



Plataforma de servicios del Estado en seguridad ciudadana

Ronald Silva Ruiz

José María Arguedas: el Perú pluricultural, un mundo real e imaginado

Edith Aranda Dioses

El Proyecto Olmos y la experiencia de la ex irrigación y colonización San Lorenzo (Piura, 1965-1976)

Alejandro Seminario

La economía: la mano invisible y los vicios públicos

Victor Carranza

Agroexportación, crecimiento económico y derechos laborales

Julio Gamero Requena

La cooperación internacional y la transición hacia un nuevo orden energético mundial

Fernando Sánchez Albavera

Fideicomiso como instrumento financiero para gobiernos regionales y locales

Carlos A. Magallanes



Contenido

Editorial	3
RONALD SILVA RUIZ Plataforma de servicios del Estado en seguridad ciudadana	9
EDITH ARANDA DIOSES José María Arguedas: el Perú pluricultural, un mundo real e imaginado ..	23
ALEJANDRO SEMINARIO El Proyecto Olmos y la experiencia de la ex irrigación y colonización San Lorenzo (Piura, 1965-1976)	27
VÍCTOR CARRANZA La economía: la mano invisible y los vicios públicos	45
JULIO GAMERO REQUENA Agroexportación, crecimiento económico y derechos laborales	57
FERNANDO SÁNCHEZ ALBAVERA La cooperación internacional y la transición hacia un nuevo orden energético mundial	71
CARLOS A. MAGALLANES Fideicomiso como instrumento financiero para gobiernos regionales y locales	85
Instrucciones para la presentación de ensayos de colaboradores	113

revista iecos

Instituto de Investigaciones
Económicas y Sociales
FIECS-UNI

Número 11 - Noviembre 2011

RECTOR UNI

Dr. Ing. Aurelio Padilla Ríos

DECANO FIECS

MSc Víctor Valdivieso Benavides

DIRECTOR IECOS

Dr. Alejandro C. Vera-Vasallo

CONSEJO EDITORIAL

Dr. David Aranaga Manrique

Mg. Alfredo Pezo Paredes

Ing. Leoncio Palacios

Ing. Guillermo Pereyra

Lic. Julio Gamero Requena

Prof. Víctor Montero

EDITOR

Prof. Alvaro Montañó Freire

DIAGRAMACIÓN

Bach. Nilton Zelada Minaya

IMPRESIÓN

Zona Comunicaciones S.A.C.

E-mail: zonacomunicaciones.sac@gmail.com

Hecho del depósito legal en la
Biblioteca Nacional del Perú N° 2008-05673

Imagen de portada: pintura de Pablo Picasso

Dirección: Av. Túpac Amaru 210, Lima - Perú.
Teléfonos: 481-1070 anexo 335 y 382-6032.
Correo-e: iecos@uni.edu.pe
Páginas web: www.uni.edu.pe y www.iecosuni.com

Se ha respetado la redacción de los autores

Editorial

Si pretendemos dar una mirada grande a la Universidad Peruana, a la UNI y a la investigación científica y tecnológica debemos intentar unir algunos puntos que el destino y la oportunidad han puesto a nuestra disposición para tratar de reflexionar sobre ellos, con el propósito de iniciar una reflexión profunda sobre lo que debería ser el nuevo derrotero de la Revista IECOS en la nueva etapa de su existencia que se inicia y nuestra participación en los órganos de la Facultad y de la UNI.

En este sentido debemos comenzar reafirmando lo que entendemos que es “la razón de ser” de la existencia de las universidades en el esquema institucional de la civilización occidental judeo cristiana, que al promediar la Edad Media desarrolla este sistema orientado a formar a los nuevos dirigentes sociales de recambio que por razones cronológicas desaparecen y deben ser repuestos para garantizar la continuidad del progreso y de la cultura. De esta manera la comunidad universitaria en la región latinoamericana, ha estado integrada por los profesores, los egresados, los alumnos, siendo estos últimos, en su calidad de dirigentes estudiantiles elegidos, los que desde 1950 asumen la capacidad de controlar en un 33.33% las decisiones de los órganos dirigenciales de las universidades. Lo que no está definido institucionalmente, en el Perú por lo menos, es la ubicación de la cabeza del sistema normativo del sector encargado de la formación del capital humano que requiere el desarrollo económico, social y político del país, la programación y evaluación de su desarrollo global e individualizado de las universidades y del sistema en su conjunto, así como su organización y distribución territorial, sus derechos y capacidades de acreditación y sus funciones específicas en los Órganos Superiores del Estado Peruano. Solamente están vinculadas, bajo una supuesta autonomía, a una “asociación de integrantes de una categoría ocupacional tran-

¹ Asociación Nacional de Rectores (ANR) que agrupa a universidades supuestamente autónomas, pero cuya autonomía no es bien entendida o no se respeta.

sitoria” de las organizaciones universitarias, con derechos y capacidades aun no definidas en forma comprensiva y exhaustiva que a todas luces tiene relación con la decadencia señalada.

¿Cuál es la ubicación, de la Universidad Peruana en el Consejo de Ministros? no obstante que es allí donde se definen las principales políticas públicas y las asignaciones presupuestarias del Erario Nacional.

Nuestro propósito Editorial, es marcar los temas que consideramos de la mayor importancia para pensar y reflexionar sobre el Perú y la UNIVERSIDAD PERUANA, institución que se remonta a 1551 y que nace en el Perú más de 100 años antes que la Universidad de Harvard y que lamentablemente, 500 años después, no exhibe ninguna organización nacional universitaria que se incluya entre las 150 o por lo menos 700 mejores del Mundo. ¿QUÉ NOS HA PASADO?

Continuando con los temas relevantes

Esta nueva etapa de IECOS se inicia, por coincidencia, en el marco de un nuevo amanecer en materia de “revolución “científica y tecnológica” en donde, una vez más, un hombre que ha dado parte importante de su vida pública, el uruguayo nacido en España, don Enrique V, Iglesias, dedicado a apoyar los intereses de los países latinoamericanos primero desde la CEPAL y luego desde el BID y ahora como Presidente Iberoamericano de un Proyecto Millenium de suma importancia para poner al servicio de la comunidad iberoamericana las posibilidades que abre la investigación y desarrollo científico y tecnológico.

El Comité Editorial de IECOS ha dedicado los números 11 y 12 de nuestra Revista IECOS a los alumnos de la Facultad a quienes va a ser distribuida gratuitamente. Hay dos alumnos destacados, ya egresados, que están comenzando o iniciándose como colaboradores de nuestra revista y deseamos que este ejemplo de buena voluntad y esfuerzo tenga un efecto demostración duradero e imperecedero que no hubiera sido posible sin la colaboración de nuestro Editor Jefe señor Álvaro Montaña y de todas las personas que trabajan con él.

Por el apoyo y entusiasmo de los alumnos de la FIECS, que están celebrando en unos días la semana de aniversario de su Facultad, con una serie de conferencias entre ellas las que darán sucesivamente el señor Dr. Fernando Sánchez Albavera, hasta hace poco funcionario de CEPAL, el señor Dr Jorge Chávez Alvarez, ex Presidente del Banco Central de Reserva del Perú, y el señor Dr. César Alvarez Falcón, Director de Investigaciones de la UPC, cuyas disertaciones serán publicadas en la revista IECOS (N ° 11 y N ° 12) ilustrando a sus lectores en temas de su dominio y competencia como son el desarrollo minero, el sistema financiero nacional e internacional y un adelanto del libro del señor Alvarez sobre “boom económico y desarrollo sostenible”.

Revolucion científica y tecnológica

Utilizados correctamente mediante el auxilio de la investigación científica y tecnológica, los avances y sinergias en biotecnología, infotecnología, nanotecnología y cognotecnología (ciencias cognitivas) ayudarán a la humanidad a enfrentar los conflictos medioambientales, económicos y sociales que se avecinan, al tiempo que avanzamos a un mundo poblado por alrededor de 9,000 millones de personas para el año 2050. Pero ... ¿Será suficiente el desarrollo previsible de la TECNOLOGÍA? Acaso la tecnología no es un campo especializado de la política de desarrollo, con instituciones separadas, como sostiene Carlota Pérez².

Las tecnologías no se desarrollan en forma aislada sino conectadas unas con otras, apoyándose recíprocamente en sistemas y aprovechando la experiencia. Por eso, países como los de Norteamérica³ han organizado "institutos tecnológicos" donde combinan diversas ramas de la ingeniería que van desde es estudio de las diversas formas y modalidades de producción, tanto civil como industrial, hasta las consideraciones sociales y económicas de los procesos de desarrollo productivo en muy conocidos institutos tecnológicos de Norteamérica donde se han ensayado con éxito diversas formas y modalidades de integración de la economía y la ingeniería que no son otra cosa que apuestas en materia de desarrollo económico y social por la vía del desarrollo de la educación superior universitaria, propósito explícito de la UNI o del Instituto Tecnológico de Monterrey.

Todo esto nos debe conducir a repensar y reflexionar sobre el desarrollo productivo desde una perspectiva de acumulación de capacidades tecnológicas y sociales vía docencia o cooperación técnica, aprendizaje industrial y tecnológico practicado estrictamente, acumulación de experiencia e innovación resultante o derivada. Todo esto en el marco de una cooperación universidad – empresa donde el aprendizaje y la practica profesional se confundan y donde el patrón de referencia para la evaluación del progreso sea visiblemente comparable en el contexto de la "cooperación técnica" concertada y donde sea perfectamente posible diferenciar y complementar las ciencias sociales y la ingeniería de taller. Es decir la ingeniería económica y la ingeniería metal mecánica, por ejemplo.

PROYECTO MILLENIUM

Secretario General Iberoamericano Enrique V. Iglesias

Precisamente las mejores universidades del Mundo⁴ están involucradas en un proyecto MILLENIUM que al intentar resolver los complejos problemas económi-

² Ver: Revista de CEPAL 75, Diciembre de 2001: "Cambio Tecnológico y oportunidades de desarrollo como blanco móvil", Carlota Pérez

³ Massachussetts Institute of Tecnology-MIT.

⁴ Harvard University entre ellas.

cos, sociales, medioambientales con el auxilio de los conocimientos y los cambios de paradigmas y valores traerá como consecuencia la novísima revolución de las ciencias y las tecnologías para lo cual serán necesarias una serie de políticas globales que deberán ser implementadas a través de gobiernos, empresas, sistemas educativos, organizaciones gubernamentales y no gubernamentales, de Naciones Unidas y de otros Organismos Internacionales. Este proceso deberá ser ampliamente participativo, donde se tratará de estar presente en la solución de problemas muy complejos para mejorar el futuro de la civilización. El Perú ya está participando a través de organizaciones (como CONCYTEC) que seguramente formarán parte del futuro Ministerio de Ciencia y Tecnología y en este terreno de preocupaciones se conjugan desde el subproyecto relativo al genoma humano y la futura medicina personalizada y socializada; hasta el calentamiento global, el cambio del patrón energético; el desarrollo de la alimentación artificial hasta la aparición y desarrollo de nuevos paradigmas donde se concilien valores e intereses, es decir transgénicos y biodiversidad con eliminación de la pobreza y el hambre. La respuesta que falta es ¿Cuál es la prioridad de la Educación Superior Universitaria en el Perú de hoy?

Crisis económica actual y agotamiento del neoliberalismo⁶

Paralelamente con esta “revolución científica y tecnológica” que se avecina observamos por otro lado que estamos inmersos en la peor crisis financiera desde 1930 con el agravante que esta crisis, que se inicia o deflagra en Estados Unidos y en el sistema financiero norteamericano, marca el fin de una era marcada como de expansión crediticia basada en el dólar USA como moneda de reserva internacional. La crisis actual es la culminación de una extraordinaria expansión que ha durado más de 25 años. Podemos citar a George Soros al respecto⁷: “El paradigma actual, es decir la creencia de que los mercados financieros tienden al equilibrio es tan falso como engañoso”. Lo que es totalmente coincidente con las frases pronunciadas por el Premio Nobel de Economía 2001, Joseph E. Stiglitz. Y aquí deseo ser absolutamente tajante: Debemos encarar con carácter de URGENCIA la revisión del Programa Curricular de la Escuela de Ingeniería Económica de la FIECS con la participación de los alumnos de la Facultad, especialmente, los que desean ser economistas o ingenieros economistas y con el auxilio, de ser posible, de asesoría externa que puede fácilmente ser alimentada por nuestras relaciones

⁵ Aún no está claro como se vinculan las universidades en este esfuerzo.

⁶ La defunción del Neoliberalismo fue de hecho declarada por el Banco Mundial en su publicación oficial “The East Asian Miracle”, Oxford University Press, 1993 al vulnerar los supuestos de base de dicha doctrina al explicar que las intervenciones del estado explican el éxito de las economías del milagro asiático.

⁷ Ver George Soros, “Para entender la crisis económica actual”, Taurus, 2008

institucionales con la Oficina de CEPAL en Brasilia y con la Sede del Sistema CEPAL en Santiago en el Marco del Convenio UNI-CEPAL.

En su Filosofía de la Historia, Hegel describió una característica histórica perturbadora: “la quiebra y caída de las civilizaciones debida a una mórbida exacerbación o intensificación de sus propios principios”.

Soros reconoce que en su vida personal hizo mucho dinero en los mercados financieros⁸ por la intensificación del capitalismo de *laissez faire* y la diseminación de los valores del mercado en todas las áreas de la vida, poniendo en peligro la sociedad abierta de la que era partidario y la democracia misma. Soros decía: “El mayor enemigo ya no es el comunismo que ya no existe sino la amenaza capitalista”⁹

Facultad de Ingeniería Económica y Ciencias Sociales

El estudio de la Economía exige comprender que todas las normas y precisiones que demanda conocer el ejercicio de la profesión se originan en el sector político de la vida de una nación o sistema económico y se expresan en los diarios y medios de comunicación diversos que configuran parte importante de la realidad nacional que necesitamos aprehender para lograr el mejor ejercicio de nuestra profesión. Pero eso a su vez exige entender que existen “poderes reales” y “poderes formales”. No siempre un “jefe” (investido de uniformes, poderes, títulos o grados) es el que más poder tiene para decidir sobre algún tema o asunto de naturaleza legal o banal o aparentemente tal o cual. Es muy importante la capacidad de análisis político para entender la naturaleza real de las cosas que caen en el campo de las ciencias sociales pero también es importante la sensibilidad de la persona en cuestión. RECOMENDACIÓN: Leer los diarios y las noticias todos los días, si se desea optimizar la decisiones profesionales. Por ejemplo, ¿cual es la prioridad que el gobierno está dando a la Educación Superior Universitaria?

En nombre de todos los miembros del consejo editorial los invito a todos los lectores de la revista a pensar y escribir de mil y una forma creativas sobre estos temas que debemos explorar y sugerir acciones a seguir.

ALEJANDRO C. VERA VASSALLO

Director

Instituto de Investigaciones
Económicas y Sociales

⁸ Por el simple hecho de que dichos mercados no funcionan en régimen de competencia perfecta, como supone el falso supuesto del “neoliberalismo”, elevado a la categoría de dogma, que lo habilita para represiones autoritarias propias de una sociedad cerrada.

⁹ George Soros (PhD, London School of Economics, broker de wall Street), “The Threat of Capitalism”.

Plataforma de servicios del Estado en seguridad ciudadana

Perspectiva de los involucrados

Ronald Silva Ruiz*

Presentación

El presente documento tiene por objetivo delimitar los alcances de la seguridad ciudadana desde el punto de vista de la intervención del Estado.

En ese sentido, se amplía el concepto de seguridad ciudadana, para luego analizar las causas que atentan contra ella, configurándola en una situación de inseguridad ciudadana.

En ese sentido, a partir de un enfoque de la víctima y el victimario, se busca encontrar las causas de la inseguridad ciudadana, entendiendo esta como aquella situación de peligro o riesgo, o de la ocurrencia misma de un evento que vulnere algún derecho.

Así, se distingue el análisis diferenciando dos momentos, antes de la ocurrencia de un evento que vulnera un derecho y después de la ocurrencia de este, para lo cual surgen servicios del Estado orientados a la prevención y otros a la atención de las víctimas y victimarios.

Finalmente, el documento busca que las instituciones identifiquen su rol dentro de la seguridad ciudadana y enfatizen de acuerdo a sus competencias en el fortalecimiento de la prestación de los servicios de seguridad ciudadana.

* Profesor universitario en la Facultad de Ingeniería Económica y Ciencias Sociales de la Universidad Nacional de Ingeniería. Magister en Gerencia Pública e Ingeniero Economista. Actualmente se desempeña como Consultor Especialista en Proyectos de Inversión Pública de impacto Nacional, Regional y Local. Experiencia en la gestión de proyectos de Modernización del Estado con endeudamiento público, proyectos de Justicia, de Seguridad Ciudadana, Productivos, Forestales, Pecuarios, de Adaptación al Cambio Climático y de Fortalecimiento de Capacidades. Ha desempeñado cargos Directivos en el Ministerio de Justicia, Ministerio del Interior, así como consultor a Entidades del Gobierno Nacional y Local.

Concepto de la seguridad ciudadana en el Perú

La Seguridad Ciudadana es una demanda latente de la población, que en el contexto actual es víctima o espectador de la ocurrencia de eventos que vulneran algún derecho consagrado en la constitución y en las leyes.

Sin embargo, desde la perspectiva de actuación del Estado, es preciso definir y precisar la Seguridad Ciudadana, y delimitar el actuar de acuerdo a las competencias de cada una de las instituciones que conforman el Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana.

En ese sentido, es fundamental partir de extender la comprensión de lo que se entiende por Seguridad Ciudadana.

Para ello, partimos de identificar las referencias que se hacen al término “seguridad” en las diferentes normas legales existentes en el país, partiendo de la Constitución Política, hasta llegar a otros dispositivos de menor rango.

Una primera referencia al término seguridad ciudadana se encuentra en la Constitución Política del Perú, que establece como deber primordial del Estado “...proteger a la población de las amenazas contra su seguridad...” (Artículo 44).

Luego, en la Ley Orgánica de Municipalidades (Ley N° 27972), se indica que las municipalidades son “responsables de establecer un sistema de Seguridad Ciudadana en su jurisdicción, con la participación de la Policía Nacional y la Sociedad Civil, y normar el establecimiento de los servicios de Serenazgo, vigilancia ciudadana, rondas urbanas o similares...”

De otro lado, la Ley de la Policía Nacional del Perú-PNP (Ley N° 27238), establece que esta fue “...creada para garantizar el orden interno, el libre ejercicio de los derechos fundamentales de las personas y el normal desarrollo de las actividades de la ciudadanía...” (Artículo 2). Asimismo, establece como función “mantener la seguridad y tranquilidad pública”, así como “Garantizar la seguridad ciudadana...” (Artículo 7).

Por otro lado, hay que agregar la precisión sobre Seguridad Ciudadana que dio el Tribunal Constitucional en razón de la sentencia del EXP. N.° 349-2004-AA/TC, donde concibe a la Seguridad Ciudadana como un Bien Jurídico, dando los siguientes alcances:

“Aunque no existe una aproximación conceptual precisa en cuanto a lo que, para la Constitución representa la seguridad ciudadana, sino, básicamente, un conjunto de características o elementos que permiten integrar lo que sería su contenido, esta puede ser catalogada como un estado de protección que brinda el Estado y en cuya consolidación colabora la sociedad, a fin de que determinados derechos pertenecientes a los ciudadanos puedan ser preservados frente a situaciones de peligro

o amenaza, o reparados en caso de vulneración o desconocimiento. Derechos como la vida, la integridad, la tranquilidad, la propiedad o la libertad personal, suelen ser los principales referentes que integran el contenido de la seguridad ciudadana en atención a lo que del Estado y la colectividad se espera, siendo evidente que, por sus alcances, se trata fundamentalmente de un bien jurídico de relevancia antes que de un atributo o libertad a título subjetivo."

Con estas precisiones acerca del contenido de la seguridad ciudadana, lleva a concluir que la plataforma de servicios que el Estado configure para este fin, deben garantizar un Estado de protección al ciudadano, que impida que vulneren sus derechos; y, en los casos donde fueran vulnerados, estos sean reparados.

Sin embargo, a fin de delimitar de manera adecuada la política pública en esta materia, es preciso establecer una distinción con respecto al concepto de orden interno, el cual es definido como "una institución jurídico-política de nivel constitucional, que se manifiesta como una situación de equilibrio y de orden en todos los campos de la vida nacional (social, económico, político, etc.), que garantiza el funcionamiento y la estabilidad del Estado. El Orden Interno conduce la Seguridad Interna del Estado"¹. Esta distinción es importante, dado que existen problemas que atentan contra la estabilidad del Estado, como son el terrorismo, narcotráfico, y estos son materia de diseño de políticas públicas específicas y la configuración de otros servicios del Estado.

En todas las anteriores referencias, se utilizan indistintamente los términos "seguridad", "seguridad ciudadana", "orden público", sin delimitar los alcances de cada una de ellas. Es por ello que se considera necesario precisar los alcances de cada uno de estos conceptos, especialmente para delimitar las políticas públicas en cada uno de los temas específicos, y sobre todo para configurar la plataforma de servicios del Estado relacionados con estos y sobre todo que instituciones son responsables de brindar tales servicios.

Sin embargo, en la Ley del Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana (Ley N° 27933), se define la Seguridad Ciudadana como "la acción integrada que desarrolla el Estado, con la colaboración de la ciudadanía, destinada a asegurar su convivencia pacífica, la erradicación de la violencia y la utilización pacífica de las vías y espacios públicos. Del mismo modo, contribuir a la prevención de la comisión de delitos y faltas".

Pero este concepto, es preciso enmarcarlo dentro del objetivo de la Ley mencionada, que especifica en su artículo 1, y señala dicha "Ley tiene por objeto pro-

¹ Resolución Directoral N° 006-2007-DIRGEN/DIRPASEC, del 10 de enero de 2007, de la Dirección de Participación y Seguridad Ciudadana de la PNP.

teger el libre ejercicio de los derechos y libertades, garantizar la seguridad, paz, tranquilidad, el cumplimiento y respeto de las garantías individuales y sociales a nivel nacional...”

Entonces, de manera operativa, medible y acorde con la definición amplia dada por la Ley 27933, se puede definir la seguridad ciudadana como una situación en la cual la persona está libre de peligro o riesgo de ser víctima de la ocurrencia de eventos que vulneren alguno de sus derechos. Este concepto es compatible con las definiciones anteriores, dado que si una persona es vulnerada en alguno de sus derechos, el Estado no ha cumplido con proteger el libre ejercicio de los derechos y libertades de esa persona.

Pero es preciso acotar que, la desagregación de la definición de seguridad ciudadana para delimitar una la plataforma de servicios que debe prestar el Estado para evitar la ocurrencia de eventos que vulneren derechos, como una acción de Estado, debe estar acompañada de la participación de la población.

La seguridad ciudadana: los involucrados y su medición

Con fines de análisis, se parte de definir la Inseguridad Ciudadana como una situación en la cual la persona no está libre de peligro o riesgo de ser víctima de la ocurrencia de eventos que vulneren alguno de sus derechos. En términos de estadísticas, se puede medir el grado de inseguridad por el número de ocurrencias de eventos que vulneran algún derecho-EVAD de alguna persona o el número de personas que han sido víctimas de un EVAD.

Entonces, a partir de lo anterior, es fácil identificar la existencia de dos involucrados en un EVAD, que son la víctima y el victimario. Pero, es preciso acotar que el nacimiento de una víctima o un victimario surge después de la ocurrencia de algún EVAD. Anterior a la ocurrencia de un EVAD, únicamente se puede hablar de un nivel de riesgo de ser una víctima o victimario.

Este ordenamiento preliminar se puede definir en el siguiente esquema.



Figura 1. Surgimiento de las víctimas y victimarios

De acuerdo al análisis iniciado, se tiene que antes de la ocurrencia de un hecho, únicamente se puede caracterizar a la persona con un nivel de riesgo de ser una posible víctima o victimario, que dependen de los factores de riesgo asociados.

En el momento de la ocurrencia de un EVAD es el nacimiento de la víctima y el victimario.

Después del EVAD, se generan demandas específicas de atención, tanto de la víctima como del victimario.

Los factores de riesgo asociados a la posibilidad de ser una víctima o un victimario y las atenciones que demandan tanto las víctimas como los victimarios, son aspectos que se analizarán con mayor detalle más adelante.

Ahora, si se busca tener una medición de la inseguridad ciudadana, esta puede ser medida a través de la denominada victimización, es decir, tener el registro del número de personas que han sido víctimas de un EVAD. Hay que acotar que esta medición se realiza a través de encuestas de victimización, dado que los registros de denuncias existentes recogen una parte de estos hechos, si se tiene en cuenta que no todas las personas que son víctimas de estos EVAD los denuncian.

Finalmente, se puede esquematizar que la inseguridad ciudadana tiene causas que se identifican antes de la ocurrencia de un EVAD (prevención) y después de la ocurrencia de un EVAD (atención), que se pueden desagregar en sub causas referidas a la víctima y al victimario. Esto se muestra en el siguiente esquema.



Figura 2. Explicación de la inseguridad ciudadana en sus dos causas principales.

Para la mayor comprensión de estas causas, en el siguiente cuadro se define conceptualmente que se abarca cada causa, así como la forma de medición para evidenciarla.

Tabla 1. Definición, causas y medición de la inseguridad ciudadana

Causa	Definición	Medición
Inseguridad Ciudadana	Inseguridad Ciudadana es una situación en la cual la persona no está libre de peligro o riesgo de ser víctima de la ocurrencia de eventos que vulneren alguno de sus derechos-EVAD.	Número de personas que han sido víctimas de la ocurrencia de un EVAD, medido a través de encuestas de victimización.
Alta exposición de la población a la ocurrencia de EVAD	Sensación o percepción de peligro o riesgo de la población de ser víctima de la ocurrencia de un EVAD.	Número de personas que perciben peligro o riesgo de ser víctima de un EVAD, medida a través de encuestas de percepción.
Escaso acceso de la población a la reparación de sus derechos después de la ocurrencia de EVAD	Situación en la cual la población es resarcida por la vulneración de alguno de sus derechos.	Número de personas que son víctimas de la ocurrencia de EVAD y que acuden a solicitar la reparación de sus derechos, expresado en la presentación de una denuncia, medido a través del registro de denuncias. Esto se debe comparara con el número de personas que no denuncia los EVAD, que se mide a través de encuestas, en la denominada cifra negra.

Causas de la inseguridad desde la perspectiva de la víctima y del victimario

De acuerdo al enfoque adoptado, se puede definir claramente dos tipos de respuesta del Estado, en cuanto a la prevención de los EVAD y la atención de los EVAD, que incorpora la preocupación del Estado por lograr reducir el mínimo el riesgo o exposición de la persona a la ocurrencia de un EVAD y en los casos que se den, atenderlos

adecuadamente, procurando una efectiva reparación de los derechos vulnerados.

Así, se tiene que se puede abordar la problemática desde el punto de vista de la víctima y del victimario.

De los dos causas principales identificadas, estas se pueden desagregar desde el punto de vista de la víctima, diferenciando el antes y el después de la ocurrencia del EVAD, dado que dependiendo del momento, se especifican problemas específicos. Esta agrupación se puede ver en el siguiente esquema.

