

U  
N  
E  
X  
P  
O

UNIVERSIDAD NACIONAL EXPERIMENTAL POLITÉCNICA  
“ANTONIO JOSÉ DE SUCRE”  
VICE-RECTORADO PUERTO ORDAZ  
DEPARTAMENTO DE INGENIERÍA INDUSTRIAL  
*INGENIERÍA FINANCIERA*

# ***Descentralización y Economía***

**Profesor :**

MSc. Ing. Iván Turmero

**Integrantes :**

Betancourt Virginia

Aguirre Kimberling

Figueroa Mery

Solano Darianna

U  
N  
E  
X  
P  
O

Ciudad Guayana; Noviembre 2011

## **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.

### **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**

Actualmente, los distritos y provincias eminentemente rurales son geográficamente inmensos. 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.

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**

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.

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.

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.

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.

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, porque 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.

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 población 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

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 “sólo” tienen que arrancarle 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 inmediato 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.

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 des centralizadamente 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 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.

### **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, repotenciarán 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, los distritos del departamento de Lima reciben más transferencias que todos los de otros diez departamentos del país juntos.

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 región, 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.

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.

## **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 productora.

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.

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. 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.

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 especifica 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°

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**

¿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 antis 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 progresivo 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).

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. Reprochable 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?

### **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.

### **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 4.

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).

.

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 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?

### ***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 tránsfugas, 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.

¿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 5–, 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.

### **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.

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

### Concepto

### Empresas petroleras

	“A”	“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

### Distintos canon posibles

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.

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).

Concepto	Empresas mineras	
	“X”	“Y”
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

#### Distintos canon legislados

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 7 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 %...” 8. Más adelante, durante el mismo debate, Jurado –y gran parte de los miembros del Congreso– fueron claramente ilustrados por el congresista Manuel Masías 9. 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 Paniagua, 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.

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.

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 10, 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 11.

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 12. 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 13, 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
Total			82 602

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

Hacia 1820, sin embargo, y según hizo saber San Martín al gobierno inglés, las exportaciones peruanas eran de 6,2 millones de pesos 16. De ese monto, Luis Benjamín Cisneros estimó que el 52 % era por exportación de minerales 17. 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 18:

	Período		Valor	Crecim.
Producto	Año	Año	exportado	promed.

	Inicial	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 19:

Producto	Período		Valor		Crecim.
	Año	Año	exportado		promed.
	Inicial	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 estuvieron 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 20—, 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
Total	82 988,5		7 175,9

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 21, 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

A su turno, y conforme presenta el Ministerio de Agricultura 22, 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 23 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 24 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 25, equivalentes a 3 150 millones de dólares actuales. En tanto que las importaciones eran del orden de 16 000 000 26. 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.

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 % 28. Y, en 1887, durante el proceso de recuperación post bélico, las rentas de aduana representaron el 80 % de los ingresos fiscales 29.

El resumen general, por períodos, es el siguiente:

		Valor	Canon
Productos	Período	Prod / Exp	no Distr.
		Millones \$	Millones \$
Siglo XIX			
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
Siglo XIX–XX			
Caucho		?	397
Aduanas	1820–2001	98 700	9 870
Siglo XX			
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
Total			80 548

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 30. O las ventas de cinco años de la Mitsubishi 31, 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:

	Monto	%
Concepto	Millones de \$	
<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
Total	447 580	49,6

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.

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” 32.

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.

El desarrollo, sin embargo, y como se ha visto en Rebelión contra el centralismo, tiene como prerequisite 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.

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.

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 récord, 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.**

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.

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.

### **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 mí”.

### **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.

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 el 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”.

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.

### **Canon federal, canon descentralista.**

Independientemente de su valor, hoy se entiende el canon como una fracción que el Estado central cede a las provincias. 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.

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.

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 ésta: “Tributo que se paga al Estado o al dueño de un terreno por el derecho de explotar fuentes de petróleo u otros yacimientos minerales, y, por extensión, otros recursos naturales.

### **Canon de producción.**

En este caso 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. Y, según el mismo *Anuario* del Ministerio de Energía y Minas, en millones de dólares, éstos habrían sido los canon repartidos entre todos los departamentos involucrados.

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).

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.

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 cálculos 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.

### **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.

La regalía base pactada equivale al 37,24 % 46 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

Canon = 6 936

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 47, en ambos casos durante el debate parlamentario de la Ley de Canon.

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. 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 47, en ambos casos durante el debate parlamentario de la Ley de Canon.

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 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.

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.

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 76. ¿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?.

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 78, 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.

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.**

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” 84. 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 85 (distinguimos entre “reservada” y “debería reservarse” porque en Lima y en lugares del Perú, ante la indiferencia posibles 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 86.

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 87. A fines del 2000, aún carecían de interconexión los departamentos de Cajamarca, Amazonas, Loreto, Madre de Dios y Tacna. En lo que a transporte de petróleo se refiere, nuestra experiencia se inició en 1977.

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:

<b>Servidumbre</b>	<b>Canon Anual</b>	<b>Años</b>	<b>Canon Total</b>
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.**

En relación con la gran minería, el país debe ser muy consiente 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. 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.

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 tienen 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.

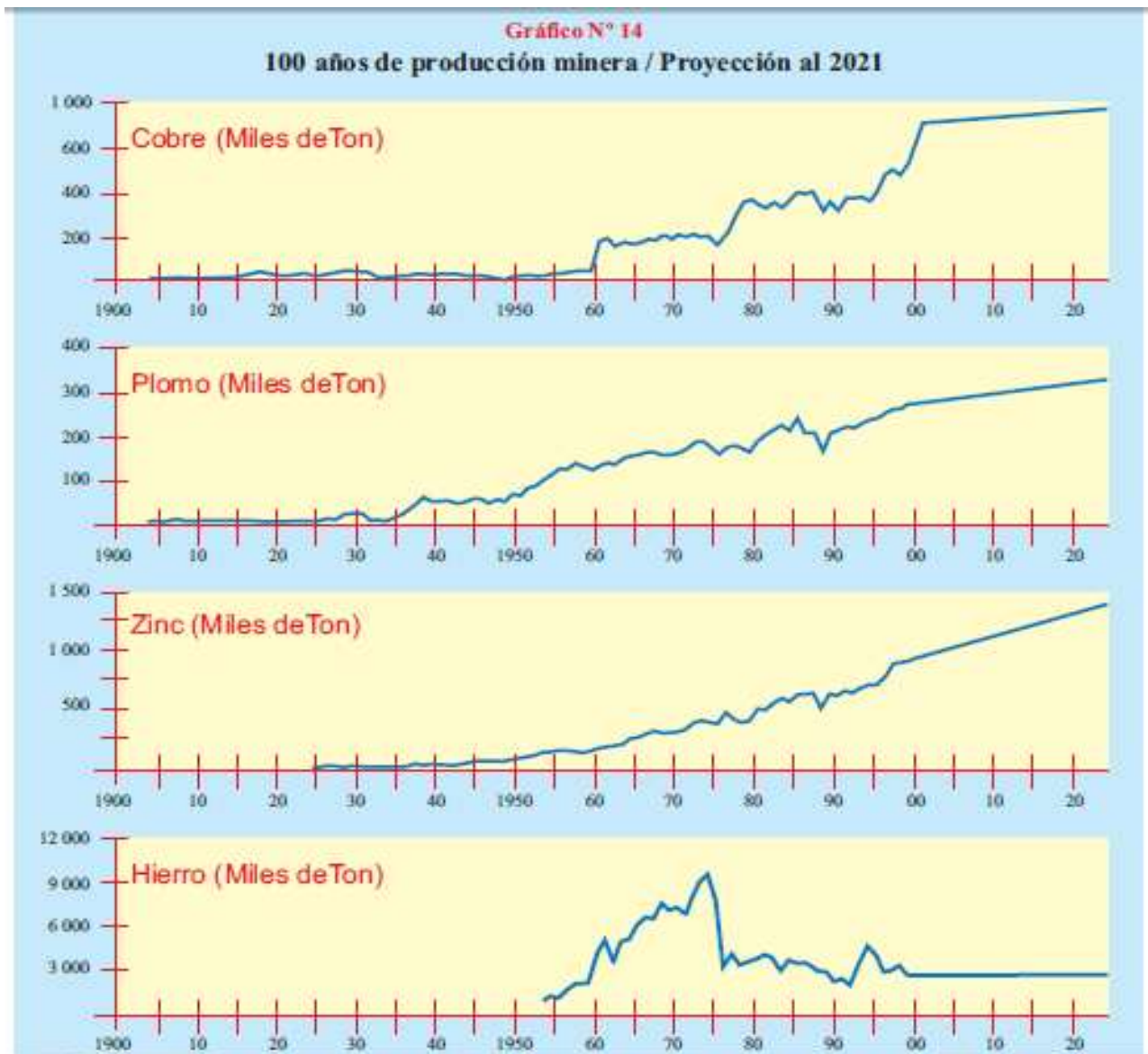
Y una parte de ella en los casos donde tales ingresos sean menores.

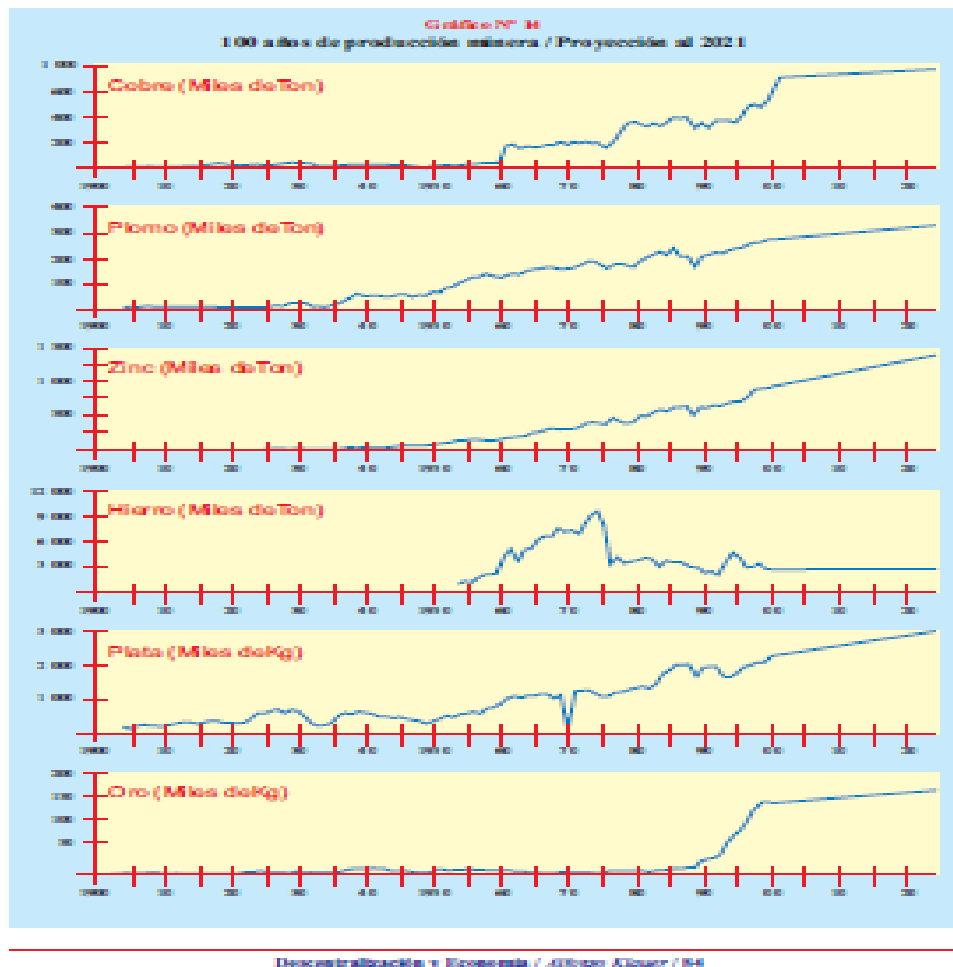
Así, con las cifras antes mostradas, y asumiendo para efectos de ilustración que lo captado por impuesto a la renta fuera el total pertinente para canon captado por el Estado, mientras que el canon teórico (y máximo) a repartir equivaldría a 350,3 millones de soles; en la práctica el canon real sólo 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.

