todo cuanto contiene, pertenecen a la nación. Y en rigor, en cada espacio, a la correspondiente entre las distintas ancestrales nacionalidades que hoy forman parte del Perú.

Por un tradicional –pero nunca bien examinado principio jurídico–, los diversos derechos sobre el territorio, por delegación, han sido asumidos por el Estado en representación de la sociedad. Esto es, de la nación, en el caso de los países uninacionales; y de las diversas naciones, en el caso de los países plurinacionales, como el nuestro.

Mas dicho principio sólo alcanza a consagrarse allí donde el Estado actúa real y efectivamente a favor de sus representados. Esto es, allí donde el Estado cumple con lo que implícitamente ha convenido con la sociedad representada. No, pues, cuando, como en nuestro caso –y como se ha mostrado aquí hasta el hartazgo–, sistemáticamente incumple con sus obligaciones más elementales, y, en definitiva, históricamente incurre en traición a la sociedad.

Así, a nuestro juicio, el centralista, inepto y corrupto Estado peruano, ha perdido todo el derecho a erigirse como el propietario legítimo del conjunto del territorio del Perú. En tal virtud, una nueva Constitución, para la República Federal, deberá consagrar el derecho de que cada Región Federal sea la única y legítima propietaria de su territorio y de cuanto se haya contenido en él.

Así las cosas, corresponderá a las distintas regiones productoras, a través de sus propios aparatos estatales, obtener regalías por los recursos que se extraen de su suelo. Porque en efecto, la acepción pertinente de “regalía” es exactamente ésa: “Tributo que se paga al Estado o al dueño de un terreno por el derecho de explotar fuentes de petróleo u otros yacimientos minerales”<sup>36</sup>, y, por extensión, otros recursos naturales.

Y entonces, para concluir, de dichas regalías, cada Región Federal debe entregar al Estado Federal, en calidad de canon federal, una fracción para financiar los gastos e inversiones comunes a todo el país: carreteras federales, grandes puertos, grandes irrigaciones, grandes centrales de energía, relaciones internacionales, defensa, etc.

Nos resulta sin embargo muy difícil seguir hablando y empezar a calcular sobre la base de nuestro criterio de canon, cuando está tan bien afianzado el sentido más tradicional, aquel al que hemos provisionalmente denominado “canon centralista”. Retornemos entonces a él, al que se entiende como fracción que cede el Estado Central, o que deberá ceder el Estado Federal.

## Canon de producción

En lo que sí vamos a insistir es en que hablemos de canon como “canon de producción”. Y, a nuestro juicio, en que debe ser el 10 % del valor de venta de la producción que se extraiga, en el caso de los recursos no renovables; y del 5 % del valor de la misma, en el caso de los recursos renovables.

## Canon petrolero

Para el caso de la explotación petrolera estamos obligados a plantear las cosas de manera distinta. Y es que, sorprendente e inconsistentemente, el correspondiente *Anuario Estadístico de Hidrocarburos 2000*, del mismo Ministerio de Energía y Minas, no publica cifra alguna en relación con los resultados económicos de las empresas involucradas en esta actividad.

Ésta es, por sectores geográficos, y en miles de barriles y millones de dólares, la producción extraída de hidrocarburos líquidos en los últimos tres años a que se hace referencia en dicho documento, y los probables y aproximados valores de dicha producción (pero a partir de precios promedio obtenidos del Instituto Mexicano del Petróleo <sup>37</sup>).

Área geográfica	Producción (miles de barriles)			Valor Estimado (mill. \$) d/		
	1998	1999	2000	1998	1999	2000
Costa Norte (a/)	13 476	12 685	12 013	134,8	203,0	279,9
Selva Norte (b/)	27 766	24 561	22 694	277,7	393,0	528,8
Selva Central (c/)	949	1 418	1 606	9,5	22,7	37,4
<b>Total \$</b>	<b>42 191</b>	<b>38 664</b>	<b>36 313</b>	<b>422,0</b>	<b>618,7</b>	<b>846,1</b>

a/ Piura, Tumbes  
b/ Loreto  
c/ Loreto, Ucayali y Huanuco (sólo provincia Puerto Inca).  
d/ Fuente de precios promedio anuales: Instituto Mexicano del Petróleo –IMP –:  
1998 = 10,0 \$/b; 1999 = 16,0 \$/b; y 2000 = 23,3 \$/b.

Y, según el mismo *Anuario* del Ministerio de Energía y Minas, en millones de dólares, éstos habrían sido los canon reparados entre todos los departamentos involucrados (la información oficial no permite hacer aquí una discriminación exacta e idéntica a la del cuadro anterior).

Área geográfica	Canon repartido (12,5 %)			Canon propuesto (10,0 %)		
	1998	1999	2000	1998	1999	2000
Todas	51,6	74,8	116,5	42,2	61,9	84,6

De las cifras mostradas en el canon repartido se desprende que los precios promedio anual que habría obtenido la producción petrolera peruana son ligeramente distintos a los promedios que hemos considerado en nuestro cálculo del valor de la producción. Habrían sido, pues: 1998: 9.78 \$/b; 1999: 15,48 \$/b; y 2000: 25,66.

Más importante resulta sin embargo destacar que el canon repartido en los citados años (canon = 10 %, y sobrecanon = 2,5 %), estaría calculado sobre el valor de la producción. Esto es, conforme a lo originalmente dispuesto para el canon petrolero por el Decreto Ley N° 21673 de 1976, y las disposiciones complementarias en relación con el sobrecanon. Todo indica que no está calculado sobre “la renta producida” (o el impuesto a la renta captado por el Estado), conforme sería de aplicación de acuerdo a la Ley 23630 de 1983.

Por insólito que parezca, en nuestro caso queremos insistir en que el canon petrolero total, hoy “canon + sobrecanon = 12,5 %”, sea también sólo el 10 % de valor de la producción. Permítasenos explicar las distintas razones que nos resultan pertinentes.

En primer lugar, en el contexto del centralismo, frente a un aparato estatal que virtualmente monopolizaba para Lima todos los recursos que se obtenía en el país, resultaba sin duda legítimo a los pueblos del Perú “arrancarle” a ese Estado cada vez más conquistas. Así, el sobrecanon permitió incrementar en 25 % los recursos que venían obteniendo las áreas productoras (e incluso teóricamente no productoras, como en el caso de Tumbes).

En el contexto de la descentralización, en cambio –y como luego veremos en detalle más adelante–, el canon no solamente no debe ser el único gran ingreso de las áreas productoras, sino, lo más destacable, no debe ser el más significativo, el de mayor cuantía. Como postularemos, largamente tendrán las áreas productoras de petróleo recursos para resarcirse del 2.5 % que estamos propugnando quede eliminado.

Pero hay, en segundo lugar, y de cara al futuro, una razón de orden administrativo muy importante. Tanto para cuando se obtuvo y dispuso el canon petrolero, como para cuando se obtuvo y dispuso el sobrecanon correspondiente, la explotación de hidrocarburos era virtualmente la única que proporcionaba canon a las áreas productoras. En ese escenario, un aislado y único 12,5 % no complicaba las cosas a nadie.



En el inexorable contexto de la descentralización, sin embargo, habrá múltiples tipos de canon: minero, petrolero, gasífero, pesquero, agrícola, hidroenergético, aduanero, etc. Si, como hoy establece la ley vigente, prácticamente cada uno de ellos tendrá una tasa distinta, el panorama cuantitativo del canon va a resultar extraordinariamente complejo y complicado. Pero, sobre todo, innecesaria y contraproducentemente.

¿Cuándo y a quién le conviene hacer complejas y complicadas las cosas, complejos y complicados los cálculos? En general, sólo a aquellos que tienen como objetivo ocultar información, mentir, hacer difícil desentrañar la realidad. ¿Es ése acaso el propósito que todos pretendemos para el caso del canon? De ningún modo.

Hay, en tercer término, una razón de orden práctico e insoslayable. ¿Quién tiene derecho a tener información sobre el canon (tasa, montos recaudados, uso dado a los mismos, etc.), y quién debe contar con dicha información? ¿Sólo los técnicos y contadores, sólo los políticos y las autoridades? No, todos ellos, y toda la población.

De allí que, a más sencillez, más accesibilidad, más comprensión. Y a más comprensión, mayor identificación, mayor compromiso, mayor responsabilidad. Pero, sobre todo, de mayor número de personas. Éste, pues, debe ser nuestro objetivo.

En tal virtud, el ideal –aunque difícil de poner en práctica–, sería una única tasa de canon. Y, mejor aún, si resulta una tasa fácilmente utilizable por todos. A ese respecto, ninguna más simple y más fácilmente calculable que la de 10 %. Y, después de ella, sólo es más fácil la del 5 % (que postulamos para el caso de los recursos no renovables).

Pero hay, por último, una cuarta e importante razón de orden psicológico, subjetivo. En efecto, la teoría de administración de personal, por ejemplo, hablando de las comisiones que deben percibir los vendedores (y el canon no está lejos de ese concepto), postula que siempre son más estimulantes –en el sentido de impulsar hacia un mayor esfuerzo–, las tasas más simples de calcular, las que no dejan lugar a dudas, las que no insinúan propósito de engaño.

Y, en el contexto de la descentralización, prevaleciendo la buena fe, en procura de incentivar un esfuerzo colectivo cada vez mayor, nunca será suficiente captar recursos por canon y darles uso adecuado. Además de ello resultará de suma importancia que la población entera tenga plena conciencia de que no está siendo engañada. Y es que no basta no engañar. Tan o más importante es que “el otro” igualmente se sienta no engañado. Así, respecto del canon, nunca se logrará mejor ese propósito que cuando los cál-

culos que haga la propia población, den los mismos resultados que aquellos de los que les hablan sus dirigentes.

Importantes son las razones para que el canon tenga la menor cantidad posible de tasas, y para que éstas sean a su vez simples de calcular.

Pues bien, si como postulamos el canon petrolero fuera del orden del 10 % del valor de la producción, las cifras presentadas en los cuadros anteriores muestran que –pagándolo desde hace años el Estado–, sobre él no hay problema económico de ningún género. Es, sin duda, sólo una parte de cuanto obtiene el Estado por las actividades de explotación petrolera.

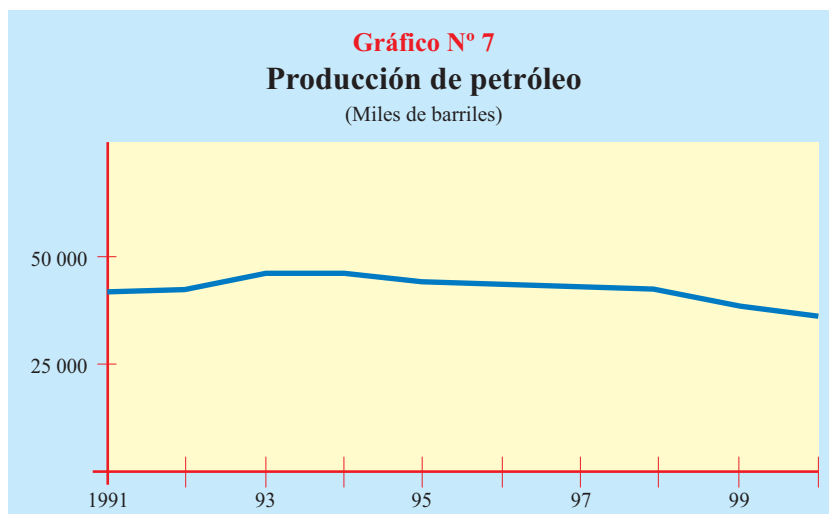
A nuestro juicio, sí plantea en cambio un problema la subsistencia de los alcances de la Ley N° 26390 de 1994. Aquella que, como recordaremos, dispuso que el canon “no podrá ser en ningún caso menor a la suma que cada circunscripción hubiese recibido en el año 1994”. Es el caso de una típica disposición de espíritu tramposamente paternalista. En efecto, el “generoso padre”, independientemente del volumen de la producción petrolera, y del valor que ésta alcance, garantiza a sus “desvalidos” hijos las mismas “propinas” que les venía dando hasta 1994.

Es ese tipo de legislación el que permite que, tramposamente, a cambio de esa “propina estable”, el Estado se quede siempre con la parte del león. Y los tontos hijos, con la “propina asegurada”, quedan sin autoridad moral ni arrestos de voluntad para exigir todo cuanto en realidad les corresponde.

Mas ese paternalismo, además de tramposo, es castrante. Inhibe el desarrollo de la responsabilidad. Así, con la “propina asegurada”, los pueblos de las áreas petroleras nunca generarán responsabilidad por la suerte que vaya teniendo la actividad petrolera: con mayor o menor producción seguirán recibiendo la misma dádiva. Hasta el día en que se acabe el petróleo y –como ley inexorable de la historia– ese tramposo Estado dirá “hasta aquí nomás, se acabó el petróleo (como ayer se acabó la riqueza cauchera), se acabó la propina”. ¿Y allí qué?

No pues, desterremos las “propinas”, desterremos el paternalismo tramposo. Cada pueblo debe asumir directa responsabilidad por la suerte que vayan teniendo sus recursos naturales. Sólo así velarán por ellos. Sólo así pugnarán porque la producción crezca. O por resarcirse y compensar con otros recursos cuando la producción petrolera o el precio decrezcan. Debe entonces derogarse esa ley de marras.

Pues bien, de la información de que se dispone, puede concluirse que en la década 1991–2000 el país ha producido 426 millones de barriles de petróleo. Es decir, y aunque con tendencia ligeramente decreciente –conforme puede verse en el primer tra-



mo del **Gráfico N° 7**—, a un promedio de 42,6 millones de barriles por año.

La producción futura, sin embargo, estará en estrecha relación tanto con las reservas existentes, como con la actividad de exploración y explotación que se realice en el territorio.

Asumiendo, para efectos de cálculo ilustrativo, que en el futuro se siga extrayendo el mismo promedio anual arriba considerado, los siguientes serían los años de producción en función de los distintos tipos de reserva (en millones de barriles):

Reservas <sup>38</sup>	Volumen	Años
1) Probadas desarrolladas	231	5,5
2) Probadas	323	7,6
3) Probadas + probables	732	17,2
4) Probadas + probables + posibles	5 580	131,0

El panorama, entonces, resulta preocupante al nivel de los dos primeros tipos de reserva que, objetivamente, son las únicas absolutamente seguras. Las siguientes, aunque sobre bases científicas y estudios técnicos, pero como sus propios nombres lo indican, incluyen grandes volúmenes sólo “probables” y sólo “posibles”.

Sorprendentemente las dos grandes áreas petrolíferas del Perú, costa norte (incluyendo zócalo continental), y selva (norte y central), tienen virtualmente los mismos volúmenes de todos los tipos de reserva.

La comprobación certera de la existencia de las reservas probables y posibles (y su conversión en probadas y hasta en desarrolladas), dependerá de las actividades de exploración y explotación que hagan los contratistas actuales, y otros que puedan incorporarse en el futuro.

A ese efecto, es conveniente tener en cuenta que las siguientes son las cantidades de contratos vigentes al 30 de noviem-

bre del 2001 <sup>39</sup>, debiendo incluirse, además, un contrato de explotación para la selva sur.

Área	Contratos de Explotación	Contratos de Exploración–explotación
Costa Norte	10	6
Selva	4	10

En función de toda esta información, puede asumirse, razonablemente, que en los próximos veinte años el país producirá 800 millones de barriles de petróleo. Habiendo sido tan variable el precio promedio en los últimos años, resulta difícil estimar un promedio general para un plazo tan extenso. No obstante, frente a la necesidad de hacerlo, adoptaremos el precio promedio que habría obtenido el petróleo peruano en los últimos tres años: casi exactamente 17 \$/b.

En esos términos, el valor de la producción sería 13 600 millones de dólares. Y, entonces, el canon petrolero correspondiente a nuestra propuesta sería de 1 360 millones de dólares. Es también una cifra considerable, aunque –como se verá–, muy significativamente menor que la que podrá obtenerse por el canon minero.

Desgraciadamente, sin embargo, habiéndose pasado de 20–25 pozos exploratorios anuales, en los mejores años de las décadas pasadas, a sólo 3 en los últimos años <sup>40</sup>, debe tenerse en cuenta la posibilidad de que, conforme a la tendencia histórica de producción decreciente, en los próximos veinte años sólo se consiga producir 520 millones de barriles. Ella tendría un valor de 8 840 millones de dólares y, en consecuencia, generaría un canon petrolero de sólo 840 millones de dólares.

No obstante, y aun cuando para los cálculos posteriores asumiremos la cifra anterior a esta última, resulta absolutamente evidente que ninguna de las poblaciones de las áreas petroleras actuales debe poner todas sus expectativas en el canon petrolero. Debe entenderse como uno entre varios ingresos importantes a generar. Con lo cual, son mayores sus necesidades de crear adecuadas condiciones para la inversión privada, nacional e internacional.

### Canon gasífero

Las poblaciones del departamento del Cusco, las de la provincia de La Convención, y muy especialmente los escasos habitantes de Camisea (que ni siquiera tiene el estatus de distrito), aunque también las de las regiones inmediatamente colindantes, tienen objetivas razones para centrar grandes expectativas en la riqueza gasífera que encierra su subsuelo.

Después de larga y accidentada espera, el contrato para la explotación del gas natural de Camisea, y de los hidrocarburos

líquidos que de aquél se obtengan, fue celebrado el 28 de noviembre del 2000. Tiene una vigencia de cuarenta años para la explotación de gas natural, y de treinta años para la explotación de petróleo. En ambos casos sobre una misma área de de 143 500 hectáreas. La licencia de explotación ha sido concedida al consorcio internacional formado por Pluspetrol Perú Corp. (36 %), Hunt Oil Co. (36 %), SK Corp. (18 %), e Hidrocarburos Andinos (10 %) <sup>41</sup>.

Las reservas probadas de gas natural han sido calculadas en 8,11 TCF <sup>42</sup> –trillones de pies cúbicos (1x10<sup>12</sup> pc) <sup>43</sup>–. Y en 566,6 millones de barriles las de los hidrocarburos líquidos del gas natural.

Sólo estos últimos, a partir de un precio referencial de 15 \$/b <sup>44</sup>, tendrían un valor de casi 8 500 millones de dólares. Sin embargo, el valor total de los productos que contendrían los depósitos de Camisea –a tenor de lo expresado en el Congreso por el congresista Manuel Masías <sup>45</sup>–, estaría estimado en el orden de 30 000 millones de dólares, dos terceras partes de los cuales podrían generarse en el período 2002–2021.

La regalía base pactada equivale al 37,24 % <sup>46</sup> del valor de la producción, pudiendo verse incrementada, entre otras variables, en función de los precios y de la producción acumulada.

De acuerdo a lo estipulado en la Ley de Canon –como está dicho–, el canon gasífero consiste en el “50 % de los ingresos que perciba el Estado por el pago del Impuesto a la Renta y las Regalías que perciba el Estado...”.

Asumiendo para el cálculo las cifras antes señaladas, y que la producción se agota al término del contrato, Camisea podría generar un canon gasífero como el siguiente (en millones de dólares):

V.P.	=	Valor de la producción:	30 000	
R.	=	Regalía (asumimos el 37,24 % de V.P.)	11 172	
C.R.	=	Componente del canon por regalía (50 % de R.)		5 586
U.	=	Utilidades (asumimos 30 % de V.P.)	9 000	
I.R.	=	Impuesto a la Renta (30 % de U.)	2 700	
C.I.R.	=	Componente del canon por Imp. a la Renta (50 % de I.R.)		1 350
<b>Canon</b>	=			<b>6 936</b>

Es decir, el canon gasífero podría significar a las áreas productoras un ingreso tan importante como 6 936 millones de dólares en cuarenta años. Esto es, en promedio, 173,4 millones de dólares anuales. Monto que, entonces, resulta significativamente más alto que el de 125 millones de dólares al que hizo alusión en el Congreso el parlamentario Manuel Masías. Y bastante más alejado aún de los 60 millones de dólares a los que hizo referencia

el congresista Eduardo Farah <sup>47</sup>, en ambos casos durante el debate parlamentario de la Ley de Canon.

Como el resumen que presentaremos más adelante se refiere al período 2002–2021, deberíamos allí incluir como canon gasífero 3 468 millones de dólares.

No creemos sin embargo que exista razones para que el canon gasífero escape del esquema simplificado de canon que venimos planteando. En razón de ello, y como –insistimos–, habremos de plantear un sistema mediante el cual, en este caso, las áreas productoras gas, quedarían resarcidas de la diferencia, mantenemos nuestra propuesta de que sea el 10 % del valor de la producción.

En tal caso, para el conjunto de los próximos veinte años, incluiremos en nuestro resumen como canon gasífero el monto de 1 500 millones de dólares.

Pero son grandes las posibilidades de que antes de ese plazo, con la misma tasa, se vea sustantivamente incrementado dicho monto. Por lo menos si se materializa contrato con una o más de una de las empresas internacionales actualmente interesadas en los lotes adyacentes a Camisea <sup>48</sup>.

Antes de concluir este acápite, consideramos preciso hacer una observación importante. De cara a la futura historia económica del Perú no puede seguirse privilegiando, con criterio inmediatista y ahistórico, el aporte de la explotación del gas de Camisea al crecimiento del PBI hidroenergético del país, a la sustitución de otras fuentes de energía, y a la generación de divisas.

Restringir la significación de Camisea a sólo éso –y aun cuando tiene positivas implicancias económicas–, sería hacer grotesco olvido de nuestra ya penosa historia a esos respectos. Sería, en más de un sentido, reproducir la infame historia del oro y la plata, durante la Colonia; y la del guano y el caucho, pero también la de las gigantescas extracciones de petróleo, cobre, zinc, plomo, hierro, plata, oro, estaño y anchoveta, en lo que va de la República.

A la luz de la historia que hemos presentando –en éste, como en el primer tomo–, constituiría una ignominia que no fuésemos capaces de extraer las mejores –aunque traumáticas– lecciones que se desprenden de ella. No obstante, parece que vamos por ese camino.

De acuerdo a los estudios de mercado realizados para el gas de Camisea <sup>49</sup>, los especialistas esperan que éste, entre el 2004 y el 2010, tenga los siguientes volúmenes de consumo en el mercado interno (en billones de pies cúbicos):

Destino	Gas natural	%
Nuevas centrales térmicas	42,7	15,04
Sustitución de otras fuentes de energía:		
Central Térmica Ventanilla (Lima)	66,9	23,60
En la gran industria	164,5	57,99
En pequeñas empresas	3,9	1,38
En sector comercial y residencial	5,7	1,99
<b>Total</b>	<b>283,8</b>	<b>100,00</b>

Es decir, el volumen absorbido por el mercado interno hasta el 2010 apenas representaría el 4 % de las reservas probadas del yacimiento. A ese ritmo, a todas luces resultaría un fracaso la inversión de las empresas concesionarias. De allí su legítima y vehemente preocupación por buscar por lo menos un gran mercado externo para el gas natural. Y, según informa el Ministerio de Energía y Minas <sup>50</sup>, todo indica que éste sería la costa oeste de los Estados Unidos, y California en particular.

Mas, para alcanzar ese mercado, sería necesario construir en la costa peruana una planta de licuefacción que permita exportar el producto en estado líquido. Según se estima, una planta con capacidad de procesar 600 millones de pies cúbicos por día representaría una inversión del orden de 1 400 millones de dólares <sup>51</sup>, similar a la que se requiere para la explotación del yacimiento de Camisea.

Pues bien, creciendo la demanda interna desde el 2011, a un promedio de 3 % anual, por ejemplo, más el volumen exportado, las reservas probadas quedarían agotadas en el año 2034, esto es, diez años antes del vencimiento del contrato de explotación <sup>52</sup>. En tal virtud, los resultados que obtendrían de los concesionarios pasarían a constituirse en un negocio redondo. Lo que por cierto no está mal.

Pero si ése fuera el ritmo de explotación y ése el uso del recurso no renovable, el gigantesco depósito habría tenido, en resumen, el siguiente destino:

Mercado interno	2,1 trillones de pies cúbicos	25,9 %
Mercado externo	6,1 trillones de pies cúbicos	74,1 %

Mas a su vez, del total del yacimiento, la parte consumida en el mercado interno quedaría conformada de la siguiente manera:

Nuevas centrales térmicas	6,3 %
Sustitución de otras fuentes de energía	19,6 %

Y si se prefiere, en otro lenguaje, y adelantándonos 30 años en la historia, nuestro rico yacimiento gasífero tendría la siguiente resultado final:

Probable (aunque no seguro) apoyo a la descentralización	6,3 %
Afirmación del centralismo	19,6 %
Afirmación de la dependencia	74,1 %

Es decir, y en esencia, habríamos repetido la penosa historia del guano y del caucho, que se agotaron sin que los pueblos del Perú tuvieran la ocasión de impulsar con ellos el desarrollo a que legítimamente tenían derecho.

Resulta obvio que el Proyecto Camisea ha sido concebido, por propios y extraños, desde una perspectiva incuestionablemente tradicional, y centralista por antonomasia. Tanto de “centralismo global”, como de “centralismo nativo”.

Como resulta obvio que nuestras autoridades gubernamentales, tanto durante la década fuji–montesinista, como durante el breve gobierno de Paniagua (durante el cual se firmó el contrato), y el actual, han privilegiado los intereses de la caja fiscal, por los ingresos en regalías, en particular.

El gigantesco depósito de Camisea no puede tener como destino prioritario seguir contribuyendo al desarrollo de los Estados Unidos. Ni como segundo gran propósito la sustitución en el mercado interno de otras fuentes de energía en beneficio de grandes empresas industriales como Alicorp, Sudamericana de Fibras, Cerámica Lima, Vidrios Industriales, Corporación Cerámica, Cerámicas San Lorenzo <sup>53</sup>; o a fábricas de cemento, acerías, complejos metalúrgicos y minas <sup>54</sup>. Y, sólo marginalmente, al desarrollo eléctrico del país. Todavía estamos a tiempo de rectificarnos.

El proyecto Camisea tiene que ser entendido, de verdad, esencial y no sólo declarativamente, como palanca fundamental de desarrollo integral del país, y del sur y suroriente en particular.

Camisea debe ser la fuente para la generación masiva de energía eléctrica que permita abastecer –con propósito declaradamente promocional– a todos los pequeños y medianos pueblos del sur y suroriente peruano, en el amplio espacio de los departamentos de Junín (provincia de Satipo), Ucayali (provincias Atalaya y Purus), Apurímac, Ayacucho, Cusco, Madre de Dios, Moquegua, Puno y Tacna. Y, vía el Sistema Eléctrico Interconectado Nacional, a muchos otros del país.

Hoy, en el siglo XXI, es inconcebible el desarrollo económico y social sin un adecuado abastecimiento de energía eléctrica. Ésta es la base indispensable para el desarrollo de la industria, grande y pequeña; la minería, grande y pequeña; la infraestructura turística; la infraestructura portuaria y aeronáutica; el desarrollo urbano, residencial y comercial; etc.



Sin embargo, como se verá más adelante, el déficit de consumo eléctrico del Perú es enorme. Para superarlo –y equipararnos a Chile, por ejemplo–, en el plazo más breve posible tenemos que ser capaces de triplicar la potencia eléctrica instalada en el país (6 070 MW). Pero lejos de ese trascendental objetivo está la parte que de él se ha previsto en el estudio de mercado de Camisea para el año 2010: apenas nuevos 936 MW.

Complementaria y concurrentemente, debe también seriamente estudiarse las siguientes iniciativas del Ing. Valentín Rivera en relación con la producción de Camisea <sup>55</sup>:

- electrificar los ferrocarriles del sur del Perú y ampliar la red ferroviaria existente;
- en integración con Bayóbar, producir superfosfato de amonio para enriquecer las tierras de nuestra Amazonía, producto que asimismo tendría entonces gran demanda en Brasil;
- producir MTBE, para el incremento del octanaje de la gasolina;
- producir explosivos de nitrato de amonio para la minería, etc.

Es decir, como mucho antes de saberse de Camisea había planteado el economista Javier Iguíñiz <sup>56</sup>, ésta puede ser la primera ocasión en que desarrollemos en el Perú la “division nacional del trabajo”: la producción extractiva e industrial de unas regiones en función de las necesidades energéticas, industriales y de insumos de otras regiones del país (y no privilegiando las necesidades de otros países).

Por lo demás, corresponde aquí preguntarnos, ¿por qué no se ha incluido en los estudios de mercado del gas natural, la posibilidad de sustituir masivamente en el parque automotor peruano (900 mil vehículos <sup>57</sup>) la gasolina por combustibles originados en el gas natural y/o en los líquidos que de él se obtengan? ¿Acaso no es éste el principal generador de nuestra deficitaria balanza comercial de hidrocarburos?

Si Brasil ha sido capaz de sustituir masivamente la gasolina por combustibles obtenidos de la caña de azúcar, es obvio que también nosotros podemos hacer algo equivalente con el gas de Camisea. Y con ello se beneficiaría todo el Perú y no sólo Lima.

Si en el plazo de diez años somos capaces de concretar todos o la gran mayoría de los proyectos sugeridos, su valor incremental en el PBI peruano habrá sido –sin la más mínima duda– bastante más significativo que el directamente aportado por el gas de Camisea.

Pero, además, y sobremanera importante, el número de fuentes de trabajo generadas, y mejor remuneradas, habrá sido

todavía mucho más grande que el exiguo número de plazas a que dará lugar la explotación del gas, su traslado a la costa y ulterior exportación.

Y, por último –cómo dejarlo de lado–, todos y cada uno de esos proyectos son inexorable e intrínsecamente descentralizadores. En tanto que, dígame lo que se diga en los siempre dudosos discursos explícitos de políticos y gobernantes, el “mega proyecto” actual, tal como está concebido, no pasa de ser un nuevo refuerzo al centralismo, incluso a pesar del canon que habrá de proporcionar.

¿Hay posibilidades de reformular el Contrato Camisea? Claro que las hay. Y sin afectar un mínimo los intereses de las empresas concesionarias, que tienen legítimo derecho a que se mantenga sus expectativas de retorno sobre la inversión.

Si de negocios se trata, teóricamente al menos, a ellas debe darles lo mismo vender a uno u otro comprador. Al Perú, en cambio, no puede darle lo mismo consumir sólo 24 % del total del gas, que consumir, por ejemplo el 50 % o el 75 % y exportar el remanente. E, incluso, desde una perspectiva integracionista, no puede darnos lo mismo exportar a terceros que hacerlo a Brasil, Ecuador y Chile, con los que estratégicamente conviene sobremanera integrarnos más y mejor.

Si ya se está previendo exportar energía eléctrica a Ecuador <sup>58</sup>, bien puede hacerse con la producción excedentaria de una mega central térmica en Camisea, desde la que también podría exportarse a Brasil, Bolivia y Chile. Y ella misma sería la base del completo desarrollo eléctrico de todo el sur peruano. ¿Por qué no habría de darles igual a los concesionarios vender energía eléctrica que gas o gas natural licuado?

Una mega central térmica de 3 000 MW operando en el 2005, que creciera a 4 500 MW en el 2008, y a 6 000 MW en el 2010, exportando sólo el equivalente de 200 millones de pies cúbicos diarios de gas a Norteamérica –u otro mercado–, aun cuando agotando el yacimiento en el mismo plazo, y con los mismos resultados económicos, alteraría sustancialmente los resultados que antes hemos registrado sobre el destino del gas de Camisea. Serían los siguientes:

Desarrollo descentralizado y exportación de electricidad	57,8 %
Sustitución de otras fuentes de energía	18,7 %
Exportación de gas licuado	23,5 %

Si para concretar ese objetivo, y al propio tiempo mantener la expectativa sobre el retorno a la inversión de los concesionarios, debe alterarse el monto de las regalías a favor de éstos, debe entonces hacerse. Ellos obtendrían las mismas ventajas, pe-

ro, a la postre, el país multiplicaría por tres el conjunto de las suyas.

Según parece, la instalación de una mega central térmica en Camisea –o en Quillabamba– ha sido rechazada porque su distancia a los grandes centros de consumo –Lima, Ecuador, Chile y/o Brasil– es muy grande y, en consecuencia, las mermas (pérdidas por disipación de la energía) en la fase de transmisión serían considerables (5–7 %).

¿Qué es más oneroso, el valor de las mermas de energía por transmisión o, tras largos gasoductos, poner el gas en los puntos de consumo? Y, de ser inevitable, ¿no se justifica compensar el valor de las mermas por transmisión, y los mayores costos de las líneas de alta tensión en la selva baja, etc., con menores regalías, o con tasas preferenciales al impuesto a la renta, por ejemplo?

Desde la perspectiva de los intereses del Perú, en general, y de las áreas productoras, en particular, ¿se ha medido realmente el impacto potenciador de un desarrollo descentralizado con una mega central térmica en el suroriente?

En función de dichos intereses, ¿da acaso lo mismo al Perú, una mega central térmica en Lima que en Quillabamba?

¿Se ha contrastado la menor rentabilidad económica–financiera de una mega central térmica en el suroriente, con su mayor rentabilidad descentralista y económico–productiva–social en el largo plazo? ¿Puede el Estado mostrar esos estudios comparativos? Creemos que todavía es posible reformular los proyectos complementarios al de explotación de Camisea.

Mas es verdad que para concretar un mega proyecto eléctrico e industrial en el suroriente faltaría superar una dificultad adicional.

En efecto, todo indica que a los concesionarios de Camisea no les da lo mismo vender al mercado norteamericano (gas licuado), que vender (electricidad u otros productos) a los mercados de Ecuador, Chile o Brasil. Y, según parece, hay una sola razón para ello: la seguridad y estabilidad de los volúmenes de ventas.

Porque incluso a esos respectos las empresas y gobiernos de nuestros países son inestables: siempre está latente el riesgo de que, tras inversiones propias, dejen de comprarnos (ya sea gas, electricidad o producción industrial).

El gobierno peruano, a través de la Cancillería, debe tomar cartas en el asunto. Y propiciar la celebración de contratos de compra–venta que, con la participación de los Estados de esos países, aseguren volúmenes estables de recíprocas exportaciones–importaciones.

## Canon hidroenergético

El Art. 12° de la Ley de Canon dispone que éste es el “50 % del total de los ingresos y Rentas pagado por los concesionarios que utilicen el recurso hídrico para la generación de energía”.

El canon hidroenergético, una verdadera novedad dentro de aquellos rubros a los que tradicionalmente se asoció con el canon, fue sin duda el más controvertido durante el debate de la ley.

El argumento que en apariencia resultaba más solvente contra la creación de ese canon, fue coincidentemente enarbolado por el congresista Eduardo Farah y el Ministerio de Energía y Minas. Éste, en carta dirigida al Congreso, indicaba que no correspondía crear tal canon porque “el recurso de agua se usa en la generación de energía eléctrica y no se explota con dicho fin”. Y, en palabras de aquél, “el agua pasa a través de la turbina y es devuelta a su cauce, no es explotada...”<sup>59</sup>.

Uno y otro olvidaron en esas circunstancias que muchos bienes, sin necesidad de verse transformados, dan renta a sus propietarios; como cuando se alquila una vivienda, por ejemplo, o como cuando se alquila una máquina industrial.

Es también entonces el caso del agua que mueve las turbinas en las plantas hidroeléctricas. Éstas no transforman el agua, pero la usan. Sin ella no podrían generar nada. Tal uso, entonces, debe generar renta a sus propietarios: los dueños de la tierra, que también lo son del agua que corre por ella.

Hay pues, sólida, consistente y suficiente, una buena razón para la existencia del canon hidroenergético. De allí que resulta más sorprendente que una entidad del Estado opinara en contrario. ¿El hecho de que esa sección del aparato estatal tenga una preocupación central tan específica y especializada, significa acaso que necesariamente sus criterios deben ser también tan específicos –para no decir estrechos–? No, pero, desgraciadamente, así ocurre en nuestro Estado centralista.

Por lo demás, bien vistas las cosas, el canon no es sino una “transferencia” presupuestal. Es el paso de una partida desde el Gobierno Central al Gobierno Regional. Teóricamente, da lo mismo que una parte de los ingresos del Estado, que ahora maneja el Gobierno Central, pasen a ser manejados, como canon hidroenergético –o como cualquier otro canon–, por uno o más Gobiernos Regionales.

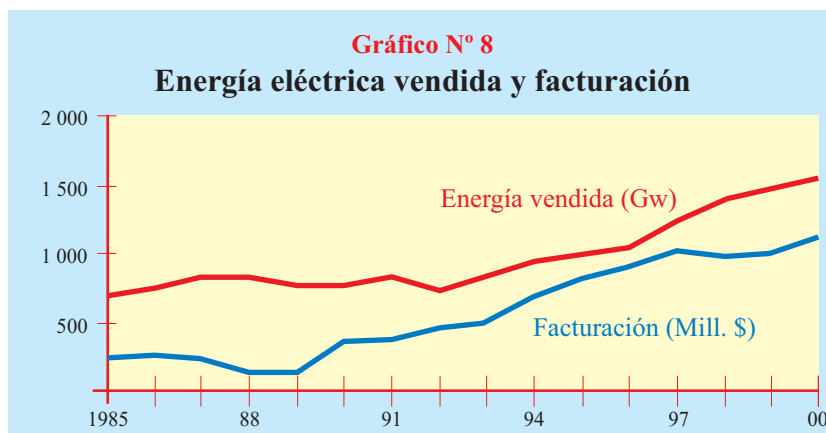
Mas ese “da lo mismo”, como está dicho, es sólo teórico. Porque, en la práctica, como hartamente se ha visto, ambas partes del Estado “no son lo mismo”. Cómo van a serlo, si históricamente el Estado Central ha despreciado a las provincias y a todas las regiones del Perú que no sean Lima. El Estado Central, sintiénd-

dose más, quiere manejarlo todo. Y, de ser inevitable, ceder lo menos posible. ¿Y para qué quiere seguir manejándolo todo? Pues para seguir haciendo lo único que sabe hacer bien: dilapidar los recursos.

Pues bien, según difunde la Comisión de Tarifas Eléctricas en su *Memoria Anual 2000* <sup>60</sup>, en dicho año se facturó en el país por consumo de energía eléctrica, a los consumidores finales, 1 112 millones de dólares. De ese total, sólo el 21,9 % correspondió a las empresas generadoras, y el resto a las empresas distribuidoras (que son las que abastecen del servicio a los usuarios finales).

No obstante, los ingresos totales de las empresas de generación, transmisión y distribución eléctrica se elevaron a 1 921 millones de dólares, de los que, por Impuesto a la Renta, el Estado captó 100,2 millones de dólares.

El **Gráfico N° 8** presenta las curvas de facturación a los usuarios finales (en millones de dólares, a valores corrientes), y la energía vendida (en GW-h), desde 1985 al 2000. Para efectos ilustrativos estamos destacando tres distintos aspectos:



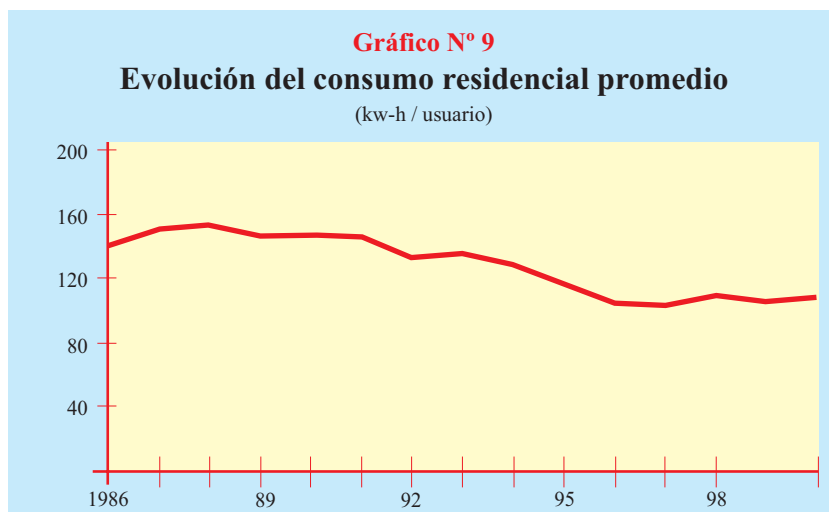
- Para el período 1985–1989, queremos llamar la atención sobre la forma como decayó el valor de las ventas como resultado de la populista, pero también centralista, política de control de precios durante el gobierno de García. Entre el inicio y el final de ese período la facturación decayó en 40 %, siendo que la producción había crecido en 14 %.

Se obligó a producir a pérdida a las empresas del Estado, que prácticamente monopolizaban la generación de energía eléctrica. Y, en definitiva, para beneficiar sobre todo a Lima, que es la que concentra la demanda.

- En el período 1990–1996, como consecuencia de la liberalización de los precios de la energía eléctrica, creció en 156 % la facturación, en tanto que la energía vendida apenas creció 35%. Las empresas, pues, se recu-

peraron económicamente sólo a costa del incremento de los precios.

- En el período 1997–2000, creciendo la facturación en 9 %, creció en 25 % el volumen de la energía vendida. Resulta una muestra elocuente del proceso recesivo experimentado durante ese lapso. Y, según podrá observarse también en el **Gráfico N° 9**<sup>61</sup>, la recesión contrajo la demanda eléctrica en los hogares peruanos más gravemente que lo que a ello mismo dieron lugar los atentados terroristas.



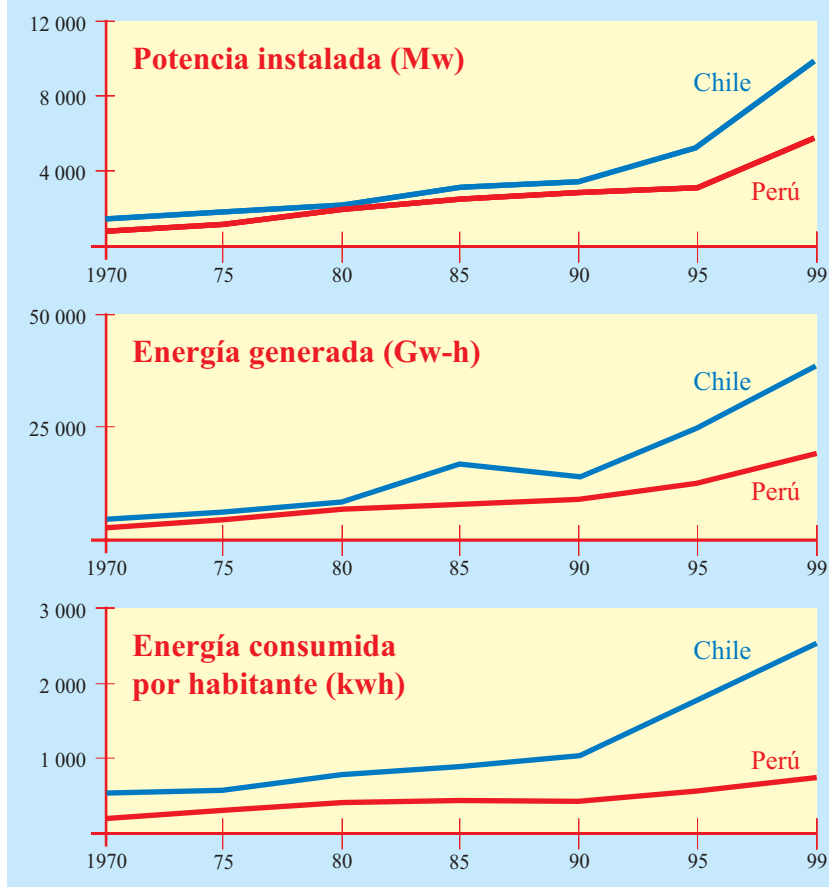
¿Es posible obtener alguna conclusión de resultados tan dispares de políticas igualmente disímiles? ¿Alguna, todas, o quizá ninguna ha reportado algún beneficio al país en relación con sus demandas energéticas? Es difícil responder a esas interrogantes. Las cifras absolutas no siempre nos sirven. Así, poco es cuanto podemos concluir sabiendo que, en los últimos 30 años el Perú ha multiplicado por 6,5 su capacidad generación de energía eléctrica.

Más pertinente resulta por eso comparar nuestros resultados de los últimos treinta años con los que se viene obteniendo en otros rincones de Latinoamérica, en Chile, por ejemplo. Así, el **Gráfico N° 10** muestra cómo, tanto en potencia eléctrica instalada (centrales de generación), energía generada, y consumo de energía por habitante, en vez de acercarnos, cada vez estamos más distantes de nuestro vecino<sup>62</sup>.

Entre nuestros dos países, la relación en potencia eléctrica instalada, que era de 1,63 en 1970, a favor de Chile, pasó a ser 1,72 en 1999; en energía generada, la relación se incrementó de 1,67 a 2,00; y, en energía consumida por habitante, pasó de 2,41 a 3,38. En todo, pues, las diferencias se acrecientan en vez de acortarse. Así, de poco nos ha servido el logro que destacamos en el penúltimo párrafo: comparativamente estamos peor que hace 30 años.

Gráfico N° 10

Perú - Chile: comparación de la realidad eléctrica



Según la Organización Latinoamericana de Energía –OLA-DE <sup>63</sup>–, Chile ha alcanzado a explotar el 40 % de su potencial de generación hidroeléctrica. El Perú apenas está en el 9 %. En Chile el consumo de electricidad representa el 2,7 % del PBI, en Cuba el 3,6 % y en el Perú sólo el 1,4 %.

En Cuba, donde casi no hay capacidad de generación hidroeléctrica, ni disponibilidad de petróleo en su territorio, el consumo de energía es el doble que en el Perú, que a duras penas supera a Haití en esta materia, siendo que nuestra capacidad de generación hidroeléctrica es abrumadoramente mayor: 400 veces más grande que la de éste último.

En un contrasentido inexplicable, cuando nuestra potencialidad de generación hidroenergética es enorme –la tercera más grande de América Latina <sup>64</sup>–, dependiendo de un petróleo siempre caro y escaso hemos desarrollado más capacidad de generación térmica que hidroeléctrica. Aquella es de 3 210 MW <sup>65</sup>, y representa el 53 % de la potencia instalada; no obstante sólo produce y vende el 14 % <sup>66</sup> de la energía eléctrica que se comercializa en el país. Es entonces, a todas luces, una inversión ineficiente (aunque en muchos casos cumple una inestimable y estratégicamente importante función de reserva, por lo menos en el caso de grandes proyectos industriales y metalúrgicos).

No obstante, el centralismo peruano no tiene nada –absolutamente nada– de qué enorgullecerse a todos estos respectos. Cuanto tenemos que remontar es muchísimo. Y muy costoso.

En el año 2000, para tener la misma potencia instalada por habitante que Chile, el Perú debió disponer de 17 500 MW; muy distantes de los 6 070 MW que se tenía <sup>67</sup>. Y para igualar la energía generada por habitante, debimos haber producido 67 400 GWh, también muy distintos de los 19 000 GWh que produjimos.

Así, para equiparar la capacidad instalada eléctrica por habitante, el Perú requeriría invertir aproximadamente 17 000 millones de dólares. Y aunque sólo fuera para remontar la diferencia de 4 200 MW existente entre los dos países, el Perú debería invertir por lo menos 6 300 millones de dólares.

Resulta muy significativo que el Ministerio de Energía y Minas del Perú informe que México, para atender su demanda interna de energía, necesita invertir 50 000 millones de dólares entre el 2001 y el 2009 <sup>68</sup>, y que, al propio tiempo, afirme que en el Perú, en el período 2001–2010, se invertirá 3 268 millones millones de dólares en generación y 303 millones de dólares en transmisión.

Es decir, oficialmente se acepta que mientras México –que ya tiene el triple de capacidad de generación por habitante que el Perú–, elevaría su capacidad de producción de 35 000 MW a 60 000 MW <sup>69</sup>, esto es, en 71 %; en el Perú sólo se elevaría en 42 %.

Por lo demás, no deben ser muy frecuentes los casos en el mundo de países que, de un año al siguiente, en vez de incrementar su capacidad de generación eléctrica la vean disminuida. Pero sí es el caso del Perú, que en el 2001 asistió al desmontaje de dos modernos equipos de generación térmica que generaban un total de 221 Mw <sup>70</sup>, y que fueron exportados nada menos que a Estados Unidos.

Los nueve proyectos hidroeléctricos que se encuentran en construcción en el Perú, representan 830 MW <sup>71</sup>. Chile, a su vez, tiene en construcción tres proyectos que generarán 755 MW <sup>72</sup>. Y, en proceso de estudio, se encuentran proyectos hidroeléctricos que incrementarían la potencia instalada del Perú en 2 192 MW; más los proyectos de centrales térmicas que se derivarían de Camisea, por 936 Mw; pero difícilmente alguno de ellos esté en operación antes de cinco años <sup>73</sup>. Y, sin duda, nuestros vecinos tienen en estudio otro tanto o más. Oficialmente no hay en el Perú intención de remontar agresivamente la diferencia que nos lleva Chile.

En el Perú, por lo demás, se dan gravísimos contrastes. El departamento de Huancavelica, produciendo el 37,8 % de la



energía eléctrica del país –a través de las centrales hidroeléctricas Mantaro y Restitución–, apenas factura el 0,1 % de la energía consumida. Lima, por el contrario, produciendo el 20,3 %, factura el 52,7%. Es decir, si la relación facturación / energía es 0,0026 en Huancavelica, en Lima es 2,60; vale decir, a este respecto, Lima equivale a mil veces Huancavelica.

Y, por su fuera necesario explicitarlo, la comparación es más patética de momento que Lima, durante muchos años, se abasteció fundamentalmente de las centrales hidroeléctricas de Huancavelica. Ésta, centralismo de por medio, recién empezó a recibir los beneficios de la energía que producía, más de una década después de haber estado proveyendo a Lima. Y muy cercano, el también pobrísimo departamento de Apurímac, recién fue interconectado en 1994 <sup>74</sup>.

A fines del 2000 había en el país 3,3 millones de clientes de energía eléctrica. En Chile, en cambio, había 3,9 millones. Esto es, en proporción, algo más del doble considerando la menor población de éste. A esa misma fecha había en el Perú 3,1 millones de viviendas abastecidas de energía eléctrica <sup>75</sup>. Es decir, sólo el 57 %, en tanto nuestros vecinos ya alcanzaron el 100 %. En el Perú, pues, en otros términos, y como poco han cambiado las cosas en el año transcurrido, hay aún 2,3 millones de viviendas sin electricidad, el 43 %.

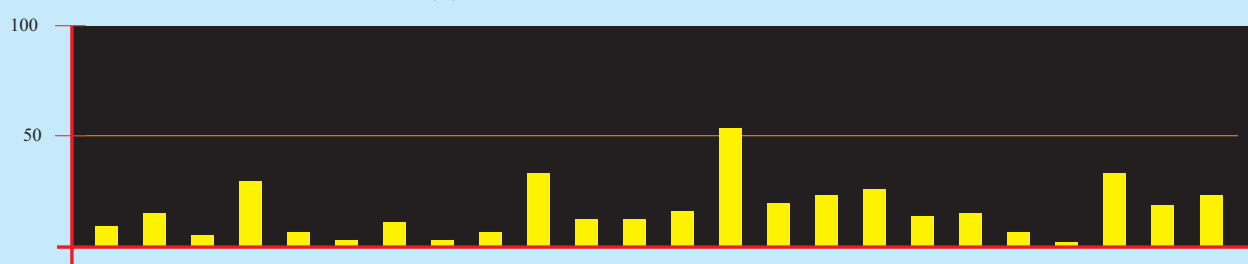
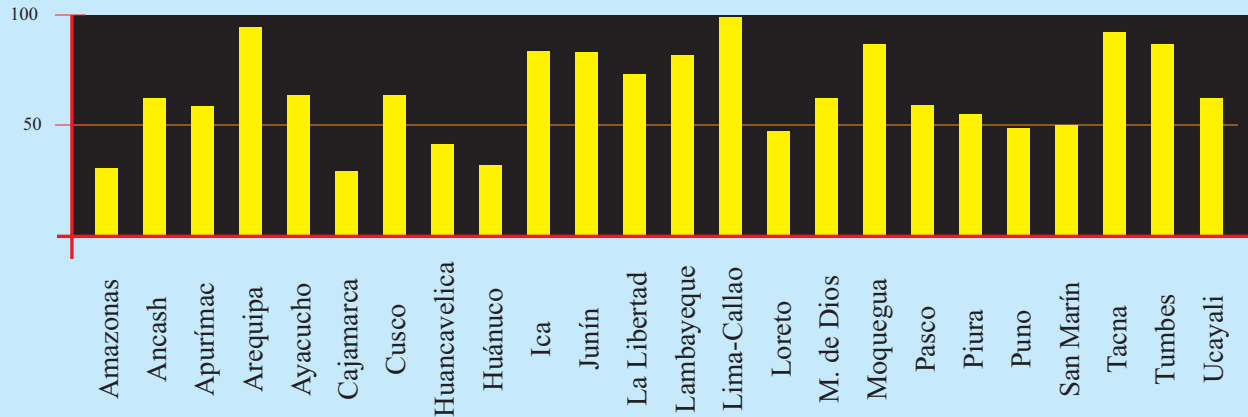
En relación con estos asuntos es menester indicar y denunciar que el Estado peruano, ya sea por incompetencia, para disimular la realidad, o por ambas razones, invariablemente presenta cifras engañosas, pero también inconsistentes, que sirven de muy poco –apenas para llenar costosos, siempre triunfalistas y reiterativos reportes anuales–. No sirven para conocer a ciencia cierta la realidad, prerequisite indispensable para transformarla. Un buen ejemplo –no pues el único caso–, nos lo ofrecen los “anuarios estadísticos” del Ministerio de Energía y Minas, la Comisión de Tarifas Eléctricas y el Organismo Supervisor de la Inversión en Energía –OSINERG–.

En su *Estadística Eléctrica 2000*, el Ministerio de Energía y Minas ofrece por ejemplo su tabla de Coeficientes de Electrificación Nacional. Según él, el 73 % de la población del país estaba “servida” con energía eléctrica <sup>76</sup>. ¿Cómo se condice esta cifra con aquella otra ofrecida por la Comisión de Tarifas Eléctricas según la cual se desprende que apenas el 57 % de las viviendas cuentan con energía eléctrica?

El **Gráfico N° 11** (parte superior) muestra los coeficientes de electrificación oficiales. No obstante, ese dato es engañoso. Desvirtúa grotescamente la realidad, al insinuar que es poco cuanto nos falta por superar: supuestamente, para alcanzar que todas las viviendas del país estén “servidas”, el déficit es sólo 23 %.

**Gráfico N° 11**  
**Coefficientes de electrificación (%)**

**Criterio oficial: viviendas con energía eléctrica / Déficit = 23 %**



**Criterio del autor: viviendas con consumo mínimamente adecuado / Déficit = 73 %**

En él, en una segunda distorsión, tienen igual significación aquellos pobladores que disponen de un “foco” o punto de luz por vivienda, y que son abastecidos por centrales térmicas oscilantes que por añadidura funcionan unas cuantas horas al día y no todos los días de la semana; que aquellos que, en las áreas privilegiadas, sin oscilaciones de energía, disponen de cien focos por vivienda, las 24 horas, los 365 días del año.

Sólo considerando como nivel mínimo de consumo el promedio de facturación en Lima, queda en evidencia que el déficit real de consumo de electricidad en todo el país es del orden de 52 %. Sin embargo, el promedio de consumo de Lima es a su turno también bajo, dados los incipientes niveles de electrificación residencial que hay en la mayor parte de la ciudad.

Así, asumiendo como nivel adecuado de consumo residencial 100 dólares anuales por habitante, o lo que es lo mismo 1 000 KW-h por habitante al año, el déficit real mínimo resulta entonces 73 %, tan distante del triunfalista 23 % que sugiere la información oficial. Y, como bien puede imaginarse, el 78 % del déficit está en provincias.

Es verdad que alcanzando ese nivel de consumo residencial, habremos de superar al actual consumo promedio total de energía eléctrica por habitante que hoy tiene Chile (2 500 KW-h). Llegaríamos a un promedio total por habitante de 4 000 KW-h.

Pero aún estaríamos muy distantes del promedio por habitante que hoy ostenta Estados Unidos: 12 000 KW-h.

Entre tanto, a partir del oficial 73 % de coeficiente de electrificación, nuestras autoridades tienen previsto elevarlo al 84 % <sup>77</sup>. Tras nuestro razonamiento, ello sólo significaría reducir en 5 % el déficit real. Poco ambicioso plan para un período de cinco años de gobierno. Quienes formen parte del 64 % que todavía quede no atendido o mal atendido, deberán esperar hasta después del 2006 para percibir alguna mejora.

¿Imagina alguien que, a ese ritmo, y en el contexto del centralismo habrán de superarse algún día todos los grandes déficit señalados? Ni pensarlo. Antes que ello, a través del Sistema Eléctrico Interconectado Nacional, nuestras autoridades gubernamentales están previendo exportar electricidad. Mas, en el contexto del centralismo, ¿para qué? Pues para que el Estado Central disponga aún de más recursos para desperdiciar.

Por el contrario, de cara al desarrollo, en perspectiva descentralista, resulta obvio que hasta no equiparar el consumo por habitante en todo el país, debe priorizarse de manera absoluta la atención de las demandas energéticas de las provincias. Así, la justificación del canon hidroenergético es irrecusable.

Pues bien, de acuerdo a la Ley de Canon, y en función de los resultados obtenidos por el conjunto de las empresas de generación eléctrica en el año 2000 <sup>78</sup>, el canon hidroenergético habría tenido el siguiente monto (en millones de dólares):

Tipo de empresa	Ventas	Imp. Rta.	Canon
Generación	884,7	78,1	39,0

¿Qué capacidad redistributiva –y cuantía de inversiones en el rubro– se alcanzaría con un canon restringido al 50 % del Impuesto a la Renta pagado por las empresas de generación, siendo que el déficit de inversiones eléctricas en provincias es gigantesco? No pues, la cifra resultante es a todas luces insignificante.

El Estado Central obtiene ingresos por impuesto a la renta de todas las empresas que prestan servicios generación, transmisión y distribución eléctrica. Los resultados del año 2000 fueron los siguientes (en millones de dólares).