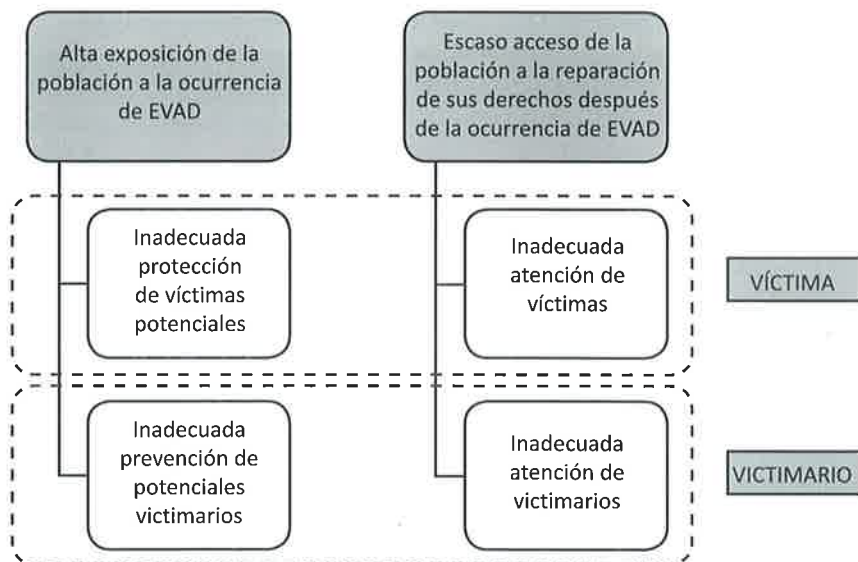


Figura 3. Agrupación de causas de la inseguridad ciudadana desde la perspectiva de la víctima y el victimario.

Plataforma de servicios del Estado

Luego del análisis precedente, se puede desagregar el análisis, identificando las causas desde la perspectiva de la víctima y la del victimario, que frente a problemas específicos demandan una respuesta del Estado, el mismo que para atenderlos debe configurar sus servicios específicos.

En ese sentido, en un esfuerzo de abstracción, se presenta un agregado de la problemática, que ayude a identificar el rol de cada una de las instituciones que conforman el Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana.

Así, se presentan a continuación tablas que para cada uno de los problemas identificados, se desagregan sus causas.

Tabla 2. Causas de la inadecuada protección de víctimas potenciales

Causas	Explicación
Limitada cobertura de servicios de patrullaje o vigilancia	Servicios de patrullaje, caracterizados por la vigilancia de determinadas zonas por efectivos policiales, de serenazgo o el uso de tecnologías de la información y comunicación. Esta vigilancia se debe llevar con apoyo de la población. Este servicios de patrullaje o vigilancia, también lo llevan a cabo los privados. Estos servicios se prestan con apoyo de tecnología, como son los sistemas de videovigilancia.
Escasa atención de grupos vulnerables	En un sentido amplio, la atención abarca los programas que buscan proteger a grupos vulnerables, como son niños que pueden ser víctimas de violaciones, mujeres que pueden ser golpeadas, comercio sexual infantil, trata de personas, etc.
Limitado acceso de información sobre medidas preventivas	Servicio de difusión de información sobre los EVAD frecuentes, puntos críticos, medidas de prevención que promuevan una cultura preventiva, entre otros. Asimismo, esto está asociado a las investigaciones que se puedan realizar respecto a los EVAD e informar oportunamente a la población, priorizando poblaciones vulnerables.
Escasa práctica de medidas de autoprotección y resolución de conflictos	Estas medidas de autoprotección están referidas a las prácticas que adoptan de manera personal o de manera colectiva la población para prevenir la ocurrencia de EVAD. Estas prácticas, muchas de las veces se dan en respuesta al temor que siente la población a ser víctima de un EVAD, que muchas de las veces entran en conflicto con otros derechos, como son los enrejados de calles. De otro lado, en estas causas se encuentra la cultura de resolución de conflictos de la población, que muchas veces las expone a la violencia. También, en esta parte se puede mencionar la tolerancia de la población a la informalidad e ilegalidad de algunas cosas, como son la compra de artículos robados o piratas, que muchas veces los exponen a situaciones de peligro.
Inadecuadas condiciones urbanísticas	Referido a la provisión de servicios públicos, como son adecuados espacios públicos, vías de comunicación, iluminación pública, que cuando no se proveen de manera adecuada, constituyen factores de riesgo para la ocurrencia de EVAD. En esta parte, también se incluye al control de muchas actividades informales que cambian el ornato, como son los mercados y comercio informal.

Tabla 3. Causas de la inadecuada prevención de potenciales victimarios

Causas	Explicación
Escasa atención de problemas de salud y trastornos mentales	En este caso, muchas de las veces, las personas que participan en EVAD son motivadas por problemas de salud o trastornos mentales, los cuales deberán ser identificados y tratados de manera adecuada.
Exposición a la violencia en el hogar	En esta parte confluye una serie de factores que determinan que la población esté expuesta a la violencia, que lo empuje luego a adoptar patrones de comportamiento violentos. Estos factores por ejemplo son los patrones agresivos de los padres, crianza en familias disfuncionales, uso del castigo físico como castigo, entre otros aspectos que influyen en la conducta violenta de la persona.
Limitado acceso a adecuados servicios educativos formales y no formales	En el proceso de socialización de la persona, el no acceso a servicios de educación se convierte en un factor que incrementa el riesgo a participar en EVAD. En ese sentido, se deben revertir situaciones adversas como es el acceso a programas de educación, los cuales pueden ser formales o no formales.
Escasa atención de grupos poblacionales en riesgo	Los grupos vulnerables desde la perspectiva de un posible victimario, están referidos principalmente a aquellos grupos envueltos en actividades que aumentan la probabilidad de que participen en EVAD, como la pertenencia a pandillas.
Limitado acceso a oportunidades laborales	En este sentido, se asocia al desempleo como un factor que empuja a las personas a involucrarse en EVAD, como mecanismo de generarse ingresos.
Abuso de sustancias psicoactivas	Este problema está referido al consumo de alcohol, drogas u otras sustancias que pueden estar asociadas al comportamiento violento de la persona. En ese sentido, se incluye también el acceso que tienen las personas a estas sustancias, que deriva en la existencia de microcomercializadores de droga, etc.
Existencia de barrios violentos	El medio social donde se desarrolla la persona juega un rol fundamental, desarrollándose entornos violentos en la sociedad, en la cual se desarrollan actividades que promueven las conductas violentas. En ese sentido, se puede asociar el hecho a que no exista una adecuada provisión de espacios públicos adecuados que promuevan el desarrollo de las personas, como la dotación de infraestructura que permita que las personas se dediquen a otras actividades, como es el deporte.

Tabla 4. Causas de la inadecuada atención de víctimas

Causas	Explicación
Limitada atención de emergencias	Está asociada a la inmediatez con que se acude a atender a una persona que ha sido víctima de la ocurrencia de un EVAD. De acuerdo a la naturaleza del EVAD, involucra a los servicios médicos, de bomberos, policía, etc.
Escasa aplicación de sanciones alternativas	Esta situación se presenta para delitos menores o faltas, en los cuales, se puede optar efectivas sanciones alternativas, a fin de que haya algún tipo de sanción ante estos hechos.
Inadecuada atención de denuncias	Se refiere al proceso de atención de un EVAD, cuya atención inmediata es el servicio de emergencia, pero luego se inicia el proceso de reparación de derechos, que se inicia con la presentación de la denuncia, la realización de las investigaciones y las intervenciones que se deban realizar. Involucra esencialmente a la Policía Nacional del Perú.
Demoras en la aplicación de sanciones	Esta referida a la continuación del proceso de atención de denuncias, la cual prosigue, dependiendo del EVAD, con la participación de la Fiscalía y el poder judicial, que busca determinar a los culpables de los EVAD y establece las sanciones, que en esencia deben permitir resarcir de los daños causados a las víctimas. Estos aspectos, también deben considerar el acceso a servicios de justicia, como pueden ser contar con asesoramiento legal, a fin de que conozcan y se defiendan sus derechos consagrado en las leyes.
Limitado apoyo para la recuperación física, psicológica y mental de la víctima	Este aspecto está referido a que no se atiende adecuadamente a las víctimas, que muchas de las veces deben tener un trato diferenciado dependiendo del EVAD. En ese sentido, se debe apoyar a la recuperación física, psicológica y mental de la persona afectada, priorizando los grupos más vulnerables.
Limitada ejecución de reparaciones de derechos vulnerados	Este aspecto está asociado los mecanismos de resarcimiento de las víctimas, de acuerdo a los derechos que fueron vulnerados. En un aspecto simple es la recuperación de los bienes robados. En casos más especiales será la reparaciones civiles o simplemente de ver que su agresor es sancionado.

Tabla 5. Causas de la inadecuada atención de victimarios

Causas	Explicación
Limitado acceso a la defensa pública	En este caso, cuando una persona es acusada de ser el autor de algún EVAD, se inicia el proceso de probarlo, para lo cual se tienen que proteger sus derechos fundamentales y garantizar el debido proceso. Ciertamente existen sistemas consagrados para tal fin, pero se puede acotar a un servicio específico de acceso a la defensa pública.
Inadecuadas condiciones de internamiento de la PPL	Continuando el proceso, una vez que se ha demostrado la culpabilidad, o muchas veces se está aún en proceso, se interna a las personas, que en la actualidad no son las más adecuadas y no revisten en muchos de los casos alguna diferenciación de acuerdo al tipo de EVAD.
Ineficacia del Sistema de Rehabilitación	Muy asociado a lo anterior, se destaca acá la respuesta que debe dar el Estado para en esencia reducir los niveles de reincidencia delictiva. Es pues, eliminar el círculo en que lleva que una persona que es sancionada por un delito menor, con el pasar del tiempo vuelve a reincidir y es protagonista de delitos mayores.
Ineficaz Sistema de reinserción social	La reinserción social está asociada con la aceptación de la sociedad del individuo que fue autor de algún EVAD. En ese sentido, es importante destacar que en esta parte se habla de la escasez de oportunidades que existen para las personas de volver a insertarse en la sociedad. Por cuanto se debe desarrollar los sistemas que permitan generar esas oportunidades, como es la inserción laboral.

Plataforma de servicios del Estado para la seguridad ciudadana

Identificada la causalidad de los problemas de inseguridad, se busca determinar la respuesta existente del Estado, a través de la configuración de los servicios existentes, que para mejorar su eficacia se deben establecer su integración y ampliaciones de cobertura y calidad, responsabilidad de cada institución en el marco de sus competencias.

Tabla 6. Plataforma de servicios de seguridad ciudadana y las instituciones responsables

Causas	Servicios	Usuales prestadores de servicios
Causas de la inadecuada protección de víctimas potenciales		
Limitada cobertura de servicios de patrullaje o vigilancia	1. Servicios de patrullaje (motorizado y a pie) 2. Servicios de videovigilancia 3. Servicios privados de vigilancia 4. Servicios de rondas campesinas 5. Servicio de patrullaje vecinal	a. Policía Nacional del Perú b. Gobiernos Locales c. Empresas privadas de seguridad d. Rondas Campesinas e. Juntas Vecinales
Escasa atención de grupos vulnerables	6. Programas focalizados de prevención de la violencia en grupos vulnerables (Mujeres, niños, adolescentes), asociados a la atención de temáticas específicas (Trata de personas, comercio sexual infantil, pornografía infantil, consumo de drogas, alcoholismo)	f. Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social g. Ministerio de Educación h. Gobiernos Locales i. Organizaciones No Gubernamentales
Limitados acceso de información sobre medidas preventivas	7. Servicios de investigación y difusión de principales modalidades de EVAD y medidas preventivas	j. Policía Nacional del Perú k. Gobiernos Locales l. Organismos No Gubernamentales
Escasa práctica de medidas de autoprotección y resolución de conflictos	Se atienden mediante los servicios 6 y 7	
Inadecuadas condiciones urbanísticas	8. Servicios de construcción y mantenimiento de la infraestructura (pistas, parques, mercados, etc.)	m. Gobiernos Regionales y Locales n. Ministerio de Transporte y Comunicaciones o. Empresas prestadoras de servicios públicos (Luz)
Causas de la inadecuada prevención de potenciales victimarios		
Escasa atención de problemas de salud y trastornos mentales	9. Servicios de salud mental	p. Ministerio de Salud q. EsSalud r. Clínicas Privadas
Exposición a la violencia en el hogar	Se atienden mediante el servicio 6	
Limitado acceso a adecuados servicios educativos formales y no formales	10. Servicios de Educación 11. Programas de Educación No Formal	s. Ministerio de Educación t. Organismos No Gubernamentales
Escasa atención de grupos poblacionales en riesgo	12. Servicios alternativas a actividades violentas como el pandillaje (deporte y recreación)	u. Ministerio de Educación v. Gobiernos Locales

... viene de la página 20

Limitado acceso a oportunidades laborales	13. Servicios de intermediación laboral 14. Servicios de formación laboral	w. Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo x. Gobiernos Locales
Abuso de sustancias psicoactivas	Se atienden mediante el servicio 6	
Existencia de barrios violentos	Se atienden mediante el servicio 6 y 12	
Causas de la inadecuada atención de víctimas		
Limitada atención de emergencias	15. Servicio de Atención de Emergencias 105 16. Servicio de Bomberos Voluntarios 17. Servicios de Atención de Emergencias Privados	y. Policía Nacional del Perú z. Compañía Nacional de Bomberos Voluntarios aa. Compañías de Seguros
Inadecuada atención de denuncias	18. Servicios de Atención en Comisarías 19. Servicios de Atención en Unidades Especializadas 20. Servicios de Intervenciones y Operativos Policiales	bb. Policía Nacional del Perú
Demoras en la aplicación de sanciones	21. Servicios de Administración de Justicia	cc. Poder Judicial dd. Ministerio Público ee. Policía Nacional del Perú ff. Ministerio de Justicia
Limitado apoyo para la recuperación física, psicológica y mental de la víctima	22. Programas Especiales para víctimas de la violencia	gg. Ministerio de Salud hh. EsSalud
Limitada ejecución de reparaciones de derechos vulnerados	Se atiende con los servicios 18 y 21	
Causas de la inadecuada atención de victimarios		
Limitado acceso a la defensa pública	23. Servicios de Defensoría de Oficio	ii. Ministerio de Justicia
Escasa aplicación de sanciones alternativas	Se atiende con el servicio 21.	jj. Poder Judicial kk. Gobiernos Locales
Inadecuadas condiciones de internamiento de la PPL	24. Servicios de Internamiento de la PPL	ll. Ministerio de Justicia (INPE)
Ineficacia del Sistema de Rehabilitación	25. Servicios de Rehabilitación de la PPL	mm. Ministerio de Justicia (INPE)
Ineficaz Sistema de reinserción social	26. Servicios de reinserción Social	nn. Ministerio de Justicia (INPE) oo. Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo

Sistematización de la problemática de la inseguridad ciudadana

El presente análisis realizado, de manera global se presenta en el siguiente esquema:

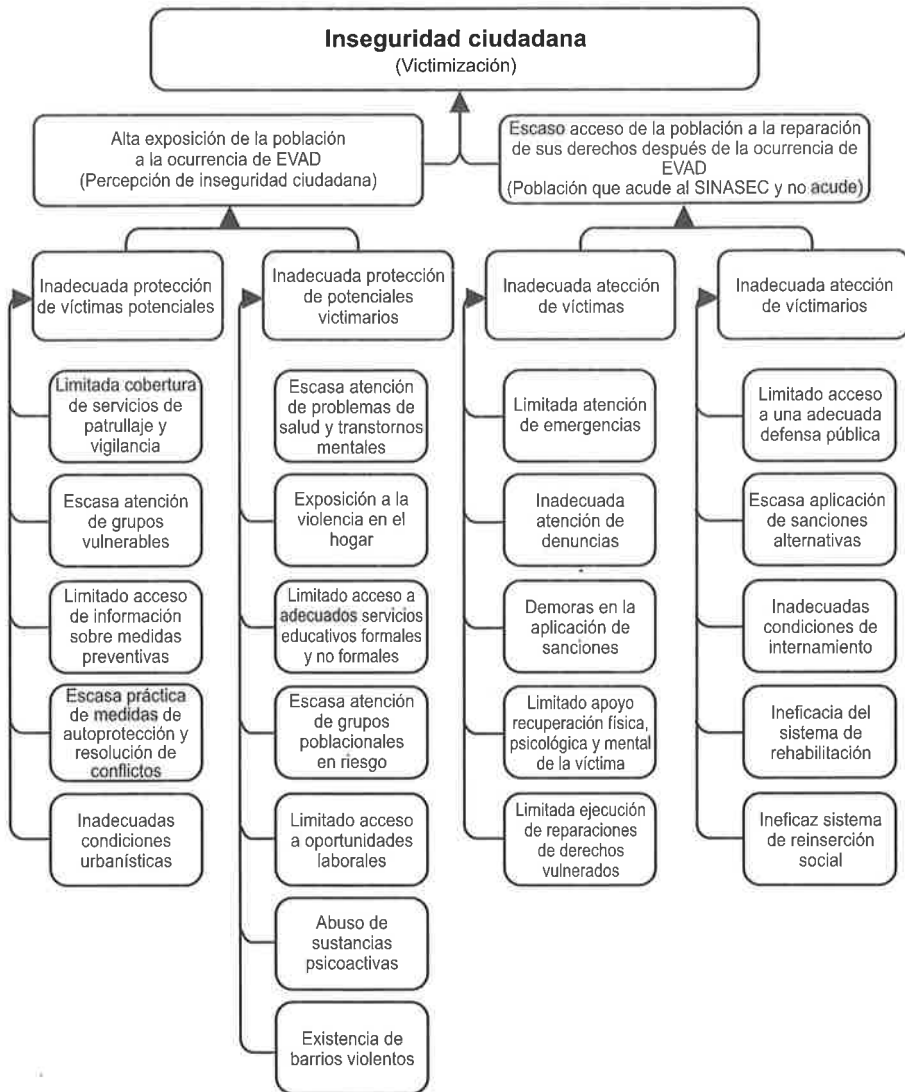


Figura 4. Problemática de la inseguridad ciudadana desde la perspectiva de los servicios del Estado hacia la víctima y el victimario.

José María Arguedas: el Perú pluricultural, un mundo real e imaginado

Edith Aranda Dioses*

“Yo no soy un aculturado; yo soy un peruano que orgullosamente, como un demonio feliz, habla en cristiano y en indio, en español y en quechua. Deseaba convertir esa realidad en lenguaje artístico y tal parece, según cierto consenso más o menos general, que lo he conseguido”¹

José María Arguedas

Presentación

A propósito de la narrativa y de la producción intelectual de José María Arguedas intentamos en este artículo esbozar algunas ideas en torno a la siguiente interrogante: ¿De qué manera el mundo imaginado por Arguedas como narrador nos proporciona un conocimiento del mundo real de lo que es nuestro país? Encontramos en su obra intersecciones de la ficción literaria con las ciencias sociales, existiendo cierta complementariedad entre estas dos maneras de abordar la vida social, tomando en cuenta que tanto la novela como la ciencia de la sociedad son formas modernas que intentan presentar una realidad total que nadie puede abarcar. Desde dos miradas distintas pero no excluyentes, Arguedas nos acerca al conocimiento y valoración del mundo andino desde una opción que apuesta por el reconocimiento de la cultura andina como uno de los fundamentos de nuestra identidad.

* Magister en Sociología, Pontificia Universidad Católica del Perú. Profesora Principal, Facultad de Ingeniería Económica y Ciencias Sociales, UNI editharanda@uni.edu.pe

¹ Palabras de José María Arguedas en el acto de entrega del premio “Inca Garcilaso de la Vega” (Lima, octubre de 1968).

Al definir el Perú como un país de *todas las sangres* asume la diversidad como un rasgo esencial expresado en la pluriculturalidad que nos caracteriza. Es precisamente esta extraordinaria complejidad de identidades múltiples la que Arguedas intenta expresar en su obra. Siendo un visionario, logra captar en su época (mediados del siglo XX) una realidad sociocultural sobre la cual se ha construido cierto consenso en el Perú de hoy, me refiero al carácter diverso, heterogéneo de nuestro sentido de pertenencia.

Uno de los aspectos destacados de la personalidad de J. M. Arguedas es su identificación con lo andino, imagina cómo quiere que el Perú sea y al tratar de comprender la confrontación de dos mundos el occidental y el andino se inclina por la convivencia pacífica de varias culturas en un país diverso donde el derecho a la diferencia es un principio fundamental.

Durante el presente año estamos celebrando el Centenario del nacimiento de J.M. Arguedas (Andahuaylas, 1911-1969) y una de las mejores formas de hacerlo es leyendo y difundiendo su obra literaria, antropológica y etnológica para rescatar su significativa proyección, es decir, el notable aporte que dicha obra representa en el reconocimiento de la cultura andina como un piedra angular en la construcción de nuestra identidad nacional. Su profundo interés y compromiso con diversas manifestaciones de la cosmovisión andina (música, danza) lo llevó a apoyar a los cultores de estas expresiones artísticas, incentivándolos a conservar y difundir este acervo cultural.

Uno de mis primeros acercamientos al imaginario de Arguedas fue a través de *Los ríos profundos* (1958) espléndido libro autobiográfico y mágico al mismo tiempo, leído en mi etapa de estudiante a nivel secundaria. Este libro narra el peregrinaje del adolescente Ernesto desde la ciudad del Cusco hasta un internado escolar en Abancay, lugar donde será testigo del abuso que sufren los campesinos indígenas por parte de los gamonales. La lectura de esta novela representó una hermosa forma de conocer el mundo andino, desde la particular sensibilidad de J. M. Arguedas, haciendo comprensible una cultura que hasta entonces me resultaba lejana.

El valioso aporte de J. M. Arguedas para entender el Perú, como ha ocurrido con muchos de sus lectores dentro y fuera del país, está presente en distintas etapas de mi trayectoria intelectual. Su novela póstuma *Los zorros de arriba y los zorros de abajo* (1971) amplió y profundizó la visión que tenía sobre la relación entre modernidad y tradición, enriqueciendo la perspectiva sociológica que manejaba sobre este polémico tema. Leí este libro cuando estaba desarrollando mi tesis de Licenciatura en Sociología en la Pontificia Universidad Católica del Perú, por recomendación de mi maestro Denis Sulmont, amigo de J.M. Arguedas, quien había desarrollado trabajo de campo en Chimbote para su tesis doctoral en sociología², conociendo entonces a nuestro autor y compartido con él sus impresiones sobre la ciudad norteña.

² Sulmont, Denis. *El boom Chimbote*. Tesis de Doctorado en Sociología. Universidad de Nanterre, París, 1969.

Arguedas había ido al puerto norteño a desarrollar una investigación antropológica, y encuentra en esta ciudad un caso emblemático para expresar en su última novela el impacto de la industria moderna en la cultura e identidad andina pre-moderna, y a la vez su angustiada percepción de la realidad contenida en los diarios intercalados en la novela, donde narra la crisis personal que lo lleva al suicidio. Para diversos estudiosos de Arguedas, su proyecto de vida está vinculado a la búsqueda de lograr expresar el encuentro de la cultura occidental y la cultura andina. Esta aspiración está contenida en su autodefinición como un hombre "quechua moderno".

Si bien su narrativa tiene un notable valor artístico está impregnada de una carga testimonial sobre el mundo cultural andino. Este conocimiento desde adentro de la cultura andina se plasma también en su obra antropológica y etnológica a través de la cual nos hizo conocer el Perú profundo. Sin embargo, esta producción en el campo de las ciencias sociales es poco conocida, precisamente como parte de la celebración por el Centenario de su nacimiento tenemos noticias de que el Ministerio de Cultura está preparando la publicación de varios volúmenes sobre esta obra, que esperamos tenga la difusión necesaria que haga posible el acceso no sólo a los especialistas sino a los estudiantes y público lector en general en nuestro país.

En los últimos años vuelvo nuevamente la mirada a la obra de J.M Arguedas para profundizar mi conocimiento sobre la dinámica sociocultural de la sierra central del Perú, interesada en comprender el efecto de la modernidad en la vida cotidiana y cosmovisión andina de los mineros de La Oroya, como resultado de la expansión de la actividad minera en la primera mitad del siglo XX. A través de esta investigación que es parte de mi tesis doctoral en sociología, la lectura de Arguedas ilumina mi acercamiento al imaginario de los mineros de la sierra central, acerca de su experiencia vital en el escenario del proyecto urbano moderno del campamento minero. Contribuyen a enriquecer mi punto de vista sobre el tema, la relectura de *Todas las sangres* (1964) novela total que confronta el universo andino entre gamonales, mestizos, "mistis" y comuneros, que a su vez debaten su existencia entre la modernidad y el aporte de su cultura milenaria. Asimismo recupero el aporte de algunos de sus trabajos en el campo de las ciencias sociales, entre ellos el *Estudio etnográfico de la feria de Huancayo* (1957) y *Evolución de las comunidades indígenas* (1957).

La perspectiva de estudio en la que me inscribo corresponde a los estudios culturales que desarrollan una relación dialógica entre la literatura y las ciencias sociales como una manera de abordar desde un enfoque interdisciplinario la extraordinaria complejidad de la dinámica cultural en sociedades como la nuestra. Precisamente el notable aporte de J. M. Arguedas es que su obra establece puntos de encuentro, tiende puentes entre la literatura y las ciencias sociales

para aproximarnos a una visión más integral de nuestra realidad, combinando la razón y la magia para comprender el sentir de hombres y mujeres reales en el mundo andino.

Acercarme a la obra de Arguedas me ha permitido conocer a un ser humano profundamente comprometido que consagra su vida a sistematizar, analizar y difundir la recopilación de las músicas, danzas, rituales y relatos andinos que encuentra en sus recorridos por los pueblos andinos, para hacernos entender que lo andino posee una belleza y sofisticación que ni imaginábamos.

La lectura de José María Arguedas transformó y enriqueció mi concepción sobre el mundo andino, pienso que a cien años de su nacimiento en gran medida lo que tenemos que reconocer y celebrar los peruanos es habernos dado una imagen de lo andino como una realidad viva, dejando de lado una visión idealizada en el pasado. Esta es la enorme proyección y vigencia del legado de Arguedas: conmovernos para mejorar la imagen que tenemos de la sociedad en la que vivimos.

Lima, febrero del 2011.
Edith Aranda Dioses

El Proyecto Olmos y la experiencia de la ex irrigación y colonización San Lorenzo (Piura, 1965-1976)*

Alejandro Seminario**

I. Introducción

¿Cuál es el fundamento para que el Gobierno del Perú decida vender a nacionales y extranjeros lotes de 250 ha a 1,000 ha con un Precio Base de US\$ 4,250/ha? Los lotes más grandes de 1,000 ha valen US\$ 4'250,000 y el más pequeño de 250 ha vale US\$ 1'062,500. Se nota preocupación por el tamaño de los lotes y su precio que impediría el acceso de agricultores peruanos pequeños y medianos.

En total son 51 lotes con un área de 37,750 ha: 30 lotes de 1,000 ha c/u; 10 lotes de 500 ha c/u; y 11 lotes de 250 ha c/u. El lote incluye el título de propiedad y la capacidad de irrigación, con una dotación de agua superficial presurizada por lote: Promedio de 9,023 m³/ha bruta/año o 10,400 m³/ha neta/año.

Hay preocupación y desaliento en los agricultores de Lambayeque y del país por la magnitud y precio de los lotes que imposibilitaría su adquisición por los nacionales frente a los extranjeros. La venta ya se está promocionando en el exterior por la empresa encargada H2Olmos S.A., concesionaria de la organización Odebrecht.

Se debe revisar el tamaño y precio de los lotes para propiciar su adquisición por peruanos, con preferencia de los agricultores y pobladores del bosque seco de Olmos en Lambayeque y el Perú en general, y así crear muchos puestos de trabajo en el medio rural. El objetivo más importante es la inclusión social y elevación del nivel de vida.

* Este documento es un resumen de la traducción del inglés del informe *Impact Evaluation Report. Peru: San Lorenzo Irrigation and Land Settlement Project* dated May 24, 1982 (Report No. 3933-PE) preparado en el Departamento de Evaluación de Operaciones del Banco Mundial.

**Alejandro Seminario Duany es ingeniero agrícola y consultor del Instituto de Promoción para la Gestión del Agua (IPROGA).