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, se estima un canon minero total de sólo 37,6 millones.





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 fosfatos de Bayóvar 93. Por lo demás, según reconocen las autoridades en la materia “solamente se ha estudiado el 10 % del potencial minero existente en el país” 94.

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.

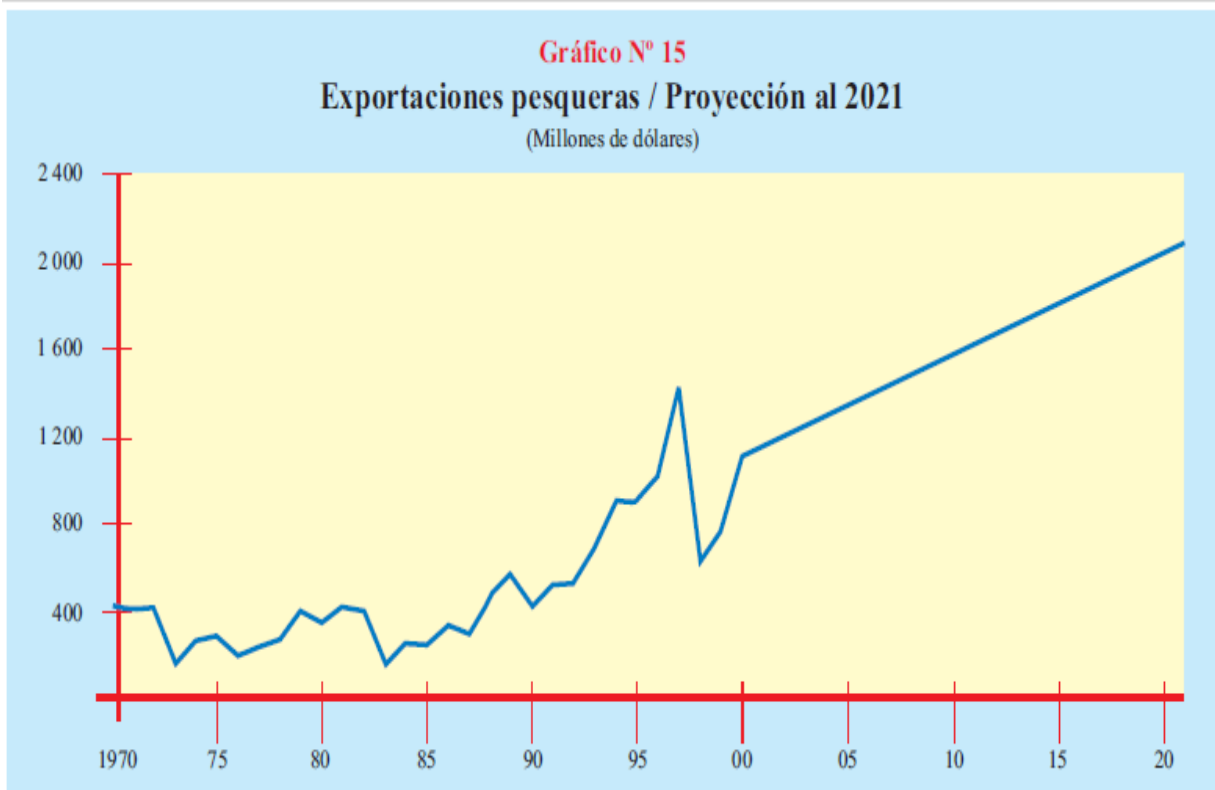
No obstante, ninguna de esas impresionantes cifras ha sido suficiente para consolidar la industria pesquera peruana. Es una industria sobreendeudada, sobredimensionada y tecnológicamente anticuada e ineficiente. Sus activos más importantes están constituidos por apenas 87 fábricas, abastecidas por 330 barcos pesqueros (bolicheras). Y, en total, la producción del sector representa escasamente el 1 % del PBI del Perú 95.

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 acarrear 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.



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 96.

No obstante, 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.**

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.

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.

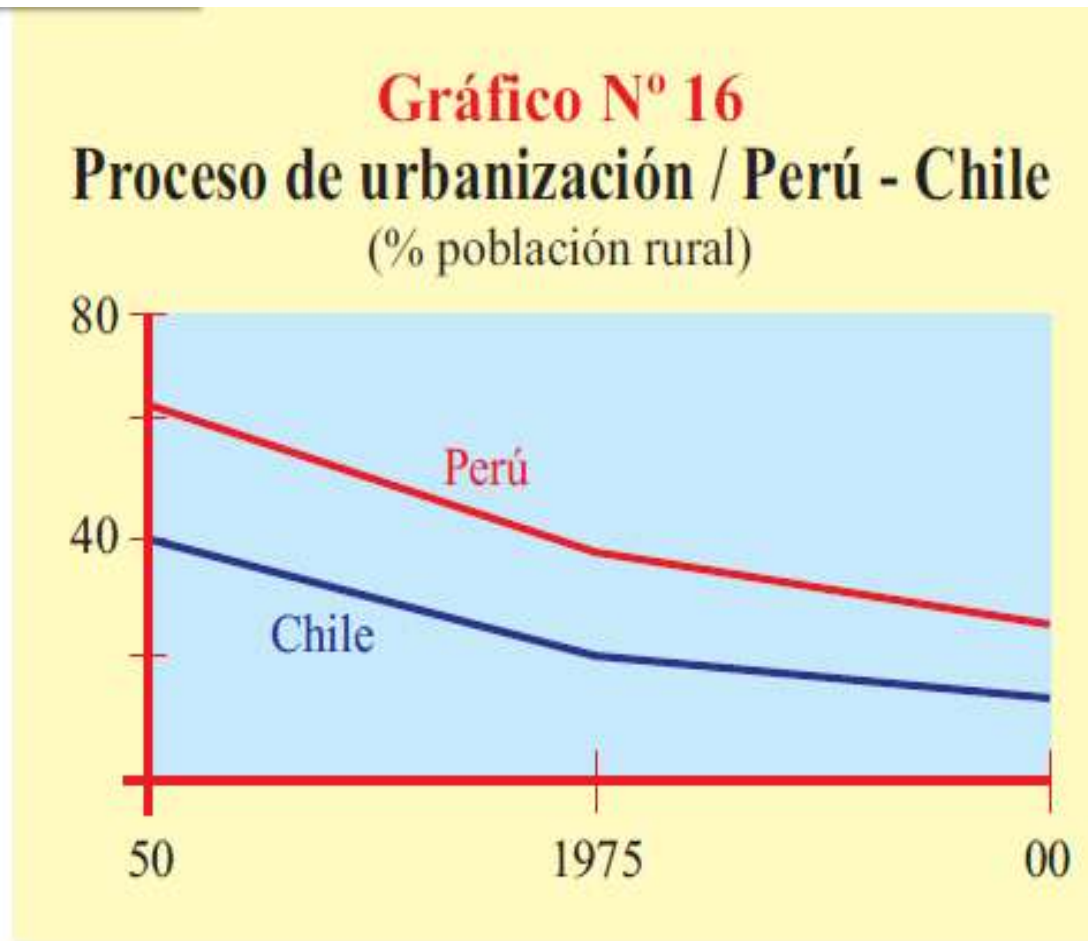
Dichos mercados integrados fueron a su vez la base de una industria igualmente descentralizada. Ésta, por su parte, en su proceso de expansión y desarrollo, reclamó el desarrollo de la minería, la energía, etc. Y todas ellas, para el intercambio correspondiente, acrecentaron y fortalecieron la red de 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 recorriendo 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.

En el Gráfico 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 %) 98. 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. Más considérese también el caso de México. En éste, en el Distrito Federal, está concentrado el 21 % de la población de dicho país.

Como a su vez muestra el Gráfico, 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



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.