Tipo de empresa	Ventas	Imp. Rta.	Canon	% Imp. Rta. / Vtas
Generación	884,7	78,1	39,0	
Transmisión	83,8	7,9		
Distribución	952,3	40,9		
Total	1 920,9	126,9	39,0	6,6

Si el canon hidroenergético estuviera restringido al 50 % del Impuesto a la Renta captado de las empresas de generación

(39,0 millones de dólares), el Estado Central, para su política invariablemente centralista, dispondría del saldo: 87,9 millones de dólares (126,9 – 39,0). Es decir, Lima, a través del Estado centralista, obtendría 2,25 veces el beneficio que alcanzaría todo el resto del país. Simplemente absurdo. Porque, sólo en función a como está distribuida la población en el territorio debería ser exactamente al revés.

El canon hidroenergético, pues, debe ser equivalente al 10 % del valor de las ventas de las empresas de generación. En este caso, 88,7 millones de dólares.

Si el crecimiento de las ventas en el período 1997–2000, y la generación eléctrica en ese último año fueran representativas de la tendencia que se avizora en el país a esos respectos, y asumiendo que habrán de experimentar un crecimiento sostenido del orden del 3 % anual, como mínimo –porque oficialmente se estima que sería mayor–, es posible entonces prever que el canon hidroenergético puede representar en el período 2002–2021 una cifra del orden de 2 531 millones de dólares.

Para terminar, queremos reiterar la estrecha relación que hay en el país entre la realidad eléctrica y el proyecto Camisea. El año 2000 se produjo 2,5 millones de MW–h de energía de origen térmico, insumiendo miles de toneladas de petróleo crudo y carbón importado.

En tal sentido, para mejorar la balanza comercial de hidrocarburos y carbón, ese tipo de generación debe ser sustituido con generación eléctrica movida por el gas de Camisea. Por lo menos, y en el corto plazo, en los departamentos de Apurímac, Arequipa, Ayacucho, Cusco, Madre de Dios, Moquegua, Puno y Tacna; así como en la provincia de Satipo, en Junín.

Actualmente, en los territorios señalados, hay el siguiente número de centrales térmicas (C.T.) con sus correspondientes totales de capacidad de generación <sup>79</sup>:

Departamento	C. T. (Mw)	Capacidad (Miles)	Viviendas sin electr. <sup>80</sup>
Apurímac	4	4,68	88,5
Arequipa	23	157,52	88,4
Ayacucho	4	3,87	125,0
Cusco	4	35,92	153,3
Junín (Satipo)	1	1,95	18,7
Madre de Dios	2	6,10	8,4
Moquegua	7	538,65	19,8
Puno	5	24,37	267,9
Tacna	3	28,17	20,4
Ucayali (Atalaya, Purús)	–	a/	5,1
Total	53	801,23	795,5

a/ En las provincias Padre Abad y Coronel Portillo del departamento de Ucayali, 4 centrales térmicas, con un total de 200 MW, son movidas con gas y petróleo del yacimiento de Aguaytía. Las provincias de Atalaya y Purús, no tienen en cambio ningún tipo de abastecimiento eléctrico.

La capacidad de generación térmica indicada no es precisamente insignificante. Muy probablemente –porque la información disponible no permite confirmarlo–, el año 2000 produjo energía eléctrica por un valor de 100 millones de dólares. Mas esa demanda crecería sensiblemente si se logra interconectar y abastecer a las 795 500 viviendas de los cientos de pueblos de esos territorios que actualmente no disponen de energía eléctrica.

Sin duda en un sinnúmero de pequeños poblados la demanda real –limitada por la capacidad de pago de la población campesina–, no alcanzaría a cubrir los costos de la energía. Mas sin ésta esos pueblos nunca podrán acceder al siglo XXI. Las regiones, pues, deberán estudiar la forma de destinar parte del canon hidroenergético a un programa claramente definido e inamovible de subsidios decrecientes hasta, por ejemplo, terminar en cero en veinte años. Pero quizá es todavía una mejor alternativa financiar esos subsidios con el propio gas de Camisea.

En fin –y por si todavía fuese necesario explicitarlo–, nuestro extenso análisis –aquí, como en el caso del canon gasífero–, ha tenido por objeto llamar la atención sobre la extraordinaria e insustituible importancia de la energía eléctrica en el desarrollo económico y social. Pero, claro está, no sólo de Lima sino de todos los pueblos del país. Desgraciadamente, sin embargo, ni el actual ni ningún gobierno parecen haberlo entendido así –aunque de la boca para afuera, sí, por supuesto–.

El gobierno del presidente Toledo –a través del Ministro de Energía y Minas, Jaime Quijandría– ha declarado, por ejemplo, que el “10 % de los recursos de la privatización de ELECTROANDES SA se destinará a electrificación rural”, y otro 40 % a un impreciso paquete de “infraestructura”<sup>81</sup>. Es decir, de la privatización de tres centrales hidroeléctricas (174,4 MW), apenas se canalizará un décimo para electrificación. ¿Por qué no el 100 %? ¿Es que las autoridades no encuentran lógico que el sector sea el autogenerador de su desarrollo? Por lo demás, ¿y el restante 50 %? ¿Acaso se destinará a solventar los gastos que acarrea el agigantado e inútil aparato estatal?

En otro orden de cosas, también es pertinente advertir al Gobierno que debería canalizar buena parte del presupuesto del programa “A trabajar” al masivo tendido de las redes de mediana tensión que terminen abasteciendo de energía a todos los pueblos del entorno de Camisea. No es difícil imaginar que ello sería bastante más provechoso al país que dedicarlo a reconstruir una pequeña área incendiada en Lima –siempre Lima–.

### **Canon de servidumbre**

En la primera quincena de enero del 2002, se dio en el Perú un hecho de violencia inusitado. En efecto, en el departamento

de Amazonas, miembros de una comunidad nativa de *aguarunas-huambisas*, tras tomar como rehenes a algunas autoridades, capturaron la subestación de bombeo N° 6 del Oleoducto Norperuano, reclamando el asfaltado de 200 kilómetros de la carretera de penetración Bagua-Saramiriza <sup>82</sup>.

El más importante de los rehenes, presidente del Consejo Transitorio de Administración Regional de Amazonas, insinuando que la demanda era desmedida, expresó: “son más de 200 kilómetros... pienso que más de 30 millones de dólares”. ¿Qué opinará del proyectado Periférico Vial Norte para Lima, que en sólo 44,3 kilómetros “demandará una inversión no menor de 379 millones de dólares”? <sup>83</sup>

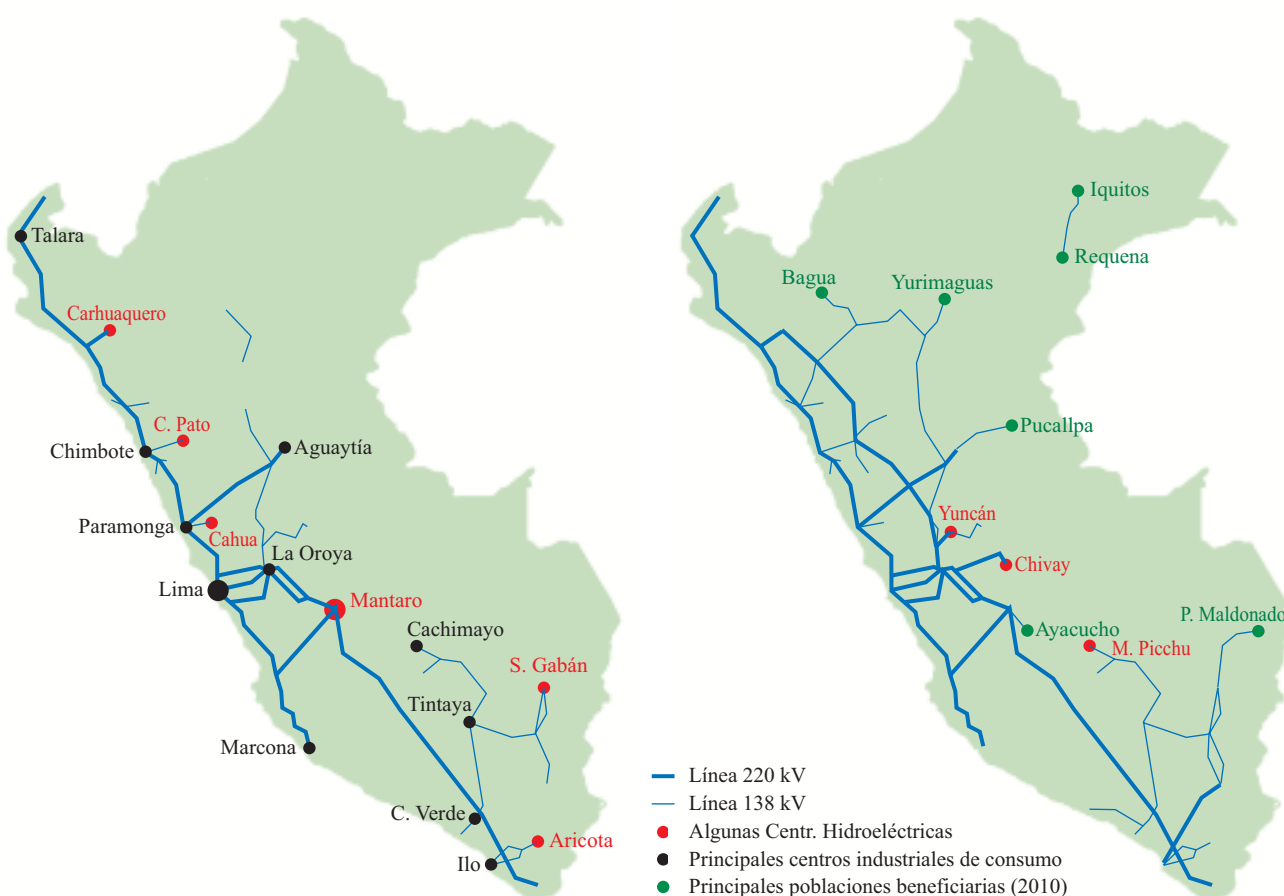
Pues bien, la noticia tiene estrecha relación con el que, provisionalmente al menos, vamos a denominar “canon de servidumbre”. Como se sabe, por “servidumbre”, técnica y legalmente se entiende al “derecho en predio ajeno que limita el dominio de éste” <sup>84</sup>. Para lo que venimos analizando, es el derecho a disponer de la faja de terreno por la que queda tendida una línea de energía eléctrica o un ducto (oleoducto, gasoducto, poliducto, etc.), cualesquiera sean los propietarios originales de la misma.

En el caso de la energía eléctrica, la faja reservada –o, mejor, que debería reservarse– para servidumbre, está en relación directa con la tensión que portan las líneas. Así, en líneas de 10–15 mil voltios debe reservarse una faja terreno de 6 metros de ancho; y en líneas de alta tensión de 220 mil voltios, una de 25 metros de ancho <sup>85</sup> (distinguimos entre “reservada” y “debería reservarse” porque en Lima y en lugares del Perú, ante la indiferencia punible de las autoridades, muchos pobladores, irresponsablemente, con el riesgo de sus propias vidas y de sus bienes, construyen sus viviendas debajo de líneas de alta tensión). Y para el caso de los ductos que transportarán el gas de Camisea y los líquidos de éste, se ha previsto, por ejemplo, que el ancho de la franja reservada no debe ser mayor de 30 metros <sup>86</sup>.

En lo que a electricidad se refiere, la actual red peruana de líneas de alta tensión (138 mil y 220 mil voltios) es de aproximadamente 5 000 kilómetros, bastante inferior a la red de 35 000 kilómetros de que dispone México <sup>87</sup>. A fines del 2000, aún carecían de interconexión los departamentos de Cajamarca, Amazonas, Loreto, Madre de Dios y Tacna. Y, según puede observarse en el **Gráfico N° 12**, no se tiene previsto que la red peruana crezca muy significativamente para el año 2010.

En lo que a transporte de petróleo se refiere, nuestra experiencia se inició en 1977. Ese año, después de treinta meses de construcción, el Oleoducto Nor Peruano, de 850 kilómetros de longitud <sup>88</sup>, llegó al puerto de Bayóvar, en costa, desde San José de Saramuro, en la margen izquierda del río Marañón, en el co-

**Gráfico N° 12**  
**Sistema eléctrico 2000 - 2010**



razón de la selva de Loreto. Un año más tarde, con 252 kilómetros de extensión, quedó tendido el denominado Ramal Norte. Así, el Oleoducto Norperuano –como muestra el **Gráfico N° 13**, discurre por territorios de los departamentos de Loreto, Amazonas, Cajamarca, Lambayeque y Piura.

Adicionalmente, como parte del proyecto Camisea, el Perú contará a partir de mediados del 2004 con por lo menos la batería de ductos que, en paralelo, transportarán tanto gas como líquidos de gas natural desde la selva del Cusco a Lurín, en la costa. En este punto, en las proximidades de la ciudad de Lima, se bifurcará, hacia el sur, hasta Pisco (a la planta de Aceros Arequipa); y hacia el norte, a la ciudad capital. Con aproximadamente 700 kilómetros de longitud <sup>89</sup>, atravesará áreas de los departamentos de Cusco, Junín, y Lima, demandando una inversión de 1 400 millones de dólares.

Muy probablemente, sin embargo, el consorcio concesionario –Transportadora de Gas del Perú SA (TGP), que ha suscrito contrato por 33 años–, construya también un ramal pequeño hacia el complejo minero–metalúrgico de La Oroya. Y, probablemente también, uno bastante más extenso, hacia el complejo minero–metalúrgico de Southern, en Moquegua, que podría prolongarse a Tacna.



Pues bien, cuando en junio del 2001 se discutió la Ley de Canon, no se había presentado hasta entonces un caso como el que hemos anotado al inicio de este acápite. Mas, ¿cómo pudieron los congresistas peruanos olvidar la costosísima experiencia del terrorismo, que con tanta persistencia destruyó cientos de torres de líneas de alta tensión? ¿No habría sido suficiente ese recuerdo para justificar la existencia del que estamos denominando canon de servidumbre?

Cada vez que por alguna razón se interrumpe la conducción de los fluidos –electricidad, gas o líquidos–, se ven afectadas las empresas generadoras, las propias transmisoras, y las de distribución; pero también al Estado, que ve mermados los impuestos que recauda. Así, a todos conviene asegurar que los sistemas de transporte no se corten nunca.

¿Qué mejor para ello que contar con el decidido apoyo de las poblaciones por donde pasan las líneas de transmisión y los ductos, comprometiéndolas directa y estrechamente con su preservación? ¿Qué mejor, a su vez, y con ese propósito, que incentivarlas con un ingreso relacionado con el volumen que facturan las empresas transportadoras? ¿No concuerda perfectamente este razonamiento con el pragmatismo del que siempre hacen gala las empresas y el Estado?

Pero además, y ateniéndonos a la historia registrada hasta ahora, ¿por qué los pueblos del Perú tienen que ceder gratuitamente franjas de terreno para que sólo otros, bajo la forma de servicios o productos, o bajo la forma de utilidades, obtengan beneficios? ¿Por qué los pueblos del Perú tienen que seguir cediendo, y seguir viendo tasajeados sus territorios a cambio de nada?



A nuestro juicio, hay dos razones que ampliamente justifican el canon de servidumbre: una pragmática y otra de derecho.

En el año 2000, como ya se vio, las empresas de transmisión eléctrica facturaron 83,8 millones de dólares. Para a su turno estimar la facturación del consorcio que transportará los productos de Camisea, debemos razonar en otros términos. Si su inversión es del orden de 1 400 millones de dólares, asumiendo una tasa de retorno del 10 % anual sobre la misma, y que ésta a su vez representa el 30 % sobre sus ventas, éstas equivaldrían aproximadamente a 460 millones de dólares.

Así, en millones de dólares, el canon de servidumbre podría estimarse para el período 2002–2021 en 950 millones de dólares:

Servidumbre	Canon		Canon
	Anual	Años	Total
Transmisión de electricidad	8,4	20	168,0
Transporte de gas y líquidos de gas de Camisea	46,0	17	782,0
<b>Total</b>			<b>950,0</b>

### Canon minero

De acuerdo a información oficial del Ministerio de Energía y Minas <sup>90</sup>, estos son –con valores en miles de soles–, los resultados que habrían obtenido los siguientes conjuntos de empresas mineras en 1999:

Conjunto de empresas	Ventas	Utilid. a/	Imp. Rta. b/	Canon Imp. Rta.	Canon Produc.
16 primeras en utilidades	3 503,2	713,7	214,1	107,1	350,3
Con utilid. > 20 % de ventas	1 786,6	548,1	164,4	82,2	178,7
Con utilid. > 10 % de ventas	2 657,9	659,2	197,8	98,9	265,8

a/ Estimados del autor. Y en igual forma los cálculos de canon. Canon Imp. Rta. = 50 % Imp. Rta.

b/ Aunque la fuente obvia explicitarlo –pero tiene obligación de hacerlo–, asumimos que la utilidad señalada es antes de la aplicación de la tasa de Impuesto a la Renta.

En relación con la gran minería, el país debe ser muy consciente de la gran diferencia que existe entre las antiguas y las modernas explotaciones. En aquéllas, concentradas básicamente en los departamentos de Junín y Pasco, prevalecen viejos, poco eficientes y poco competitivos sistemas de explotación, e incluso de administración. Las más nuevas, en cambio –v.gr. Yanacocha (Cajamarca), Tintaya (Cusco) y Antamina (Ancash)– han empezado a explotar los minerales con la más avanzada tecnología. Y, en general, sus costos son muy competitivos en el mercado internacional.

En relación con el cuadro precedente, quizá lo primero que haya que advertir es que la realidad de 1999 fue muy especial, de

momento que el mayor productor de cobre, Southern Perú, reportó pérdidas por valor de 37,6 millones de soles, y otros dos importantes productores de mineral, Shougang Hierro Perú, y BHP Tintaya, por 22,3 y 85,5 millones de soles, respectivamente. Así, ninguna de éstas aportó canon alguno dicho año, cuando estaba en vigencia el Decreto Supremo N° 88-95-EF (de 1995), que fijaba el canon minero en el 20 % del Impuesto a la Renta obtenido por el Estado.

También hay que reparar en que, ante la imperiosa necesidad de información válida y consistente –y la ineludible obligación del Estado de proporcionarla– resulta por lo menos extraño que la mayor empresa productora de oro del Perú, Minera Yanacocha, que produjo 51,5 toneladas de oro fino dicho año, no figure entre las empresas cuyos resultados económicos se publican en el *Anuario de Minería 2000* editado por el citado ministerio. Como tampoco aparecen importantes productores de oro como el Consorcio Minero Horizonte; de cobre como Cerro Verde, Doe Run (Cobriza), y la Cia. Minera Raura; o de plata, como la Empresa Minera Yauliyacu, por ejemplo. Así, la información que provee el *Anuario...* es, entonces, por decir lo menos, muy parcial. De ningún modo refleja adecuadamente la realidad de la gran minería peruana.

De la información disponible puede sin embargo afirmarse que sólo dos empresas –que por cierto merecen una mención especial, y público reconocimiento a su gestión–, habrían generado impuestos a la renta superiores a lo que consideramos que debe ser el canon de producción: la Compañía de Minas Buenaventura, y MINSUR.

Sobre BHP Tintaya corresponde hacer dos comentarios muy especiales y de valor opuesto. Es –hasta donde sabemos– la única moderna mina que no tiene oficinas en Lima. La administración en el Perú, con la más moderna tecnología de comunicaciones e información, se encuentra en el Cusco, al lado de la mina. No puede menos que elogiarse esa inusual decisión “descentralizadora”. Pero también, y en oposición a ello, debe mencionarse que es la primera mina que, por pérdidas sucesivas, y por disposición del consorcio internacional al que pertenece, paraliza seis meses sus operaciones en el Perú durante el 2002 –de común acuerdo con los trabajadores y sin conflicto de por medio–. No obstante, cabe aquí preguntarse, ¿cómo ha logrado impedir Chile que, en idénticas circunstancias, no cierre en su territorio una mina del mismo consorcio?

Pues bien, y a la luz de las cifras proporcionadas, ¿resulta exagerado el canon de 10 % del valor de la producción? No, porque todas esas empresas pagan además al Estado derechos de explotación y quizá regalías –que el país debe conocer–, todo lo cual debería pasar a completar o incrementar el monto a que tie-

nen derecho las regiones productoras, allí donde el monto captado por impuesto a la renta no cubre el 10 % del valor de las ventas de las empresas.

Es decir, y por lo menos para las empresas actualmente existentes –porque debe negociarse de otra manera con las que en el futuro se instalen en el país–, no se trata de gravarlas con un nuevo impuesto. Sino de que el Estado, de los ingresos que directamente percibe por la explotación de los recursos naturales, canalice a las regiones, en calidad de canon de producción, hasta el equivalente al 10 % del valor de las ventas de las empresas extractivo-productoras.

En la práctica sería una tasa variable. 10 % del valor de las ventas allí donde todo lo que el Estado capte en directa relación con las operaciones de explotación sea igual o mayor a esa tasa. Y una parte de ella en los casos donde tales ingresos sean menores.

Así, con las cifras antes mostradas, y asumiendo para efectos de ilustración que lo captado por impuesto a la renta fuera el total pertinente para canon captado por el Estado, mientras que el canon teórico (y máximo) a repartir equivaldría a 350,3 millones de soles; en la práctica el canon real sólo equivaldría a 214,1 millones de soles (6,11 % de las ventas). Menor a aquél, pero más del doble de cuanto obtendrían con el canon legal vigente (a que da derecho la Ley 27506), sólo 107,1 millones de soles.

Esto último tiene una importancia extraordinaria. Porque no sólo tenemos que desterrar el paternalismo. Sino que además tenemos la obligación de inculcar la responsabilidad empresarial entre toda la población. Sus legítimos beneficios tienen que estar en estrecha y directa relación con los resultados de las empresas que se instalan en su territorio. Así, la población y sus autoridades serán los primeros en velar por la rentabilidad de las empresas. Pero también en cuidar que las cifras que éstas reporten reflejen exactamente la realidad.

¿Es incluso elevado el canon real que, en la ilustración realizada, se repartiría entre las zonas productoras? Quizá la mejor respuesta es otra pregunta: ¿es legítimo que unos cuantos empresarios y sus accionistas –y aunque fueran miles–, se repartan 713,7 millones de soles; y los propietarios del recurso extraído, viendo descapitalizarse a perpetuidad su territorio, sólo reciban en compensación los 107,1 millones de soles que resultarían con el canon vigente?

Para el Ministerio de Economía y Finanzas –MEF– las cifras son sin embargo muy distintas. En efecto, en el Presupuesto del 2002 de los Gobiernos Locales, bajo el rubro “Montos estimados a ser considerados en los presupuestos institucionales de apertura 2002”<sup>91</sup>, se estima un canon minero total de sólo 37,6 millones

**Gráfico N° 14**  
**100 años de producción minera / Proyección al 2021**



de soles (10,7 millones de dólares). Esto es, apenas el 0.26 % del valor (probable) de la producción minera de este año. ¿Cómo llegó el MEF a esa cifra? A todos nos interesaría saberlo.

Pues bien, con la valiosa información que presenta el Ministerio de Energía y Minas en *Diez décadas de producción minera*<sup>92</sup>, hemos proyectado la producción, tal como se muestra en el **Gráfico N° 14**, y el valor actual de la misma para los próximos veinte años. Salvo en el caso del hierro, que asumimos que se mantendría invariable la producción, en todos los demás casos estamos conservadoramente asumiendo un crecimiento promedio anual del 1 %. Así, para el período 2002–2021, los resultados serían los siguientes:

	Valor de Prod.	Canon
Producción minera	91 029	9 103

Es decir, en relación con el canon minero, hay muchísimos recursos en juego para los próximos 20 años: 9 103 millones de dólares. Y, aunque sólo fuera como referencia, sépase que en el período 2002–2041 el valor de la producción puede superar los 201 800 millones de dólares. Y el canon correspondiente 20 180 millones de dólares.

Y todo ello sin considerar que, privatizaciones–concesiones de por medio, en cinco años podrían estar en producción grandes yacimientos cupríferos como los de Michiquillay, Toromocho y Las Bambas, y el de fostatos de Bayóvar<sup>93</sup>. Por lo demás, según reconocen las autoridades en la materia “solamente se ha estudiado el 10 % del potencial minero existente en el país”<sup>94</sup>.

Es decir, la minería tiene aún muchísimo por reportar al país. Pero sólo habremos de sacarle provecho en el contexto de la descentralización. Dentro del centralismo, sólo seguiremos desperdiciando nuestros grandes recursos.

### Canon pesquero

A partir de la década de los sesenta del siglo pasado, en que se desató el boom pesquero–industrial–exportador peruano, han sido extraídas más de doscientos millones de toneladas de anchoveta. Y, tras un incipiente procesamiento, el mercado internacional ha sido abastecido con millones de toneladas de harina y aceite de pescado. Como se vio anteriormente, sólo en el período 1970–2001 se habrían concretado exportaciones por valor de 16 800 millones de dólares.

No obstante, ninguna de esas impresionantes cifras ha sido suficiente para consolidar la industria pesquera peruana. Es una industria sobreendeudada, sobredimensionada y tecnológicamente anticuada e ineficiente. Sus activos más importantes están constituidos por apenas 87 fábricas, abastecidas por 330 barcos pes-

queros (bolicheras). Y, en total, la producción del sector representa escasamente el 1 % del PBI del Perú <sup>95</sup>.

En la inmensa mayoría de los puntos de la costa donde están asentadas las plantas procesadoras de harina y aceite de pescado, es nítidamente perceptible que en nada han contribuido al desarrollo de su entorno. Y en la totalidad de los casos las empresas tienen sus oficinas en Lima (en muchos casos con sistemas de administración realmente anacrónicos). Si las naves acarrean la riqueza del mar hacia las fábricas, vía la comercialización internacional, que se monitorea exclusivamente desde Lima, el cien por ciento de la riqueza generada queda también en Lima. En los pueblos de la costa apenas quedan los magros sueldos de pescadores y obreros.

Es decir, hay una gigantesca desproporción entre la riqueza extraída del extenso mar peruano, y la mísera fracción con que se han beneficiado sus legítimos propietarios, todos los peruanos. Esa absurda e injusta situación tiene necesariamente que ser revertida.

Y hay, por fortuna, indicios más o menos alentadores de que tal propósito pueda concretarse. Lo es el hecho de que la tendencia de crecimiento de la actividad extractivo-industrial venga creciendo de manera sostenida en los últimos diez años. Así como el hecho de que, por lo menos en los últimos meses, y ojalá que no sólo de modo estacional, venga incrementándose sensiblemente el precio de exportación.

Pero también resulta alentador percibir que las empresas involucradas vienen asumiendo en los últimos años una conducta empresarialmente más seria y juiciosa, por lo menos si se le compara con la irresponsable forma como se condujeron a los ini-



cios del boom. Y otro tanto debe decirse de las autoridades estatales relacionadas con dicha actividad. Hoy se aprecia un manejo más profesional (en relación por ejemplo con el seguimiento del fenómeno océano-atmosférico del Pacífico Sur –El Niño / La Niña–; con el control de la veda; la evaluación de los recursos ictiológicos, etc.). Aunque, como se verá más adelante, manifiesta aún sensibles déficits a otros respectos.

En mérito a todo lo anterior, en el **Gráfico N° 15** se ha mostrado el valor probable de la producción a exportar, asumiendo un crecimiento sostenido de 3 % anual. De cumplirse las expectativas las exportaciones totales en el período 2002–2021 podrían elevarse a 32 580 millones de dólares. Así, aplicando una tasa equivalente al 5 % del valor de la producción, el canon pesquero, sólo por harina y aceite de pescado, podría elevarse a 1 629 millones de dólares para el lapso señalado.

Sin embargo, deberá ser también objeto de canon pesquero la producción de las fábricas de conservas de pescado, que sólo en sardina han extraído del mar peruano, en la década 1990–99, casi 16 millones de toneladas. Así como además la extracción de pota (calamar gigante) y merluza que, en el mismo período, de aquélla se ha extraído 736 mil toneladas y de ésta 1,2 millones de toneladas <sup>96</sup>.

Sin embargo, la industria extractivo–pesquera, además de las señaladas anteriormente, tiene otra gran deuda histórica con el Perú. No nos referimos a la necesidad de explotar intensivamente otras especies pesqueras –en lo que penosamente parece tener centrado su interés el Ministerio de Pesquería, si nos atenemos a la encuesta que destacadamente figura en su página web–.

No, ésa no es, ni forzando las cosas, la primera prioridad en la que deben centrar su atención tanto ese sector del Estado peruano como el empresariado pesquero. Debe serlo, por el contrario, la de transformación de la harina y aceite de pescado en productos más elaborados, con mayor valor agregado. Cuarenta años hace que el país reclama eso a los empresarios de la industria pesquera. Cuatro décadas hace que se deja a otros países el privilegio de obtener por ese concepto beneficios que podrían y deberían generarse y quedar en el Perú.

### **Canon silvo–agropecuario**

Como en los anteriores sectores económico–productivos que hemos analizado, la cuantía del canon agro–industrial también dependerá de los resultados económicos que se obtenga en esta actividad. Mas –como habrá de verse–, en el corto y mediano plazo por lo menos, no son grandes las expectativas que debemos hacernos a ese respecto.

A ningún otro sector como al agrícola–ganadero viene afectando tanto, sistemática y estructuralmente, el centralismo en el Perú. Sin caer en exageración casi podría decirse que el centralismo está liquidando la agricultura en el país. Y, de persistir la tendencia, las consecuencias pueden ser catastróficas e impredecibles.

### Rol histórico de la agricultura

Por una suma de razones –entre las que la Historia ha jugado un papel preponderante–, tanto los Gobiernos y el Estado, como los partidos políticos y la población urbana, parecen haber perdido conciencia del rol decisivo e insustituible que la agricultura juega en el destino de los pueblos.

En la historia de Europa y de Asia, pero ciertamente también en la de Estados Unidos, la agricultura ha sido el punto de partida, el tejido inicial sobre el que se ha formado la estructura del desarrollo.

Fue, fundamentalmente a través de la agricultura, que los pueblos alcanzaron la plena ocupación de su territorio. Y, básicamente en razón del éxito de la agricultura, a través de un creciente proceso de capitalización e inversión, se formaron miles de pueblos y mercados potenciales. Éstos para intercambiar sus correspondientes producciones, concretaron sus extensas redes de comunicación. Dichos mercados integrados fueron a su vez la base de una industria igualmente descentralizada. Ésta, por su parte, en su proceso de expansión y desarrollo, reclamó el desarrollo de la minería, la energía, etc. Y todas ellas, para el intercambio correspondiente, acrecentaron y fortalecieron la red de comunicaciones.

Quedó así constituida en cada pueblo desarrollado–descentralizado una basta y amplia red, una sólida y gran estructura socio–económico–productiva. Absolutamente diferente de la que, tras un proceso cualitativamente distinto, apenas alcanza a mostrar un pueblo centralizado–subdesarrollado como el Perú de hoy, que ha incluso abandonado el territorio a su propia suerte.

Si la analogía es correcta, las sólidas estructuras de aquéllos estarán en condiciones de soportar grandes pesos, intensas presiones. Una débil estructura en cambio, puede hasta caerse con su propio peso.

En general, puede afirmarse que la suerte de los pueblos desarrollados ha corrido aparejada con la suerte de su agricultura. Y la que en el futuro toque escribirse sobre los pueblos subdesarrollados de hoy, correrá también entonces aparejada con la suerte de su agricultura. Mas el camino que siga ésta en el futuro estará estrechamente relacionado con el que ha venido recorrien-



do en el pasado. Conozcámoslo pues, a fin de tener conciencia sobre si hay o no que crear un punto de quiebre, que dé al futuro un rostro distinto.

### 1950–1999: Medio siglo en crisis

En 1950, la población rural peruana componía el 64 % del total de la población del país. En el 2000 había pasado a ser sólo el 27 % <sup>97</sup>. Pero bien se sabe que un cambio como ése no ha sido ni es privativo del Perú. Con mayor o menor intensidad, y unos antes que otros, lo han experimentado casi todos los países subdesarrollados a lo largo del siglo XX, como parte, a su vez, del creciente proceso de urbanización que se da en el mundo.

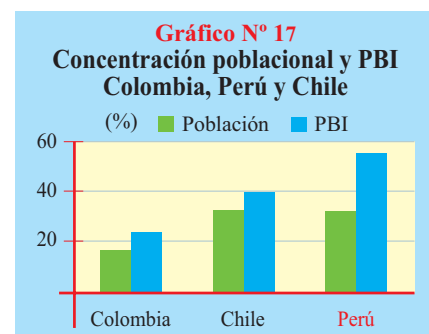
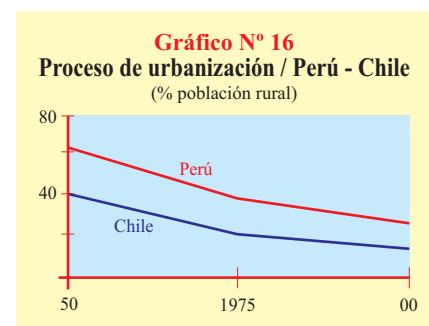
En relación con ese proceso, la experiencia del último medio siglo en América del Sur muestra dos casos nítidamente distintos. En primer lugar, el de países como Ecuador, Perú y Venezuela, que han manifestado una drástica disminución del porcentaje de su población rural. Ellos, conjuntamente con Paraguay, Bolivia, Colombia y Brasil, han bajado en promedio 35 puntos porcentuales su población campesina. Sus correspondientes índices son actualmente 44, 38, 26 y 19 %, respectivamente.

Y, de otro lado, están países como Uruguay, Argentina y Chile, que han experimentado una disminución más moderada, que en promedio ha sido de sólo 22 puntos porcentuales, pero que los ha llevado a índices de 9, 10 y 14 %, respectivamente.

En el **Gráfico N° 16** se presenta los casos de Perú y Chile. Si se observa bien la gráfica, se percibe que el Perú alcanzó en 1975 el mismo índice que tenía Chile en 1950, esto es, una generación antes. Hoy Chile tiene casi el mismo índice de población rural de Alemania (12 %), e incluso está por debajo del índice de Estados Unidos (23 %) <sup>98</sup>.

No debe sin embargo identificarse “proceso de urbanización” con “centralismo demográfico”, porque aquél no necesariamente desemboca en éste. Ecuador, por ejemplo, tiene sólo el 15 % de su población concentrada en Quito; y en Colombia sólo el 16 % reside en Bogotá. El Perú y Chile, en cambio, comparten un elevado 32 % de sus poblaciones en Lima y Santiago, respectivamente. En aquéllos, pues, más que en éstos, la población ocupa más plenamente el territorio. Mas considérese también el caso de México. En éste, en el Distrito Federal, está concentrado el 21 % de la población de dicho país.

No obstante, tampoco debe identificarse “centralismo demográfico” con “centralismo económico”, porque tampoco necesariamente aquél da como resultado éste. Así —como muestra el **Gráfico N° 17**, mientras en correspondencia con su menor concentración poblacional, en Colombia el departamento de Santa Fe de Bogotá (1994–98) sólo genera el 24 % del PBI <sup>99</sup>; en Chile



(1990–96), la Región Metropolitana –Santiago y alrededores– generó el 39 % del PBI <sup>100</sup>; en tanto que en el Perú, en 1995 (porque no hay dato más reciente), Lima daba cuenta de un abrumador 54 % del PBI <sup>101</sup>.

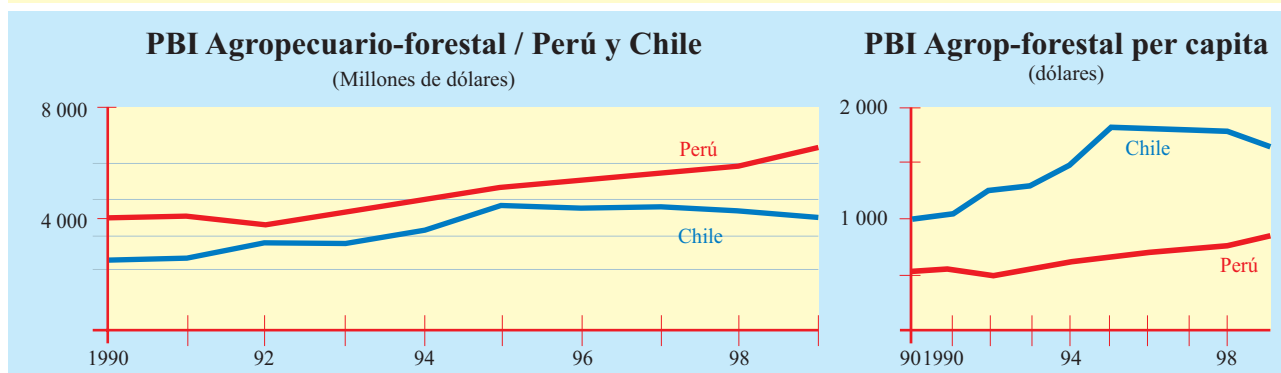
Por su parte, no puede dejar de sorprender que en México, entre 1993 y 1999, apenas entre el 10,3 – 10,6 % del PBI de ese país fue generado en el Estado de México dentro del que se encuentra el Distrito Federal <sup>102</sup>. Dificilmente, pues, habrá de encontrarse un país con una economía más centralizada que la del Perú. O, si se prefiere, con sus provincias proporcionalmente tan abandonadas.

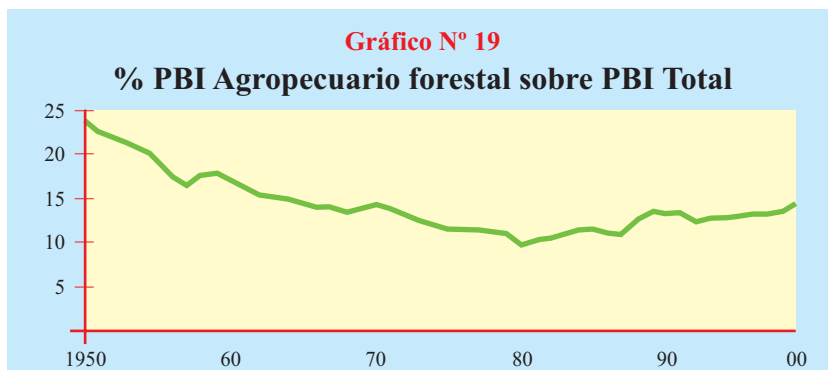
En la década 1990–99, mientras el PBI chileno pasó de 30 a 68 mil millones de dólares, creciendo 126 % <sup>103</sup>; el de Perú pasó también de 30 mil pero a 45 mil millones de dólares, esto es, se incrementó sólo en 50 % <sup>104</sup>. Como parte de esos sensiblemente distintos crecimientos, el PBI Agropecuario–forestal de Chile pasó de 2 400 a 4 000 millones de dólares, elevándose 66 %; en tanto que su correspondiente peruano de 4 000 a 6 500 millones de dólares, creciendo 63 %.

Mas la verdadera diferencia entre una y otra realidad está bien escondida tras esas cifras. En efecto, como las poblaciones dependientes del sector agropecuario–forestal en Chile y Perú han permanecido invariables en 2,4 y 7,7 millones de personas <sup>105</sup>, respectivamente; los correspondientes PBI por poblador rural resultan entonces sumamente diferentes: en Chile ha crecido de 983 a 1 652 dólares, mientras en el Perú sólo ha pasado de 525 a 885 dólares. Es decir, si en 1990 los campesinos chilenos tenían un ingreso promedio 87 % superior a sus pares peruanos; en 1999 la diferencia se ha elevado a 93 %. Los campesinos chilenos tienen entonces cada vez mejores ingresos que los peruanos –como queda en evidencia en el **Gráfico N° 18**.

Como a su vez muestra el **Gráfico N° 19** –, la participación del PBI agropecuario–forestal en el PBI del país ha venido sistemáticamente decreciendo, desde el 23,8 % en 1950 al 10,9 % en 1987. Y de allí en adelante ha ido incrementando otra vez su

**Gráfico N° 18**





importancia, ligera aunque consistentemente, hasta alcanzar el 14,6 % registrado en 1999. Pero es evidente que este repunte del sector agrícola–forestal, más que con su propio crecimiento, tiene mucho que ver con el decrecimiento por recesión de otros sectores de la economía y, en particular, de la industria.

Veamos qué viene ocurriendo en la agricultura peruana en los últimos 50 años, plazo suficientemente largo como para hacernos una idea cabal de las tendencias que se vienen dando. Y para hacernos una idea real de la relación agricultura–industria; del grado de autonomía que tiene nuestra agricultura; y de los resultados de ésta en la alimentación de la población del país.

Como se aprecia en el **Gráfico N° 20**, aunque con sensibles altibajos, la superficie cosechada de arroz muestra una tendencia claramente creciente. Ello ocurre tanto en la costa, pero sobre todo en Camaná (Arequipa); como en el actual segundo gran centro productor, el departamento de San Martín, que hoy contribuye con el 17 % <sup>106</sup> de la producción arrocerá del país, mientras que hace veinte años su participación era insignificante.

A su vez, en el largo plazo son también crecientes las tendencias de crecimiento de las superficies cosechadas de café, cacao y espárrago. Siendo para estos dos últimos muy notorios los crecimientos observados a partir de 1980,

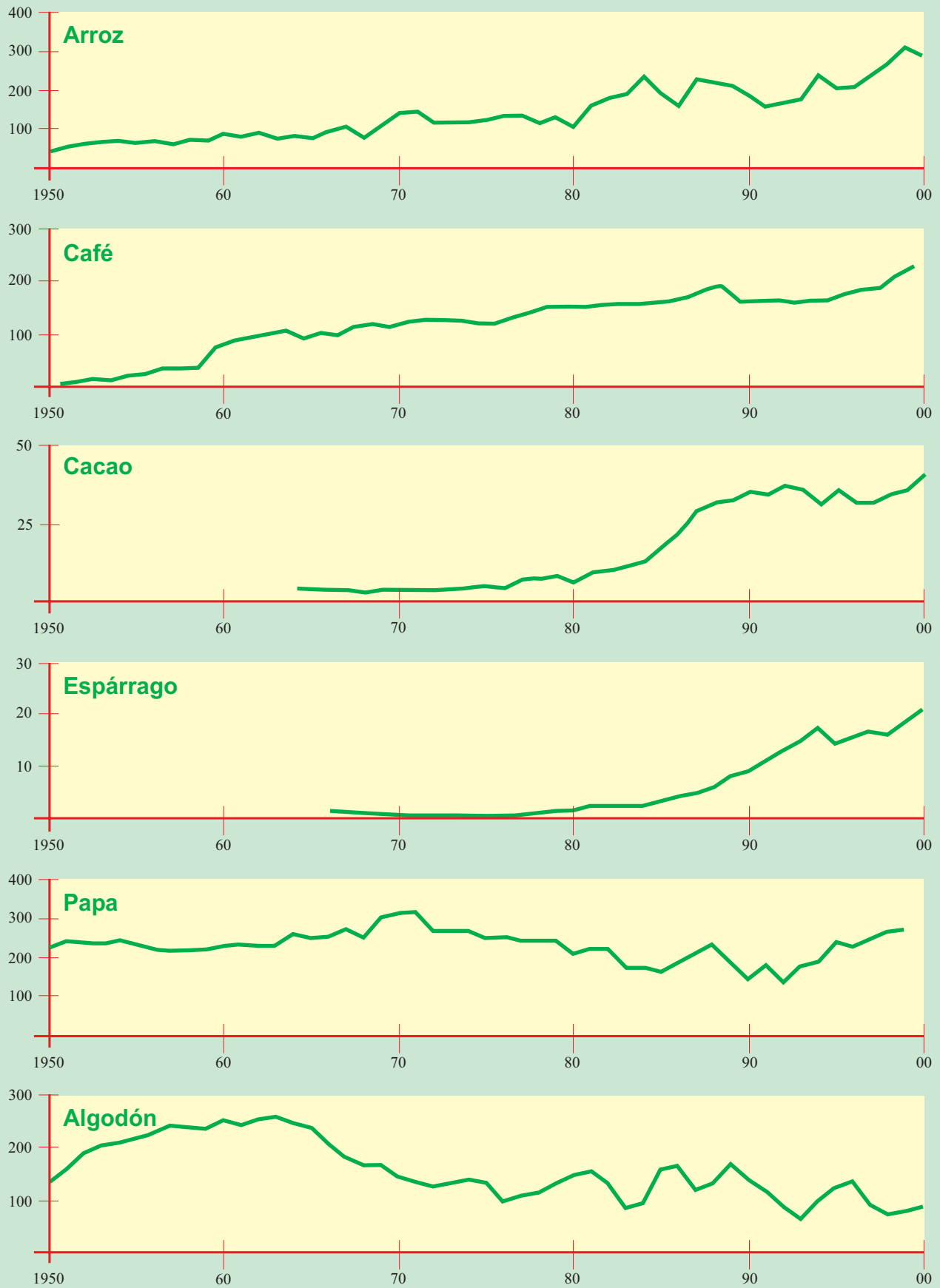
Aunque en forma muy errática, la tendencia de largo plazo del hectareaje cosechado de papa es decreciente. No puede sin embargo dejar de relievase que, a partir de 1995, se da un sensible incremento.

Ningún producto muestra sin embargo en el área cosechada una tendencia decreciente tan notoria como la que se da en el algodón. Se dio un espectacular crecimiento en el período 1950–1962. Cuarenta años después bien cabe preguntarnos, ¿fue un incremento improvisado, típicamente espontaneísta, sin adecuados estudios técnicos y de mercado? ¿Fue un crecimiento artificial y transitoriamente alentado por el mercado internacional?

Lo cierto es que la brusca e indetenible caída se inició en 1963. Y, según parece, la crisis no tiene cuándo acabar. En 1999

Gráfico N° 20

Superficies cultivadas de principales cultivos (miles de hectáreas)



–ateniéndonos a la información oficial–, apenas se sembró 78 806 hectáreas, esto es, el 35 % de los récord registrados en 1962. No obstante, según información proporcionada por el Ing. Roberto Correa –un reconocido especialista en algodón–, en 1999 sólo se cosechó 60 200 hectáreas (46 200 hectáreas de Tangüis, y 14 000 hectáreas de Pima) <sup>107</sup>.

Pues bien, entre 1966 y 1999, los cultivos anotados experimentaron los siguientes cambios en la superficie cosechada, expresada en hectáreas:

Producto	1966	1999	Cambio %
Arroz	95 875	311 569	225
Papa	254 630	272 405	7
Café	103 953	212 261	104
Cacao	4 399	36 375	727
Espárrago	1 195	18 653	1 461
Algodón	203 990	78 806	– 61
Caña de azúcar	50 128	58 127	16

En el mismo período, la producción, en toneladas métricas, ha experimentado los siguientes cambios:

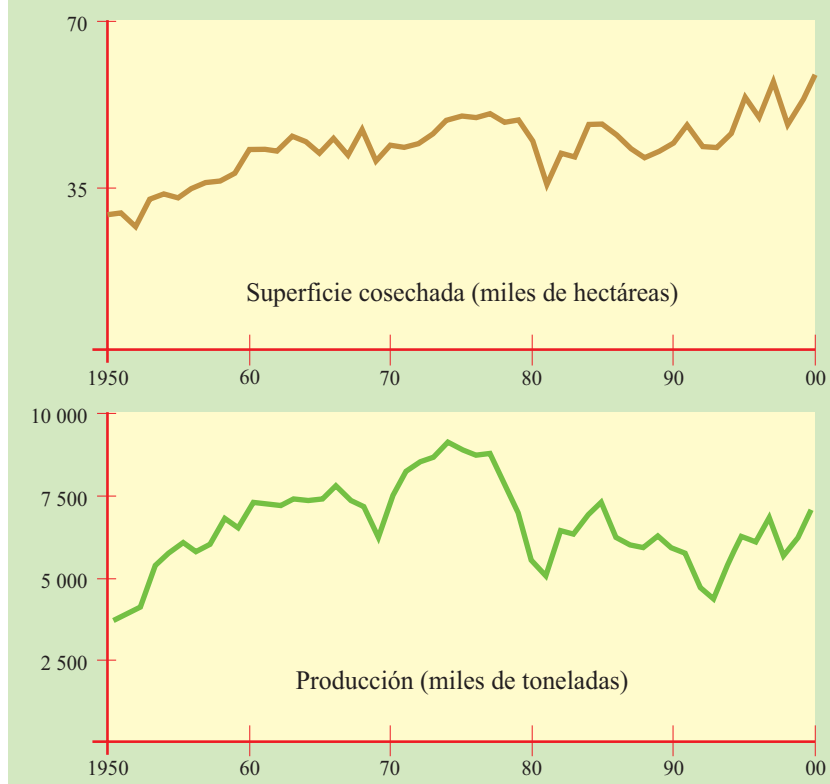
Producto	1966	1999	Cambio %
Arroz	374 032	1 955 027	423
Papa	1 498 930	3 066 244	105
Café	52 753	158 283	200
Cacao	2 119	20 964	889
Espárrago	5 313	174 863	3 191
Algodón	332 269	134 944	– 59
Caña de azúcar	7 855 347	6 278 571	– 20

Resulta sin embargo importante contrastar los cambios observados tanto en el hectareaje cosechado y la producción, con los observados en la productividad. Los resultados son los siguientes:

Producto	Cambio % Hectareaje	Cambio % Producción	Cambio % Productividad
Arroz	225	423	61
Papa	7	105	91
Café	104	200	47
Cacao	727	889	20
Espárrago	1 461	3 191	111
Algodón	– 61	– 59	5
Caña de azúcar	16	– 20	– 31

En el primer grupo hemos reunido a aquellos productos en los que el incremento porcentual en la producción es mayor que el observado en el hectareaje cosechado, fenómeno que se explica por los incrementos de productividad obtenidos en el período indicado. En el caso del algodón, el pequeño aumento de 5 % en

**Gráfico N° 21**  
**Caña de azúcar**



el rendimiento promedio por hectárea, ha compensado ligeramente la gran caída de la superficie cosechada (61 %). Y, como resultado, la producción decayó “sólo” en 59 %.

Así, de los productos que tienen una gran significación en la economía agrícola del país, la caña de azúcar es entonces el único en el que se observa no sólo una caída de la productividad, sino una caída muy notoria: 31 %. De allí que, a pesar del incremento en la superficie cosechada (16 %), la caída en la producción ha sido también significativa: 20 % (Gráfico N° 21) <sup>108</sup>.

Por sus enormes implicancias económicas, revisemos aunque sea someramente tres ilustrativos casos de rendimiento agrícola: arroz, papa y algodón. En el año 1999, para el caso de la papa, y 2000, para los casos del arroz y el algodón, de acuerdo a la información oficial <sup>109</sup>, se ha obtenido los siguientes rendimientos promedio, en miles de kilogramos por hectárea:

Arroz	Rdto	Papa	Rdto	Algodón	Rdto
Arequipa <sup>110</sup>	10,0	Junín	14,8	Lima	3,2
La Libertad	9,2	La Libertad	13,6	Ancash	3,1
Lambayeque	8,4	Huánuco	11,1	Ica	1,8
San Martín	6,4	Puno	8,8	Piura	1,6

Así, dentro del territorio peruano, son sensibles las diferencias entre las áreas con mayor rendimiento promedio, y las que en el cuadro ocupan el último lugar. En el caso del arroz, el ren-

dimiento en Camaná (Arequipa) es 56 % más alto que el de San Martín. En el caso de la papa, el de Junín es 68 % más alto que el de Puno. Y en el caso del algodón, el rendimiento en Cañete (Lima) es 100 % más alto que en Piura.

Hay en este campo una vastísima tarea por realizar. No sólo para elevar los rendimientos de las áreas de más baja productividad, sino para homogeneizar la producción y elevar la calidad de los productos.

Esto salta particularmente a la vista cuando se compara los rendimientos en el Perú con los que se obtienen en otros países, tal como resumidamente presentamos a continuación, siempre en kilogramos por hectárea:

Arroz	Rdto	Papa	Rdto	Algodón	Rdto
Perú	6,6	Perú	11,5	Perú	1,7
China	6,2	Alemania	43,7	Egipto	2,3
EE UU	7,0	EE UU	42,8	EE UU	1,8

En el caso del arroz, no es muy significativa la diferencia respecto del rendimiento promedio que se obtiene en Estados Unidos. Y es incluso superior al promedio de China. Y también al de Uruguay (6,3). Sin embargo, la gran diferencia entre la producción peruana y la de Estados Unidos, por ejemplo, está en la calidad. Allá no sólo se da un arroz de gran calidad, sino, además, una producción muy homogénea; característica esta última que también se da en el caso de Uruguay. En el Perú, en cambio, la calidad promedio no sólo es inferior, sino que la producción es sumamente heterogénea.

En el caso de la papa –oriunda de los Andes, por si hay que anotarlo–, resultan abrumadoras las diferencias con las productividades que se obtienen en Alemania, y en Estados Unidos. Nuestros rendimientos son casi el 25 % de los de esos países.

En los mismos tres países, entre 1961 y 1999, se han verificado los siguientes cambios en la productividad de los sembríos de papa (en miles de kilogramos por hectárea):

País	1961	1999	Incr. %
Perú	5,3	11,5	117
Alemania	18,1	43,7	141
EE UU	22,2	42,8	93

Es decir, aun cuando en el lapso señalado el incremento en la productividad ha sido notable en el Perú, que en términos porcentuales es incluso superior al de Estados Unidos, dista mucho del obtenido por Alemania. Pero muy de destacar es además el hecho de que, a pesar del incremento alcanzado, aún estamos muy por debajo de los rendimientos que hace 40 años ya se obtenían en Alemania y Estados Unidos. Nuestros retos a este respecto son entonces inmensos.

En el caso del algodón, los cambios logrados en la productividad (en miles de kilogramos por hectárea) son los siguientes:

País	1961	1999	Incr. %
Perú	1,5	1,7	13
Egipto	1,2	2,3	92
EE UU	1,3	1,8	50

En cuarenta años, no sólo nuestro incremento de rendimiento ha sido insignificante, sino que hemos perdido el privilegio de tener la que quizá era la más alta productividad del mundo. Nuestra involución a este respecto ha sido notable.

En síntesis, de los tres productos que hemos comparado, sólo en el arroz contamos con una productividad competitiva a nivel mundial. No obstante, somos importadores de arroz, de Uruguay, y de papa y algodón, de Estados Unidos.

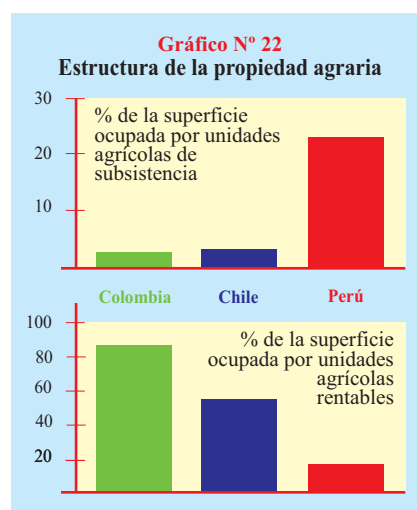
En estos tres casos, como en toda la producción agrícola alimenticia, prevalece el minifundio como unidad de producción. Ésta es, en general, la más sólida explicación de los bajos rendimientos por hectárea, de los altísimos costos de producción y, entre otros, de una producción tan heterogénea en la calidad de cada producto.

La atomización de agricultura peruana es realmente inaudita: con menos de 3 hectáreas cada una, 1,2 millones de unidades agrícolas (70 %), son estrictamente de subsistencia. En Colombia y Chile constituyen el 58 % y 34 %, respectivamente <sup>111</sup>. Y al propio tiempo, agravando el cuadro, disponemos de la menor proporción de hectareaje con unidades agrícolas rentables. En el **Gráfico N° 22** presentamos los porcentajes de superficie agrícola para los dos tipos extremos de unidad agrícola.

En el contexto del minifundio, es absurdo e imposible proponerse elevar sustancialmente la productividad de la tierra, mejorar la calidad de los cultivos, homogeneizar la producción y bajar sustancialmente los costos en el Perú. Y no pasará de ser lírico cualquier propósito de generalizar el uso del crédito en la agricultura. Éste, a duras penas, podrá ser eventualmente canalizado hacia el 30 % de las unidades productivas restantes; pero, con seguridad, sólo al 5,2 % de las unidades agrícolas que actualmente cuentan con más de 10 hectáreas.

En otros términos, y sin que ello implique necesariamente una alteración del régimen de propiedad, el Perú tiene por delante un objetivo prioritario en relación con la agricultura: alentar la asociación productiva, a fin de alcanzar el mayor número de unidades de entre 10 – 30 hectáreas.

Quizá hasta deba condicionarse el crédito y la asistencia técnica de producción, contabilidad y comercialización, fitosa-





nitaria, de mejoramiento genético, maquinaria agrícola, etc., a la existencia de asociaciones productivas con un mínimo de 10 hectáreas. Sin embargo, siempre distantes, e históricamente no identificadas con los productores agrarios, muy difícilmente las autoridades centralistas tendrán autoridad moral para poner en práctica una política como ésa.

Por el contrario, si como hemos propuesto anteriormente, logramos que cada valle esté bajo una sola autoridad provincial, es bastante más probable que cada una de éstas, próxima e identificada con los productores, logre importantes progresos en relación con el objetivo que hemos señalado.