En el desarrollo de Olmos debemos tener en cuenta la experiencia positiva del Perú en la ejecución de la "Ex - Irrigación y Colonización San Lorenzo" (1965-1976), Piura, en la parte alta de la intercuenca entre los ríos Chira y Piura, con clima y suelos similares a los de Olmos. San Lorenzo fue el primer proyecto de colonización financiado por el Banco Mundial en el Perú. El Banco aprobó un primer préstamo en 1955 para construir el reservorio San Lorenzo y la infraestructura de riego (1955 a 1959). En 1961 se inició la colonización con financiamiento del Gobierno y otras fuentes, principalmente USAID. Un segundo préstamo en abril de 1965 por US\$ 11 millones fue para poner en producción 32,000 ha y asentar 1,570 familias en el área. La implementación fue programada para cerca de 30 meses pero demoró 11 años (de 1965 al cierre en 1976). El atraso en formular la fase del desarrollo agrícola significó que el agua del reservorio fuera utilizada parcialmente en otras partes del valle del río Piura resultando en una fuerte competencia por agua entre San Lorenzo y otras áreas de la región. El costo total fue de US\$ 128 millones (dólares de 1981).

Los recursos del préstamo de la colonización fueron desembolsados de la manera siguiente: 41% para crédito agrícola, 25% para operación y mantenimiento del equipo, 17% para el estudio de las cuencas de los ríos Chira y Piura, 13% para asistencia técnica, estudio de drenaje y facilitar la ejecución, y 4% para trabajos de drenaje.

La Colonización en San Lorenzo Se inició en 1961 con la convocatoria de más de 100 profesionales de todas las especialidades que requería el proyecto: ingenieros agrónomos para analizar la calidad de los suelos (agrología); ingenieros agrícolas y agrónomos para instalación del riego y siembra de cultivos, sanidad agrícola, abonamiento, etc.; ingenieros civiles para el Programa de Vivienda de los colonos; maestros para el Programa de Educación; asistentes sociales y educadores del hogar para las familias asentadas; médicos para las postas; especialistas en comercialización de productos agrícolas; analistas de créditos agrícolas; etc., etc. Todos los profesionales y empleados se instalaron en los campamentos de la empresa constructora de la represa e infraestructura, ubicados en varios sectores de la irrigación.

Se efectuaron convocatorias a nivel de Piura, de la costa y del país en general para informar a los interesados sobre la venta de las parcelas y promover la visita de los potenciales colonos, entregándoles planos con la clasificación de suelos, características y cultivos a desarrollar, ubicación y áreas, etc. Se programaron visitas para todos los grupos interesados con el fin de facilitarles la elección de su parcela y formalizar su adquisición. Se creó el Programa de Vivienda de los colonos para su instalación, así como el Programa de Educación para los hijos de los colonos y pobladores, el Programa de Salud con las postas médicas, los Viveros para la plantación de frutales, luego las Cooperativas de compras de insumos y ventas

de productos, cooperativas de procesamiento de productos agrícolas, entre otras acciones adicionales.

A la terminación del proyecto, el Banco Mundial preparó un informe en inglés: *“Impact Evaluation Report – Peru: San Lorenzo Irrigation and Land Settlement Project”* dated May 24, 1982 (Report No. 3933-PE) preparado en el Departamento de Evaluación de Operaciones.

El proyecto fue considerado exitoso en la evaluación que hizo el Banco Mundial, destaca que “Cinco años después de la terminación del proyecto, parece que el logro más notable del mismo fue el éxito en el establecimiento de fuertes organizaciones de agricultores. Hoy el proyecto es un ejemplo remarkable de la manera como los agricultores pueden progresiva y exitosamente asumir las responsabilidades del proyecto y sustituir a las instituciones gubernamentales; también demuestra la necesidad de anticipar y preparar durante la implementación del proyecto la transición de la autoridad del proyecto.”

A continuación se muestra en español un resumen de 12 páginas del *“Informe de Evaluación de Impacto – Perú: Irrigación y Colonización San Lorenzo”* del 24 de mayo de 1982 (Report No. 3933-PE) del Banco Mundial.

El objeto de su publicación es mostrar las diversas posibilidades de éxito que tendría el desarrollo del Proyecto Olmos si se tiene en cuenta la trayectoria de ejecución de la antes Irrigación y Colonización San Lorenzo de 1965 a 1976.

II. Impacto social

Logros del asentamiento

- **El primer objetivo del proyecto fue el asentamiento.** En la evaluación se estimó que cerca de 1,570 familias serían asentadas en 32,000 ha del área del proyecto con un promedio de tamaño de 20 ha/colono. Los colonos incluirían unas 750 familias de criadores de cabras y obreros que vivían en el área del proyecto y unas 820 familias adicionales que vendrían de todo el Perú y calificarían según el criterio de *“necesidad, experiencia, industria, educación y capacidad crediticia”*. Se asumió que la demanda por tierra era grande y que la colonización culminaría en 30 meses. El desarrollo del asentamiento fue muy diferente al anticipado en la evaluación y puede ser dividido en tres Fases diferentes.
- **Asentamiento de agricultores individuales (Fase I)** – Tomó seis años el asentamiento de 1,300 familias en 20,000 ha (1961-1966). Contrariamente a las expectativas, muchos agricultores potenciales eran contrarios a asentarse en el proyecto por las difíciles condiciones de vida en el campo, endeudamiento por la tierra, necesidad de capital de trabajo, etc. La terminación del asentamiento se definió por la necesidad de abandonar unas 7,000 ha desarrolladas en las zonas

de Algarrobo y Parkinsonia por el alto requerimiento de agua por las pérdidas por percolación y textura gruesa del suelo, y debido a la necesidad de reasignar a los agricultores en nuevas tierras en las partes altas del proyecto. Sin embargo, los objetivos de la colonización y su impacto social se cumplieron; la distribución de la tierra entre 1,388 familias asentadas en 1981 muestra que agricultores de menos de 20 ha representa el 60% de la tierra y pertenece al 85% de los colonos. El promedio es 14.5 ha/colono. Los colonos son los agricultores más calificados, pilares de fuertes organizaciones de agricultores desarrolladas en el proyecto. 50% provienen de Piura y 50% del resto del país, altamente motivados y constituyen un grupo homogéneo y empresarial.

- **Primera ocupación y colonización de Cooperativas Agrarias de Producción (Fase II).** Hubo cambio de gobierno en junio de 1969 y una nueva Reforma Agraria cambió dramática y radicalmente la propiedad de la tierra. El latifundio debió parcelarse entre sus trabajadores. Un primer grupo de invasores de tierras en 1969 de 1,868 familias de agricultores en el área del proyecto, más 1,390 familias fuera de los límites del proyecto (Valle de los Incas y Valle Hermoso), haciendo un total de 3,258 familias, fueron asignadas a 85 Cooperativas de la Reforma Agraria en 13,484 ha. Un promedio de 4 ha/familia. Se aceptó por su importante impacto social. Estas cooperativas tenían las siguientes características: (i) la propiedad y el usufructo es colectivo; (ii) los miembros reciben un salario y una proporción de la ganancia por las horas trabajadas; (iii) la gestión es por los representantes elegidos; y (iv) el trabajo es proporcionado por los miembros y personal contratado eventual. El crédito por el éxito del asentamiento de los invasores se atribuyó a las autoridades del proyecto que fueron capaces de manejar esta difícil operación. Sin embargo, desde el inicio de la reforma agraria los agricultores no aceptaron la colectivización de la producción, la gestión central y ceder sus derechos a trabajar su parcela. Posteriormente, 30% de los miembros renunciaron, cuatro cooperativas fueron liquidadas por varias razones, no se aceptaban nuevos miembros, se repartieron la tierra en parcelas familiares y evolucionaron a cooperativas de servicios. Este desarrollo fue muy apreciado por los miembros de las cooperativas y contribuyó a mejorar tanto la producción agrícola como su bienestar. En conclusión, este desarrollo de los invasores cooperativistas fue un importante beneficio adicional del proyecto aunque no fue anticipado en la evaluación y no fue apoyado por el préstamo. El crédito por el exitoso asentamiento de los invasores debe ser otorgado a las autoridades del proyecto, que fueron capaces de manejar esta difícil operación, y como una extensión al Banco Mundial que se adaptó a situaciones cambiantes.
- **Segunda invasión en las nacientes del reservorio de San Lorenzo (Fase III).** Esta invasión se desarrolló lentamente, no fue considerada por años y nun-ca

se legalizó. Se caracterizó por: (i) parcelas muy pequeñas (1.70 ha/familia), (ii) cultivos para alimentación, (iii) sistemas primitivos de irrigación con grandes pérdidas de agua y riesgo de erosión del suelo por ser colinas desérticas. Hay conflictos con el acceso al agua con los ocupantes legales. El problema fue cómo integrarlos. Al ser considerados ilegales no les exigen el pago del agua ni seguir las reglas de distribución del agua más abajo. Hay conflictos por el uso del agua. La pregunta dominante en 1981 es cómo y cuándo ésta generación de invasores puede ser integrada en el sistema San Lorenzo.

- **Impacto social de los asentamientos.** En conclusión, los logros del proyecto con relación al asentamiento de colonos fueron en general más allá de los supuestos de la evaluación, mayormente por razones sociopolíticas no esperadas. Cuando se dio la Ley Agraria No. 13240 en 1959, los objetivos del asentamiento fueron para distribuir la tierra a agricultores calificados y los tamaños serían de 15 ha a 150 ha según tipo de suelo y productividad potencial con un tamaño promedio de 24 ha. En realidad en la primera fase del asentamiento tuvo un promedio de 14.5 ha/familia, la segunda fase en 5 ha/familia y la última 1.70/familia. La calidad del suelo y el potencial de productividad no fueron factores predominantes en determinar el tamaño de la parcela, ambos son menores en la Fase III que en la Fase I y Fase II. Cuando la Ley de Reforma Agraria fue aprobada, fue considerada radical y conceptualmente avanzada y generó intensa oposición política al proyecto. Sin embargo, el progreso actual del esquema de colonización se tornó aún más radical de lo esperado. En retrospectiva, y con los estándares corrientes de esa época, los objetivos de colonización del proyecto aparecen generosos y algo fuera de época si se comparan con los objetivos de la Ley de Reforma Agraria, donde la presión sobre la tierra y el agua se orientan incluso a un criterio más estricto en los tamaños.
- **Pago de la tierra.** Para propósitos de colonización la tierra se subdividió en parcelas y el precio de venta se definió con una fórmula compleja que consideró tamaño, clasificación del suelo y un estimado del costo del desarrollo. El pago inicial fue de 2% a 8% de la venta con un período de gracia de 3 años y pago en 20 años (25 años para parcelas menores de 8 ha). Los agricultores pagaron con gran responsabilidad.

Organizaciones de agricultores

- El más importante desarrollo del proyecto en los últimos años fue el establecimiento de fuertes organizaciones de agricultores con un remarcable sentido de disciplina, eficiencia y autoayuda. Las cooperativas de servicios de los colo-

nos y las asociaciones de uso del agua fueron creada durante la implementación del proyecto y progresivamente relevaron a las instituciones del Gobierno en el apoyo de los agricultores.

- **Cooperativas de Servicios.** A la terminación del proyecto se encontró que con asistencia de especialistas daneses habían iniciado el concepto de auto-gobierno en cooperativas de servicios autofinanciadas y controladas por los agricultores, capaces de comprar insumos en conjunto y hacer mercadeo colectivo. Se concluyó que el éxito de las cooperativas surgió de permitir que el movimiento crezca naturalmente en lugar de forzar el ritmo después del período de inicio. En 1981 los colonos también establecieron 8 cooperativas de servicios agrupadas en una Central de Cooperativas Agrarias de San Lorenzo. Cerca del 45% de los colonos (627 individuales) son miembros de la cooperativa. Adicionalmente, dos cooperativas de producción que cubren 149 familias son miembros de la Central de Cooperativas. Los servicios principales proporcionados a los miembros son: (1) Comercialización del algodón y arroz, (ii) Compra de insumos y equipo agrícola y (iii) Servicios para el equipo agrícola. La Central de Cooperativas desarrolló procesamiento de facilidades para arroz y frutas, una factoría para alimentar el ganado y actividades en entrenamiento para los colonos y sus familias.
- **Asociación de Colonos y Juntas de Usuarios de Agua.** Ambas entidades y sus directores tomaron un rol prominente en tratar con las autoridades del proyecto, tomando la responsabilidad de establecer políticas y autodisciplina en los usos de la tierra y el agua y en organizar la Junta de Usuarios de Agua de San Lorenzo, la cual ha tomado parte de las responsabilidades de la operación y mantenimiento del componente de irrigación. La Junta de Usuarios de Agua y las Comisiones de Regantes se gobiernan por una ley (1979) que transfirió a los beneficiarios de los esquemas de irrigación la responsabilidad de programar la asignación del agua, su entrega y medidas apropiadas para mantener el sistema de irrigación. Implica un cambio total en la recuperación del costo y cargos por el agua. El éxito de organizaciones eficientes de agricultores se atribuye a: (i) lejanía del área del proyecto y necesidad de una cooperación cercana entre agricultores, (ii) fuerte espíritu pionero de los colonos y funcionarios, (iii) criterios claros para seleccionar a los colonos y el desarrollo agrícola basado en el concepto de autoayuda y (iv) nueva política del Gobierno de progresivamente restringir la asistencia y promover la responsabilidad entre los beneficiarios.
- Las asociaciones de colonos y de juntas de usuarios de agua también han desarrollado un estricto sistema de asignación de agua entre los diferentes distritos y entre usuarios en caso de escasez en la disponibilidad del recurso.

- En retrospectiva, el más notable logro del proyecto descansa en la creación de exitosas y eficientes organizaciones de agricultores. Allí parece haber cuatro elementos que contribuyeron al éxito:
 - a. Lejanía del área del proyecto (cerca de 100 km de Piura) que crea la necesidad de una mayor cooperación entre agricultores en el procesamiento de insumos y mercadeo de productos.
 - b. Fuerte espíritu pionero de los colonos, así como de los profesionales del gobierno que fueron responsables del esquema de colonización.
 - c. Criterios bien definidos para seleccionar a los colonos y un desarrollo agrícola basado en el concepto de autoayuda.
 - d. Una política gubernamental de restringir la ayuda cuando el proyecto alcanzó total desarrollo y promover la responsabilidad entre los beneficiarios del proyecto.

Una lección mayor puede sacarse de esta experiencia: los líderes de las organizaciones de agricultores han sido y todavía son un grupo pequeño de colonos-empresarios cuyo tamaño de parcela está generalmente por encima del promedio. Este grupo pertenece a la primera ola de colonización, mientras que los colonos de la segunda ola son pequeños agricultores, las mayorías provenientes del desempleo y menos activas en las organizaciones de agricultores. Esta característica sugiere que alguna contradicción debe existir en los proyectos de colonización entre objetivos de distribución del ingreso con el fin de asentar el mayor número de agricultores pequeños y los objetivos de desarrollo que a menudo están basados en la habilidad empresarial de un pequeño grupo con mayor educación y mayores recursos.

Empleo

En la evaluación en 1964 se estimó que al llegar al máximo de la producción *“más de 50,000 personas del área de mercado del proyecto vivirían del mismo de manera directa o indirecta”*. En 1981 el empleo excedió las expectativas y largamente benefició a los grupos de más bajos ingresos. Además de las 5,700 familias agrícolas que viven en el sistema San Lorenzo, se estima que 3,500 obreros agrícolas permanentes trabajan en el área del proyecto; adicionalmente el trabajo ocasional se estima en 1,076,000 lunes/año equivalente a 3,100 empleos permanentes. En total, los beneficiarios directos del proyecto se pueden estimar en unas 12,300 familias o 73,800 personas. No hay información disponible de beneficiarios indirectos, un estimado grueso de la Misión evaluadora lo pone en 5,000 a 6,000 (agroindustria, transporte, entrega de insumos y servicios de apoyo).

Infraestructura social

El Banco Mundial no contribuyó al financiamiento de la infraestructura pero el Gobierno proveyó servicios comunitarios importantes durante el período de asentamiento, principalmente en educación y salud, que han tenido un impacto socio-económico con beneficios de largo alcance a través del área del proyecto y la región. La asistencia de alumnos en las escuelas alcanzó 94% en 1981 (16,202 niños) comparado con sólo 43% para toda la región Piura. Los agricultores contribuyeron en la construcción de escuelas y su equipamiento, así como en el salario de los profesores. Tres centros de salud fueron construidos en el área durante el período del proyecto y tres nuevos centros fueron desde 1979. Aunque la atención de la salud es menor que en las normas establecidas en el Ministerio de Salud, es similar a la que prevalece en la provincia de Piura.

III. Impacto agrícola

Área cultivada

A la terminación del proyecto en 1976 se encontró que la intensidad promedio del cultivo no había crecido más del 80% en los últimos tres años, y que la restricción y falta de seguridad en el abastecimiento del agua fue la razón dominante de los pobres resultados. En 1981 el beneficio del reservorio de Poechos para las tierras de San Lorenzo fue en parte neutralizado por la creciente competencia por agua dentro del mismo sistema San Lorenzo, debido al crecimiento de la población del proyecto y del área, cambios en la cédula de cultivo y el incremento de las pérdidas de agua durante los últimos cinco años. En toda el área del sistema San Lorenzo, de un total de 35,400 ha cultivables, solamente unas 22,000 ha (62%) fueron cultivadas en 1981, comparado con 26,738 ha (75%) en 1976.

Cédula de cultivos y rendimientos

La cédula de cultivos no cambió significativamente en los distritos localizados en el área original del proyecto San Lorenzo durante la implementación, la excepción fue la continua expansión de las plantaciones de frutales. En 1975 los cultivos anuales representaron el 72% del área cultivada mientras los árboles frutales y pasturas fueron el 26% y 2% respectivamente. El algodón fue el cultivo dominante (57% de los cultivos anuales) seguido por el arroz (18%). Los cambios en la cédula pueden ser explicados por aspectos técnicos y de mercado. El algodón fue inicialmente el cultivo principal en el área del proyecto pero los rendimientos no alcanzaron los estimados en la evaluación de 2.5 ton/ha y declinaron en los años

siguientes: 1.8 ton/ha (1954-1958), 1.6 ton/ha (1960-1969) y 1.5 ton/ha (1970-1980). El incremento de las enfermedades y problemas en la calidad de los suelos han sido las principales causas de la disminución de los rendimientos mientras el precio del algodón no se incrementó por años y fue adversamente afectado por un impuesto del gobierno de 17.5% sobre el precio de exportación FOB.

La importancia del arroz se explica por la introducción de variedades de gran rendimiento e incremento de los mismos en los años siguientes (4.65 ton/ha en 1971-1975 a 5.56 ton/ha en 1976-1980), con records de 5.93 ton/ha en 1979 y 6.25 ton/ha en 1980. Las áreas de maíz y frijol permanecieron las mismas en 1975 y los rendimientos no crecieron significativamente. Las plantaciones de frutales como el limón se ampliaron por lo atractivo del mercado de esencia de limón y el procesamiento de frutas. La producción de frutas se consideró como el segundo cultivo más rentable después del arroz, con la excepción del mango que dejó de ser rentable.

Valor neto de la producción agrícola

A la terminación del proyecto el valor neto de la producción en el área original de San Lorenzo fue estimada en cerca de US\$ 7.1 millones (US\$ de 1981) por año en el período 1971-1975 y se esperó incrementar a US\$ 8.9 millones en el período 1980-2000, cuando el Bajo Piura sea independiente del sistema San Lorenzo. Al tiempo de la evaluación de impacto del proyecto en 1981, se encontró que el valor neto de la producción agrícola en 1980 fue de cerca de US\$ 6.42 millones, o el 90% del valor neto estimado al tiempo de la terminación y 72% de los estimados para el período 1980-2000. Teniendo en cuenta que el área de frutales creció cerca de 60% después de la terminación del proyecto y que un gran número de plantaciones todavía no dan fruto, se puede concluir que: (i) la reducción de 80% a 60% de la intensidad del cultivo casi ha sido neutralizada por el cambio a productos de mayor valor, (ii) las proyecciones para 1985-2000, una vez que los árboles frutales han alcanzado el máximo de producción, puede ser considerado igual o por encima de los estimados de producción hechos a la terminación del período 1980-2000 y (iii) el valor neto de la producción agrícola podría haber sido mucho más alto dentro de los límites originales del proyecto San Lorenzo, si la infraestructura de irrigación hubiera sido apropiadamente mantenida y el área original del proyecto no hubiera sido ampliada por cerca de 10,000 ha.

Impacto del proyecto a nivel de parcela

A la terminación del proyecto se hicieron estimados del ingreso bruto de los agricultores para parcelas representativas incluyendo miembros de cooperativas (4

ha), pequeños agricultores (6.6 ha), parcelas medianas (16 ha) y grandes (56 ha). Se hizo una estimación del ingreso de los agricultores en 1981 para las mismas parcelas demostrativas, con la excepción de las cooperativas agrícolas ahora ampliadas a 5 ha en lugar de 4 ha por miembro. Aunque solamente indicativa, estos estimados confirman lo encontrado en 1976 y que puede ser resumido de la manera siguiente:

**Ingreso Bruto Promedio por Familia
(en términos de 1981)**

	'000 S/.	US\$ Equivalente
Miembros de cooperativas (5 ha)	753	1,182
Pequeños colonos (6.6 ha)	980	2,450
Colono mediano (16 ha)	1,650	4,125
Colono grande (56 ha)	4,497	11,242
Invasor (1.7 ha)	256	640
Alternativa de oportunidad de ingreso en agricultura <i>la</i>	191	478

la: Asumiendo 225 días trabajados/año con el ingreso mínimo oficial (S./ 850/día).

Estos estimados muestran que (i) los ingresos de los colonos medianos originales se han incrementados hasta doce veces comparados con los ingresos antes del proyecto (US\$ 350 en términos de 1981), y (ii) ingreso para todos los agricultores, incluyendo los invasores, es sustancialmente mayor a las alternativas de las oportunidades de ingreso en la agricultura. No sorprende que el gobierno considere ahora que los colonos originales en San Lorenzo son privilegiados comparados tanto con los nuevos como con agricultores de otras áreas del Perú; su ingreso alto es debido a las parcelas relativamente grandes que reflejan los objetivos sociales que prevalecían en 1961 y que actualmente son superadas por la reforma de medidas agrarias más estrictas.

Desarrollo de agroindustrias

El desarrollo de nuevas facilidades para el procesamiento de frutas fue implementado por empresas privadas durante 1975-1980 y por los mismos colonos. Cuatro plantas de procesamiento fueron instaladas para la extracción de esencia de limón y exportación a Estados Unidos y Méjico. Las facilidades para el procesamiento de frutas ofrecen una alternativa al mercado de frutas frescas y por lo tanto juegan un rol importante en la regulación del precio. Adicionalmente a la construcción de la planta de procesamiento para mango y papaya, esta nueva in-

dustria espera aliviar en parte el actual problema de mercado del mango y acelerar el cultivo de papaya en el área del proyecto. El desarrollo de las agroindustrias debería ser considerado un importante beneficio indirecto del proyecto.

Restricciones al progreso en el desarrollo agrícola

El pobre mantenimiento del sistema de irrigación durante los últimos cinco años produjo un deterioro de los canales y compuertas, resultando en una pobre eficiencia y creciente pérdidas de agua. No se estableció un programa de mantenimiento y no se asignó un presupuesto regular para reparaciones. Solamente en 1980 hubo US\$ 231,000 para reparación de canales y caminos. Adicionalmente, la agencia responsable del sistema de operaciones fue afectada por restricciones presupuestales resultando en serios problemas de operación y personal. Esta situación es similar a las que prevalecen en la mayoría de las áreas irrigadas en el Perú, donde las restricciones presupuestarias dificultan o hacen ineficiente el sistema de operaciones. Los agricultores reconocen la necesidad de fortalecer la disciplina; al mismo tiempo reconocen que tienen más responsabilidades en la operación y que no están lo suficientemente entrenados para asumir totalmente sus responsabilidades.

El crédito agrícola y la provisión de insumos

Están adecuadamente organizados a través del Banco Agrario. El pago del crédito es muy bueno así como muy efectivo el pago colectivo en la organización de las cooperativas. La investigación y extensión agrícola constituye el engranaje más débil en la línea de apoyo de los servicios. Los agricultores reconocen que ampliar el arroz no es una solución en una zona donde el agua de irrigación es escasa e insegura. Como no hay investigación agrícola aplicada los agricultores reconocen que no tienen un sustituto del arroz, o de qué manera sus rendimientos de maíz pueden mejorar así como controlar las plagas de los frutales. El servicio de extensión consiste en 23 profesionales y 78 asistentes, un equipo bastante amplio, pero por falta de presupuesto se dedican más a la administración y estadísticas. Para superar estas deficiencias, la Asociación de Colonos de San Lorenzo planea establecer una pequeña estación experimental y desarrollar un programa de asistencia técnica utilizando sus propios recursos.

La comercialización permanece como un problema. La principal dificultad que confrontan los agricultores no se relaciona con los precios sino con el sistema de mercadeo en general, como resultado de los monopolios de empresas estatales (ENCI y ECASA) que no pagan a los agricultores sino mucho después de la entrega de la cosecha.

IV. Resultados económicos

La Tasa de Retorno Económico (TRE) ex post fue calculada en el Project Performance Audit Report desde el comienzo del desarrollo de la Etapa II en 1955 y para la Etapa III desde 1961 hasta la fecha de cierre del Préstamo 418-PE en junio de 1976. La TRE ex post fue estimada en 8.7% para la Etapa II (comparada con 14% en la evaluación de inicio) y en 17.5% para la Etapa III (no calculada en la evaluación). Ambos estimados estuvieron basados en el supuesto que el área del proyecto permanecería con 27,600 ha y que se beneficiaría de todos los recursos de agua de San Lorenzo después de 1976 cuando la distribución del agua del Bajo Piura sería descontinuada. Sin embargo, beneficios incrementales en el Bajo Piura hasta 1975 fueron tenidos en consideración para calcular la TRE de la Etapa II.

Mientras el agua en el Bajo Piura se descontinuó en 1976, el área del proyecto se extendió en 10,000 ha resultando en: (i) menores beneficios de los anticipados para el período 1976-1985 dentro del área original del proyecto San Lorenzo y (ii) beneficios adicionales fuera del área del proyecto. Desde que estos cambios en la corriente de beneficios están solamente relacionados con los beneficios generados después del año 16 de la vida del proyecto, su impacto en la TRE es pequeña. Sin embargo, sobre la base de estos nuevos supuestos, la TRE del desarrollo de la Etapa II es ahora (1981) estimada entre 9% y 10% indicando que la disminución de beneficios en el área original del proyecto San Lorenzo, y en el Bajo Piura, han sido más que neutralizados por beneficios adicionales fuera de los límites originales del proyecto. Para la Etapa III (Préstamo 814-PE) que financió solamente inversiones hechas dentro de los límites geográficos del proyecto de asentamiento, la TRE revisada es cerca de 14.5% reflejando los cortes de agua corrientes y la competencia por el agua con otros usuarios fuera del área del proyecto.

Desde estas cifras se puede concluir que los dos proyectos financiados por el Banco Mundial han tenido un impacto positivo para el Perú. Sin embargo, los retornos sobre la inversión han podido ser mayores si: (i) el atraso entre la ejecución de los trabajos de la Etapa II y la implementación de la Etapa III del asentamiento hubiera sido más corta y (ii) la operación y mantenimiento de los sistemas de irrigación y drenaje hubieran sido más efectivos desde la terminación del proyecto.