Gráfico N° 18

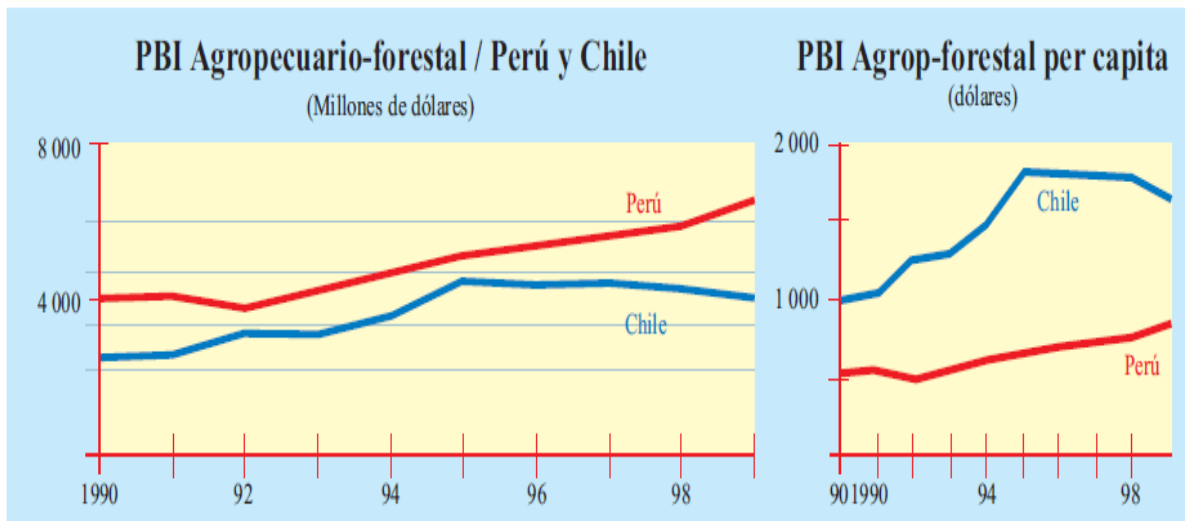


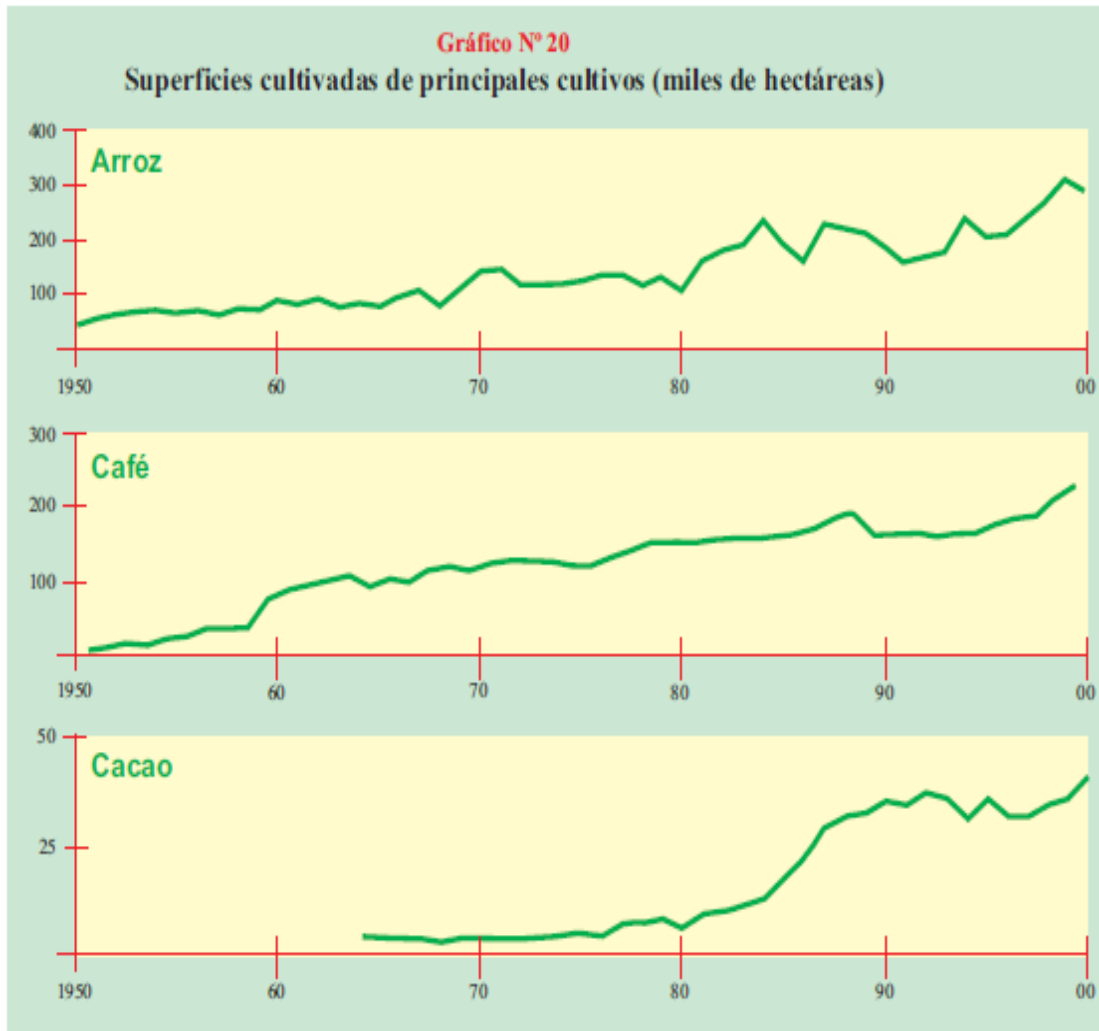
Gráfico N° 19



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 % 106 de la producción arrocería 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 hectárea cosechada 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 espontaneísticamente, 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 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, fitosanitaria, 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 ésta.

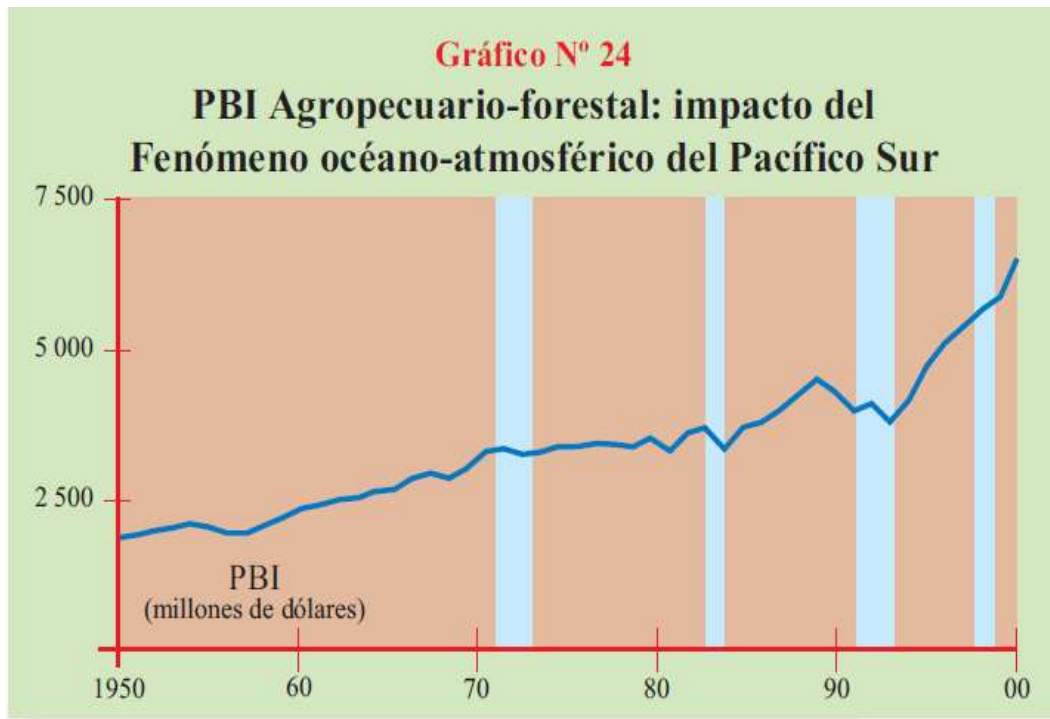
Por el contrario, si como hemos propuesto anteriormente, logramos que cada valle esté bajo una sola autoridad provincial, es bastante más probable que cada una de éstas, próxima e identificada con los productores, logre importantes progresos en relación con el objetivo que hemos señalado.

### **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.

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 Cumaná compensó las caídas de los productores norteños).

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, 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 supuesto, 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 117, buena parte de esa suma representa los daños ocasionados al Perú.

Por su parte, a los medianos y grandes agricultores como por ejemplo a los algodonereros 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.**

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 algodónero, 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 grandes 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.**

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”?

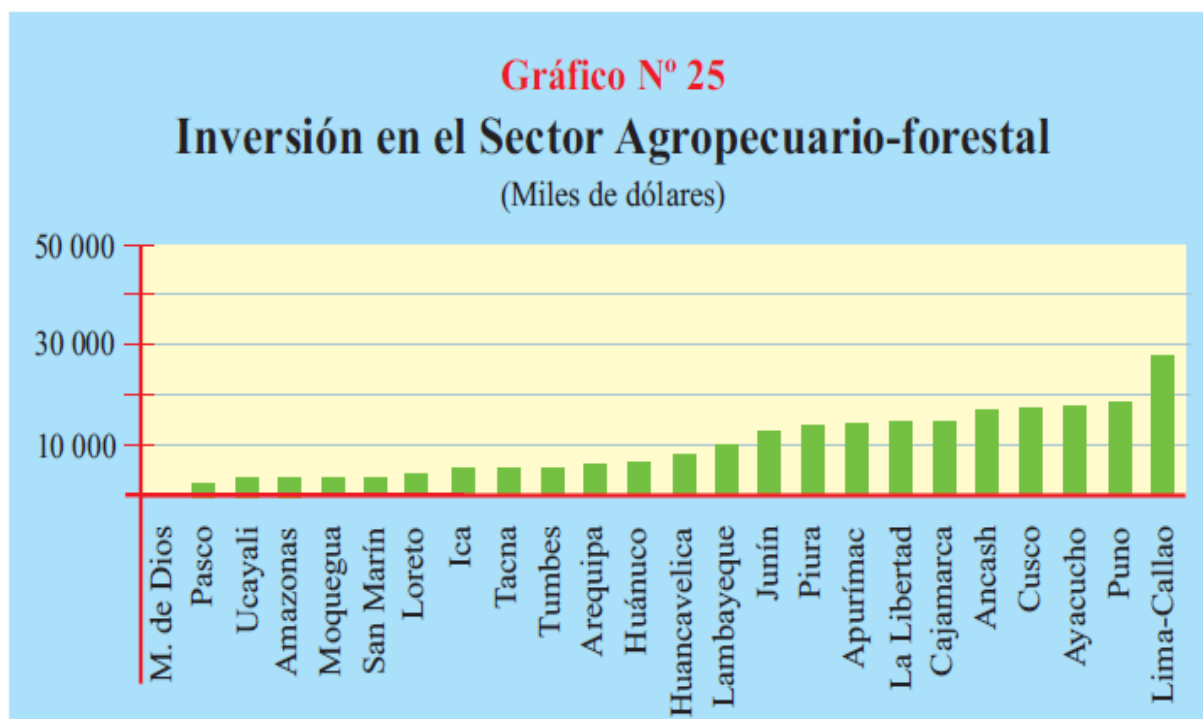
¿Conocen a ciencia cierta nuestras autoridades, cuán alterados han quedado los supuestos iniciales de rentabilidad económico financiera de la inversión, con las tan accidentadas trayectorias de los proyectos? ¿Comparten con nosotros la sospecha de que las prolongadas dilaciones han convertido en negativa 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 125. Excluyendo los montos orientados a crédito 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.



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

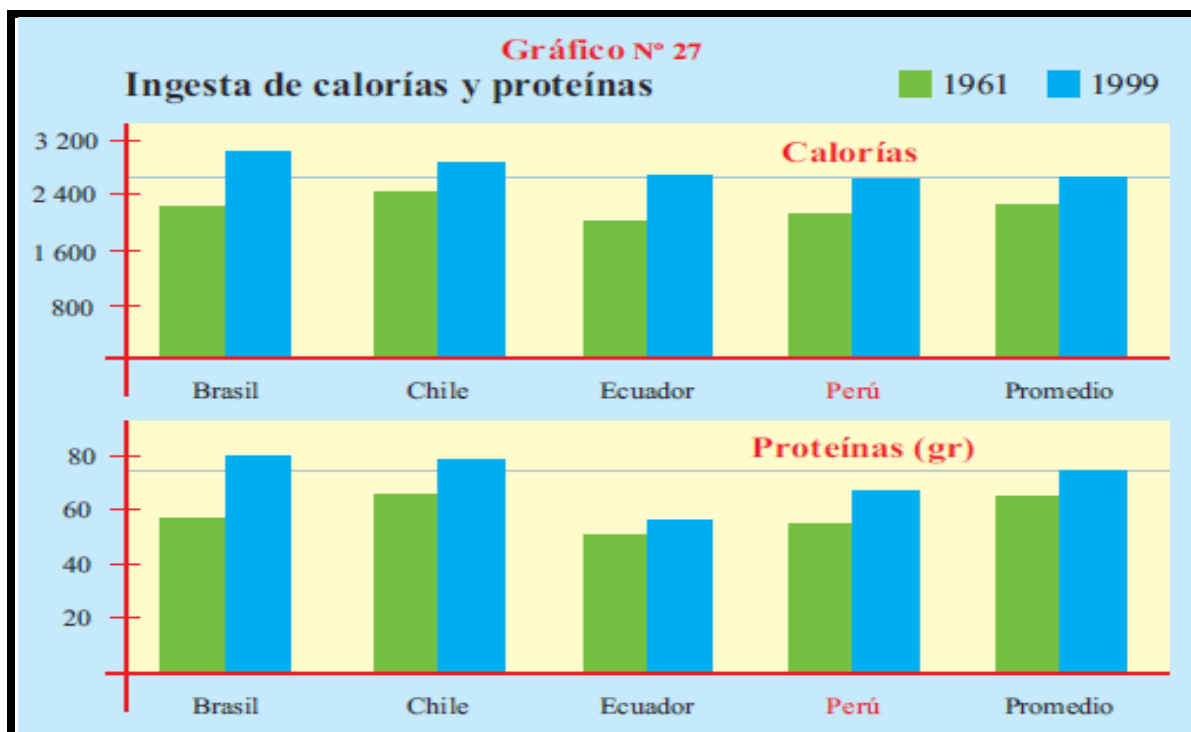
A pesar de nuestra milenaria tradición agrícola, las “modernas” pero perniciosas políticas agrarias que han prevalecido –centralistas, proexportadoras, “agroindustriales” más que alimentarias, etc., no han podido dar sino penosos resultados.