### **Los golpes de la naturaleza**

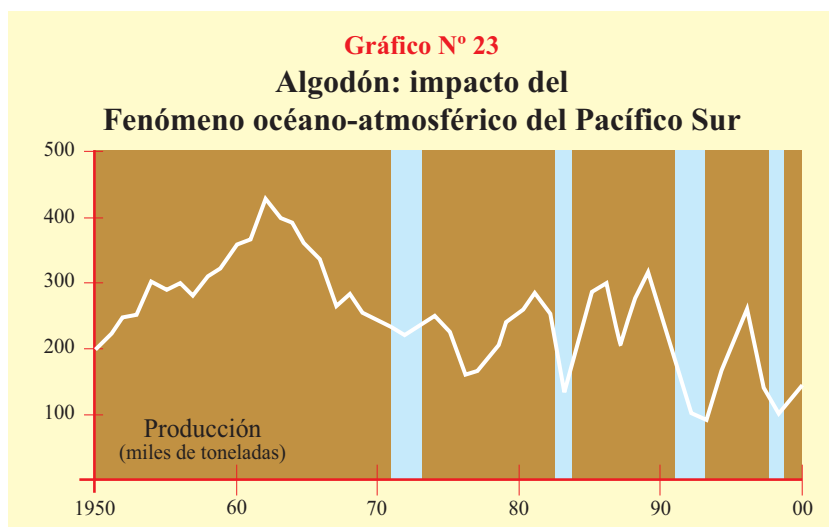
El desenvolvimiento de la agricultura no está sólo en función de las leyes del mercado, de su relación con los dominantes mercados extranjeros, del centralismo político y económico nativo, de las políticas específicas que se dictan en el sector, de los hábitos de consumo que se dan en el país, y, entre otras, de las características socio-culturales de la población. Está también, qué duda cabe, estrechamente relacionada con la naturaleza. Y, para lo que veremos a continuación, específicamente con el clima.

No podemos prescindir de señalar cuánto afecta a la agricultura peruana el fenómeno océano-atmosférico del Pacífico Sur, tanto en su versión cálida y lluviosa (“El Niño”), como en su versión fría y seca (“La Niña”).

En el período 1950–1999, cuatro han sido los grandes eventos de manifestación cálida y lluviosa que sacudieron particularmente al norte del país. Y, para los productos a los que estamos haciendo mención, muy en especial afectaron al departamento de Piura –donde el fenómeno incide con mayor fuerza–. Ocurrieron en 1972–73, 1983, 1991–92 y 1997.

El primero afectó particularmente la producción de arroz, tanto en Piura como en los departamentos de Lambayeque y La Libertad –inmediatamente al sur de aquél–. En 1972 la producción total del país estuvo 109 mil toneladas por debajo de cuanto se cosechó en 1971. El descenso en 1983 fue bastante menos significativo (27 mil toneladas), afectando quizá sólo a Piura. El tercero dio origen a una caída en 125 mil toneladas en la producción del cereal. Y el de 1997 –quizá por el hecho de que por primera vez el país estuvo muy tempranamente advertido de su ocurrencia–, no hizo estragos en la producción total del país (quizá la mayor producción de San Martín y Camaná compensó las caídas de los productores norteños).

La cosecha de caña de azúcar no se vio afectada ni con el primero ni el cuarto de los grandes fenómenos océano-atmosféricos indicados. Por su parte, la disminución a consecuencia del



de 1983 fue apenas del 2 % respecto del año anterior, virtualmente irrelevante (35 mil toneladas). Pero en 1992 la cosecha de caña disminuyó en un millón de toneladas, 19 % menos que el año precedente.

El algodón –como lo destacamos en el **Gráfico N° 23**, resulta ser el único producto en el que se registran fuertes caídas en la producción en todos los años de ocurrencia de lluvias catastróficas en la costa norte. La producción cayó 3, 64, 60 y 98 mil toneladas durante cada uno de los eventos señalados. Piura sin duda contribuyó notablemente a esas caídas, de momento que allí se produce un quinto de la tradicional producción algodонера del país.

Adicionalmente –aunque poco conocido–, durante la ocurrencia de las versiones frías y secas, que son las más recurrentes, también sufre el agro peruano. Y, una vez más, particularmente la agricultura de Piura. Como indicamos en nuestro texto *El fenómeno océano-atmosférico del Pacífico Sur, un reto para la ciencia y la historia*, desde que en 1932 empezó a hacerse registros meteorológicos, y hasta 1992, 35 campañas agrícolas se realizaron en Piura en medio de sequías más o menos graves.

Contando a partir de 1932, la más prolongada y crítica sequía se produjo entre 1960–64 <sup>112</sup>. Así –aun cuando ya estaba en operación la Represa de San Lorenzo–, no parece una simple coincidencia que dentro de esa severa sequía se haya iniciado la ya anotada crisis algodонера. Para entonces, aún no estaba construida la represa de Poechos, ni la derivación de aguas del caudaloso y regular río Chira al Piura, obras que recién fueron inauguradas en 1976 <sup>113</sup>.

Ninguna de esas obras fue sin embargo suficiente para aplacar los efectos de la sequía que se produjo entre los años 1978–82. Una de cuyas consecuencias fue la desactivación del gran proyecto ganadero de Huápalas y Pabur. Éste, paradójica-

mente, había surgido a consecuencia de las lluvias de 1972–73, que llenaron de pasto el desierto de Sechura, en el sur del departamento de Piura. Como hemos indicado en *El fenómeno...*, la loable –aunque no menos centralista– iniciativa empresarial del Estado, logró soportar posteriores e inauditos malos manejos técnicos y corrupción, más el ganado no pudo soportar el golpe propinado por la naturaleza <sup>114</sup>.

Con ese antecedente de cuatro años de sequía, cabe preguntarse cuánto impactaría en la misma zona la reedición de una todavía más prolongada, como la que se dio entre 1904 y 1911, donde incluso el cauce del río se secó antes de llegar a la ciudad de Piura.

En cuanto a la producción de papa, el alimento más importante de la población peruana, el mayor porcentaje se produce en el área cordillerana. No obstante, la relación –inversa según parece–, entre el fenómeno océano–atmosférico que afecta a la costa norte, y la realidad climática cordillerana aún es poco conocida. Ese vacío de conocimiento es sin duda una más de tantas consecuencias del centralismo, al que poco importa cuanto ocurre fuera de Lima, y menos todavía importa cuanto se presenta al otro lado de las cumbres de la cordillera Occidental.

Durante las crisis climáticas de 1972, 1983 y 1991–92, la producción de papa descendió en 254, 404 y 450 mil toneladas. Pero además, y con impacto exclusivamente cordillerano, se han producido sequías en 1969, 1986, 1989–90 <sup>115</sup>. Sólo esta última redujo la producción en 987 mil toneladas.

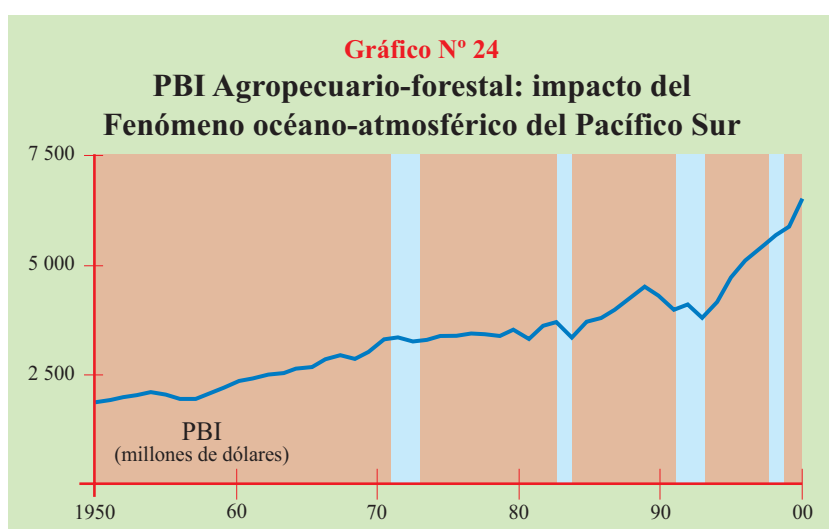
De otro lado, aunque científicamente probada –pero también poco conocida entre los peruanos–, hay una estrecha aunque inversa relación entre las torrenciales lluvias en la costa norte y los cuadros climáticos que se dan en la altiplanicie del lago Titicaca, donde al propio tiempo se presentan entonces graves sequías. Así, en 1983, cuando se dieron las graves inundaciones que afectaron la costa norte, se desató una catastrófica sequía en la zona lacustre, donde apenas llovió un tercio de lo que se da en los “años normales” del Altiplano. Fue la peor sequía del área en 50 años. Tuvo que sacrificarse 2,6 millones de cabezas de ganado <sup>116</sup>.

Pues bien, conforme a nuestros cálculos y actualizaciones, la incidencia de las crisis climáticas en la economía de las unidades agropecuarias involucradas, habría sido la siguiente, en miles de toneladas y millones de dólares:

	Arroz Ton	Papa Ton	Alg. Ton	Caña/Az. Ton	Ganado Cabezas
Cantidad	292,6	2 063,0	431,1	1 179,5	2 600,0
Valor	48,0	405,8	247,6	34,6	504,1

Cuatro millones de toneladas de productos agrícolas perdidos y –considerando sólo las pérdidas de ganado en Puno–, 2,6 millones de cabezas de ganado sacrificadas, no son pues, en ningún sentido, cifras despreciables. Y, menos aún, para un país que –según veremos–, adolece de graves déficit alimenticios.

A su turno, 1 240 millones de dólares como valor actualizado de las pérdidas resulta un golpe particularmente dañino para el sector más pobre de la sociedad peruana. Sin embargo, con las cifras que proporciona el Ministerio de Agricultura sobre la evolución de PBI agropecuario–forestal –que representamos en el **Gráfico N° 24**–, puede afirmarse que las crisis climáticas perjudicaron al agro peruano en 1 644 millones de dólares (de 1979) que, actualizados, representan 2 050 millones de dólares. Pero quizá nuestras estimaciones han sido muy conservadoras.



Pero ésas son sólo consecuencias parciales de la sensible irregularidad del clima en los distintos espacios del territorio andino. Y es que, aun siendo también muy significativa, no tenemos forma de evaluar la destrucción que generan las lluvias torrenciales en la infraestructura agraria: tomas de agua, canales, caminos y puentes rurales, terrenos arrasados. Ni en otros sectores de la población, en sistemas de alcantarillado bloqueados, viviendas destruidas, vehículos destrozados, redes eléctricas y telefónicas cortadas, etc. Y, por su puesto, cientos cuando no miles de muertes. Todo ello, muy probablemente, equivale a dos y quizá hasta tres veces la cifra ya registrada. Si el fenómeno de 1983 originó estragos por valor de 25 mil millones de dólares en todo el mundo <sup>117</sup>, buena parte de esa suma representa los daños ocasionados al Perú.

¿Puede sin embargo seguirse considerando al fenómeno océano–atmosférico como una fatalidad inexorable, de la que nada puede librar al agro peruano ni a las poblaciones que están en el centro geográfico de mayor impacto? De ninguna manera. Si sin la menor duda tiene un gran poder destructivo, éste ha sido

particularmente dañino y luctuoso por la indiferente negligencia del centralismo respecto de los problemas de todo cuanto está en la periferia de Lima y no la afecta directamente. Pero no menos responsables son, en particular, los medianos y grandes agricultores; y, en lo suyo, también incluso los pequeños.

Al centralismo y todos los gobiernos hasta la fecha, les cabe la responsabilidad de no haber adoptado una política de Estado en relación con la detección oportuna del fenómeno; ni una de adopción de medidas de prevención. El control técnico del clima y el océano recién se inició en 1932, en Malabrigo, en el departamento de La Libertad. Mas –como dijimos en *El fenómeno...*–, fue harto significativo y muy revelador “el hecho de que la Estación Meteorológica de Puerto Chicama (o Malabrigo) fuera instalada y manejada por una empresa privada (Gildemeister, que hoy es la empresa azucarera Casagrande), y no por el Estado” <sup>118</sup>.

Todavía hoy podemos preguntarnos, ¿qué interés podría haber tenido una empresa alemana enclavada en La Libertad, en informar a los agricultores de Piura y Lambayeque sobre cuanto reportaban sus termómetros y pluviómetros –que con por lo menos tres meses de anticipación advertían de la inminencia del fenómeno océano–atmosférico en nuestras costas–? ¿Cuán grande podía esperarse que fuera la solidaridad de una empresa alemana que en el siglo XIX había hecho fortuna en Chile, no con el salitre sino con una dolosa maniobra especulativa? ¿Y cuyo acaparamiento de tierras en la Libertad estuvo revestida de todas las acciones dolosas y delincuenciales habidas y por haber? No obstante, el Estado peruano dejó que ésa fuera la única estación meteorológica durante muchos años en el país.

Por su parte, a los medianos y grandes agricultores –como por ejemplo a los algodoneros de Piura–, les cabe responsabilidad porque su capacidad potencial de inversión siempre fue mayor. Y no siempre la han utilizado como correspondía. Piura, durante el boom algodonerero de 1950–62, fue escenario del derroche y el dispendio frívolo de los medianos y grandes agricultores de ese producto. Altamente proclives al gasto, y no a la inversión, en ostentosas viviendas citadinas y de playa, vehículos deportivos y avionetas, y costosos viajes de placer, liquidaron las grandes utilidades que dejó el negocio que, según creían, era eterno. Cuando a partir de 1963 repararon en el gravísimo error, ya no había nada que hacer, sino lamentarse.

### Gasto inútil, no inversión

¿Fue muy grande el derroche inútil? Todo indica que sí. Veámoslo. Asumiendo que, como hoy, por entonces Piura participaba en la producción de algodón peruano con el 21 % –pero sin duda fue más–; y que el promedio de utilidades por hectárea fue de 2 500 dólares –que probablemente también fue mayor–; y, fi-

nalmente, que los medianos y grandes agricultores controlaban el 75 % de la producción piurana, las utilidades que habrían obtenido estarían en el orden de 1 700 millones de dólares. ¿Cuánto invirtieron en la tierra a la que la inmensa mayoría de ellos hoy ha abandonado, para radicar en Lima, unos, y en el extranjero, otros?

Si nuestros cálculos son correctos, para los pequeños agricultores algodonereros habría quedado un saldo nada despreciable de 570 millones de utilidades. Mas la eventual pérdida de un monto como ése tampoco fue suficiente estímulo para que, adecuadamente unidos, tuvieran una capacidad de acción, y de inversión, que pudiera protegerlos en los años de crisis.

A los agricultores de Ica –únicos y legítimos herederos de la milenaria y primorosa tradición textil de los *paracas*– les corresponde otro tanto. Con los mismos supuestos, entre los medianos y grandes agricultores algodonereros quedó repartido un conjunto de utilidades del orden de 3 340 millones de dólares. ¿Qué quedó de ello? Nada <sup>119</sup>.

Y también entre los pequeños agricultores de Ica quedó un saldo: 1 110 millones de dólares, por igual nada desdeñables. Pero, también convencidos de que el buen negocio era eterno, esas utilidades tampoco fueron estímulo suficiente para convocarlos a la unión. Y hoy, cuando sus herederos están más pobres que nunca, bloqueando carreteras en demanda de atención, un especialista en temas agrarios, Reynaldo Trinidad, les recuerda esa necesidad <sup>120</sup>.

Aunque las cifras resultan elocuentes, el centralismo –ineficiente y corrupto–, nunca ha tenido autoridad moral para promover y hasta exigir que, en las épocas de bonanza, los agricultores emprendan las obras que, de una manera, los protejan en los años de sequía; y, de otra, en los de inundación.

No puede menos que llamar la atención el hecho de que, si en 1900 el Estado entregó en concesión un proyecto de canalización en Piura, que estuvo bajo administración privada hasta 1925 <sup>121</sup>, no alentara otro tanto en ninguna de las décadas posteriores.

Pero más todavía llama la atención que, paradójica pero precisamente cuando se iniciaba el boom algodonerero, fuese en 1953 cuando el Estado (de la mano con la efímera prosperidad que le otorgó la Guerra de Corea), inició las obras de irrigación y represa de San Lorenzo. Así, con mayor razón, cuando la crisis era ya agobiante, pero estando por añadidura un piurano en la Presidencia de la República, una vez más acudió el Estado, mas esta vez para financiar la Represa de Poechos, que se inauguró en 1976.

Cabe todavía preguntarse, ¿cómo en el contexto del centralismo Piura logró que se concretaran en ella las primeras gran-

des inversiones descentralizadas que ha realizado el Estado peruano en su historia? Con cargo a investigaciones posteriores, nuestra hipótesis es que, de todo cuanto no invirtieron los grandes y medianos agricultores directamente en la tierra, una parte la dedicaron a financiar la instalación en Lima de decididos parlamentarios, cuyos lobbies ante el Poder Ejecutivo y sus acciones parlamentarias resultaron bastante eficaces. Los agricultores, muy prácticos, y buenos calculadores, sabían a ciencia cierta que estos costos serían siempre menores que emprender la construcción de una represa, o un gran canal de irrigación. Ésa es responsabilidad y “función social” del Estado, debieron decir llenos de cínica convicción.

Así, como en el caso de todos los demás sectores productivos, también en el de la agricultura el Estado centralista ha sido grotescamente discriminatorio con la pequeña agricultura y, en particular, con la de subsistencia. Pero, en cambio, muy sensible a los lobbies y reclamos de la mediana y grande. Y, más aún, cuando como en el caso de Piura, ha estado en manos de miembros del grupo social dominante en el país, de vieja o nueva ascendencia europea.

Siendo tan graves las consecuencias del Fenómeno océano-atmosférico del Pacífico Sur, resulta imperiosa la necesidad de emprender grandes y medianas obras de defensa, en particular en los cauces de los ríos. Y, asimismo, políticas de prevención y educación (que deben incluir el desalojo de todas las viviendas, escuelas, y demás construcciones ubicadas en las quebradas). Una vez más es obvio que el centralismo será incapaz de concretar nada de ello. Habrá de corresponder entonces esa tarea a las autoridades regionales y provinciales.

### Inversión agrícola discriminatoria

Desde la antigüedad, ha correspondido al Estado la ejecución de las obras de ingeniería agrícola de mayor envergadura. Por principio, siendo que éste maneja recursos de toda la colectividad, siempre se ha esperado que los beneficios sean también entonces de toda la comunidad.

Ya en el período pre-inca los pueblos del Perú comprendieron la importancia de mejorar los sistemas de riego y de ampliar la frontera agrícola. Hay innumerables vestigios de obras que se erigieron con ese propósito en todo el territorio andino.

Pero quizá los más notables y conocidos sean el canal de Racay Pampa, que ejecutaron los *chankas* en Ayacucho; el canal La Cumbre, de hasta 110 kilómetros, que construyeron los *moches* en el valle de Chicama, en La Libertad; el canal Taymi que cavaron los *mochicas*, en Lambayeque, a partir del río Chancay, y cuya bocatoma Raca Rumi es hasta hoy utilizada; y los de Chiome y Chumbe, que construyeron los *cañete*, en el área sur de Lima.

Ninguna iniciativa fue sin embargo tan generalizada como la construcción de andenes, que por igual, y durante más de tres mil años, llevaron a cabo todos los pueblos cordilleranos. Mediante esta costosa iniciativa, se concretó la incorporación a la agricultura de secano de millones de hectáreas arrancadas de la aridez a los cerros. A valores de hoy, miles de millones de dólares se invirtieron en andenería.

Es decir, predominando la administración autónoma de cada espacio, todo el territorio andino fue escenario de inversiones en la agricultura. Cada pueblo –en el contexto de lo que hoy podemos denominar un sistema descentralizado–, veló por invertir, en su territorio, para en este caso alcanzar sus objetivos de adecuado autoabastecimiento alimentario.

La Colonia –además del genocidio–, no sólo significó que los pueblos ancestrales dejaran durante tres siglos de ejecutar nuevas inversiones en la agricultura. Sino que, por añadidura, la forzada concentración de los pueblos en las “reducciones”, y el consecuente abandono del territorio agrícola, trajo como consecuencia la destrucción casi íntegra de las costosas obras que se habían ejecutado a lo largo de miles de años.

Por lo demás, impuesto el centralismo más absoluto, y prevaleciendo el gasto fatuo e inútil –particularmente en iglesias–, no se construyó durante el Virreinato una sola obra de importancia para la agricultura. Esta sesgada y deliberada omisión, fue el complemento de una política imperial que centró todas sus obsesiones en la extracción minera con destino a Europa.

Sin que se modificara un ápice esa nefasta política, el Estado republicano condujo los asuntos públicos de la misma manera durante sus 130 primeros años. Así, el frívolo desarrollo urbano de Lima, el trazo de las más importantes líneas férreas, y el destino del guano, no fueron sino la continuación de la política económica general que se había impuesto durante la Colonia: exceso en el gasto improductivo, importancia absoluta a la extracción minera, y satisfacción de los mercados exteriores. Es decir, nada se condujo en función de los intereses internos.

Recién en 1953 el Estado peruano empezó a realizar las primeras y grandes inversiones en la agricultura, inaugurando a fines de esa década la represa de San Lorenzo, en Piura. En la década del 60 se iniciaron en Arequipa las obras que conducirían a formar el sistema de presas del río Chili –Aguada Blanca, El Frayle y El Pañe–; y, en Lambayeque, la represa de Tinajones. En la década del 70 se iniciaron las obras de las represas de Poechos, en Piura; y Condorama, para la irrigación de las pampas de Majes, en Arequipa. En la década del 80 se construyó la represa de Gallito Ciego, en el río Jequetepeque, en La Libertad; y se inició la construcción del túnel de Olmos, para la irrigación de las pampas de



mismo nombre, en Lambayeque. Y en la década del 90 empezaron las obras de las represas de Pasto Grande, en Moquegua; y Cuchoquesera, como parte de la irrigación Río Cachi, en Ayacucho; así como obras de irrigación en Tacna.

Y actualmente –además de estar en ejecución o por ejecutarse partes de los proyectos arriba anotados–, están realizándose obras de ampliación de la frontera agrícola en las irrigaciones de Chavimochic, en los valles de Chao, Virú y Moche, en La Libertad; Chincas, en los valles de Santa–Lacramarca, Nepeña, y Casma–Sechín, en la costa de Ancash; así como, en Tumbes, conjuntamente con Ecuador, el proyecto Puyango–Tumbes.

A fines de 1995, el Instituto Nacional de Desarrollo –INADE <sup>122</sup>– estimaba que los proyectos más importantes –o las partes de ellos– que estaban en ejecución o por ejecutarse eran los siguientes:

Área Proyecto	Depart.	Inversión Prevista Millones \$	% ejec.	Hect.
<b>Costa</b>				
Puyango–Tumbes	Tumbes	637	1	48 000
Chira–Piura	Piura	828	72	119 000
Olmos	Lambayeque	1 180	27	112 000
Tinajones	Lambayeque	522		86 000
Jequetepeque–Zaña	La Libertad	564	42	66 000
Chavimochic	La Libertad	2 134	26	147 900
Chincas	Ancash	140	26	44 200
Majes	Arequipa	2 474	30	62 400
Pasto Grande	Moquegua	280	20	9 300
Tacna	Tacna	579	12	21 300
<b>Cordillera</b>				
Río Cachi	Ayacucho	204	39	17 400

Así, sobre el total de inversiones estimadas, 9 338 millones de dólares, el 98 %, están orientadas a la Costa. E igual porcentaje corresponde a las áreas de tierras nuevas que se incorporarían a la agricultura y/o que mejorarían sus sistemas de riego.

Es decir, el sesgo no puede ser más exagerado. O, si se prefiere, la discriminación contra los intereses de los pueblos cordilleranos no puede ser más notoria. Bien puede decirse que el 2 % destinado a Ayacucho no es sino la excepción que confirma las reglas que mostraremos a continuación.

En efecto, si se tiene en cuenta que la producción de los departamentos de Piura, Lambayeque, La Libertad, pero también Ancash, está predominante y tradicionalmente orientada a cultivos agroindustriales, hay además entonces una clara discriminación contra los cultivos alimenticios.

Pero sabiéndose también que lo que más se siembra en dichos departamentos es algodón, azúcar y arroz, y que en general esos productos son manejados por medianos y grandes agricultores, hay también una notoria discriminación contra los intereses de los pequeños agricultores.

Por lo demás, resulta inobjetable que cuando se iniciaron los grandes proyectos de Chira–Piura y Tinajones, el algodón y la caña de azúcar que se producían en los valles beneficiados estaban en gran parte orientadas a la exportación. Y hoy mismo la Comisión de Promoción de la Inversión Privada –COPRI <sup>123</sup>– destaca que la calidad de las tierras de diversos de esos proyectos es específicamente buena para los cultivos de exportación. Así, sin duda, puede sostenerse que por lo menos el 50–60 % de las inversiones están finalmente orientadas a satisfacer exigencias de los mercados exteriores.

Es decir, en un sesgo de nítidas reminiscencias coloniales, hay una tendencia del “moderno” Estado peruano a incrementar las tierras de cultivo, pero no para alimentar a la población del país, sino para resolver los problemas de abastecimiento alimenticio y de insumos de otros pueblos. Así, en algo tan caro a los intereses de un pueblo como su alimentación, puede sostenerse que el centralismo, además de ineficiente y corrupto, es antinacional.

Analizando el cuadro precedente, Armando Tealdo <sup>124</sup> hace dos observaciones importantes: a) con excepción del proyecto Chira–Piura, el resto de los proyectos se encuentra alrededor del 30 % de la inversión total prevista, faltando invertir algo más de 6 mil millones de dólares, y; b) las partidas que se consignan en el Presupuesto de la República para esas obras son pequeñas, “si se mantuvieran estas asignaciones, los proyectos se concluirían en períodos que van de los 6 años (en el mejor de los casos) a casi los 100 años (en el peor de los casos), situándose el promedio en los 27 años”. Pero además nos hace ver que, mucho de lo avanzado, ha sido financiado con deuda externa.

En general, casi todos los grandes proyectos de ampliación de la frontera agrícola son de larga maduración. No sólo porque, por su envergadura, son generalmente prolongadas las fases de construcción de las obras, que usualmente se preveen en dos o más etapas. Sino porque, además, es todavía entonces más larga la fase de recuperación de la inversión. Pero todos esos largos plazos se dilatan aún más cuando, por falta de recursos, las construcciones sufren extensas paralizaciones, u ocurren grandes lapsos entre la culminación de una fase y el inicio de la siguiente.

En el caso del proyecto Tinajones, por ejemplo, al cabo de largas tres décadas, aún no se inicia la segunda y definitiva etapa, que incluye el trasvase de aguas de los ríos Chotano y Conchano, de la cuenda del Atlántico, al río Chancay. El proyecto Chira–

Piura lleva veinte años de prolongada y reiteradamente interrumpida ejecución. Otro tanto ocurre en el caso del proyecto Majes que, al cabo de años de espera, inició en agosto del 2000 la construcción de un importante canal. Y se prevé recién para junio del 2002 la licitación de nuevas e importantes obras. En el caso del proyecto Olmos la construcción del túnel principal ha experimentado varias interrupciones, algunas incluso de varios años.

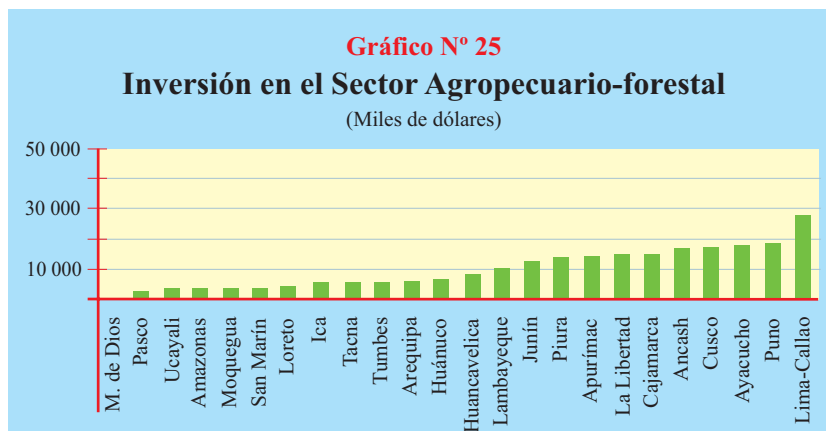
¿Cuán profesionalmente serios pueden considerarse los estudios previos de estos proyectos, cuando sólo por excepción se cumplen a cabalidad los plazos inicialmente previstos? ¿No parece obvio que el inicio de muchos de ellos sólo responde a expectativas clientelístico–electorales de nuestros gobernantes, a quienes poco parece importar qué vendrá después de la colocación de la “primera piedra”?

¿Conocen a ciencia cierta nuestras autoridades, cuán alterados han quedado los supuestos iniciales de rentabilidad económico–financiera de la inversión, con las tan accidentadas trayectorias de los proyectos? ¿Comparten con nosotros la sospecha de que las prolongadas dilaciones han convertido en negativa esa rentabilidad?

Y, para terminar, ¿comparten también con nosotros la sospecha de que, dada la orientación proexportadora que a la postre tienen estos proyectos, a la luz de los verdaderos intereses del país, la rentabilidad social de los mismos es también negativa? ¿Y que, como a todas luces parece, el resto de la economía, y en consecuencia también el resto de la actividad agropecuaria, están subsidiando a unos pocos miles de agricultores privilegiados; y, a través de ellos, a los consumidores de otros países? ¿No resulta éste, un nuevo y agravante cargo al centralismo?

### Inversión centralista

Sin embargo, aparte de las inversiones ya señaladas, el Ministerio de Agricultura informa que, entre 1990–99, entre el Estado y el sector privado han invertido en el sector agrario 383,9 millones de dólares <sup>125</sup>. Excluyendo los montos orientados a crédi-



to agropecuario y titulación de tierras, la inversión directamente productiva fue de 260 millones de dólares. Esto es, un insignificante promedio de 26 millones de dólares por año.

Pero tan o más saltante –como se muestra en el **Gráfico N° 25**–, es el hecho de que, por departamentos, las cifras invertidas (en millones de dólares) han sido las siguientes:

Depart.	Inv. \$	Depart.	Inv. \$	Depart.	Inv. \$
M. de Dios	0,13	Tacna	5,21	Apurímac	14,17
Pasco	1,88	Tumbes	5,39	La Libertad	14,51
Ucayali	2,86	Arequipa	5,91	Cajamarca	16,71
Amazonas	2,88	Huánuco	6,11	Ancash	16,94
Moquegua	3,03	Huancavelica	7,91	Cusco	17,53
San Martín	3,16	Lambayeque	9,81	Ayacucho	18,27
Loreto	3,64	Junín	12,47	Piura	27,76
Ica	5,11	Puno	13,62	Lima–Callao	45,02

Es decir, Lima—Callao, recibiendo el 17,3 % del total, se ha beneficiado con tanto como el conjunto de los doce primeros departamentos de la lista: de Madre de Dios, pasando por Ica y Tacna, a Huanuco. Esto es, Lima—Callao, aportando el 3,6 % de las tierras agrícolas, ha recibido tanto como ese conjunto de departamentos que aportan con el 33,9 % de las tierras agrícolas del país. En definitiva, en términos proporcionales, Lima—Callao ha recibido diez veces más inversión que aquellos doce otros departamentos juntos.

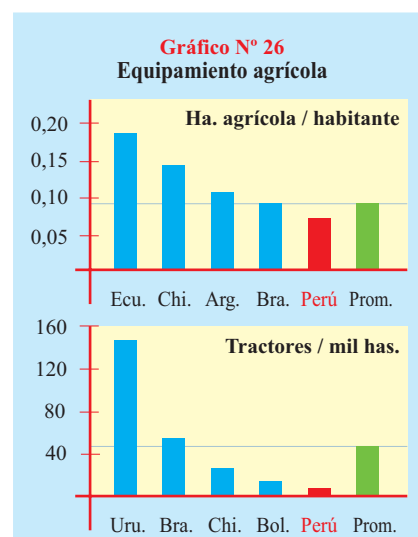
Así, además de todas las discriminaciones ya anotadas, incluso en el sector que por antonomasia debería ser descentralizador, constatamos la hegemonía del más puro y negativo centralismo. Es decir, éste brota por todos los poros del Estado peruano. Pero, también, y al compás y con el mayor beneplácito de éste, por todos los poros de quienes tienen alguna capacidad de inversión incluso en la agricultura y ganadería.

### Consecuencias en infraestructura agraria y alimentación

Como no podía ser de otra manera, y a pesar de nuestra milenaria tradición agrícola, las “modernas” pero perniciosas políticas agrarias que han prevalecido –centralistas, proexportadoras, “agroindustriales” más que alimentarias, etc.–, no han podido dar sino penosos resultados.

De acuerdo a información que proporciona la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación –FAO <sup>126</sup>–, y como se muestra en el **Gráfico N° 26**, en infraestructura y equipamiento agrícola, el Perú está por debajo de los promedios de América del Sur en:

Área agrícola trabajada por habit:	0,066	contra	0,085	78 %
Tractores por mil hectáreas:	8	contra	48	17 %



Y a su vez, como consecuencia de esos índices, estamos a la zaga en la producción de tan importantes alimentos de origen agrícola como:

Arroz	kg/hab.:	76,2	contra	80,8	94 %
Trigo	kg/hab.:	6,6	contra	69,2	10 %
Maíz	kg/hab.:	41,3	contra	103,5	40 %
Caña de azúcar	kg/hab.:	268,9	contra	604,0	45 %

Y en no menos importantes alimentos de origen pecuario como:

Vacunos	unid./hab.:	0,19	contra	1,03	18 %
Aves	unid./hab.:	3,17	contra	4,79	66 %
Leche	lt/hab.	40	contra	149	27 %

Es decir, no estamos a la zaga en productos que pueda considerarse de tercera o segunda importancia. Sino precisamente en aquellos que constituyen la parte más importante de la actual dieta alimenticia promedio de los peruanos.

Más aún, en los casos del arroz, trigo y maíz, siendo que nuestro consumo, tanto humano como pecuario, es mayor que la producción, nos vemos obligados a importar grandes y costosas cantidades de los mismos. Así, sólo en el período 1993–99, las cifras correspondientes han sido las siguientes <sup>127</sup>:

Producto	Volumen Miles ton.	Valor Miles \$	%
Arroz	1 802,7	651,4	22,7
Maíz	6 091,7	847,9	29,6
Trigo	7 915,4	1 397,6	48,7
Total	15 809,8	2 896,9	

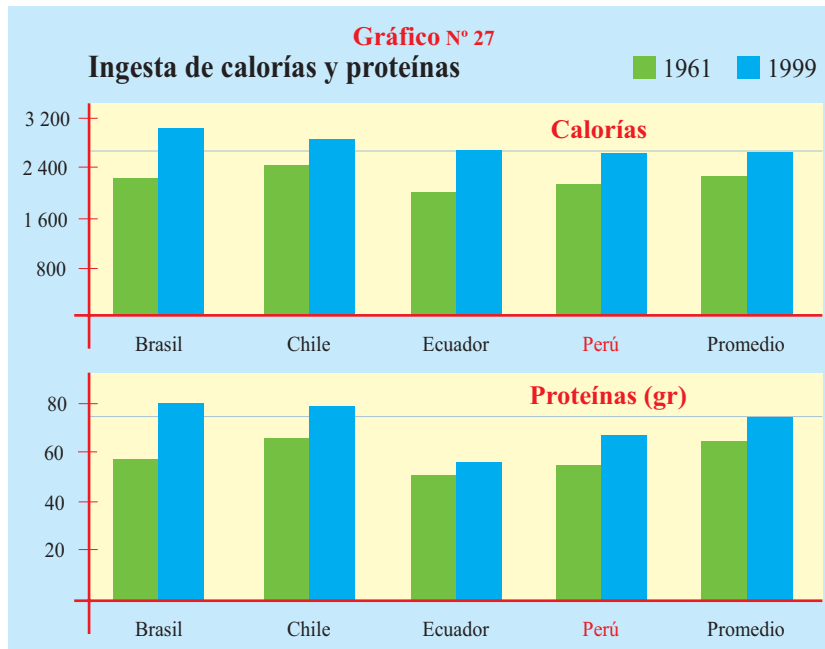
Sí, en sólo esos tres productos, en siete años, hemos tenido que traer al país casi 16 millones de toneladas de alimentos por casi 2 900 millones de dólares. Sin embargo, en todas las exportaciones agrícolas y agroindustriales del país, sólo hemos exportado algo menos de 2 500 millones de dólares. Esto es, sólo esos tres productos nos han generado 500 millones de déficit en la balanza comercial agraria del país.

El único producto de gran consumo en el que nuestra producción está por encima del promedio de América del Sur es la papa: 120 kg/hab. contra 54,2 kg/hab. No obstante, para satisfacer las exquisitas exigencias de un pequeñísimo sector de la población, ya hemos empezado a importarla.

Y aun cuando es de origen andino, en magnífica prueba de que otros Estados han alcanzado a valorar incluso más que el peruano el valor alimenticio del proverbial tubérculo andino, compárese el consumo / producción de nuestro país con el de los siguientes pueblos en el año 2000: Alemania, 161 kg/hab.; Rusia,

234 kg/hab.; y Holanda, 516 kg/hab. Y al ritmo en que crece su producción, Estados Unidos, con 83 kg/hab., quizá pronto nos iguale y supere.

Para concluir, y como resultado de todo lo anterior, no resultará precisamente motivo de orgullo al centralista Estado peruano que su población venga teniendo en los últimos 40 años una ingesta de calorías y proteínas también por debajo del promedio de América Latina –según puede apreciarse en el **Gráfico N° 27**–.



¿Alcanzarán a comprender nuestras autoridades qué implica 40 años continuos –o dos generaciones–, en que el promedio de la población peruana consume una dieta alimenticia más pobre que aquella a la que están habituado argentinos, uruguayos, brasileños y chilenos, y ya incluso más deficiente que la que consumen los ecuatorianos?

¿Y sabrán aquilatar la trascendencia que para el desarrollo físico y síquico de nuestro pueblo, y en particular de la infancia y la juventud, tiene el hecho de que llevamos 40 años con una dieta que tiene apenas el 60 % del valor nutritivo de la que consumen los españoles, por ejemplo?

Es verdad sin embargo que –conforme registra la FAO–, entre 1961 y 1999 en la ingesta diaria de calorías en el Perú se ha verificado un incremento del 22,5 %. Y que en proteínas el incremento ha sido de 21,1 %.

Pero las cifras que presentamos a continuación no pueden menos que hacernos meditar nuevamente, habida cuenta de que el consumo de calorías y proteínas en Chile, y el de calorías en Ecuador, son superiores a los que se dan en el Perú.

	Calorías			Proteínas		
	1961	1999	Incr %	1961	1999	Incr %
Perú	2 140	2 621	22,5	54,9	66,5	21,1
Brasil	2 216	3 012	35,9	56,3	79,9	41,9
Colombia	2 075	2 567	23,7	47,3	58,7	24,1
Bolivia	1 748	2 237	28,0	46,7	56,4	20,8

Es decir, el pueblo de Brasil, cuyas tierras amazónicas en promedio son menos propicias para la agricultura que las peruanas, no sólo estaba mejor alimentado hace 40 años, sino que lo está aún más hoy día. Y si las tendencias no cambian, lo estará mejor aún en las próximas décadas. Colombia, por su parte, aunque por debajo del Perú actualmente, viene creciendo a tasas ligeramente más altas, de modo tal que pronto igualará nuestros índices; lo que también puede sostenerse para el caso de Bolivia, por lo menos en cuando al consumo de calorías. Así, resulta patético constatar que, en virtualmente todos los órdenes, el centralismo peruano es también el más ineficiente de todos en lo que a la alimentación de su pueblo se refiere.

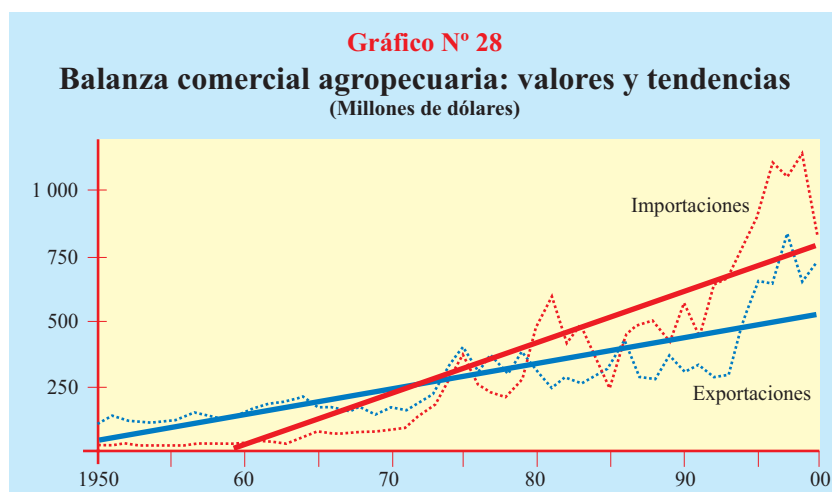
### Hacia nuevas políticas alimentarias

Lo dicho hasta aquí resulta harto suficiente para adquirir conciencia de que en el país tiene que operarse un drástico cambio en relación con la política alimentaria y, necesariamente entonces también, con la política económica relacionada con ella.

Saltan a la vista por lo menos tres objetivos fundamentales:

- Elevar la calidad de la dieta alimenticia;
- Incrementar sustancialmente la producción interna, y;
- Disminuir al máximo nuestra dependencia alimentaria externa.

El **Gráfico N° 28** muestra con absoluta claridad la cada vez más deficitaria balanza comercial de productos alimenticios. Es decir, tiende a ser mayor y más grave nuestra dependencia alimentaria.



Hasta ahora, la reacción más característica de quienes manejan la política económica, ha sido enfrentar el incremento constante de las importaciones agroalimentarias, alentando a su vez que en el país se dé un incremento de las exportaciones de ese género. Y así se presenta a éste como un gran “objetivo nacional”.

Mas, como se ha visto, tal propósito trae aparejada una fuerte presión hacia la ampliación de la frontera agrícola en la costa, a expensas de endeudamiento externo, enormes proyectos no rentables, y –según parece y estamos asumiendo–, el subsidio de ese objetivo por todo el resto de la economía. La solución tradicional resulta así perniciosa: resuelve un problema agudizando otro, tanto o más grave.

¿Hay posibilidad de soluciones alternativas y viables? Sospechamos que sí. Pero a su turno también sospechamos que sólo son viables en el contexto de la descentralización.

Aunque representaría una investigación de gran envergadura –y muy costosa y laboriosa porque, como parte del centralismo, el país no dispone de información que claramente discrimine las tendencias de consumo regionales–, hay indicios suficientes para asumir que éstas son significativamente distintas dentro del país.

En otros términos, como un correlato de las aún vigentes ancestrales nacionalidades, nuestra hipótesis –que aunque obvia no hay datos para probarla–, es que el conjunto de la dieta alimentaria es sustancialmente diferente entre Tumbes y Puno, por ejemplo. O entre Loreto e Ica; Ayacucho y La Libertad; y, ciertamente, entre Lima–Callao y todo el resto del país.

Mas como las autoridades sólo nos ofrecen cifras consolidadas de todo el país, tales diferencias quedan absolutamente ocultas. Y, en la práctica –lo que es más grave y censurable–, los sucesivos y sempiternos responsables del centralismo actúan como si tales diferencias no existieran.

¿Se atrevería alguien a sostener, por ejemplo, que son los pobladores de Loreto, Puno, Cusco, Ayacucho y Ucayali –para sólo citar cinco de los diecisiete nombres que podría incluirse–, quienes presionan para satisfacer sus exigencias alimentarias con importaciones de arroz, trigo y maíz? Es absolutamente obvio que no. La gran presión importadora se genera en Lima–Callao, y sólo allí.

Mas, subrepticamente –ya por interés, por ignorancia, por indolencia, o por todo ello–, nuestras autoridades presentan las exigencias de Lima–Callao como si fueran las de todo el país. Así, en función de una tácitamente asumida, aunque inexistente homogeneidad étnico-cultural, se formula y ejecuta “una sólo política económico–alimentaria”: la que surge en función de las necesidades de la capital.

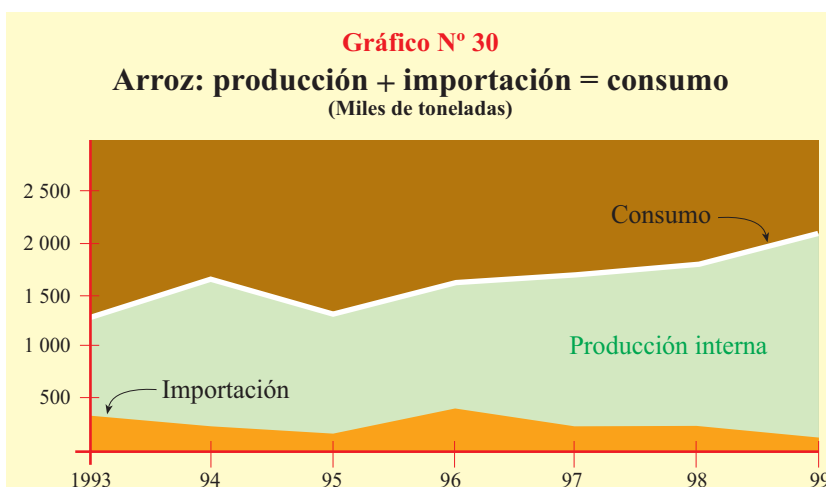
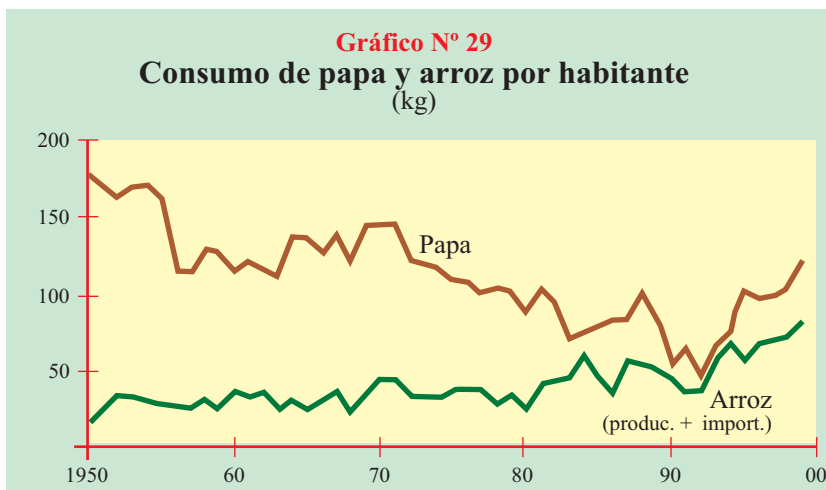


De ese modo, concretándose otra modalidad del prepotente y estructural imperio del centralismo, todos los rincones de la geografía peruana son sibilamente empujados a producir alimentos de exportación, para así generar las divisas que demandan las importaciones que reclama la “moderna y extranjerizante” dieta urbana de Lima.

El **Gráfico N° 29** muestra que, entre los años 1950–90, se vino observando en el país una leve pero nítida tendencia de crecimiento del consumo de arroz por habitante. Pero además, queda en evidencia que, a partir de 1992, dicha tendencia se ha pronunciado. Pero por su parte, el **Gráfico N° 30** presenta la evidencia de que, como resultado de un significativo incremento de la producción a partir de 1995, el volumen de las importaciones de arroz ha venido disminuyendo.

Estamos exactamente en el momento en que, a través de políticas regionales, debe alentarse al máximo la producción de arroz, a fin de eliminar del todo las importaciones. Aunque siempre deberá velarse para que los precios internos sean equiparables a los del mercado internacional.

Así, por ejemplo, para la que proponemos como Región Federal Chachapoyas –Amazonas y San Martín, este último gran



productor de arroz—, adquiere enorme significación el completo y permanente asfaltado de la carretera Tarapoto – Olmos. Dicho Estado, así como el que a su vez proponemos como Estado Federal Naylamp, por el que la indicada vía llega a la costa, deberán conceder enorme importancia a la más pronta concesión de dicha vía.

Ésta, en función de los intereses del conjunto del país, tiene más importancia que todos y cada uno de los tramos en los que —soberbia y centralista al fin y al cabo—, viene concentrando su atención la COPRI—. Véase la página web <sup>128</sup> de este organismo del estado central, y se observará que la concesión de la citada vía —que tendría además un enorme impacto en el desarrollo del turismo hacia Kuélap—, ni siquiera está en su fase de estudio.

Por lo demás, con el propósito de hacer más competitivo el precio de su arroz —e incluso para disminuir el costo del flete—, la misma Región Federal Chachapoyas deberá promover la práctica de secar el arroz antes de embarcarlo a los mercados de la costa norte y de Lima.

La Región Federal Arequipa, por su parte, pero en particular la Provincia de Camaná, deberá alentar que se vuelva a sembrar aquella variedad de arroz (IR-8 <sup>129</sup>) que, batiendo el récord mundial de rendimiento —16 mil kilos por hectárea—, dejó de sembrarse por que supuestamente era de calidad inferior (a la luz de los “exigentes” gustos del mercado de Lima).

En lo que a la papa se refiere, entre 1950 y 1992 el consumo per capita descendió desde 180 a poco más de 40 kg. Es decir, se dio una caída inusitada y desproporcionada. Sin embargo, resulta también ostensible la recuperación observada a 1999, en que llegó a 120 kg/hab.

Es impensable atribuir dicha recuperación exclusivamente a la liberalización del mercado, porque la papa no ha estado nunca bajo la política de control de precios. Es probable que haya contribuido en mucho la notable mejoría que se aprecia en la calidad de dicho producto, por lo menos si se le compara con el que se comercializaba hace dos o tres décadas (plagado de “ojos” y brotes).

Obsérvese que para recuperar el consumo per capita de 1950, el país anualmente requeriría elevar la producción en 1,6 millones de toneladas. Y para equiparar el consumo por habitante de Rusia sería necesario producir otras 1,6 millones de toneladas más. Se trata de retos excepcionales.

Y el país debe ser capaz de enfrentarlos con éxito. No sólo incrementando las áreas de cultivo de este producto, sino haciendo esfuerzos sistemáticos por elevar el rendimiento promedio. Nos resulta sinceramente obvio que el país aún no ha obtenido el

provecho debido de la residencia en el Perú del Centro Internacional de la Papa –CIP<sup>130</sup>–. Y si las autoridades centrales no lo han hecho, sabrán hacerlo las autoridades regionales.

Del mismo modo –llenando un ostensible vacío dejado desde siempre por las autoridades centrales–, sabrán también los responsables de las regiones instaurar premios y estímulos tanto a la producción como a la productividad; y tanto a los incrementos de ésta como de aquélla. Aunque por cierto no sólo para la papa, sino para toda la producción de las regiones. Y al Gobierno y el Estado Federal –cuando por fin dejen de lado la soberbia y los criterios elitistas–, les corresponderá implantar premios a nivel de todo el país.

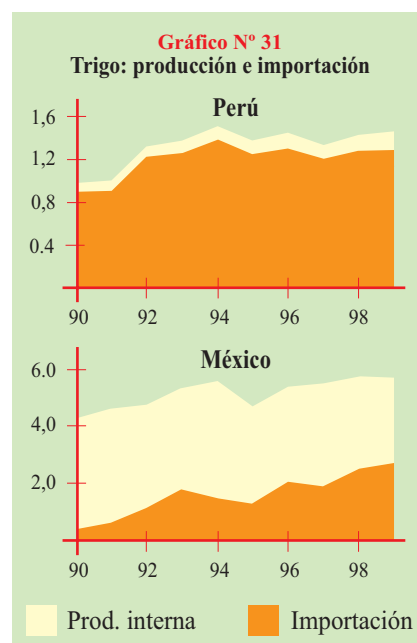
En lo que al trigo –y harina de trigo– se refiere, nuestra dependencia del exterior es virtualmente absoluta. Su uso, como bien se sabe, se concentra básicamente en la elaboración de pan y fideos. La importancia de éstos en la alimentación de los peruanos es, sin duda, la más discutible –pero difícilmente reversible– asimilación alimenticio-cultural de la occidentalización forzada de nuestra patria (y de México y todo el resto de América Latina). Su uso se desconocía tanto en los Andes como en Centroamérica.

El **Gráfico N° 31** ofrece la descarnada visión de cuánto debe importar anualmente el Perú en trigo y harina de trigo. En la década de 1990–99 el país apenas produjo el 9,3 % de cuanto consumió, importando el 90,7 % restante, 12 millones de toneladas, que han representado un egreso de divisas por más de 2 100 millones de dólares.

Entre los mismos años 1990–99 los consumos per capita de trigo en el Perú y México han sido casi idénticos, 56,6 y 57,3 kg/hab., respectivamente<sup>131</sup>. Sin embargo, el efecto del consumo de trigo en la balanza comercial del país centroamericano es sustantivamente distinto al nuestro: sólo ha debido importar el 30,4 % de su consumo.

Si bien el volumen importado por México casi llegó a 16 millones de toneladas, no es difícil estimar que, llevado desde Estados Unidos, llegó a menor precio sólo por efecto de un menor flete. Y, en efecto, en la década indicada México pagó en promedio 157 \$/ton., en tanto que al Perú le costó 184 \$/ton<sup>132</sup>. Así, por efecto del mayor precio unitario, el volumen total importado por el Perú representó un mayor egreso de 323 millones de dólares, que ciertamente no son poca cosa.

Nuestras importaciones sin embargo pueden crecer bastante en el futuro, en tanto que, por lo menos el consumo de pan, tiene todavía un margen de crecimiento enorme. No habiendo cifras del consumo promedio en el país, es no obstante posible estimar su magnitud. Y es que, si relacionamos los consumos totales de



trigo de Perú y España, con las correspondientes magnitudes de sus poblaciones; sabiendo que el consumo promedio de pan en España es 58 kg/hab <sup>133</sup>; puede estimarse entonces que el consumo promedio en el Perú es aún sólo la décima parte: 5,7 kg/hab. Pero el margen es aún mayor si se toma en cuenta los promedios de consumo anual de Italia y Francia: 70 y 75 kg/hab <sup>134</sup>, respectivamente.

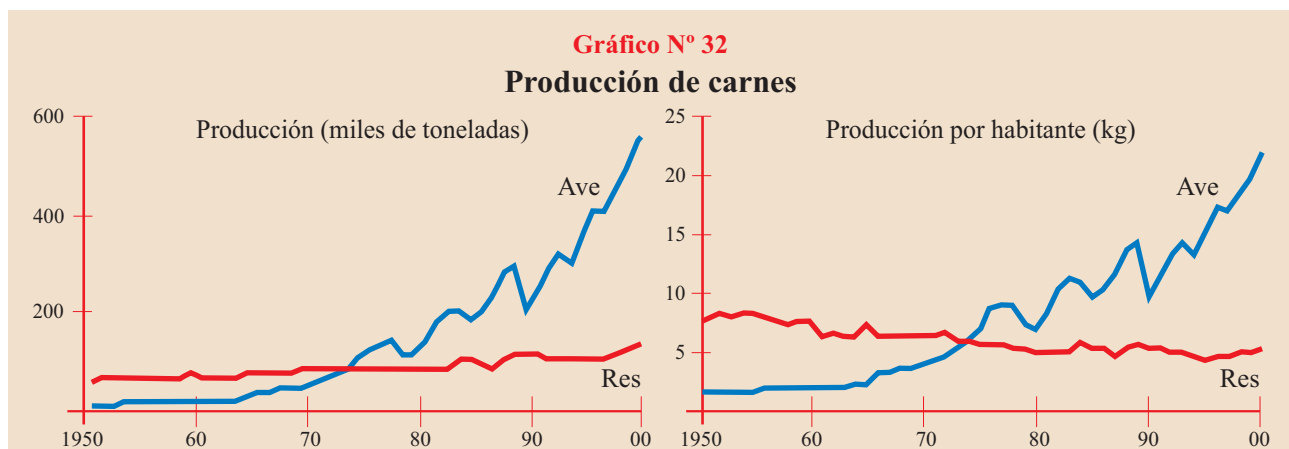
Pues bien, la absoluta dependencia externa, el mayor costo unitario, y el predecible cada vez mayor déficit de trigo en el Perú, ¿no constituyen razón absolutamente suficiente para que, como conjunto, el país decida empezar a revertir esas riesgosas como costosas desventajas? ¿Por lo demás, son éstas acaso una consecuencia de las preferencias alimenticias de todos los peruanos, o, como suponemos, fundamentalmente de la actual población de Lima?

Si como parece, ambas preguntas tienen respuesta afirmativa, resulta entonces obvio que el Perú tiene que:

- a) desincentivar cada vez más el consumo de trigo y de los tan ponderados derivados del mismo: pan y fideos;
- b) incentivar al máximo el incremento de la producción nativa del preciado cereal, y;
- c) incentivar decididamente el consumo de productos sustitutorios en los que el país sí pueda garantizar su autoabastecimiento.

Pues bien, así como el arroz, la papa y el trigo desempeñan un rol decisivo en la dieta calórica del promedio de los peruanos, respecto de la dieta proteica juegan un papel equivalente las carnes de res y ave, los huevos y la leche.

Según se aprecia en el **Gráfico N° 32**, en el período 1950–99 la producción de carne de res ha tenido un crecimiento casi insignificante. Y, a partir de 1973, ha sido superada con largueza por la producción de carne de ave, masivamente producida por la industria avícola; a la misma que además debe atribuirse el sensible incremento en la producción de huevos. La producción de

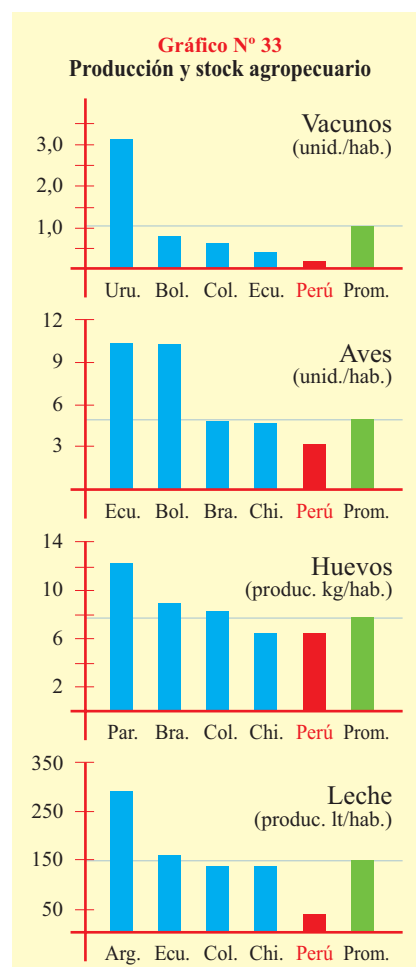


leche, que estuvo creciendo significativamente hasta 1971, ha mostrado un prolongado estancamiento hasta 1992, desde cuando ha empezado a incrementarse nuevamente.