V. Impacto del proyecto

Desde su terminación, el proyecto continuamente ha permanecido sujeto a presiones externas y eventos impredecibles: nuevos flujos de población, desintegración progresiva de las Cooperativas de la Reforma Agraria, competencia creciente por tierra y agua, y apoyo gubernamental decreciente. Sin embargo, a pesar de todo,

el impacto social del proyecto fue más allá de la apreciación de las expectativas y probó ser mejor en la terminación del proyecto por las razones siguientes:

- a. Desde 1976, la población agrícola y el área del proyecto crecieron cerca de 25% y 11%, respectivamente, debido a la fragmentación de la tierra y nuevos asentamientos de invasores.
- b. Las Cooperativas de la Reforma Agraria progresiva y substancialmente partieron desde un concepto inicial de producción colectivista y se convirtieron en cooperativas de servicios exitosas.
- c. Los colonos desarrollaron fuertes organizaciones con un remarcable sentido de disciplina, eficiencia y ayuda mutua: cooperativas de servicios, asociaciones de colonos y usuarios de agua progresivamente liberaron a las instituciones gubernamentales de su rol de apoyo a los agricultores.
- d. El empleo efectivo superó las expectativas y ha beneficiado largamente a los grupos de bajos ingresos tenidos como objetivo.
- e. La infraestructura social provista durante el período de asentamiento ha tenido un impacto socioeconómico de largo plazo a través del área del proyecto y la región.

El impacto agrícola y económico del proyecto permanece satisfactorio pero no es mejor hoy (1982) que el que fue hace cinco años (1977). Como resultado de la terminación de la presa de Poechos en 1976, había la expectativa de un incremento significativo de la oferta de agua a San Lorenzo. Sin embargo, el beneficio derivado de la terminación de Poechos fue parcialmente neutralizado por:

- i. Una creciente competencia por agua dentro del mismo sistema San Lorenzo debido al incremento de la población en el proyecto y en el área.
- ii. Incremento de las pérdidas de agua durante los años recientes debido al pobre mantenimiento del sistema de distribución.
- iii. Problemas técnicos y de mercado por el algodón.
- iv. Crecientes problemas de drenaje y salinidad.

En la totalidad del Sistema San Lorenzo, el área cultivada se redujo en 18% de 1976 a 1980 y la intensidad de cultivo del 75% a cerca de 62%. Sin embargo, esta reducción fue casi totalmente compensada por un cambio a productos de alto valor, principalmente arroz, y árboles frutales. El desarrollo de agroindustrias y facilidades en el procesamiento de frutas por empresas privadas y por los mismos

colonos fue un importante beneficio indirecto del proyecto y contribuyó a resolver parte de los problemas de mercadeo. En 1981, el valor total neto de la producción agrícola en el área extendida de San Lorenzo así como la Tasa de Retorno Económico (TRE) permaneció ligeramente debajo de aquella del período de 1971-75, reflejando las pérdidas de agua debido al pobre mantenimiento del sistema de irrigación y el mal uso del agua por los invasores. El progreso en la producción agrícola es también afectado por una pobre investigación y extensión agrícola. Sin embargo, estimados de ingresos brutos de agricultores muestran que (i) los ingresos de colonos de tamaño mediano se han incrementado hasta doce veces comparados con ingresos estimados preproyecto y (ii) los ingresos de todos los agricultores, incluyendo los invasores, son sustancialmente más elevados que la alternativa de oportunidades de ingreso de los agricultores.

En conclusión, se puede decir que no obstante la limitada contribución del Banco Mundial al desarrollo de San Lorenzo y el pobre record del proyecto durante la implementación, él ha alcanzado sus objetivos básicos, aún de manera no vista y casi ocho años más tarde. Cinco años después de su terminación, parece que el logro más notable del proyecto fue el establecimiento exitoso de fuertes organizaciones de agricultores. Hoy el proyecto es un ejemplo remarcable de la manera como los agricultores pueden de forma progresiva y exitosa asumir la responsabilidad del proyecto y sustituir a las instituciones gubernamentales; también demuestran la necesidad de anticipar y preparar durante la implementación del proyecto la transición de la autoridad del proyecto.

El alto potencial del área del proyecto y el dinamismo de sus agricultores merecen considerar una inversión adicional para remediar la escasez y aleatoriedad del acceso al agua, así como la insuficiente investigación y extensión agrícola. El proyecto está actualmente en la etapa donde los mismos agricultores deben asumir la responsabilidad por la operación y mantenimiento del sistema de irrigación, y por manejar la mayor parte de los servicios de apoyo. Un proyecto piloto de Operación y Mantenimiento, si es exitoso podría ser replicado en otros esquemas de irrigación, sería importante considerarlo en el área de San Lorenzo.

En adición a los mayores descubrimientos del Project Performance Audit Report (PPAR, OED Report No. 1858) de junio de 1978, los puntos siguientes que no fueron aparentes al momento de la auditoría pueden ser de un particular interés:

- El crédito para un exitoso asentamiento de invasores debería ser atribuido a las autoridades del proyecto, que fueron hábiles en manejar una operación tan difícil, y también al Banco como una extensión, que se adaptó a una situación cambiante.
- La prevención de invasiones y el flujo ilegal de poblaciones en proyectos de irrigación y asentamientos es difícil si no se proveen medidas adecuadas du-

rante la preparación y evaluación y si no se toman acciones legales tan pronto como cuando ocurre la invasión.

- Los objetivos del asentamiento del proyecto, que fueron considerados radicales y conceptualmente avanzados en la evaluación, ahora aparecen generosos y algo fuera de época si los comparamos con la reforma agraria reciente en el Perú (1971).
- El éxito de eficientes organizaciones de agricultores puede ser atribuido a: (i) lo remota del área del proyecto que necesitaba una cooperación cercana entre los agricultores, ii) fuerte espíritu pionero de los colonos y de los técnicos gubernamentales, (iii) criterios bien definidos para seleccionar a los colonos y un desarrollo agrícola basado en el concepto de autoayuda y (iv) nueva política del gobierno de restringir progresivamente la asistencia y promover la responsabilidad entre los beneficiarios del proyecto.
- Algunas contradicciones deben existir en proyectos de colonización entre los objetivos de distribución de ingresos, con la intención de asentar el máximo número de pequeños agricultores, y los objetivos de desarrollo que a menudo están basados en la habilidad empresarial de un menor grupo de población más educada y con mayor riqueza.

VI. Conclusiones

- Aunque la responsabilidad del Banco Mundial fue limitada en el desarrollo global del sistema Chira-Piura, este sistema tuvo un significado importante en el desarrollo de San Lorenzo, apoyando con el primer Préstamo (114-E) la construcción de la represa de San Lorenzo y el segundo Préstamo (418-PE) para la fase del asentamiento.
- El proyecto de la Irrigación y Colonización San Lorenzo fue implementado durante un período difícil y cambiante. Al comienzo fue considerado radical y socialmente innovador; al completar sus objetivos el proyecto parecían algo fuera de época. La ejecución lenta del proyecto y numerosos problemas hicieron clasificarlo como "proyecto problema" en cinco de los once años de implementación que fueron más un reflejo nacional y sectorial de resultados que de resultados específicos del proyecto. El proyecto no tenía todos los elementos, él proveía un financiamiento parcial para un programa gubernamental en ejecución que cambió considerablemente durante la implementación y sobre el cual el Banco Mundial tenía pequeña influencia. Cuando el proyecto se cerró en 1976, el mismo difería tanto de su evaluación que el Préstamo 418-

PE había financiado virtualmente un proyecto que nunca había sido evaluado. A pesar de la pobre reputación del proyecto durante la implementación, él en general ha alcanzado sus objetivos básicos, pero de maneras no visibles y mucho más tarde que lo anticipado. El Project Performance Audit Report de junio 1978 reconoció que el impacto económico y social del proyecto no fue sin importancia y que el proyecto había beneficiado especialmente a los muy pobres, aún cuando esto no fue la intención en la evaluación.

- Desde la terminación, el proyecto ha permanecido sujeto a presiones externas y eventos no predecibles: nuevos flujos de población, invasores de tierras, progresiva desintegración de las cooperativas de producción, creciente competencia por tierra y agua y reducción del apoyo gubernamental que constituyen amenazas potenciales para el futuro del proyecto. La más sorprendente característica del proyecto durante los cinco años pasados fue el establecimiento de fuertes y eficientes organizaciones de agricultores. Estas organizaciones fueron hábiles en organizarse ellas mismas, afrontar las crecientes dificultades y mantener satisfactorios estándares de vida y seguridad para todos los colonos. Tal éxito bien podría ser el más notable logro del proyecto; aunque no fue predicho, no predecible en la evaluación, él muestra que el objetivo del asentamiento del proyecto ha sido propiamente alcanzado. Hoy el proyecto es un ejemplo remarcable de la manera que los agricultores pueden progresiva y exitosamente asumir las responsabilidades del mismo en sustitución de las instituciones gubernamentales una vez que el proyecto esté completo. También demuestra la necesidad de anticipar y preparar durante la implementación del proyecto la transición hacia a la autoridad del mismo.
- El impacto social de los dos proyectos del Banco Mundial pueden ser considerados más altos hoy que hace cinco años puesto que el número de beneficiarios del área del sistema San Lorenzo se incrementó en cerca de 25% y actualmente (mayo 1982) tiene cerca de 74,000 personas. El impacto económico del proyecto permanece satisfactorio pero la producción agrícola se ha recortado por las reducciones de agua debido a la expansión del área del proyecto y el pobre mantenimiento de la infraestructura de riego. Sin embargo, los ingresos de todos los agricultores están substancialmente encima de las alternativas de ingreso de las oportunidades en la agricultura. El desarrollo de las industrias de procesamiento de frutas también pueden considerarse como un importante beneficio indirecto del proyecto puesto que el Banco Mundial contribuyó en el financiamiento de las plantaciones de frutales a través del crédito a los colonos.
- Escasa y no segura disponibilidad de agua, así como insuficiente investigación y extensión agrícola permanecen como los mayores problemas del proyecto.

Esta es una deficiencia regresando a la evaluación que también fue insuficiente en su análisis de disponibilidad de agua y requerimientos de drenaje, y sufrió por la falta de atención dado al desarrollo agrícola. El alto potencial agrícola del área del proyecto y dinamismo de sus agricultores indica que las inversiones adicionales y asistencia técnica deberían ser consideradas en apoyo del autogobierno y autofinanciamiento de las asociaciones de agricultores.

La economía: la mano invisible y los vicios públicos

Víctor Carranza *

Resumen

La mayoría de nuestros economistas afirman que somos ya un país occidental y moderno lo que intentan es convencernos, de una manera que no nos es consistentemente explicada, que la sociedad peruana se habría empoderado en el marco del capitalismo liberal reforzando esta posición en un Estado-nacional y en la razón positivista de la ciencia.

En el presente texto afirmamos que efectivamente estos factores se han instalado en el Perú; pero de una manera defectiva. Lo que es peor aún, para lograrlo no se escatimó el uso de modos excluyentes, instrumentalistas y totalitarios, frente a los otros discursos, no liberales, no “científicos”, no europeizantes.

Palabras clave: modernidad, racionalidad, política económica.

* Víctor Carranza, es economista, Magíster en Sociología y Candidato a Doctor en Ciencias Sociales. Actualmente se desempeña como docente de la Facultad de Ingeniería Económica de la UNI y como Presidente (e) del Consejo Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación Tecnológica (CONCYTEC).

La modernidad en el Perú es un discurso de vieja data. José Ignacio López Soria ha explicado los avatares de los intelectuales de fines del siglo XVII para fijar en el espacio colonial peruano las ideas fuerza de la emancipación e ilustración tan caras a la modernidad europea. Su interés era producir un paradigma racional de la sociedad que justifique la existencia de la burguesía¹.

Pero este intento era una paradoja: no existía la burguesía para la cual se estaban produciendo, desde la ideología, las armas de combate contra las trabas del despotismo feudal. Lo que sí estaba en juego, cuando los redactores del *Mercurio Peruano* exigían la libre competencia y el liberalismo, era la independencia del pensamiento tan necesaria para su trabajo intelectual. La modernidad peruana, de esa manera, nace en la supraestructura y tendrá que pasar un siglo para que el presidente Leguía (1919 – 1930), la perfile, mediatizada, sólo en una propuesta de modernización del Estado que no pudo evitar que el Perú siguiera siendo un país agrario en el que la hacienda tradicional –donde predominaba la servidumbre sobre la población indígena y la precaria productividad– permitía explicar, en gran parte, la sociedad de entonces. La comprensión de que la modernidad no sería posible si no se superaba la dimensión oligárquica en la que se asentaban hizo que se gestaran propuestas alternativas entre las que destacan las de Víctor Raúl Haya de la Torre y de José Carlos Mariátegui.

Los resultados de las acciones modernizantes por los gobiernos fueron pobres: la semifeudalidad se mantendrá hasta 1969, año en que la reforma agraria abre el mercado interno a la parasitaria burguesía peruana. Contrariamente a sus intereses, ella no sólo renunciará a empoderarse en este mercado interno ofrecido por los militares reformistas, sino que renunciará, en la Constitución fujimorista, a construir un Estado nacional. De esa manera se establece un vínculo orgánico entre esta Constitución (1993), el libro *Le Pérou contemporain (1907)*² y el viejo manejo criollo de la economía y la política que, desde la fundación de la República, bloquea la soberanía y la acumulación endógena.

Durante los gobiernos de Fujimori (1990-2000), de Toledo (2001-2006), y de Alan García (2006-2011) la compulsiva estabilización y transnacionaron la lógica de acumulación, las formas de producción y la institucionalidad internas con tal velocidad y magnitud que facilitaron la preeminencia del paradigma liberal adoptado sin reservas, entre otros, por Hernando de Soto, Felipe Ortiz de Zevallos y Richard Webb sobre los discursos nacionalistas y/o socializantes de Oscar

¹ José Ignacio López Soria. “Adiós al proyecto moderno” En *Fascinados y desencantados. La postmodernidad desde el Perú*. Manuel Castillo y Víctor Carranza (editores). Lima: Universidad Ricardo Palma, 2003.

² Obra escrita por Francisco García Calderón que reflejaba las ideas elitistas y conservadoras de la oligarquía peruana de su tiempo.

Ugarteche, Humberto Campodónico, Javier Iguíñiz, Pedro Francke, Carlos Amat y León, Virgilio Roel, Jürgen Schuldt, Efraín Gonzales de Olarte, entre otros.

Es reveladora, por ello, la interpretación que daba Carlos Bologna a este período: “es el triunfo de la economía sobre la política”. Para que no quede duda de sus intenciones como operador del fujimorismo escribe: “Existe la necesidad de contrarrestar la influencia de los intelectuales desactualizados y propensos a favorecer el aumento de poder en detrimento de las libertades personales”³.

Sublimando la estela de declinación del keynesianismo y de la teoría del desarrollo, y sobreestimando el crecimiento promedio de 7.5% anual de la economía peruana durante el último quinquenio, algunos intelectuales se han inclinado por la ortodoxia neoliberal; aunque la mayoría de ellos no se permite abrigar ilusiones: no olvidan que irónicamente fue Friedman quien sostuvo que la mayoría de los hombres de negocios no creen realmente en la libre empresa. Flavio Gerbolini, destacado empresario textil, advierte sobre los peligros de las políticas económicas que se inspiran en la escuela de pensamiento neoclásico monetarista y lamenta que la menor inflación registrada durante el régimen de Fujimori se haya obtenido a expensas de innecesarios daños inferidos al aparato productivo y a la tasa de empleo, incrementando el déficit de la balanza comercial y el deterioro en la calidad de vida de la población⁴.

Pero, mientras las carencias del mercado y del Estado impulsan una nueva agenda para los organismos internacionales (FMI, BM, BID), en nosotros crece, entre bambalinas, la disputa entre los neoliberales que asocian la estabilización a políticas de ajuste y los neoclásicos que persiguen el desarrollo a través de cambios tecnológicos, educativos e inversión social.

Frente a la expansión de la ideología liberal (un mérito indudable de Mario Vargas Llosa), la defensa del pensamiento económico marxista pasó de un inicial desconcierto a un repliegue estratégico. Concientes de manejar una teoría poco instrumentalizada, desde el punto de vista analítico para los nuevos tiempos, algunos intelectuales variaron hacia el escepticismo mientras otros se mimetizaban en propuestas híbridas: “economía solidaria” o “economía de responsabilidad social”.

La mayoría de nuestros intelectuales se ha refugiado sólo en la crítica a los desempeños de la gestión neoliberal, denunciando a las clases propietarias que asientan su crecimiento en la pauperización del país y en la enajenación de los recursos naturales. Advierten que nuestros burgueses ni siquiera son líderes de una propuesta capitalista moderna, ni de sus valores: cuando no reproducen su patrón rentista, vía la especulación inmobiliaria y financiera, actúan como peces

³ Carlos Bologna. *Cambio de rumbo*. Lima: Instituto de Economía de Libre Mercado. 1993, p.180.

⁴ Flavio Gerbolini. *Teoría económica, empresa y desarrollo*. Lima, 1995.

guías: atraen a los tiburones hacia sus presas para quedarse con el despojo. Por otra parte, denuncian al Estado “moderno” que refuerza su papel “estabilizador” haciendo gala de una creciente irracionalidad que favorece básicamente a las clases propietarias.

Pero, incluso en este escenario, son los representantes políticos de las clases propietarias quienes tienen la iniciativa en la conducción del debate. Tipificados por Alan García como víctimas del síndrome del perro del hortelano⁵ nuestra intelectualidad marxista, reconociendo una amplia discordancia entre la praxis económica y la construcción de modelos alternativos en el plano ideológico, termina parapléjica frente a las realidades sociales que le corresponde entender y transformar. Son pocos los que producen interpretaciones orgánicas a la difícil situación de las mayorías a las que la voracidad transnacional (enmascarada como eficiencia tecnológica) hace sentirse parias en su propio país, y a la dinámica globalizadora que instala en cada individuo, en términos de Camus, la impotencia de su libertad.

El desconcierto no es menor en los intelectuales que defienden los presupuestos teóricos de la tradición y que, a diferencia de los marxistas, se mantienen firmes en la defensa de las culturas indígenas. Los miembros del Proyecto Andino de Tecnologías Campesinas - PRATEC⁶, en oposición a la tendencia modernizante de Occidente y también en oposición sistémica a la cultura occidental, mantienen una lectura esencial de los hechos económicos: advierten que el afán de productividad llevó a la creación de campos de concentración, y que la economía sólo es legítima si no se hace de ella una segunda naturaleza. Jorge Ichizawa, uno de sus dirigentes, en lo que constituye una denuncia abierta contra los negociadores del Tratado de Libre Comercio con EE.UU., sostiene: “Las semillas son bienes no transables”. Su crítica, como la de todos los que defienden la tradición, está dirigida a evitar que la economía sea explicada como un sector externo a la cultura (a la que no se puede mandar sino obedeciéndola).

Tanto para la justificación como para la crítica de la mundialización del capitalismo, la teoría económica no puede evitar, en nosotros, que las categorías de propiedad y de poder y sus consecuencias sobre las estructuras de producción y distribución del ingreso, se entiendan como procesos de una economía política que, en mérito a toda honradez intelectual, deberá explicar los actuales conflictos sociales, así como sus futuros escenarios en los que el campo de la economía ofrece oportunidades para un mayor proceso de individuación de los actores so-

⁵ Alan García. “El síndrome del perro del hortelano”. Diario El Comercio, Lima, diciembre de 2007.

⁶ El Proyecto Andino de Tecnologías Campesinas - PRATEC, se define como una organización no gubernamental constituida por profesionales dedicados a la formación, investigación y difusión de la sabiduría de nuestros pueblos.

ciales; pero estas oportunidades podrían transformarse en amenazas para estos mismos actores si no se cambian los patrones neoliberales de inserción acrítica en el proceso de globalización en curso, expresado en un orden económico aún no inclusivo que tiende a incubar el mayor dinamismo de la violencia simbólica. Contrastando, en la situación peruana, la argumentación de Adam Smith referida a explicar la riqueza de las naciones modernas en la contradicción de los vicios privados del capitalista (egoísmo, lucro, etc) con sus “virtudes públicas” (innovación, oferta de empleo, etc.), señalamos que nuestros capitalistas hacen gala, más bien, de una extrema riqueza de “vicios públicos”.

Trampas y misterios de Hernando de Soto

En su intento por develar el misterio del capital Hernando de Soto nos ofrece un libreto digno de Sherlock Holmes: las pruebas que señalan al capital (a su expansión y concentración) como culpable de que 150 personas posean el 47% de la renta mundial “resultarán” desbaratadas por él y, en un verdadero acto de magia, nos tratará de convencer que si el norteamericano promedio consume tanta energía (el indicador por excelencia del progreso occidental) como trescientos setenta y dos etíopes, ello se debe solamente al hecho de que la formalización jurídica de la propiedad está mejor implementada en su país, que en los otros.

“¿Cómo se nos puede haber escapado algo tan importante?” se pregunta De Soto (p.33). Y no cesa de sorprenderse ante este descubrimiento que ¡al fin! Develaría todo el misterio: los excluidos del poder y de la riqueza en todo el mundo lo son porque no legalizan sus propiedades con la misma facilidad con la que lo hacen los burgueses del primer mundo. De ese modo, para él, quedarían enterradas las tesis que indican que la concentración del capital implica la exclusión de las cinco sextas partes de la humanidad. Serán falsas, entonces, las expectativas de estos desposeídos de querer cambiar las reglas de juego impuestas por transnacionales, y estériles sus protestas, evidentes en las manifestaciones de Seattle o implícitas en el jubileo papal para condonar la deuda externa.

Pero, a diferencia de Sherlock Holmes, el trabajo de De Soto no es impecable. Es más bien un intento de querer pasar el empirismo por ciencia política y la técnica publicitaria por epistemología. Por eso mismo, la legalización de la propiedad es, en nuestro autor, algo más que una idea fuerza para explicar el éxito de occidente: es, sobre todo, el intento ideológico –caro a los publicistas liberales– de querer matar de un solo tiro algunas utopías y muchas verdades incómodas a las transnacionales. Pretendiendo imponer su tesis como el nuevo sentido común de occidente, De Soto da cuenta del fin de la historia. Para él, no es la cultura (y su paradigma del hombre como constructor de herramientas), no es toda la política (y su paradigma del hombre como constructor de institucio-

nes), sino sólo un aspecto de la política, la legalización de la propiedad, lo que ha levantado el escenario que permitió al pitencantropus para crear las maravillas postmodernas.

Este discurso apologético del capitalismo occidental con el que se pretende enterrar toda utopía solidaria (“tanto en los países del tercer mundo como en los que salen del comunismo”), e indicar que entre la exclusión social y las transnacionales no hay ninguna relación, no es nada nuevo. Pero no por eso dejará de ser sobrestimado por una red de publicistas y de políticos como Margaret Thatcher (que dijera un día que la sociedad no existe) inseguros de que los conflictos sociales entre poseedores y no poseedores del capital y el contrapeso cultural de lo no-occidental hayan sido totalmente derrotados. La extrema necesidad de apoyo para su proyecto “civilizador” –que muestra fisuras en todos sus flancos-, no los hace dudar a la hora de elogiar entusiasmados “este enorme libro” de un intelectual del tercer mundo.

En su primera obra *El otro sendero*, De Soto nos ofrecía la solución al problema de la pobreza, y al conflicto social implícito, vía la expansión de un capitalismo popular alentado por millones de micro empresarios informales. En ese entonces le reclamamos que no se podía hacer una transformación social apelando sólo al economicismo. Hoy, con *el misterio del capital*, le reclamamos que no se puede hacer una transformación social sólo desde un acto jurídico (la legalización de la propiedad). Le advertimos que eso es sólo parte del problema. Se requiere también de la economía y de la cultura.

De la economía, pero de aquella que no esté bajo el timón de los que han impuesto una ingeniería mundial basada en la economía especulativa: ¡sólo el 1% de las transacciones diarias en el mundo son inversiones para nueva producción, el restante 99% es especulativa! ¿Qué harían millones de peruanos con dinero en sus manos (hipotecadas sus casas) si el mercado interno es botín de las transnacionales? Enajenado el conocimiento científico y tecnológico, limitada su productividad, ¿serán competitivos estos microcapitalista? Al final, terminarán convirtiendo su dinero en baratijas, trabajando para un fin estratégico (la reproducción del gran capital) que no les pertenece, peleando como ambulantes, por un metro cuadrado en calles invadidas por mercaderías “made in Taiwán” y ampliando con ello no la producción industrial capitalista del país, sino el ejército de parias del capital (entendido éste como relación social entre sus poseedores y los que carecen de él) cuya ilusión de apropiarse de su misterio (alentada por un aprendiz de brujo), podría terminar como terminan los talk show de Laura Bozzo: sin felicidad ni decoro. Y probablemente sin vivienda.

Y es que los argumentos de Hernando de Soto se impone una visión legalista (formalidad–informalidad) de la economía peruana y la sublimación del rol transformador, bastante esquemático de los informales. Su entusiasmo por la

iniciativa privada de origen popular no parece tener límites. Y en esto se parece a Proudon, el cual consideraba como la mejor salida a la condición expoliadora de la gran propiedad, la extensión de la propiedad “sin sus taras, sin sus robos”. ¿No es ésta acaso, tal como señalaba Marx una forma oportunista de pretender suprimir la alineación del “no tener” de los desposeídos, mediante la ilusión del desarrollo generalizado de la posesión?

La argumentación economicista de *El otro sendero*, como la legalista de *El misterio del capital* empobrecen la propuesta de Hernando de Soto en una fórmula ya manida: cuando busca al hombre no llega sino al burgués. Si el economicismo es falso porque hace de la explotación determinado resultado y solamente eso, el legalismo será un artificio si no está anclado en la confianza que nazca de un pacto social recreador de la equidad y solidaridad entre criollos, ingas y mandingas.

Al obviar los horizontes culturales de los agentes económicos, el “mercado liberador” que ofrece De Soto se convierte en un nuevo mecanismo extirpador de idolatrías. En esta oferta, no obstante su soberbia con las que pretende enterrar la cultura. De Soto tropieza en todos los sentidos. En la página 30 anota: “Sugerir que el factor cultural subyace al éxito en lugares tan disímiles como Japón, Suiza o California y que la cultura a su vez da cuenta de la pobreza relativa de lugares tan disímiles como China, Estonia o Baja California es peor que inhumano: es inconvicente”. Esta es una frase temeraria (no sólo porque intenta quebrar nuestra convicción de que no hay nada peor que lo inhumano), sino porque argumenta a la ligera el valor de la cultura: la convierte en un fetiche y atacando a este fetiche –creado por él mismo–, llega a creer que, además de desprestigiarla, ha logrado sacar a la cultura de la dimensión económica o política de toda acción social. En ese ingenuo juego de espejos cabe su pregunta (p. 248): “Piense en Bill Gates, el más exitoso y rico empresario del mundo. Aparte de su genio personal, ¿cuánto de su éxito se debe a sus antecedentes culturales y a su ética protestante? ¿Y cuánto se debe al sistema de propiedad legal de los Estados Unidos?”.

La pregunta es en sí misma una tautología. Podríamos contestarle en su mismo estilo genérico que todo lo que no conserva su condición natural es ya un producto cultural. Pero preferimos puntualizar: el genio personal de Bill Gates (que no es poca cosa), sí está marcado en sus antecedentes culturales: en el aprestamiento cultural en su infancia, en su educación familiar y escolarizada, en el elevado nivel del conocimiento científico y tecnológico y en el gran prestigio social de la ciencia en su país, en fin, en los valores que el individuo Bill Gates se da para sí y para su vida. Por supuesto que, el sistema legal es importante; pero éste para no devenir en una entelequia, no puede ignorar el hecho de que la tecnología del software que le permite a Bill Gates expresar la razón instrumental como pasión personal se explica en una sociedad cuya cultura dominante se asienta –como advierte Hopenhayn– sobre dos ejes: tecnificación y privatización exhaustivas.