Conforme a la información que proporciona la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación, y como se refleja 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 %**



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 %**

Se puede decir, que no estamos a la zaga, en productos que puedan 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:

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

Sólo en esos tres productos, en siete años, se ha tenido que traer al país casi 16 millones de toneladas de alimentos por casi 2 900 millones de dólares. Pese a que, en todas las exportaciones agrícolas y agroindustriales del país, sólo hemos exportado algo menos de 2500 millones de dólares. Lo que quiere decir es; que 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: con 120 kg/hab., contra 54,2 kg/hab. Sin embargo, para satisfacer las exquisitas exigencias de un pequeñísimo sector de la población, ya hemos empezado a importarla.

Finalmente, 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.

Es importante señalar dos preguntas básicas, que son;

- ¿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?

Así mismo, es cierto 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 %.

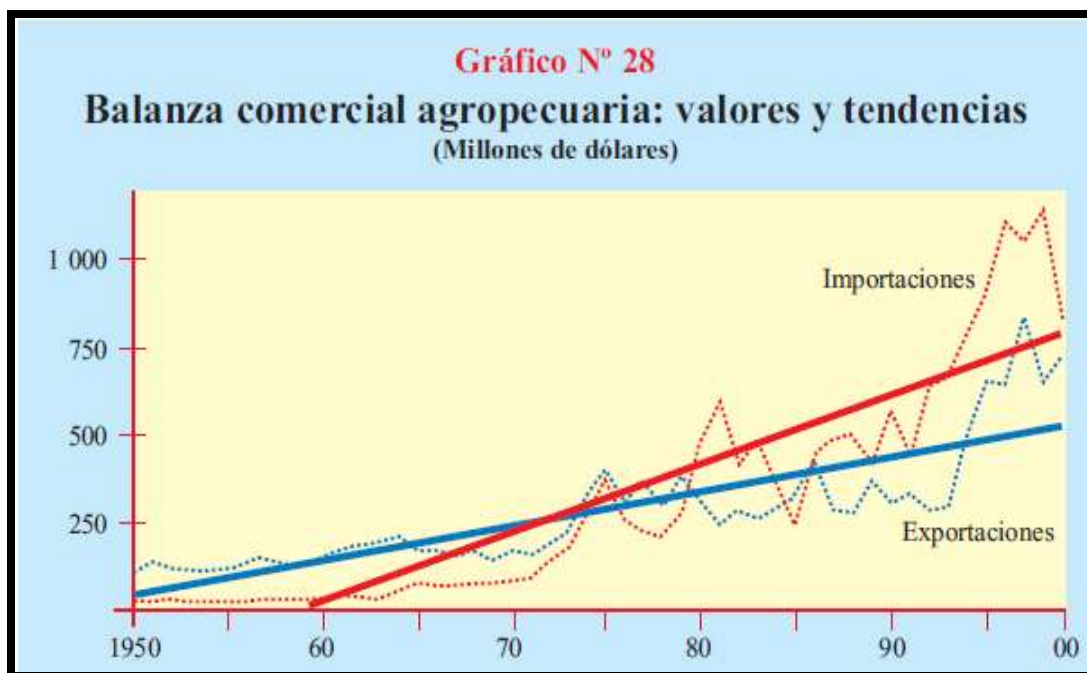
### Hacia nuevas políticas alimentarias

De acuerdo a todo lo dicho hasta aquí, resulta suficiente para adquirir conciencia de que en el país tiene que operarse un drástico cambio en relación con la política alimentaria, y a su vez con la política económica relacionada con ella.

Saltan a la vista por lo menos tres objetivos fundamentales:

- a) Elevar la calidad de la dieta alimenticia;
- b) Incrementar sustancialmente la producción interna, y;
- c) 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.



Incluso, 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**”.

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?**

Dudamos que sí, sin embargo a su turno también sospechamos que sólo son viables en el contexto de la descentralización.

Aunque representaría una investigación de gran envergadura muy costosa y laboriosa ya que, 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.

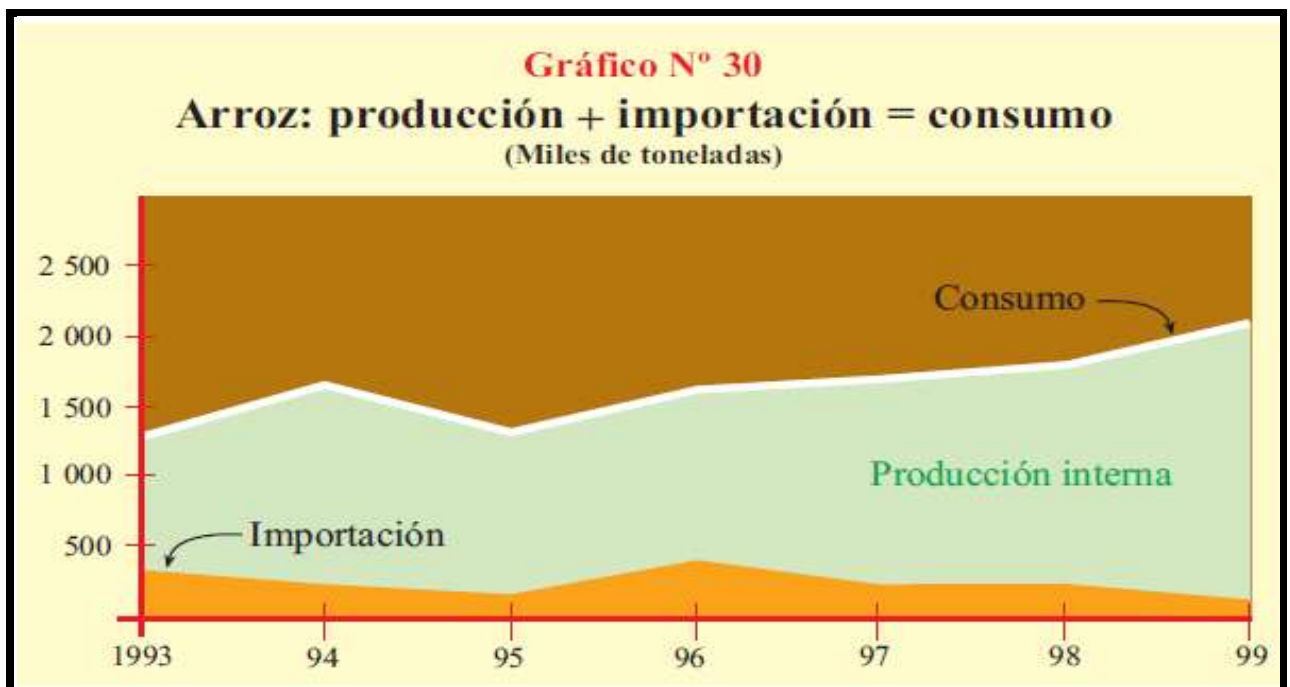
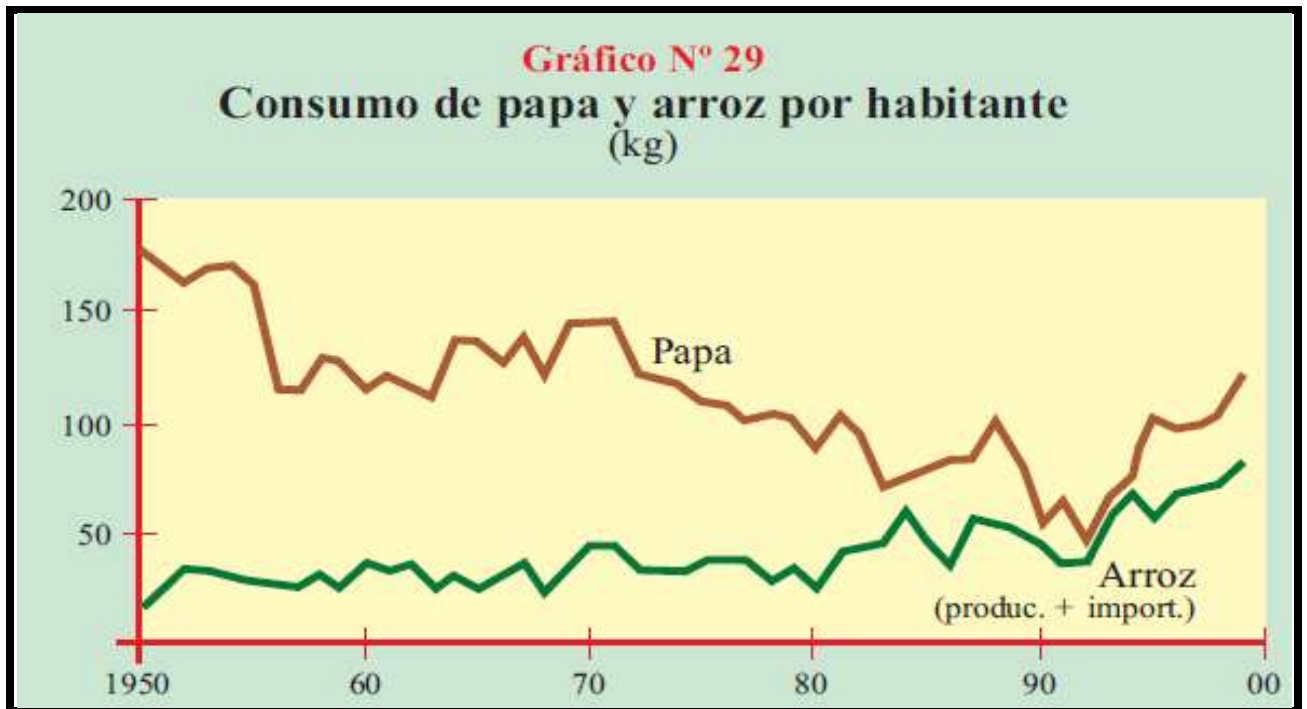
De otra manera, como un correlato de las aún vigentes ancestrales nacionalidades, nuestra hipótesis que aunque sean obvias no hay datos para probarla, es que el conjunto de la dieta alimentaria es sustancialmente diferente entre Tumbes y Puno, por ejemplo. O entre Loreto e Ica; Ayacucho y La Libertad; 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.

En el grafico Nº 29, se puede observar; 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.

Así mismo, queda en evidencia que, a partir de 1992, dicha tendencia se ha pronunciado. Pero por su parte, el Gráfico Nº 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. Si bien siempre deberá velarse para que los precios internos sean equiparables a los del mercado internacional.

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.

Por su parte la Región Federal Arequipa, pero en particular la Provincia de Cumaná, deberá alentar que se vuelva a sembrar aquella variedad de arroz (IR-8 129) que, batiendo el récord mundial de rendimiento 16 mil kilos por hectárea, dejó de sembrarse, ya que era de calidad inferior.

En lo que a la papa se refiere, entre los años 1950 y 1992 el consumo per cápita tuvo una caída desde 180 a poco más de 40 kg. Lo que quiere decir que, se dio un descenso desproporcionado. No obstante, resulta también ostensible la recuperación observada a 1999, en que llegó a 120 kg/hab.

Es válido atribuir dicha recuperación principalmente a la liberalización del mercado, ya que la papa no ha estado nunca bajo la política de control de precios.

Se puede observar que para recuperar el consumo per capita de 1950, el país anualmente requeriría elevar la producción en 1,6 millones de toneladas. Todo esto trata de retos excepcionales, para los cuales 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 claro, que el país aún no ha obtenido el provecho debido de la residencia en el Perú del Centro Internacional de la Papa CIP 130. Y si las autoridades centrales no lo han hecho, sabrán hacerlo las autoridades regionales.