A consecuencia de todo ello, la producción de carne de res ha disminuido de 7,5 a 5,3 kg/hab, esto es, en casi 50 %; viéndose desplazada su importancia en el consumo de la población por la carne de ave, que se ha elevado más de diez veces, pasando de 1,7 a 21,9 kg/hab. Congruentemente, en el mismo medio siglo, el consumo de huevos se ha sextuplicado, elevándose de 0,9 a 6,4 kg/hab. La producción de leche, en cambio, tras crecer de 24,1 a 68,1 kg/hab en el período 1950–71, cayó a 34,4 kg/hab en 1992, habiéndose recuperado ligeramente hasta alcanzar 40,2 kg/hab en 1999.

El **Gráfico N° 33** pone en evidencia sin embargo que, de acuerdo a las estadísticas de la FAO, en todos esos productos, las cifras por habitante en el Perú están por debajo del promedio de América de Sur. En cantidad de vacunos por habitante estamos apenas en el 18 % del promedio. En aves, a pesar del extraordinario crecimiento, aún estamos en el 66 % de la media del subcontinente. En la producción de huevos estamos en el 82 %, y en la de leche por habitante en un modesto 27 %.

Así, a fin de cubrir la demanda interna de carnes rojas y reses, el Perú se ve obligado a importaciones anuales que, en general, tienen tendencia creciente. Sólo en la década 1990–99, nuestras importaciones han alcanzado un valor de 279,7 millones de dólares:



	Cantidad	Valor
Carne de res (fresca, refrigerada y congelada) / Miles de Ton.	207,3	278,2
Cabezas de ganado / Miles de unid.	24,9	15,5

Bastante más significativa ha sido en cambio la importación de leche. En la década indicada alcanzó un volumen de 3,1 millones de toneladas, por un valor de 873 millones de dólares.

Y la industria avícola, a pesar del desarrollo observado, no ha logrado quebrar su dependencia externa, obligándose a importar:

	Cantidad	Valor
Gallinas reproductoras / Miles de unid.	13,9	37,6
Huevos para reproducción / Ton.	8,1	22,2

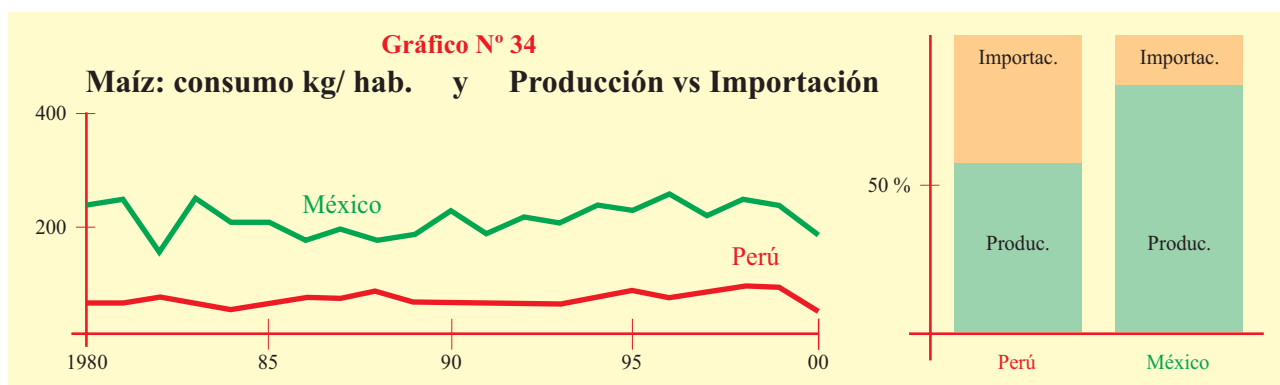
A estos respectos, llama poderosamente la atención que Chile, teniendo un stock de aves 45 % mayor que el Perú, ha importado en la misma última década proporcionalmente sólo una cuarta parte de gallinas reproductoras, y apenas el 3 % de huevos para reproducción. Es decir, a todas luces ha logrado desarrollar

una notoria mayor independencia de su industria avícola respecto del exterior. ¿Cómo ha hecho la industria avícola de ese país para lograr lo que la peruana no logra aún en 30 años de desarrollo? Corremos traslado de la pregunta a la Asociación Peruana de Avicultura.

Pues bien, en razón de nuestra total dependencia del exterior, en los cuatro rubros anotados las importaciones en la década 1990–99 han alcanzado un valor de 1 212 millones de dólares.

Mas esto no es todo, pues en efecto, la industria avícola, para la producción de carne de ave y huevos, demanda también crecientes importaciones de maíz. Así, entre 1980–99, el Perú ha importado 11,7 millones de toneladas de dicho producto por un valor de 1 645 millones de dólares, de los que a la última década corresponden 1 118 millones de dólares.

El maíz, como se sabe, es un producto de origen americano. México y Perú fueron sin duda los más grandes productores en el mundo precolombino. Y, muy probablemente, sus consumos por habitante eran muy similares. Con el tiempo, sin embargo, parece haberse operado un cambio muy significativo. Así, en las últimas dos décadas, sumando todas las formas en que se consume el maíz, mientras el consumo per capita en el Perú es de 48,4 kg/hab, en México es de 181,9 kg/hab. Esto es, casi cuatro veces más. Y, en relación con las importaciones, mientras el Perú importa el 43,6 % de su consumo total, México importa sólo el 16,9 %, según puede observarse en el **Gráfico N° 34**.



En síntesis, en la década 1990–99, para suplir nuestras deficiencias de abastecimiento de fuentes de proteínas, el Perú ha debido importar por valor de 2 330 millones de dólares, de los que, el 50,5 % giran en torno a la industria avícola.

Hay sin embargo sobradas razones para hacerse en relación con ésta las mismas preguntas que nos habíamos hecho para el caso del trigo. ¿Es similar el consumo de carne de ave y huevos en Lima que en el resto del país? Muy probablemente no. Y si el consumo promedio en Lima –como seriamente lo sospechamos– fuera significativamente mayor que el resto de las regiones del

país, ¿debe también todo el Perú verse presionado a generar las divisas que demandan estas nuevas importaciones de Lima?

¿Qué ha hecho el Estado para alentar que la industria avícola dependa menos del exterior para el abastecimiento de reproductoras, como parece haberlo logrado Chile? ¿Qué ha hecho el Estado para alentar la producción de maíz, de modo tal que dependamos menos de las importaciones de ese producto, como parece haberlo logrado México?

¿Qué ha hecho el Estado para que las industrias de harina de pescado y avícola, en coordinación con las universidades y centros privados de investigación –peruanos e internacionales–, logren desarrollar sustitutos alimenticios del maíz duro que se importa en volumen tan significativo?

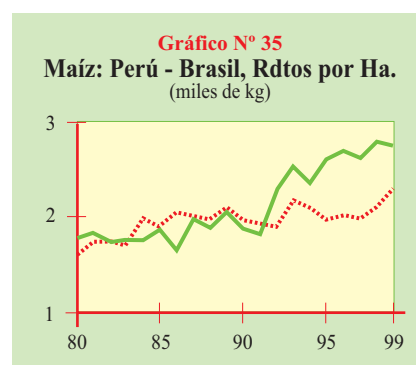
¿Qué ha hecho el Estado peruano para incentivar el crecimiento de la producción de maíz, y para elevar el rendimiento de los campos sembrados con este producto? ¿Por qué, por ejemplo, a pesar de su gigantesca producción, Brasil viene logrando en los últimos diez años rendimientos por hectárea significativamente más altos que los que se obtienen en el Perú –como se muestra en el **Gráfico N° 35**–?

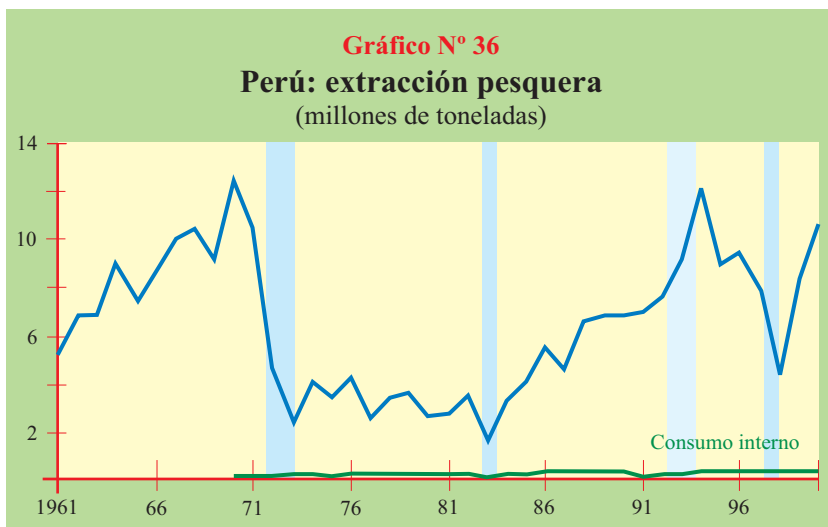
Para terminar, debemos reconocer que juega un rol importante en la dieta proteica de la población peruana el consumo de pescado. No puede sin embargo dejar de admitirse que ésta es una consecuencia de nuestra privilegiada ubicación a la orilla de un mar pródigo en riqueza ictiológica <sup>135</sup>.

En 1970, con 12,5 millones de toneladas de extracción pesquera, el Perú ocupó el primer puesto en el mundo en ese rubro. Paradójicamente, sin embargo, tan grande extracción no ha contribuido nada a mejorar la dieta alimenticia de los peruanos. Más aún –como también ocurre en Chile <sup>136</sup>–, las principales regiones productoras de harina y aceite de pescado, son algunas de las que presentan los peores indicadores nutricionales y sociales del país. Y es que, de tan gigantesco volumen, 12,2 millones de toneladas estuvieron destinadas a producir 2,2 millones de toneladas de harina de pescado y 311 mil toneladas de aceite de pescado.

China por su parte, ese mismo año, extrajo 4,0 millones de toneladas. Sin embargo, el año 2000, con 41,3 millones de toneladas captadas, el gigante asiático ha pasado al primer lugar, desplazando al Perú al segundo con sus 10,6 millones de toneladas. Es decir, mientras China ha visto crecer en tres décadas su extracción pesquera al 1 000 %, la del Perú ha disminuido en 25 %.

Observando el **Gráfico N° 36**, no puede menos que extrañar la configuración de la curva de extracción pesquera en el mar peruano. No sólo sorprende cuán accidentada es. Sino que, específicamente, llaman la atención: a) el notable crecimiento que se





dio en el período 1961–70; b) la grave caída puesta de manifiesto entre 1971 y 1983; c) la notable recuperación observada entre 1984 y 1994, y; d) con excepción del evento 92–93, los pronunciados pero epididóicos descensos a que da lugar la versión cálida del fenómeno océano–atmosférico del Pacífico Sur (El Niño).

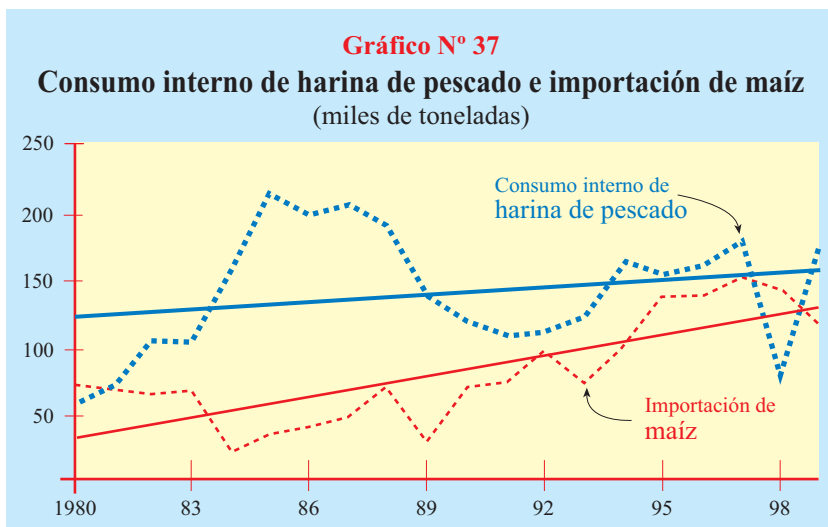
Destinada fundamentalmente a consumo animal, la harina de pescado incursionó agresivamente en el mercado mundial, creciendo su producción en el período 1961–70 a razón de un elevado 15,5 % anual. De hecho, incursionó desplazando al maíz y al sorgo, cuya producción crecía lentamente, en especial en Estados Unidos (1,7 y 4,7 %, respectivamente).

A partir de 1971, sobrevino la gravísima crisis de la producción de harina de pescado que se prolongó hasta 1983. Concurrieron en ello hasta tres fenómenos: el grave impacto de la crisis climática de 1971–72, la expropiación de la industria pesquera durante el gobierno del general Velasco, y la lenta recuperación de la biomasa que había sido agresivamente depredada en el período anterior. Entre tanto, reocupando sus posiciones en el mercado de alimento animal, creció en 46 % la producción norteamericana de maíz.

Y en el período 1984–2000, la producción de harina de pescado se ha incrementado a razón de 32,9 % por año, en tanto que la producción norteamericana de maíz sólo ha crecido a un promedio de 7,7 por año.

Todo indica que hay una fuerte e inversa relación entre las tasas de crecimiento de la producción harinera peruana y la producción norteamericana de granos. Más aún, en los períodos en que más gravemente ha caído la producción de harina de pescado, más acusadamente se ha incrementado la producción norteamericana de granos <sup>137</sup>, complicándose la recuperación de los mercados de la harina de pescado en los años subsiguientes. La de harina de pescado es pues, a todas luces, una industria abso-

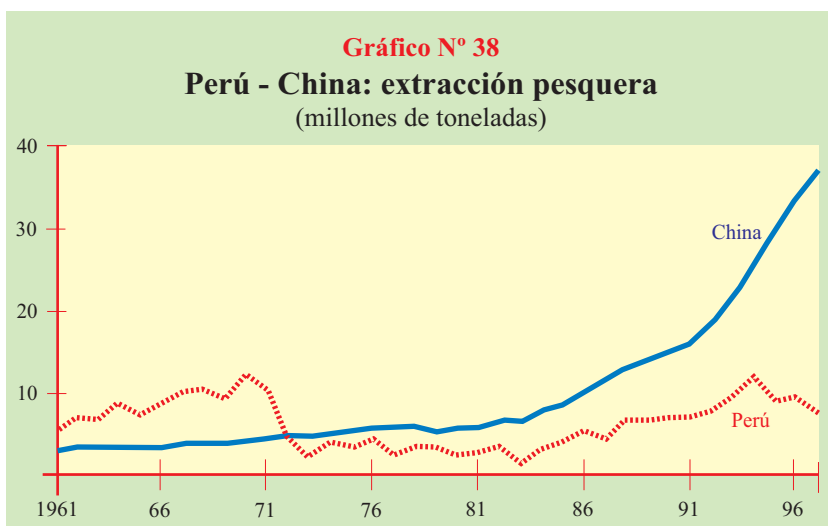




lutamente dependiente de los espacios del mercado que le deja la producción norteamericana de granos.

Nuestra hipótesis a este respecto es que tal dependencia tiene como causa fundamental el hecho de que, desde sus inicios, la industria pesquero-extractiva peruana se orientó, casi exclusivamente, a satisfacer las demandas de los mercados externos, prescindiéndose casi por completo de toda consideración a las necesidades alimenticias del país. Más —como muestra el **Gráfico N° 37**—, este darle espaldas a los intereses del Perú parece estar agudizando en el largo plazo. Porque el gráfico en efecto muestra cómo crece más pronunciadamente nuestra tendencia a importar maíz que la tendencia a verse harina de pescado en el mercado interno.

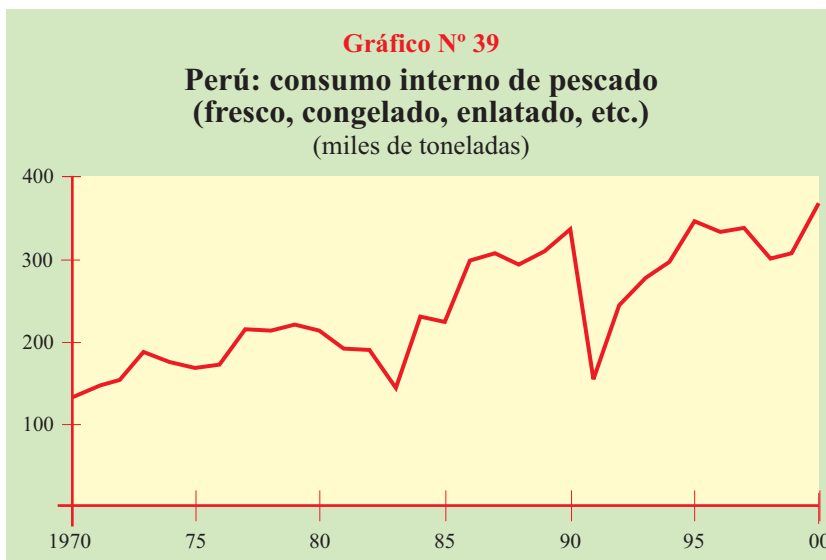
Un magnífico contraste nos lo ofrece el caso de China. Y para que el contraste sea más evidente, en el **Gráfico N° 38** presentamos las curvas de extracción pesquera de aquél y nuestro país entre 1961 y 1997<sup>138</sup>. La diferencia no puede ser más saltante. La de China es una curva de crecimiento sostenido, sin altibajos y con un notable incremento a partir de 1986. ¿Puede pos-



tularse alguna razón para resultados tan significativamente distintos?

Quizá la más solvente sea el hecho de que el íntegro de la extracción pesquera china está destinada al consumo interno de su población, y no a la exportación. En el caso peruano, como se vio en la línea inferior del Gráfico N° 36, del total de la extracción, apenas un insignificante 5 % termina consumiéndose en el Perú. China pues, no sólo resuelve adecuadamente un objetivo prioritario, sino que, por añadidura, lo hace sin caer en forma alguna de dependencia. Ello le ha permitido al gigante asiático pasar de un consumo per capita de pescado de 4,7 kg en 1970, a 31 kg en 1999, esto es, quintuplicar el abastecimiento de esta importantísima fuente de proteínas.

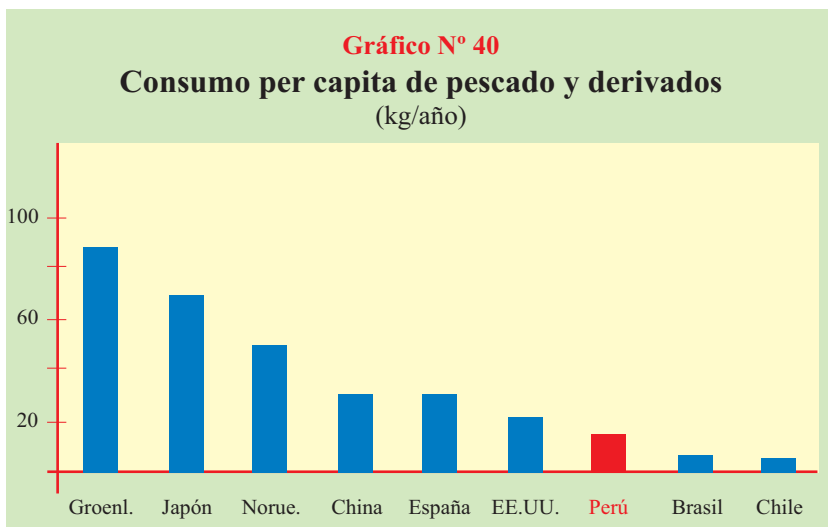
¿Pudo hacerse en el Perú algo similar, y también entonces igualmente benéfico para el país? El Gráfico N° 39 sugiere sin atenuantes que sí. En efecto, mientras la industria harinera peruana estaba en su peor y más prolongada crisis, el consumo interno tuvo un comportamiento absolutamente distinto: creció de manera tenue pero sostenida, apenas afectado por las crisis climáticas, pero sin las repercusiones tan graves que tuvo en la industria harinera.



Es decir, todo indica que desde el principio había un mercado interno capaz de absorber cada vez mayor extracción y producción industrial pesquera.

El mercado interno de pescado y derivados, en tres décadas, ha crecido 184 %; en tanto la producción de harina de pescado a duras penas está recuperando sus registros del año 1970.

Sin embargo, teniendo en cuenta el crecimiento de la población, el consumo per capita anual de pescado fresco, congelado y enlatado sólo se ha elevado en 46 %, pasando de un promedio



de 10 kg/hab a 14,6 kg/hab. Pero –como puede verse en el **Gráfico N° 40**–, si bien el Perú está a este respecto largamente por delante de Chile (4,7 kg/hab <sup>139</sup>) y Brasil (6,8 kg/hab <sup>140</sup>), ligeramente por encima de Alemania (13 kg/hab <sup>141</sup>), y tiene el mismo ratio que Venezuela <sup>142</sup>; aún está por debajo del consumo promedio de Europa (20 kg/hab <sup>143</sup>) y Estados Unidos (21 kg/hab <sup>144</sup>); muy por debajo de China y España (31 kg/hab <sup>145</sup>); y largamente por detrás de Noruega (50 kg/hab <sup>146</sup>), Japón (72 kg/hab <sup>147</sup>) y Groenlandia (88 kg/hab <sup>148</sup>).

Así, la diferencia entre nuestro actual consumo por habitante y el récord de Groenlandia muestra que el consumo interno puede aún crecer muchísimo. Con la ventaja sobre otros países –como Alemania, España y Estados Unidos–, de que el Perú puede garantizar su autoabastecimiento.

En relación con las diferencias de consumo dentro del Perú, hemos encontrado un dato que –aunque de hace tres décadas <sup>149</sup>– sostiene que en la costa se consume un 50 % más que en el resto del país. Así, probablemente el consumo per capita de Lima es hoy el doble que el del resto de los pueblos del Perú.

Bajo este supuesto, y si en todo el país se diera homogéneamente el mismo consumo per capita que hoy se da en China y España, el Perú estaría consumiendo en pescado fresco, congelado y enlatado 870 mil toneladas, es decir, 500 mil más de las que hoy consume. A todas luces hay un mercado potencial bastante más grande que el actual.

El centralismo sin embargo, a contracorriente de su tendencia histórica, difícilmente hará nada para concretar tan caro objetivo. Éste será entonces también un nuevo reto para las administraciones regionales.

Hay sin embargo indicios suficientes de que, para el abastecimiento del futuro: a) no deberá dependerse sólo de cuanto

pueda extraerse del mar peruano, y; b) tampoco deberá centrarse toda la atención a las prácticas pesqueras tradicionales.

En relación con el primer objetivo, los gobiernos regionales deben proponerse sembrar masivamente especies pesqueras adecuadas en todos los ríos cordilleranos y amazónicos, y, sobre todo, en todos los lagos y lagunas. La limitada pero auspiciosa experiencia obtenida con el sembrío de truchas, iniciada según parece en la década del 50, no puede ser un mejor indicio.

Y, en relación con el segundo propósito, los gobiernos regionales deberán apoyar agresivamente el desarrollo de la acuicultura y la maricultura. Deberán concretarse cientos de concesiones, grandes, medianas y pequeñas, a fin de que produzca intensivamente pescado y mariscos en granjas de ríos, lagos y el mar.

Mas con el propósito de no desplazar a quienes artesanalmente vienen hoy extrayendo recursos marinos, fluviales y lacustres, debe alentarse que ellos mismos asuman el reto de “cultivar” en dichas fuentes. Las regiones deberán entonces promover la organización de los actuales gestores artesanales y facilitarles acceso a la capacitación técnica y tecnológica <sup>150</sup>.

El Perú no puede permanecer al margen de una tendencia creciente en la que, ya en 1995, se produjo en el mundo 21 millones de toneladas de pescado y mariscos en granjas pesqueras dentro de los territorios continentales. El 80 % de esa producción se dio en sólo cinco países: China, India, Japón, Corea y Filipinas <sup>151</sup>.

Japón, con una sólida y muy diversa experiencia en maricultura, aprobó en octubre del 2001 incluso el cultivo de pulpos en granjas marinas <sup>152</sup>. Y en China “ya se ha conseguido que el 60 % de la ingesta nacional de pescado proceda de tanques y jaulas” <sup>153</sup>.

Pero también a este respecto Chile viene sacando una larga ventaja al Perú. Sólo una empresa, en torno a la isla Chiloé, en el extremo continental de ese país, el año 2001 produjo 20 mil toneladas de salmón en granjas marinas <sup>154</sup>. Y en torno a la misma isla, en una experiencia que data desde 1987, muchas familias de pequeños productores están obteniendo cada una 20–24 toneladas de mejillones (choritos) en balsas de madera. Y han logrado incluso producir más de mil toneladas al año de “semillas” puestas a disposición de otros maricultores chilenos <sup>155</sup>.

Pues bien, al cabo de nuestra extensa revisión del aporte de la agricultura y la pesquería a la alimentación de los peruanos, no queda sino una profunda sensación de frustración.

¿Admitirán con hidalguía nuestras autoridades, que todos los penosos índices que hemos mostrado son el resultado de una

política centralista que es incapaz de ofrecer uno, siquiera un motivo de orgullo a los peruanos? ¿Y que por ende debe drástica y perentoriamente ser desterrada?

¿Admitirán que, reeditándose viejas tradiciones de nuestra historia, sólo será en el contexto de la descentralización que seremos capaces de revertir esa nefasta inercia que cada vez nos empobrece más y cada vez nos alimenta peor?

### Monto del canon silvo-agropecuario

El examen realizado permite concluir que la fracción de las actividades agrícolas, pecuarias y forestales, así como agro-industriales, pecuario-industriales y silvo-industriales –a cuyo conjunto en adelante denominaremos “silvo-agropecuarias”–, que están destinadas a los mercados exteriores, deben generar canon a los pueblos en cuyos territorios se materializan dichas actividades.

Tratándose de la explotación de recursos renovables, y consistentemente con una afirmación anterior, el monto de este canon debe ser el 5 % del valor FOB exportado. O, más específicamente, razonando como también se ha hecho para otros canon, debe alcanzar hasta esa proporción. Es decir, en la práctica debe estar en función y directa relación con la rentabilidad de las empresas involucradas.

¿A qué monto podría elevarse este canon en los próximos veinte años? Resulta realmente difícil precisarlo. Basta tener en cuenta –como se muestra en el **Gráfico N° 41**–, la asombrosa e insólita evolución, tanto del volumen de las exportaciones silvo-agropecuarias, como del valor de las mismas <sup>156</sup>.

En cuanto a la variación del tonelaje exportado, llama poderosamente la atención la grave caída puesta de manifiesto en el período 1962–81, pero también la recuperación que se verificó de 1982 en adelante.

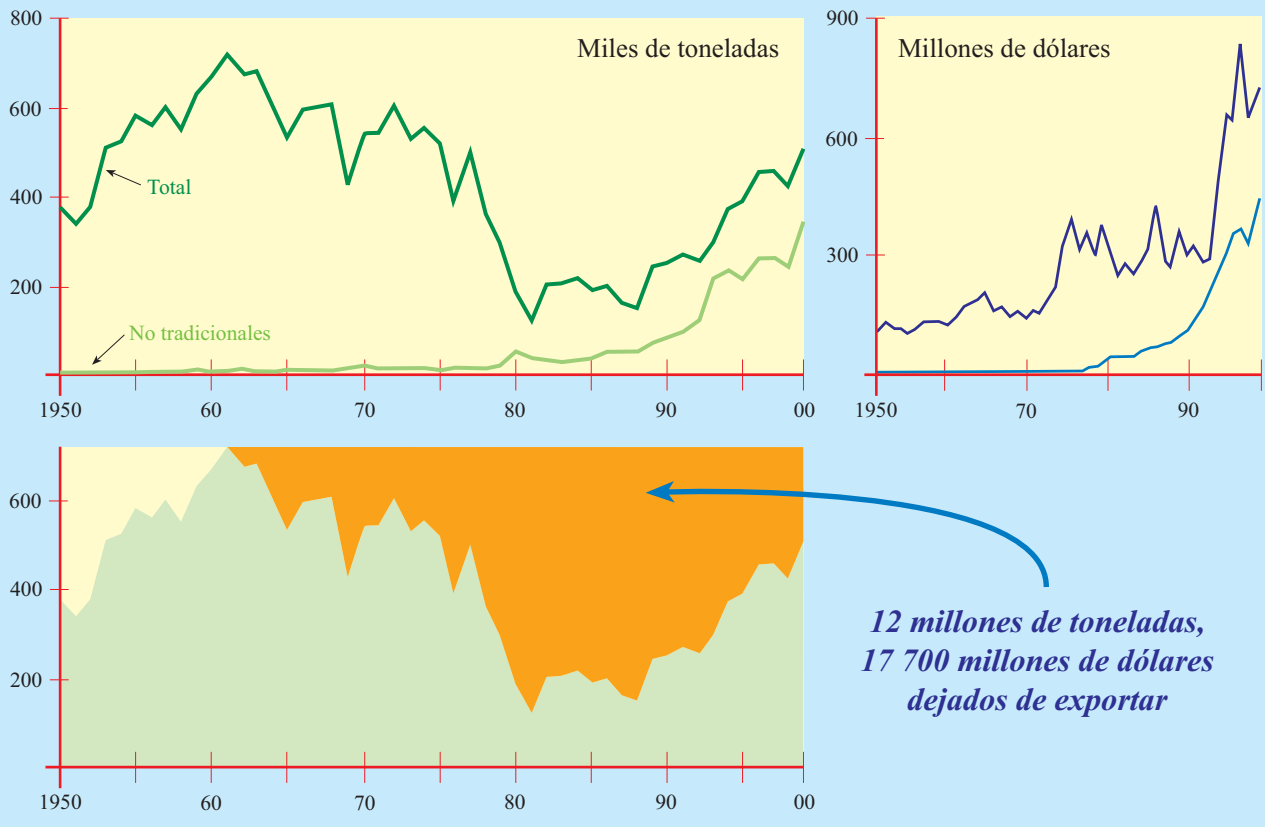
A quienes asalte la curiosidad, hemos calculado cuánto dejó de exportarse en el período 1962–99, por el hecho de que el país dejó de seguir vendiendo, cuando menos, las 720 mil toneladas que alcanzó a exportar en 1961: 12,2 millones de toneladas, por un valor de 17 700 millones de dólares.

En relación con el valor FOB de las exportaciones silvo-agropecuarias, dos incrementos son particularmente notorios. El que se dio en el período 1971–86, atribuible fundamentalmente al incremento en los precios. Y el que se pone de manifiesto a partir de 1994, por la conjunción de incremento en los precios y en la cantidad exportada.

Pues bien, sobre la base de los promedios de las series históricas que para los grandes rubros de exportación presenta el

Gráfico N° 41

Perú: exportaciones silvo-agropecuarias



Ministerio de Agricultura <sup>157</sup> para el lapso 1993–99, asumimos conservadoramente los siguientes supuestos para estimar el canon silvo-agropecuario:

- a) Incrementos promedio anual en volumen de exportaciones:
  - 3 % para los casos de la lana, productos agroindustriales, cereales, pelos e hilados finos, y otros;
  - 7 % para el caso de los colorantes;
  - 10 % para los casos del café, frutas, legumbres y hortalizas, menestras y maderas;
  - 15 % para los casos del algodón y azúcar, en el entendido de que aquél debe recuperar el 2021 los niveles de exportación que alcanzó en 1962, y éste los que tuvo en la década del 70.
- b) Incrementos promedio anual en el precio FOB:
  - 3 % en las exportaciones tradicionales (algodón, azúcar, café y lanas), y;
  - 5 % para el caso las exportaciones no tradicionales (todas las demás);

Sobre esas bases, los resultados –pero también metas para el conjunto de las autoridades federales y regionales en la materia–, serían para el período 2002–2021:

Año / Dato	Volumen (miles Ton)	Valor FOB (millones \$)	Increment % 2001–2021
1999 / Valor real	516	727	
2001 / Valor asumido	615	895	
2002 / Inicio (valor estimado)	671	975	489
2021 / Meta	3 839	5 269	

La progresión entre los datos del año inicial y la meta, permite calcular que, para los grandes rubros de actividad silvo-agropecuaria, en el conjunto de los veinte años se darían los siguientes acumulados de exportación:

Rubro	Volumen (miles Ton)	Valor FOB (millones \$)	Canon (millones \$)
<b>Exportaciones Tradicionales</b>			
Algodón	2 012	3 849	192,5
Azúcar	2 689	1 248	62,4
Café	11 088	21 202	1 060,1
Lanas	25	41	2,1
<b>Exportaciones No tradicionales</b>			
Agroindustriales	3 535	4 987	249,4
Cereales	117	125	6,2
Colorantes	171	880	44,0
Frutas	2 591	3 363	168,2
Legumbres y Hort	5 666	6 673	333,7
Menestras	1 556	1 236	61,8
Pelos finos	129	1 125	61,8
Otros	228	397	19,8
Madera	6 318	5 341	267,0
<b>Total</b>	<b>37 304</b>	<b>50 578</b>	<b>2 529</b>

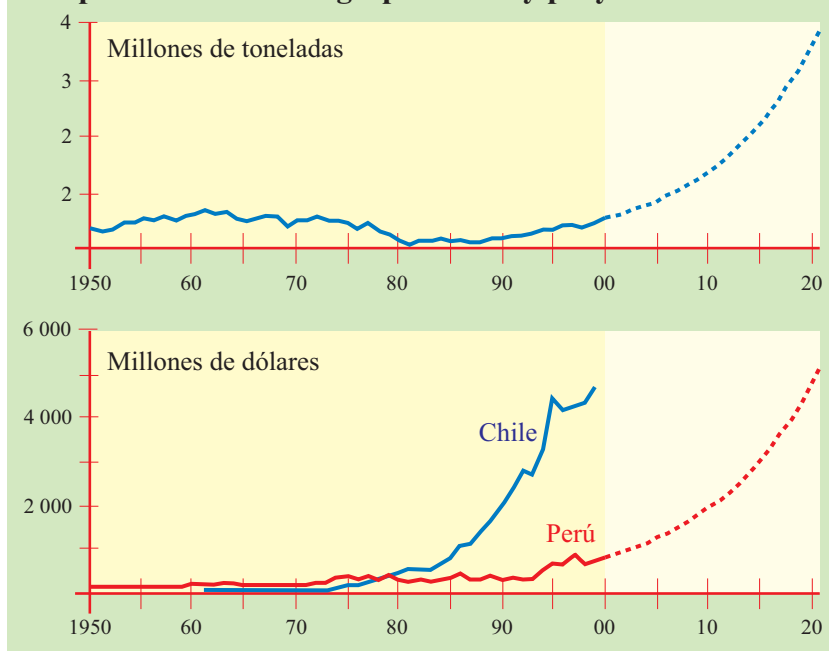
El **Gráfico N° 42** presenta la evolución hasta 1999 del volumen de las exportaciones silvo-agropecuarias peruanas y, sobre la base de los supuestos indicados, la proyección que proponemos hasta el 2021. Resulta sin duda sorprendente el incremento que se postula. A su vez, muestra el valor de las exportaciones registradas hasta 1999 y su proyección al 2021, siendo también muy elevada la tendencia de crecimiento esperada a este respecto.

¿Se trata sin embargo –tanto para el volumen como para el valor de esas exportaciones–, de una propuesta irrealizable, de incrementos imposibles de lograr? No, sólo constituiría una experiencia inédita en el Perú.

Porque sería una reedición tardía, e incluso cuantitativamente bastante menos significativa, que la experiencia obtenida por Chile en un período de igual duración. Si aquí estamos proponiendo que en el período 2002–2021 el valor de las exportaciones silvo-agropecuarias del Perú se incrementen en un 525 %, las de Chile crecieron en el período 1980–99 en un impresionante 1 183 % <sup>158</sup>, como lo pone de manifiesto la mayor pendiente de la curva de exportaciones chilenas en el último gráfico.

Gráfico N° 42

### Exportaciones silvo-agropecuarias y proyección al 2021



Así, los 5 300 millones de dólares de exportaciones silvo-agropecuarias que estamos estimando que puede alcanzarse el 2021, palidecerían al lado de los 11 500 millones de dólares que podrían obtenerse reeditando el mismo incremento porcentual que se verificó en Chile.

En definitiva, con las metas que hemos estimado, el canon silvo-agropecuario se elevaría a 2 529 millones de dólares para el período 2002–2021. Es apenas poco más de la cuarta parte de cuanto generaría el canon minero.

### Canon turístico

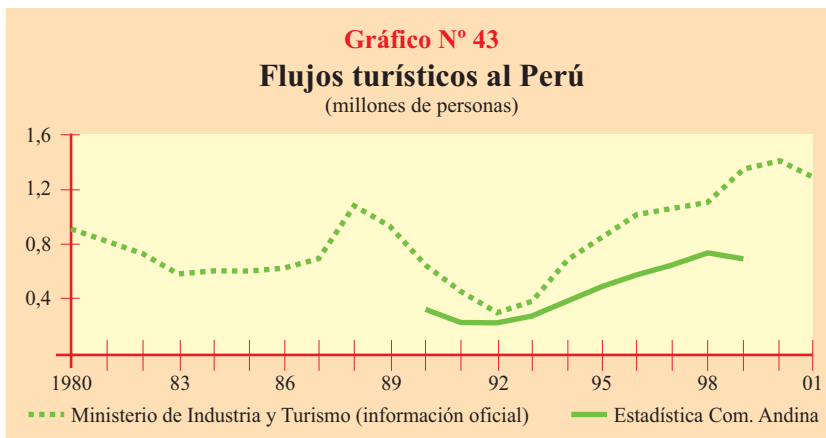
En Machu Picchu el Perú cuenta con una de las grandes maravillas del mundo actual <sup>159</sup>. Es, en todo caso, una de las 25 joyas construidas por el hombre que se disputan el privilegio de ser consideradas entre las “7 nuevas maravillas del mundo” <sup>160</sup>.

Su grandiosidad, espectacular ubicación, y el enorme aprecio que indudablemente le tenemos los peruanos, quizá contribuyan a explicar que ilusoriamente agigantemos el poder de atracción turística que realmente tiene. El Perú apenas capta dos milésimas, o el 0,2 %, del mercado turístico mundial <sup>161</sup>.

Según veremos, es evidente que el turismo tiene mucho que ver con los atractivos turísticos específicos. Pero, también y entre otras cosas, con la realidad política y económica, y los servicios que se proporciona al viajero en los destinos que más lo atraen.

El Gráfico N° 43 presenta los que habrían sido los flujos de turistas al Perú, según dos distintas –e incongruentes fuentes–, la





Comunidad Andina y el Ministerio de Industria y Turismo <sup>162</sup>. En adelante sin embargo, porque parecen ser las más consistentes con las que existen de otros lugares del mundo, trabajaremos con las cifras que proporciona la Comunidad Andina.

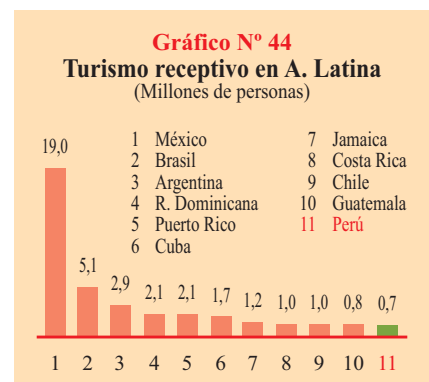
No obstante, la información que proporciona el Ministerio de Industria y Turismo claramente pone de manifiesto cuánto se vio afectado el turismo por el fenómeno terrorista en el período 1980–95 <sup>163</sup>. Caeríamos sin embargo en un craso error al considerar que, superado ese problema, está despejado el camino para obtener del turismo todo cuando podemos esperar de él. No, según veremos, el centralismo tampoco está conduciendo las cosas por buen camino a estos respectos.

En 1999 habrían llegado al Perú 699 mil turistas, esto es, algo menos del 1 % de los turistas que llegaron a Francia, que con 73 millones de visitantes ese año, fue el país que más turistas atrajo en el mundo.

Según la Organización Mundial del Turismo <sup>164</sup>, en 1999 y 2000, en millones de visitantes, los diez destinos turísticos más importantes del mundo fueron,:

País	1999	2000	País	1999	2000
Francia	73,0	74,5	R. Unido	25,4	24,9
EE UU	48,5	52,7	Rusia	18,5	22,8
España	46,8	48,5	Canadá	19,5	20,4
Italia	36,5	41,2	México	19,0	20,0
China	27,0	31,2	Alemania	17,1	18,9

México, como hemos destacado, es el único país de América Latina que forma parte del privilegiado círculo de países más atractivos en turismo receptivo. Pero no sólo eso. Según diversas fuentes <sup>165</sup>, y como además se aprecia en el **Gráfico N° 44**, ese país está largamente por delante del resto de los países de esta parte del mundo que más turistas atraen. Y, para efectos de un aspecto sobre el que más adelante incidiremos, vale la pena señalar que sólo Cancún –uno de los diversos y temáticamente variados atractivos de México–, atrajo en 1999 a 2,8 millones de



personas <sup>166</sup>, esto es, casi diez veces más que cuantos visitan Machu Picchu.

De los diez países del mundo que convocan a más visitantes, seis están en Europa y tres en América. Ambas partes del mundo reciben al 77 % de los turistas del mundo <sup>167</sup>. Siendo que éste no es un hecho nuevo, sino que más bien viene ocurriendo desde hace mucho tiempo, parece razón suficiente para admitir que en ambas partes del mundo están quienes mejor saben manejar tan especializado negocio.

Pues bien, el 78 % de los visitantes que llegó a España en 1999 procedía de los países de su entorno <sup>168</sup>. Y en particular de Inglaterra, Francia y Alemania. En el caso de México, el 88 % de los turistas procedió de Estados Unidos. Es decir, también de su entorno más próximo. Y entre otros de los países de América Latina que recibieron más turistas que el Perú, en los casos de Chile, Guatemala y Costa Rica, por ejemplo, el 73 % de los visitantes llegó también del círculo geográfico más cercano; y en el caso de Nicaragua alcanzó el 77 % <sup>169</sup>.

Todo indica que el “mercado turístico natural” de cada país está en sus inmediaciones. O, si se prefiere, en aquellos países con los cuales hay más familiaridad, más integración, mayor relación histórica. Y, como resulta lógico entender, es en ese circundante mercado natural donde cada país concentra los mayores esfuerzos de promoción y publicidad de sus atractivos turísticos.

Esas acciones, sólo por efecto de las distancias, son necesariamente menos costosas que cuando se emprenden en mercados lejanos que, por añadidura, son menos familiares, no sólo en lengua sino en tradiciones. Así, todo indica que quienes más experiencia tienen sobre turismo en el mundo, hartos de tiempo hace que entendieron que es más fácil, menos oneroso y más eficiente, atraer a los vecinos, en vez de empeñarse en que otros crucen los océanos para concretar sus viajes de turismo.

Pues bien, a estas alturas del texto ya no debe sorprender que mostremos que, también en este sentido, el Perú marcha a contracorriente. En efecto, en nuestro caso, en la década 1990–99, entre el 54–66 % de los turistas <sup>170</sup>, tras remontar enormes distancias, invariablemente por avión, han procedido de Estados Unidos, Europa y Japón. Así, del total de dichos mercados, captamos 4 de cada 10 mil habitantes.

Costa Rica en cambio capta 77 de cada 10 mil habitantes de los países de su entorno, todos los cuales son –por si fuera necesario explicitarlo–, países subdesarrollados, esto es, mercados teóricamente pequeños, con población de menores recursos. Sin embargo, con un ratio como ése, en vez de 699 mil turistas llegados al Perú en 1999, habrían llegado 1,9 millones de turis-

tas entre brasileños, colombianos, ecuatorianos, chilenos y bolivianos.

Pero un dato adicional permite llegar a conclusiones todavía más sorprendentes y convincentes. En efecto, en 1998 –único año para el que se dispone del dato específico–, mientras los turistas del mundo desarrollado que llegaron al Perú gastaron un promedio diario de 97 dólares <sup>171</sup>, sus pares de Chile, Argentina y Brasil gastaron en promedio 117 dólares. Y en el total de toda su estancia, mientras aquéllos gastaron 912 dólares en promedio, éstos gastaron 956 dólares.

Así, si en vez de haberse captado sólo a un 45 % de latinoamericanos, se hubiera captado tanto como el 77 % de vecinos que captó Costa Rica, habrían ingresado al Perú 10 millones de dólares más. Es decir, a todas luces es más benéfico para el país, y más rentable para las empresas del sector turismo, poner énfasis en captar a nuestros vecinos que a viajeros distantes, para quienes el costo del traslado es un rubro particularmente revelante dentro de sus gastos totales, quedándoles sumas menores para sus gastos de estadía.

Si la tendencia a captar más turistas entre los países vecinos, hubiese sido también la nuestra en los pasados veinte años, además de los beneficios directos de un turismo receptivo mucho más numeroso, estaríamos cosechando ya, por añadidura, beneficios concomitantes aún más significativos. Sin duda, por ejemplo, todo el comercio interregional sería hoy bastante más activo, estarían tendidas quizá hasta dos carreteras interoceánicas, y, en virtud de nuestra ubicación geográfica central, la integración regional sería un hecho dinámico, rico e irreversible. Mas aún no hemos empezado a poner énfasis en estos mercados. Ni siquiera por el hecho de ser el país sede de la Comunidad Andina.

Hace dos siglos Alexander von Humboldt sostuvo que “Lima está más separada del Perú que Londres” <sup>172</sup>. Y hace más de una década Burga y Flores Galindo afirmaron que en el siglo XIX “Iquitos quedaba física, cultural y psicológicamente más distante de Lima que París, Londres o New York” <sup>173</sup>. Hoy entonces, parafraseando esas ideas en relación con nuestros visitantes más numerosos, podemos decir que Japón está más cerca del Perú que Brasil, Estados Unidos más cerca que Ecuador, y Europa más próxima que Chile.

Así, el centralismo, además de mantener a Lima de espaldas al Perú; mantiene desde siglos también al Perú de espaldas a su entorno geográfico, cultural e histórico más próximo. Poco podremos avanzar en términos de masiva captación de turistas si seguimos manejándonos bajo esa errónea y absurda estrategia. Simple y llanamente debemos cambiarla, adoptando con humildad y sabiduría la de aquellos que más y mejor saben de la materia.

Ciertamente el cambio no va a rendir frutos tangibles de la noche a la mañana. Pero sin duda sí en el mediano plazo. De ese modo, mientras más pronto y con más decisión la adoptemos, en menos tiempo y más notoriamente apreciaremos los resultados.

Y mal puede extrañar que también a este respecto la descentralización será bastante más eficiente que el centralismo. Porque no es difícil imaginar cuán grande empeño podrán Cusco y Puno, por ejemplo, en captar el turismo boliviano, e incluso el paraguayo, el uruguayo y el del norte de Argentina. Ucayali y Madre de Dios, en atraer al brasileño. Loreto en captar también al brasileño, pero asimismo el colombiano y el ecuatoriano –con lo que, dicho sea de paso, se quebrarían algunas de las resistencias que hoy se dan entre los pobladores de esa región–. Por su parte, Tumbes, Piura y el resto de los departamentos del norte del Perú se empeñarán sin duda en atraer a ecuatorianos y colombianos. Y Tacna y Moquegua, como Arequipa, en captar el mercado chileno.

Entre tanto, la largamente postergada puesta en funcionamiento del nuevo Ministerio de Turismo –anunciada por fin por el Gobierno actual para mediados del 2002–, podría generar un nuevo y gran impulso a esta actividad en el Perú, siempre que la medida no quede reducida a una simple división administrativa.

En abstracto, la potencialidad turística del Perú es enorme. Sus centros de interés no se reducen a Machu Picchu. Como se dijo bastante atrás –en *Rebelión contra el centralismo*–, pocos lugares en el globo, en tan cortas distancias, pueden ofrecer un abanico tan amplio de atractivos: históricos, de aventura, ecológicos, paisajísticos, recreativos, científicos, etc. Y, a diferencia de los países del hemisferio Norte, el nuestro tiene la ventaja de que la mayor parte de sus atracciones pueden ser visitadas todo el año.

En el orden interno, en la perspectiva de quebrar el centralismo imperante, ninguna actividad tiene un potencial descentralizador tan grande como el turismo, ni siquiera la agricultura. Ésta, en la Amazonía, por ejemplo, tiene escasas posibilidades de desarrollo. El turismo en cambio, en el contexto de la revalorización ecologista que se viene dando en el mundo, debe tener en dicho espacio un bastión económico de singular valía.

Si la Selva, desde Iquitos a Candamo, pasando por Ucayali y el Manu, puede atraer a miles y millones de personas en razón de sus atributos ecológicos, paisajísticos, recreativos y de aventura; la Costa y la Cordillera, de norte a sur, pueden atraer a otros tantos visitantes por otros y distintos intereses temáticos.

Mas para hacer realidad esa enorme potencialidad, sera necesario revertir las tendencias inerciales actuales. La primera y más importante de todas es que el Estado –tanto el Federal como los de las Regiones–, no pueden seguir tratando al turismo como una más entre las actividades económicas del país.

No, sólo en mérito a su gran capacidad descentralizadora, el sector turismo merece ser absolutamente privilegiado. Pero como además tiene otros atributos importantísimos, le asiste aún más derecho a tener un trato preferencial decidido.

El turismo, en efecto, es generador de divisas. Pero tiene diferencias sustanciales con las actividades exportadoras tradicionales, que también generan divisas: a) el promedio de inversión por unidad de producción –hotel, restaurante, agencia de viajes, etc.–, es significativamente menor que en minería, pesquería, agroindustria, etc.; b) el promedio de inversión por puesto de trabajo generado es también mucho menor; c) el componente importado, tanto de la inversión inicial como después el de los servicios turísticos, es mínimo, y; d) el componente interno de los servicios turísticos no sólo es grande sino de muy amplio espectro.

El turismo, pues, es capaz de generar divisas en cientos y miles de puntos del territorio. Permite la participación de inversión externa e interna de grande, mediana y pequeña magnitud. Es altamente intensiva en captación de fuerza de trabajo. Genera más divisas de las que demanda. Y –como bien anotan los especialistas <sup>174</sup>–, genera demanda a muchos otros sectores de la economía: agricultura y ganadería; industria de la construcción, muebles, textil, licores y bebidas; agencias de viaje, banca y seguros; restaurantes, guías, traductores, servicios de transporte de diverso género; escuelas de turismo; centros de esparcimiento múltiples, etc.

Por todas esas razones resulta imperativo otorgar al turismo incentivos y estímulos convincentes y de largo plazo. En ningún sentido lo son los actualmente existentes: régimen de depreciación acelerada; y exoneración del impuesto predial y del impuesto extraordinario a los activos netos, por tres y cinco años, según la inversión se haga en Lima o provincias, respectivamente <sup>175</sup>. Lo serán sólo si incluyen al Impuesto General a las Ventas y al Impuesto a la Renta, y en plazos no menores de treinta años.

Sólo así será posible, por ejemplo, generar acelerada y forzosamente polos de atracción turística que compitan con el Cusco, en general, y con Machu Picchu en particular. Ésta, en el bienio 2000–01, entre peruanos y extranjeros, ha recibido poco más de 420 mil visitantes cada año <sup>176</sup>, con un promedio de 1 150 visitas al día. Expertos de la UNESCO sugirieron sin embargo, tiempo atrás, que el límite máximo que debe permitirse es 500 personas <sup>177</sup>. Y lo cierto es que, sea por el exceso de visitas –así como por las liberalidades que se les permite–, u otras razones, tal como han informado científicos del Instituto de Prevención de Desastres de la Universidad de Kyoto, el santuario se está desplazando peligrosamente a razón de un centímetro por mes <sup>178</sup>.

Es obvio que, tarde o temprano, habrá de adoptarse una política drástica de restricción del número de visitas al célebre san-

tuario. En tales circunstancias, se se estaría poniendo un severo tope al flujo externo de turistas al país, por lo menos si éste no es capaz de desarrollar otras alternativas igualmente atractivas, y en las que sobre todo no haya lugar a limitaciones en el número de asistentes.

Debe agresivamente alentarse la inversión turística en Amazonas y San Martín, fundamentalmente en torno a Kuélap y el Gran Pajatén; en Cajamarca, Huaraz y Arequipa, en torno a sus excepcionales paisajes; en las cálidas playas de la costa norte, desde Tumbes a La Libertad; en la Amazonía; en Ica, en relación con las Líneas de Nazca y la Reserva de Paracas. En el mismo Cusco, en Choquequirao y otras imponentes construcciones inkas. En Madre de Dios, para impulsar las visitas al Manu y a Candamo, etc.

Más difícilmente se avanzará en ese sentido si las autoridades responsables de la privatización en el sector turismo promocionan tres centros turísticos en Lima de los únicos cuatro que promocionan de todo el país <sup>179</sup>. Nunca se alcanzará la descentralización alentando empecinadamente el centralismo.

Es suficiente este último ejemplo para demostrar la enorme necesidad de que, en el contexto de la descentralización, todas las regiones, simultáneamente, convoquen a concursos públicos de concesión, internos e internacionales, muchos de sus recursos turísticos o relacionados con ellos: aeropuertos, aeródromos, embarcaderos, miradores, espacios privilegiados, circuitos, teleféricos, explotación turística de lagos, lagunas, ríos, parques nacionales, reservas, áreas de caza, e incluso lugares históricos y arqueológicos. Sólo entre parques nacionales y diferentes tipos de áreas reservadas <sup>180</sup>, hay en el país 49 reductos de gran potencialidad turística que, no obstante, están pobremente explotados.

Más debe adquirirse conciencia de que, para que todos nuestros atractivos turísticos potenciales pasen a ser reales, además de las inversiones del caso, será también necesario reorientar la imagen del Perú como destino turístico. Expliquémonos. Actualmente —a tenor de los datos que se tiene de 1998, y que a este respecto poco deben haber cambiado—, el 48 % de los turistas que llegan al Perú son mayores de 35 años, y el 80 % tienen estudios universitarios o de posgrado <sup>181</sup>.

¿Es difícil imaginar que, dadas esas características, la mayoría de ellos llegan motivados por intereses que, en términos generales, podemos denominar “históricos”? Pues bien, conforme al *Perfil del Mercado Turístico Emisor Europeo*, del consultor internacional Remy Leroux Monet <sup>182</sup>, del conjunto de los turistas europeos, sólo el 32 % viaja impulsado por “interés histórico”. Es decir, conforme a la imagen tradicional que hemos construido como destino turístico, venimos apuntando a un segmento minoritario del mercado.

Mas nuestros “nuevos productos turísticos” –playas, reservas ecológicas, aventura y deportes, pero también variedad de comidas–, no responden a dicho segmento del mercado. Si no, por el contrario –de acuerdo al mismo estudio–, al 45 % que busca “climas cálidos”, al 29 % que se moviliza interesado por el “medio ambiente”, y al 24 % que privilegia el “cambio de comidas y bebidas”. Así, para atraer masivamente a estos tipos de viajeros, el Perú debe redefinir su imagen de destino turístico.

Pero no de cualquier modo, y menos bajo el imperio de la informalidad, con servicios de tercera o última categoría y precios de primera. Pues el 49 % de los viajeros se decide en función de la “calidad” y el 35 % en función de los “costos”.

En su conjunto, el país nunca accederá a proporcionar una adecuada imagen de calidad, mientras la infraestructura hotelera y turística en general sea tan pobre como la que hoy exhibimos. Incluyendo todas las categorías de establecimientos hoteleros, el Perú contaba en 1998 con 50 540 habitaciones de hospedaje. Chile en cambio, en 1992, disponía ya de 251 060, es decir, cinco veces más. Y para 1999 contaba con 353 640 <sup>183</sup>.

Y mientras en el caso del Perú el 45 % de todos los establecimientos hoteleros está concentrado en Lima; en Chile, en todo el período 1992–99, sólo el 20 % de la infraestructura hotelera está concentrada en la Región Metropolitana.

En 1998 había en el Perú apenas 23 hoteles de 5 estrellas. Es decir, sorprendentemente, menos hoteles que en las playas de Cancún. Había además sólo 20 hoteles de 4 estrellas. Y 346 de 3 estrellas <sup>184</sup>. Esto es, no más de 389 establecimientos –con apenas 15 300 habitaciones–, aptos para responder a las exigencias mínimas de la mayor parte de los turistas extranjeros.

No disponemos de cifras de detalle, pero tenemos fundadas razones para sospechar que el 80 % de ese total está concentrado entre Lima y Cusco. No habiendo cambiado sino muy poco esas cifras, todo indica entonces que esa realidad también tiene que ser drásticamente revertida, promoviéndose en particular inversiones en hoteles de 3 y 4 estrellas fuera de esas áreas.

Es verdad que el actual índice de ocupación de los hoteles en el Perú es bajísimo: 29,93 % <sup>185</sup>. Y va desde 12 % en Tumbes a 34 % en Lambayeque, pasando por Lima con 29 % <sup>186</sup>. Compáresele, por ejemplo, con los que se dieron en el Estado de Quintana Roo (México), donde se encuentra Cancún, y en España: 63 % y 58 %, respectivamente.

Pero en ausencia de información de detalle, el dato es poco útil. Porque podría ser errónea la conclusión de que, sin ninguna nueva inversión en hotelería, el Perú podría esperar varios años hasta que, duplicándose la actual afluencia turística, se alcance el

índice de ocupación que actualmente tienen aquellos territorios. Resulta muy importante que las autoridades informen qué porcentajes de ocupación hay por categorías de hoteles y por territorios, a fin de que claramente pueda definirse en dónde y en qué tipo de hoteles hay que alentar la inversión.