Las formas del Derecho expresan también las formas culturales de los pueblos: la guillotina no se hizo para estudiar la caída libre de los cuerpos: correspondía a una organización de la ley en determinada fase cultural de la burguesía francesa (su valoración de la vida y de la muerte, entre otros aspectos), y del empeño que tuvieron en defender su nuevo orden económico. La economía y la política alcanzan, entonces, su verdadero sentido desde los lazos culturales que les dan forma. Es en esa perspectiva que Touraine señala que el sistema de los actores y el sistema de la acción tienen el mismo estatuto teórico y son inseparables, como son inseparables un modelo cultural y un tipo de acumulación.

La intención de Hernando de Soto manifiesta en la tesis: El éxito del burgués no depende de sus antecedentes culturales, no está direccionada sólo a subestimar la cultura. Está relacionada, sobre todo, el hecho de vendernos la idea de que ser burgués es –en sí mismo– sinónimo de éxito. Y que si la cultura estorba a esta idea del éxito hay que desecharla. A contracorriente de esta posición Habermas ha insistido con bastante acierto que el proyecto civilizatorio del capitalismo tardío cojea por cuanto, independientemente de su focalizado crecimiento económico (más son los excluidos) y de su relativa estabilidad política, no otorga a sus actores el sentido motivante de la acción cultural. Es decir, los horizontes de vida generados, según Heidegger, en la cultura aparecen desdibujados y alienados en el hombre moderno. La economía política del poder capitalista habría creado entonces una jaula de hierro (y no una campana de vidrio) que amenaza la convivencia humana y la sobrevivencia de su especie.

Pero si declaramos “inconvincente” la argumentación de Hernando de Soto no podemos negarle su astucia: su verdadera intención es encapsular al movimiento popular y contener la crisis social, cuyas causas profundas se esmera en ignorar. Es su astucia también la que lo lleva a producir escenarios ideales que no tienen nada que envidiar al que elaboró el rey Canuto para dominar las mareas.

Su fracaso no dependerá sólo de la debilidad de sus argumentos (irónicamente es nada menos Friedman quien sostiene que la mayoría de los hombres de negocios no creen realmente en la libre empresa) sino de la extraordinaria defensa de la cultura que caracteriza a la producción intelectual de occidente de hoy día (Bauman, Bourdieu, Touraine, Giddens, Habermas, Shultz, entre otros), que al haber puesto bajo sospecha a la sociedad moderna, lo ha hecho también con su utopía fundante: el mercado. Hoy muchos dudan de aquella mano misteriosa (el mercado) que consagraba una integración sistémica entre la economía y el poder político y que asignaba recursos con tanto mayor eficiencia cuanto más se obviarían las pertenencias culturales de sus miembros. Empinándose sobre esta sospecha, lo mejor del pensamiento moderno nos advierte que lo importante en el mundo de la vida, no es la objetividad, ni la subjetividad, sino la intersubjetividad. Y que ésta libra sus mejores batallas en el campo de la cultura.

La apuesta de De Soto por el capitalismo popular no es inocente. Desde 1986 en que publica *El otro sendero* nuestro autor había ya cargado los dados. De eso se había dado cuenta Alberto Flores Galindo cuando advierte que una ideología como la contenida en ese libro no podía sustentarse en los viejos partidos políticos sino directamente en el movimiento social. “Los partidos tradicionales cargan inevitablemente con ese peso del que Hernando de Soto quiere deshacerse imaginariamente”, subraya Flores Galindo. Y añade: “El porvenir de una ideología es muy pobre si sólo se convierte en un libro”. Flores Galindo tuvo razón: De Soto, enganchado al éxito editorial de *El misterio del capital* lideró una opción política, “Capital popular”, para jugar al poder. Lo que él no dijo en su campaña es que lo que ambicionaba no era sólo un título legal de propietario del poder, sino el título social de todo el poder que le permita expresar los intereses de la clase burguesa transnacional frente a otras clases y a otros grupos sociales del país cuya sobrevivencia está en juego.

Esta apuesta de De Soto por una razón ordenante —calificada por Weber de razón instrumental— que se propone anular los matices de la economía y de la cultura en nombre de la totalidad occidental es, indudablemente, una razón totalizante.

¿Podemos criticar a la razón instrumental? “Sí —afirmaba Adorno— razonando”. Es decir apelando a lo mejor del pensamiento universal, evitando que el sentido común de occidente nos colonice, negándonos a que sea la especialización la única forma de administrar el saber moderno, superando la tentación de la uniformidad más extrema (el poner todos los huevos en una misma canasta) y asegurándonos de que la agenda mundial de las transnacionales no pueda disimularse tras de sus leyes y la organización social que ha establecido. Creemos el escenario que no sólo denuncie el orden totalitario oculto tras la globalización sino también obliguémosle a luchar, reprimir y debatirse en un universo humanizado por la acción social y cultural, con la que los pueblos nos recuerdan que el hombre es el porvenir del hombre.

Bibliografía

ANDERSON, Benedict. *Comunidades imaginadas, Reflexiones sobre el origen y la difusión del nacionalismo*. México: Fondo de Cultura Económica, 1997.

BOLOGNA, Carlos. *Cambio de rumbo*. Lima: Instituto de Economía de Libre Mercado, 1993.

BOURDIEU, Pierre: *Contrafuegos. Reflexiones para servir a la resistencia contra la invasión neoliberal*. Barcelona: Anagrama, 1999.

- CARRANZA, Víctor. *Globalización y crisis social en el Perú*. Lima: Instituto Fránces de Estudios Andinos/ Universidad Ricardo Palma, 1999.
- CASTILLO, Manuel y CARRANZA, Víctor. (Editores) *Desencantados y fascinados. La postmodernidad desde el Perú*. Lima: Universidad Ricardo Palma, 2002.
- DAMMERT, Manuel. *Desborde territorial descentralista*. Lima: 1999.
- DE BOUVAIRE, S. *El pensamiento político de la derecha*. Buenos Aires: Losada, 1972.
- O, Hernando.
- *El misterio del capital*. Lima: El Comercio, 2000.
- *El otro sendero: La revolución informal*. Lima: Instituto Libertad y Democracia, 1986.
- FLORES GALINDO, Alberto. *Buscando un Inca*. Obras Completas Tomo III, Lima: SUR, 2005.
- GARCÍA CANCLINI, Néstor. *La globalización imaginada*. Buenos Aires: 1999.
- GARCÍA NÚÑEZ, Gonzalo. *Perú: la visión de los peruanos excluidos: balance y perspectivas 1950-1995*. Lima: Mosca Azul, 1995.
- HOPENHAYN, Martín. *Ni apocalípticos ni integrados: aventuras de la modernidad en América Latina*. Santiago de Chile: Fondo de Cultura Económica, 1995.
- LÓPEZ SORIA, José Ignacio. "Adiós al proyecto moderno", en *Fascinados y desencantados. La postmodernidad desde el Perú*. Manuel Castillo y Víctor Carranza, (editores). Lima: Universidad Ricardo Palma, 2003.
- MATOS MAR, José. *Desborde popular y crisis del Estado. El nuevo rostro del Perú en la década de 1980*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos, 1984.
- QUIJANO, Aníbal. "La colonialidad del poder, eurocentrismo y América Latina", en *La colonialidad del saber: eurocentrismo y ciencias sociales. Perspectivas latinoamericanas*. Edgardo Lander (compilador). Buenos Aires: CLACSO, 2000.
- RAMOS, Gerardo. *Una visión alternativa del Perú*. Lima: Universidad Ricardo Palma, 2001.
- RIVERO, Oswaldo. *El mito del desarrollo. Los países inviables en el siglo XXI*. Lima: Fondo de Cultura Económica, 2001.

Víctor Carranza

SAGASTI, Francisco. "Política científica y tecnológica en el Perú: los últimos 30 años". En *Tecnología y Sociedad*, Nº 3. Lima: 1995.

TOURAINE, Alain. *¿Cómo salir del liberalismo?* Barcelona: Paidós, 1999.

VARGAS LLOSA, Mario. *El pez en el agua*. Lima: Alfaguara, 2005.

VÉLEZ, Odette y JACOBS, Mónica. *Ética y política. El arte de vivir y convivir*. Lima: UPC, 2000.

WEBB, Richard. *Una economía muy peruana*. Lima: Ediciones del Congreso de la República, 2000.

Agroexportación, crecimiento económico y derechos laborales

Julio Gamero Requena*

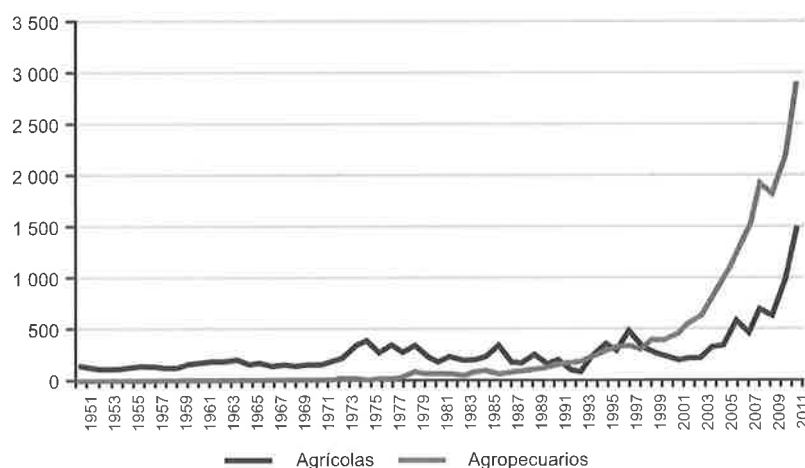
Resumen

El boom de las exportaciones agropecuarias es innegable. Estas se han duplicado en los últimos diez años y sus mercados de destino se han diversificado junto con la ampliación en el portafolio de productos. El número de asalariados asciende a más de 200 mil en dicha actividad, sin embargo sus condiciones salariales y de empleo distan de los estándares de trabajo decente y no guardan correspondencia con la notable expansión de dicho sector. ¿A qué se debe dicha situación? El presente artículo desarrolla la hipótesis que ello obedece a la persistencia de un arreglo laboral inequitativo que se asentó a comienzos de los noventa.

En los noventa empezaría el llamado “boom” de la agroexportación. Las tradicionales exportaciones agrícolas –café, algodón, maíz– empezaron a ser desplazadas por flujos crecientes de otros productos que fueron denominados como *no tradicionales*, destacando entre ellos el espárrago, las legumbres, frutas, cereales.

* El autor ha sido Presidente de Desco, ex Viceministro de promoción del empleo y mypes. Es Profesor en la FIECS y en la Maestría de Relaciones Laborales en la PUCP. Es consultor de la OIT, OPS, CAN y de instituciones estatales. Cuenta con diversas publicaciones en temas de empleo, mypes y políticas sociales.

Gráfico 1
Exportaciones FOB, 1950 - 2011/ junio (en millones de US\$)



Fuente: BCRP e INEI
Elaboración: Propia

Si bien, como se observa en el Gráfico 1, las exportaciones de productos agropecuarios –las denominadas *no tradicionales*¹– comenzaron su tendencia ascendente en los noventa, ha sido en el marco de la llamada ley de promoción agraria, Ley 27360 de octubre de 2000, que dichas exportaciones aumentarían su tasa de crecimiento en forma exponencial. La referida Ley alentó la presencia de la gran inversión en el sector agrario al incorporar un régimen tributario más ventajoso que el del régimen general -15% de impuesto a la renta en vez de 30%- y un régimen laboral particular que supuso un menor costo de la contratación (ver Tabla 1).

Si bien dicha normativa incorporó incentivos para la atracción del gran capital en las zonas de la costa, ello no ha sido suficiente para dinamizar al conjunto de la actividad agrícola. Más bien se ha constituido en un elemento que habría acentuado la diferenciación entre el denominado “agro moderno”, básicamente de agro exportación, y el “agro tradicional” que se encuentra más orientado hacia el mercado interno y que descansa en la pequeña producción. Por ejemplo mientras las exportaciones agro pecuarias vienen creciendo a tasas superiores al 10%, el PBI agrícola registra tasas de variación inferiores al promedio de la economía (BCRP, 2000 – 2011).

¹ Bajo esta denominación aparecen contabilizadas las exportaciones de espárragos, alcachofas, paltas, uvas, pimientos, etc.

Dicha hipótesis supondría revisar la imagen del “boom” agro exportador, en el sentido que no es sinónimo de “boom” para toda la agricultura. Es sólo para parte de ella, la más integrada al mercado mundial. Dicha actividad, por lo demás, puede que –por efectos de la ley agraria- se encuentre recibiendo más transferencias desde el Estado que la pequeña agricultura. Así, mientras sus resultados se encuentran gravados con un 15% de impuesto a la renta, el régimen general comprende un 30%. A ello tendría que sumarse la transferencia de recursos desde los trabajadores y la seguridad social. En el primer caso, debido al menor costo anual del jornal agrario y, segundo, al menor aporte que realizan las empresas agrícolas a ESSALUD (4% de la planilla en vez del 9% que realiza el resto de empresas). Restaría consolidar un análisis costo–beneficio para transparentar la magnitud y sostenibilidad del “boom” agro exportador. Ello sin incorporar, aún, la variable medio ambiental.

El régimen laboral agrario

Originalmente la Ley 27360 debía regir hasta diciembre del año 2010, pero en el 2006 fue extendida su vigencia hasta fines del año 2021². Esta ley ha sido motivo de preocupación de juristas, organizaciones defensoras de los derechos laborales y de las centrales sindicales pues transgrediría derechos adquiridos y reconocidos formalmente, al extremo que en el año 2006 fue objeto de una acción de inconstitucionalidad planteada por el Colegio de Abogados de Ica. El Tribunal Constitucional (TC) desestimó dicha acción argumentando que, de acuerdo al artículo 103 de la Constitución de la República, “pueden expedirse leyes especiales porque así lo exige la naturaleza de las cosas, pero no por razón de diferencias de las personas” (sentencia 00027-2006-PI/TC).

Para el TC, las diferencias de trato legislativo se justifican en el artículo 103º de la Constitución, que faculta a legislar de manera especial y excepcional, cuando la naturaleza de las cosas así lo amerite, y no por cuestiones arbitrarias o infundadas. En el caso del régimen agrario, las particularidades del mercado de trabajo en el sector, caracterizado por la temporalidad, aleatoriedad, movilidad, estacionalidad, informalidad y dificultad en el acceso al empleo justificarían un trato excepcional y especial.

² Normas inicialmente transitorias han devenido, así, en permanentes. Junto con este caso se encuentran: el DL 1086, que extiende el régimen laboral especial de la mype hasta el 2015 y el régimen laboral de las exportaciones no tradicionales, DL 22342, que cumple 33 años en el 2011.

Tabla 1
Comparación entre el régimen laboral común y la ley 27360

	Régimen común	Ley N° 27360 (oct. 2000)
Rasgos generales	Régimen común	Régimen laboral, de carácter especial y transitorio ⁴ aplicable tanto a las personas naturales o jurídicas que desarrollaran cultivos y/o crianzas en el ámbito rural (con excepción de la industria forestal), como a las personas naturales o jurídicas que realizaran actividad agroindustrial.
Jornada de trabajo	Máximo 8 horas diarias ó 48 horas semanales.	Jornadas acumulativas; sólo se paga el sobretiempo cuando exceda <i>en promedio</i> los límites máximos permitidos por la ley
Remuneraciones	Salario no inferior a la Remuneración Mínima Vital. Además, Compensación por Tiempo de Servicios (CTS) y las Gratificaciones	Remuneración no inferior a la Remuneración Mínima Legal, pero ya incluyendo las Gratificaciones legales y la Compensación por Tiempo de Servicios
Vacaciones	Descanso vacacional remunerado de treinta (30) días calendarios remunerados por cada año de servicios;	Descanso vacacional de quince (15) días calendario remunerados, por cada año de servicios.
Gratificaciones legales	Dos gratificaciones al año: una en julio y otra en diciembre, con un monto, en cada caso, equivalente a la remuneración mensual que perciba el trabajador en la oportunidad en que corresponda su pago.	Se incluyen ambas gratificaciones en el salario diario del trabajador.
Compensación por tiempo de servicios	Los empleadores depositan tantos dozavos de la remuneración computable percibida por el trabajador como meses completos haya laborado.	Se subsume en el salario diario.
Indemnización por despido arbitrario	Se pagan 45 días (1½ remuneración) por cada año efectivo de servicios hasta un tope de 360 días.	Se paga sólo 15 días (1/2 remuneración) por cada año efectivo de servicios con un tope de 180 días.
Seguro de salud	9%	4%

Fuente: Elaboración a partir de Javier Mujica Petit, "Cuando el comercio avanza y el trabajo decente retrocede. Análisis de los decretos legislativos en el TLC Perú - EE.UU". en materia laboral. Red-GE, 2009. Disponible en <http://www.redge.org.pe/sites/default/files/Cuando%20el%20comercio%20avanza%20-%20Javier%20Mujica.pdf>

⁴ La ley originalmente determinó su vigencia por diez años. Luego fue prolongada hasta el año 2021.

Más específicamente, para el TC la legislación laboral diferenciada del régimen laboral común para el sector agrícola resultaría un medio idóneo y menos gravoso para promover y fomentar el empleo en este ámbito de la economía. Además, la medida optimizaría de mejor manera el objetivo constitucional de promover y fomentar el acceso al empleo en el agro. Agrega el TC que la Ley N° 27360 tiene una vocación de temporalidad que no se debe perder de vista y cuya última prórroga prevista ha extendido su vigencia hasta el año 2021.

Con ello, el TC ha validado el régimen agrario señalando que es un régimen que promociona la formalidad y que hay diferencias entre la labor agraria y las labores urbanas. Sin embargo, es interesante que, aún cuando en esta sentencia el TC revela los factores objetivos (temporalidad, estacionalidad o movilidad e trabajadores), que hacen al trabajo agrario distinto del trabajo desarrollado en los otros sectores de actividad, no se limitan las diferencias de trato del régimen a aquellas peculiaridades (por ejemplo, en otras legislaciones es admisible el contrato temporal en el sector agrario) ni otorga un plus de protección proporcional al carácter penoso de la labor agraria (mejor seguridad social, más temprana) que se describe a lo largo de la sentencia. Por el contrario, como respuestas a esos factores diferenciales, el TC valida un régimen laboral con un protección distinta y menor a la de los trabajadores del régimen general en base a un supuesto objetivo de fomento progresivo del empleo.

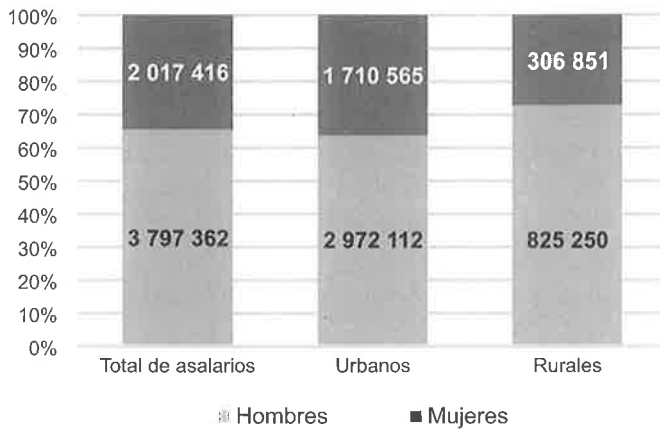
Cabe agregar que en el régimen agrario las medidas promocionales son temporales -hasta el 2021!-, pero carecen de participación y monitoreo tripartito. La OIT ha señalado que todas las medidas de política con incidencia en la condiciones de empleo, deben ser objeto de monitoreo y evaluación constante, en el marco de diálogo social, para revisar su aptitud en lograr el objetivo planteado. Así lo señala el párrafo a) del artículo 2 del Convenio núm. 122 (ratificado por el Perú) donde se exhorta a cada miembro a revisar las medidas adoptadas para lograr los objetivos del pleno empleo, productivo y libremente elegido.

Sindicalización y modalidades de contratación

Como se ha señalado, la Ley 23760 alentaría el ingreso de la gran inversión al agro costeño y junto con ella se retomaría un proceso de salarización de las relaciones laborales luego de un largo interregno⁵. Una particularidad de este proceso es la creciente incorporación de mano de obra femenina. En el 2008 representaba el 27% del total de los asalariados rurales (ver Gráfico 2) y de dicho porcentaje un 52% se localizaba en el sector primario (ENAH0, 2008).

⁵ Con el inicio de la reforma agraria a fines de los sesenta, la expansión de las relaciones capital-trabajo entraron en suspenso hasta fines de los noventa.

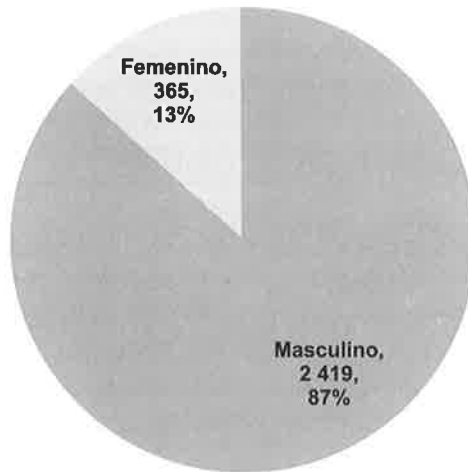
Gráfico 2
Perú 2008: Distribución de los asalariados por género y ámbito



Fuente: ENAHO 2008, tomado de Eguren, Fernando, Caso de Perú en Políticas de Mercado de Trabajo y pobreza rural en América Latina, CEPAL, FAO, OIT, 2010

De acuerdo con información proveniente de la Planilla Electrónica (PE) del Ministerio de Trabajo, en el 2009 en el sector privado se contabilizó menos de 100 mil sindicalizados. De ellos 11% correspondían a trabajadoras y 89% a varones. En el caso de la actividad agrícola, se registró un 13% de trabajadoras sindicalizadas y sólo 6 convenios colectivos culminados (MTPE, Anuario Estadístico 2009).

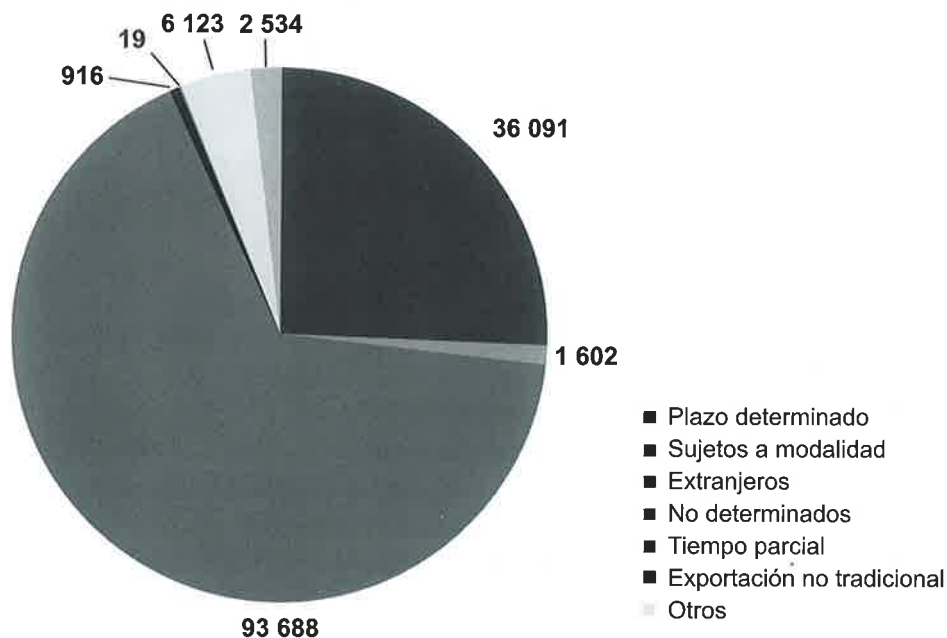
Gráfico 3
Sindicalización por sexo en la agricultura/ ganadería (2009)



Fuente: MTPE, Planilla electrónica 2009
 Elaboración: Propia

A partir de la reforma laboral liberal de comienzos de los noventa, se flexibilizó la contratación laboral surgiendo una diversidad de modalidades para ello. El régimen laboral agrario se vino a sumar a ellas. En el sector agrícola, tal como se puede apreciar (ver Gráfico 4), 2 de cada 3 contrataciones corresponden a la tipología de *sujeto a modalidad* superando ampliamente el promedio de toda la economía.

Gráfico 4
Modalidades de contratación: participación porcentual del número de contratos, agro y total

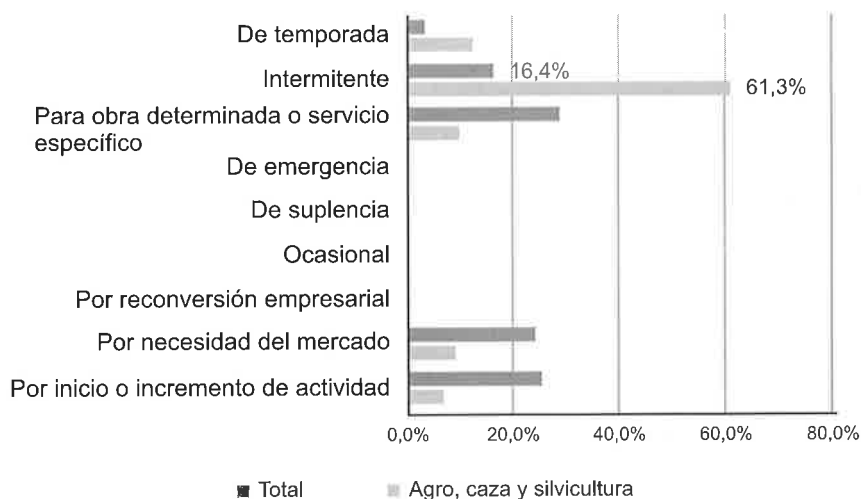


Fuente: MTPE, Planilla electrónica 2009
 Elaboración: Propia

A su vez, dentro de la categoría sujeto a modalidad, el 61,3% de dichos contratos corresponde a la condición de *Intermitentes* (ver Gráfico 5), con lo cual la mano de obra que se contrata para las labores correspondientes no llega a ser un asalariado a “tiempo completo” y con ello se debilita su inserción laboral y se estaría afectando su cobertura de la seguridad social, propia del trabajo dependiente. Este proceso, por lo demás, no hace sino debilitar el proceso inconcluso de expansión de las relaciones capitalistas en la economía peruana y que tiene como una visible expresión de ello a la persistencia de la mitad de la PEA en condiciones de trabajo independiente de baja calificación.

A junio de 2009, como ya se ha señalado, la información de la planilla electrónica sobre contratos registrados en el MTPE revela el predominio de la contratación temporal por sobre la contratación indefinida en el sector agrícola y dentro de la contratación temporal el alto número de contratos intermitentes. Según la ley, el contrato intermitente en aquel celebrado entre un empleador y un trabajador, para cubrir las necesidades de las actividades de la empresa que por su naturaleza son permanentes pero discontinuas. Los contratos intermitentes otorgan al trabajador un derecho preferencial en la contratación futura, que operará sin requerirse la celebración de un nuevo contrato o una renovación.