Ahora bien, sabrán también los responsables de las regiones instaurar premios y estímulos tanto a la producción como a la productividad; así como a los incrementos de ésta como de aquélla.

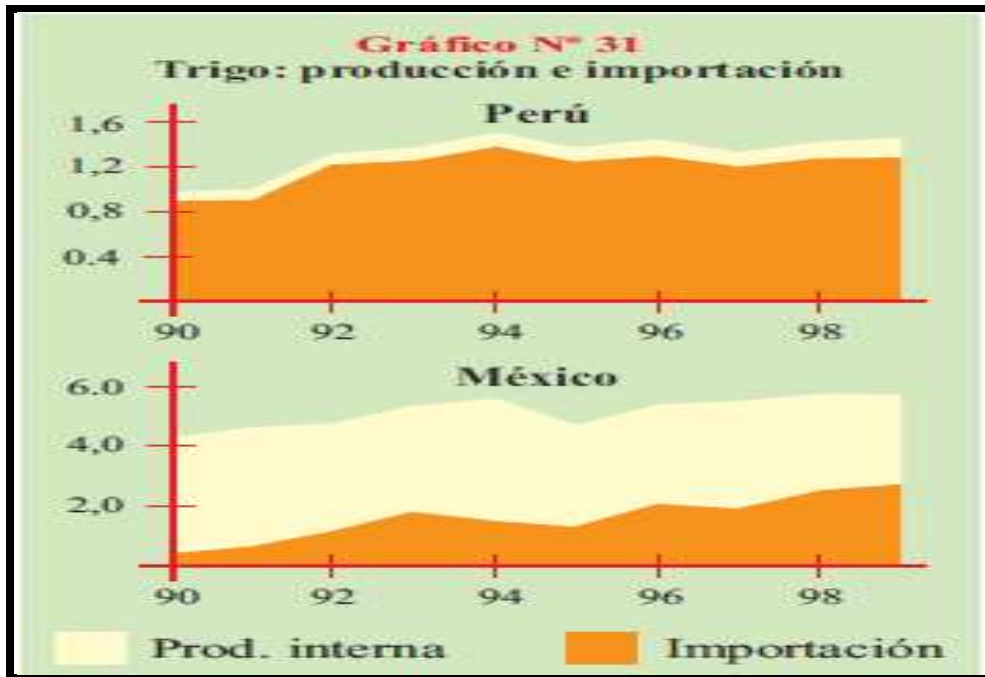
Es importante resaltar que no sólo para la papa, sino para toda la producción de las regiones. Y al Gobierno y el Estado Federal cuando por fin dejen de lado la soberbia y los criterios elitistas, es cuando les corresponderá implantar premios a nivel de todo el país.

Si nos referimos al trigo y la harina de trigo, nuestra dependencia del exterior es virtualmente absoluta. Su uso, como bien se conoce, 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.

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 años 1990–99 los consumos per capita de trigo en el Perú y México han sido casi idénticos. Pero, 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.

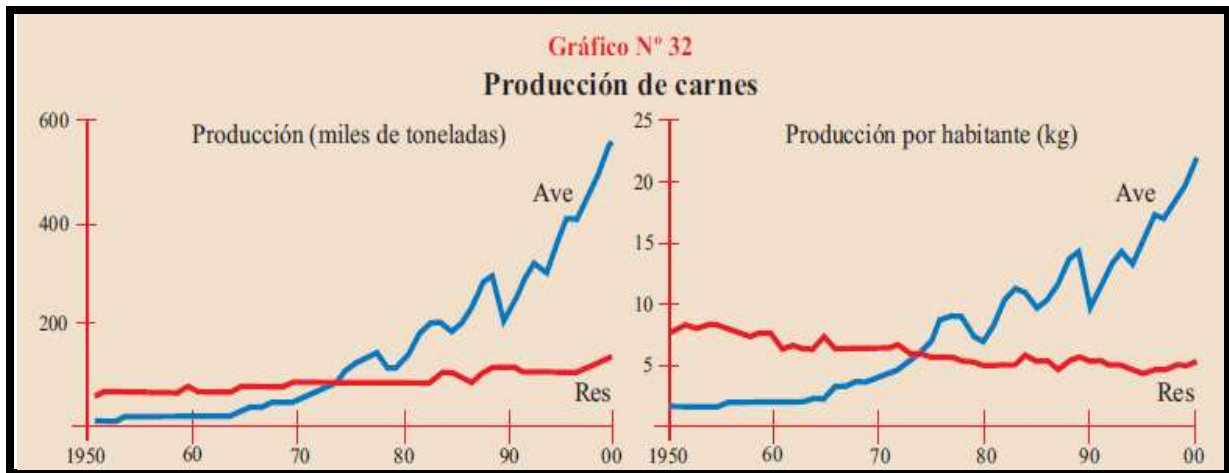
Aunque el volumen importado por México casi llegó a 16 millones de toneladas, no es difícil estimar que, llevado desde Estados Unidos, llegó a menor precio sólo por efecto de un menor flete. Ya que, en la década indicada México pagó en promedio 157 \$/ton., mientras que al Perú le costó 184 \$/ton 132. Y es, por efecto del mayor precio unitario, el volumen total importado por el Perú representó un mayor egreso.

Nuestras importaciones sin embargo pueden crecer bastante en el futuro, por lo menos el consumo de pan, tiene todavía un margen de crecimiento enorme. No habiendo cifras del consumo promedio en el país.

Efectivamente, 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.

Como se aprecia en el Gráfico N° 32, entre el período 1950–99 la producción de carne de res ha tenido un crecimiento casi insignificante, mientras que 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.

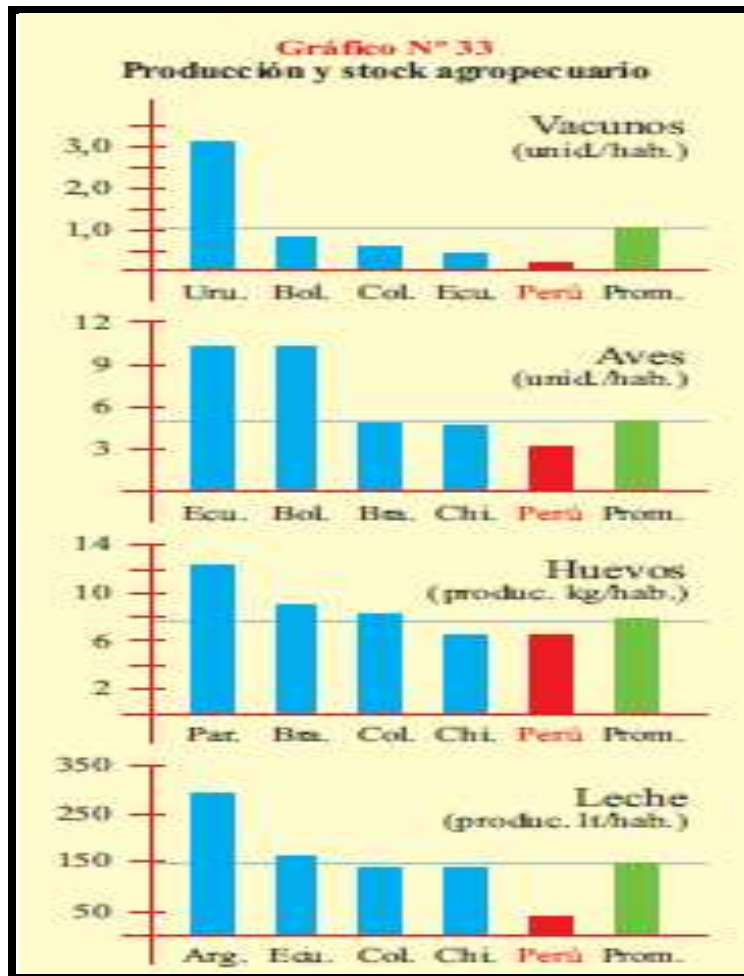


La producción de leche, que estuvo creciendo significativamente hasta 1971, ha mostrado un prolongado estancamiento hasta 1992, desde cuando ha empezado a incrementarse nuevamente.

Como consecuencia a lo dicho anteriormente, la producción de carne de res ha disminuido de 7,5 a 5,3 kg/hab, lo que equivale, en casi el 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.

Se observa que en el Gráfico N° 33 se pone en evidencia 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.





Por lo tanto, 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.

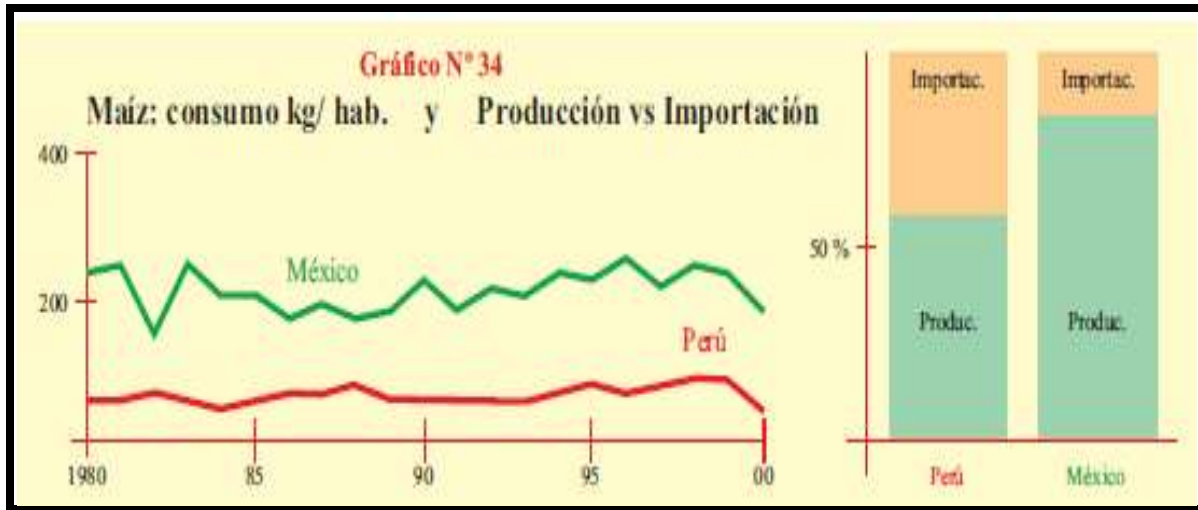
Pero esto no es todo, pues en efecto, la industria avícola, para la producción de carne de ave y huevos, demanda también crecientes importaciones de maíz.

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, 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.

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

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.

China por su parte, ese mismo año, extrajo 4,0 millones de toneladas. Mientras que en 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.

Observando el Gráfico N° 36, no es raro apreciar, la configuración de la curva de extracción pesquera en el mar peruano.

No sólo sorprende cuán accidentada es. Sino que, específicamente, llaman la atención:

- El notable crecimiento que se dio en el período 1961–70.
- La grave caída puesta de manifiesto entre 1971 y 1983.

- c) La notable recuperación observada entre 1984 y 1994.
- d) Con excepción del evento 92–93, los pronunciados pero epididóicos descensos a que da lugar la versión cálida del fenómeno océanoatmosférico del Pacífico Sur (El Niño).



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.

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.

Como muestra el Gráfico N° 37, este darle espaldas a los intereses del Perú parece estarse agudizando en el largo plazo. Debido a que el gráfico muestra cómo crece más pronunciadamente nuestra tendencia a importar maíz que la tendencia a venderse harina de pescado en el mercado interno.



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.