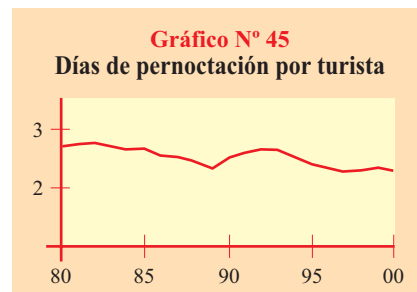
Sí es en cambio digno de cuidadosa observación lo que sugieren el índice de pernoctación de los turistas en el Perú, así como el menor promedio de la duración de su permanencia. El **Gráfico N° 45** muestra que, de un promedio de 2,6 días por turista, el índice de pernoctación ha venido cayendo casi de modo sostenido hasta el promedio de 1,9 días por turista que se registró el año 2000 <sup>187</sup>. Es decir, las visitas a cada uno de los puntos de estadía en el Perú son muy fugaces. En cambio, en México –pero específicamente en el área de Cancún–, y en España, los hoteles registraron índices de estancia de 2,5 y 5,3 días por turista, respectivamente.

Leroux <sup>188</sup> muestra que el índice de pernoctación es declinante en todo el mundo, en particular desde la última década del siglo pasado. Y que tal declinación va en consonancia con un promedio cada vez menor de la duración de los viajes. Así, si en 1986 la estancia en América se prolongaba en promedio por casi 25 días, hoy sólo dura 17. Sin embargo, la estancia promedio de los turistas europeos en el Perú es de sólo 13 días <sup>189</sup>. Y si como también indica el mismo consultor, el 50 % de los turistas europeos viaja por lo menos dos veces en su vida, resulta obvio que, de aquellos que llegan al Perú, el otro u otros de sus viajes son más prolongados.

La combinación del índice de pernoctación con el de duración de la estadía, revela que el Perú, y cada uno de los lugares que aquí son visitados por los turistas, son –por múltiples razones– menos acogedores que otros destinos del mundo. Si el país no toma debida conciencia de ello, y no es capaz tampoco de revertir esa tendencia, el precio que habremos de pagar puede ser altísimo.

Estos dos últimos datos sugieren que el incremento de turistas que se viene observando desde 1992 resulta engañoso, de momento que –además de que cada vez llegan por menos días–, oculta que cada vez vienen proporcionalmente menos turistas de los que se desplazan a otros espacios del planeta.

Así, incluso con las exageradas cifras del Ministerio de Industria y Turismo, mientras que en 1999 el Perú participó con el 0,209 % del mercado mundial, en el año 2000, aún cuando se incrementó en 56 mil el número de visitantes al país, su participación descendió a 0,202 %. Es decir, nuestra cuota en el mercado mundial descendió en 4 %, confirmando el comparativamente cada vez menor atractivo turístico del Perú.





Superado ya el amedrentador terrorismo, ¿qué está minando estructuralmente la atracción turística del Perú? A nuestro juicio, creemos que hay dos razones muy relevantes:

- a) en primer lugar, sin ninguna duda, los precios. En efecto, de modo que ningún economista –ni ministro de Economía– ha logrado explicar a cabalidad, el Perú es uno de los países más caros del mundo, y;
- b) por añadidura, esa inexplicable carestía no concuerda para nada con la deplorable calidad de los servicios que en promedio ofrece el país. Basta traer a la mente el sorprendente número de quejas que los turistas –peruanos y extranjeros– habitualmente hacen llegar a la prensa.

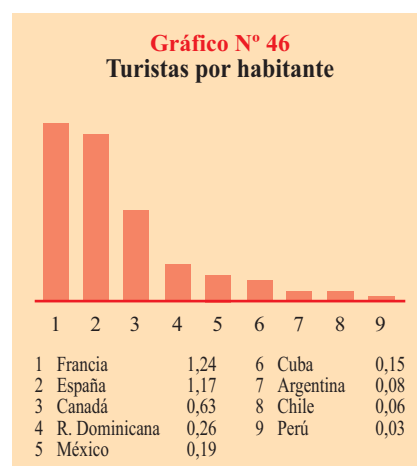
Si bien hay un problema económico estructural de por medio, ello no obsta para que las empresas del sector turismo estudien seriamente la posibilidad de replantear sus políticas de precios. Pero sobre todo las más pequeñas, que aún parecen no tener conciencia de que es preferible ganar con bajos márgenes, en función del volumen; que vender poco con márgenes amplios.

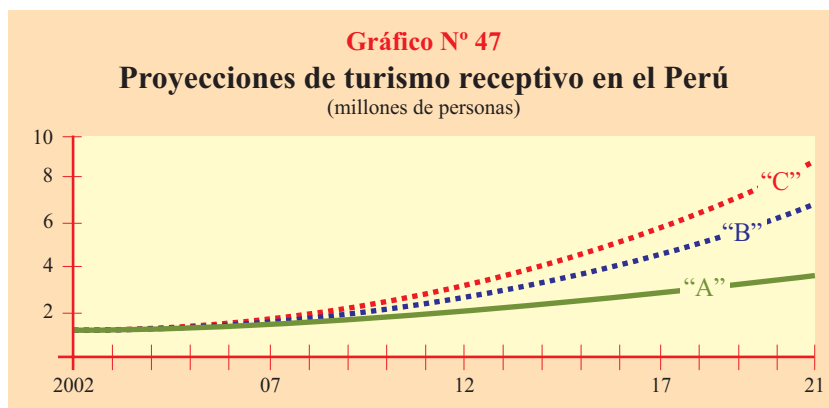
Pero además, el Estado –tanto el Federal como en las Regiones–, debe seriamente asumir la responsabilidad de que se incremente la calidad de muchos de los servicios. ¿Cuánto podría costar al Estado financiar escuelas regionales gratuitas por las que –para cursillos por lo menos elementales– pasen obligatoriamente taxistas, microbuseros, choferes de omnibuses interprovinciales, mozos de restaurantes y hoteles pequeños, guías turísticos informales, e incluso lustrabotas y canillitas? Cuanto pueda costar, será insignificante en comparación con el enorme cambio que ello puede reportar a la imagen del país y a cada region.

Para terminar, todo indica que el Perú deberá desarrollar una estrategia mixta, en la que el común denominador sea la calidad creciente de los servicios. De un lado, dadas las inevitables restricciones a las visitas –y porque en relación con una medida de esa naturaleza las leyes del mercado así permiten preveerlo–, productos cada vez más caros y de elite, como Machu Picchu y las Líneas de Nazca, por ejemplo; y productos baratos y masivos, para el caso de todos los restantes.

¿Qué metas puede plantearse en relación con el incremento de visitas turísticas al Perú? Quizá –como se aprecia en el **Gráfico N° 46**–, un parámetro adecuado nos lo proporciona el ratio de turistas por habitante que tienen algunos de los países que a este respecto están mejor que el nuestro.

Ciertamente es inimaginable igualar en veinte años los ratios que exhiben países como Francia, España y Canadá. Mas –como se ve en el **Gráfico N° 47**–, incrementando sostenidamente en 5 % anual nuestro ratio de 0,03 turistas/habitante (“A” en el gráfi-





co), superaríamos ligeramente el actual índice de Chile. Alternativamente (“B”), aumentando sin pausa en 10 % anual la cifra de 1,1 millones de visitantes que se espera lleguen al país en el año 2002 <sup>190</sup>, casi alcanzaríamos en el 2021 el actual índice de turistas/habitante que hoy tiene México. Y, eventualmente, si en vez de 5 % incrementáremos en 10 % anual nuestro índice de turistas por habitante (“C”), nos acercáramos bastante al que hoy presenta República Dominicana.

En ningún sentido serán metas simples de cumplir. Más aún si tenemos en cuenta que, en relación con México y República Dominicana, el Perú ofrece un hándicap considerable sólo tomando en cuenta la mayor distancia de la que nos encontramos respecto de nuestros mercados tradicionales más importantes, Europa, Estados Unidos y Japón. De allí pues, una vez más, la importancia de reorientar el foco de atención de nuestras promociones hacia los países de nuestro entorno.

Pues bien, y para concluir, asumiendo que seamos capaces de concretar la curva intermedia de flujo turístico que se ha presentado en el último gráfico, ello representaría que en el período 2002–2021 el Perú recibiría 63 millones de visitantes. En tal virtud, a razón de un canon de diez dólares por turista, el canon turístico sería del orden de 630 millones de dólares.

### Canon aduanero

Según refiere Luis Negreiros <sup>191</sup>, el más antiguo antecedente del canon aduanero se dio en 1894, cuando el Congreso dispuso que, de cuanto recaudaran las aduanas, el 1 % constituiría renta para las circunscripciones portuarias del litoral del país. La iniciativa, sin embargo, inició una vida azarosa desde que la ley nunca entró en vigencia.

Más de medio siglo después, en 1949, durante el gobierno del general Manuel Odría, se promulgó el Decreto Ley N° 11008 que creó un “derecho adicional del 1 % ad-valorem sobre todas las importaciones que se efectúen por la Aduana del Callao” <sup>192</sup>. Es decir, quedaron expresamente excluidos todos los demás puer-

tos del litoral, y, como en la iniciativa original, todos los demás puertos del país. Pero la norma sólo tuvo dos décadas de vigencia: fue derogada durante el gobierno del general Juan Velasco, en 1969.

Más tarde, aún cuando había sido prometida durante la campaña electoral de 1980, el gobierno del arquitecto Belaúnde restituyó el canon aduanero sólo en las postrimerías de su mandato, en diciembre de 1984 <sup>193</sup>. Sin embargo, la entonces promulgada Ley 24017, reconoció a favor del Callao una asignación del 2 % de las rentas recaudadas por las aduanas marítima, aérea y postal ubicadas en él. Una vez más fueron excluidas todas las demás poblaciones portuarias del país.

Como ya se vio, el canon aduanero no fue incluido dentro de la vigente Ley de Canon, Ley N° 27506, promulgada en julio del 2001, pocos días antes de concluir el gobierno transitorio de doctor Paniagua. Pero tampoco quedaron derogados los beneficios excluyentes que tenía el Callao.

Tres semanas más tarde, estrenando sus curules parlamentarias, el congresista Luis Negreiros, y la Célula Parlamentaria Aprista a la que pertenece, presentaron en agosto del 2001 el Proyecto de Ley 0214, mediante el cual proponían elevar al 5 % el canon de las rentas generadas por las aduanas, incluyendo específicamente en este beneficio a las poblaciones de las provincias de Paita, Pimentel, Chicama, Salaverry, Chimbote, Huacho, Pisco, Matarani, Mollendo e Ilo.

De manera consistente con una tradición parlamentaria deplorable, el citado proyecto contenía significativos errores entre los que es importante señalar:

- 1) En la propuesta de Art. 3° expresamente quedaban excluidas todas las demás poblaciones del país en las que existen aduanas terrestres, aéreas, marítimas, fluviales y lacustres; y todas aquellas en las que puedan funcionar aduanas en el futuro.
- 2) Siendo que en la lista explicitada sólo se incluía a poblaciones portuarias de la Costa, resulta notable la omisión de Talara, cuyos valores de importación son siete veces más grandes que los de su vecina Paita. Y que incluyéndose a Pimentel, no se incluyera a Eten –que está en las inmediaciones–, y que actualmente tiene tanto movimiento aduanero como aquél, es decir, ninguno. Y que tampoco se incluyera a Huarmey y San Juan (Nazca).
- 3) ¿Con qué criterio se excluyó a todas las demás poblaciones con puertos, aeropuertos y puestos fronterizos en las que hay aduanas, como en el caso de Tumbes, Tacna, Iquitos, Pucallpa, Arequipa, Desaguadero, Puerto Maldonado y Tarapoto? ¿Y con qué criterio se excluyó a

todas cuantas en el futuro puedan también albergar aduanas? ¿Acaso para que cada vez sea necesario dar una ley específica?

- 4) ¿Debemos considerar como un simple error formal que los miembros de la iniciativa hayan considerado como provincias a Pimentel, Chicama, Salaverry, Huacho, Chimbote, Matarani y Mollendo, cuando no lo son?

A la postre, el citado Proyecto de Ley, conjuntamente con otras tres iniciativas, dieron origen a la Ley de la Participación en Renta de Aduanas, Ley N° 27613, promulgada en diciembre del 2001.

En ésta, por fortuna, quedaron subsanados los errores señalados. Pero no se aceptó la propuesta de elevar el canon al 5 %, quedando sorprendentemente señalado que “las provincias y distritos donde existen y funcionan aduanas (...) tienen derecho a percibir sólo el 2 % de las rentas que se recauden por esa actividad...” (Art. 1°). ¿Por qué se precisó ese extraño “sólo el 2 %”? Difícil saberlo. Adicionalmente, sin embargo, quedó previsto que el mismo derecho –mas esta vez sin el insólito “sólo”–, corresponderá a todas las poblaciones donde se instalen futuras aduanas (Art. 5°) <sup>194</sup>.

No obstante, para que no quedara abandonada del todo nuestra legal y técnicamente pobre e ineficiente tradición parlamentaria, se incurrió también en cuatro errores:

- 1) Distinguiéndola de todas las demás poblaciones, cuyo canon aduanero será administrado por las municipalidades, en la provincia del Callao el manejo del mismo “seguirá a cargo del Consejo Transitorio de Administración Regional –CTAR–CALLAO–” (Art. 2°). ¿Por qué tan absurda diferenciación? Sin duda para que pronto se dé la ley correctiva correspondiente.
- 2) Se precisa que en el resto del país el canon aduanero será administrado por las municipalidades “provinciales o distritales, según corresponda la ubicación de la aduana” (Art. 2°). En ningún sentido será simple de resolver los problemas que plantea tan imprecisa y ambigua disposición. ¿Qué se entiende por “ubicación de la aduana”: su dirección domiciliaria, su jurisdicción?

Si de dirección domiciliaria se entiende, es absurdo hablar de “provincias o distritos”. Todas corresponden a un distrito y sólo uno. ¿Hay alguna dirección que pertenezca a una provincia sin pertenecer a ningún distrito? ¿No deja abierta la ambigüedad, la posibilidad de que el distrito en el que efectivamente se encuentra la aduana se niegue a compartir el canon con los otros de la provincia a la que pertenecen?

Y el asunto no es menos peliagudo si de jurisdicciones se trata. La SUNAD tiene veinte intendencias <sup>195</sup>, de las que tres pertenecen al Callao y dos a Tumbes. En las restantes –salvo en Ancash, Tacna y Madre de Dios–, ninguna de las jurisdicciones corresponde a los límites de cada departamento, sino que abarcan partes o la totalidad de otros. ¿A qué poblaciones correspondería entonces el canon aduanero? Y el asunto se agrava de momento que hay 82 puestos de control. ¿Son éstos de jurisdicción distrital, provincial, departamental, multidepartamental?

- 3) Distinguiéndola también del resto de las poblaciones beneficiarias, para el caso del Callao se hacen paternalistas precisiones sobre el destino de los fondos (Art. 3°). ¿Qué sentido puede tener que –a la luz de las cifras que se vio en el Congreso–, quedara precisado que no más de 780 mil dólares anuales podrán ser destinados a obras de infraestructura educativa <sup>196</sup>? ¿Acaso para después tener argumentos para enjuiciar al funcionario responsable de la construcción de un colegio de 781 mil dólares?
- 4) No obstante, el más grave de todos los defectos –allí donde se omitió precisar lo que sí había que precisar–, es que le ley no especifica con claridad meridiana qué debe entenderse por “rentas de aduana”.

Si se revisa la información que oficialmente emite la Superintendencia Nacional de Aduanas –SUNAD–, se observará que no se habla de “rentas de aduana”, sino de “recaudación aduanera”. Y ésta incluye: Ingresos administrados por la SUNAD (derechos arancelarios y otros), Impuesto General a las Ventas (IGV) e Impuesto Selectivo al Consumo (ISC).

Así, con la información de que se dispone –que como se verá no es del todo consistente–, puede componerse el siguiente cuadro para el período 1994–99, estando las cifras expresadas en millones de dólares.

Año	Canon	Total	Recaudación Aduanera <sup>a/</sup>			Canon
	Aduanero	Aduanas	Imptos	Derechos	Total	Aduanero
	Callao <sup>b/</sup>	Callao <sup>c/</sup>				Total <sup>d/</sup>
94	30,9	1 545,0	1 049,5	755,5	1 805,0	36,1
95	41,7	2 085,0	1 418,9	925,6	2 344,5	46,9
93	42,9	2 145,0	1 476,2	914,6	2 390,8	47,8
97	43,8	2 190,0	1 591,4	899,5	2 490,9	49,8
98	44,9	2 245,0	1 523,5	968,8	2 492,3	49,8
99	37,0	1 850,0	1 285,7	818,9	2 104,6	42,1
Total	241,2	12 060,0	8 345,2	5 282,9	13 628,1	272,6
%	88,5					100,0

#### Notas del cuadro anterior:

- (a) SUNAD, en [www.inei.gob.pe](http://www.inei.gob.pe)
- (b) Canon Aduanero entregado al CTAR-CALLAO. Fuente: Proyecto de Ley 0214, [www.congreso.gob.pe](http://www.congreso.gob.pe)
- (c) Total correspondiente a la Recaudación Aduanera del Callao (cálculo nuestro).
- (d) Canon Aduanero que habría correspondido a todas las poblaciones con aduana en el país, de haber estado en vigencia la actual Ley 27613 (cálculo nuestro).

Así, sin que esté debidamente precisado en la ley vigente –ni en ninguna de aquellas a que hemos hecho referencia–, es evidente que la SUNAD y los distintos gobiernos han dado por hecho que “rentas de aduana” es lo mismo que “recaudación aduanera”. Esto es, que para el cálculo del “canon aduanero” se incluye lo recaudado por los impuestos que gravan las operaciones de comercio exterior. Así, como puede apreciarse, el IGV más el ISC, aportan nada menos que al 61 % del canon aduanero.

Sin embargo –y como extensamente se ha visto antes–, ninguno de dichos impuestos está considerado para el cálculo del resto de los demás canon: minero, petrolero, gasífero, hidroenergético, pesquero y forestal. ¿Qué explicación pueden dar nuestros congresistas a esta nueva y notoria discriminación?

Corresponde no obstante hacer otra observación importante. En efecto, la Célula Parlamentaria Aprista, primero, y todos los congresistas, durante el debate de la ley, tuvieron frente a sí el valioso y significativo dato de que en el Callao se capta “alrededor del 80 % de la recaudación aduanera” total del país <sup>197</sup> –habiendo sido en el período 1994–99 exactamente el 88,5 %–.

¿Nada les hizo sospechar que cometían sembraban un serio problema, dejando el magro 11,5 % restante para que sea repartido entre la infinidad de poblaciones involucradas con los 82 puestos de control y 17 intendencias que existen en el país además de las del Callao?

¿Y nada les hizo sospechar que cometían una gravísima injusticia concentrando en el 3 % de la población del Perú –siendo que sólo a ese porcentaje equivale la población del Callao–, el 88,5 % de los recursos totales que genera el canon aduanero?

¿No resulta eso incongruente con la explícita declaración contenida en el Proyecto de Ley, en el sentido de que “el incremento y la reestructuración del Canon Aduanero, es un paso decisivo en el proceso de descentralización y regionalización en el país”? <sup>198</sup>. Y así, ¿no resulta entonces esta Ley de Renta de Aduanas también incongruente con las disposiciones redistributivas que están contenidas en la vigente Ley de Canon?

¿Habrà alguien en el “primer puerto” del país –incluyendo por cierto al congresista Negreiros–, que estime que la inaudita concentración de las importaciones peruanas por el Callao, es fruto del “empuje” del pueblo chalaco? ¿No es obvio, más bien,

que se trata de una más de las manifestaciones del centralismo, en tanto el Callao es el puerto de Lima?

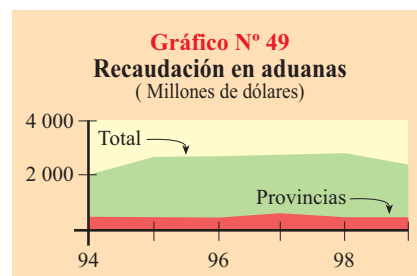
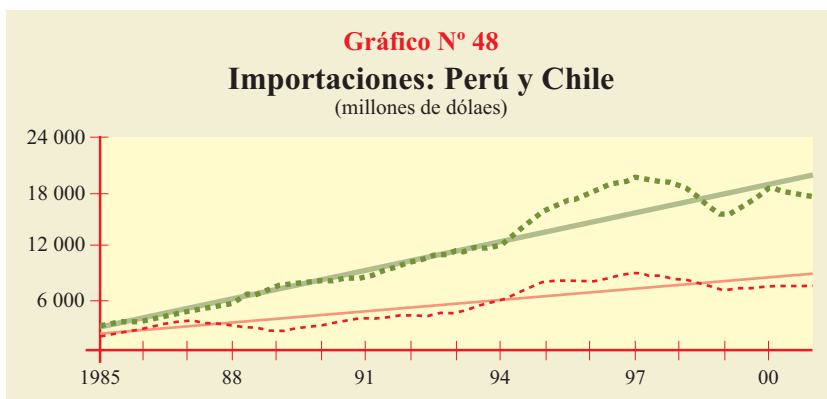
¿Y que en mérito a ello ampliamente se justifica que el canon aduanero captado en el Callao, debe ser en buena parte redistribuido, a fin de realmente alentar la descentralización del país?

En fin, ya habrá tiempo en el país para que se corrijan y resuelvan esos y muchos otros entuertos, vacíos e incongruencias que, en gran medida, explican el porqué de la vigencia tan efímera de la mayoría de nuestras disposiciones legales.

### Evolución de las importaciones

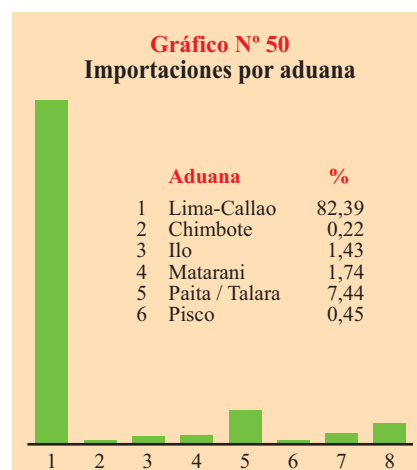
Aunque la SUNAD no divulga la discriminación de sus ingresos entre exportaciones e importaciones, es obvio que el grueso de los mismos tiene su origen en éstas. En el futuro, el canon aduanero variará proporcionalmente según crezcan o decrezcan las importaciones, pero también las exportaciones.

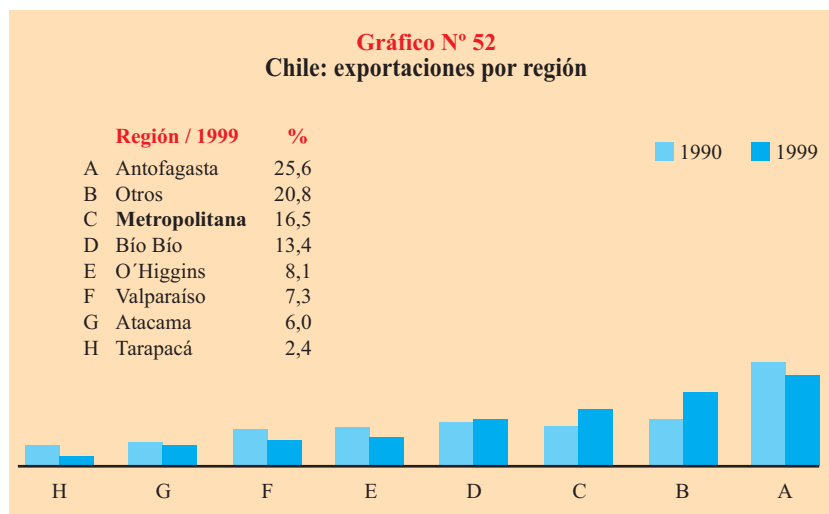
Según puede observarse en el **Gráfico N° 48**, desde 1985 se observa una tendencia creciente en las importaciones del país. Pero es, sin embargo, sensiblemente menor a la tendencia que muestra Chile en el mismo rubro. Y —como se verá más adelante—, todavía mucho menor a la tendencia que se experimenta en México.



Sin embargo, como a su turno se presenta en el **Gráfico N° 49**, es un común denominador de los últimos años que las importaciones y la correspondiente recaudación aduanera en provincias, representan sólo una pequeña porción de los totales de las mismas que se dan en todo el país. De acuerdo a la SUNAD —en cifras inconsistentes con las precedentes—, la recaudación en provincias ha variado entre el 15–17 % del total, entre los años 1994–99.

Y específicamente, como se observa en el **Gráfico N° 50**, fueron realmente insignificantes las importaciones ingresadas por provincias en el 2001. Apenas si destacan los vecinos puertos de Paita y Talara, en Piura, que juntos captaron el 7,44 % del total de las importaciones peruanas de ese año. Por su parte, el con-





junto de las aduanas de Arequipa, Chiclayo, Cusco, Desaguadero, Iquitos, Pucallpa, Puerto Maldonado, Puno, Tacna, Tarapoto y Tumbes tan sólo captaron el 4,35 %.

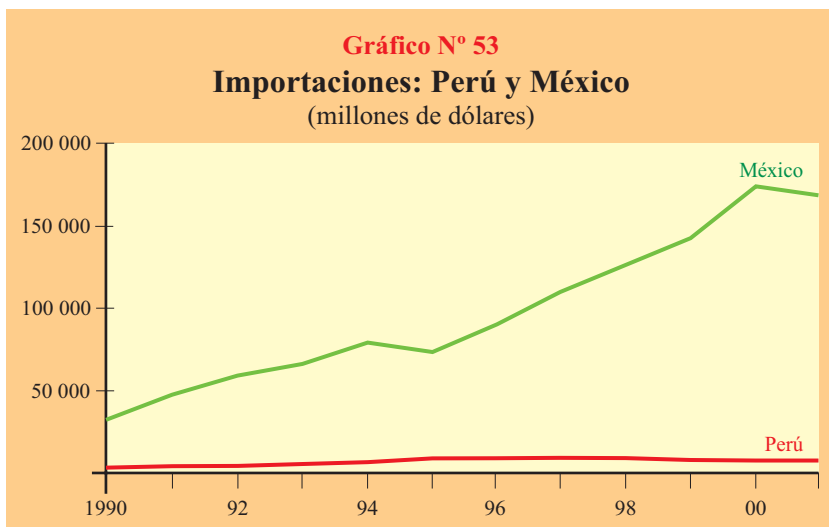
Pero como a su vez se aprecia en el **Gráfico N° 51**, no es sustancialmente distinta la concentración de las exportaciones peruanas. El 2001 salió a través del Callao el 67,2 % de nuestras ventas internacionales. El segundo lugar fue ocupado por Ilo, el principal exportador peruano de cobre, pero apenas con un distante 9,3 %. Así, la diferencia entre nuestros primero y segundo puertos de embarque, es de 7 veces.

Cuán distinta es también a estos respectos la realidad de Chile. El **Gráfico N° 52** no deja lugar a dudas. Allá, en toda la década 1990–99, aún cuando destaca Antofagasta dentro de su rol de importante exportador de cobre, ninguno de los demás grandes puertos chilenos tiene significación marginal. Y la diferencia entre el primero y segundo puntos de exportación es de tan sólo 1,5 veces. Bien puede afirmarse que también la base productiva del comercio exterior chileno está descentralizada. En tanto que la del Perú es esencial –e incluso riesgosamente– centralizada.

Salta a la vista que en materia de comercio exterior el Perú debe enfrentar dos retos: descentralizarse, y, en el contexto del crecimiento de toda su economía, hacer crecer significativamente sus importaciones y exportaciones. Mas, pensando en el canon aduanero, ¿qué tan grande debe y puede ser el salto de las importaciones peruanas? Quizá la importación per capita sea un buen índice.

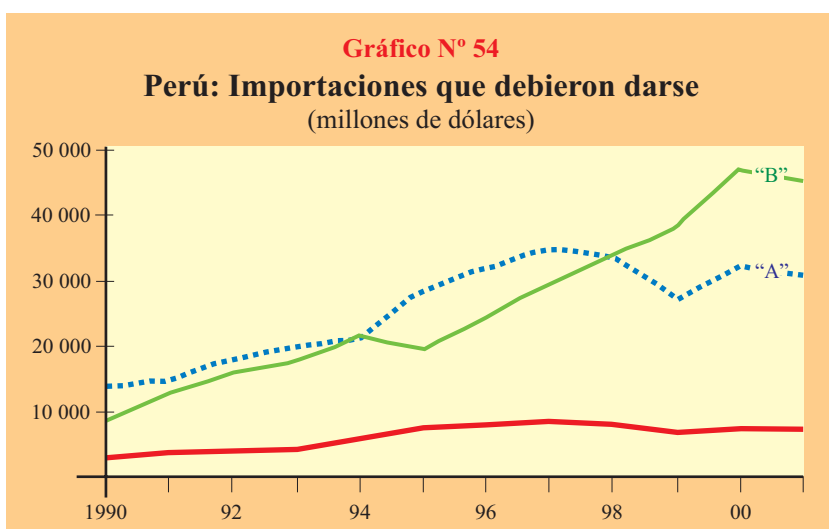
En 1985, las importaciones per capita fueron en el Perú de 78 dólares. En Chile y México, en cambio, fueron de 251 y 186 dólares, respectivamente. Tres lustros después, en el año 2000, las cifras correspondientes a los tres países fueron 287, 1 189 y 1 835 dólares. Es decir, mientras en el Perú las importaciones por habitante crecieron casi 4 veces; en Chile, con mayor dinamismo, crecieron 5 veces; y en México, con aún mayor ímpetu, se incre-



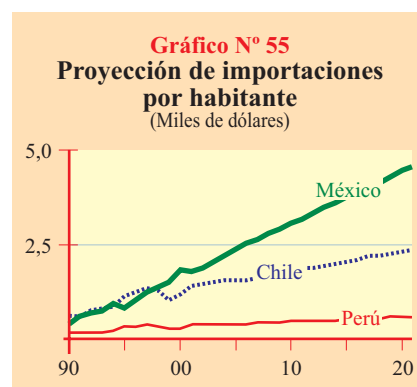


mentaron 10 veces. De allí que, como se muestra en el **Gráfico N° 53**, resulte tan impresionante, en comparación con la del Perú, la curva de crecimiento de las importaciones mexicanas.

Si en 1990 Chile importó por 7 743 millones de dólares, con el ratio de importación per capita resultante, el Perú debió importar 13 800 millones de dólares, en vez de los 2 921 millones de dólares que adquirió del extranjero. Y si en esa fecha México importó por 31 791 millones de dólares, con el correspondiente ratio de importación per capita nuestro país debió importar por 8 569 millones de dólares. El **Gráfico N° 54** muestra cuáles pudieron –y debieron– ser las curvas de importación total del Perú, de haberse dado los ratios per capita que se dieron en Chile (“A”) y México (“B”).



De mantenerse inalterables las tendencias registradas, como por su parte muestra el **Gráfico N° 55**, en el año 2021 nuestros tres países tendrían importaciones per capita de 587, 2 369 y 4 590 dólares, respectivamente. ¿Debe el Perú resignarse a tener, dentro de dos décadas, una economía tan pequeña que, por habi-



tante, apenas demande del exterior la mitad de los bienes e insumos que ya hoy demanda Chile?

### Monto del canon aduanero

A fin de eliminar toda forma de discriminación, y de hacer entonces consistente el cálculo de canon aduanero con los de los otros ya revisados, éste deberá estimarse sólo en función de los derechos aduaneros recaudados, sin incluir los montos que el Estado capta por IGV e ISC. A este efecto nos servirán de base las cifras que se desprenden del cuadro siguiente (valores en millones de dólares) <sup>199</sup>:

Año	Importac	Recaudación Total	Recaudación arancelaria		
			Monto	% Imp.	% Rec Total
94	3 671,6	1 805,0	755,5	20,6	41,9
95	4 047,0	2 344,5	925,6	22,9	39,5
96	4 460,7	2 390,8	914,6	20,5	38,3
97	4 916,7	2 490,9	899,5	18,3	36,1
98	5 419,3	2 492,3	968,8	17,9	38,9
99	5 973,4	2 104,6	818,9	13,7	38,9

Es decir –según hemos destacado–, hay una tendencia decreciente en la significación que los derechos arancelarios (y otros gastos de aduana) tienen respecto del monto de las importaciones. Es, sin duda, una resultante de la política de creciente liberalización puesta en práctica desde la década anterior.

El sistema escalonado de aranceles que rige en el Perú explica que, por ejemplo, creciendo las importaciones en 1999, hayan disminuido tanto la recaudación aduanera total, como la exclusivamente correspondiente a derechos arancelarios. Resulta obvio que dicho año se importó una mayor cantidad de productos con los aranceles más bajos.

A diferencia de otros de los rubros analizados, en que cada país tiene virtualmente autonomía en sus políticas económicas internas, hay por el contrario una tendencia creciente a la homologación regional de las políticas arancelarias. Más aún, después de treinta años de idas, venidas y desacuerdos, en enero del 2002 Bolivia fue escenario de la decisión de los países de la Comunidad Andina –que nada garantiza que sea definitiva–, mediante el cual quedarían establecidos en la subregión sólo cuatro niveles de aranceles: 20–15–10–5 %.

En la práctica, en el contexto inexorable de la globalización, esa estructura arancelaria encuadra en la tendencia prevaleciente de liberalizar cada vez más la economía mundial, en la que consecuentemente caen también los promedios de los aranceles.

A diferencia del resto de los países andinos, en Chile –que formalmente no constituye parte de la Comunidad Andina, aun-

que geográficamente es parte consustancial de ella—, se aplica desde varios años atrás una política de arancel único o plano. Éste, en 1999, era por ejemplo de 10 % para todos los productos de importación. Y, conforme a las leyes vigentes en ese país, dicho arancel plano progresivamente irá bajando en un punto porcentual anual, hasta el año 2003, en que llegará a 6 %.

Entre tanto, con ambigüedad e imprecisión, el Gobierno del presidente Toledo ha hecho saber al FMI que aspira a lograr una “tasa [arancelaria] promedio menor a 10 % a lo largo del tiempo”<sup>200</sup>.

No obstante, más allá de las diferencias subsistentes en las políticas arancelarias, persiste el común denominador de que en el futuro los porcentajes de captación de derechos de aduana serán cada vez más bajos. Y muy difícilmente el Perú podrá escapar de ese esquema, en el que de hecho ya está inmerso.

Así, si paulatinamente siguiera decreciendo el porcentaje de recaudación por derechos arancelarios, por ejemplo a razón de 0,5 % cada dos años, partiendo de 13,5 %, se llegaría al 2021 con una recaudación arancelaria promedio de 9 %.

Pero el monto de la recaudación dependería además del valor de las importaciones. Asumamos que éstas crecen según la tendencia expresada antes, mediante la cual la importación per capita en el 2021 llegaría a 587 dólares. Bajo esas condiciones, en el período 2002–2021 el canon aduanero alcanzaría un total de 3 428 millones de dólares. Así las cosas, insistimos, ¿debe el país resignarse a esos resultados?

¿Puede suponerse que es una simple casualidad, que Chile y México, manifestando una significativa mayor descentralización que el Perú, manifiesten también un mayor dinamismo en sus economías? No, no parece ser una simple coincidencia. En tal virtud, puede asumirse que nuestro país, en el contexto de un decidido proceso de descentralización, podría obtener resultados equivalentes a los que dichos países han obtenido en las dos décadas pasadas.

Así, si el país fuese capaz de hacer crecer sostenidamente sus importaciones a un ritmo de 10 % anual, se podría llegar al año 2021 con importaciones totales de 48 800 millones de dólares, que elevarían el per capita importado hasta 1 315 dólares. Y aún bajando la recaudación aduanera hasta el indicado 9 %, el canon aduanero total se elevaría en el período 2002–2021 a 4 827 millones de dólares.

Mas, no obstante el significativo incremento en la tasa de importación per capita, si los otros países mantienen sus tendencias actuales, la del Perú apenas estaría en el 56 % de la de Chile, y en el 29 % de la de México. Salta a la vista que, en el contex-

to de la descentralización, el esfuerzo por incrementar el dinamismo de la economía peruana deberá ser muchísimo más grande.

Pero adicionalmente, y como se ha adelantado, el esfuerzo por descentralizar el comercio exterior deberá ser también grande. De lo contrario el Callao seguirá conservando la mayor cuota de importaciones y la mayor porción del canon correspondiente.

El país pues, como se plantea en el **Gráfico N° 56**, debe proponerse que, en el marco de importaciones crecientes, sea cada vez menor la significación del Callao, y cada vez mayor la participación de las aduanas de provincias. Parece razonable postular como meta que para el año 2021 las importaciones por el Callao –descendiendo desde el 88,5 % actual–, no superen el 65 % de las importaciones peruanas totales, duplicándose en consecuencia las de provincias hasta llegar al 35 % restante. Con lo cual, no obstante, se estaría todavía muy lejos de la descentralizada estructura de importaciones que hoy se da en Chile.

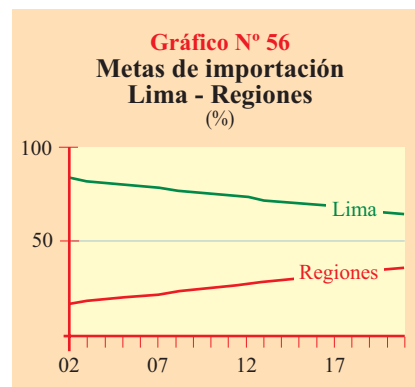
Ello daría lugar a que el canon aduanero en provincias pase de 18 millones de dólares en el 2002, hasta 158 millones de dólares en el 2021, con un total de 1 393 millones de dólares en el período 2002–2021. En tanto que en Lima–Callao se captarían los 3 434 millones de dólares restantes.

Es decir, a pesar del significativo cambio que se lograría en la composición porcentual de las importaciones Lima–provincias, la capital todavía captaría por aduanas el 2021 el mayor porcentaje. Razón por demás suficiente para seguir pensando en que el canon aduanero debe ser objeto de redistribución.

### Canon total para la descentralización

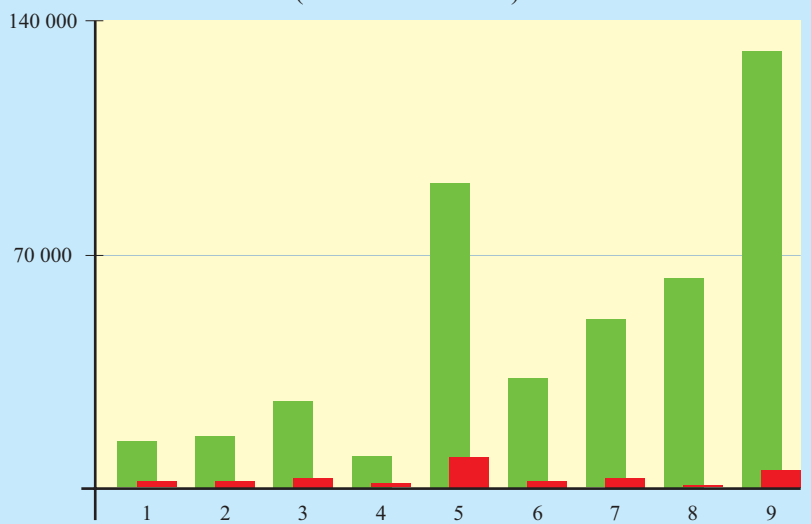
En el **Gráfico N° 57** se compara cada uno de los canon estimados con el valor proyectado de la producción o de los servicios que lo generarían. Y, en síntesis, el total del canon para la descentralización, conforme se aprecia en el cuadro siguiente, se elevaría a un máximo de 25 059 millones de dólares durante el período 2002–2021.

<b>Canon 2002–2021</b>	<b>Millones \$</b>
Petrolero	1 360
Gasífero	1 500
Hidroenergético	2 531
De Servidumbre	950
Minero	9 103
Pesquero	1 629
Silvo–agropecuario	2 529
Turístico	630
Aduanero	4 827
<b>Total</b>	<b>25 059</b>



*En las próximas dos décadas pueden estar en juego por concepto de canon tanto como 25 000 millones de dólares que deberán saber invertir los pueblos del Perú*

**Gráfico N° 57**  
**Canon proyectados 2002 - 2021**  
**y valor de la producción y servicios que los generarían**  
(millones de dólares)



- 1 Valor de la extracción petrolera
- 2 Valor de la extracción gasífera
- 3 Valor de las ventas de hidroenergía
- 4 Valor de la energía transmitida por alta tensión
- 5 Valor de la extracción minera
- 6 Valor de la producción pesquera industrial
- 7 Valor de las exportaciones silvo-agropecuarias
- 8 Monto de las divisas generadas por turismo receptivo
- 9 Valor CIF de las importaciones

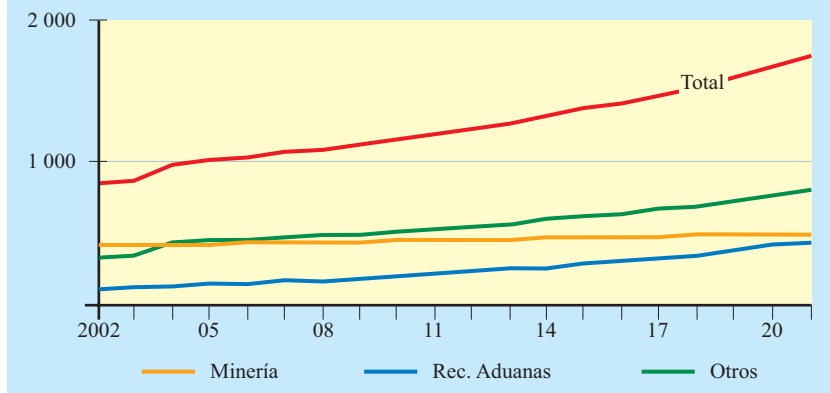
Se trata realmente de una cifra mayúscula. Sobre todo si nos atenemos a los insignificantes recursos que el Estado Central se ha acostumbrado a transferir a los pueblos del Perú, y éstos resignado a administrar. Y es que, ya no en veinte años, sino en los pasados ciento ochenta años de vida republicana, no han manejado ni un décimo de esa cifra.

Si bien el promedio está en torno a 1 250 millones de dólares anuales, como muestra el **Gráfico N° 58**, crecería desde 852 millones de dólares en el año 2002, hasta 1 739 millones de dólares en el 2021. Se proyecta que anualmente la cifra se incrementaría en la proporción en que aumenten la producción, los servicios y las exportaciones e importaciones. Mas en el valor real intervenirán también las eventuales caídas en la magnitud de la producción, así como la impredecibles variaciones en los precios internacionales.

Como fuera, se trata de magnitudes significativas. Tanto para los pueblos que habrán de recibirlas, como para el Estado que, inexorablemente, tendrá que cederlas a fin de empezar a concretar la descentralización del país.

Para el año 2002 el canon total representaría aproximadamente el 10 % del presupuesto regular del Estado —es decir, sin

**Gráfico N° 58**  
**Evolución del canon 2002 - 2021**  
(millones de dólares)



incluir ingresos por privatizaciones ni financiamiento externo—. Esto es, poco más del doble de cuanto ha transferido éste a los pueblos del Perú en los últimos años.

En términos porcentuales significaría entonces un cambio drástico para las economías de uno y otros. Pero aún estaríamos muy lejos de cuanto ya viene ocurriendo en Bolivia y Chile, para sólo citar dos casos cercanos, donde ya las regiones manejan más del 20 % de los presupuestos de esos países. En el Perú el canon total alcanzaría este porcentaje en el 2021 si el presupuesto del Estado sigue creciendo, inercialmente, sólo conforme a la tendencia observada en los últimos diez años. Mas esto, por absolutamente insuficiente, no es en modo alguno lo deseable.

Pero a su vez, ¿son las cifras estimadas para el canon suficientes para atender todas las necesidades de los pueblos del Perú? No, están lejos de serlo.

## Impuestos y descentralización

Y es que, para ser consecuentes con la gigantesca magnitud del déficit histórico acumulado en las regiones del Perú —al que insistentemente hemos hecho referencia en *Rebelión contra el centralismo* y *La República Federal de los Andes*—, el monto del canon resulta entonces a todas luces insuficiente para cubrirlo, incluso en el largo plazo.

El país, pues, debe proponerse que las provincias y regiones del Perú alcancen a manejar cada vez una mayor porción del presupuesto del Estado. Así, una meta ambiciosa, pero razonable, es que progresivamente lleguen al 2021 manejando el 40 % del presupuesto estatal. Y —como más adelante habrá de verse—, ello es realmente posible. Todos debemos pugnar por lograrlo. A tal efecto, la distribución del total de los recursos que capta el Estado debe jugar un papel decisivo.

## Presupuesto estatal, PBI y PBI per capita

En términos generales, los gobiernos buscan que, para eludir el déficit fiscal, sus egresos sean iguales o menores que sus ingresos. Éstos pues, aparentemente al menos, constituyen la “variable independiente”. Y aquéllos, la “variable dependiente”.

En la práctica, sin embargo, de los dos grandes componentes del presupuesto de egresos –gasto e inversión–, es casi siempre ésta última la que se recorta a fin de evitar el déficit.

Bien puede sostenerse que, ante la virtual imposibilidad de reducir de manera drástica el gasto estatal –recortando la planilla burocrática, por ejemplo–, la inversión estatal es entonces la más dependiente –o la menos independiente– de las grandes variables de la economía del Estado.

No obstante, los ingresos fiscales no son, en rigor, una variable completamente independiente. Entre otros factores, dependen de la presión tributaria y de la eficiencia de la recaudación tributaria; pero, por sobre todo, del conjunto de la economía del país. En recesión se contraen, y en expansión crecen. En otros términos, el presupuesto de ingresos del Estado está muy estrechamente vinculado con la suerte del Producto Bruto Interno del país.

Una de las grandes taras heredadas de la década 1990–2000 ha sido la desinformación en torno a la realidad de la economía peruana. Empezando precisamente por el ocultamiento de la cuantía de la magnitud del PBI. Así –como se dijo bastante atrás–, el país se ha acostumbrado a escuchar hablar de la variación porcentual del PBI –de la que profusamente hablan las “estadísticas” oficiales–, pero nadie explicita el valor absoluto del mismo.

De ese modo, desconociéndose la magnitud del PBI, se desconoce también entonces, a ciencia cierta, la magnitud del PBI per capita, valor éste que, en el fondo, es aquel al que más atención deberíamos prestar, habida cuenta, incluso, de que esconde las grandes desigualdades sociales que se dan en el país.

Nunca será suficiente saber que el PBI del país crece en un determinado tanto por ciento cada año (dato en el que tanto se empeñan en divulgar nuestros gobernantes). Bastante más importante es que la población conozca cuánto crece –o decrece– el PBI per capita. Porque cuando aquél crece a una tasa menor al porcentaje en que crece la población, ésta ve menguados sus ingresos reales. Así pues, puede darse –y de hecho se ha dado– el contrasentido de que creciendo el PBI del país, decrece no obstante el PBI per capita.

En el proceso de descentralización, además de ir superando toda forma de desinformación, como parte de un conjunto de

objetivos cada vez más lúcidos los peruanos deberemos empeñarnos en que crezca sostenidamente el PBI per capita, en el entendido de que, en el curso del mismo, irán superándose también de modo progresivo las desigualdades sociales.

Así las cosas, incrementándose el PBI per capita, se incrementará el PBI del país, y, con éste, se acrecentará el presupuesto estatal. Y si al interior de éste somos capaces de limitar e incluso reducir el gasto, la capacidad de inversión será entonces mayor. En estas condiciones el crecimiento económico adquirirá un dinamismo que hasta ahora el país no ha experimentado. Pero que es, a no dudarlo, la única manera de ir cerrando progresivamente la gran brecha que nos distancia de otros pueblos.

### Proyecciones de evolución del PBI per capita

Para efectos de realizar las proyecciones del caso –y las comparaciones inevitables pero pertinentes–, asumiremos los siguientes valores de base (expresados en dólares) que –según diversas fuentes–, corresponden al año 2002 <sup>201</sup>:

	PBI per cap	Presión tributaria	Presup. Estatal per cap
Perú	2 060	17,3 %	357
Chile	5 420	20,7 %	1 121
Diferencia	3 360		764

Nuestros distintos puntos de partida son significativamente diferentes. El PBI per capita chileno es 2,6 veces el peruano, y su presupuesto estatal por habitante 3,1 veces el nuestro. Mas para que tengamos una idea cabal de cuán distante es nuestra común realidad subdesarrollada, comparemos a su vez esas cifras con las siguientes:

	PBI per cap	Presup. Estatal per cap
Alemania	27 510	3 600
Japón	38 160	6 100

Pues bien, si en los próximos veinte años, con la misma tasa de crecimiento poblacional (1,5 % al año), nuestros dos países sudamericanos lograran hacer crecer sus PBI per capita a razón de un 3 % anual, y el Perú lograrse además equiparar la presión tributaria chilena <sup>202</sup>, en el año 2021 los resultados serían:

	PBI per cap	Presión tributaria	Presup. Estatal per cap
Perú	3 612	20,7 %	747
Chile	9 504	20,7 %	1 967
Diferencia	5 892		1 220



Así, nuestro PBI per capita resultaría multiplicado por 1,75; y el presupuesto estatal por habitante quedaría multiplicado por 2. No obstante, tanto en uno como en otro índice la diferencia en valores absolutos entre nuestros dos países se habría incrementado. Una vez más cabe preguntarse, ¿puede el Perú resignarse a resultados tan poco halagüeños?

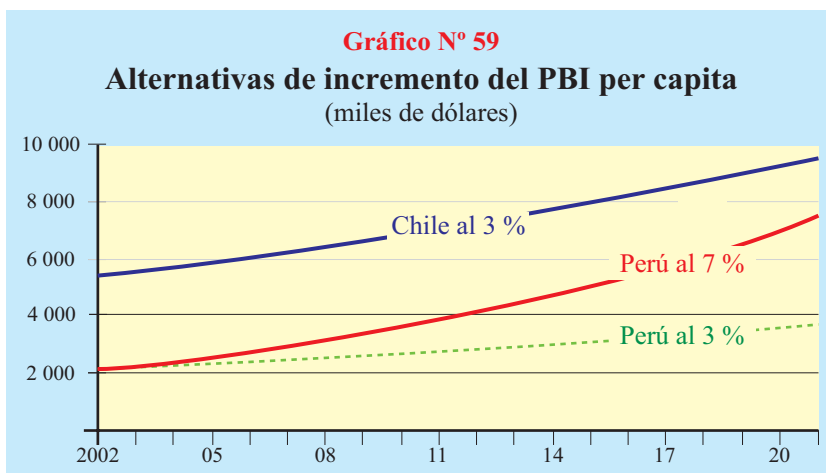
Siendo entonces que la respuesta es obviamente negativa, el **Gráfico N° 59** muestra que la única manera en que en nuestro país logremos resultados satisfactorios, es que seamos capaces de alcanzar una tasa de crecimiento sostenida del orden de 7 % anual en el PBI per capita, que en la práctica equivale a un crecimiento de aproximadamente 8,5 % del PBI del país. Sólo así, y asumiendo que Chile mantuviera la tasa de 3 %, lograríamos un acercamiento realmente expectante.

	<b>PBI per cap</b>	<b>Presup. Estatal per cap</b>
Perú	7 450	1 541
Chile	9 504	1 967

Con logros como éstos el Perú conseguiría multiplicar por 3,6 el PBI per capita. Y multiplicar por 4,3 el presupuesto estatal por habitante. Recién podríamos empezar a hablar de un Estado que logra satisfacer adecuadamente las mínimas expectativas de la población. Mas –insistimos–, sólo las mínimas, porque aún estaríamos muy distantes de los logros que ya hoy experimentan los grandes países desarrollados.

Sin embargo, a diferencia del 8,5 % de crecimiento promedio del PBI que debemos proponernos, el Gobierno suscribió en enero del 2002 la Carta de Intención con el FMI para el período 2002–03, en la que se prevee un crecimiento del 3,5–4,0 % para el 2002, y de “cerca de 5 %” para el 2003 <sup>203</sup>.

¿Cuáles tendrían que ser las tasas de crecimiento del PBI en la próxima década, para que el promedio en los veinte siguientes años se eleve a 8,5 %? En todo caso, bastante altas. Mas



de sus propuestas sobre los objetivos de mediano y largo plazo del país nunca nos han hablado ni los anteriores ni nuestros actuales gobernantes.

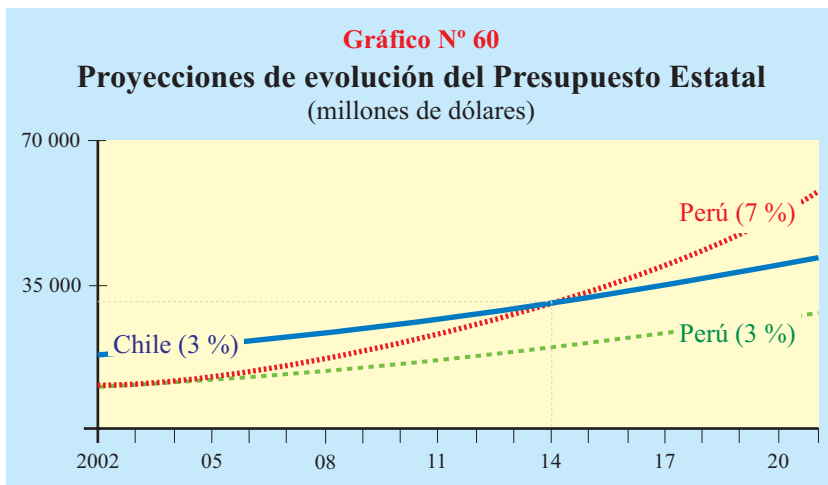
A nuestro juicio, y una vez más a la luz de cuanto hemos revisado hasta aquí, las más ambiciosas metas sólo podrán lograrse en el contexto de la descentralización. Dentro del consuetudinario centralismo –como está visto–, sólo podemos esperar muy poco, de cuanto tranquilice; y, más bien, mucho de cuanto tiene el hepático sabor de las preocupaciones y las tensiones sociales.

### Proyección de evolución del presupuesto estatal, canon e impuestos

Pues bien, los señalados crecimientos en los PBI per capita –7 % y 3 %, para Perú y Chile, respectivamente–, quedarían expresados a su vez en progresivos crecimientos de los PBI de cada país y, vía la presión tributaria, consecuentemente también entonces en el crecimiento de los presupuestos estatales –según puede observarse en el **Gráfico N° 60**–. Y, como además se aprecia en él, recién en el 2014, en torno a los 30 000 millones de dólares, el presupuesto estatal peruano se equipararía al chileno.

Sobre la base de las cifras resultantes, pero ya solamente para el caso del Perú, y trayendo aquí los estimados anuales que obtuvimos para el canon, los impuestos restantes a distribuir serían los siguientes (en millones de dólares):

Año	Presupuesto Estatal	Canon	Impuestos restantes	% Can/Pres
2002	10 000	852	9 148	8,5
2003	11 041	877	10 164	7,9
2004	11 991	982	11 009	8,2
2005	13 257	1 010	12 247	7,6
2006	14 398	1 034	13 364	7,2
2007	15 919	1 066	14 853	6,7
2008	17 288	1 093	16 196	6,3
2009	19 114	1 129	17 985	5,9
2010	20 759	1 159	19 600	5,6
2011	22 951	1 200	21 751	5,2
2012	24 926	1 235	23 691	5,0
2013	27 558	1 282	26 276	4,7
2014	29 929	1 320	28 609	4,4
2015	33 090	1 374	31 716	4,2
2016	35 937	1 418	34 520	3,9
2017	39 732	1 480	38 252	3,7
2018	43 151	1 529	41 622	3,5
2019	47 708	1 601	43 107	3,4
2020	51 813	1 679	50 165	3,2
2021	57 285	1 739	55 546	3,0



Así, a partir de la meta de hacer crecer el PBI per capita en 7 % al año, el canon creciente que habíamos estimado resultaría teniendo una importancia cada vez menor dentro del presupuesto del Estado: los 1 739 millones de dólares calculados para el año 2021 apenas representarían el 3 % del presupuesto estatal.

De allí entonces la necesidad imperiosa de centrar la atención en el destino de los impuestos restantes. Ellos, y no el canon, constituyen el grueso de los ingresos de que dispondrá el Estado para emprender –o no– el inicio del despegue del país, y, en particular, de las provincias y regiones del Perú.

¿Qué sentido tendría asegurar a los pueblos del Perú que dispondrán en los próximos veinte años de un canon total de 25 059 millones de dólares; en tanto exista el riesgo de que el Estado Central siga dando un destino inútil a la casi inverosímil suma de 522 800 millones de dólares que sumarían los restantes ingresos estatales?

Resulta obvio que es en torno a esta cifra en que está en juego el destino del Perú. Si queda íntegramente en manos del Estado Central, la suerte del país es inimaginable –para no decir muy explosiva–, porque es inadmisibles concebir una generación más de peruanos totalmente frustrados, cada vez más relegados en el concierto mundial, y latinoamericano en particular.

## Descentralización de los impuestos

Somos perfectamente concientes de la imposibilidad de un cambio presupuestal drástico en el corto plazo. Pero también de la imperiosa necesidad de iniciarlo en lo inmediato, a fin de que progresivamente pueda concretarse un cambio significativo en el transcurso de los próximos veinte años.

A este respecto –reiteramos–, la meta debe ser llegar al 2021 con Regiones Federales, Regiones autónomas y Municipalidades, que estén manejando el 40 % de los recursos estatales.