Gráfico 5
Participación porcentual de los contratos sujetos a modalidad, 2009



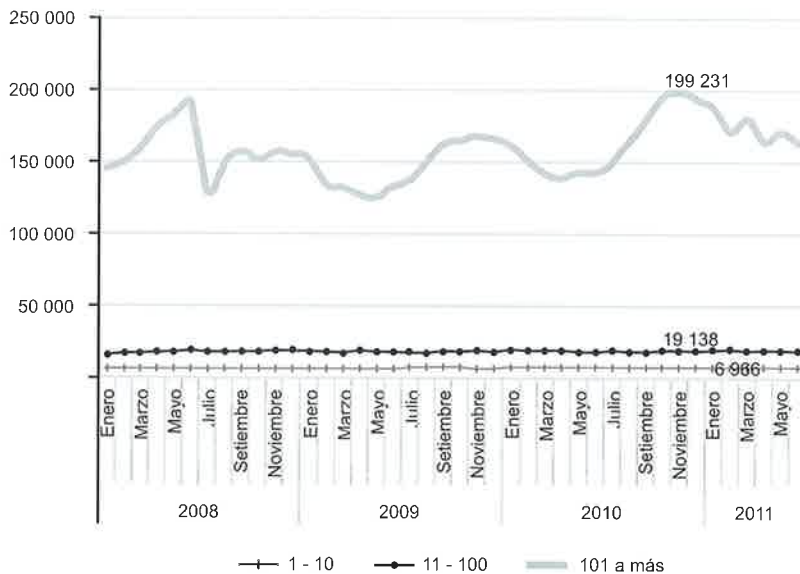
Fuente: MTPE, Planilla electrónica 2009
Elaboración: Propia

El régimen laboral agrario consagra una remuneración inferior que la percibida por el trabajador del régimen general⁶. Junto con ello se observa una extensión de una modalidad de contratación que coloca al trabajo agrícola en una condición de alta inestabilidad y discontinuidad laboral con los efectos adversos que ello conlleva en términos de acumulación de su experiencia laboral, de rupturas en el acceso y cobertura a los mecanismos de la protección social y de incertidumbre en el proyecto de vida de quienes laboran en dicho sector.

⁶ En el caso del salario mínimo agrario la no incorporación de la asignación familiar (10% de la remuneración mínima) y el menor goce vacacional (15 días en vez de 30) lo pone en clara desventaja frente al salario mínimo del régimen general, en términos de costo anual.

Por su parte, las empresas que dan empleo a dichos trabajadores/as no son de poca escala. En consonancia con la inversión realizada se encuentra, por ello, que el 85% de todo el empleo dependiente registrado en el sector agrícola está localizado en empresas de más de 500 trabajadores (MTPE, Planilla electrónica 2009). Es decir, en grandes unidades productivas. Dicha concentración es bastante elevada si se la compara con el promedio de la economía. En este caso, el 68% del empleo dependiente corresponde a empresas de dicha envergadura que, de otro lado, cuenta con un mejor estándar laboral que su similar del sector agrícola.

Gráfico 6
Evolución del empleo por tamaño de empresa: Régimen Laboral Agrario, 2008 – 2011 (junio)



Fuente: MTPE, Planilla Electrónica
 Elaboración: Propia

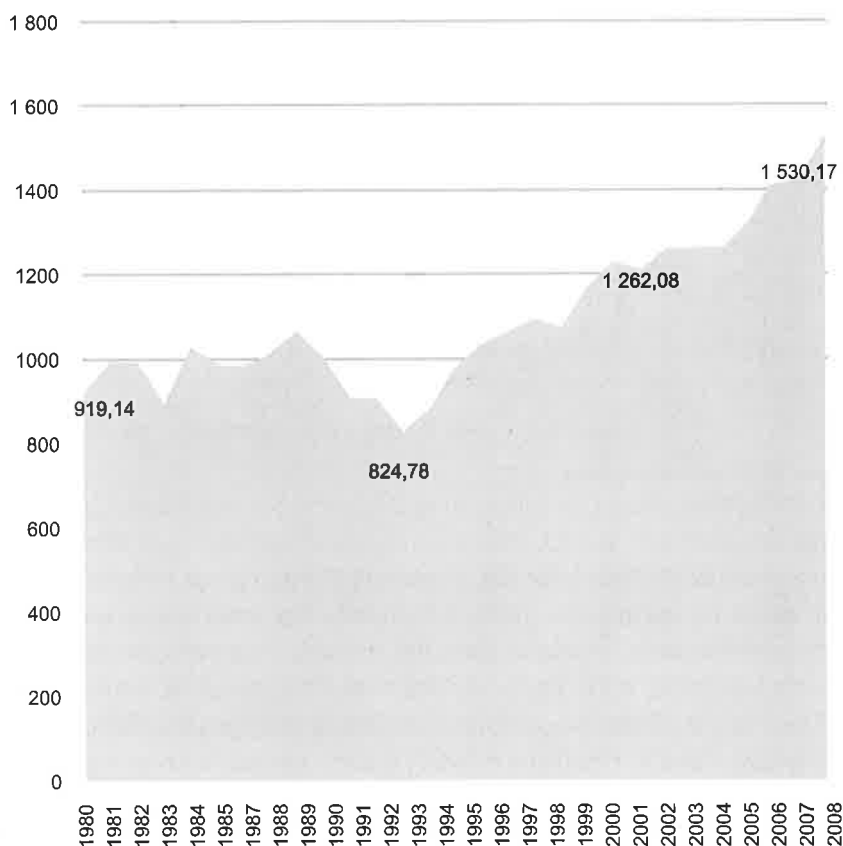
En el caso de la agroexportación, consecuentemente, se encuentra una clara asimetría entre el capital y el trabajo. Por un lado hay empresas fuertes, extensas y grandes empleadoras. Desde el lado del trabajo, a su vez, se encuentran trabajadores asalariados “a medias”, con una tasa de sindicalización menor (1,85%, Planilla Electrónica 2009), en comparación con la ya baja tasa de sindicalización general (4,42%, Planilla Electrónica 2009) y con, apenas, 6 convenios colectivos registrados en el 2009 (MTPE, Anuario Estadístico 2009). La autoridad de trabajo, bajo el principio de igualdad de oportunidades, debiera actuar fortaleciendo el cumplimiento efectivo de la ley para desincentivar las prácticas anti sindicales

ejercidas por una parte de las empresas. Para ello, entre otros elementos, es clave el refuerzo de la inspección laboral.

Salarios bajos y alta productividad

En el sector agrícola y de agro exportación los trabajadores cuentan con poca capacidad de negociación ya que muestran una densidad sindical sumamente baja, periodos de discontinuidad laboral y una legislación laboral que consagra un salario mínimo inferior al del régimen general. Inversamente, la tendencia en los niveles de productividad agrícola es creciente (Banco Mundial, 2011), como se puede apreciar en el gráfico siguiente. De 1991 en adelante, la productividad en el agro se ha incrementado en un 85%.

Gráfico 7
Perú 1980 – 2008, Productividad agrícola (USD a precios constantes de 2000)

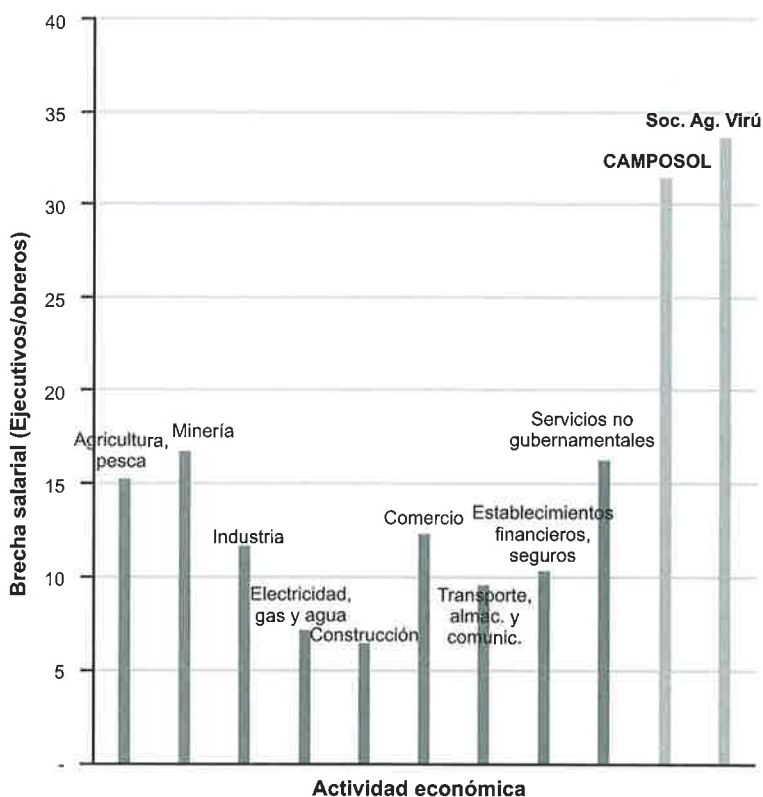


Fuente: Banco Mundial, <http://datos.bancomundial.org/indicador/EA.PR.D.AGRI.KD>

La asimetría en la capacidad de negociación entre el capital y el trabajo se ve expresada en que incluso los trabajadores que cuentan con sindicato y negociación colectiva enfrentan severas limitaciones para lograr mejoras salariales.

Analizando, por ejemplo, la brecha salarial (ver Gráfico 8) -entendida como la distancia entre el ingreso del personal ejecutivo y el obrero, o el número de salarios de un obrero contenidos en el sueldo de un ejecutivo- se encuentra que en empresas emblemáticas del boom agro exportador la brecha salarial, ya definida, asciende a 31 o 33 veces mientras que en el resto de actividades económicas ella fluctúa entre 7 y 15 veces.

Gráfico 8
Brecha salarial⁷ por actividad económica (2009)



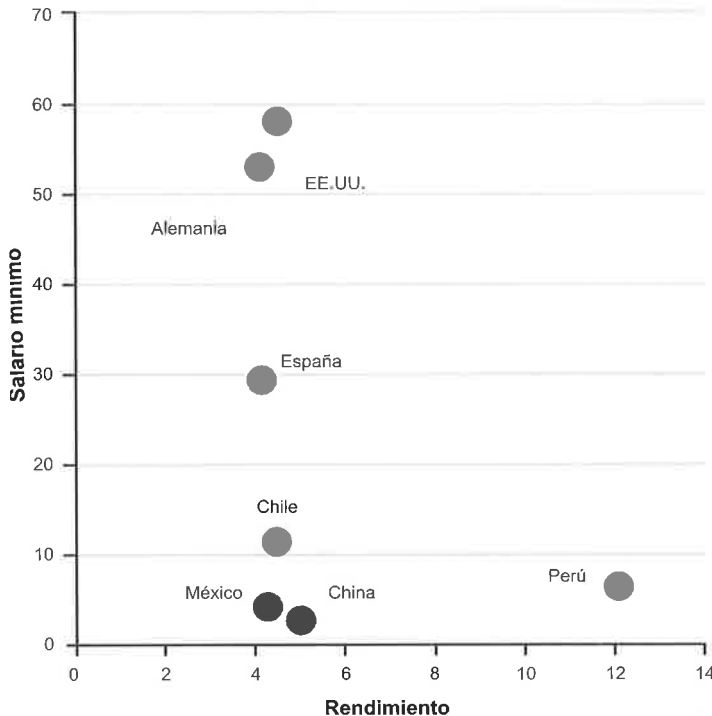
Fuente: MTPE, Dictámenes Económico laborales de S. A. Virú, CAMPOSOL y PEEL, 2009
Elaboración: Propia

⁷ Se define brecha salarial al cociente que resulta de dividir el sueldo de la categoría ocupacional Ejecutivo entre la categoría Obrero.

¿Es acaso la condición salarial vulnerable, desventajosa del trabajo en la agro exportación, el elemento de su competitividad a nivel internacional? Si esto fuera así, la denuncia internacional por incurrir en prácticas calificadas de “dumping social” estaría en la orden del día.

Analizando el caso del espárrago peruano, por ejemplo, se encuentra que ello no es así (ver Gráfico 9). El rendimiento de dicho cultivo⁸ -derivado de condiciones climáticas, ubicación geográfica de los cultivos y de la tecnología presente- es poco más del doble que su competencia en el mercado internacional (ver el eje horizontal, de izquierda a derecha en el Gráfico 9). Por ello el Perú ha logrado ubicarse como el primer exportador mundial de espárragos desplazando a México en su condición de principal proveedor del mercado de EEUU.

Gráfico 9
Rendimiento del espárrago peruano (Tn/ Ha) y salario mínimo (USD nominal diario)



Nota técnica: el rendimiento del espárrago corresponde a Tn/ Ha y es dato del 2007. Los salarios mínimos corresponden a 2010 y están expresados en USD diarios. Tomado de Asociación Aurora Vivar, Agroexportación: competitividad, condiciones laborales y dumping social, pdf disponible en http://www.redge.org.pe/sites/all/files/JGAMERO_EXPO.pdf

⁸ Se define rendimiento como la relación entre (TM cosechadas/ TM sembradas).

Sin embargo, dicha condición de un rendimiento productivo que duplica la media mundial no va acompañada de una mejor ubicación de sus trabajadores en la escala salarial internacional. En este caso, el Perú se encuentra entre los países con salarios más bajos cuando la razón tecnológica permitiría un mejor nivel salarial. Si ello no es así, es un tema de institucionalidad laboral interna, que ha venido siendo adversa al trabajador, y menos el referido con el nivel de capital humano de dicho sector.

Hacia un nuevo acuerdo laboral

Lo mostrado con las condiciones laborales de las/os trabajadoras/es de la agro exportación es una de las secuelas de la reforma laboral liberal implementada a comienzos de los noventa. El tema laboral abordado en la ley de promoción agraria no sólo penaliza el trabajo, al recortarle derechos laborales salariales, sino que dicha condición la “eleva” al rango de “incentivo” necesario para atraer la gran inversión privada en dicho sector.

La inversión es necesaria, es clave para generar empleo. Cabe recordar, sin embargo, que la inversión (o capital) necesita del trabajo para poder realizarse a través de una función de producción. Sin trabajo no hay capital que pueda reproducirse. Capital y trabajo son indisolubles. Hoy, más que sustitutos perfectos son factores complementarios.

En ese sentido las políticas de atracción de la inversión privada —entre ellas, la ley de promoción agraria— han sido políticas “cojas”. Sólo se han concentrado en el factor capital, dejando de lado el trabajo como elemento que condiciona la actividad económica a desarrollarse y que asegura el valor agregado potencial que contendrá un determinado flujo de inversiones.

Porter, entre otros, señala que las ventajas competitivas se construyen, no se dejan al azar de la “mano invisible”. Y, por ello, no sólo para atraer inversión de mejor calidad sino para imprimirle sostenibilidad al crecimiento económico se requiere de adicionar similar esfuerzo pero, ahora, orientado hacia el trabajo. Es decir, al mejoramiento de las condiciones de la oferta laboral.

En el caso de la agro exportación ello supone bien, a través de la política pública o a los condicionantes de toda inversión en dicho sector, implementar prácticas que mitiguen, preserven, faciliten y refuercen el capital humano y sus condiciones de trabajo en dicha actividad. Para esto último, del teorema del salario como “costo” y del trabajo como sustituto perfecto del capital debiera transitarse a la teoría de los salarios de eficiencia y al enfoque de trabajo decente como medios de alentar el mejoramiento de la productividad, de retención de mano de obra en un sector intensivo en trabajo y garantizar el ejercicio de los

derechos⁹ y el diálogo social que le corresponden, como personas y ciudadanos/as, a quienes trabajan en dicho sector.

Todo ello supone la necesidad de acometer la tarea de generar un nuevo acuerdo laboral que acabe consagrando una institucionalidad distinta a la prevaliente, que permita que el trabajo recupere la centralidad que le corresponde, no sólo como derecho humano sino como el medio más eficaz y sostenible de superación de la pobreza.

Bibliografía

BANCO MUNDIAL (2011), Datos Banco Mundial. Disponible en <http://datos.bancomundial.org/indicador/EA.PRD.AGRI.KD>

BCRP (2011), Diversas Notas Semanales

EGUREN, Fernando (2010), Caso de Perú en *Políticas de Mercado de Trabajo y pobreza rural en América Latina*, CEPAL, FAO, OIT.

GAMERO, Julio (2011), *Presentación Agroexportación: competitividad, condiciones laborales y dumping social*, pdf disponible en http://www.redge.org.pe/sites/all/files/JGAMERO_EXPO.pdf

MTPE (2010). Dictámenes Económico laborales de S. A. Virú, CAMPOSOL

_____ (2010). Planilla electrónica 2009

MUJICA PETIT, Javier “*Cuando el comercio avanza y el trabajo decente retrocede. Análisis de los decretos legislativos en el TLC Perú - EE.UU*”. Red-GE, 2009. Disponible en <http://www.redge.org.pe/sites/default/files/Cuando%20el%20comercio%20avanza%20-%20Javier%20Mujica.pdf>

⁹ Paul Krugman, en su artículo Grados académicos y empleo (Gestión, 9 de marzo 2011) ha escrito “... si queremos tener una sociedad en la que la prosperidad sea ampliamente compartida... necesitamos restaurar el poder de negociación laboral que se ha perdido en los últimos 30 años de modo que los trabajadores ordinarios así como las superestrellas tengan la capacidad de conseguir buenas remuneraciones. También necesitamos garantizar los derechos esenciales para todos los ciudadanos, sobre todo el acceso al cuidado de la salud.”

La cooperación internacional y la transición hacia un nuevo orden energético mundial

Fernando Sánchez Albavera*

Existe consenso respecto a que estamos en la etapa final de la civilización energética sustentada en los combustibles fósiles y ésta se caracteriza por un alza vertiginosa en el precio de dichos combustibles, derivada de la incertidumbre política en algunas fuentes de abastecimiento; de la inestabilidad monetaria internacional y de la desvalorización del dólar pero también, que duda cabe, de la fuerte especulación financiera internacional.

La transición empieza a ser traumática. Las protestas se suceden, tanto en el mundo desarrollado como en el subdesarrollo. Estamos viviendo una globalización de la protesta como lo prueba la coordinación que se dió recientemente en las redes sociales para convocar a una jornada mundial de los “indignados” el pasado 15 de octubre de 2011. Esta convocatoria dio origen a una protesta global que acumuló 951 manifestaciones en 82 países del mundo. Dentro de los puntos que motivaron esta “indignación globalizada” tiene un papel importante el cuestionamiento de las externalidades negativas de la explotación de los recursos naturales y el aprovechamiento no sostenible de nuestras ventajas naturales. Cabe indicar que los países desarrollados con sólo el 43% de la población mundial darán cuenta, en el 2025, de nada menos que del 43% del total de la energía que se consumirá en el mundo (Ver Tabla 1).

* Vicepresidente del Directorio de PETROPERU. Profesor Honorario de la Universidad Nacional de Ingeniería y de la Universidad Ricardo Palma. Director del Centro de Asuntos Públicos y Empresariales. Director de la División de Recursos Naturales e Infraestructura de la CEPAL y Director del Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES). Fue Ministro de Energía y Minas y Diputado al Congreso Nacional del Perú y miembro del Directorio del Programa ALURE de la Comisión Europea, consultor de diversos organismos internacionales, entre otros cargos importantes. Ha sido docente en la Universidad Nacional Mayor de San Marcos, Pontificia Universidad Católica y en la Universidad del Pacífico en Perú. Ha sido profesor visitante en varias universidades españolas y latinoamericanas. Tiene numerosas publicaciones editadas por la CEPAL y editoriales de América Latina y España.

Esto se ve claramente cuando se observa el intercambio mundial de petróleo (ver Mapas 1 a 4). Los Países del Sur abastecen a los del Norte. Estos intercambios no expresan otra cosa que los desequilibrios mundiales en la distribución de los niveles de vida o de prosperidad. Estamos, sin duda, frente a un consumo que viene siendo cada vez mas irracional y dispendioso.

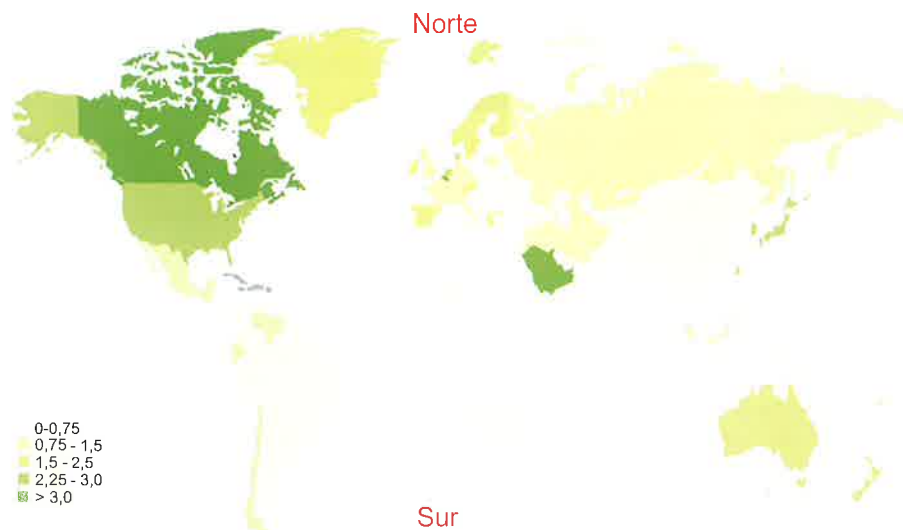
Tabla 1
Concentración de la población y del consumo de energía en el 2025

Poblacion	Países desarrollados	Países en desarrollo
Población mundial	14%	86%
Consumo de energía	43%	47%

Fuente: Agencia Internacional de Energía, World Energy Outlook, 2010.

El crecimiento de los precios del petróleo (ver Gráfico 1 debería favorecer un uso mas eficiente de la energía y patrones de consumo que sean realmente sostenibles en el tiempo. El diálogo entre las naciones es indispensable para mitigar los efectos de la elevación de los precios de los combustibles fósiles y para tomar las precauciones que la transición hacia un nuevo orden energético mundial amerita. La cooperación internacional es indispensable, en primer lugar, para que la transición no sea dominada por la especulación financiera, tal como viene ocurriendo al momento de escribir este ensayo.

Mapa 1
AÑO 2010: Distribución del consumo per cápita de petróleo (toneladas)

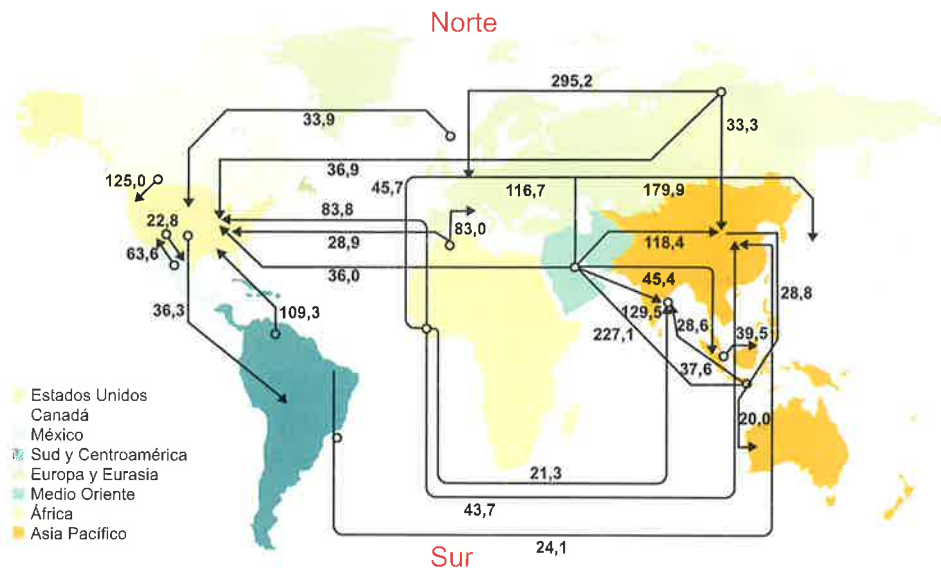


Fuente: B.P. Statistical Review of World Energy, 2011.

La lógica de la transición tiene que ser energética y no financiera. La acumulación de grandes recursos financieros en manos de los estados productores y de las corporaciones públicas y privadas, está propiciando una transición traumática. Los costos de la energía son cada vez más elevados y su impacto explicará, en el caso de muchos países en desarrollo importadores de petróleo, el incumplimiento de los Objetivos del Milenio (ODM) de las Naciones Unidas.

Nuestros gobiernos parecen no haberse percatado de la importancia de esta discusión. Sorprende la indiferencia, así como la ausencia de una concertación regional, considerando que la cuestión energética se encuentra, cada vez más, en el centro de la geopolítica y las relaciones internacionales.

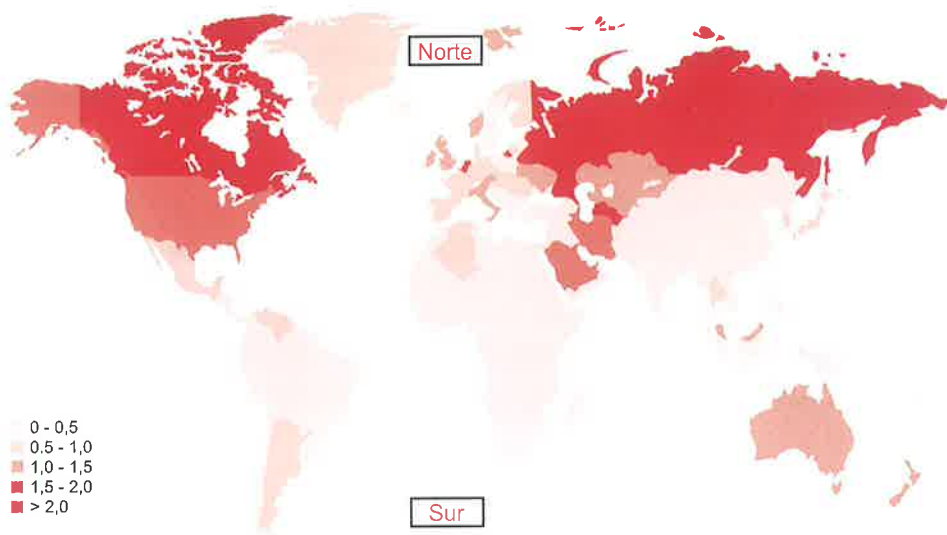
Mapa 2
Intercambio mundial de petróleo (millones de toneladas)



Fuente: B.P. Statistical Review of World Energy, 2011.

En materia energética los países de América Latina - a pesar de todo lo predicado en la Unión Sudamericana de Naciones (UNASUR) y en la Organización Latinoamericana de Energía (OLADE) – no solamente hemos avanzado poco sino que hemos diseñado políticas energéticas que cuestionan la esencia de la cooperación regional, lo que quedó en evidencia en las frustradas negociaciones, hacia mediados de la primera década de este siglo, para constituir el denominado “Anillo Energético”.

Mapa 3
Año 2010: Consumo per cápita de gas (toneladas equivalentes de petróleo)



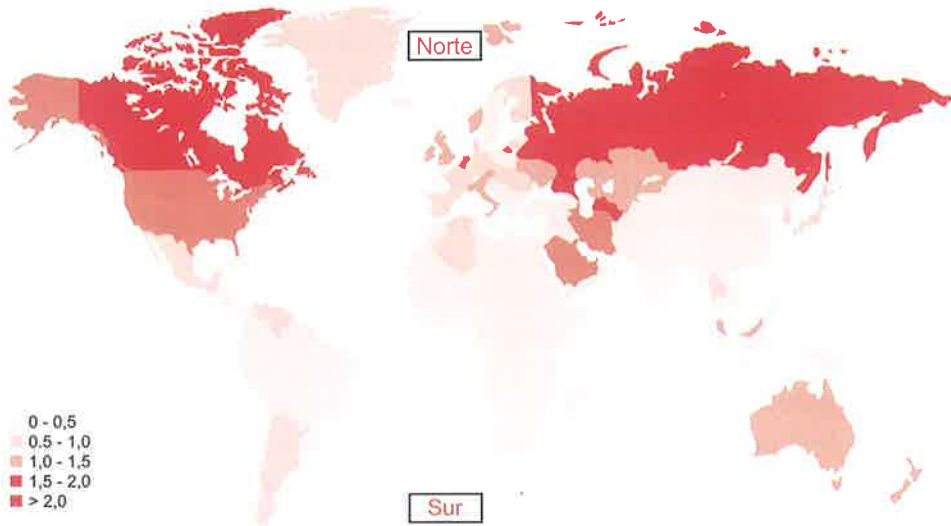
Fuente: B.P. Statistical Review of World Energy, 2011.