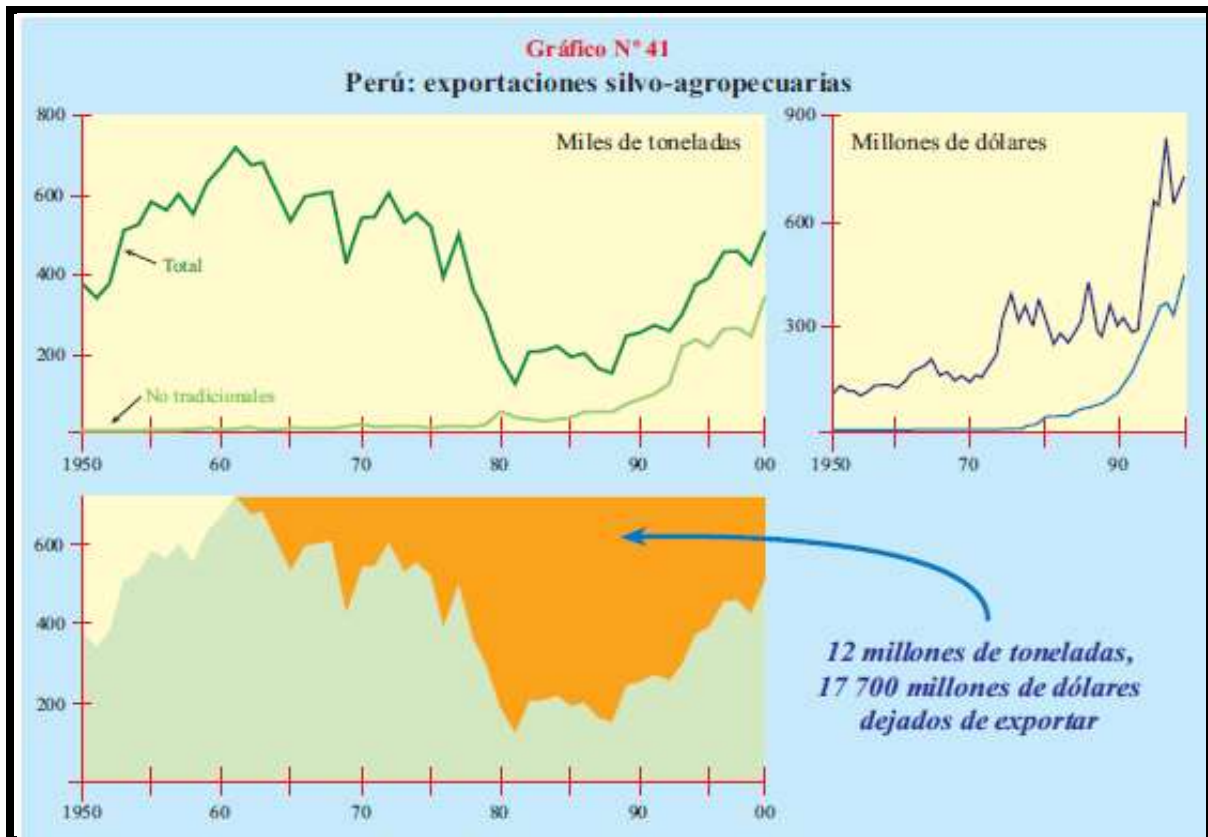
### **Monto del canon silvo-agropecuario**

De acuerdo al examen realizado se puede concluir que la fracción de las actividades agrícolas, pecuarias y forestales, así como agro-industriales, pecuario-industriales y silvo-industriales a cuyo conjunto adelante denominaremos “silvo-agropecuarias”, que están destinadas a los mercados exteriores, deben generar canon a los pueblos en cuyos territorios se materializan las ya mencionadas 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.

Por lo tanto, 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.



Ahora bien, sobre la base de los promedios de las series históricas que para los grandes rubros de exportación presenta el Ministerio de Agricultura 157 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)



¿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.

### **Canon turístico**

En Machu Picchu el Perú cuenta con una de las grandes maravillas del mundo actual . 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”

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 .

Para el año 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.

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 , 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.

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.

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.

Ya a estas alturas del texto ya no debe sorprender que mostremos que, también en este sentido, el Perú marcha a contracorriente.

Ahora, 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.

Por otro lado, 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 ya se dijo 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.

Es importante señalar que el turismo, 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, 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 multiples,**

**Por todas esas razones resulta imperativo otorgar al turismo incentivos y estímulos convincentes y de largo plazo.**

La combinación del índice de pernotación 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 multiples 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.

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.

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.

A su vez, tanto el Estado como el Federal como en las Regiones, debe seriamente asumir la responsabilidad de que se incremente la calidad de muchos de los servicios.

### **Canon aduanero**

Según refiere Luis Negreiros, 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-valoren sobre todas las importaciones que se efectúen por la Aduana del Callao” 192.

Es decir, quedaron expresamente excluidos todos los demás puertos 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.

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.

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.

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?

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 196? ¿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 la 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).

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

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.

### Evolución de las importaciones

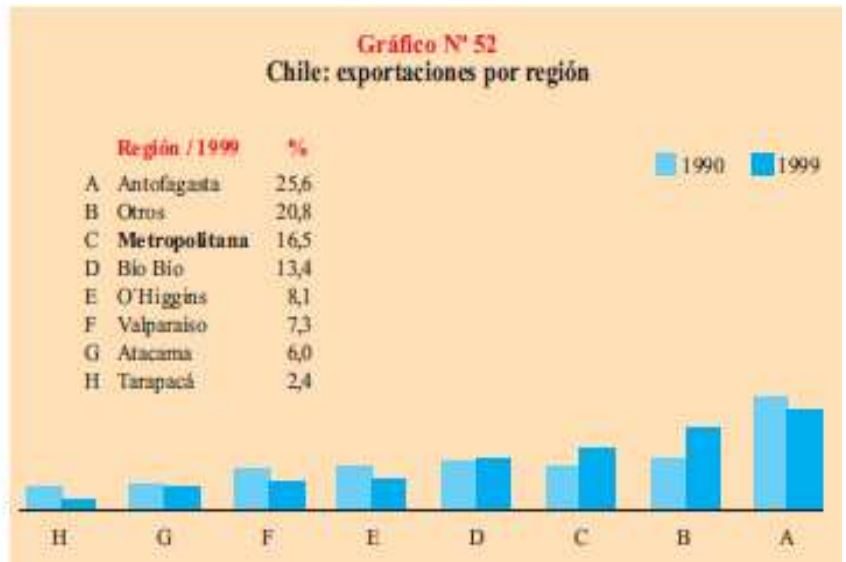
Mientras que la SUNAD no divulga la discriminación de sus ingresos entre exportaciones e importaciones, es obvio que el grueso de los mismos tiene su origen en éstas. En el futuro, el canon aduanero variará proporcionalmente según crezcan o decrezcan las importaciones, pero también las exportaciones.

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



en el Gráfico N° 51, se aprecia que, 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. Así, la diferencia entre nuestros primero y segundo puertos de embarque, es de 7 veces.



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 la importaciones peruanas? Quizá la importación per capita sea un buen índice

### **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.

Lo que quiere decir que, 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 del resto de los países andinos, en Chile que formalmente no constituye parte de la Comunidad Andina, aunque geográficamente es parte consustancial de ella, se aplica desde varios años atrás una política de arancel único o plano.

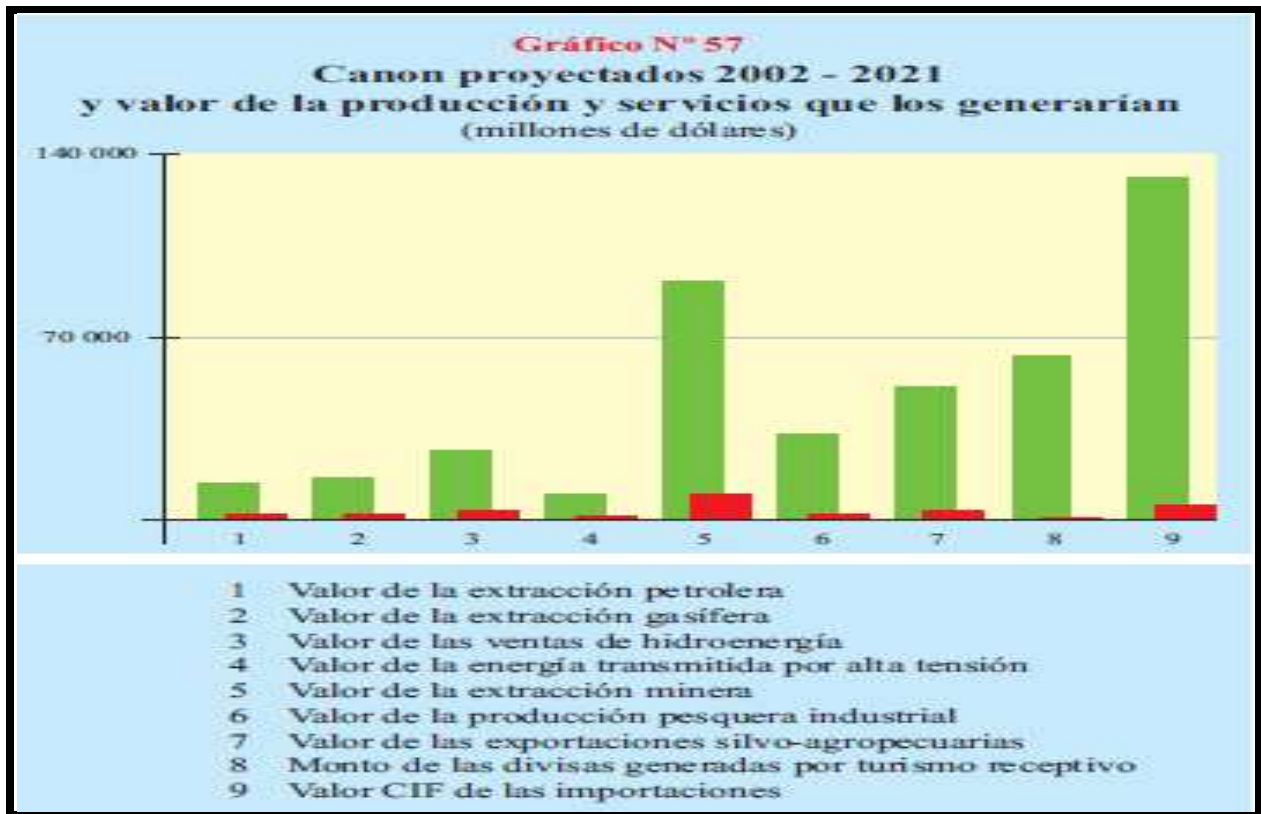
Por otro lado, más allá de las diferencias subsistentes en las políticas arancelarias, persiste el común denominador de que en el futuro los porcentajes de captación de derechos de aduana serán cada vez más bajos. Y muy difícilmente el Perú podrá escapar de ese esquema, en el que de hecho ya está inmerso.

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 contexto de la descentralización, el esfuerzo por incrementar el dinamismo de la economía peruana deberá ser muchísimo más grande.

Adicionalmente, 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.

### **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 presente cuadro, se elevaría a un máximo de 25 059 millones de dólares durante el período 2002–2021.



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.

### **Impuestos y descentralización**

Para ser consecuentes con la gigantesca magnitud del déficit histórico acumulado en las regiones del Perú, 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. Aparentemente al menos, constituyen la “variable independiente”. Y aquéllos, la “variable dependiente”.

Mientras que en la práctica, 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.