En tal sentido –y como más adelante se verá con mayor detalle–, nuestra propuesta es que en el período 2002–2021 la estructura del presupuesto del Estado sufra la siguiente modificación en lo que al poder de decisión del uso de los recursos se refiere (cifras porcentuales):

<b>República Centralizada</b>	<b>2002</b>	<b>República Federal</b>	<b>2021</b>
Gobierno Central	63,6	Gobierno Federal	42,0
Otros poderes autónomos	14,2	Otros poderes federales	8,0
Deuda Pública	17,7	Deuda Pública	10,0
Estado Centralizado	95,5	Estado Descentralizado	60,0
Municipalidades	4,5	Regiones federales, autónomas y municipalidades	40,0

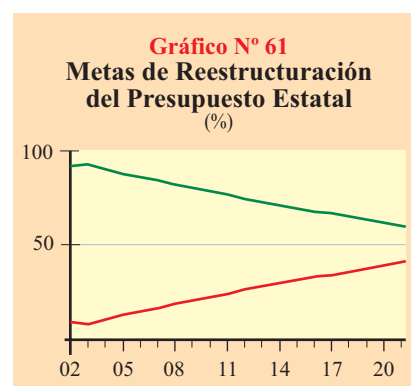
Así –como en términos porcentuales se expresa en el **Gráfico N° 61**–, para que el Estado Central pase de manejar el 95,5 % de los recursos al 60,0 % de los mismos; y, en consecuencia, las autoridades regionales pasen del 4,5 % en el 2002 al 40,0 % en el 2021, la progresión –lineal más simple– podría ser la siguiente:

<b>Estado Federal</b>				<b>Gobiernos Regionales</b>			
<b>Año</b>	<b>Mill. \$</b>	<b>Mill. \$</b>	<b>%</b>	<b>Año</b>	<b>Mill. \$</b>	<b>Mill. \$</b>	<b>%</b>
2002	9 148	852 *	8.5	2012	18 525	6 401	25.7
2003	10 164	877 *	7.9	2013	20 000	7 558	27.4
2004	10 780	1 212	10.1	2014	21 211	8 719	29.1
2005	11 638	1 620	12.2	2015	22 900	10 190	30.8
2006	12 342	2 056	14.3	2016	24 286	11 652	32.4
2007	13 325	2 594	16.3	2017	26 219	13 513	34.0
2008	14 131	3 157	18.3	2018	27 806	15 345	35.6
2009	15 256	3 858	20.2	2019	30 020	17 688	37.1
2010	16 180	4 579	22.1	2020	31 837	19 976	38.6
2011	17 468	5 483	23.9	2021	34 372	22 913	40.0

\* Sólo incluye canon

Como lo sugiere la gráfica, los recursos totales que manejaría el Estado Federal a partir del 2004 deberían decrecer cada año 2,35 % su participación en el total del presupuesto. Si en términos porcentuales parece una insignificancia, los resultados que se acumularían paulatinamente a lo largo de las dos décadas resultarían sin embargo impresionantes.

En efecto, en el período 2002–2021, del total de los recursos estatales las regiones manejarían algo más de 160 000 millones de dólares. Y de allí en más seguirían administrando el 40 % del presupuesto del Estado. O más incluso, si las lejanas e imprevisibles condiciones del futuro lo permiten.

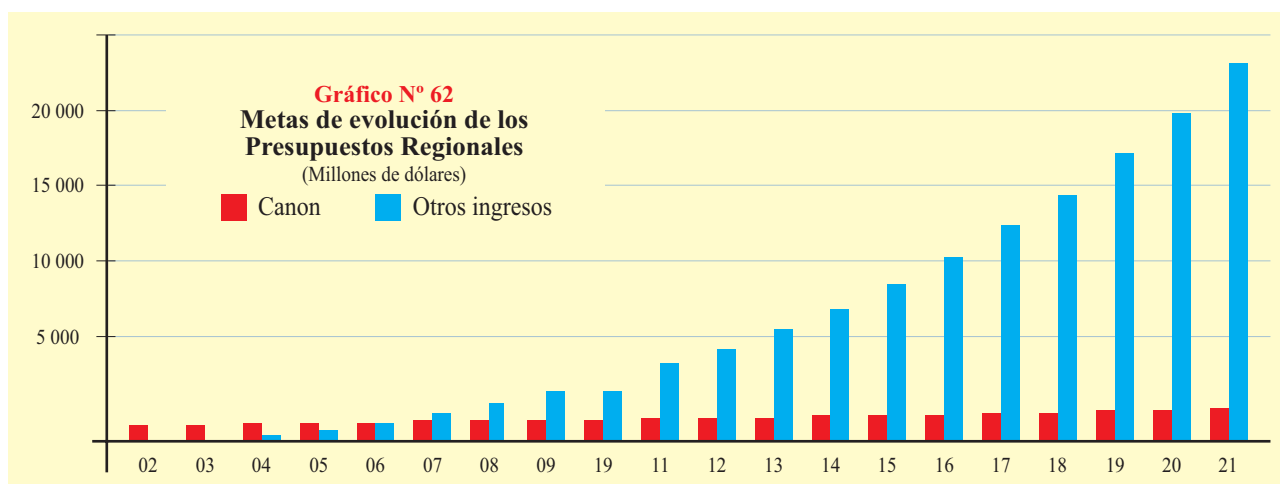


Pero lo cierto y seguro es que, sólo manejando una parte significativa de los recursos estatales –como ocurre en todas y cada una de las sociedades desarrolladas, sin excepción–, los pueblos del Perú podrán asegurar un futuro decoroso a sus hijos.

Mas nunca será suficiente insistir en que, para que ese objetivo se concrete, la administración descentralizada deberá ser escrupulosa y transparente. Pero no sólo eso. Para que realmente se supere el sistema que prevalece hasta nuestros días, los gobiernos regionales deberán poner de manifiesto una gran proclividad a la inversión.

## Política de Compensación

Como tácitamente se desprende de los últimos cuadros, pero explicita el **Gráfico N° 62**, la significación del canon en el total de los presupuestos regionales pasaría del cien por ciento en los dos primeros años a sólo el 8 % en el año 2021. Sólo representaría más del 20 % durante los primeros diez años. No obstante, en ese lapso el canon repartido sumaría algo más de 10 000 millones de dólares.



Siendo una cifra significativa, pero no estando por igual repartida en el país la inversión productiva que genera el canon, se hace necesario implementar sistemas de compensación en beneficio de las áreas (distritos, provincias y regiones) que en la actualidad disponen de menores recursos en explotación.

De allí que no parecen ser los más adecuados los criterios vigentes de distribución del canon. En efecto, a lo que dispone el Art. 5° de la Ley de Canon (Ley N° 27506), puede hacerse las siguientes objeciones:

- Adolece de estrechos criterios redistributivos, porque circunscribe la distribución del canon a los departamentos (o regiones) en que se explotan los recursos (Art. 5.2).

- Resulta imprecisa la disposición de que “el canon será distribuido (...) de acuerdo al criterio de área de influencia del yacimiento explotado” (Art. 5.2).

¿En qué tipo de influencia se pensó? ¿Cuáles son, por ejemplo, las “áreas de influencia” de Antamina y Toquepala – Cuajone? ¿Y la de Camisea?

- No ha habido convicción en replantear la distribución del canon petrolero, disponiéndose simplemente que “mantiene las condiciones actuales de distribución” (Art. 5.1).
- Además de incurrirse en un lamentable error conceptual, se cae en un exacerbado dirigismo cuando se dispone que los recursos del “canon se utilizarán de manera exclusiva en gastos de inversión” (Art. 6.2).

Sin duda quizo decirse “...de manera exclusiva a inversión”. Pero, ¿cómo se financiarán los ineludibles gastos administrativos de las regiones?

¿No se tiene claro acaso que la descentralización también reclama el desarrollo de sólidas y profesionalmente bien montadas administraciones regionales que, entre otras cosas, prevean y estudien adecuadamente dónde y en qué invertir?

¿O se pretenderá que todo esto se siga haciendo en Lima?

Pues bien, a nuestro juicio, respetando los criterios a los que se hizo referencia en el acápite de “Definición de competencias sobre activos comunes”, por principio general, cada nuevo proyecto debe contribuir directamente al área en el que se concreta, e indirectamente a las áreas homólogas.

Así, planteamos un esquema como el siguiente:

- en los proyectos distritales, la Municipalidad Distrital donde se desarrolla el proyecto retiene el 80 % del canon obtenido, trasladando el 20 % restante al Fondo de Compensación Distrital de la provincia correspondiente;
- en los proyectos provinciales, la Municipalidad Provincial donde se desarrolla el proyecto retiene el 70 % del canon obtenido, trasladando el 30 % restante al Fondo de Compensación Provincial de la región correspondiente;
- en los proyectos regionales, el Gobierno Regional donde se desarrolla el proyecto retiene el 60 % del canon obtenido, trasladando el 40 % restante al Fondo de Compensación Regional del país, y;
- en los proyectos federales, el o los Gobiernos Regionales retienen el 50 % del canon obtenido, trasladando el 50 % restante al Fondo de Compensación Regional.

El cuadro resumen de distribución de los canon sería el siguiente:

	Autoridad que administra			Fondo de Compensación		
	M. Distr.	M. Prov.	Gob. Reg.	Distr.	Prov.	Reg.
Proyecto Distrital	80			20		
Proyecto Provincial		70			30	
Proyecto Regional			60			40
Proyecto Federal			50			50

Como está dicho, las Municipalidades Provinciales manejarían los Fondos de Compensación Distrital, los Gobiernos Regionales los Fondos de Compensación Provincial, y el Estado Federal el Fondo de Compensación Regional.

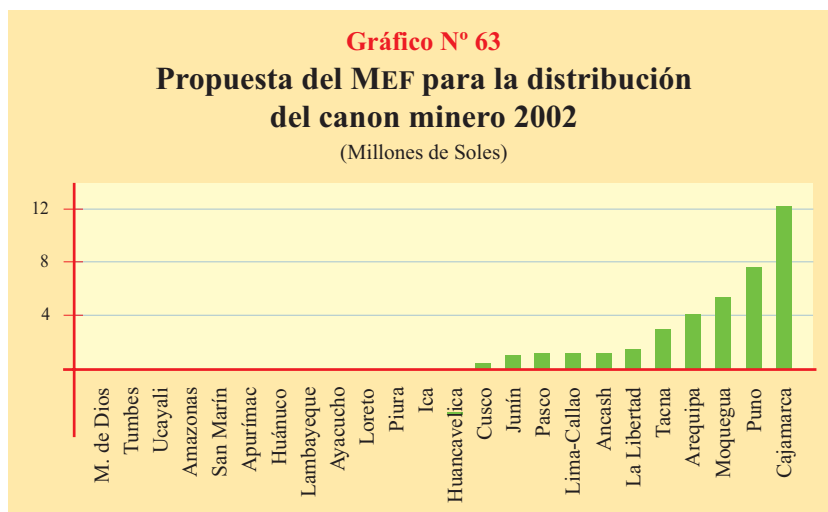
Y como también se ha expresado –e insistimos–, en todos los casos la distribución deberá estar:

- En relación directa con la distancia física entre el centro de decisión correspondiente y el área beneficiaria (medida en tiempo promedio de viaje por tierra): a mayor distancia, mayor proporción de transferencia;
- En relación inversa con el ingreso promedio del área beneficiaria (medido en PBI per capita): a menor ingreso promedio, mayor proporción de transferencia, y;
- En relación inversa con el número de habitantes del área beneficiaria: a menor población, mayor proporción de la transferencia.

No obstante, no es suficiente precisar el tipo de relación matemática en la que intevendría cada una de dichas variables en una fórmula polinómica de distribución. Dependiendo del peso que se otorgue a cada variable se obtendrán resultados sustancialmente distintos. En tal virtud, será necesario que una comisión polivalente de especialistas, con preeminencia de científicos sociales, precise la que sería la fórmula final de redistribución que se aplicaría en los Fondos de Compensación.

En todo caso, es completamente seguro que una fórmula en la que el objetivo fundamental sea coadyuvar a la descentralización del país, dará resultados sustancialmente diferentes de aquellos con los cuales actualmente el Ministerio de Economía y Finanzas define las transferencias fiscales que hace a los distritos del Perú –sobre cuyo detalle se hizo referencia bastante atrás–.

Como dará resultados también distintos a los que la misma entidad estatal ha utilizado para su propuesta de distribución del canon minero en el 2002, que se muestra en el **Gráfico N° 63**. Como se aprecia en él, los departamentos de Madre de Dios, Tumbes, Ucayali, Amazonas, San Martín, Apurímac, Huanuco,



Lambayeque, Ayacucho, Loreto y Piura no recibirían ni un centavo del canon minero; Ica percibiría poco menos de 8 500 soles; Huancavelica, casi 67 mil soles; Cusco, algo menos de 230 mil soles; Pasco, poco más de un millón de soles, etc. Esto es, cifras casi ridículas. Porque ridículas sí son, entre muchas, la suma de 34 soles asignada al distrito de Chincho (provincia Angaraes, departamento Huancavelica); y más aún la de 15 soles que correspondería al distrito de Chavín (provincia de Chincha, departamento de Ica).

Circunscribir la distribución del canon minero y los montos del mismo a las áreas productoras, actuales y futuras, resulta una burda traición a la historia. Es desconocer, por ejemplo, que Huancavelica fue implacablemente saqueada para financiar gran parte de la economía del virreinato y del imperio español; y que, para tal efecto, todo el surandino vio sacrificarse a millones de sus hombres en los socavones de las minas de plata y mercurio. Y es desconocer que Pasco virtualmente solventó también sólo buena parte de la economía republicana durante el siglo XIX. ¿Puede inicualemente hoy el Perú darles la espalda? ¿Pueden Lima-Callao desentenderse de que gran parte de la infraestructura que actualmente poseen se financió con la riqueza extraída de esos fríos y remotos rincones del país?

No pues, el canon minero, y todos los canon, tienen que ser objeto de fórmulas de distribución en las que queden patentizadas la justicia, el reconocimiento y gratitud y la solidaridad. La redistribución de la riqueza creada y por crearse tiene que ser el sustento de la nueva Patria descentralizada.

## Simplificación tributaria

Durante mucho tiempo se ha preconizado en el Perú la necesidad de simplificar al máximo el sistema tributario. En la actualidad subsiste un sistema enmarañado y complejo.



No obstante, pero en particular desde 1994, puede decirse que cinco son los grandes rubros de ingresos tributarios que percibe el Estado: Impuesto a la Renta, Impuesto General a las Ventas (IGV), Impuesto Selectivo al Consumo (ISC), Impuesto a las Importaciones y, Otros.

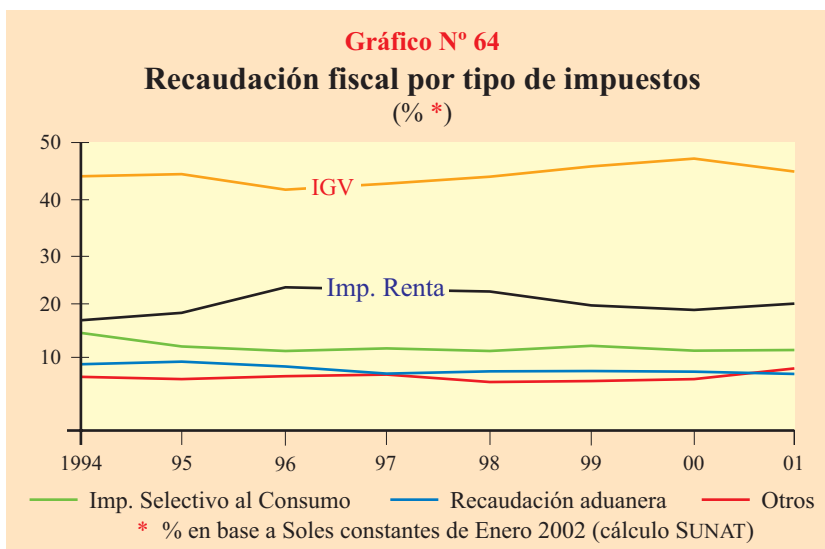
Es sin duda en este último rubro genérico donde los especialistas deben centrar sus esfuerzos en pro de la máxima simplificación, sin descuidar la necesidad que a ese respecto existe en torno a las múltiples variedades y modalidades antitécnicas que rigen en el Impuesto a la Renta.

Pues bien, según la SUNAT, la captación de los anotados cinco grandes rubros de impuestos ha tenido la siguiente evolución en los últimos cinco años (en soles constantes de enero del 2002 <sup>204</sup>):

Año	Renta	IGV	ISC	Importac	Otros	Total
1997	6 643	11 721	3 860	2 647	2 645	27 517
1998	6 355	11 703	3 663	2 712	2 301	26 735
1999	5 318	11 258	3 556	2 506	2 045	24 683
2000	5 181	11 792	3 402	2 565	2 223	25 162
2001	5 570	11 428	3 480	2 441	2 690	25 610

Conforme se aprecia en el **Gráfico N° 64**, puede decirse que, en el lustro 1997–2001, cada uno de esos rubros virtualmente se ha estabilizado en torno a los siguientes porcentajes respecto del total recaudado:

IGV	45 %
Impuesto a la Renta	21 %
ISC	13 %
Importaciones	10 %
Otros	10 %



Téngase sin embargo presente que el total recaudado no es igual al total de los ingresos estatales: una parte de éstos se financia con crédito tanto interno como externo.

Pues bien, aunque sólo de pasada, y a propósito de esas cifras, es pertinente cuestionar la enorme significación que tienen los impuestos a la producción y el consumo en el Perú. Juntos el IGV y el ISC suman el 58 % de la recaudación, constituyéndose en una injusta y pesadísima carga a la población. Así, vía el consumo, hasta los más pobres terminan pagando incluso más impuestos que sus pares de los países desarrollados.

Es obvia la necesidad de que, en el largo plazo, en el transcurso de las próximas dos décadas, baje significativamente la importancia porcentual de ambos tributos, debiendo crecer en cambio, con la erradicación de la evasión y la ampliación de la base tributaria, la participación porcentual del Impuesto a la Renta. Pueden en ese sentido esperarse buenos resultados de la política de fiscalización que tiene prevista la SUNAT, en particular entre los profesionales independientes. No obstante, no dudamos que más eficiente será la fiscalización cuando las propias regiones asuman la tarea de la recaudación en sus jurisdicciones.

## IGV, ¿el impuesto de la descentralización?

Pues bien, han quedado diferidas hasta aquí varias cuestiones de singular importancia. Así:

- ¿No es obvio que el canon, más aún con todas las variedades que hemos propuesto, hará todavía más complejo y enmarañado el sistema tributario, contrariando precisamente la simplificación que también es indispensable?
- ¿No es además obvio que, en ese contexto de creciente complejificación, los distintos Fondos de Compensación (del canon, municipal, etc.), vendrían a hacer aún más enrevesada la realidad, no sólo para los organismos de recaudación, sino también a las entidades responsables de la Caja Fiscal, o, mejor, de las Cajas Fiscales (Federal y Regionales)?
- ¿Debe corresponder a lo recaudado por Impuesto a la Renta solventar el pago de los distintos canon, y de las partes correspondientes a ellos de los Fondos de Compensación?
- ¿Y si así fuera, cuál sería la contrapartida de ingresos estatales con la que se financiarían las crecientes y grandes redistribuciones de impuestos de las que –como está señalado–, realmente depende el futuro de los pueblos del Perú? O, si se prefiere, ¿cuál sería la fuente de la que, para el 2021, provendría el 40 % de los recursos estatales que deban manejar las autoridades regionales?

- ¿Es realmente posible disminuir la participación de los impuestos indirectos –IGV e ISC– en la financiación del presupuesto estatal?

Una simple coincidencia permite pensar que en el IGV –por el hecho de que representa el 45 % de los ingresos fiscales–, puede estar la solución de todos los relevantes problemas antes anotados.

Hoy el IGV financia gran parte del inútil gasto fiscal –en el que tanto énfasis hemos puesto en *Rebelión contra el centralismo*–. Hoy, a través de ese impuesto, y vía el consumo, la población de todo el Perú financia y subsidia el centralismo, empobreciendo al propio tiempo a los pueblos del Perú.

Otra sería sin embargo la perspectiva con que lo apreciaríamos todos los peruanos si, en adelante, lo convertimos en la principal fuente de financiamiento de la descentralización. Y –como pasaremos a ver–, todo indica que sí es posible.

En efecto, el país puede plantearse que, en los próximos veinte años, 40 de los 45 puntos porcentuales a que alcanza hoy el IGV, pasen paulatina y crecientemente a ser manejados por los gobiernos regionales.

Y dentro de ese plazo los restantes cinco puntos porcentuales podrían permitir que, también progresivamente, a razón de medio punto por año, por ejemplo, vaya decreciendo su actual y exagerado nivel de 18 % sobre el valor de las ventas, hasta como máximo el 16 % (en que reportaría el 40 % de los ingresos fiscales).

Mas esta disminución debería ser parte de las atribuciones discrecionales que, incluso a partir del 2003, deberían tener los Congresos Regionales, a fin de atraer inversión hacia sus jurisdicciones.

Pues bien, para el cuadro que se presenta a continuación se tiene en cuenta los siguientes supuestos:

1. El mismo crecimiento del Presupuesto Estatal que se vio anteriormente (derivado a su turno de un crecimiento del PBI que permita el incremento anual de 7 % promedio en el PBI per capita).
2. Los requerimientos de financiamiento externo decrecen desde el 15,7 % del Presupuesto Estatal del 2002, al 10 % en el 2021.
3. El 2002 el Gobierno Central transferiría a los Gobiernos Regionales 4 de los 18 puntos porcentuales del IGV. Y, de allí en adelante, medio o un punto adicional hasta completar el íntegro del dicho impuesto.
4. En el transcurso de las dos décadas, los Gobiernos Re-

gionales –bajo su exclusiva responsabilidad (es decir, sin derecho a reclamar resarcimientos al Estado Federal), manejarían discrecionalmente decrementos progresivos en la tasa del IGV, en como mínimo dos puntos porcentuales.

Bajo esas condiciones, los Gobiernos Regionales alcanzarían en el 2021 a manejar el 40 % de los recursos estatales. Y en la práctica, durante el período en cuestión, casi exactamente el mismo total de 160 000 millones de dólares que se estimó en la más compleja propuesta anterior.

Año	Presup. Mill. de \$	Fin. Ext. Mill. de \$	Rec. Propios Mill. de \$	IGV a transferir	
				%	Mill. de \$
2002	10 000	1 570	8 430	4.0	1 000
2003	11 041	1 693	9 348	4.5	1 242
2004	11 991	1 795	10 196	5.0	1 499
2005	13 257	1 938	11 319	5.5	1 823
2006	14 398	2 055	12 343	6.0	2 160
2007	15 919	2 219	13 700	7.0	2 786
2008	17 288	2 353	14 935	7.5	3 242
2009	19 114	2 541	16 573	8.0	3 823
2010	20 759	2 695	18 064	8.5	4 411
2011	22 951	2 909	20 042	9.0	5 164
2012	24 926	3 085	21 841	9.5	5 920
2013	27 558	3 331	24 227	10.0	6 890
2014	29 929	3 532	26 397	10.5	7 856
2015	33 090	3 814	29 276	11.5	9 513
2016	35 937	4 044	31 893	12.5	11 230
2017	39 732	4 366	35 366	13.5	13 410
2018	43 151	4 631	38 521	14.5	15 642
2019	47 708	4 999	42 709	15.5	18 487
2020	51 813	5 302	46 511	16.0	20 725
2021	57 285	5 724	51 561	16.0	22 914
<b>Total</b>					<b>159 737</b>

Quizá corresponde insistir aquí en un aspecto fundamental de nuestra propuesta. En efecto:

- El desarrollo de los pueblos del Perú no podrá alcanzarse jamás con las insignificantes cifras que resultan con la Ley de Canon vigente. Se requiere montos de los órdenes de magnitud que aquí estamos señalando.
- Buena parte de los recursos que “perdería” el Estado Central, serían “ganados” por los Gobiernos Regionales. Esto es, siempre quedarían bajo la esfera del Estado; pero, claro está, serían manejados por otras y más numerosas manos; con el único propósito de que tengan un

destino más productivo y, en definitiva, benéfico para los pueblos del país. Teórica y aparentemente, entonces, se trataría de una “suma de valor cero” que, sin embargo, y he ahí su verdadera contribución, dinamizaría como nunca antes la economía en todos los rincones del Perú.

- Como más adelante se verá en detalle, buena parte de las transferencias de recursos no serían transferencias netas, porque irían aparejadas con transferencias de responsabilidades que hoy –con deplorable ineficiencia, concentración de poder y corrupción– viene asumiendo el Estado Central. Y,
- Buena parte de las transferencias de recursos, siendo sí transferencias netas, demandarán al Estado Federal rigurosas políticas de ajuste y drásticas medidas de reestructuración de su presupuesto. Éste, inexorablemente, debe ser uno de los precios a pagar para lograr la descentralización del país.

## Recaudación descentralizada

Dentro de sus profundas ambigüedades e inconsistencias, la Ley de Canon (Ley N° 27506) reconoce a la SUNAT como el ente recaudador de “los ingresos percibidos por concepto de canon” (Art. 4.2). Insistimos, ¿alguién va a pagar un tributo especial denominado “canon”, siendo que el Art. 1° de la misma ley estipula que éste es una parte “del total de los ingresos y rentas obtenidos por el Estado...”, no siendo entonces un tributo nuevo?

Pero en fin, en el mismo artículo, se obliga a la SUNAT a transferir dichos recursos a una cuenta en el Banco de la Nación, “dentro de los treinta días siguientes al vencimiento del plazo de la entrega del monto correspondiente”. Y aun cuando no se especifica cuál es el plazo –ni para quién es el plazo–, es obvio que dicha especificación de tiempo tiene mucho que ver con la Primera Disposición Final y Transitoria de la referida ley, en la que, en efecto, se habla de “los saldos que por concepto de canon minero adeuda el Ministerio de Economía y Finanzas a los gobiernos regionales y locales...”.

Estamos frente a dos típicas y bien afianzadas manifestaciones del centralismo –pero también de la dependencia–. Y que, en consecuencia, puede razonablemente suponerse que habrán de estar también presentes en la Ley de Descentralización: recaudador único y precauciones ante un Estado moroso.

El concepto de “recaudador único” es una derivación del concepto de “caja fiscal única”. Y, ambos, perfectamente congruentes con el de “aparato estatal único”. Pero basta apreciar la conducta de las empresas transnacionales, por ejemplo, para per-

cibir que en nuestro país se confunde “política única de caja” con “caja fiscal única”, que no es lo mismo. Ésta no es sino una grotesca distorsión de aquel adecuado concepto.

Puede haber, y de hecho se da en los países desarrollados y descentralizados, “política única de caja” en presencia de múltiples entidades recaudadoras y otras tantas autoridades con capacidad de decisión de gasto e inversión. Y esto es lo que reconocemos para el Perú en el contexto de la descentralización, y, específicamente, bajo la forma de una República Federal.

A tal efecto, una Ley Federal deberá precisar la que en adelante debe ser la “política única de caja”, a la que estarán invariablemente sujetos tanto el Estado Federal como las entidades estatales de las Regiones Federales y de las Regiones Autónomas, pero también los Gobiernos Locales.

Así, como parte de una República Federal, pero rigiéndose por una “política única de caja”, cada Región deberá contar con su propio ente recaudador para los tributos que son de su competencia; y, en particular, como lo venimos manifestando, del IGV de la descentralización.

Las cifras que presenta la SUNAT –a las que incluso gráficamente nos hemos referido en *Rebelión contra el centralismo*–, muestran que en los años 2000–01 (sin considerar los ingresos de Aduana), fuera del departamento de Lima sólo se captó el 21–22 %, de los ingresos corrientes del Estado. Esa fracción, que aproximadamente equivale a 1 077 millones de dólares, corresponde casi exactamente con el total de las transferencias que, en el primer año del proceso, tendría que hacer el Estado Federal a las regiones dentro del planteamiento que recientemente hemos realizado.

Así, con excepción de la Región Autónoma Lima, si en el 2002 todas las demás regiones recaudaran el íntegro del IGV de su jurisdicción, estarían captando, en conjunto, todo cuanto les correspondería por los 4 puntos porcentuales de los 18 que por ese rubro se capta en el país. No habría ningún riesgo de que, atropellando uno de los principios básicos de una sana “política única de caja”, alguna región incurra en apropiación indebida o morosidad frente al Estado Federal.

En esta falta, a diferencia de la conducta que observa ante sus acreedores extranjeros, incurre en cambio sistemáticamente el Estado Central. De allí las precauciones y disposiciones específicas a que recientemente hemos hecho referencia sobre la Ley de Canon.

Y menos entonces habría riesgo en los años subsiguientes –como está planteado–, cada año tendrían que ser mayores las transferencias netas hacia las regiones. Así, por buen tiempo, el

verdadero riesgo será más bien que el Estado Federal incumpla con sus transferencias a los pueblos del Perú.

Adicionalmente, sin embargo, el **Gráfico N° 65** permite llegar a nuevas e importantes conclusiones. Y es que el hecho de que en el departamento de Lima se recaude el 86 % de todos los tributos del país (incluyendo Aduanas), revela una artificial “distorsión administrativa” de la realidad, incubada en el contexto del centralismo.

Por muy centralizado que esté el país, ¿puede alguien imaginar que es verdad que sólo el 14 % del PBI del Perú se genera fuera de Lima? ¿No es acaso cierto que la mayor parte de la pesca industrial está repartida a lo largo de casi toda la costa? ¿Y que la producción minera está totalmente descentralizada? ¿Y qué decir de la agricultura, está acaso concentrada en Lima? ¿Y no es verdad acaso que la mayor parte de la generación y transmisión eléctrica están en provincias? ¿Y no hay acaso industria, comercio, servicios y administración pública fuera de Lima?

Ocurre pues, y he allí la distorsión, que gran parte de las empresas y entidades que comercian, dan servicios o producen en provincias, tributan en Lima. Así, las estadísticas sobre el PBI, como las estadísticas de la SUNAT y la SUNAD, entre otras, no muestran sino retratos distorsionados de la realidad.

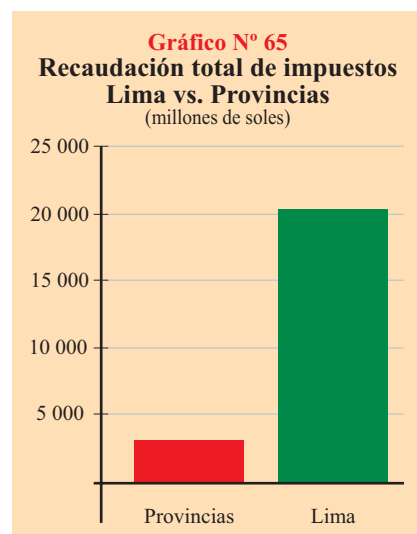
En el contexto de la descentralización, y mediante una Ley Federal, esa práctica tiene que ser erradicada. Para poner sólo algunos ejemplos, la Southern debe pagar sus tributos en Moquegua; Antamina, en Ancash; Yanacocha, en Cajamarca; la Refinería de Talara, en Piura; Occidental, en Loreto; Camisea, en Cusco, etc.

## IGV y Fondos Compensatorios

Si bien el sistema que venimos planteando ahora permitiría sustituir la compleja estructura de los canon, las actuales transferencias a los distritos y el Fondo de Compensación Municipal, entre otros, nada de lo dicho últimamente elimina la necesidad de Fondos de Compensación que redistribuyan buena parte del IGV que correspondería a las Regiones. Y, para simplificar las cosas, sólo empezarían a aplicarse a partir del 2003. Esto es, cuando realmente se inicien las más significativas transferencias netas hacia las regiones.

En tal virtud, sobre la base de lo recaudado por las regiones en el 2002 deberá finalmente definirse la política y fórmula precisa que deberá aplicarse en los Fondos de Compensación de la Descentralización: Regional, Provinciales y Distritales.

Porque en efecto, lo que cada región capte ese año por IGV en su jurisdicción, marcará la diferencia entre lo que directamente



ha empezado a percibir y lo que realmente debe percibir con miras a lograr una descentralización justa y equitativa.

El Estado Federal sería el responsable de poner en ejecución el 2003 el Fondo de Compensación Regional que, en términos generales –insistimos–, deberá redistribuir los recursos en razón directa a las distancias geográficas, e inversa a los ingresos (o PBI per capita) de cada circunscripción, y a la magnitud demográfica de su población.

Mas, a diferencia de cuanto viene ocurriendo hasta nuestros días, el Estado Federal no deberá intervenir en las formas de administración que las autoridades de cada región den internamente al Fondo de Compensación Provincial de que habrán de disponer. A ellas, y no al Estado Federal, deberá corresponder la responsabilidad de redistribuir a su vez los recursos entre las provincias correspondientes.

Pero entonces tampoco las autoridades regionales deberán inmiscuirse en la administración de los Fondos de Compensación Distrital de que finalmente dispongan las provincias. Será a las autoridades provinciales a quienes quepa la responsabilidad de redistribuir los recursos entre los distritos de su jurisdicción.

Así, desarrollando autonomías responsables desterraremos el falso paternalismo y el dirigismo que encubren ambiciones de poder, y la concentración en el manejo de los recursos, que a su turno es base de la corrupción.

El énfasis que ponemos en la necesidad de conceder autonomía al manejo de los Fondos de Compensación Provincial y Distrital –sin que por ello las autoridades correspondientes tengan derecho a escapar del espíritu redistributivo al que reiteradamente estamos haciendo referencia–, tiene mucho que ver con los múltiples casos de sumas poco significativas que actualmente el Ministerio de Economía y Finanzas asigna como parte del denominado Fondo de Compensación Municipal. O –como también se ha visto–, a muchas de las ridículas cifras que ha asignado para la distribución del canon minero.

En el 2001, como parte del Fondo de Compensación Municipal <sup>205</sup>, 1 092 gobiernos locales del país recibieron sumas inferiores a 300 mil soles anuales, o, si se prefiere, menores a 25 mil soles mensuales, que supuesta y estrictamente debieron destinarse a inversión. Y otros 410 gobiernos locales recibieron entre 25 y 50 mil soles mensuales.

Es decir, con esa absurda atomización de los fondos se condena a 1 502 municipalidades distritales a concretar obras insignificantes, porque en el presupuesto del 2002 las cifras son casi las mismas ¿Puede con esas exiguas transferencias emprenderse obras de saneamiento urbano? ¿De capitalización en equipos y ma-



quinaria? ¿Pequeñas o medianas irrigaciones, pequeñas o medianas centrales eléctricas y redes de distribución? ¿Caminos rurales, puentes, etc.? ¿Y acaso una de cada una, dado que en todos los aspectos hay déficit clamorosos?

Proporcionalmente, la situación de las municipalidades provinciales no es muy distinta. 56 de ellas recibieron menos de 3 millones de soles al año. Y otras 137 menos de 30 millones. Por excepción –faltaba más–, la única restante, la Municipalidad Provincial de Lima, recibió algo más de 170 millones de soles. Esto es, sola, más que las 74 provincias menos favorecidas del país. ¿Qué obras pues, de alcance provincial, pueden realizar esos gobiernos municipales con tan pobres transferencias?

Es obvio que una dispersión de fondos como ésta está absolutamente reñida con las demandas que arrojaría un mínimo estudio de planificación. De la interminable lista de los requerimientos más importantes en todos los distritos y provincias, a la que debe sumarse los requerimientos de nivel regional, deben surgir invariablemente obras a todas luces prioritarias.

Así, cada región, y cada provincia, debe redistribuir una buena parte de sus Fondos de Compensación en función de las prioridades que se defina. Y no simplemente repartir para que a todos lados llegue una gota inútil. El desafío es complejo: redistribuir en función de prioridades, pero al propio tiempo atender las exigencias de todas las áreas y, en particular, de las hasta hoy más postergadas.

Cuán evidente resulta que una tarea tan compleja, con tantas especificidades, es imposible atenderla adecuadamente desde Lima, donde precisamente se desconocen los detalles relevantes. De allí la impostergable necesidad de desarrollar autonomías responsables, en la que cada autoridad, individual y colectiva, sin excepción asuma –también sin excepción–, las tareas que progresivamente habrán de ser de su competencia.

Entre tanto, será menester enfrentar problemas de difícil solución como los que, respecto de lo que venimos analizando, deja como secuela el exacerbado centralismo. En efecto, ¿qué distrito y qué provincia del Perú va a estar dispuesta a dejar de recibir las transferencias que por el Fondo de Compensación Municipal y otros diversos conceptos viene recibiendo desde varios años atrás? Ninguna, sin duda. Sólo cabe plantear entonces una solución pragmática, distante de la ideal: “congelar” en adelante los montos de las transferencias que se viene realizando hasta hoy; y redistribuir, vía los Fondos de Compensación, las sumas excedentarias.

## Reestructuración del Estado

Como con insistencia se ha repetido a lo largo del texto, la descentralización política, económica y demográfica del país pasa, inexorablemente, por la reestructuración del Estado, esto es, del aparato estatal.

Y como con énfasis se ha dicho más de una vez en el texto, no se trata de reestructurar el Estado Central para hacerlo más eficiente. Porque éste es un objetivo de suyo inútil: el centralismo es intrínsecamente ineficiente. No obstante, hay y habrá quienes, disimulando su obsecado –y conciente o inconcientemente interesado– centralismo, insistan en la letanía de que es suficiente con lograr un Estado “moderno y eficiente”; es decir, un Estado “centralista pero moderno y eficiente”.

Y no dudarán en apalancar su argumentación con el ejemplo de los “modernos y eficientes” Estados occidentales, en los que aprecian sólo ésas –aunque no por ello poco importantes facetas–. Mas los exégetas del centralismo, sibilinamente, no tendrán reparo en desconocer que todos esos Estados, sin excepción, son estados absolutamente descentralizados. Y, más aún, estuvieron económica, política y demográficamente descentralizados antes de alcanzar a ser modernos y eficientes.

Así pues, para lograr una correcta imitación del ejemplo –porque es sin duda digno de ello–, los peruanos deberemos lograr un Estado moderno y eficiente, pero en el contexto de la descentralización. Deberemos entonces reestructurar el Estado pero para descentralizarlo.

En esos términos, en el contexto de una República Federal, el actual aparato estatal unitario deberá dar progresivamente paso a un Estado Federal y a instancias estatales de gran autonomía en cada una de las Regiones Federales y Regiones Autónomas.

Es decir, el actual y gigantesco aparato estatal, unitario y centralista, pero –como veremos– pésimamente integrado, deberá

convertirse en un plazo prudencial –de no más de diez años–, en un pequeño pero moderno y eficiente Estado Federal.

Y, desprendiéndose de innumerables de las responsabilidades que hoy enfrenta con clamorosa ineficiencia, dar paso a los Estados descentralizados de las Regiones del Perú, que también deben alcanzar a ser modernos y eficientes.

No partiéndose de cero, sino de una estructura enorme, compleja e inorgánica, la construcción del nuevo y diverso aparato estatal descentralizado supone una empresa realmente titánica y difícil. El propio ente –tanto por su propia inercia, como por el interés de muchos de sus funcionarios por conservar sus prerrogativas y pequeños feudos burocráticos–, habrá de oponer seria resistencia.

No obstante, ante el riesgo de que sucumba en el momento menos pensado, y con él todo el país, es imperioso acometer la tarea, sí o sí. No hay alternativa. Y ese objetivo, tanto en sus aspectos administrativos y organizacionales, como en sus aspectos presupuestales, es lo que acometeremos en éste, el capítulo final del texto.

Empezaremos revisando –somera y esquemáticamente– cómo está compuesta la estructura organizacional del Estado.

## El gigantesco, anárquico e inorgánico Estado centralista

Tradicionalmente se ha dicho –y así se enseña a los niños y jóvenes del Perú–, que el Estado Peruano está constituido por cuatro Poderes: Ejecutivo, Legislativo, Judicial y Electoral.

Hoy, sin embargo, la Constitución vigente, que explícitamente menciona a los tres primeros como tales <sup>206</sup>, ya no habla del último sino como “sistema electoral” <sup>207</sup>. Jurídicamente ya no hay pues cuatro sino tres Poderes. Pero, en la práctica, sólo dos Poderes gozan de gran autonomía: el Ejecutivo y el Legislativo.

Según se vio en *Rebelión contra el centralismo*, la burocracia estatal, incluyendo Fuerzas Armadas y Policía, sería del orden de 931 000 personas. Es decir, hay en el Perú 3 empleados públicos por cada 100 habitantes. Sólo en esos términos, la burocracia chilena es 50 % más eficiente. Allá hay sólo 2 funcionarios públicos por cada 100 pobladores.

De las múltiples entidades a las que haremos referencia, tres que dan cuenta pública (en INTERNET) del número de sus funcionarios: OSITRAN, ESSALUD y SEDAPAL. La primera declara tener en el año 2002 apenas 39 trabajadores <sup>208</sup>. La segunda, en la información de más reciente data (1999), declaraba estar compuesto

por 31 613 personas <sup>209</sup>, pero en el 2002 tiene ya 34 000 <sup>210</sup>. Y la última, para el año 2000, declaró tener 1 604 trabajadores estables <sup>211</sup>, esto es, no todo el número de personas que laboran para dicha empresa. Para muchas entre el resto de las instituciones, sin duda, debe resultar muy embarazoso dar cuenta del número de sus trabajadores.

El Estado chileno, en cambio, omitiendo al personal militar de las Fuerzas Armadas, y al personal policial de Carabineros, publica en INTERNET el cuadro completo de sus funcionarios civiles, por dependencia, y, en cada una de ellas, diferenciando por tipo de funcionario. Así, para el año 2000, declara haber tenido 142 751 empleados públicos. Y, en síntesis, la distribución en la siguiente <sup>212</sup>:

Tipo de funcionario	Cantidad	%
Directivos profesionales	5 757	4.0
Directivos no profesionales	1 709	1.2
Profesionales	41 248	28.9
Técnicos	41 034	28.7
Administrativos auxiliares	53 003	37.1
Total	142 751	

Es de esperar que el Estado peruano, dentro del creciente y encomiable proceso de transparencia iniciado por el Gobierno del presidente Paniagua, publique lo antes posible un cuadro detallado como el que exhibe el Gobierno de Chile.

## El Poder Ejecutivo

Del total de la administración pública se estima que, en números redondos, 720 000 personas trabajan a las órdenes de este poder del Estado.

Está compuesto por las siguientes dependencias, a cada una de las cuales, para el año 2002, se previó el presupuesto (en millones de soles) <sup>213</sup> que se indica. Sin embargo, no deja de sorprender que públicamente no se explicita el monto correspondiente a la Presidencia de la República, que forma parte del pliego presupuestal de la Presidencia del Consejo de Ministros.

En la expectativa de que algún día los peruanos conozcamos el importantísimo dato del número de funcionarios públicos de cada entidad, pero también para hacer más patético el silencio del Estado, queda pues, con sólo tres solitarias excepciones, virtualmente en blanco la columna para el caso.

Organismo	Pers.	Presup.
Presidencia de la República	—	—
Presidencia del Consejo de Ministros	—	96,4
Ministerio de Agricultura	—	227,3

Ministerio de Defensa	—	2 581,9
Ministerio de Economía y Finanzas <sup>214</sup>	—	573,5
Ministerio de Educación	—	4 302,8
Ministerio de Energía y Minas	—	42,3
Ministerio de Industria, Turismo.. <sup>215</sup>	—	54,9
Ministerio de Justicia	—	23,9
Ministerio de la Presidencia	—	21,9
Ministerio de Pesquería	—	38,0
Ministerio de Prom. de la Mujer y del D. H.	—	50,3
Ministerio de Relaciones Exteriores	—	340,1
Ministerio de Salud	—	2 553,7
Ministerio de Trabajo y Promoción Social	—	45,7
Ministerio de Transportes, Com., V. y C.	—	422,5
Ministerio del Interior	—	2 613,8
Sub Total	—	13 989,0

## Otros organismos del Estado

El Poder Legislativo, Parlamento o Congreso, está constituido por 120 congresistas. Desconocemos cuántos funcionarios públicos están al servicio de ese poder del Estado. Pero sí sabemos que, de acuerdo al Presupuesto del Estado para el 2002, en relación con cada congresista el país destina 2,3 millones de soles por año.

A diferencia del Congreso, que es absolutamente autónomo en la fijación de su presupuesto, el resto de los más importantes organismos política y jurisdiccionalmente autónomos ve sujeta la aprobación de sus presupuesto a la decisión de aquél. En adelante, para facilitar la revisión, cada una de las listas que presentamos está ordenada alfabéticamente.

Organismo	Pers.	Presup.
Congreso	—	277,4
Jurado Nacional de Elecciones	—	12,6
Poder Judicial	—	520,8
Tribunal Constitucional	—	9,5
Sub Total	—	820,3

Como los precedentes, dependiendo presupuestalmente de la decisión del Congreso, hay sin embargo otros organismos autónomos de muy distinta índole:

Organismo	Pers.	Presup.
Academia de la Magistratura	—	7,0
Consejo Nacional de la Magistratura	—	8,5
Consejo Supremo de Justicia Militar	—	5,7
Contraloría General de la República	—	52,7

Defensoría del Pueblo	—	17,5
Ministerio Público	—	237,2
Oficina Nacional de Procesos Electorales	—	12,7
Registro Nac. de Identificación y Estado Civil	—	70,8
<b>Sub Total</b>	—	<b>412,1</b>

Adicionalmente, con relativa autonomía funcional, porque no forman parte orgánica de ningún ministerio –como claramente consta en el “Proyecto del Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2002 preparado por el Ministerio de Economía y Finanzas–, existen otros 58 organismos públicos de mediana, pequeña o minúscula dimensión:

<b>Organismo</b>	<b>Pers.</b>	<b>Presup.</b>
Archivo General de la Nación	—	2,6
Biblioteca Nacional del Perú	—	6,2
Centro de Entrenamiento Pesquero de Paita	—	5,5
Centro de Formación en Turismo	—	7,0
Comisión de Form. de la Propiedad Informal	—	15,6
Comisión Nac. de Invest. y Des. Aeroespacial	—	1,3
Comisión para la Promoción de Exportaciones	—	8,2
Cons. Nac. de Camélidos Sudamericanos	—	4,4
Cons. Nac. de Ciencia y Tecnología	—	11,9
Cons. Nac. de Inteligencia	—	40,5
Cons. Nac. de Tasaciones	—	3,6
Cons. Nac. del Ambiente	—	7,1
Cons. Nac. Integrac de la Pers. con Discapac.	—	1,6
Cons. Sup. de Adquisic. y Contrat. del Estado	—	16,7
Contaduría Pública de la Nación	—	4,3
Escuela Nacional de Marina Mercante	—	5,9
Escuela Nacional de Salud Pública	—	2,2
Fondo Nac. de Compensac. y Des. Social	—	14,9
Fondo Nacional de Desarrollo Pesquero	—	6,1
Inst. de Investig. de la Amazonía Peruana	—	9,4
Inst. del Mar del Perú	—	28,3
Inst. Geofísico del Perú	—	5,4
Inst. Geográfico Nacional	—	2,6
Inst. Geológico, Minero y Metalúrgico	—	24,2
Inst. Nacional de Becas y Crédito Educativo	—	2,3
Inst. Nac. de Bienestar Familiar	—	61,6
Inst. Nac. de Capacit. e Inv. de Telecomunic.	—	11,8
Inst. Nac. de Concesiones y Catastro Minero	—	10,6
Inst. Nac. de Cultura	—	34,5
Inst. Nac. de Defensa Civil	—	31,8
Inst. Nac. de Defensa de la Competencia... <sup>216</sup>	—	33,0
Inst. Nac. de Desarrollo	—	7,6
Inst. Nac. de Desarrollo Urbano	—	2,1
Inst. Nac. de Estadística e Informática	—	25,0

Inst. Nac. de Infraestr. Educativa y de Salud	—	9,9
Inst. Nac. de Investigación Agraria	—	26,2
Inst. Nac. de Medicina Tradicional	—	2,4
Inst. Nac. de Prot. del M. Amb. para la Salud	—	1,1
Inst. Nac. de Radio y Televisión del Perú	—	25,8
Inst. Nac. de Recursos Naturales	—	13,1
Inst. Nac. de Salud	—	329,2
Inst. Nac. Penitenciario	—	115,9
Inst. Peruano de Energía Nuclear	—	27,4
Inst. Peruano del Deporte	—	27,1
Inst. Tecnológico Pesquero	—	13,7
Oficina Nacional de Cooperación Popular	—	11,1
Org. Reconstrucción y Desarrollo del Sur	—	21,9
Patronato del Parque de las Leyendas	—	9,3
Programa de Apoyo al Repoblamiento... <sup>217</sup>	—	4,7
Programa Nacional de Asistencia Alimentaria	—	225,4
Registro Predial Urbano	—	17,5
Secretaría de Defensa Nacional	—	4,4
Serv. Nac. de Cap. para la Ind. de la Construc.	—	19,6
Serv. Nac. de Meteorología e Hidrología	—	12,5
Serv. Nac. de Sanidad Agraria	—	28,5
Superintendencia de Bienes Nacionales	—	8,9
Superintendencia de Ent. Prest. de Salud	—	8,3
Superintendencia Nac. Registros Públicos	—	114,2
<b>Sub Total</b>	—	<b>1 533,9</b>

Pero además, y aunque sin tener una contrapartida en personal burocrático en los dos primeros rubros que siguen (porque quienes los manejan ya están considerados dentro de organismos anteriormente citados), el Presupuesto Fiscal incluye:

<b>Organismo</b>	<b>Pers.</b>	<b>Presup.</b>
Reserva de Contingencia (MEF)		855,7
Inversiones Financieras ( MEF)		137,4
Mivivienda		
Programa Nac. de Agua Potable y Alcant.		
Programa A Trabajar		
Proyecto Huascarán		
<b>Sub Total</b>		<b>993,1</b>

Hasta aquí pues, el conjunto de los organismos y recursos que puede considerarse parte consustancial del actual Estado Central, y sobre cuyo manejo el Poder Ejecutivo tiene –o debería tener– una total responsabilidad en todos los órdenes de cosas. Las cifras acumuladas son las siguientes:

<b>Organismo</b>	<b>Pers.</b>	<b>Presup.</b>
91 Entidades públicas	—	17 748,4

Por cierto el Presupuesto Fiscal incluye muy importantes partidas destinadas a cubrir los compromisos del país con acreedores externos e internos. La deuda pública, sin duda, constituye una ineludible responsabilidad del Estado. Pero también de los Gobiernos que, al iniciar su mandato, la heredan como parte de un enorme pasivo; y, al concluirlo, la dejan por lo general bastante más abultada.

Partida / Organismo	Pers.	Presup.
Deuda Pública: Intereses		2 922,3
Deuda Pública: Amortización		2 178,5
Ofic. de Norm. Prev. (deuda con ex SNP)	—	4 360,6
<b>Sub Total</b>		<b>9 461,4</b>

Adicionalmente, también forman parte del Estado las 25 entidades que, aunque dependiendo en la actualidad política y administrativamente del Ministerio de la Presidencia, en la práctica van a constituirse en la base organizacional de las futuras administraciones regionales. Son los Consejos Transitorios de Administración Regional –CTAR–:

Organismo	Pers.	Presup.
CTAR de Amazonas	—	4,2
CTAR de Ancash	—	7,1
CTAR de Apurímac	—	8,0
CTAR de Arequipa	—	7,2
CTAR de Ayacucho	—	6,9
CTAR de Cajamarca	—	6,8
CTAR de Callao	—	3,9
CTAR de Cusco	—	10,6
CTAR de Huancavelica	—	3,9
CTAR de Huánuco	—	3,8
CTAR de Ica	—	6,3
CTAR de Junín	—	6,4
CTAR de La Libertad	—	7,4
CTAR de Lambayeque	—	6,2
CTAR de Lima	—	6,2
CTAR de Loreto	—	23,5
CTAR de Madre de Dios	—	4,0
CTAR de Moquegua	—	3,7
CTAR de Pasco	—	3,1
CTAR de Piura	—	27,5
CTAR de Puno	—	8,8
CTAR de San Martín	—	5,0
CTAR de Tacna	—	4,8
CTAR de Tumbes	—	5,8
CTAR de Ucayali	—	8,6
<b>Sub Total</b>	<b>—</b>	<b>189,7</b>



Sin embargo, del Estado forman también parte las 30 universidades públicas existentes en el país. Administrativa y políticamente son autónomas. No obstante, la mayor parte de sus presupuestos, solventados con recursos públicos, son asignados con aprobación del Congreso:

Organismo	Pers.	Presup.
Univ. Nac. Agraria de la Selva	—	13,5
Univ. Nac. Agraria La Molina	—	40,3
Univ. Nac. Daniel Alcides Carrión	—	22,6
Univ. Nac. de Cajamarca	—	25,0
Univ. Nac. de Educación E. Guzmán y Valle	—	29,6
Univ. Nac. de Huancavelica	—	6,4
Univ. Nac. de Ingeniería	—	89,1
Univ. Nac. de la Amazonia Peruana	—	32,2
Univ. Nac. Amazónica de Madre de Dios	—	1,5
Univ. Nac. de Piura	—	38,1
Univ. Nac. de San Martín	—	10,7
Univ. Nac. de Trujillo	—	53,0
Univ. Nac. de Tumbes	—	8,0
Univ. Nac. de Ucayali	—	10,0
Univ. Nac. del Altiplano	—	40,5
Univ. Nac. del Callao	—	25,5
Univ. Nac. del Centro del Perú	—	33,6
Univ. Nac. del Santa	—	7,5
Univ. Nac. José Faustino Sánchez Carrión	—	20,1
Univ. Nac. Federico Villarreal	—	85,1
Univ. Nac. Hermilio Valdizán	—	16,6
Univ. Nac. Jorge Basadre Grohmann	—	21,3
Univ. Nac. Mayor de San Marcos	—	174,0
Univ. Nac. Pedro Ruiz Gallo	—	38,6
Univ. Nac. San Agustín	—	74,7
Univ. Nac. San Antonio Abad	—	51,8
Univ. Nac. San Cristóbal de Huamanga	—	25,8
Univ. Nac. San Luis Gonzaga	—	41,8
Univ. Nac. Santiago Antúnez de Mayolo	—	15,6
Univ. Nac. Toribio Rodríguez de Mendoza	—	1,3
<b>Sub Total</b>	<b>—</b>	<b>1 053,8</b>

También se financia con el presupuesto del Estado:

Organismo	Pers.	Presup.
Asamblea Nacional de Rectores	—	10,4
Ferrocarril Huancayo Huancavelica	—	3,8
Contrib. al Cuerpo General Bomberos Volunt.	—	17,3
<b>Sub Total</b>	<b>—</b>	<b>31,5</b>

Pero asimismo están previstos en el Presupuesto Fiscal los siguientes otros egresos, cuya contrapartida en personal burocrático corresponde hoy a municipalidades provinciales y distritales, pero también a algunos de los Consejos Transitorios de Administración Regional.

Partida	Presup.
Canon Minero	37,6
Canon Petrolero (y sobre canon)	216,4
Canon Aduanero (estimado)	45,0
Fondo de Comp. Munic. (transferencias a distritos)	1 339,2
<b>Sub Total</b>	<b>1 638,2</b>

Así las cosas, con recursos públicos se financia entonces un Presupuesto Fiscal que formalmente alcanza a 30 123 millones de soles, y que permite el funcionamiento de 166 organismos de muy diversa índole y envergadura.

¿Pero puede acaso dejar de considerarse a los Gobiernos Locales –y sus entidades y empresas dependientes– como parte del gran aparato del Estado? No, son sin duda parte relevante de él, aunque por cierto no del Estado Central. Siendo tan extensa su relación, permítasenos presentarlos en grandes agrupaciones para los casos de las provincias y distritos. Los montos presupuestales corresponden al año 2001, y sólo incluyen los recursos que captan en sus propias jurisdicciones (porque las transferencias que reciben del Gobierno Central las acabamos de registrar).

Organismo	Pers.	Presup.
194 Concejos Municipales Provinciales	—	906,0
1 819 Concejos Municipales Distritales	—	1 088,9
Empresa de Limpieza Pública de Lima	—	—
Empresa de Administración de Peaje de Lima	—	—
<b>Sub Total</b>	<b>—</b>	<b>1 994,9</b>

Pero además, sin ser exactamente una entidad estatal –aunque todos en el país la consideramos como tal, y no sólo porque el Poder Ejecutivo designa a su Presidente de Directorio, y, en la práctica, también al Gerente General–, debe incluirse al ex Seguro Social del Perú –SSP–, y también ex Instituto Peruano de Seguridad Social –IPSS– :

Organismo	Pers.	Presup.
EsSalud <sup>218</sup>	34 000	2 379,8

No es sin embargo todo. Porque cumpliendo funciones muy importantes, también forman parte de la estructura del Estado peruano las entidades que se presenta a continuación. Según la infor-

mación pública disponible, todas ellas se autofinancian, dejando incluso en algunos casos significativos márgenes de utilidad. Las cifras que presentamos, aunque lamentablemente para distintos años, corresponden a los egresos por Costos o Gastos (dependiendo de la nomenclatura que usa cada una de ellas), reportados en sus correspondientes estados contables.