La cuestión energética debería preocupar a nuestros gobiernos ya que no hemos sido capaces de construir un discurso común, en momentos en que la energía y particularmente el petróleo y el gas, son los dos ejes más relevantes de la geopolítica mundial. Y esta incapacidad para articular una política energética regional común ocurre a pesar que, con las disponibilidades energéticas de petróleo y gas, América Latina puede autoabastecerse. Sin embargo, todavía hay tiempo para que nuestros países busquen un consenso energético que les permita asumir un papel más activo en la transición a un Nuevo Orden Energético Mundial (NOEM).

Civilización y orden energético

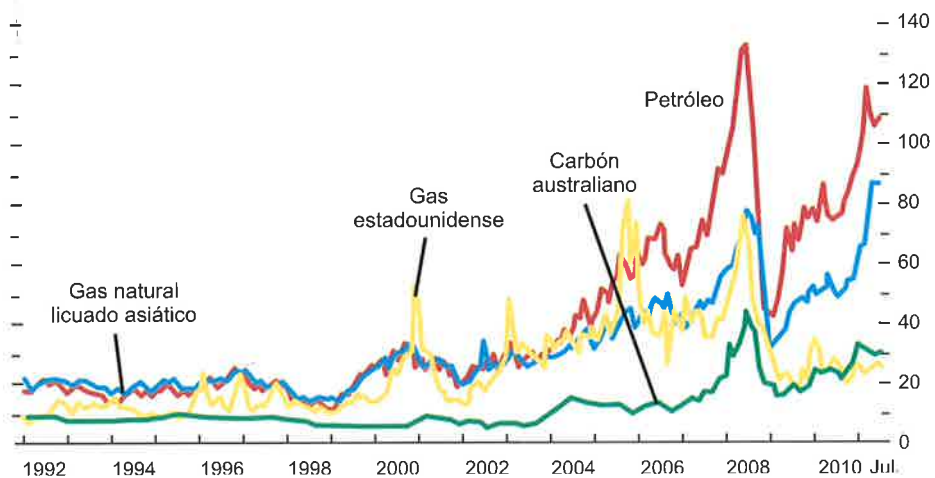
El estudio de la evolución de las civilizaciones del planeta revela que la organización social y el desarrollo de las fuerzas productivas condicionan el bienestar de la población a su capacidad de absorción y utilización, de un modo cada vez más eficiente y sostenible, de las fuentes energéticas. Toda civilización tiene un "orden energético", que implica una articulación entre productores y consumidores, que tiene como eje central de acción, conciliación y conflicto una fuente energética dominante.

Mapa 4
Intercambio mundial de gas (billones de metros cúbicos)



Fuente: B.P. Statistical Review of World Energy, 2011.

Gráfico 1
Precios de las materias primas energéticas
(dólares de EE.UU. el barril equivalente al petróleo)



FUENTE: FMI, *Perspectivas de la economía mundial*, setiembre 2011.

El largo tránsito final de esta civilización energética, basada en los combustibles fósiles, se inició a comienzos de los setenta del pasado siglo XX. Desde esos años hasta lo que va del siglo XXI el orden energético basado en estos combustibles se ha ido transformando. Si bien siguen siendo la principal fuente de energía, la coalición de intereses ha venido experimentando cambios muy importantes. Ello ha sido muy claro en la guerra con Irak y la reciente caída de Gadafi en Libia así como respecto del papel que Arabia Saudita, Irán y Venezuela juegan dentro de la Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP). En los mercados petrolero y gasífero, que quede bien claro, manda la economía política, y eso implica consideraciones que tienen que ver con el dominio de espacios geográficos, tanto de las reservas como de los campos de explotación, así como de las rutas para el tráfico comercial (Ver Mapas 2 y 4). Al ser un bien estratégico ligado a la seguridad nacional, el petróleo y el gas no están sujetos solamente a las fuerzas del mercado. Su comercio implica una compleja articulación de intereses, tanto de países como de empresas, para controlar las disponibilidades para el abastecimiento y apropiarse de las rentas de la explotación. La distribución de esta renta es motivo de permanente negociación, pero también de una presión que no está libre del poder político y también militar. Al mismo tiempo, los juegos de poder son muy asimétricos, ya que la distribución de las reservas hace que los países más grandes del mundo dependan de otros de pequeña dimensión.

La vieja coalición, apoyada en el predominio de las grandes empresas se desarrolló en un “espacio tiempo histórico” marcado por dos guerras mundiales y un amplio proceso de descolonización. Desde inicios de los setenta, esta coalición se fue transformando: hitos muy significativos fueron los embargos y alzas del precio del petróleo que se produjeron en el primer quinquenio de los años setenta del siglo pasado, que motivaron la formación del Grupo de Coordinación Energética, integrado por los países desarrollados e inspirado, entre otros, por Henry Kissinger; en 1974, que se transformó en la Agencia Internacional de Energía (AIE).

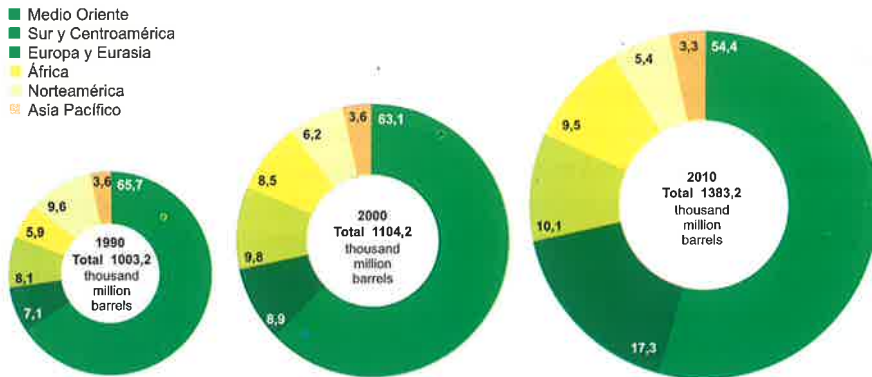
Desde aquellos años, quedó claro que el control de las reservas de petróleo y gas era fundamental dentro del “Sistema Mundo”. En este marco son hitos muy importantes la mayor capacidad de negociación de los países de Medio Oriente que preocupa por el significativo cambio en la correlación de poder que dicho espacio sufrió debido a la Revolución Iraní de 1979. Una vez más, se pusieron en evidencia los efectos generados por una eventual rigidez de la oferta de petróleo y la nacionalización de las empresas. Sin embargo, a fines de los setenta también se hizo evidente que los mayores excedentes financieros de los que disfrutaron las naciones productoras tuvieron que reciclarse en los mercados de Estados Unidos y Europa Occidental. Esto significa que cualquier bonanza derivada de la elevación de los precios del petróleo favorece, en definitiva, a unas pocas grandes empresas transnacionales petroleras y financieras y a los países productores de petróleo, a

través de la renta fiscal y/o las operaciones de sus empresas estatales, como está ocurriendo en la actualidad.

A inicios de los noventa, en el pasado siglo, el ataque de Irak a Kuwait mostró la sensibilidad de los Estados Unidos frente a las reservas ubicadas en la zona. Desde aquella época hasta hoy, es posible advertir las fuertes contradicciones entre los intereses de los países desarrollados, lo que ha quedado muy claro respecto a las invasiones de Irak y Libia.

Hemos vivido recientemente un ciclo de alza de las cotizaciones del petróleo que ha sido el más largo de la historia del Sistema Mundo. Hablar de 100 dólares el barril de petróleo parecía un poco exagerado en el 2006. La dinámica del consumo de los países emergentes como China junto con la crisis financiera internacional, que se inició a fines del 2007, estimularon el crecimiento de las cotizaciones y junto con ello se incubó una fuerte dinámica especulativa. En el 2011 la especulación con materias primas continúa pero se han reducido un poco los precios del petróleo por las presiones recesivas en la economía de los países desarrollados y por la necesidad de controlar las presiones inflacionarias en la China Popular.

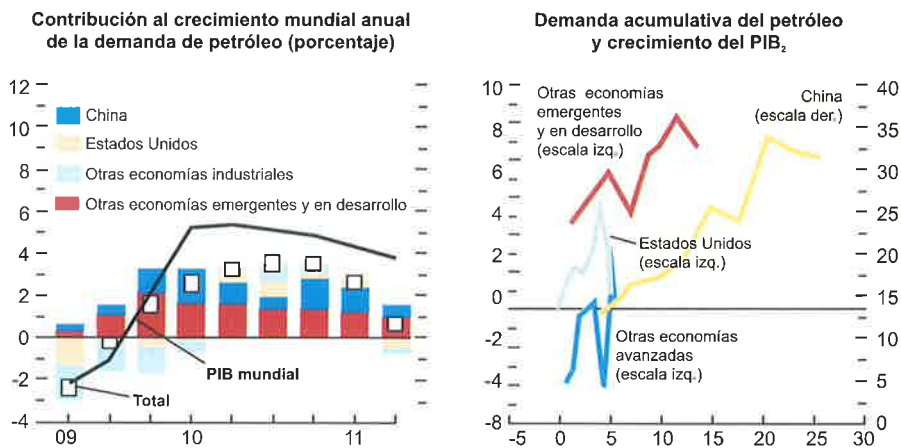
Gráfico 2
Distribución de las reservas probadas de petróleo (porcentajes)



Fuente: B.P. Statistical Review of World Energy, 2011.

La preocupación de los países desarrollados respecto del control de las reservas internacionales de petróleo es cada vez mayor. Se puede constatar que éstos han venido perdiendo participación en el control de las reservas mundiales de petróleo. Si a inicios de la década de los noventa, del pasado siglo, controlaban el 17% de las reservas mundiales de petróleo, a fines del 2010 dicha participación era de 15%. Cabe precisar que, respecto de dicha participación, la del Norte de América, en particular, ha declinado sensiblemente.

Gráfico 3
Papel de los países desarrollados y de las economías emergentes en el mercado petrolero mundial



FUENTE. FMI, *Perspectivas de la economía mundial*, setiembre 2011.

En efecto, si en 1990, Estados Unidos y Canadá, controlaban casi el 10% de las reservas mundiales, en el 2010 dicha participación era de sólo 5%.

Las reservas de petróleo están todavía muy lejos de agotarse. En el periodo 1990-2010, las reservas pasaron de unos 1,000 a 1,382 millones de barriles, pudiéndose constatar el importante incremento de la participación de América del Sur, particularmente Venezuela, y de Euroasia (Ver Gráfico 2).

Cada día las grandes empresas petroleras buscan más depósitos fuera de sus países de origen pero cada vez encuentran menos espacio para sus operaciones. Se ha revitalizado con mucha fuerza el nacionalismo petrolero y en América Latina eso es más que evidente. Los países en desarrollo, abiertos a la inversión extranjera, son los que menos petróleo tienen, al menos por el momento.

La tendencia del mercado mundial es a un creciente desequilibrio entre los que tienen las reservas y los que registran una mayor demanda. El consumo de los países desarrollados y de economías emergentes como China Popular e India crece muy rápido (Ver Gráfico 3) y en ese contexto, de fuerte demanda y relativa rigidez de la oferta, por la inversión y el tiempo que demora descubrir nuevos depósitos, el precio tenderá a ser cada vez más elevado.

Controversia Norte-Sur y patrones de consumo energético

El escenario energético actual da cuenta de la clásica controversia Norte-Sur, caracterizada por una marcada disparidad en cuanto a la disponibilidad de fuentes

energéticas, concentradas en los países de menor desarrollo relativo y un acelerado consumo de energía por parte los países mas desarrollados. Esto ha puesto en el centro de la agenda internacional, desde hace dos decenios, el tema de las emisiones contaminantes y, por lo tanto, de la sostenibilidad ambiental del planeta.

La discusión, por eso, no debería estar centrada solamente en determinar hasta cuándo se prologará el predominio de los combustibles fósiles y cómo hacer para que aumente su disponibilidad y cómo promover la participación de energías alternativas. Esta línea de acción, que es parte esencial de la transición hacia una nueva civilización energética, debe ser acompañada por la creación de una instancia internacional que permita administrar dicha transición. Esto no puede dejarse a las fuerzas del mercado ni menos al casino financiero de los especuladores. Los altos costos del petróleo están generando más pobreza en una buena parte del mundo subdesarrollado, que a su vez esta sufriendo el alza del precio de los alimentos.

¿Ha llegado el momento de fijar los precios del petróleo y de controlar las maniobras especulativas? Las presiones políticas son cada vez más evidentes. Hay muchas posibilidades de manejar los precios pero por sobre todo de controlar las utilidades. Los precios actuales son casi veinte veces mayores que los costos de producción.

Claro está que los combustibles fósiles no pueden ser baratos, eso conspira contra los esfuerzos de mitigar las emisiones contaminantes y contra el uso eficiente de la energía. De lo que se trata es de perfilar una mezcla de fuentes energéticas con tendencia al predominio de las renovables. Para esto se requieren, por cierto, señales de precios de los combustibles fósiles que alienten las energías alternativas pero también se requiere manejar los efectos sociales de la transición a un nuevo orden energético y para eso hay que controlar las ganancias que genera la producción de combustibles fósiles.

El tema es complejo. El nuevo orden debería permitir, en primer lugar, un equilibrio de intereses entre los países productores y consumidores, poniendo especial atención en aquellos de menor desarrollo relativo.

Los cambios de civilización energética por los que ha atravesado la humanidad han implicado no sólo la disponibilidad de una nueva fuente de energía, sino también un uso más eficiente de las ya existentes, lo que implica mayor productividad para un mayor bienestar. La consigna es hacer más con menos energía y para eso hay que ir transformando los patrones de consumo. Esto nos va a llevar todo este siglo ya que requiere redefinir la naturaleza del trabajo, de las ciudades, del transporte, de la movilidad de las personas y de los bienes etc.

El panorama actual lleva a una polarización entre los países desarrollados y los que tienen las reservas (Ver Gráfico 4). Es muy difícil cubrir sustentablemente la intensidad del consumo derivado de la opulencia de las naciones más desa-

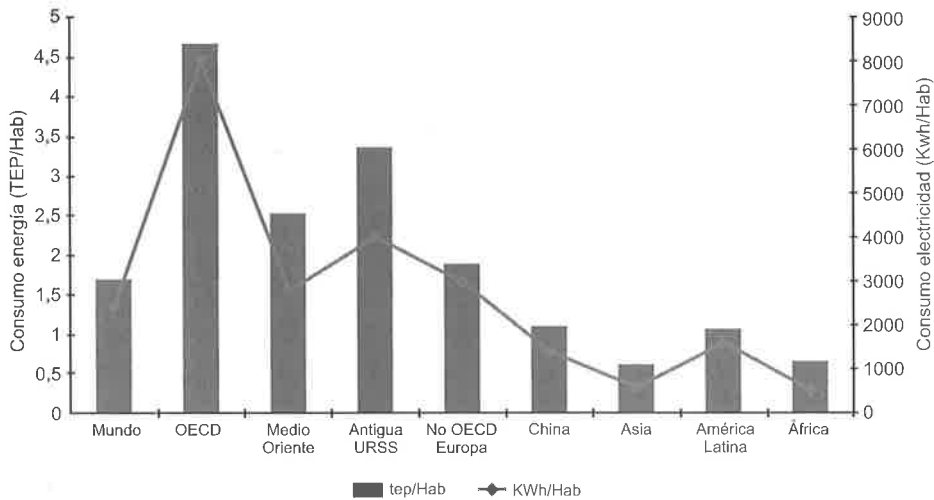
rolladas si es que éstas no transforman sus patrones de consumo y también es insostenible pensar que las naciones emergentes van a tener el mismo estilo de vida, dispendioso e irracional en cuanto al uso de los combustibles fósiles.

Es inevitable, por lo tanto, que durante la transición los mayores esfuerzos se concentren en el uso eficiente de estos combustibles ya que su sustitución, mediante una mayor incorporación de las fuentes nuevas y renovables, no alcanzaría para garantizar un mayor crecimiento y bienestar. Para lograrlo, además, será necesario esperar varias décadas y los combustibles fósiles van a seguir siendo indispensables dentro de la matriz energética mundial.

Para lograr más eficiencia es necesario emitir señales adecuadas de precios que contribuyan al uso eficiente de la energía, lo cual pone en el centro de la agenda el tremendo costo de las externalidades negativas de los combustibles fósiles. En este marco conceptual, cabría preguntarse si el mercado es capaz de internalizar las externalidades como dicen los economistas ambientales.

El asunto requiere del diseño de toda una estrategia de cooperación internacional por una razón muy simple. El nuevo orden energético no sólo tendría que mantener un nivel de bienestar que permita la cohesión política y social de los países desarrollados. También debería generar un incremento en el bienestar del mundo subdesarrollado y la reducción de la desigualdad mundial en la calidad de vida y por ende del Índice de Desarrollo Humano.

Gráfico 4
2010: Consumo per cápita de energía
(toneladas equivalentes de petróleo por habitante)



Fuentes: Agencia Internacional de Energía, Key World Energy Statistics, 2010. CEPAL, con datos de IEA, Key World Energy Statistics

Una mejora significativa del bienestar social de los países menos desarrollados no sería sostenible si los habitantes de las naciones más avanzadas continúan manteniendo su actual patrón de consumo energético y si es que las economías emergentes consideran que deben imitar los patrones de consumo energético de los países desarrollados. Rifkin puso el dedo en la llaga cuando señaló que “resulta ilusorio pensar que la población de los países en vías de desarrollo podrá tener acceso algún día a la cantidad de petróleo per cápita de la que ha disfrutado EEUU durante la “edad de oro” del petróleo”¹.

Esto es lo que hace sumamente compleja la discusión en los foros internacionales. Sería necesario realizar un esfuerzo muy grande en el uso eficiente de la energía y esto implica un drástico cambio en el modo de entender el bienestar. Como contraparte, en el espacio del mundo en subdesarrollo habría que combinar, simultáneamente, redistribución social de la riqueza con un uso cada vez más eficiente de la energía para lograr un mayor desarrollo humano.

Patrones de consumo energético y emisiones

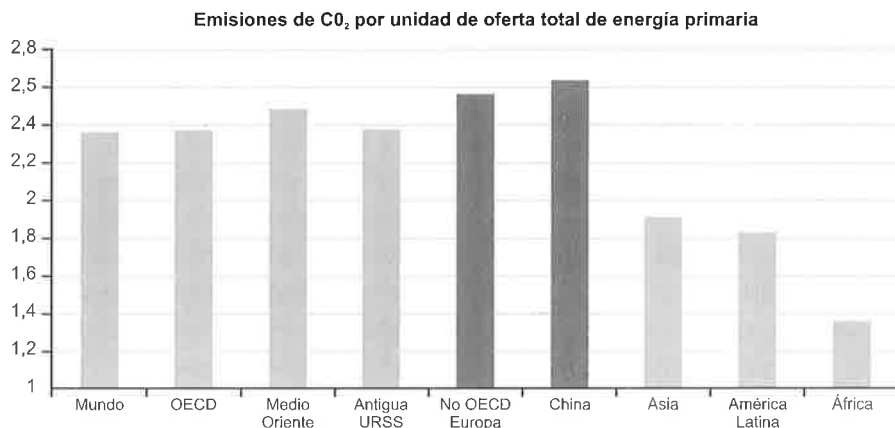
Los países del mundo subdesarrollado consumen poca energía. Los países de América Latina, por ejemplo, tienen un consumo de energía per cápita cinco veces menor que los países de la OCDE por habitante (Ver Gráfico 4). Por tanto cuando hablamos de emisiones derivadas del consumo de energía la responsabilidad del mundo desarrollado es muy clara. Los países de América latina contaminamos 25% menos que los países de la OCDE (Gráfico 5).

Todas las proyecciones indican que con justo derecho los países en desarrollo deben aumentar su consumo per cápita de energía para lograr un mayor bienestar para su población, pero bajo los patrones actuales de consumo y la predominancia de los combustibles fósiles el incremento de las emisiones contaminantes de estos países será cada vez mayor.

Países tan grandes y emergentes como la China avanzan en esta dirección. En los últimos diez años ha duplicado su consumo de petróleo, con más de 8 millones de barriles por día. En ese mismo lapso se aprecia que el consumo de los Estados Unidos que era casi seis veces mayor que el de China es ahora solamente un poco menos de tres veces. Si a esto se suman las expectativas de crecimiento de otros grandes países en vías de desarrollo, a la vez que las economías más importantes siguen creciendo, no es difícil concluir que la sostenibilidad ambiental del planeta está en cuestión.

¹ Rifkin Jeremy, “La economía del Hidrógeno”, Pag.69. PAIDOS, Estado y Sociedad 102, Barcelona, España, 2002. La fuente de este autor es W. Youngquist, “GeoDestines: The inevitable control of earth resources over nations and individual. Portland, OR, national book Company 1997, Pags. 22 y 32.

Gráfico 5.
Emisiones de CO₂ por regiones
(toneladas de CO₂/toneladas equivalentes de petróleo)



Fuente: CEPAL, con datos de IEA, Key World Energy Statistics

Hay que hacer más con menos energía

Los países que gozan de mayor bienestar consumen más energía que la que producen. No será posible sostener este ritmo en el tiempo. La intensidad de su consumo debe bajar ya que pondría en riesgo la estabilidad ambiental del planeta. Como indicamos al comienzo de este ensayo, las proyecciones de la Agencia Internacional de Energía (AIE) indican que, para 2025, los países desarrollados, con solo 14% de la población mundial, consumirán 43% de la energía disponible. Los países en desarrollo, que concentran 86% de los habitantes del planeta, alcanzarían a consumir apenas 47%.

El problema de fondo está en que los países en desarrollo deben consumir más energía para mejorar sus niveles de bienestar. En este caso se requiere de un nuevo enfoque conceptual sobre la energización del espacio del subdesarrollo. Este requiere de un mayor uso de su patrimonio natural pero para eso deben existir claras señales de precio en los combustibles fósiles para que se haga rentable la incorporación de más fuentes nuevas y renovables de energía. A los precios actuales eso ya es posible pero el problema es que debe reducirse el costo de esa energización para reducir también las brechas de la desigualdad entre los niveles de bienestar de las naciones. Si no es posible se requiere buscar fuentes de financiamiento que cubran la diferencia a favor de las naciones subdesarrolladas y esos recursos tienen que salir de los excedentes del comercio de los combustibles fósiles y de los que se generan en los movimientos financieros

ligados al mercado mundial de petróleo. El desarrollo y la innovación productiva en nuestros países tiene que ir de la mano de la renovabilidad de la oferta de energía y de una mayor eficiencia en su demanda, buscando que mejore la productividad por cada unidad de energía utilizada y que la cobertura social sea cada vez más amplia. Se trata por tanto de reducir la intensidad energética por cada unidad de producto o servicio que entregamos a nuestros mercados, hay que hacer cada vez más con menos energía.

Hay que introducir el concepto de “cotización sustentable

Una condición para que la transición hacia un nuevo orden energético, dentro del Sistema Mundo, sea factible y menos traumática es que se administre el mercado de los combustibles fósiles y que exista un consenso internacional sobre el manejo de los excedentes. Un primer avance, en este sentido, sería negociar la aplicación de lo que se podría denominar la “cotización sustentable del barril de petróleo”. Esto implicaría incorporar al precio las externalidades negativas que ocasiona el consumo de petróleo, fijando un límite superior y otro inferior. Esta “cotización sustentable” debería fijarse en un nivel tal que permita que la explotación petrolera continúe siendo atractiva, de modo de no afectar a los países productores y garantizarles un margen de ganancia que no conspire contra la estabilidad de la economía mundial. Esta cotización debería, también, estimular la incorporación de fuentes nuevas y renovables y promover un uso más eficiente de la energía. Esto supondría necesariamente un período de transición, durante el cual debería aliviarse la carga financiera de las naciones importadoras del espacio del subdesarrollo. Para ello sería necesario crear un fondo de financiamiento que podría conformarse con un impuesto a las transacciones internacionales de petróleo.

Fideicomiso como instrumento financiero para gobiernos regionales y locales

Carlos A. Magallanes*

Resumen

El presente artículo tiene como objetivo exponer al lector algunos lineamientos generales de lo que es un fideicomiso visto este como un instrumento financiero versátil que puede constituirse en un medio efectivo de administración de los recursos de los Gobierno Regionales y Locales, esto con el propósito de coadyuvar a la eficiencia y transparencia en el manejo de los recursos así como la estabilidad en la ejecución de los proyectos o mandatos, independientemente de las circunstancias políticas que son propias en estos estamentos del Estado.

En la primera parte del documento se presentan algunos conceptos básicos de lo que es un fideicomiso (características, clasificación y los aspectos tributarios vinculados al mismo). La segunda sección muestra las ventajas de utilizar fideicomisos por parte de los Gobiernos Regionales y Locales exponiendo algunos casos prácticos de la utilidad que ofrece este instrumento. Se describen los casos en los que un fideicomiso sirve como medio de pago en los proyectos de inversión en infraestructura básica, como mecanismo para expandir las finanzas rurales y

* Magister en Economía, con especialización en Políticas Públicas por la Pontificia Universidad Católica del Perú e Ingeniero Economista por la Universidad Nacional de Ingeniería. Consultor externo de MaximixeConsult S.A. y Proyecta Consultoría S.A. Actualmente, brinda asesoría económica en temas de competitividad, financiamiento agrario y desarrollo rural al Ministerio de Agricultura.

El autor agradece los comentarios de la Dra. Gisela Cruz Silva, Asesora Legal de la Dirección General de Política de Ingresos Públicos del Ministerio de Economía y Finanzas; Eco. Luis Palomino Reina, ex Gerente General de AGROBANCO y Eco. Jorge Luis Montesinos Córdova, Gerente General de OSITRAN. Cualquier error u omisión es de exclusiva responsabilidad del autor y no compromete en absoluto a las instituciones para las cuales brinda su servicio profesional.

como herramienta en el diseño de esquemas público-privados que promuevan la inversión con el fin de impulsar la competitividad de las regiones. Finalmente, a manera de conclusión se presentan algunas consideraciones sobre la conveniencia de utilizar a los fideicomisos como un instrumento financiero que complemente los fines y objetivos del Estado asegurando el cumplimiento de los proyectos que éste emprenda.

Consideraciones iniciales

Definición de fideicomiso

Un fideicomiso es una operación financiera mediante la cual, una persona natural o jurídica denominada “fideicomitente” encomendará la administración de un patrimonio (bienes o derechos, presentes o futuros) a otra llamada “fiduciario”¹ para que ésta de acuerdo a un propósito determinado lo administre y transmita a una tercera designada como beneficiaria, la cual es llamada “fideicomisario”². El patrimonio dado en fideicomiso (patrimonio fideicometido) es independiente del resto de los bienes del fideicomitente, del fiduciario y del fideicomisario.

El fideicomiso se perfecciona mediante un contrato por medio del cual se especifica, principalmente:

- La finalidad u objeto de la constitución del patrimonio fideicometido.
- Aquello que el fideicomitente transfiere en dominio fiduciario.
- Las obligaciones y aspectos operativos que el fiduciario debe seguir éste para cumplir con la finalidad del fideicomiso.
- La vigencia del fideicomiso³.
- Las formas bajo las cuales se resuelve cualquier controversia o discrepancia en la interpretación del contrato si es que las hubiera.