Sin embargo, 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. 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 cápita, 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. Más importante es que la población conozca cuánto crece –o decrece el PBI per cápita. Porque cuando aquél crece a una tasa menor al porcentaje en que crece la población, ésta ve menguados sus ingresos reales. De esta manera, puede darse y de hecho se ha dado el contrasentido de que creciendo el PBI del país, decrece no obstante el PBI per cápita.

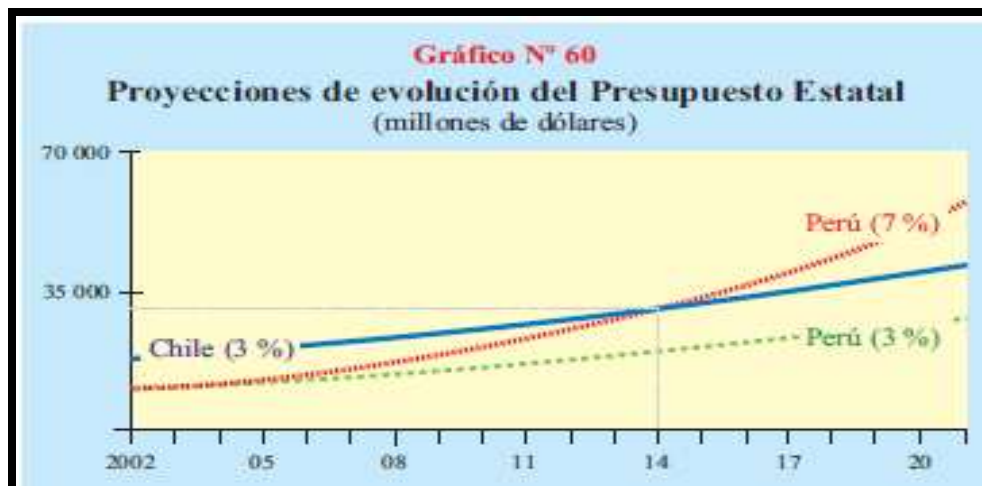


En el proceso de descentralización, además de ir superando toda forma de desinformación, como parte de un conjunto de objetivos cada vez más lúcidos los peruanos deberemos empeñarnos en que crezca sostenidamente el PBI per cápita, en el entendido de que, en el curso del mismo, irán superándose también de modo progresivo las desigualdades sociales.

Así las cosas, incrementándose el PBI per cápita, se incrementarán el PBI del país, y, con éste, se acrecentará el presupuesto estatal.

### **Proyección de evolución del presupuesto estatal, canon e impuestos**

Ahora, 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.



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.

### **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.

En otras palabras 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

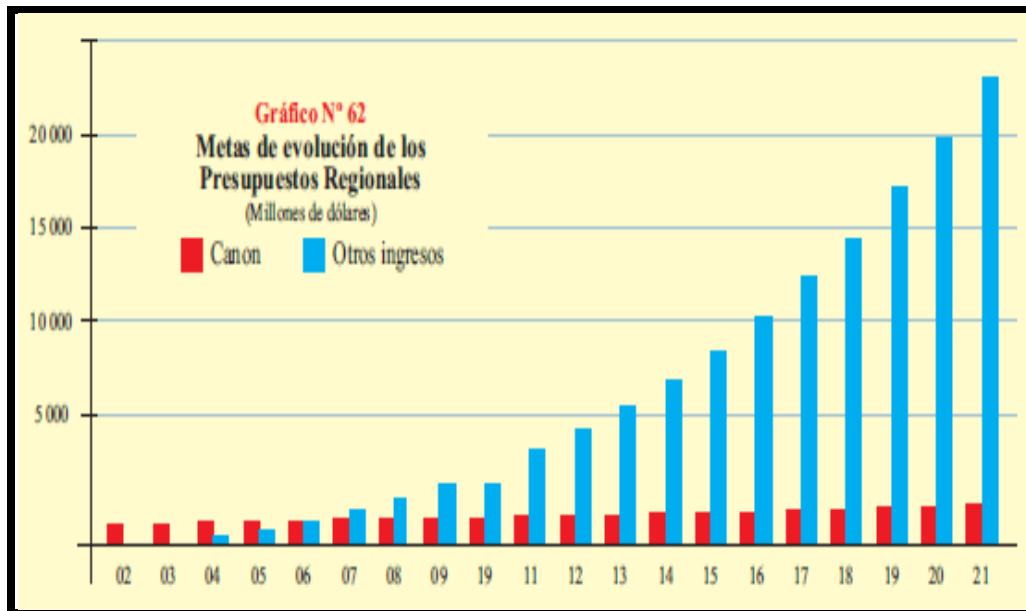
Efectivamente, en el período 2002–2021, del total de los recursos estatales las regiones manejarían algo más de 160 000 millones de dólares. Y de allí en más seguirían administrando el 40 % del presupuesto del Estado. O más incluso, si las lejanas e imprevisibles condiciones del futuro lo permiten.

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.

### **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.

### **Simplificación tributaria**

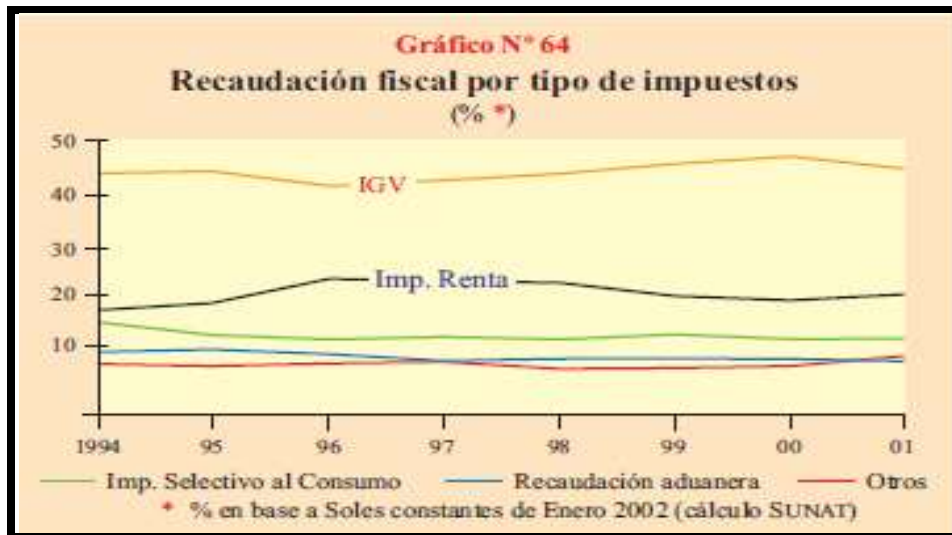
Durante mucho tiempo se ha preconizado en el Perú la necesidad de simplificar al máximo el sistema tributario. En la actualidad subsiste un sistema enmarañado y complejo.

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.

De acuerdo a lo que 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:

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:



Resulta 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.

### IGV, ¿El impuesto de la descentralización?

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.

Mientras que otra sería 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.

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. 1º 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”.

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 percibir 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 preconizamos para el Perú en el contexto de la descentralización, y, específicamente, bajo la forma de una República Federal.

### **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.

Ya que, 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.

A diferencia de lo que 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.

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.

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.

## RESTRUCTURACION DEL ESTADO

Básicamente a lo largo del libro y del contenido anterior el autor hace mucho incapié en la descentralización política, económica y demográfica del país no puede estar por debajo de la mesa ya que son temas de mucha importancia para el Estado, esto es una base que es primordial para el avance de un estado.

Se ha repetido en varias ocasiones que el tema fundamental del texto no es el de reestructurar el Estado Central para hacerlo más eficiente. Porque éste es un objetivo: el centralismo es ineficiente y la idea es encontrar propuestas que conlleven a ver el centralismo de otra forma.

No obstante, hay y habrá quienes, de manera testaruda, insistan de que basta con alcanzar un estado “moderno y eficiente”; es decir, un Estado “centralista pero moderno y eficiente” son los términos que proponen. Y estos no dejarán que su

argumento de estado “moderno y eficiente” sea aplacado. Aquellas personas que saben de este tema del centralismo, aseguran que todos esos Estados, sin excepción, son estados descentralizados. Y, más aún, estuvieron económica, política y demográficamente descentralizados antes de alcanzar a ser modernos y eficientes que son hoy en día

En estas circunstancias, 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.

Todo esto obviando muchas responsabilidades que hoy enfrenta con mucha ineficiencia, dar paso a los Estados descentralizados de las Regiones del Perú, que también deben llegar a ser modernos y eficientes. No partiéndose de cero, sino de una estructura enorme, compleja e inorgánica. 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. No obstante, ante el riesgo de rendirse en el momento que menos se espera, y con él todo el país, es imperioso acometer la tarea. No hay alternativa, tanto en sus aspectos administrativos y organizacionales, como en sus aspectos presupuestales y económicos, es lo que quiere emprender el autor en este capítulo final de todo el texto.

### **El gigantesco, anárquico e inorgánico estado centralista:**

Desde hace mucho tiempo se ha enseñado a niños y adolescentes peruanos que dicho Estado está constituido por cuatro Poderes: Ejecutivo, Legislativo, Judicial y Electoral.

Actualmente, la Constitución vigente, que explícitamente menciona a los tres primeros como tales 206, ya no habla del último sino como “sistema electoral” 207.

Jurídicamente ya no hay pues cuatro sino tres Poderes. Pero, en la práctica, sólo dos Poderes son independientes: 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 sedepal. La primera declara tener en el año 2002 apenas 39 trabajadores 208. La segunda, en la información de más reciente data (1999), declaraba estar compuesto por 31 613 personas 209, pero en el 2002 tiene ya 34 000 210.

Y la última, para el año 2000, declaró tener 1 604 trabajadores estables 211, esto es, no todo el número de personas que laboran para dicha empresa.

El Estado chileno, en cambio, omitiendo al personal militar de las Fuerzas Armadas, y al personal policial de Carabineros, publica en internet para el año 2000, declara haber tenido 142 751 empleados públicos. Y, en síntesis, la distribución en la siguiente 212:

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
Administrativo auxiliares	53 003	37.1
Total	142751	

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.

Constituido por las siguientes dependencias, las cuales para el año 2002, se previó el presupuesto (en millones de soles) 213 que se indica.

Sin embargo, no es sorprendente que no se haga publico 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 los peruanos conozcan la importancia del número de funcionarios públicos de cada entidad.

Organismos	Persona	Presupuesto
Presidencia de la República	-	-
Presidencia del Consejo de Ministros	-	96,4
Min de agricultura	-	227,3
Minis de defensa	-	2581,9
Minis de economía y finanzas	-	573,5
Minis de educación	-	4 302,8
Minis de energía y minas		42,3
Minis de industria y turismo	-	54,9
Minis de justicia		23,9
Minis de la presidencia	-	21.9
Minis de la pesquería	-	38,0
Minis de Prom. de la Mujer y del D. H	-	48
Minis de relaciones exteriores		50,3
Minis de salud	-	340,1
Minis de Trabajo y Promoción Social	-	2 553,7
Minis de Trabajo y Promoción Social	-	45.7
Minis de Transportes, Com., V. y C	-	422,5
Ministerio del Interior	-	2 613,8
Sub total	-	13 939

### Otros organismos del Estado:

El Poder Legislativo, Parlamento o Congreso, está constituido por 120 congresistas. No se sabe cuántos funcionarios públicos están al servicio de ese poder del Estado. Pero sí sabe 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.

En adelante, para facilitar la revisión, cada una de las listas que presentamos está ordenada alfabéticamente.