Organismo	Pers.	Presup.
Banco Central de Reserva <sup>219</sup>	—	207,5
Comisión de Prom. de la Inv. Privada <sup>220</sup>	—	
Comisión Nac. Superv. de Emp. y Valores <sup>221</sup>	—	
Org. Sup. de la Inversión en Energía <sup>222</sup>	—	
Org. Sup. de la Inv. en Infr. de Transp. <sup>223</sup>	39	8,2
Org. Sup. de la Inv. Privada en Telec. <sup>224</sup>	—	64,8
Superint. Bca y Seguros (y S. P. Pens.) <sup>225</sup>	—	
Superint. Nac. de Adm. Tributaria <sup>226</sup>	—	438,6
Superint. Nac. de Aduanas <sup>227</sup>	—	242,6
Superint. Nac. de Serv. de Saneamiento <sup>228</sup>	—	18,0
<b>Sub Total (provisional)</b>	<b>39</b>	<b>979,7</b>

Así como estas otras que legalmente funcionan bajo el régimen de la actividad privada. A partir de aquí, sin embargo, distinguiremos los Costos respecto de sus Ventas o ingresos (en las notas hacemos la especificación correspondiente) <sup>229</sup>:

Organismo	Pers.	Costos	Ventas
Banco de la Nación <sup>230</sup>	—	464,9	—
Banco de Materiales <sup>231</sup>	—	—	—
Consortio Naviero Peruano	—	—	—
Corp. Financiera de Desarrollo <sup>232</sup>	—	24,1	—
Corp. Per. Aerop. y Aviación Com.	—	—	—
Diario Oficial El Peruano	—	—	—
Electro Perú <sup>233</sup>	—	86,9	838,3
Empresa Nacional de la Coca	—	—	—
Empresa Nacional de Puertos	—	—	—
Minero Perú	—	—	—
Peru Petro	—	—	—
Petro Perú <sup>234</sup>	—	332,6	5 694,1
Transportes Aéreos Nacionales	—	—	—
<b>Sub Total (provisional)</b>	<b>—</b>	<b>908,5</b>	<b>6 532,4</b>

Y a ellas, y también bajo el régimen de la actividad privada, deben agregarse las siguientes importantes empresas de servicio público, algunas de las que están en proceso de privatización:

Organismo	Pers.	C. Vtas.
Electro Centro	—	—
Electro Nor Oeste	—	—
Electro Nor Medio	—	—

Electro Norte	—	—
Electro Oriente	—	—
Electro Sur	—	—
Electro Sur Este	—	—
Emp. Generación Eléctrica San Gabán	—	—
Emp. Generación Eléc. del Centro (no opera)	—	—
Emp. Transmisión Eléctrica del Centro	—	—
Emp. Transmisión Eléctrica del Sur	—	—
Serv. Agua Potable y Alcant. de Lima <sup>235</sup>	1 604	604,5
Serv. Agua Potable y Alcant. de Arequipa	—	—
Sociedad Eléctrica de Arequipa	—	—
<b>Sub Total (provisional)</b>	<b>1 604</b>	<b>604,5</b>

Sin embargo, la ya extensa relación no se completa sin incluir diversas entidades y empresas en proceso de disolución:

### Organismo

Banco de la Vivienda  
 Empresa Nacional de Comercialización de Insumos  
 Empresa Nacional de Edificaciones  
 Empresa Nacional de Ferrocarriles del Perú

De este modo, sin desconocer los cuantiosos vacíos de información que en algún momento deberá llenarse, el total general provisional es entonces el siguiente:

Organismo	Personal	Ppto/Cost	Ppto/Vent
2 197 Entidades estatales	35 643	36 386	41 635

En lo que al contingente de funcionarios de la amplia burocracia estatal se refiere, es muy probable que, cuando se conozca las cifras, éstas nos lleven casi a un millón de personas. La Presidencia del Consejo de Ministros tiene la palabra.

### Estado = 25 % del PBI

Y en lo que a la magnitud del presupuesto estatal consolidado se refiere, podemos suponer que los 36 386 millones de soles recientemente anotados, distan mucho de la realidad. Mas no sólo por los vacíos por llenar. Veamos.

En un presupuesto equilibrado, los ingresos son iguales a los egresos. Ese principio es válido, específicamente aquí, para el conjunto del aparato estatal que se financia con recursos públicos. Es decir, para aquella parte del aparato estatal cuyo presupuesto –según se ha visto– se eleva a 30 123 millones de soles.

En esa cifra están realmente incluidos “todos los ingresos” –o “todos los egresos”– del conjunto de las entidades involu-

cradas. Está entonces considerado, diremos, el “valor total de los servicios” que presta dicha parte del aparato estatal.

Sin embargo, ése no es el caso de las empresas estatales y de muchas otras de las entidades a las que se ha mencionado antes. En ellas, los presupuestos de personal y otros gastos de operación –a los que equivalen las cifras que registradas en el caso del Banco Central de Reserva, el Banco de la Nación y otros–, son apenas una parte de su presupuesto total; o, si se prefiere, sólo una fracción del monto de las ventas o de los servicios que prestan.

Desconocemos por ahora la cuantía del movimiento total que realmente representa el Estado en la economía del país. Provisionalmente hemos llegado a algo más de 41 600 millones de soles. Mas téngase presente que los vacíos de información involucran a entidades y empresas de gran envergadura y movimiento económico, productivo y comercial como el Banco Central de Reserva, el Banco de la Nación, PERÚ PETRO, o MINERO PERÚ, por ejemplo.

Es muy probable entonces que, la equivalencia real, del Estado real, respecto del PBI del país, sea del orden del 25 %, cifra mayor a la que por lo general se refieren los entendidos: 20 %.

## Desbalance e inorganicidad

El equilibrio de poderes –concepto al que recurrente y por lo general de modo superficial aluden a cada rato los analistas políticos–, no puede seguir siendo una expresión lírica, tiene que tener un reflejo consistente en la realidad. Y simple y llanamente en el Perú actual no lo tiene.

En todos los tiempos el poder ha estado directamente relacionado con la magnitud de los recursos (materiales, militares, demográficos, etc.) que controla cada persona y cada entidad. Hoy, en correspondencia tácita pero invariable con ese acerto, una de las manifestaciones del poder dentro del Estado es la magnitud del presupuesto que manejan los funcionarios públicos.

El presupuesto resulta la más cabal expresión de cuántos recursos controla cada quien. Y, en definitiva, de cómo está repartido el poder. Mas, en el contexto de un Estado a todas luces ineficiente, la concentración del poder desnuda también en qué proporciones está repartida la ineficiencia. Y, ciertamente, la responsabilidad del centralismo.

## Cuatro Súper ministerios

De la revisión de la extensa lista que radiografía la composición del Estado, fluye cuán diferentes son las magnitudes presupuestales que manejan los diversos responsables de las enti-

dades que lo integran. Incluso si se compara entre sí a quienes supuestamente son “pares”.

Dentro del Poder Ejecutivo, es decir, de aquella parte del presupuesto que directamente manejan y controlan los ministros <sup>236</sup>, bien puede hablarse de la existencia de cuatro súper ministerios:

Ministerio	Presupuesto	%
Educación	4 302,8	30,8
Interior	2 613,8	18,7
Defensa	2 581,9	18,5
Salud	2 553,7	18,3
Todos los demás	1 936,8	13,8
<b>Total</b>	<b>13 989,0</b>	

El desbalance es absolutamente abrumador. En cada una de esas cuatro dependencias sus responsables manejan más recursos que en todos los otros doce ministerios juntos.

La argumentación tradicional dirá que es porque son instituciones “naturalmente” más grandes que las otras. “Sólo en la educación pública hay más de 300 000 maestros y muchos miles de centros escolares” –acaso se responda en supuesta rotunda prueba–. “Siendo así, es lógico entonces que en Educación trabajen 330 mil personas o más, y que el presupuesto sea entonces enorme” –quizá se sentencie con convicción–.

Nadie duda que debe haber tantos y quizá hasta más maestros. Lo que está en cuestión es si deben o no formar parte orgánica de una sola institución. Y, en consecuencia, si deben o no depender administrativa y funcionalmente de una sola autoridad.

Ése es, a todas luces, un contingente inmanejable. Lo dice el sentido común. Pero también se desprende del principio más elemental de la teoría administrativa. Para decirlo en términos que no son precisamente académicos –pero debieran serlo–, una organización debe ser tan compleja como el cerebro que la dirige, tan extensa como el brazo que la controla, y tan grande como el corazón que la irriga. Mas, en el contexto del subdesarrollo, nunca habrá cerebro, ni brazos ni corazón suficientemente aptos para hacer funcionar adecuadamente a gigantes con aquéllos. De allí que nos resultan tan familiarmente torpes e inútiles.

En Chile hay proporcionalmente tantos maestros como en el Perú. Sin embargo, su Ministerio de Educación sólo tiene 12 000 funcionarios en total. ¿Cómo y por qué? Pues simplemente porque el enorme contingente de maestros públicos forma parte de las municipalidades.

Es decir, no forma parte de una sino de cientos de dependencias. Ésa es, sin duda, una organización más racional. Tenemos obligación de hacer lo propio. Así pondríamos en práctica en el Sector Educación el principio al que hemos aludido.

Pero el mismo principio deberá también cumplirse en el caso de Salud. Y, sin que nos quepa un género de duda, también en el caso de la organización que debe velar por la Defensa y Seguridad del país.

Mas en este último caso debe tenerse en cuenta otro principio orgánico importantísimo: dentro de un conjunto vital ninguna de las partes tiene vida propia, ni ninguna de las partes fundamentales es más importante que otra. Así, ningún componente, para asegurar su existencia, puede poner en riesgo la existencia del conjunto. Bastante bien lo saben los médicos, las células que fagocitan a sus vecinas terminan matando el cuerpo..., e inexorablemente muriendo con él.

Si en coherencia con las funciones intrínsecas que cumple –o debe cumplir– cada uno de sus grandes componentes, reordenamos el último cuadro e incorporamos a todos los demás entes del Estado Central, y las deudas públicas, los resultados son:

Ministerio	Presupuesto	%
Defensa y Seguridad	5 195,7	19,1
Educación	4 302,8	15,8
Salud	2 553,7	9,4
Los demás ministerios	1 936,8	7,1
Otros 74 organismos	3 759,4	13,8
Deudas	9 461,4	34,8
<b>Total</b>	<b>27 209,8</b>	<b>100,0</b>

No hemos tenido forma de comparar estas cifras con sus homólogas de otros países. Mas, con todo cuanto hemos confrontado hasta aquí –en los tres tomos–, no es difícil asumir como hipótesis que pocos países en el mundo concentren, como el Perú, tan desproporcionadamente altos porcentajes del presupuesto de su Estado Central en Defensa y Seguridad y en obligaciones de Deuda Pública.

Sin embargo, reiteradamente también hemos visto que, entre otros, nuestros déficit en educación, salud e infraestructura son deplorables. Siendo que el “total a distribuir” es y será siempre el “100 %”, la única forma de incrementar los porcentajes de participación de los organismos que cumplen las funciones más deficitarias, es trayéndolos de otros presupuestos; en este caso, muy especialmente, de Defensa y Seguridad, del conjunto de los demás 74 organismos del Estado Central, y disminuyendo el peso de la Deuda Pública.

Más allá de toda la palabrería hueca, este es uno de los dos aspectos centrales de la cuestión, uno de los dos asuntos neurálgicos que deberá enfrentarse en los próximos años en relación con la reestructuración del Estado. Pues el otro, evidentemente, será la descentralización de múltiples de las responsabilidades que hoy, de manera absurda e ineficiente, concentra el Estado Central.

### Un Supra ministerio

Por la forma como hemos desagregado la composición del presupuesto público, el Ministerio de Economía y Finanzas no aparece como uno de los grandes superministerios. No obstante, funciona en la práctica como un supra ministerio. Pero no sólo porque maneja las siguientes cuantiosas partidas:

Función / Partida	Presupuesto
Ministerio propiamente dicho	573,5
Reserva de Contingencia	855,7
Inversiones Financieras	137,4
Deuda Acreedores Financieros	5 100,8
Deuda Ofic. Norm. Previsional	4 360,6
<b>Sub total</b>	<b>11 028,0</b>

Sino porque el MEF controla además a importantes organismos, con no menos significativos presupuestos de egresos, entre los que por lo menos cabe citar:

Superint. Nac. de Adm. Tributaria	438,6
Superint. Nac. de Aduanas	242,6
Banco de la Nación	464,9
<b>Sub total</b>	<b>1 146,1</b>

Muy distinta sería la realidad si, por ejemplo, la Reserva de Contingencia estuviera bajo responsabilidad de la Presidencia del Consejo de Ministros. Y la Oficina de Normalización Previsional –ONP–, así como las Superintendencias de Administración Tributaria y de Aduanas, y el Banco de la Nación, fueran organismos realmente autónomos, con máximos responsables designados por el Congreso.

Entre tanto, en presencia de otros 58 organismos públicos inorgánicamente articulados dentro del Estado Central, debe suponerse que es grande la influencia del MEF en la determinación final del presupuesto que corresponde a cada uno de ellos.

Así como debe ser también grande su influencia en la definición del presupuesto que corresponde a cada uno de los 25 Consejos Transitorios de Administración Regional, y a cada una de las 30 universidades públicas.



Y –como está dicho–, incluso conforme a ley el MEF es el responsable de decidir en qué porcentaje se distribuye entre los Gobiernos Locales tanto los canon como el monto del Fondo de Compensación Municipal.

Puede entonces sostenerse que, anualmente, en la determinación del Presupuesto Público, el MEF tiene total o gran ingerencia sobre el siguiente consolidado:

Organismo / Función / Partida	Presupuesto
Manejo directo	11 028,0
Superintendencias, B. de la Nación	1 146,1
58 Organismos públicos	1 533,9
25 Consejos Trans. de Adm. Reg.	189,7
30 Universidades públicas	1 053,8
Canon, F. de Comp. Municipal	1 638,2
Otros	31,5
<b>Total</b>	<b>16 621,2</b>

El MEF pues, bajo el concepto que se le mire, es un supra ministerio. Con una absurda e irracional concentración de poder de decisión. Así, la reestructuración del Estado tiene necesariamente que alterar esa realidad.

### 58 Mini y Micro organismos públicos

Entre los 58 organismos que forman parte del Estado Central que controla el Poder Ejecutivo, pero que formalmente no pertenecen a ninguno de los ministerios, puede discrecionalmente establecerse dos grandes grupos, en función de si su presupuesto es mayor o menor a aquel que maneja el ministerio con menores recursos, que formalmente es el Ministerio de la Presidencia –MP–: 21,9 millones de soles.

Grupo	Presupuesto
18 Mini organ. (presup. mayor que MP)	1 220,5
40 Micro organ. (presup. menor que MP)	313,4

Desde el punto de vista de la racionalidad administrativa, no resiste a la lógica más elemental que esos organismos –cuya relación ha sido presentada antes–, no formen parte orgánica de ningún ministerio. Sobre todo cuando, como en el caso de muchos de ellos, su objeto es exactamente coincidente con alguna de las dependencias ministeriales.

Es el caso, para citar sólo algunos ejemplos, de la Biblioteca Nacional y el Instituto Peruano del Deporte, en relación con el Ministerio de Educación; o el del Instituto Nacional de Salud, en

relación con el Ministerio de Salud; el Instituto Nacional Penitenciario, en relación con el Ministerio de Justicia; o, finalmente, el del Consejo Nacional para la Integración de la Persona con Discapacidad, en relación con el Ministerio de Promoción de la Mujer y del Desarrollo Humano.

El estudio del porqué de esa atomización constituye un tema de investigación muy específico –que no hay lugar aquí para emprender–. Sin embargo, sobre la base lo todo cuanto largamente se ha tratado hasta aquí, nuestra hipótesis es que esos organismos son el lamentable resultado de una política estatal –ejecutiva y legislativa– incoherente a lo largo del tiempo, cuando no de un muy discutible propósito de crear “feudos” o “cacicazgos”.

Bajo esta última razón, en más de un caso pueden haber primado circunstanciales –aunque invariablemente efímeras– buenas intenciones. Allí, por ejemplo, cuando se esperaba mejores resultados estando el organismo fuera del ámbito de la política contingente, y de la desacreditada burocracia tradicional. En la “independización” de otros, por desgracia, deben haber prevalecido burdas y mezquinas ambiciones personales, o el prurito de que quede la huella de algún preclaro funcionario.

Como fuera, hay dentro de este conjunto de organismos un gran reto de cara a la reestructuración y descentralización del Estado. Y es que, cuando menos, hay los siguientes aspectos negativos que deben quedar desterrados:

- **Duplicidades de funciones.** Parece obvio que ello se da, por ejemplo, en los caso del Fondo Nacional de Compensación y Desarrollo Social, la Oficina Nacional de Cooperación Popular y el Instituto Nacional de Infraestructura Educativa y de Salud.
- **Inútil multiplicación de gastos.** Porque es evidente que cada uno de los 58 organismos tiene sus propias dependencias administrativas (para adquisiciones, control de personal personal, contabilidad, etc.).
- **Absurda no integración de muchos de ellos en algún ministerio.** Tanto en el caso de los ya citados, como en el de otros que se verá más adelante en nuestra propuesta de reestructuración.
- **Incomprensible no integración de diversos organismos entre sí.** En nuestro concepto, por ejemplo, la reunión del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología, el Instituto Nacional de Recursos Naturales, el Instituto Geofísico del Perú, el Instituto Tecnológico Pesquero, y, entre otros, el Servicio Nacional de Meteorología e Hidrología, podrían constituir la base de un nuevo ministerio: Planeamiento, Ciencia y Tecnología.
- **Irracional asignación de los recursos.** Porque en el país –e incluso en el largo plazo– resulta incomprensible que,

por ejemplo, el Instituto Peruano de Energía Nuclear tenga mayor presupuesto que el Instituto Nacional de Investigación Agraria y el propio Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología.

- **Subsistencia de proyectos irrelevantes** para el desarrollo del país. En nuestro concepto, aun cuando está provisto de un presupuesto insignificante, es el caso de la Comisión Nacional de Investigación y Desarrollo Aeroespacial.
- **Inaceptable centralización de algunos organismos.** Porque además de la necesidad de descentralizar íntegramente algunos de los organismos ya citados, deben ser objeto del mismo tratamiento, por ejemplo, el Instituto de Investigaciones de la Amazonía Peruana, que deber depender exclusivamente de la Región Federal Loreto; o el Parque de las Leyendas, que debe depender de la Región Autónoma Lima; y el Centro de Entrenamiento Pesquero de Paita, que debe formar parte de la Región Federal Tallán.

## Objetivo y principios fundamentales de la reestructuración

Sería absurdo en la actual situación del país, y más aún en la de ese Estado cuya radiografía estamos presentado, plantearse la reestructuración de éste por la reestructuración misma; o con el iluso propósito de que el paquidérmico aparato por fin adquiriera eficiencia.

No, el enorme esfuerzo de reestructuración del Estado debe estar motivado y dirigido hacia un propósito fundamental:

- **La descentralización del Perú, y, consecuentemente, su desarrollo.**

Tenemos obligación de hablar en adelante de una “reestructuración descentralizadora del Estado”. Este objetivo implica, en sí mismo, es decir, consustanciamente:

- La “vigencia de la democracia”, porque la descentralización plena y efectiva no sólo es la antítesis del autoritarismo (y más aún de la dictadura), sino que cualitativamente es superior a la democracia centralista.
- La “lucha contra la pobreza”, porque históricamente a eso ha conducido siempre la descentralización.

Mas esta lucha contra la pobreza a su vez supone “generación de empleo”. En la práctica son dos formas de decir lo mismo. A menos que alguien imagine que, adecuadamente, puede desterrarse la pobreza sin generar

empleo digno. Porque la fórmula de repartir limosnas no es una solución adecuada ni digna.

- La “lucha contra la corrupción”, que tendría realmente posibilidades de concretarse en el contexto de la descentralización, porque en el Estado centralizado esa lucha simplemente está condenada al fracaso. Nada podrá esperarse manteniendo siempre al gato de despensero.
- La “modernización del Estado”, porque iniciado el siglo XXI, sería una insensatez reestructurarlo dejando a salvo sus anacronismos.

Por lo demás sería absurdo negar la ventaja que a este respecto tendrán los nuevos gobiernos regionales: partirán casi de cero. Les será mucho más fácil, y menos oneroso, organizarse desde el principio bajo pautas modernas. Y,

- En tanto constituyen parte principalísima del actual Estado centralista –y como están organizadas son una rémora para el desarrollo–, la reestructuración descentralizadora necesariamente debe incluir una drástica revisión de la función, organización y funcionamiento de las Fuerzas Armadas y Policía Nacional del Perú.

Es decir, la “reestructuración descentralizadora del Estado”, como un todo, incluye también al resto de los puntos de la agenda para la tercera etapa del diálogo, a la que invitó al Presidente Toledo a los partidos políticos y organizaciones sociales del país en marzo del 2002 <sup>237</sup>.

Sin embargo, en la invitación presidencial, la “descentralización del Estado” ha sido uno más de los puntos de la agenda. Así, formalmente por lo menos, siempre estará presente el riesgo de que las partes se pongan de acuerdo en todo lo demás menos en la descentralización; o, para salvar las apariencias, en un remedo de ésta.

Si así ocurriera –como en efecto puede ocurrir–, sólo se habrá garantizado la subsistencia de una pseudo democracia centralista, el más rotundo fracaso en la lucha contra la pobreza y la corrupción, la modernización epidérmica de un Estado centralista, y la sofisticación de un aparato de seguridad que no dejará de ser un lastre para el desarrollo.

Planteado así el diálogo, existe el riesgo de que apenas logre constituirse en una válvula de escape a las graves tensiones políticas y sociales que se siguen acumulando en el país. Y, entonces, sólo se habrá conseguido tirar para adelante un problema mayúsculo.

El grave riesgo tiene como punto de partida el esquema metodológicamente erróneo como ha planteado las cosas el Gobierno. Y como el error no ha sido puesto en evidencia por ningun-

na de las partes, asistimos a una lamentable carencia de perspectiva estratégica, tanto en el Gobierno como entre los líderes políticos tradicionales del país.

Pues bien –a nuestro juicio, y retomando el planteamiento que venimos desarrollando–, todas las decisiones sobre la reestructuración del Estado, y todas las acciones que a partir de ellas se emprenda, deben estar orientadas, esencial y no sólo formalmente, a que, desde el inicio –aunque en el largo plazo–, se busque alcanzar el objetivo fundamental de la descentralización del Perú y su desarrollo.

Pero además, todas las decisiones y acciones de reestructuración del Estado deberán estar regidas por principios fundamentales. Según estimamos, los más importantes de éstos deben ser:

- **Organicidad y funcionalidad:** Aunque conformado por múltiples elementos, debe buscarse que todo el conjunto del nuevo Estado peruano se constituya en un todo unitario cuyo funcionamiento busque aquél y sólo aquél objetivo fundamental.

No puede haber elementos en el conjunto que funcionen como ajenos, como actualmente ocurre con muchas de las entidades autónomas o semi autónomas que no forman parte orgánica de ningún ministerio.

Tampoco puede haber elementos dentro del conjunto que equívocamente se autodefinan como ajenos, como actualmente ocurre con las instituciones que se autodeclaran “tutelares” (porque en la definición de este concepto se las entiende como ajenas y distintas al sujeto al que “tutelan”).

Tampoco puede haber en el conjunto elementos que actúen en función de otros objetivos, y menos entonces con objetivos contrarios (deberá neutralizarse todos los focos que inercial o deliberadamente pretendan que siga prevaleciendo el centralismo).

- **Redefinición del poder:** En el nuevo Estado, en todos sus estamentos y circunscripciones, el poder no debe estar cimentado en la magnitud de los recursos que manejan sus funcionarios. Sino en su capacidad de convocatoria al diálogo, la coordinación y la planificación.
- **Confianza y delegación de la autoridad:** Todas las autoridades, individuales y colectivas, cualesquiera su jerarquía, deben tener poder de decisión en el ámbito de su competencia.
- **Responsabilidad:** Todas las autoridades, sin excepción, deben asumir las responsabilidades de sus actos.
- **Transparencia absoluta:** Todas las autoridades tendrán obligación inexcusable de brindar, pública y permanen-

temente, información completa a la circunscripción para la que trabajan. Sólo los más altos estamentos de los sistemas de Defensa y Seguridad podrán apelar a “razones de Estado” para mantener en reserva información clasificada.

- **Simplificación administrativa:** El ciudadano debe acceder a los servicios del Estado a través de los sistemas más simples y sencillos posibles.
- **“Estado en Red”:** Todos los organismos del Estado deben estar enlazados en una red informática y, sin excepción, brindar información a través de INTERNET.
- **“Estado en Línea”:** Todos los organismos del Estado deberán adecuarse para atender a los ciudadanos a través de INTERNET.
- **Administración por objetivos:** Todos los organismos y autoridades del Estado deben divulgar adecuadamente sus metas periódicas, a fin de que sean evaluados en relación con su cumplimiento.
- **Dimensiones racionales:** El Estado, comprendiendo las dependencias regionales y federales, no deberá exceder del 2 % de la población del país. Y, para cada circunscripción –distrito, provincia y región–, deberá fijarse el índice correspondiente. Cada Congreso deberá velar para que, en el ámbito de su jurisdicción, se cumple la meta correspondiente.

## Metas de reestructuración y descentralización del Estado

Como se muestra en el **Gráfico N° 66**, para el proceso de reestructuración descentralizadora del Estado puede proponerse las siguientes grandes metas y el correspondiente cronograma general:

Act	Período	Definición
1	2002:	<p><b>Actualización estadística</b></p> <p>El Poder Ejecutivo debe disponer que, en el transcurso del año 2002, todas las dependencias del Estado Central, así como los Gobiernos Locales, hagan un esfuerzo de actualización estadística de modo que a cada nivel, y en todo el país, se tenga la más precisa información respecto de en qué situación se da inicio al proceso de descentralización del Estado y del país.</p> <p>El Instituto Nacional de Estadística e Informática –INEI–, las oficinas de estadística de todos los ministerios y dependencias del Estado, así como la Asociación de Municipalidades, deberán redoblar sus esfuerzos a este respecto.</p>

**Gráfico N° 66**

**Cronograma General de Reestructuración y Descentralización del Estado / 2002-2010**

Act.	Definición	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
1	Actualización estadística	■								
2	Planteamiento general de reestructuración del Estado	■								
3	Planteamientos específicos de descentralización	■								
4	Ley y Plan de Descentralización y Reforma del Estado y Reforma Constitucional	■								
5	Definición de la reestructura del Presupuesto Fiscal	■								
6	Implementación progresiva de la estructura del Gobierno Federal	■	■							
7	Descentralización progresiva de la estructura ministerial del Poder Ejecutivo	■	■	■	■	■	■	■	■	■
	Ampliación progresiva de la estructura de los Gobiernos Regionales	■	■	■	■	■	■	■	■	■
8	Descentralización de los órganos autónomos			■	■	■	■	■	■	■
9	Descentralización inicial y básica de la Policía Nacional		■	■	■					
10	Diseño y plan de implementación de la nueva Fuerza de Defensa Nacional y de las Policías Regionales		■	■	■					
	Descentralización de las Policías Regionales				■	■	■	■	■	■
11	Descentralización de las Policías Regionales				■	■	■	■	■	■
12	Constitución de la Fuerza de Defensa Nacional					■	■	■	■	■

Y, de ser posible, antes de fin de año, debe realizarse censos regionales de población, vivienda, infraestructura vial y urbana y actividades económicas.

**2 2002: Planteamiento general de reestructuración del Estado**

La Presidencia del Consejo de Ministros deberá proponer al Congreso el planteamiento general de reestructuración de las dependencias que directa e indirectamente funcionan bajo la autoridad del Poder Ejecutivo. Por ejemplo: qué organismos deben pasar a formar parte de qué ministerios; deben o no fusionarse algunas entidades; deben o no formarse nuevos ministerios, cuáles e incorporando qué entidades, etc.

Y cada uno de los órganos autónomos (Poder Judicial, Ministerio Público, ONPE, RENIEC, Defensoría del Pueblo, etc.) deberá hacer llegar también al Congreso iniciativas en torno a su planteamiento sobre sí mismos y en relación con otros organismos complementarios. Por ejemplo: debe o no el Ministerio Público integrarse dentro del Ministerio de Justicia; debe o no constituirse un único ente electoral integrando al JNE y la ONPE, etc.

**3 2002: Planteamientos específicos de descentralización**

Cada uno de los ministerios y órganos autónomos deberá preparar sus propuestas y planes específicos de descentralización, así como los cronogramas de los mismos. Por ejemplo: qué dependencias pasan a formar parte de las regiones en qué plazos.

**4 2002: Ley y Plan de Descentralización y Reforma del Estado, y Reforma Constitucional**

Antes de las Elecciones Regionales (noviembre del 2002) el Congreso deberá aprobar la Ley de Descentralización y Reforma del Estado y el Plan correspondiente, así como las reformas a la Constitución a que den lugar dichas disposiciones.

**5 2002: Definición de la reestructuración del Presupuesto Fiscal**

Con la más amplia participación ciudadana y debate especializado, el Congreso deberá aprobar la estructura de cambio progresivo del Presupuesto Fiscal para el período 2003–2022, bajo los dos esquemas siguientes (en %):

<b>Función</b>	<b>2003</b>	<b>2022</b>
Educación	?	?
Salud	?	?
Inversión en infraestructura	?	?
Defensa y Seguridad	?	?
Otros órganos ejecutivos (Federales y Regionales)	?	?
Órganos autónomos	?	?
Servicio de la Deuda Pública	?	?
<b>Total</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>
<b>Responsabilidad</b>	<b>2003</b>	<b>2022</b>
Gobierno y órganos Federales	?	?
Gobiernos y órganos Regionales	?	?
Servicio de la Deuda Pública	?	?
<b>Total</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>



**6 2002–2004: Implementación progresiva de la estructuración del Gobierno Federal Integraciones, fusiones, etc., aprobadas en la Ley y Plan de Descentralización y Reforma del Estado.**

**7 2002–2020: Descentralización progresiva de la estructura ministerial del Poder Ejecutivo**

Implementación progresiva de la estructuración de los Gobiernos Regionales

Aplicación de los planes y cronogramas específicos de transferencia de las correspondientes dependencias de las entidades centrales a los Gobiernos Regionales.

**8 2004–2010: Descentralización de los órganos autónomos**

Descentralización del Poder Judicial, Ministerio Público, etc.

**9 2003–2005: Descentralización inicial y básica de la Policía Nacional**

Transferencia a los Gobiernos Provinciales de la Policía de Tránsito, la Policía de Turismo y la Policía de especializada en protección del menor y de la familia.

**10 2003–2005: Diseño y plan de implementación de la nueva Fuerza de Defensa Nacional y de las Policías Regionales**

Diseño de integración de las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional en la nueva Fuerza de Defensa Nacional. Propuesta de Ley Orgánica y reglamentos.

**11 2005–2006: Descentralización de las Policías Regionales**

Transferencia a la autoridad de los Gobiernos Regionales de los destacamentos policiales correspondientes.

**12 2006–2020: Constitución y consolidación de la Fuerza de Defensa Nacional**

Proceso de fusión de las Fuerzas Armadas y los destacamentos federales de la Policía Nacional.

## Propuesta de reestructuración y descentralización inicial del Estado

A continuación planteamos una forma como podría hacerse la reestructuración y descentralización inicial del Estado peruano, dando al propio tiempo forma inicial al Estado Federal y a los aparatos estatales en las Regiones Federales y en las Regiones Autónomas.

El proceso podría iniciarse el 2002 y, eventualmente, tomar hasta el 2004. Supone integraciones, fusiones, eventualmente incluso hasta disoluciones; y, en diversas entidades, en particular aquellas que destacamos con asterisco (\*), modalidades adecuadas de descentralización que deberán definir los responsables de cada organismo.

Sin embargo, como se verá más adelante, algunos de estos organismos deberán pasar por un segundo y definitivo proceso de reestructuración con miras a dar forma definitiva a la descentralización del Estado.

## El Estado Federal

En la primera etapa del proceso, el Estado Federal podría quedar constituido por las siguientes instituciones. La integración que proponemos será la base del Presupuesto Descentralizado inicial que presentamos más adelante.

Entre los cambios que proponemos quizá los más importantes son:

- El Ministerio de la Presidencia, una vez desprendidos de él todos los programas descentralizables que pasarían a las Regiones (y cuya lista aparece después en el acápite de Regiones), pasaría a su vez a ser parte de la Presidencia del Consejo de Ministros como Oficina Federal de Descentralización.
- El Ministerio de Educación se integraría con el Ministerio de Promoción de la Mujer y del Desarrollo Humano y otras entidades dando forma al Ministerio de Educación, Cultura y Desarrollo Humano.
- La integración de todos los organismos de investigación, ciencia y tecnología daría forma al Ministerio de Planeamiento, Ciencia y Tecnología.
- Entre las fusiones más importantes cabe destacar, el Instituto Nacional Penitenciario y el Ministerio Público (Fiscalías), dentro del Ministerio de Justicia; el Instituto Nacional de Salud, dentro del Ministerio de Salud; y el Consejo Supremo de Justicia Militar, dentro del Poder Judicial.
- Por descentralización del Instituto de Radio y Televisión del Perú (IRTP) entendemos el derecho de las autoridades regionales a disponer de hasta cuatro horas diarias de programación propia a difundirse a través de las transmisoras o retransmisoras locales de dicha entidad.
- El Estado Central entregará a disposición de las regiones las empresas de carácter regional o local, así como los puertos, aeropuertos, hidroeléctricas, carreteras regionales y otros activos semejantes; y, donde corresponda, el derecho a usufructuar de los beneficios de las concesiones ya realizadas.
- Las universidades nacionales pasarían a depender de las Regiones.

La siguiente sería la composición inicial del Estado Federal:

## Organismo o Partida Presupuestal

### Poder Ejecutivo

#### Presidencia del Consejo de Ministros

Ministerio de la Presidencia (por absorción) > Oficina Federal de Descentralización  
Archivo General de la Nación  
Comisión para la Formalización de la Propiedad Informal / COFOPRI  
Comisión para la Promoción de Exportaciones  
Consejo Nacional de Ambiente  
Consejo Nacional de Inteligencia  
Consejo Superior de Adquisiciones y Contrataciones del Estado  
Instituto de Protección del Medio Ambiente para la Salud  
Instituto Nac. de Defensa Civil / Indeci \*  
Instituto Nac. de Defensa de la Compet. y de la Protec. de la Prop. Intelec. / INDECOPI  
Instituto Nac. de Desarrollo  
Instituto Nac. de Estadística e Informática / INEI \*  
Instituto Nac. de Radio y Televisión del Perú / IRTP \*  
Registro Predial Urbano  
Registro Nacional de Identificación y Estado Civil / RENIEC \*  
Reserva Financiera  
Superintendencia de Bienes Nacionales  
Superintendencia Nacional de los Registros Públicos  
Comisión de Promoción de la Inversión Privada  
Diario Oficial El Peruano  
Ministerio de Agricultura  
Consejo Nacional de Camélidos Sudamericanos  
Servicio Nacional de Sanidad Agraria \*  
Empresa Nacional de la Coca

#### Ministerio de Defensa

Secretaría de Defensa Nacional

#### Ministerio de Economía y Finanzas

Contaduría Pública de la Nación  
Comisión Nacional Supervisora de Empresas y Valores / CONASEV  
Superintendencia de Banca y Seguros, Sist. Priv. de Pens. y Emp. Prestadoras de Salud  
Superint. Nacional de Administración Tributaria / SUNAT \*  
Superint. Nacional de Aduanas / SUNAD \*  
Banco de la Nación \*  
Corporación Financiera de Desarrollo / COFIDE \*

#### Ministerio de Educación, Cultura y Desarrollo Humano

Ministerio de Promoción de la Mujer y del Desarrollo Humano (por absorción)  
Asamblea Nacional de Rectores / ANR  
Biblioteca Nacional  
Consejo Nacional para la Integración de la Persona con Discapacidad  
Instituto Nacional de Becas y Crédito Educativo / INABEC \*  
Instituto Nacional de Bienestar Familiar / INABIF \*  
Instituto Nacional de Cultura / INC \*  
Instituto Peruano del Deporte / IPD \*

#### Ministerio de Energía y Minas

Instituto Nacional de Concesiones y Catastro Minero \*  
Organismo Supervisor de la Inversión en Energía / OSINERG

Electro Perú  
Empresa de Transmisión Eléctrica del Centro  
Empresa de Transmisión Eléctrica del Sur  
Minero Perú  
Perú Petro  
Petro Perú

#### Ministerio de Industria

Ministerio del Interior (que ulteriormente debe integrarse con el Ministerio de Defensa)

#### Ministerio de Justicia

Instituto Nacional Penitenciario  
Ministerio Público

#### Ministerio de Pesquería

Escuela Nacional de Marina Mercante

#### Ministerio de Planeamiento, Ciencia y Tecnología (nuevo)

Comisión Nacional de Investigación y Desarrollo Aeroespacial  
Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología / CONCYTEC \*  
Instituto del Mar \*  
Instituto Geofísico del Perú  
Instituto Geográfico Nacional \*  
Instituto Geológico, Minero y Metalúrgico \*  
Instituto de Investigaciones de la Amazonía Peruana \*  
Instituto Nacional de Medicina Tradicional  
Instituto Nacional de Investigación Agraria / INIA \*  
Instituto Nacional de Capacitación e Investigación de Telecomunicaciones  
Instituto Tecnológico Pesquero \*  
Instituto Nacional de Recursos Naturales / INRENA \*  
Instituto Peruano de Energía Nuclear / IPEN  
Servicio Nacional de Meteorología e Hidrología / SENAHMI \*  
Servicio Nacional de Capacitación para la Industria de la Construcción / SENCICO \*

#### Ministerio de Relaciones Exteriores (e Integración y Negoc. Comerciales Internacionales)

#### Ministerio de Salud

Escuela Nacional de Salud Pública \*  
Instituto Nacional de Salud

#### Ministerio de Trabajo

#### Ministerio de Transportes y Comunicaciones

Organismo Superv. de la Invers. en Infraestr. de Transporte de uso Público / OSITRAN  
Organismo Superv. de la Inversión Privada en Telecomunicaciones / OSIPTEL  
Consorcio Naviero Peruano  
Corporación Peruana de Aeropuertos y Aviación Comercial / CORPAC  
Empresa Nacional de Puertos / ENAPU  
Transportes Aéreos Nacionales

#### Ministerio de Turismo (nuevo)

Centro de Formación en Turismo / CENFOTUR

#### Ministerio de Vivienda y Construcción (nuevo)

Consejo Nacional de Tasaciones  
Instituto Nacional de Desarrollo Urbano  
Superintendencia Nacional de Servicios de Saneamiento / SUNASS  
Banco de Materiales

## Poder Legislativo

Congreso

## Poder Judicial

Poder Judicial (propriadmente dicho)  
Academia de la Magistratura  
Consejo Supremo de Justicia Militar  
Consejo Nacional de la Magistratura

## Poder Electoral

Jurado Nacional de Elecciones / JNE  
Oficina Nacional de Procesos Electorales / ONPE

## Organismos autónomos

Contraloría General de la República  
Defensoría del Pueblo  
Tribunal Constitucional  
Banco Central de Reserva  
Oficina Nacional Previsional / ONP

## Los estados regionales

Los aparatos estatales en cada una de las regiones se constituirían sobre la base de los CTAR (que en algunos casos tendrían que fusionarse, creando los correspondientes entes departamentales), y con el aporte de los programas descentralizados que provendrían del desactivado Ministerio de la Presidencia y otros organismo según proponemos a continuación.

Y, como está dicho, proponemos que las universidades públicas, empresas regionales y activos de infraestructura, pasen a depender de las regiones. En el caso de las empresas y activos, deberán ser las regiones las que definan si se privatizan o no y, dado el caso, la modalidad de privatización.

## Organismo o Partida Presupuestal

### Gobiernos Regionales / Locales

#### A distribuir entre las regiones

Canon Minero  
Contribución al Cuerpo General de Bomberos Voluntarios  
Fondo de Compensación Municipal / FONCOMUN  
Fondo de Desarrollo Pesquero  
Fondo Nacional de Compensación y Desarrollo Social / FONCODES  
Instituto Nacional de Infraestructura Educativa y de Salud / INPES  
Oficina Nacional de Cooperación Popular / COOPOP  
Progr. Nac. de Apoyo al Repoblamiento y Desarrollo de Zonas de Emergencia / PAR  
Programa Nacional de Asistencia Alimentaria / PRONAA

#### Región Autónoma Cañete

Consejo Transitorio de Administración Regional Lima (parte)

#### Región Autónoma Chancay

Consejo Transitorio de Administración Regional Lima (parte)  
Universidad Nacional José Faustino Sánchez Carrión

### Región Autónoma Lima

Consejo Transitorio de Administración Regional Callao  
Consejo Transitorio de Administración Regional Lima (parte)  
Universidad Nacional Agraria La Molina  
Universidad Nacional del Callao  
Universidad Nacional Enrique Guzmán y Valle / La Cantuta  
Universidad Nacional Federico Villarreal  
Universidad Nacional de Ingeniería  
Universidad Nacional Mayor de San Marcos  
Servicio de Agua Potable y Alcantarillado de Lima  
Aeropuerto Internacional Jorge Chávez (beneficios de la concesión)  
Puerto del Callao

### Región Federal Arequipa

Consejo Transitorio de Administración Regional Arequipa  
Universidad Nacional San Agustín  
Servicio de Agua Potable y Alcantarillado de Arequipa  
Sociedad Eléctrica de Arequipa  
Aeropuerto de Arequipa  
Puerto de Matarani (beneficios de la concesión)

### Región Federal Chachapoyas

Consejo Transitorio de Administración Regional Amazonas  
Consejo Transitorio de Administración Regional San Martín  
Universidad Nacional de San Martín  
Universidad Nacional Toribio Rodríguez de Mendoza  
Aeropuerto de Moyobamba  
Aeropuerto de Tarapoto

### Región Federal Chavín

Consejo Transitorio de Administración Regional Ancash  
Universidad Nacional del Santa  
Universidad Nacional Santiago Antúnez de Mayolo  
Aeropuerto de Anta  
Puerto de Chimbote

### Región Federal Huallaga

Consejo Transitorio de Administración Regional Huánuco  
Consejo Transitorio de Administración Regional Pasco  
Universidad Nacional Agraria de la Selva  
Universidad Nacional Daniel Alcides Carrión  
Universidad Nacional Hermilio Valdizán  
Empresa de Generación Eléctrica del Centro (Proyecto Yuncán)  
Aeropuerto de Huánuco  
Aeropuerto de Tingo María

### Región Federal Inka

Consejo Transitorio de Administración Regional Apurímac (parte)  
Consejo Transitorio de Administración Regional Cusco  
Universidad Nacional San Antonio Abad  
Electro Sur Este  
Empresa de Generación Eléctrica San Gabán  
Aeropuerto del Cusco

### Región Federal Iñapari

Consejo Transitorio de Administración Regional Madre de Dios  
Universidad Nacional Amazónica de Madre de Dios  
Aeropuerto de Puerto Maldonado

### Región Federal Kolla

Consejo Transitorio de Administración Regional Puno  
Universidad Nacional del Altiplano  
Aeropuerto de Juliaca  
Puerto de Puno

### Región Federal Loreto

Consejo Transitorio de Administración Regional Loreto  
Universidad Nacional de la Amazonía  
Canon Instituto de Investigaciones de la Amazonia Peruana  
Canon Universidad Nacional de la Amazonía Peruana  
Canon Consejo Transitorio de Administración Regional Loreto  
Electro Oriente  
Aeropuerto de Iquitos  
Puerto de Iquitos

### Región Federal Naylamp

Consejo Transitorio de Administración Regional Cajamarca  
Consejo Transitorio de Administración Regional La Libertad  
Consejo Transitorio de Administración Regional Lambayeque  
Universidad Nacional de Cajamarca  
Universidad Nacional de Trujillo  
Universidad Nacional Pedro Ruiz Gallo  
Electro Norte  
Electro Nor Medio / Hidrandina  
Aeropuerto de Cajamarca  
Aeropuerto de Chiclayo  
Aeropuerto de Trujillo  
Puerto de Salaverry

### Región Federal Nazca

Consejo Transitorio de Administración Regional Ica  
Universidad Nacional San Luis Gonzaga  
Aeropuerto de Nazca  
Puerto de Pisco

### Región Federal Tallán

Consejo Transitorio de Administración Regional Piura  
Consejo Transitorio de Administración Regional Tumbes  
Canon Consejo Transitorio de Administración Regional Piura  
Canon Consejo Transitorio de Administración Regional Tumbes  
Canon Universidad Nacional de Piura  
Canon Universidad Nacional de Tumbes  
Universidad Nacional de Piura  
Universidad Nacional de Tumbes  
Centro de Entrenamiento Pesquero de Paita  
Electro Nor Oeste  
Aeropuerto de Piura  
Aeropuerto de Talara

Aeropuerto de Tumbes  
Puerto de Bayóvar  
Puerto de Paita

#### Región Federal Toquepala

Consejo Transitorio de Administración Regional Moquegua  
Consejo Transitorio de Administración Regional Tacna  
Organismo para la Reconstrucción y Desarrollo de Sur  
Universidad Nacional Jorge Basadre Grohman  
Electro Sur  
Aeropuerto de Tacna  
Puerto de Ilo

#### Región Federal Ucayali

Consejo Transitorio de Administración Regional Ucayali  
Universidad Nacional de Ucayali  
Canon Universidad Nacional de Ucayali  
Canon Consejo Transitorio de Administración Regional Ucayali  
Aeropuerto de Pucallpa  
Puerto de Pucallpa

#### Región Federal Wanka

Consejo Transitorio de Administración Regional Junín  
Universidad Nacional del Centro  
Electro Centro  
Ferrocarril Huancayo – Huancavelica  
Aeropuerto de Jauja

#### Región Federal Wari

Consejo Transitorio de Administración Regional Apurímac (parte)  
Consejo Transitorio de Administración Regional Ayacucho  
Consejo Transitorio de Administración Regional Huancavelica  
Universidad Nacional de Huacavelica  
Universidad Nacional San Cristóbal de Huamanga  
Aeropuerto de Ayacucho

## Presupuesto descentralizado

Con el esquema propuesto, el Presupuesto Fiscal del año 2002 <sup>238</sup> (en millones de soles) quedaría estructurado de la siguiente manera. Y, a partir de él, dentro del esquema y cronograma de descentralización que propondremos, habría de ir variando hasta que en el año 2020 las regiones manejen el 40 % del presupuesto de la república, como se muestra en el **Gráfico N° 67**.

<b>Organismo / Partida</b>	<b>Gastos Ctes</b>	<b>Inversiones</b>	<b>Total</b>	<b>%</b>
<b>Poder Ejecutivo</b>				
Presid. Consejo de Ministros	1 111,3	332,5	1 443,9	4,99
Min. Agricultura	226,3	203,7	430,1	1,49
Min. Defensa	2 490,8	7,6	2 498,4	8,64
Min. Interior	2 603,4	6,6	2 610,0	9,02
Min. Economía y Finanzas	540,5	174,6	715,0	2,47



Min. Educación	4 420,5	232,4	4 652,9	16,09
Min. Energía Minas	11,1	48,9	60,0	0,21
Min. Industria	43,6	4,6	48,2	0,17
Min. Justicia	372,6	23,2	395,7	1,37
Min. Pesquería	20,9		20,9	0,07
Min. Planeamiento, Ciencia y Tecn.	118,8	20,3	139,0	0,48
Min. Relac Exteriores	306,1		306,1	1,06
Min. Salud	2 378,0	189,5	2 567,4	8,88
Min. Trabajo	34,4		34,4	0,12
Min. Transportes, C, V y C	217,5	315,5	533,0	1,84
<b>Poder Legislativo</b>				
Congreso	277,4	1,7	279,1	0,96
<b>Poder Judicial</b>				
Poder Judicial	467,9	9,0	476,9	1,65
Poder Electoral				
JNE + ONPE	6,9		6,9	0,02
<b>Organismos autónomos</b>				
Contraloría Gral. de la República	50,7		50,7	0,18
Defensoría del Pueblo	16,6		16,6	0,06
Tribunal Constitucional	9,5		9,5	0,03
<b>Gobiernos Regionales / Locales</b>				
Canon	43,4	209,0	252,3	0,87
Cons Trans Adm Regional	139,1	155,9	295,0	1,02
Programas de Desarrollo	268,1	538,9	807,0	2,79
Transferencia a distritos		1 340,0	1 340,0	4,63
Universidades	733,4	57,0	790,3	2,73
Otros	19,4	1,4	20,8	0,07
<b>Deuda Pública</b>				
Deuda	5 100,8		5 100,8	17,63
ONP	3 017,3		3 017,3	10,43
<b>Integrar a Superint Banca y Seguros</b>				
Superintendencia de EPS	8,2		8,2	0,03
<b>Total</b>	<b>25 054,3</b>	<b>3 871,9</b>	<b>28 926,2</b>	

En tal virtud, para un segundo nivel de agregación, los resultados serían los siguientes (excluyendo ya el presupuesto de la Superintendencia de EPS):

<b>Organismo / Partida</b>	<b>Gastos Ctes</b>	<b>Inversiones</b>	<b>Total</b>	<b>%</b>
Poder Ejecutivo	14 895,7	1 559,2	16 454,9	56,90
Poder Legislativo	277,4	1,7	279,1	0,97
Poder Judicial	467,9	9,0	476,9	1,65
Poder Electoral	6,9		6,9	0,02
Organismos autónomos	76,8		76,8	0,27
Gobiernos Regionales / Locales	1 203,5	2 302,1	3 505,5	12,12
Deuda Pública (incluye ONP)	8 118,1		8 118,1	28,07
<b>Total</b>	<b>25 046,1</b>	<b>3 871,9</b>	<b>28 918,0</b>	

## Propuesta de Evolución del Presupuesto Estatal 2003 - 2020

Organismo / Partida	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	
	<b>Consolidado General / Progresión Anual (%)</b>																		
Poder Ejecutivo	54.1	50.6	48.2	45.3	43.2	41.0	39.7	39.1	38.6	39.0	39.4	39.8	40.2	40.6	41.1	41.5	41.9	42.4	
Poderes y Org Autón.	2.9	2.6	2.6	2.4	2.4	2.3	2.1	2.0	2.2	2.3	2.5	2.6	2.8	3.0	3.1	3.3	3.4	3.6	
Deuda	27.3	26.5	25.7	25.0	24.2	23.4	22.6	21.9	21.1	20.3	19.5	18.7	18.0	17.2	16.4	15.6	14.9	14.1	
Gobiernos Regionales	15.7	20.3	23.5	27.2	30.2	33.3	35.5	37.0	38.2	38.4	38.6	38.8	39.1	39.2	39.4	39.6	39.8	40.0	
	<b>Consolidado General / Progresión Anual (Millones de Soles constantes)</b>																		
Poder Ejecutivo	15,640	14,632	13,930	13,112	12,480	11,864	11,494	11,314	11,162	11,276	11,391	11,506	11,620	11,746	11,871	11,996	12,122	12,247	
Poderes y Org Autón.	842	752	752	707	707	663	620	577	623	670	716	762	809	855	902	948	995	1,041	
Deuda	7,893	7,668	7,443	7,219	6,994	6,769	6,544	6,319	6,094	5,869	5,645	5,420	5,195	4,970	4,745	4,520	4,295	4,070	
Gobiernos Regionales	4,543	5,865	6,793	7,880	8,737	9,622	10,260	10,708	11,039	11,103	11,167	11,230	11,294	11,347	11,400	11,453	11,506	11,559	
Total	28,918	28,918	28,918	28,918	28,918	28,918	28,918	28,918	28,918	28,918	28,918	28,918	28,918	28,918	28,918	28,918	28,918	28,918	
	<b>Desagregado / Progresión Anual (Millones de Soles constantes)</b>																		
<b>Poder Ejecutivo</b>	1,386	1,328	1,271	1,213	1,155	1,160	1,165	1,170	1,174	1,179	1,184	1,189	1,194	1,199	1,203	1,208	1,213	1,218	
Pres Cons Ministros	430	384	338	291	245	199	189	178	179	179	179	179	180	180	180	180	180	181	
M Agricultura	2,498	2,498	2,498	2,498	2,498	2,498	2,374	4,209	4,084	3,960	3,835	3,711	3,586	3,462	3,337	3,213	3,089	2,964	
M Defensa	2,480	2,480	2,219	2,219	2,089	1,959	1,959	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	
M Interior	715	715	715	715	715	715	715	715	715	715	715	715	715	715	715	715	715	715	
M Economía y Fin	4,023	3,352	3,148	2,903	2,658	2,518	2,689	2,860	3,031	3,203	3,374	3,545	3,716	3,887	4,058	4,229	4,401	4,572	
M Educación	60	60	50	50	40	40	31	31	31	31	31	31	31	31	31	31	31	31	
M Energía y Minas	48	48	49	49	49	49	49	49	49	49	49	49	49	50	50	50	50	50	
M Industria	396	396	371	310	267	223	192	174	174	174	174	174	174	174	174	174	174	174	
M Justicia	21	21	21	21	21	21	21	21	21	21	21	21	21	21	21	21	21	21	
M Pesquería	306	306	306	306	306	306	306	306	306	306	306	306	306	306	306	306	306	306	
M Relac Exteriores	2,567	2,334	2,296	1,950	1,912	1,713	1,405	1,199	994	1,056	1,117	1,179	1,240	1,302	1,364	1,425	1,487	1,548	
M Salud	34	34	34	34	34	34	34	34	34	34	34	34	34	34	34	34	34	34	
M Trabajo	522	512	438	364	290	216	142	132	121	110	99	89	78	78	78	78	78	78	
M Transportes C y C	152	164	176	188	200	212	224	236	248	260	271	283	295	307	319	331	343	355	
M Planeamiento, C y T																			
<b>Poderes y Organismos Autónomos</b>	279	279	279	279	279	279	279	279	279	279	279	279	279	279	279	279	279	279	
Poder Legislativo	478	387	386	339	338	292	248	203	249	294	339	384	429	474	520	565	610	655	
Poder Judicial	7	7	7	7	7	7	7	7	7	7	7	7	7	7	7	7	7	7	
Poder Electoral	78	79	81	82	83	85	86	87	89	90	91	92	94	95	96	98	99	100	
Otros Org Autónomos																			
<b>Deuda</b>	4,846	4,591	4,336	4,081	3,826	3,571	3,316	3,060	2,805	2,550	2,295	2,040	1,785	1,530	1,275	1,020	765	510	
Deuda ONP	3,047	3,078	3,108	3,138	3,168	3,198	3,228	3,259	3,289	3,319	3,349	3,379	3,410	3,440	3,470	3,500	3,530	3,560	
<b>Gobiernos Regionales</b>	3,506	3,506	3,506	3,506	3,506	3,506	3,506	3,506	3,506	3,506	3,506	3,506	3,506	3,506	3,506	3,506	3,506	3,506	
Ppto Descentr 2002	1,037	2,360	3,287	4,374	5,232	6,117	6,755	7,203	7,534	7,597	7,661	7,725	7,789	7,842	7,895	7,948	8,001	8,054	
Incremento anual																			

## Propuesta de reestructuración y descentralización definitiva del Estado

Como ha podido apreciarse en el último gráfico, la Actividad N° 7 dentro del cronograma general supone la descentralización progresiva de la estructura ministerial del Poder Ejecutivo y, simultáneamente, la ampliación de la estructura de los Gobiernos Regionales.

En razón de ello, el **Gráfico N° 68** detalla, para cada uno de los grandes organismos involucrados:

- El plazo al que estaría sujeto el proceso de descentralización,
- El objeto del mismo y el presupuesto a transferir, y,
- Las circunscripciones beneficiarias

Sin embargo, en los anexos de dicho gráfico, se precisa los nombres de 20 entidades actuales que, en función de los objetivos que se ha propuesto para el país a lo largo del trabajo, demandan ver reforzados sus presupuestos desde el 2003 al 2020, indicándose en qué porcentajes debería darse anualmente el incremento.

Así mismo se postula incrementos para los presupuestos de Educación, Salud y el Poder Judicial. De otro lado, de ser posible, el incremento del gasto para solventar la deuda que el Estado tiene con la ONP no debe pasar de un incremento anual del 1 %, porque por su envergadura tiene gran impacto presupuestal.

En síntesis, las cifras muestran que es posible reestructurar el presupuesto del Estado a fin de que, para el año 2020, las regiones del país estén manejando el 40 % de los recursos públicos. Simple y llanamente, asumiendo funciones que hasta ahora monopoliza el Estado centralista.

Los grandes cambios en la estructura presupuestal quedarían expresados de la siguiente manera, en términos porcentuales:

<b>Organismo / Partida</b>	<b>2003</b>	<b>2020</b>
Poder Ejecutivo	54,1	42,4
Poderes y Organismos autónomos	2,9	3,6
Deuda (incluyendo ONP)	27,3	14,1
Gobiernos Regionales	15,7	40,0

Por lo demás, el presupuesto de Defensa y Seguridad, disminuiría de 17,7 % a 10,3 %, sin que ello deba significar el más mínimo menoscabo a la integridad y seguridad del país. La nueva Fuerza de Defensa Nacional, ágil y moderna, debe ser garantía de ello.

Lima, marzo del 2002

**Gráfico N° 68**

**Cronograma Específico de Reestructuración y Descentralización del Estado / 2002-2020**

Organismo / Descentralización	03	04	05	06	07	08	09	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20
Presidencia del Consejo de Ministros		7.1																
Ministerio de Agricultura				7.2														
Ministerio de Educación, Cultura y Desarrollo Humano		7.3																
Ministerio de Energía y Minas				7.4														
Ministerio de Justicia				7.5														
Ministerio de Salud			7.6															
Ministerio Transportes, Comunicac, V y C.			7.7															
Poder Judicial			7.8															
Ministerio de Defensa			7.9		7.10													
Ministerio del Interior			7.9		7.10													

Otras especificaciones en los anexos de las páginas siguientes.

## Detalles del Cronograma (1)

Act	Objeto de la Descentralización	Destino			
		Dist	Prov	GR	GF
7.1	20 % anual del presupuesto de inversión del Inst. Nac. de Desarrollo (hasta el 100 %)				
	20 % anual del presupuesto de inversión del Min. de la Presidencia (hasta el 100 %)				
7.2	5 % anual del presupuesto de gastos del Min de Agricultura (hasta el 35 %)				
	20 % del presupuesto de inversión del Min. de Agricultura (hasta el 100 %)				
	2003-2004 Primaria a los distritos				
7.3	2005-2006 Secundaria a las provincias				
	20 % anual del presupuesto de inversión del Min. de Educación (hasta el 60 %)				
7.4	20 % bianual del presupuesto de inversión del Min. de Energía y Minas (hasta el 60 %)				
	20 % y 5 % anual del presupuesto de gastos del Inst. Nac. Penitenciario (hasta el 60 %)				
7.5	20 % anual del presupuesto de inversión del Inst. Nac. Penitenciario (hasta el 100 %)				
	15 % y 10 % del presupuesto de gastos de Ministerio Público (hasta el 60 %)				
	15 % y 10 % del presupuesto de gastos del Min. de Salud (hasta el 60 %)				
7.6	Postas a distritos, hospitales locales a provincias y hospitales regionales a regiones				
	2007 50 % del presupuesto de gastos del Inst. Nac. de Salud				
7.7	20 % anual del presupuesto de inversiones del Min. de Transportes				
	5 % anual del presupuesto de gastos del Min. de Transportes (hasta el 55 %)				
7.8	20 % y 10 % anual del presupuesto de gastos del Poder Judicial (hasta el 60 %)				
	20 % anual del presupuesto de inversión del Poder Judicial (hasta el 100 %)				
7.9	Transferencia de Policía de Tránsito y de Protec de Familia a provincias, y Policía de Turismo a Regiones				
7.10	Constitución y consolidación de la nueva Fuerza de Defensa Nacional				



## Notas

- 1 Ministerio de Educación, Plan Institucional 2000, Febrero 2000, INTERNET, [www.minedu.gob.pe](http://www.minedu.gob.pe). Las cifras exactas citadas para el año 2000 son: 60 681 centros escolares, de los que 45 514 son establecimientos públicos.
- 2 Ministerio de Educación, Boletín UMC N° 9, El Perú en el primer estudio internacional comparativo de la UNESCO sobre lenguaje, matemática y factores asociados en tercer y cuarto grado, INTERNET, [www.minedu.gob.pe](http://www.minedu.gob.pe).
- 3 Congreso de la República, *Diario de Debates*, 2ª Legislatura Ordinaria de 2000, 26ª Sesión, 15-06-01, [www.congreso.gob.pe](http://www.congreso.gob.pe)
- 4 Congreso de la República, *Diario de Debates*, 15-06-01, [www.congreso.gob.pe](http://www.congreso.gob.pe)
- 5 Sábado 28 de diciembre del 2001.
- 6 Congreso de la República, *Diario de Debates*, 07-06-01, [www.congreso.gob.pe](http://www.congreso.gob.pe)
- 7 Congreso de la República, *Diario de Debates*, 15-06-01, [www.congreso.gob.pe](http://www.congreso.gob.pe)
- 8 Congreso de la República, *Diario de Debates*, 15-06-01, [www.congreso.gob.pe](http://www.congreso.gob.pe)
- 9 Congreso de la República, *Diario de Debates*, 15-06-01, [www.congreso.gob.pe](http://www.congreso.gob.pe)
- 10 Ministerio de Energía y Minas, [www.mem.gob.pe](http://www.mem.gob.pe)
- 11 Fondo Monetario Internacional, *Precios del Mercado Internacional para commodities y petróleo*, [www.imf.org](http://www.imf.org)
- 12 En Ernesto Yepes, *Perú 1820-1920: ¿un siglo de desarrollo capitalista?*, Edit. Signo, Lima, 1981, p. 226.
- 13 Ministerio de Energía y Minas, Estadísticas, *Diez décadas de producción minera*, [www.mem.gob.pe](http://www.mem.gob.pe). Sobre la base del promedio de los últimos años hemos estimado la producción del año 2001.
- 14 Calculado sobre datos proporcionados por Ernesto Yepes, *Perú 1820-1920: ¿un siglo de desarrollo capitalista?*, Edit. Signo, Lima, 1981, p. 47.
- 15 Para el cálculo –conforme se indicó en una nota anterior–, estimamos siempre en 5,5 pesos por cada libras esterlina, conforme puede colegirse de datos que proporciona Ernesto Yepes, *Perú 1820-1920: ¿un siglo de desarrollo capitalista?*, Edit. Signo, Lima, 1981, p. 35. Pero a su vez, y en ausencia de información, estamos asumiendo peso = sol, toda vez que nada permite inferir que el cambio de moneda estuviera aparejado con inflación, sino con el proceso de Independencia. Por lo demás, incluso para las décadas posteriores, las fuentes históricas siguen proporcionando valores indistintamente en pesos y soles.  
De otro lado, conviene aclarar que la tasa de actualización que estamos utilizando (5 %), resulta muy conservadora, desde que la tasa de interés que imperaba en las primeras décadas de la República en el Perú era 30 %, según se da cuenta también en la obra de Yepes (p. 48), y, hasta donde sabemos, en muy pocos períodos ha sido mucho menor que esa cifra.
- 16 En Ernesto Yepes, *Perú 1820-1920: ¿un siglo de desarrollo capitalista?*, Edit. Signo, Lima, 1981, p. 35.
- 17 En Ernesto Yepes, *Perú 1820-1920: ¿un siglo de desarrollo capitalista?*, Edit. Signo, Lima, 1981, p. 35.
- 18 En Ernesto Yepes, *Perú 1820-1920: ¿un siglo de desarrollo capitalista?*, Edit. Signo, Lima, 1981, p. 46.
- 19 En Ernesto Yepes, *Perú 1820-1920: ¿un siglo de desarrollo capitalista?*, Edit. Signo, Lima, 1981, p. 57 y pp. 66-67.
- 20 Heraclio Bonilla, *La coyuntura comercial del siglo XIX en el Perú*, Revista del Museo Nacional, Tomo XXXV, Lima, 1967-68, pp. 158-187; en Ernesto Yepes, *Perú 1820-1920: ¿un siglo de desarrollo capitalista?*, Edit. Signo, Lima, 1981, p. 47.
- 21 Ministerio de Pesquería, *Desarrollo de la actividad pesquera: 1970-2000*, [www.minpes.gob.pe](http://www.minpes.gob.pe)
- 22 Ministerio de Agricultura, *Perú: Exportaciones agropecuarias tradicionales y no tradicionales 1950-2000*, [www.minag.gob.pe](http://www.minag.gob.pe)
- 23 En Ernesto Yepes, *Perú 1820-1920: ¿un siglo de desarrollo capitalista?*, Edit. Signo, Lima, 1981, p. 221.
- 24 Comunidad Andina, *Perú: Indicadores de turismo*, [www.comunidadandina.org](http://www.comunidadandina.org) Debe resaltarse que las cifras que proporciona esta organización internacional son significativamente distintas a las que oficialmente presenta el Ministerio de Industria, Turismo, Integración y Negociaciones Comerciales Internacionales del Perú. En efecto, por ejemplo, mientras aquella indica que en 1998 y 1999 llegaron al país 724 mil y 699 mil turistas; éste indica que fueron 819 mil y 944 mil turistas.
- 25 En Ernesto Yepes, *Perú 1820-1920: ¿un siglo de desarrollo capitalista?*, Edit. Signo, Lima, 1981, p. 73.
- 26 Para 1860 el dato exacto es de 15 428 300 soles. En Ernesto Yepes, *Perú 1820-1920: ¿un siglo de desarrollo capitalista?*, Edit. Signo, Lima, 1981, p. 68.

- 27 En Ernesto Yepes, *Perú 1820–1920: ¿un siglo de desarrollo capitalista?*, Edit. Signo, Lima, 1981, p. 42 y p. 50. Y Superintendencia Nacional de Aduanas del Perú, Indicadores del Manifiesto de Carga, [www.aduanet.gob.pe](http://www.aduanet.gob.pe)
- 28 En Ernesto Yepes, *Perú 1820–1920: ¿un siglo de desarrollo capitalista?*, Edit. Signo, Lima, 1981, p. 116.
- 29 En Ernesto Yepes, *Perú 1820–1920: ¿un siglo de desarrollo capitalista?*, Edit. Signo, Lima, 1981, p. 124.
- 30 Agencia Central de Inteligencia de los Estados Unidos –CIA–, *The World Factbook 2001*, [www.cia.gov/cia/publications/factbook](http://www.cia.gov/cia/publications/factbook)
- 31 En Guía del Mundo, [www.eurosur.org/guiadelmundo/temas/trasnacionales/tabla\\_1.htm](http://www.eurosur.org/guiadelmundo/temas/trasnacionales/tabla_1.htm)
- 32 Pablo Macera, *Los proyectos nacionales*, versión mimeografiada, Lima, s/f, p. 10. Hoy, por desgracia, no puede dejar de explicitarse que el maestro Macera erró gravemente cuando, a fines de la década pasada, apostó políticamente por un ciudadano de origen japonés que repitió, casi calcando, los latrocinios que empecinadamente denunció el historiador durante décadas.
- 33 Congreso de la República, *Diario de Debates*, 2ª Legislatura Ordinaria de 2000, 26ª Sesión, 15–06–01, [www.congreso.gob.pe](http://www.congreso.gob.pe)
- 34 Congreso de la República, *Diario de Debates*, 2ª Legislatura Ordinaria de 2000, 26ª Sesión, 15–06–01, [www.congreso.gob.pe](http://www.congreso.gob.pe)
- 35 Alfonso Klauer, *Descentralización: Sí o Sí*, p. 97, INTERNET, [www.nuevahistoria.com](http://www.nuevahistoria.com)
- 36 INTERNET, [www.diccionarios.com](http://www.diccionarios.com)
- 37 Instituto Mexicano del Petróleo –IMP–, [www.imp.mx](http://www.imp.mx)
- 38 Ministerio de Energía y Minas, Estadísticas, *Informe anual de reservas 2000*, [www.mem.gob.pe](http://www.mem.gob.pe)
- 39 Ministerio de Energía y Minas, Estadísticas, *Informe mensual Noviembre 2001*, [www.mem.gob.pe](http://www.mem.gob.pe)
- 40 Jaime Quijandría, Ministro de Energía y Minas, 07–02–2002, [www.mem.gob.pe](http://www.mem.gob.pe)
- 41 Ministerio de Energía y Minas, *Contrato Gas de Camisea, Contrato de licencia para la explotación de hidrocarburos en el lote 88*, [www.gob.pe](http://www.gob.pe)
- 42 Ministerio de Energía y Minas, Estadísticas, *Informe anual de reservas 2000*, [www.mem.gob.pe](http://www.mem.gob.pe)
- 43 En declaraciones a la prensa (en *Pensando en una Camisea más grande*, El Comercio, Lima, 09–11–01, p. B–3), el ministro de Energía y Minas, Jaime Quijandría, hizo referencia a reservas por 16 trillones de pies cúbicos. Quizá pues habló de las reservas “probadas + probables”.
- 44 Ministerio de Energía y Minas, *Contrato Gas de Camisea, Contrato de licencia para la explotación de hidrocarburos en el lote 88*, [www.gob.pe](http://www.gob.pe)
- 45 Congreso de la República, *Diario de Debates*, 2ª Legislatura Ordinaria de 2000, 26ª Sesión, 15–06–01, [www.congreso.gob.pe](http://www.congreso.gob.pe)
- 46 Ministerio de Energía y Minas, *Contrato de licencia para la explotación de hidrocarburos en el lote 88*, [www.gob.pe](http://www.gob.pe)
- 47 Congreso de la República, *Diario de Debates*, 2ª Legislatura Ordinaria de 2000, 26ª Sesión, 15–06–01, [www.congreso.gob.pe](http://www.congreso.gob.pe)
- 48 En *Pensando en una Camisea más grande*, entrevista a Jaime Quijandría, Ministro de Energía y Minas del Perú, El Comercio, Lima, 9–11–01, p. B–3.
- 49 Ministerio de Energía y Minas, *Estudios de Mercado, Gas de Camisea*, [www.mem.gob.pe](http://www.mem.gob.pe)
- 50 Ministerio de Energía y Minas, Revista En Cifras, *Avances y perspectivas del proyecto Camisea*, [www.mem.gob.pe](http://www.mem.gob.pe)
- 51 Ministerio de Energía y Minas, Revista En Cifras, *Avances y perspectivas del proyecto Camisea*, [www.mem.gob.pe](http://www.mem.gob.pe)
- 52 Nuestros cálculos están basados sobre las cifras que, para el “escenario medio”, han sido estimadas en el estudio de mercado del Proyecto Camisea que publica el Ministerio de Energía y Minas (Cuadros, 2.5–a; 2.6–a y 2.7–a), [www.mem.gob.pe](http://www.mem.gob.pe)
- 53 Ministerio de Energía y Minas, *Contrato gas de Camisea, Contrato BOOT, Concesión de transporte de gas natural por ductos de Camisea al City Gate*, [www.mem.gob.pe](http://www.mem.gob.pe)
- 54 Ministerio de Energía y Minas, Noticias, *Se estudian tres nuevos proyectos para extender red de ductos del gas Camisea*, [www.mem.gob.pe](http://www.mem.gob.pe)
- 55 Presentadas al autor en una generosa charla privada.
- 56 Javier Iguñiz E., *Materiales para un proyecto económico*, Tarea, Lima, 1986, p. 102.



- 57 El parque automotor chileno en el año 2000 era ya de 2,1 millones de vehículos: en [www.ine.cl/chile\\_cifras/parque/parque%20auto%20Regional2000.xls](http://www.ine.cl/chile_cifras/parque/parque%20auto%20Regional2000.xls)  
Es decir, en relación con su población, es 3,5 veces más grande que el peruano.
- 58 Ministerio de Energía y Minas, Noticias, *Nos estamos preparando para exportar energía eléctrica*, [www.mem.gob.pe](http://www.mem.gob.pe)
- 59 Congreso de la República, *Diario de Debates*, 2ª Legislatura Ordinaria de 2000, 26ª Sesión, 15-06-01, [www.congreso.gob.pe](http://www.congreso.gob.pe)
- 60 Comisión de Tarifas Eléctricas, *Memoria Anual 2000*, [www.cte.org.pe](http://www.cte.org.pe)
- 61 Organismo Supervisor de la Inversión en Energía –OSINERG– ([www.osinerg.org.pe](http://www.osinerg.org.pe)), *Anuario Estadístico 2000*, en [www.cte.gob.pe](http://www.cte.gob.pe)
- 62 Los datos para elaborar las curvas han sido obtenidos de la Comisión de Integración Energética Regional, Uruguay, [www.secier.org.uy](http://www.secier.org.uy)
- 63 Organización Latinoamericana de Energía, *Electricidad 2000*, [www.olade.org.ec](http://www.olade.org.ec)
- 64 Organización Latinoamericana de Energía, *Electricidad 2000*, [www.olade.org.ec](http://www.olade.org.ec)
- 65 Ministerio de Energía y Minas, *Estadística Eléctrica 2000*, [www.mem.gob.pe](http://www.mem.gob.pe)
- 66 Organismo Supervisor de la Inversión en Energía – OSINERG– ([www.osinerg.org.pe](http://www.osinerg.org.pe)), *Anuario Estadístico 2000*, [www.cte.gob.pe](http://www.cte.gob.pe)
- 67 Resulta realmente difícil procesar información inconsistente. Así, para la potencia eléctrica instalada en el Perú a fines del 2000, dos distintos organismos dan cifras diferentes: 6 070 MW el Ministerio de Energía y Minas (*Estadística Eléctrica 2000*); y 5 706 MW la Organización Latinoamericana de Energía.
- 68 Ministerio de Energía y Minas, Dirección General de Electricidad, Informativo DGE, N° 1, Diciembre 2001, [www.mem.gob.pe](http://www.mem.gob.pe)
- 69 Ministerio de Energía y Minas, Dirección General de Electricidad, Informativo DGE, N° 1, Diciembre 2001, [www.mem.gob.pe](http://www.mem.gob.pe)
- 70 Ministerio de Energía y Minas, Dirección de Promoción y Estadística, [www.mem.gob.pe](http://www.mem.gob.pe)
- 71 Ministerio de Energía y Minas, Dirección General de Electricidad, *Concesiones definitivas de generación*, [www.mem.gob.pe](http://www.mem.gob.pe)  
A la lista oficial hemos agregado la C. H. Platanal, en la provincia de Cañete, con una potencia de 230 MW.
- 72 Comisión Nacional de Energía, Chile, [www.cne.cl](http://www.cne.cl)
- 73 Eventualmente podría entrar en operación la Central Hidroeléctrica Platanal (Lima), cuyos estudios están concluidos. Es de observar, sin embargo, que dicha C.H. no figura en la lista de las centrales en proceso de estudio que ofrece el Ministerio de Energía y Minas.
- 74 Ministerio de Energía y Minas, Revista En Cifras, [www.mem.gob.pe](http://www.mem.gob.pe)
- 75 Comisión de Tarifas Eléctricas, *Memoria Anual 2000*, [www.cte.org.pe](http://www.cte.org.pe)
- 76 Ministerio de Energía y Minas, Estadísticas, *Estadística Eléctrica 2000*, [www.mem.gob.pe](http://www.mem.gob.pe)
- 77 Ministerio de Energía y Minas, Noticias, *Nos estamos preparando para exportar energía eléctrica*, [www.mem.gob.pe](http://www.mem.gob.pe)
- 78 Organismo Supervisor de la Inversión en Energía – OSINERG– ([www.osinerg.org.pe](http://www.osinerg.org.pe)), *Anuario Estadístico 2000*, [www.cte.gob.pe](http://www.cte.gob.pe)
- 79 Ministerio de Energía y Minas, *Autorizaciones de Generación*, [www.mem.gob.pe](http://www.mem.gob.pe)
- 80 Instituto Nacional de Estadística e Informática –INEI–, *IX Censo de Población y Vivienda, 1993*, Banco de información distrital, [www.inei.gob.pe](http://www.inei.gob.pe)  
Si bien el dato es antiguo, pueda darse por seguro que la situación no ha cambiado sustantivamente.
- 81 Ministerio de Energía y Minas, Noticias, *10 % de recursos de privatización de ELECTROANDES se destinará a electrificación rural*, [www.mem.gob.pe](http://www.mem.gob.pe)
- 82 Terra, Noticias, *Aguarunas toman central hidroeléctrica para reclamar asfaltado de carretera*, 14-01-02, [www.terra.com.pe](http://www.terra.com.pe)
- 83 Comisión de Promoción de la Inversión Privada –COPRI–, *COPRI y Municipalidad de Lima firman Convenio de Cooperación y Asesoría para proyectos de concesión*, en [www.copri.org](http://www.copri.org)
- 84 INTERNET, [www.diccionarios.com](http://www.diccionarios.com)
- 85 Ministerio de Energía y Minas, Dirección de Normas Eléctricas, [www.mem.gob.pe](http://www.mem.gob.pe)

- 86 Ministerio de Energía y Minas, *Contrato Gas de Camisea, Contrato Boot Concesión de Transporte de Gas Natural por Ductos de Camisea al City Gate*, [www.mem.gob.pe](http://www.mem.gob.pe)
- 87 Ministerio de Energía y Minas, *Revista En Cifras*, [www.mem.gob.pe](http://www.mem.gob.pe)
- 88 PetroPerú, *Oleoducto Norperuano*, [www.petroperu.com](http://www.petroperu.com)
- 89 Walsh Perú, *Estudio de Impacto Ambiental y Social, Sistemas de Transporte de Gas Natural y de los Líquidos de Gas*, Camisea – Lima, [www.mem.gob.pe](http://www.mem.gob.pe)
- 90 Ministerio de Energía y Minas, Publicaciones, *Anuario Estadístico 2000*, [www.mem.gob.pe](http://www.mem.gob.pe)
- 91 Ministerio de Economía y Finanzas –MEF–, *Presupuesto 2002*, en [www.mef.gob.pe](http://www.mef.gob.pe)
- 92 Ministerio de Energía y Minas, Estadísticas, *Diez décadas de producción minera*, [www.men.gob.pe](http://www.men.gob.pe)
- 93 Ministerio de Energía y Minas, Noticias, *Prospectos mineros por privatizar este año podrían convertirse en megaproyectos*, [www.mem.gob.pe](http://www.mem.gob.pe)
- 94 Ministerio de Energía y Minas, Noticias, *Proyectos grandes de cobre significarían inversiones de más de mil millones de dólares*, [www.mem.gob.pe](http://www.mem.gob.pe)
- 95 El Ministerio de Pesquería, en [www.minpes.gob.pe](http://www.minpes.gob.pe), no brinda ninguna información sobre estas materias. Las cifras presentadas han sido obtenidas del Centro de Información y Documentación Empresarial sobre Iberoamérica, *Información de los países*, [www.cedeiber.com](http://www.cedeiber.com)
- 96 Instituto del Mar del Perú, *Estadísticas pesqueras*, [www.imarpe.gob.pe](http://www.imarpe.gob.pe)
- 97 Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación –FAO–, *Base de datos estadísticos, Agricultura, Población*, [www.fao.org](http://www.fao.org)
- 98 Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación –FAO–, *Base de datos estadísticos, Agricultura, Población*, [www.fao.org](http://www.fao.org)
- 99 Departamento Administrativo Nacional de Estadística –DANE–, Colombia, *Información estadística, Estadísticas*, [www.dane.gov.co](http://www.dane.gov.co)
- 100 Instituto Nacional de Estadísticas –INE–, *Estadísticas territoriales, Panorama regional*, [www.ine.cl](http://www.ine.cl)
- 101 Instituto Nacional de Estadística e Informática –INEI–, Biblioteca digital, Estadísticas, Economía, Departamentales, *Conociendo Lima*, [www.inei.gob.pe](http://www.inei.gob.pe)
- Sorprendentemente, el Consejo Nacional del Ambiente –CONAM–, en su Informe nacional sobre el estado del ambiente, en [www.conam.gob.pe](http://www.conam.gob.pe), afirma que en 1999 el aporte de Lima al PBI peruano fue 45 %. Y aún para mayor sorpresa, Samuel Gleiser Katz, Presidente de la Cámara de Comercio de Lima –personaje pues sobre cuya información poco deberíamos de dudar–, afirma por el contrario que es el 70 % (en *Descentralización y competitividad*, El Comercio, Lima, 24–01–02, p. A–15).
- ¡45–55–70%! Tan inconsistente y significativa disparidad nos hace recordar que, en las clases de economía en la universidad, hace ya 30 años, algunos catedráticos sostenían que en el Perú las cuentas nacionales se hacían con las cifras a las que daba un dardo sobre una guía telefónica. ¿Habrán cambiado las cosas? Porque, en todo caso, no parece.
- A diferencia de los otros países citados, ninguna entidad del Estado peruano informa, en cifras absolutas, la composición departamental del PBI. Y, menos aún, una serie histórica reciente. Se trata, sin duda, de una omisión censurable. ¿Cómo entonces el CONAM da una cifra como ésta, que por lo demás es inverosímil? Y la que proporciona Gleiser tampoco nos parece confiable ni razonable.
- 102 Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática –INEGI–, México, en [www.dgcnesy.inegi.gob.mx/pubcoy/estatal/pib/p93mex.html](http://www.dgcnesy.inegi.gob.mx/pubcoy/estatal/pib/p93mex.html)
- 103 Instituto Nacional de Estadísticas –INE–, Chile, *Estadísticas territoriales, Panorama regional*, [www.ine.cl](http://www.ine.cl)
- 104 Ministerio de Agricultura, *Estadística Agraria*, [www.minag.gob.pe](http://www.minag.gob.pe)
- 105 Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación –FAO–, *Base de datos estadísticos, Agricultura, Población*, [www.fao.org](http://www.fao.org)
- 106 Ministerio de Agricultura, *Estadística agraria, Indicadores productivos*, [www.minag.gob.pe](http://www.minag.gob.pe)
- 107 Información proporcionada directamente al autor por el Ing. Roberto Correa (27–01–02). No puede menos que preocupar la existencia de cifras tan significativamente dispares.
- 108 ¿Pueden considerarse las crisis algodónera y cañera como secuelas de la Reforma Agraria? No en el caso del algodón, para el que, como se ha visto, la precipitada caída comenzó seis años antes de la iniciación de aquélla. Todo indica sin embargo que la actual atomización de la producción sí es una derivación de la reforma. Y en el caso de la crisis cañera, no puede sostenerse tampoco que debe atribuirse exclusivamente a la drástica medida dispuesta por el gobierno del general Velasco.
- Porque, además de la Reforma Agraria, atentaron gravemente contra la agro–industria azucarera un sinnúmero

de otras medidas concurrentes, entre las que cabe destacar el nefasto rol descapitalizador que cumplieron las políticas de control de precios que rigieron hasta 1990; y las de control del tipo de cambio que impusieron los gobiernos militar y de García. Ambos controles afectaron seriamente los ingresos por ventas de azúcar, tanto en el mercado interno como en el exterior. Sin embargo, los costos internos, en mérito a una inflación desbordada, fueron elevándose desde 1973 a 1990.

Mas –como consta directamente al autor–, sería absurdo desconocer y dejar de mencionar el rol nefasto que cumplieron el APRA, y el sindicalismo aprista en el contexto señalado. Como si nada agravante ocurriera en el entorno, coadyuvaron decididamente a incrementar los gastos de producción, sacrificar la inversión productiva, disminuir la productividad agrícola e industrial, y a minar la moral y la disciplina laboral en las cooperativas azucareras.

Resulta pues obvio que, aunque con grave corresponsabilidad de parte de los trabajadores de las cooperativas, la crisis económica y el “fracaso” de la experiencia, fueron grotescamente monitoreados y sentenciados desde el exterior de las cooperativas azucareras, esto es, por los Gobiernos y en APRA.

Mas el centralismo, implícita pero objetivamente, también jugó lo suyo. Porque siempre estuvo presente en las decisiones “paternalistas”, autoritarias y populistas de control de precios del azúcar. Fueron “paternalistas” porque, sin pedido de parte, sustituyeron el derecho de decisión de los cooperativistas. Fueron autoritarias, porque sin más trámite fueron impuestas a la fuerza por el Gobierno. Y fueron populistas y clientelistas porque sólo tenían por objeto beneficiar a las poblaciones urbanas y, claro está, particularmente a la de Lima –cuya opinión tanto importa a gobiernos y políticos–.

En la práctica, e irresponsablemente, los gobiernos obligaron pues a las cooperativas a otorgar un subsidio implícito a la población de Lima. Y, a la postre, en una experiencia que en el largo plazo ha transcurrido sin pena ni gloria, las sacrificaron a cambio de los intereses de Lima.

Hoy, en el contexto de la privatización de la industria azucarera, ya no hay vuelta que dar al asunto. Así, a nuestro juicio, tras todo el proceso, impunemente ha quedado consumada una más entre muchas de las aberraciones político–sociales a los que se ha asistido en nuestra historia.

Mas estamos ante el riesgo de que, sin solución de continuidad, se embarque a la nueva industria azucarera en un fracaso también seguro. Porque a él podría arribarse si subsiste el contrabando masivo de azúcar que –según se denunció en el diario La República (26–01–02, p. 15) –, viene alcanzando la extraordinaria cifra de 100 000 toneladas anuales.

Si por otro lado se observa con detenimiento el gráfico que muestra la evolución del área cosechada de arroz, podrá percibirse que en el período 1970–80 se experimentó un cierto estancamiento. Y fue ése precisamente el lapso en que se afectó como parte de la Reforma Agraria los grandes y medianos predios arroceros. Sin embargo, también el arroz fue objeto de la política de control de precios, que sin duda coadyuvó a detener transitoriamente la expansión.

A diferencia de los casos de la caña de azúcar y el arroz, coincidiendo también con el inicio del proceso de Reforma Agraria, la superficie cultivada de papa sí experimentó una notable caída, que se prolongó incluso por algo más de veinte años, entre 1972 y 1994. No tenemos explicación completa para ese fenómeno, porque virtualmente la reforma no afectó, y mucho menos masivamente, a los productores de ese tubérculo.

- 109 Las cifras de los distritos departamentos del Perú han sido obtenidas de Ministerio de Agricultura, Estadística agraria, Indicadores productivos, [www.minag.gob.pe](http://www.minag.gob.pe) Y los promedios por país de Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación –FAO–, *Base de datos estadísticos*, Agricultura, [www.fao.org](http://www.fao.org)
- 110 Dato extraoficial. Sorprende que la estadística oficial del Ministerio de Agricultura no incluya los resultados de la producción de arroz en Arequipa, donde se siembran 20 mil hectáreas de ese cultivo. Más aún cuando dentro de ella, en la provincia de Camaná, con casi 8 mil hectáreas de arroz, se ostenta los record de rendimiento en el país, e incluso en el mundo.
- 111 Fuentes:  
Perú: Ministerio de Agricultura, *Diagnóstico sobre el crédito y financiamiento agropecuario en el Perú*, [www.minag.gob.pe](http://www.minag.gob.pe)  
Chile: Ministerio de Agricultura, Oficina de Estudios y Políticas Agrarias –ODEPA–, *Compendio Estadístico Silvoagropecuario*, [www.odepa.gob.cl](http://www.odepa.gob.cl)  
Colombia: Apolinar Díaz–Callejas, [www.apolinardiaz.org](http://www.apolinardiaz.org)
- 112 Alfonso Klauer, *El fenómeno océano–atmosférico del Pacífico Sur, un reto para la ciencia y la historia*, p. 56, INTERNET, [www.nuevahistoria.com](http://www.nuevahistoria.com)
- 113 Centro de Investigación y Promoción de Campesinado –CIPCA–, Piura, *Represa de Poechos*, [www.cipca.org.pe](http://www.cipca.org.pe)
- 114 Alfonso Klauer, *El fenómeno océano–atmosférico del Pacífico Sur, un reto para la ciencia y la historia*, p. 56, INTERNET, [www.nuevahistoria.com](http://www.nuevahistoria.com)

- 115 Ministerio de Agricultura, *Primer Compendio Estadístico Agrario 1950–91*, en Centro Peruano de Estudios Sociales –CEPES–, [www.cepes.org.pe](http://www.cepes.org.pe); y en Alfonso Klauer, *El fenómeno océano–atmosférico del Pacífico Sur, un reto para la ciencia y la historia*, p. 44, INTERNET, [www.nuevahistoria.com](http://www.nuevahistoria.com)
- 116 Ministerio de Agricultura, *Primer Compendio Estadístico Agrario 1950–91*, en Centro Peruano de Estudios Sociales –CEPES–, [www.cepes.org.pe](http://www.cepes.org.pe); y en Alfonso Klauer, *El fenómeno océano–atmosférico del Pacífico Sur, un reto para la ciencia y la historia*, p. 43, INTERNET, [www.nuevahistoria.com](http://www.nuevahistoria.com)
- 117 CNN, [www.cnn.com](http://www.cnn.com)
- 118 Alfonso Klauer, *El fenómeno océano–atmosférico del Pacífico Sur, un reto para la ciencia y la historia*, p. 32, INTERNET, [www.nuevahistoria.com](http://www.nuevahistoria.com)  
Pero en esa ocasión también anotamos que “no puede soslayarse que, en esa irresponsable conducta del Estado Peruano, mucho ha tenido que ver el por lo general frívolo y anecdótico contenido de la historiografía tradicional, para la que el recurrente e importantísimo fenómeno océano–atmosférico virtualmente no ha existido sino hasta estas dos últimas décadas del presente siglo, aun cuando las evidencias eran apabullantes desde los tiempos de la Colonia.
- 119 Al extremo que, el año 2000, uno de sus herederos, en actitud mendicante, sucumbió ante un puñado de dólares ante la mafia fuji–montesinista.
- 120 Reynaldo Trinidad, en *Consideran positivo incremento de precio de algodón en S/. 10 por quintal*, La República, Lima, 26–01–02, p. 14.
- 121 Centro de Investigación y Promoción de Campesinado –CIPCA–, Piura, *Construcción del Canal Miguel Checa*, [www.cipca.org.pe](http://www.cipca.org.pe)
- 122 En Armando Tealdo Alberti, *Proyectos de irrigación en el Perú, Situación, análisis y políticas*, 1995, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales –CLACSO–, [www.clacso.edu.ar](http://www.clacso.edu.ar)
- 123 Comisión de Promoción de la Inversión Privada –COPRI–, Agricultura, Tierras, [www.copri.org](http://www.copri.org)
- 124 Armando Tealdo Alberti, *Proyectos de irrigación en el Perú, Situación, análisis y políticas*, 1995, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales –CLACSO–, [www.clacso.edu.ar](http://www.clacso.edu.ar)
- 125 Ministerio de Agricultura, *Estadística agraria*, Estadística anual, Inversión en el Sector Agropecuario, Inversión pública y privada en el sector agrario por actividad productiva y servicios, 1999, [www.minag.gob.pe](http://www.minag.gob.pe)
- 126 Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación –FAO–, *Base de datos estadísticos*, Agricultura, [www.fao.org](http://www.fao.org)
- 127 Ministerio de Agricultura, *Estadística agraria*, Estadística anual, Comercio exterior agrario, [www.minag.gob.pe](http://www.minag.gob.pe)
- 128 Comisión de Promoción de la Inversión Privada –COPRI–, Infraestructura de Transporte, Redes viales, [www.copri.org](http://www.copri.org)  
Resulta absolutamente evidente que, como éste, los organismos centrales no se dan abasto para atender las enormes demandas del país. No obstante, son incapaces de, con hidalguía y patriotismo, admitirlo y reclamar ellos también la descentralización del país. No, actúan como el perro del hortelano.
- 129 Dicha variedad de arroz, traída de Filipinas –donde casi no se le consideraba apta para consumo humano–, desarrolló en el Perú una calidad muchísimo mejor, pero ligeramente inferior a la calidad promedio que se consume en Lima.
- 130 Véase Centro Internacional de la Papa –CIP–, [www.cgiar.org](http://www.cgiar.org)
- 131 Cálculos nuestros sobre la base de la información que provee la FAO, en [www.fao.org](http://www.fao.org)
- 132 Cálculos nuestros sobre la base de la información que provee la FAO, en [www.fao.org](http://www.fao.org)
- 133 En [www.panaderia.com](http://www.panaderia.com)
- 134 En [www.panaderia.com](http://www.panaderia.com)
- 135 Si bien son conocidas las razones de este fenómeno, en *El Niño–La Niña: El fenómeno océano–atmosférico del Pacífico Sur, un reto para la ciencia y la historia* ([www.nuevahistoria.com](http://www.nuevahistoria.com)) presentamos una extensa explicación del mismo.
- 136 En Ecocéanos, [www.geocities.com/ecoceanos](http://www.geocities.com/ecoceanos)
- 137 En diversos episodios del Fenómeno océano–atmosférico del Pacífico Sur se ha observado que, al propio tiempo de perjudicar la producción pesquera peruana, se beneficia la producción de granos en Estados Unidos. Así –según expresamos en *El Niño–La Niña...* (p. 19)–, Philipps y otros estudiosos han formulado un análisis económico del uso de los pronósticos del fenómeno climático “para incrementar los márgenes de ganancia y disminuir el riesgo para los agricultores norteamericanos de maíz”.
- 138 Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación –FAO–, *Base de datos estadísticos*, Pesca, [www.fao.org](http://www.fao.org)

- 139 En [www.aqua.cl](http://www.aqua.cl)
- 140 En [www.revistanauticaonline.com.br](http://www.revistanauticaonline.com.br)
- 141 En [www.prochile.cl](http://www.prochile.cl)
- 142 En [www.fao.org](http://www.fao.org)
- 143 En [www.europa.eu.int](http://www.europa.eu.int)
- 144 En [www.aque.cl](http://www.aque.cl)
- 145 En [www.elmundo.es](http://www.elmundo.es)
- 146 En [www.nautica.com.br](http://www.nautica.com.br)
- 147 En [www.europa.eu.int](http://www.europa.eu.int)
- 148 En [www.nautica.com.br](http://www.nautica.com.br)
- 149 Octavio Mavila, en [www.cosapi.com.pe](http://www.cosapi.com.pe)
- 150 Véase por ejemplo De cazadores a cultivadores del mar, en [www.idrinfo.idrc.ca/Archive/ReportsINTRA/pdfs/v19n2s/111645.pdf](http://www.idrinfo.idrc.ca/Archive/ReportsINTRA/pdfs/v19n2s/111645.pdf)
- 151 FAO, Noticias, Más hechos salientes del informe SOFÍA, en [www.fao.org/noticias](http://www.fao.org/noticias)
- 152 En *Asociación de Maricultura aprueba cultivo de pulpo*, en [www.noticias.co.cl](http://www.noticias.co.cl)
- 153 En El Mundo, España, 04 -02 -02, en [www.elmundo.es](http://www.elmundo.es)
- 154 Invertec Pesquera Mar Chiloé, en Corporación Interamericana de Inversiones, [www.iadb.org](http://www.iadb.org)
- 155 Óscar Chaparro, Balsas de mejillones en Chiloé, en [www.drinfo.idrc.ca/Archive/ReportsINTRA/pdfs/v18n2s/111464.pdf](http://www.drinfo.idrc.ca/Archive/ReportsINTRA/pdfs/v18n2s/111464.pdf)
- 156 Fuente, Ministerio de Agricultura, *Estadística Agraria*, Comercio Exterior Agrario, en [www.minag.gob.pe](http://www.minag.gob.pe)
- 157 Ministerio de Agricultura, *Estadística Agraria*, Comercio Exterior Agrario, en [www.minag.gob.pe](http://www.minag.gob.pe)
- 158 Para obtener este dato, hemos combinado la información que presenta la FAO (*Base de Datos Estadísticas*, Agricultura, Comercio, en [www.fao.org](http://www.fao.org)) para las exportaciones agropecuarias entre 1961 y 1989, con la que ofrece la Oficina de Estudios y Políticas Agrarias –ODEPA, Chile ([www.odepa.cl](http://www.odepa.cl))– para el período 1990–2000; y, en ausencia de información, hemos asumido además una tendencia lineal creciente para las exportaciones forestales entre 1961–89 (cuya repercusión es absolutamente irrelevante en el gráfico).
- 159 *Almanaque Mundial 2002*, Edit. Televisa, México, 2002, p. 49.
- 160 Ver [www.new7wonders.com/s/voting.php](http://www.new7wonders.com/s/voting.php)
- 161 Organización Mundial del Turismo, en [www.wto.org/spanish/tratop\\_s/serv\\_s/cuadro\\_s.doc](http://www.wto.org/spanish/tratop_s/serv_s/cuadro_s.doc)
- 162 Comunidad Andina, en [www.comunidadandina.org/estadisticas/comp9099/rubro10.htm](http://www.comunidadandina.org/estadisticas/comp9099/rubro10.htm) y Ministerio de Industria, Turismo y Negociaciones comerciales internacionales (Dirección de Migraciones y Naturalización, Oficina de Estadísticas, en INFORMACIÓN, [www.informacion.com/turismo/turiini.htm](http://www.informacion.com/turismo/turiini.htm)).  
Asumimos que la Comunidad Andina, a fin de proporcionar información consistente entre todos los países de la Región, realiza ajustes a las cifras oficiales, descartando por ejemplo a todos cuantos no son turistas propiamente dichos (como podría ser el caso de los peruanos que retornan de sus viajes al exterior, o a quienes llegan por viajes de negocios, etc.).
- 163 Si considerásemos totalmente válidas las cifras del Ministerio de Industria y Turismo, de haberse mantenido las cifras de 1980 –sólo episódicamente superadas en 1988–89–, y que recién alcanzaron a recuperarse y superarse consistentemente a partir de 1996, habrían ingresado al país cuando menos 3,9 millones de turistas más. Sólo por esta razón, el menor ingreso de divisas al país en el período 1980–95 habría sido pues del orden de 4 mil millones de dólares.
- 164 Organización Mundial del Turismo, en [www.wto.org/spanish/tratop\\_s/serv\\_s/cuadro\\_s.doc](http://www.wto.org/spanish/tratop_s/serv_s/cuadro_s.doc)
- 165 República Dominicana, en [www.dominicana.com.do/actualidad/estadisticas/welcome.htm](http://www.dominicana.com.do/actualidad/estadisticas/welcome.htm)  
Chile, en [www.ine.cl/chile\\_cifras/pdf/anuario99.pdf](http://www.ine.cl/chile_cifras/pdf/anuario99.pdf)  
Colombia, en [www.comunidadandina.org/estadisticas/comp9099/rubro10.htm](http://www.comunidadandina.org/estadisticas/comp9099/rubro10.htm)  
Otros, en [www.tourismwatch.de/esp/1esp/1esp.estadisticas/content.html](http://www.tourismwatch.de/esp/1esp/1esp.estadisticas/content.html)
- 166 En [www.qr.gob.mx/estadisticas/indicadores/diciembre99.htm](http://www.qr.gob.mx/estadisticas/indicadores/diciembre99.htm)
- 167 Organización Mundial del Turismo, en [www.wto.org/spanish/tratop\\_s/serv\\_s/cuadro\\_s.doc](http://www.wto.org/spanish/tratop_s/serv_s/cuadro_s.doc)
- 168 Instituto de Estudios Turísticos, España, en [www.iet.tourspain.es](http://www.iet.tourspain.es)
- 169 En [www.oas.org/TOURISM/estats.htm](http://www.oas.org/TOURISM/estats.htm)
- 170 En [www.comunidadandina.org/estadisticas/comp9099/rubro10.htm](http://www.comunidadandina.org/estadisticas/comp9099/rubro10.htm)

- 171 Cálculos propios sobre la base de datos proporcionados por el Ministerio de Industria, Turismo y Negociaciones comerciales internacionales, Dirección de Migraciones y Naturalización, Oficina de Estadísticas, en INFORMACIÓN, [www.informacion.com/turismo/turiini.htm](http://www.informacion.com/turismo/turiini.htm)
- 172 Eduardo Orrego Acuña, *Alexander von Humboldt: 200 años después*, El Comercio, Lima, 13-02-02, p. A-14.
- 173 Manuel Burga y Alberto Flores Galindo, *Apogeo y crisis de la República Aristocrática*, Rikchay Perú, 4ª edic., Lima, 1987, p. 15.
- 174 Véase, *Estadísticas Regionales de Turismo*, en [www.oas.org/TOURISM/stats\\_es.pdf](http://www.oas.org/TOURISM/stats_es.pdf)
- 175 Ministerio de Industria, Turismo y Negociaciones comerciales internacionales, Turismo, en [www.mitinci.gob.pe](http://www.mitinci.gob.pe)
- 176 INFORMACIÓN, Noticias, Febrero 2002, [www.informacion.com/informacion/noticias/articulosturismo2.htm](http://www.informacion.com/informacion/noticias/articulosturismo2.htm)
- 177 En [www.misterios.hypermart.net/macjhu\\_pichu.htm#MACHUCADAS](http://www.misterios.hypermart.net/macjhu_pichu.htm#MACHUCADAS)
- 178 En [www.misterios.hypermart.net/macjhu\\_pichu.htm#MACHUCADAS](http://www.misterios.hypermart.net/macjhu_pichu.htm#MACHUCADAS)
- 179 Comisión de Promoción de la Inversión Privada –COPRI–, Turismo, Febrero 2002, en [www.copri.org](http://www.copri.org)
- 180 INFORMACIÓN, Turismo, Recursos turísticos, en [www.informacion.com/turismo/turiini.htm](http://www.informacion.com/turismo/turiini.htm)
- 181 INFORMACIÓN, Turismo, Perfil del turista, en [www.informacion.com/turismo/turiini.htm](http://www.informacion.com/turismo/turiini.htm)
- 182 Remy Leroux Monet, *Perfil del Mercado Turístico Emisor Europeo*, en [www.acepesa.or.cr/perfil.htm#3](http://www.acepesa.or.cr/perfil.htm#3)
- 183 Instituto Nacional de Estadísticas –INE–, Chile, en [www.ine.cl](http://www.ine.cl)
- 184 INFORMACIÓN, Turismo, Infraestructura hotelera, en [www.informacion.com/turismo/turiini.htm](http://www.informacion.com/turismo/turiini.htm)
- 185 En [www.mcx.es/turismo/infopais/Peru/Peru.htm](http://www.mcx.es/turismo/infopais/Peru/Peru.htm)
- 186 En INFORMACIÓN, [www.informacion.com/turismo/turiini.htm](http://www.informacion.com/turismo/turiini.htm)
- 187 En INFORMACIÓN, [www.informacion.com/turismo/turiini.htm](http://www.informacion.com/turismo/turiini.htm) Pero una vez más aquí las cifras del sector turismo adolecen de serias inconsistencias. Así, mientras una página internacional: [www.mcx.es/turismo/infopais/Peru/Peru.htm](http://www.mcx.es/turismo/infopais/Peru/Peru.htm) indica que en el año 2000 en el Perú hubo sólo 944 mil pernoctaciones para 1 027 000 turistas, lo que arroja un índice de pernoctación de 0,9 días/turista; el dato oficial que recoge INFORMACIÓN indica que hubo 2,7 millones de pernoctaciones entre 1,4 millones de turistas, con un índice de 1,91 días por turista.
- 188 Remy Leroux Monet, *Perfil del Mercado Turístico Emisor Europeo*, en [www.acepesa.or.cr/perfil.htm#3](http://www.acepesa.or.cr/perfil.htm#3)
- 189 En INFORMACIÓN, [www.informacion.com/turismo/turiini.htm](http://www.informacion.com/turismo/turiini.htm)
- 190 Carlos Zúñiga, Presidente de la Cámara Nacional de Turismo del Perú, 04-01-02, en [www.elcomerciope.com.pe](http://www.elcomerciope.com.pe)
- 191 Congresista por el APRA (2001–2006), Proyecto de Ley 0214 sobre Ley de Rentas de Aduanas, en [www.asesor.com.pe/teleley/Proyectot/proyecto0214.htm](http://www.asesor.com.pe/teleley/Proyectot/proyecto0214.htm)
- 192 Congreso de la República, Archivo Digital, Decreto Ley N° 11008, Art. 1°, en [www.congreso.gob.pe](http://www.congreso.gob.pe)
- 193 Congreso de la República, Archivo Digital, Ley N° 24017, en [www.congreso.gob.pe](http://www.congreso.gob.pe)
- 194 Congreso de la República, Archivo Digital, Ley N° 27613, en [www.congreso.gob.pe](http://www.congreso.gob.pe)
- 195 Superintendencia Nacional de Aduanas –SUNAD–, Transparencia, Organización, en [www.aduanet.gob.pe](http://www.aduanet.gob.pe)
- 196 Tal es el monto que corresponde al 20 % del “Fondo Educativo” que prevee la ley, que a su vez es el 10 % del monto del canon, que el año 2000 se elevó a la suma de 38,8 millones de dólares (en Proyecto de Ley 0214, [www.congreso.gob.pe](http://www.congreso.gob.pe))
- 197 En Proyecto de Ley 0214, [www.congreso.gob.pe](http://www.congreso.gob.pe)
- 198 En Proyecto de Ley 0214, [www.congreso.gob.pe](http://www.congreso.gob.pe)
- 199 Superintendencia Nacional de Aduanas del Perú – SUNAD–, en Instituto Nacional de Estadística e Informática –INEI–, [www.inei.gob.pe](http://www.inei.gob.pe)
- 200 Ministerio de Economía y Finanzas –MEF–, *Carta de Intención con el Fondo Monetario Internacional 2002–2003*, en [www.mef.gob.pe](http://www.mef.gob.pe)
- 201 Para el caso de los presupuestos estatales, a fin de hacer consistentes las cifras, estamos considerando los presupuestos de egresos que, como se sabe, se financian con tributos, ingresos por privatizaciones y endeudamiento externo. Y, específicamente, estamos asumiendo 10 000 y 17 600 millones de dólares para el Perú y Chile, respectivamente.
- 202 En el ejercicio se está considerando –arbitrariamente– que el íntegro de cada presupuesto se financia con recursos internos sin endeudamiento.
- 203 Ministerio de Economía y Finanzas, *Carta de Intención con el Fondo Monetario Internacional 2002–2003*, en [www.mef.gob.pe](http://www.mef.gob.pe)

- 204 Superintendencia Nacional de Administración Tributaria –SUNAT–, *Estadísticas*, en [www.sunat.gob.pe](http://www.sunat.gob.pe)
- 205 Ministerio de Economía y Finanzas, *Distribución del Fondo de Compensación Municipal 2001*, y *Presupuesto 2002*, en [www.mef.gob.pe](http://www.mef.gob.pe)
- 206 Constitución Política del Perú, 1993. Título IV: De la Estructura del Estado: Capítulo I, Poder Legislativo; Capítulo IV, Poder Ejecutivo; y Capítulo VIII, Poder Judicial.
- 207 Constitución Política del Perú, 1993. Capítulo XIII.
- 208 Organismo Supervisor de la Inversión en Infraestructura de Transportes de Uso Público –OSITRAN–, en [www.ositran.gob.pe](http://www.ositran.gob.pe)
- 209 ESSALUD, en [www.essalud.sld.pe](http://www.essalud.sld.pe)
- 210 Según declaró en el Congreso, Rafael Villegas, Presidente Ejecutivo de ESSALUD, 28–02–02.
- 211 SEDAPAL, en [www.sedapal.com.pe](http://www.sedapal.com.pe)
- 212 Gobierno de Chile, Presidencia de la República, *Dotación efectiva del personal civil del Gobierno Central al 21 de mayo de 2000*.
- 213 Ministerio de Economía y Finanzas, *Proyecto del Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2002*, Distribución Institucional del Egreso por Grupo Genérico de Gasto, en [www.mef.gob.pe](http://www.mef.gob.pe) Salvo indicación en contrario, toda la información que se presenta en adelante proviene de esta fuente.
- 214 No incluye “inversiones financieras”, “servicio de deuda” ni “reserva de contingencia”
- 215 El nombre completo es Ministerio de Industria, Turismo, Integración y Negociaciones Comerciales Internacionales.
- 216 El nombre completo es Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual.
- 217 El nombre completo es Programa de Apoyo al Repoblamiento y Desarrollo de Zonas de Emergencia.
- 218 ESSALUD, en [www.essalud.sld.pe](http://www.essalud.sld.pe) Este es el único caso en que, en extraña no publicación de la cifra correspondiente a egresos, la cifra anotada es la de sus Ingresos por Aportaciones, pero de 1999, cuya memoria es la única que aparece en INTERNET (27–02–02). Y, como está dicho, el número de sus trabajadores corresponde al año 2002.
- 219 Banco Central de Reserva del Perú, *Estados Financieros 2000*, en [www.bcrp.gob.pe](http://www.bcrp.gob.pe)
- 220 Comisión de Promoción de la Inversión Privada –COPRI–. No publica sus estados financieros ((27–02–02).
- 221 Página web no accesible (27–02–02).
- 222 Organismo Supervisor de la Inversión en Energía –OSINERG– ([www.osinerg.org.pe](http://www.osinerg.org.pe)). Página web de la “Memoria 2000” no accesible en la fecha de revisión (27–02–02).
- 223 Organismo Supervisor de la Inversión en Infraestructura de Transportes de Uso Público –OSITRAN–, *Presupuesto 2002*, en [www.ositran.gob.pe](http://www.ositran.gob.pe)
- 224 Organismo Supervisor de la Inversión Privada en Telecomunicaciones –OSIPTEL–, *Resultados 2001*, en [www.osiptel.gob.pe](http://www.osiptel.gob.pe)
- 225 Resulta insólito que la Superintendencia de Banca y Seguros (y Sistemas Privados de Pensiones), publicando en su página web los estados financieros de múltiples instituciones privadas y públicas, no publique en cambio los suyos (27–02–02)
- 226 Superintendencia Nacional de Administración Tributaria –SUNAT–, *Resultados 2001*, en [www.sunat.gob.pe](http://www.sunat.gob.pe)
- 227 Superintendencia Nacional de Aduanas –SUNAD–, *Resultados 2001*, en [www.aduanet.gob.pe](http://www.aduanet.gob.pe)
- 228 Superintendencia Nacional de Servicios de Saneamiento –SUNASS–, *Resultados 2000*, en [www.sunass.gob.pe](http://www.sunass.gob.pe)
- 229 Como podrá apreciarse en cada una de las notas siguientes, lamentablemente la información que publican las distintas entidades no es rigurosamente consistente entre sí. No obstante, resulta útil para dar una idea aproximada del orden de magnitud del movimiento de las empresas.
- 230 Banco de la Nación –BN– ([www.bn.com.pe](http://www.bn.com.pe)), *Estados Financieros 2000*, Gastos de Personal y Operación, en Superintendencia de Banca y Seguros (y Sistemas Privados de Pensiones), en [www.sbs.gob.pe](http://www.sbs.gob.pe)
- 231 Los estados financieros del Banco de Materiales no aparecen en la página web de la Superintendencia de Banca y Seguros (y Sistemas Privados de Pensiones), en [www.sbs.gob.pe](http://www.sbs.gob.pe)
- 232 Corporación Financiera de Desarrollo SA –COFIDE– ([www.cofide.com.pe](http://www.cofide.com.pe)), Gastos de Personal y Administración, *Estados Financieros 2001*, en Superintendencia de Banca y Seguros (y Sistemas Privados de Pensiones), en [www.sbs.gob.pe](http://www.sbs.gob.pe)
- 233 ELECTROPERÚ SA, 1999, Gastos de Administración y Ventas, y Ventas, en [www.electroperu.com.pe](http://www.electroperu.com.pe)

- 234 Petroleos del Perú SA –PETROPERÚ–, Gastos de Personal y de Ventas, *Memoria 2000*, en [www.petroperu.com](http://www.petroperu.com)
- 235 SEDAPAL, 2000, en [www.sedapal.com.pe](http://www.sedapal.com.pe)
- 236 Ministerio de Economía y Finanzas, *Proyecto del Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2002*, Distribución Institucional del Egreso por Fuentes de Financiamiento, en [www.mef.gob.pe](http://www.mef.gob.pe)
- 237 El Comercio, *Gobierno plantea pacto nacional de cinco puntos a largo plazo*. Participarán varios consejeros internacionales y Transparencia, Lima, 01-03-02, p. A-1.  
El Comercio, *Toledo invita al diálogo, en carta abierta a todos los peruanos*, Lima, 3-03-02, p. A-7.
- 238 Ministerio de Economía y Finanzas, *Proyecto del Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2002*, Distribución Institucional del Egreso por Grupo Genérico de Gasto, Anexos 3A y 3B, en [www.mef.gob.pe](http://www.mef.gob.pe)



## Índice de Gráficos

1	Criterio de delimitación de activos en distritos rurales . . . . .	10
2	Criterio de delimitación de activos en distritos rurales / Casos . . . . .	10
3	Fondo de Compensación Municipal 2002 . . . . .	20
4	100 años de producción minera en el Perú . . . . .	41
5	Exportaciones pesqueras / Valor actualizado . . . . .	44
6	Proyección de ingresos del Estado . . . . .	51
7	Producción de petróleo . . . . .	59
8	Energía eléctrica vendida y facturación . . . . .	69
9	Evolución del consumo residencial promedio . . . . .	70
10	Perú – Chile: comparación de la realidad eléctrica . . . . .	71
11	Coeficientes de electrificación (%) . . . . .	74
12	Sistema eléctrico 2000 – 2010 . . . . .	79
13	Oleoducto Nor Peruano . . . . .	80
14	100 años de producción minera / Proyección al 2021 . . . . .	84
15	Exportaciones pesqueras / Proyección al 2021 . . . . .	86
16	Proceso de urbanización / Perú – Chile . . . . .	89
17	Concentración poblacional y PBI, Colombia, Perú y Chile . . . . .	89
18	PBI Agropecuario–forestal / Perú y Chile y per capita agropecuario–forestal	90
19	% PBI Agropecuario–forestal sobre PBI Total . . . . .	91
20	Superficies cultivadas de principales cultivos . . . . .	92
21	Caña de azúcar / Superficie cultivada y producción . . . . .	94
22	Estructura de la propiedad agraria . . . . .	96
23	Algodón: impacto del Fenómeno océano–atmosférico del Pacífico Sur . . . . .	98
24	PBI Agropecuario–forestal: impacto del Fen. océano–atmosf. del Pac. Sur . . . . .	100
25	Inversión en Sector Agropecuario–forestal . . . . .	107
26	Equipamiento agrícola . . . . .	108
27	Ingesta de calorías y proteínas . . . . .	110
28	Balanza comercial agropecuaria: valores y tendencias . . . . .	111
29	Consumo de papa y arroz por habitante . . . . .	113
30	Arroz: producción + importación = consumo . . . . .	113
31	Trigo: producción + importación / Perú – México . . . . .	115
32	Producción de carnes (producción y producción por habitante) . . . . .	116
33	Producción y stock agropecuaria . . . . .	117
34	Maíz: consumo y Producción vs. Importación . . . . .	118
35	Maíz: Perú – Brasil, Rendimientos por hectárea . . . . .	119
36	Perú: extracción pesquera . . . . .	120
37	Consumo interno de harina de pescado e importación de maíz . . . . .	121
38	Perú – China: extracción pesquera . . . . .	121
39	Perú: consumo interno de pescado (fresco, congelado, enlatado, etc.) . . . . .	122

40	Consumo per capita de pescado y derivados (varios países) . . . . .	123
41	Perú: exportaciones silvo–agropecuarias . . . . .	126
42	Exportaciones silvo–agropecuarias y proyección al 2021 . . . . .	128
43	Flujos turísticos al Perú . . . . .	129
44	Turismo receptivo en América Latina . . . . .	129
45	Días de pernoctación por turista . . . . .	136
46	Turistas por habitante (varios países) . . . . .	137
47	Proyecciones de turismo receptivo en el Perú . . . . .	138
48	Importaciones: Perú y Chile . . . . .	143
49	Recaudación en aduanas . . . . .	143
50	Importaciones por aduana . . . . .	143
51	Perú: exportaciones por aduana . . . . .	144
52	Chile: exportaciones por región . . . . .	144
53	Importaciones: Perú y México . . . . .	145
54	Perú: importaciones que debieron darse . . . . .	145
55	Proyección de importaciones por habitante . . . . .	145
56	Metas de importación, Lima – Regiones . . . . .	148
57	Canon proyectados 2002 – 2021 y valor de la producción y los servicios . . .	149
58	Evolución del canon 2002 – 2021 . . . . .	150
59	Alternativas de incremento del PBI per capita . . . . .	153
60	Proyecciones de evolución del Presupuesto Estatal . . . . .	155
61	Metas de reestructuración del Presupuesto Estatal . . . . .	156
62	Metas de evolución de los Presupuestos Regionales . . . . .	157
63	Propuesta del Mef para la distribución del canon minero 2002 . . . . .	160
64	Recaudación fiscal por tipo de impuestos . . . . .	161
65	Recaudación total de impuestos, Lima vs. Provincias . . . . .	167
66	Cronograma general de Reestructuración y Descentralización del Estado . .	191
67	Propuesta de evolución del Presupuesto Estatal 2003 – 2020 . . . . .	202
68	Cronograma Específico de Reestructuración y Descentralización . . . . .	204
	Detalles del cronograma (1) . . . . .	205
	Detalles del cronograma (2) . . . . .	206

Háganos llegar  
sus críticas y sugerencias a  
[klauer@nuevahistoria.com](mailto:klauer@nuevahistoria.com)  
[nuevahistoria@terra.com.pe](mailto:nuevahistoria@terra.com.pe)