Organismos	Persona	Presupuesto
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 de la decisión del Congreso, hay sin embargo otros organismos autónomos de diferente índole:

Organismos	Persona	Presupuesto
Academia de la magistratura	-	-
Consejo nacional de la magistratura	-	7,0
Consejo supremo de la justicia militar	-	8,5
Contraloría general de la república	-	5,7
Defensoría del pueblo	-	17,5
Minis publico	-	237,2
Oficina nacional de procesos electorales	-	12,7
Registro Nac. de Identificación y Estado Civil	-	70,8
Sub total	-	412,1

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 dimensión:



Organismos	Persona	Presupuesto
Archivo General de la Nación	-	-
Biblioteca nacional de Peru	-	2,6
Centro de Entrenamiento Pesquero de	-	6,2
Centro de Formación en Turismo	-	5,5
Comisión de Form. de la Propiedad Informal	-	7,0
Comisión Nac. de Invest. y Des. Aeroespacial	-	15,6
Comisión para la Promoción de Exportaciones		1,3
Cons. Nac. de Camélidos Sudamericanos	-	8,2
Cons. Nac. de Ciencia y Tecnología		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. Geográfico Nacional 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		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	-	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	-	114,2
Superintendencia Nac. Registros Públicos	-	114,2
Sub Total	-	1533,9

Sin tener una contrapartida en personal burocrático en los dos primeros rubros que siguen (las personas que lo manejan ya forma parte de los organismos), el Presupuesto Fiscal incluye:

Organismos	Personas	Presupuesto
Reserva de Contingencia (MEF)	-	855,7
Inversiones Financieras (	-	137,4

MEF)		
Mivivienda	-	
Programa Nac. de Agua Potable y Alcant.	-	
Programa A Trabajar	-	
Proyecto Huascarán	-	
Sub Total	-	993,1

El conjunto de los organismos y recursos que puede considerarse parte consustancial del actual Estado Central, y sobre cuyo manejo el Poder Ejecutivo tiene las cifras acumuladas son las siguientes:

Organismos	Personas	Presupuesto
91 Entidades públicas	-	17 748,4

El Presupuesto Fiscal incluye partidas destinadas a cubrir los compromisos del país con acreedores externos e internos. La deuda pública, sin duda, constituye una ineludible responsabilidad del Estado.

Partida/org	Personas	Presupuesto
Deuda Pública: Intereses	-	2 922,3
Deuda Pública: Amortización	-	2 178,5
Ofic. de Norm. Prev. (deuda con ex SNP	-	4 360,6
Sub Total	-	9 461,4

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:

Organismos	Personas	Presupuesto
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
Sub Total		189,7

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:

Organismos	Personas	Presupuesto
Univ. Nac. Agraria de la	-	13,5

## DESCENTRALIZACION Y ECONOMIA

Selva		
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 Ingenieria	-	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	-	51,8

Abad		
Univ. Nac. San Cristóbal de Huamanga	-	25,8
Univ. Nac. San Luis Gonzaga	-	41,8
Univ. Nac. Santiago Antúñez de Mayolo	-	15,6
Univ. Nac. Toribio Rodríguez de Mendoza	-	1,3
Sub Total	-	1 053,8

También se financia con el presupuesto del Estado:

Organismos	Personas	Presupuesto
Asamblea Nacional de Rectores	-	10,4
Ferrocarril Huancayo Huancavelica	-	3,8
Contrib. al Cuerpo General Bomberos Volunt	-	17,3
Sub Total	-	31,5

Pero asimismo están previstos en el Presupuesto Fiscal los siguientes otros egresos, cuya contrapartida en personal burocrático corresponde hoy a municipalidades provinciales y distritales.

Partida	Presupuesto
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
Sub Total	1 638,2

Con recursos públicos se puede financiar un Presupuesto Fiscal que alcance a 30 123 millones de soles, y que permite el funcionamiento de 166 organismos diferentes. ¿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, 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.

Organismo	Presupuesto
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	
Sub Total	1 994,9

Pero además, sin ser una entidad estatal aunque todos en el país la consideran 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	Persona	Presupuesto
Essalud 218	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 información 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 reportados en sus correspondientes estados contables.



Organismos	Personas	Presupuesto
Banco Central de Reserva 219		207,5
Comisión de Prom. de la Inv. Privada		
Comisión Nac. Superv. de Emp. y Valores		
Org. Sup. de la Inversión en Energía		
Org. Sup. de la Inv. en Infr. de Transp		
Org. Sup. de la Inv. Privada en Telec.	39	8,2
Superint. Bca y Seguros (y S. P. Pens.)		64,8
Superint. Nac. de Adm. Tributaria 226		438,6
Superint. Nac. de Aduanas 227		242,6
Superint. Nac. de Serv. de Saneamiento 228		18,0
Sub Total (provisional)	39	979,7

Así como estas otras que legalmente funcionan bajo el régimen de la actividad privada.

Organismos:

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:

Organismos	Personas	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 se refiere, puede suponer que los 36 386 millones de soles anotados, distan mucho de la realidad.

En un presupuesto equilibrado, los ingresos son iguales a los egresos. Ese principio es válido, para el conjunto del aparato estatal que se financia con recursos públicos. 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. En todos los tiempos el poder ha estado directamente relacionado con los recursos (materiales, militares, demográficos, etc.) que controla cada persona y cada entidad.

Una de las manifestaciones del poder dentro del Estado es la magnitud del presupuesto que manejan los funcionarios públicos.

El presupuesto se ajusta a cuantos recursos puede controlar cada persona. Y como se encuentra distribuido el poder. Pero se ha dejado muy en claro que la repartición de estos poderes se hace de manera inexperta. Y, ciertamente, la responsabilidad del centralismo.

### **Cuatro Súper ministerios:**

Haciendo vista de una lista que estudia y da a conocer la composición del Estado, se ve las diferencias en las magnitudes presupuestales que están en manos de algunos cargos de las entidades que lo integran.

Dentro del Poder Ejecutivo, 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
Total		13 989,0

El desbalance es muy grande. En cada una de esas cuatro dependencias sus responsables manejan más recursos que en todos los otros doce ministerios juntos.

Ése es, a simple vista, un hecho incierto inmanejable. 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. En Chile hay proporcionalmente tantos maestros como en el Perú. Sin embargo, su ministerio de educación sólo tiene 12000 funcionarios en total. Simplemente

porque el enorme contingente de maestros públicos forma parte de las municipalidades.

Si en coherencia con las funciones características que cumple cada uno de sus grandes componentes, se reordena el último cuadro y se incorporan 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
Total	27 209,8	100,0

No se ha tenido forma de comparar estas cifras con sus homólogas de otros países. Pero con todo lo que se ha estudiado puede verse q el 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 que mas deudas causan, es quitándolo de otros presupuestos; en este caso, de defensa y seguridad, del conjunto de los demás 74 organismos del estado central, y disminuyendo el peso de la deuda pública.

Este es uno de los dos aspectos centrales de la cuestión, uno de los dos asuntos básicos que deberá enfrentarse en los próximos años en relación con la reestructuración del estado. Pues el otro, será la descentralización de muchas de las responsabilidades que hoy, es 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 ministerios. 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
Sub total	11 028,0

Seria todo distinto 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.

En presencia de otros 58 organismos públicos dentro del estado central, es grande la influencia del MEF en la determinación final del presupuesto que corresponde a cada uno de ellos.

Incluso conforme a ley el MEF es el responsable de decidir en qué porcentaje se distribuye entre los gobiernos locales tanto el 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 injerencia 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
Total	16 621,2

El MEF pues, bajo el concepto que se le mire, es un supra ministerio. Con una absurda concentración de poder de decisión.

### **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 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:

#### **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.

La 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 rápidas y buenas intenciones.

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 para muestra 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, contabilidad, etc.).

- Absurda no integración:

De muchos de ellos en algún ministerio. Tanto en el caso de los ya citados, como en elde 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 debe 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 se está presentando, 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, consustancialmente:

- ✓ 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 dispensero.

- ✓ La “modernización del Estado”:

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: 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.

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, solo 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 ninguna de las partes, asistimos a una lamentable carencia de perspectiva estratégica, tanto en el gobierno como entre los líderes políticos tradicionales del país.

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. Tampoco puede haber elementos dentro del conjunto que equívocamente se autodefinan como ajenos. Tampoco puede haber en el conjunto elementos que actúen en función de otros objetivos, y menos entonces con objetivos contrarios.

- **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 permanentemente, 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: Actualización estadística

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.

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.

#### Gráfico N° 66

Gráfico N° 66

Cronograma General de Reestructuración y Descentralización del Estado / 2002-2010												
Act.	Definición	2002	2003	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											
11	Descentralización de las Policías Regionales											
12	Constitución de la Fuerza de Defensa Nacional											

#### 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
8. Ampliación progresiva de la estructura de los Gobiernos Regionales
9. Descentralización de los órganos autónomos
10. Descentralización inicial y básica de la Policía Nacional
11. Diseño y plan de implementación de la nueva Fuerza de Defensa Nacional y de las Policías Regionales
12. Descentralización de las Policías Regionales
13. Constitución de la Fuerza de Defensa Nacional

#### Cronograma General de Reestructuración y Descentralización del Estado / 2002-2010

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 org ejecutivos	-	¿
Org autónomos	-	¿
Ser de la deuda publica	-	¿
Total	100,0	100,0

<b>Responsabilidad</b>	<b>2003</b>	<b>2022</b>
Gobierno y órganos Federales	-	¿
Gobiernos y órganos Regionales	-	¿
Servicio de la Deuda Pública	-	¿
Total	100,0	100,0

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 20032005: 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 se plantea 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.

**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 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 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.

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 / SENAEMI \*

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 (propiamente 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 organismos según proponemos a continuación.

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

Grafico 67:

## DESCENTRALIZACION Y ECONOMIA

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>																		
Pres Cons Ministros	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
M Agricultura	430	384	338	291	245	199	189	178	179	179	179	179	180	180	180	180	180	181
M Defensa	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 Interior	2,480	2,480	2,219	2,219	2,089	1,959	1,959	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
M Economía y Fin	715	715	715	715	715	715	715	715	715	715	715	715	715	715	715	715	715	715
M Educación	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 Energía y Minas	60	60	50	50	40	40	31	31	31	31	31	31	31	31	31	31	31	31
M Industria	48	48	49	49	49	49	49	49	49	49	49	49	50	50	50	50	50	50
M Justicia	396	396	371	310	267	223	192	174	174	174	174	174	174	174	174	174	174	174
M Pesquería	21	21	21	21	21	21	21	21	21	21	21	21	21	21	21	21	21	21
M Relac Exteriores	306	306	306	306	306	306	306	306	306	306	306	306	306	306	306	306	306	306
M Salud	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 Trabajo	34	34	34	34	34	34	34	34	34	34	34	34	34	34	34	34	34	34
M Transportes C V y C	522	512	438	364	290	216	142	132	121	110	99	89	78	78	78	78	78	78
M Planeamiento, C y T	152	164	176	188	200	212	224	236	248	260	271	283	295	307	319	331	343	355
<b>Poderes y Organismos Autónomos</b>																		
Poder Legislativo	279	279	279	279	279	279	279	279	279	279	279	279	279	279	279	279	279	279
Poder Judicial	478	387	386	339	338	292	248	203	249	294	339	384	429	474	520	565	610	655
Poder Electoral	7	7	7	7	7	7	7	7	7	7	7	7	7	7	7	7	7	7
Otros Org Autónomos	78	79	81	82	83	85	86	87	89	90	91	92	94	95	96	98	99	100
<b>Deuda</b>																		
Deuda	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
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>																		
Ppto Descentr 2002	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
Incremento anual	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

### 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.



Los grandes cambios en la estructura presupuestal quedarían expresados de la siguiente manera, en términos porcentuales:

Organismo / Partida	2003	2020
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.