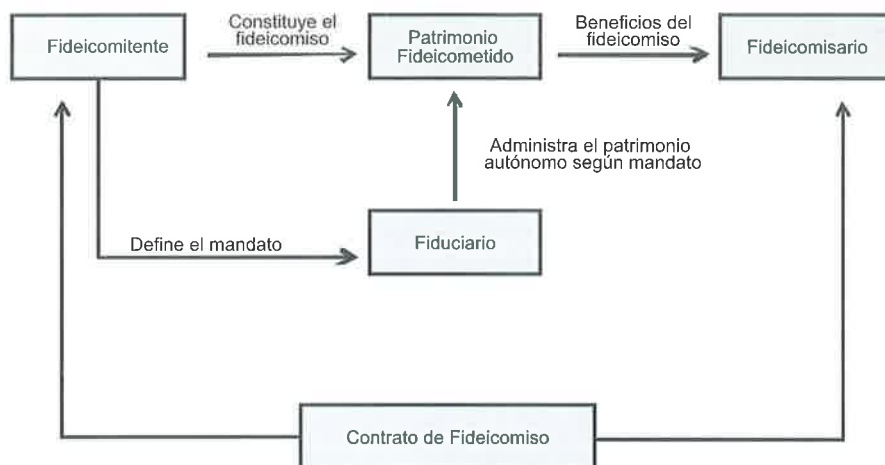
¹ De conformidad con el artículo 242° de la Ley de Bancos, sólo pueden ser fiduciarios: las empresas de operaciones múltiples (Bancos), empresas de servicios fiduciarios, COFIDE y las empresas de seguros previa ampliación de su autorización de funcionamiento.

² Cuando los fideicomisarios son numerosos (más de cinco según las leyes peruanas) estos pueden celebrar juntas y asambleas, elegir representantes, aprobar modificaciones a las cláusulas de los Fideicomisos. Cuando los fideicomisarios son indeterminados la representación la asume la Superintendencia.

³ Conforme a lo previsto en el artículo 251° de la Ley de Bancos, el plazo máximo de duración de un fideicomiso es de treinta (30) años. En los casos en los cuales el plazo del fideicomiso debe ser necesariamente extendido más allá del límite legal máximo, a fin de no perjudicar intereses de terceros, la Superintendencia podrá autorizar su vigencia por el término estrictamente necesario para la consecución de los fines previstos

Los contratos de fideicomiso son de naturaleza privada no obstante su formalización es casi siempre acompañada de una escritura pública. Además, conforme a lo previsto en la legislación peruana la constitución de un fideicomiso debe ser publicada en el Diario Oficial "El Peruano" e inscrita en la Central de Riesgos de la Superintendencia de Banca, Seguros y de Administradora de Fondo de Pensiones (SBS).

Gráfico 1.
Estructura de un fideicomiso



Elaboración propia.

La figura del factor fiduciario

También llamados delegados fiduciarios. En estricto, son las personas designadas por el fiduciario para llevar a cabo la gestión administrativa directa de un fideicomiso. Según la Ley de Banca para cada fideicomiso se debe designar un factorfiduciario que asuma personalmente la conducción y responsabilidad de los actos, contratos y operaciones que se relacionen con dicho patrimonio fideicometido. El fiduciario es responsable solidario de los actos que realice su factorfiduciario excepto de aquellos comprobadamente dolosos en que éste incurra. Una misma persona puede ser designada como factor fiduciario de varios fideicomisos.

La designación de un factor fiduciario debe ser puesta en conocimiento de la SBS, institución que está facultada para evaluar que éste sea un funcionario que goce de credibilidad, idoneidad técnica y solvencia moral para asumir la conducción de un patrimonio fideicometido; caso contrario, puede disponer su remoción.

En nuestro país la práctica dolosa por parte de un factorfiduciario está tipificada en el Código Penal el cual dispone que si un factorfiduciario ejerce en

beneficio propio o de terceros actos de enajenación, adquisición u otros que no se encuentren vinculados con el objeto o fin para el cual fue constituido un patrimonio fideicometido podría ser reprimido con una pena privativa de libertad no menor de dos ni mayor a cuatro además de una inhabilitación para ejercer dichas funciones entre uno a dos años⁴.

Características generales de los fideicomisos

i. Los patrimonios fideicometidos son autónomos

En concordancia con lo previsto en el artículo 241° de la Ley de Bancos, los patrimonios constituidos en fideicomiso son autónomos, independiente del riesgo del fideicomitente, fiduciario o del fideicomisario y en su caso, del destinatario de los bienes remanentes. Un patrimonio fideicometido no pertenece al fideicomitente, ni al fiduciario, ni al fideicomisario. Este último será beneficiario de los bienes (o de los frutos generados a partir de este) cuando el fiduciario se los trasmita, en concordancia con lo previsto en el acto constitutivo.

ii. Los bienes entregados en fideicomiso son inembargables

Uno de los principales argumentos para confiar en un fideicomiso es la naturaleza de inembargable que le confiere el marco jurídico a los bienes transferidos en Dominio fiduciario. En efecto, el artículo 253° de la Ley de Bancos establece que “los bienes entregados en patrimonio fideicometido no responden por las obligaciones del fiduciario, fideicomitente o del causahabiente y tratándose de las obligaciones del fideicomisario, tal responsabilidad sólo es exigible sobre los frutos o prestaciones que se encuentren a disposición de ellos”. En ese sentido, el traspaso de bienes que realiza el fideicomitente al fiduciario, no puede ser objeto de embargo, salvo excepciones dispuestas por la propia Ley de Banca y otras disposiciones especiales.

iii. La transferencia de bienes al fideicomiso se encuentra sujeto al dominio fiduciario

Siguiendo lo dispuesto por el artículo 252° de la Ley de Bancos y el artículo 4° de la Resolución SBS N° 1010-99, se entiende por dominio fiduciario al derecho de carácter temporal que se otorga al fiduciario sobre el patrimonio fideicometido para

⁴ Incisos 2 y 4 del artículo 36° del Código Penal. Véase también la Duodécima Disposición Final del Decreto Supremo N° 093-2002-EF, Texto Único Ordenado de la Ley de Mercado de Valores, así como el artículo 213 del Código Penal referido al manejo ilegal del patrimonio de propósito exclusivo.

dar cumplimiento al fin (o fines) del fideicomiso dentro de los límites contenidos en el acto constitutivo y en la legislación nacional vigente. En ese sentido, no se trata de una transferencia de propiedad sino de una cesión de ciertos atributos inherentes a este derecho real con el único propósito de satisfacer lo dispuesto por el fideicomitente.

Al respecto, se pueden establecer las siguientes diferencias entre el dominio fiduciario y la propiedad:

- Con relación a la vigencia: las facultades del fiduciario están limitadas temporalmente por la vigencia del fideicomiso mientras que en el caso del propietario dichas facultades no lo están.
- En cuanto al contenido: el fiduciario no puede destruir los bienes mientras que el propietario sí.
- Respecto de la finalidad: las facultades del fiduciario se ejercen para obtener una finalidad precisa establecida en el contrato de fideicomiso mientras que el propietario puede buscar cualquier finalidad no prohibida por ley.

Domínguez (1995) afirma que “bien podemos concluir que si ciertamente la institución fiduciaria es la titular de los bienes fideicometidos, éstos continúan siendo propiedad del fideicomitente, con la salvedad de que por la constitución del fideicomiso dichos bienes quedan destinados a la realización de un fin lícito y determinado, que la propia ley protege al establecer que sólo podrán ejercerse respecto a ellos los derechos y acciones que se refieran a ese fin”.

En las transferencias fiduciarias bajo la legislación peruana el fideicomitente siempre mantiene la propiedad de los bienes, limitada por los términos acordados en el contrato de fideicomiso. Esta conclusión se fundamenta si se tiene en consideración lo siguiente:

- Lo previsto en el párrafo tercero del artículo 273° de la Ley de Bancos, según lo cual el fiduciario “no tiene derecho de propiedad sobre los bienes que conforman el patrimonio fideicometido, siendo responsable de la administración del mismo”.
- La transferencia en dominio fiduciario no transfiere propiedad sino de una cesión temporal de ciertos atributos conferidos a esta.
- Lo dispuesto en el artículo 270° de la Ley de Bancos, según lo cual una vez finalizado el fideicomiso los bienes que integran el patrimonio fideicometido retornan al fideicomitente.

iv. Los patrimonios fideicometidos gozan de reserva fiduciaria

Esta característica está relacionada al deber por parte del fiduciario respecto de guardar la debida reserva sobre las operaciones, actos, contratos, documentos e información que se relacionen con los patrimonios fideicometidos con los mismos alcances que la Ley de Banca establece para el secreto bancario. El cumplimiento de esta acción no debe confundirse, bajo ningún punto de vista, con la misión de transparencia a la que debe estar dispuesto todo fiduciario respecto de los actos que lleve a cabo sobre un fideicomiso y por el contrario debe tenerse en claro los escenarios bajo los cuales aplicaría un levantamiento de la reserva fiduciaria.

Clasificación de los fideicomisos

Una posible clasificación no limitativa de las diversas clases de fideicomiso existentes, según su objeto, puede ser la siguiente:

- **Fideicomisos de Garantía:** Aquellos que separan y aíslan un activo para garantizar un crédito o una obligación. Estos fideicomisos tienen como ventaja el hecho que ahorran todo un proceso judicial en el eventual caso de ejecutarse una garantía.
- **Fideicomisos de Inversión:** Este tipo de fideicomiso aísla activos para generar rentabilidades y oportunidades de inversión. Usualmente son conocidos –también– como fondos mutuos.
- **Fideicomisos de Administración:** Como su propio nombre lo indica, a través de este tipo de fideicomisos se administra bienes reales, flujos dinerarios futuros o derechos de cobro para el cumplimiento de una finalidad encomendada por el constituyente del patrimonio fideicometido.

En contraste con las típicas clasificaciones existente para los fideicomisos, en nuestro país surgen variantes muy interesantes en las estructuras diseñadas para el Sector Público, en particular en aquellas planteadas para actividades de financiamiento desarrolladas por los Gobiernos Regionales y/o Locales donde pueden –incluso– mezclarse las finalidades de cada una de las categorías antes descritas.

Los primeros fideicomisos diseñados en el país fueron aquellos cuya finalidad estuvo orientada a servir de garantía de los activos fijos vinculados a la reestructuración financiera de empresas. Ahora, en cambio, se generan fideicomisos de garantía para inversiones mediante administración de flujos o derechos de cobro. Las titulaciones son otro tipo de fideicomiso a considerar, tratándose generalmente aparte en las legislaciones latinoamericanas y también en la peruana.

Aspectos Tributarios de los fideicomisos

i Impuesto a la Renta

Los contratos de fideicomiso por sí mismos no son sujetos del impuesto a la Renta, sólo se grava de éste impuesto a las personas que constituyeron el patrimonio fideicometido, es decir, el fideicomitente. El fiduciario será responsable solidario sólo del impuesto que se hubiere generado por las actividades del negocio fiduciario reportadas contablemente por el fideicomiso en las que por dolo, negligencia o abuso de facultades comprobadas del fiduciario lo exigiera la Superintendencia Nacional de Administración Tributaria (SUNAT) ante la negativa de pago del fideicomitente.

En ese sentido, de generarse rentas a partir de la administración de un fideicomiso estas deberán ser declaradas por el fideicomitente. En caso existiera un error comprobado en la contabilidad que suponga una deuda tributaria que el fideicomitente se niegue a asumirla, la SUNAT puede exigir al fiduciario la responsabilidad fiduciaria. Estos criterios sólo son aplicables en los casos de fideicomisos privados. Los fideicomisos constituidos por entidades públicas no son sujetos del pago del impuesto a la renta salvo aquellas que desarrollan actividades empresariales a favor del Estado⁵.

ii Impuesto General a las Ventas

Al igual que en el caso anterior, los fideicomiso no son sujetos del pago del Impuesto General a las Ventas (IGV); el fideicomitente es el contribuyente. El fiduciario sólo calcula el débito y el crédito de su cliente al momento de contabilizar los gastos que contienen el IGV en el patrimonio fideicometido⁶

Los fideicomisos se tratan como patrimonios autónomos pero tributariamente, la autoridad tributaria reconoce la titularidad tributaria al fideicomitente. En el caso de los fideicomisos públicos, el fideicomitente es una entidad pública la misma que según Texto Apéndice se encuentran exoneradas del pago del IGV, por lo que no tendría sentido preocuparse por acumular crédito fiscal.

⁵ En otras palabras si quien constituye el fideicomiso es un Gobierno Regional o Local, una institución pública, la sociedad de beneficencia o algún organismo descentralizado autónomo, estos no son sujetos del mencionado impuesto (artículo 7° del Reglamento de Impuesto a la Renta).

⁶ En el caso de los Fideicomisos constituidos por Sociedades Tituladoras sus patrimonios Fideicometidos si tienen calidad de contribuyente (Véase artículo 9° del Decretos Supremo N° 055 - Texto Único Ordenado del IGV).

iii. Impuesto a las Transacciones Financieras

Los fideicomisos cuyos fideicomitentes son el gobierno central, local o regional se encuentran exonerados del pago del Impuesto a las Transacciones Financieras (ITF) por aquellas operaciones (deudoras/acreedoras) realizadas entre cuentas corrientes pertenecientes al patrimonio fideicometido⁷.

iv. Tratamiento respecto al RUC

El artículo 2° de la Resolución de Superintendencia N° 210-2004/SUNAT, dispone que los patrimonios fideicometidos de sociedades tituladoras son sujetos de inscripción en el Registro Único del Contribuyente (RUC); no precisándose esta obligatoriedad para los fideicomisos constituidos en el marco de la Ley N° 26702 Ley de Banca y del “Reglamento de Fideicomisos y de las Empresas de Servicios Fiduciarios” aprobado por Resolución de Superintendencia N° 1010-99 (fideicomisos bancarios), por lo que se deduce que este tipo de patrimonios fideicometidos, por si solos, no tienen capacidad tributaria⁸. No obstante lo anterior, debemos precisar que para el caso de los fideicomisos bancarios, la SBS recomienda que para su identificación se utilice el RUC del fideicomitente, esto en adición al nombre del fideicomiso propiamente dicho. Esta acción tiene como propósito permitir al fiduciario realizar diversas operaciones vinculadas a la gestión del fideicomiso, como por ejemplo abrir cuentas bancarias a nombre del patrimonio fideicometido.

Ventajas de utilizar fideicomisos por parte de los gobiernos regionales y locales

En un país tan urgido por crear infraestructura básica (carreteras, hospitales, puertos, puentes, redes de electricidad, servicios de agua y alcantarillado, entre otros) y mantener en estado apropiado aquella que ya se dispone resulta indispensable acelerar la inversión. En ese sentido, es necesario idear y articular mecanismos que permitan atraer la iniciativa privada hacia estas actividades y al mismo tiempo imprescindible también que la inversión pública se lleve a cabo en un orden de prioridad que responda a criterios técnicos, en un marco de eficiencia en el gasto público.

Dentro de ese contexto, es factible utilizar los fideicomisos como medio de pago en los proyectos de inversión que se encuentren orientados a mitigar las necesidades de servicios básicos que escasean, principalmente, en las zonas rurales

⁷ Véase inciso a) del artículo 9°, inciso a) del artículo 15° y Apéndice de la Ley N° 28194.

⁸ Si bien los fideicomisos bancarios no disponen de un RUC, esta situación no es limitante para que dichos patrimonios puedan emitir Recibos Únicos de Ingresos (RUI) como comprobantes de pago que sustenten la prestación de un servicio, conforme lo previsto en el artículo 2° del Decreto Ley 25632.

del interior del país. Bajo la misma lógica, los fideicomisos pueden contribuir a expandir las finanzas rurales dentro de un esquema de mayor cobertura, sostenibilidad e impacto en el bienestar de sus beneficiarios; así como, profundizar el diseño de esquemas público-privados que promuevan la inversión con el fin de impulsar la competitividad del país y su desarrollo sostenible, elevando con ello la calidad de vida de la población.

Los fideicomisos como medios de pago en los proyectos de inversión

Los fideicomisos de administración de flujos, el mismo que procura brindar una garantía sólida y confiable en respaldo de un financiamiento para la ejecución de proyectos de inversión. A través de un fideicomiso de administración, por ejemplo, un Gobierno Regional o Local (en calidad de fideicomitente) podría transferir a favor de un patrimonio fideicometido uno o más flujos dinerarios provenientes de cierta recaudación periódica (como impuestos, tasas o cualquier otro tributo) con el fin que los mismos sean administrados por el fiduciario y sirvan como medio de pago y/o garantía de cualquier financiamiento que le haya sido otorgado por cualquier entidad pública o privada (fideicomisario)⁹.

En efecto, a través de esta modalidad de fideicomiso, el fiduciario administraría dichos flujos dinerarios (o derechos de cobro futuros) reteniendo un porcentaje o fracción de los mismos, el cual estaría orientado a cancelar las cuotas del financiamiento liberando el excedente a favor del fideicomitente. En caso de incumplimiento el fiduciario retendrá el íntegro de los flujos hasta cancelar la totalidad del financiamiento, de esta forma el financista (fideicomisario) verá asegurado la atención del servicio de deuda y contará con una garantía idónea y confiable para el financiamiento otorgado.

La ventaja más resaltante de este tipo de fideicomiso es que tanto el Gobierno Regional o Local (fideicomitente) como la entidad encargada de brindar el financiamiento (fideicomisario) contarán con la seguridad de que será un tercero imparcial el encargado de administrar eficientemente los flujos dinerarios, honrándose el servicio de deuda sin modificar en forma alguna los sistemas de recaudación diseñados por el estamento gubernamental.

Un aspecto a tener aquí en cuenta es que la transferencia de los flujos dinerarios a favor de un fideicomiso no limita a un Gobierno Regional o Local el poder utilizar dichos flujos para el desarrollo de otros proyectos de inversión distintos a la atención del financiamiento. En este caso se podría optar por otros esquemas

⁹ En los fideicomisos de administración se puede encomendar también al fiduciario que cumpla con atender pago a proveedores de servicios vinculados a la ejecución de un proyecto de inversión (por ejemplo, pago de obreros, ingenieros, consultores, proveedores de insumos, etc.). Estos también serían fideicomisarios dentro de la estructura del fideicomiso.

en la transferencia de recursos a favor del fideicomiso como, por ejemplo, establecer dentro del acto constitutivo que el fiduciario canalizará los flujos de libre disponibilidad del Gobierno Regional o Local al pago de otras obligaciones distintas a las garantizadas mediante el patrimonio fideicometido o en su defecto afectar los flujos una vez los mismos sean liberados o restituidos a su favor.

Por último, es pertinente tocar un tema no relacionado directamente con el respaldo de un financiamiento, pero que permitirá solucionar temas de orden en el manejo de fondos públicos. La administración de fondos públicos por parte de un fiduciario permitirá llevar un estricto control sobre los flujos canalizados a través del patrimonio autónomo, detallándose exactamente la cantidad y destino de los flujos transferidos. De esta manera, se reducirá significativamente el riesgo de desvío de fondos, lo cual contribuirá directamente a reducir la malversación y otros problemas relacionados con la corrupción.

Caso Práctico: Fideicomiso EMPSSAPAL - BN

Por medio del Decreto Supremo N° 096-2000-EF, de fecha 30 de Agosto de 2000, se aprobó la operación de endeudamiento externo acordada entre la República del Perú y el Japan Bank for International Cooperation (JBIC) hasta por un importe total de ¥ 7,636 millones destinado a financiar el “Proyecto de Mejoramiento y Ampliación de Agua Potable y Alcantarillado (PMMA) en las ciudades de Iquitos, Cusco y Sicuani”.

La citada norma precisa que será la Empresa Municipal Prestadora de Servicios de Saneamiento de las Provincias Alto Andinas S.A. (EMPSSAPAL S.A.) la encargada de llevar a cabo el PMMA en la ciudad de Sicuani, Provincia de Canchis, Departamento de Cusco. El PMMA tiene como propósito ampliar y mejorar la infraestructura del sistema de agua potable de la ciudad de Sicuani a fin garantizar un servicio con calidad dentro de los estándares establecidos, a través de la implementación de infraestructuras de captación, conducción y distribución domiciliaria. Por su naturaleza, este proyecto se enmarca dentro de los lineamientos de política sectorial, regional y local, la misma que se encuentra consignada en el Plan Estratégico Concertado del Gobierno Regional (GORE) de Cusco.

Dentro de ese contexto, por medio de la Resolución Ministerial N° 329-2008-EF/75 publicada el 27 de mayo de 2008, el MEF trasladó a favor de EMPSSAPAL S.A. la suma de ¥ 1,852 millones, el mismo que estará orientado a la ejecución del referido proyecto y que contará –además– con un fideicomiso de administración como mecanismo de garantía para el repago de la deuda¹⁰.

¹⁰ Conforme a lo previsto en el artículo 4° de la Ley N° 29143 – Ley de Endeudamiento del Sector Público para el año fiscal 2008, las operaciones de endeudamiento del Gobierno Nacional que conlleve un traspaso de recursos con obligación de reembolso, debe contemplar la constitución de un Fideicomiso como mecanismo de devolución de los fondos respectivos.

En ese marco, con fecha 06 de Agosto de 2008, el Gobierno Regional (GORE) de Cusco, la Municipalidad Provincial de Canchis, EMPSSAPAL S.A., el MEF y el Banco de la Nación celebraron un contrato de fideicomiso el mismo que se encuentra orientado, básicamente, a atender el servicio de deuda contraído por el MEF con el JBIC en razón de la operación de endeudamiento dirigida a financiar el PMAA en la ciudad de Sicuani. El contrato de fideicomiso tiene una vigencia de treinta años, plazo que podría ser ampliado únicamente bajo autorización expresa de la SBS.

En este fideicomiso, EMPSSAPAL participa como fideicomitente Principal, en tanto que el GORE de Cusco y la Municipalidad Provincial de Canchis lo hacen como fideicomitentes Subsidiarios 1 y 2 respectivamente, esto en razón del aporte financiero que ambos gobiernos realizaron a favor del patrimonio fideicometido. El fideicomisario Principal es el JBIC mientras que el MEF actúa como fideicomisario Subsidiario. El Banco de la Nación participa en calidad de fiduciario.

El patrimonio fideicometido se encuentra constituido por: (i) los flujos dinerarios, presentes y futuros, correspondientes a los ingresos percibidos por EMPSSAPAL S.A. por los servicios prestados por esta entidad a sus clientes (recaudación); (ii) los aportes entregados por el GORE de Cusco y la Municipalidad Provincial de Canchis ascendentes a S/. 15.0 millones y S/. 5.0 millones, respectivamente, los cuales están destinados, exclusivamente, a la atención de las obligaciones derivadas del endeudamiento externo con el JBIC; y, (iii) cualquier otro recurso que EMPSSAPAL S.A. en su calidad de fideicomitente Principal integre al patrimonio fideicometido con el propósito que éste cumpla la finalidad para la cual fue constituido.

Un aspecto interesante de mencionar es que con el propósito de asegurar el normal flujo de recursos de la recaudación de EMPSSAPAL S.A. a favor del fideicomiso, el acto constitutivo incluye una cláusula de cesión de derechos a través de la cual EMPSSAPAL S.A. (fideicomitente) cede al fiduciario los derechos de cobro de hasta el 100,0% de su recaudación, obligándose a instruir este hecho a sus entidades recaudadoras¹¹; así como, asuscribir toda documentación que fuera necesaria para perfeccionar la citada cesión de derechos entre estas últimas y el fiduciario.

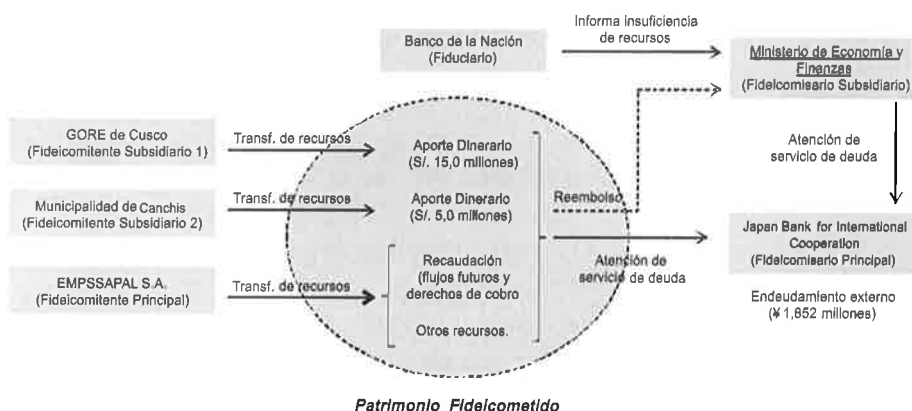
Si bien la inclusión de una cláusula de cesión de derecho podría constituir un aspecto sensible para los intereses de una entidad como EMPSSAPAL S.A. por cuanto podría limitar la utilización oportuna de sus fondos, debemos mencionar que la disposición de hasta el 100,0% de la recaudación por parte del fiduciario sólo es llevada a cabo en escenarios críticos de no disponibilidad de fondos en el patrimonio del fideicomiso. En condiciones normales el fiduciario sólo dispondrá de los recursos de la recaudación en la proporción que le asegure a éste atender el servicio de deuda con el JBIC conforme a lo previsto en su acto constitutivo. Esta acción de ninguna

¹¹ Conforme con las exigencias que estipula el artículo 1206° y siguientes del Código Civil.

manera afecta el uso de los fondos de la recaudación por parte de EMPSSAPAL S.A., para el financiamiento de otros proyectos distintos al PMMA.

Estefideicomiso tal como ha sido estructurado permite al fiduciario atender el servicio de deuda con el JBIC, en principio, a partir de los aportes financieros otorgados por el GORE de Cusco y la Municipalidad Provincial de Canchis y en segunda instancia con cargo a los recursos de la recaudación de EMPSSAPAL S.A. No obstante, debemos mencionar también que el contrato de fideicomiso contempla también que sea el MEF, en última instancia quien con sus recursos atienda el servicio de deuda en un eventual escenario de insuficiencia de recursos por parte del fideicomiso. En este caso, el fiduciario deberá advertir en forma oportuna de tal situación al MEF para que en su calidad de fideicomisariosubordinario atienda la deuda con el JBIC. Una vez el fideicomiso disponga de los recursos necesarios, el fiduciario deberá reembolsar al MEF los montos que éste hubiera utilizado para el repago de la deuda ante el organismo internacional¹².

Gráfico 2.
Fideicomiso EMPSSAPAL-BN



Fuente: Banco de la Nación

Elaboración propia

Los fideicomisos como instrumentos de expansión de las finanzas rurales

Un tema persistente en el financiamiento de actividades económicas en zonas rurales es la naturaleza débil de las garantías. Esta situación se explicaría, en prin-

¹² El reembolso al MEF se realizará según lo establecido en la "Directiva que establece los procedimientos de ejecución y recuperación de hornas de aval y de obligaciones derivadas de Convenios de Traspaso de Recursos", aprobada por la Resolución Directoral N° 04-2007-EF/75.01 y sus modificatorias.

cipio, en razón a que muchos de los predios no son titulados así como al hecho que, aun disponiéndose de propiedades tituladas, la gran mayoría de éstas son de pequeñas extensiones lo cual lo hace no muy funcionales para las entidades financieras (bancos principalmente) en los casos de incumplimiento de pagos ya que el proceso de ejecutar un préstamo se vuelve lento y el sistema judicial es renuente a privar a pobladores rurales de su propiedad, en particular en los casos de pequeños agricultores con extensiones de tierra inferior a las cinco hectáreas que constituyen más del 70,0% del total de unidades agrarias a nivel nacional. En ese sentido, para lograr una expansión de las finanzas rurales se requiere emprender varias acciones que resuelvan las trabas entre la ampliación de la cobertura y la sostenibilidad de las entidades financieras¹³. El logro de la sostenibilidad financiera contribuye a alcanzar la permanencia en el tiempo de una institución al no depender de subsidios o del soporte de otras entidades, permitiendo con ello lograr una mayor cobertura en el futuro.

Dentro de ese contexto, los fideicomisos de garantía pueden constituirse en una herramienta para la expansión de las finanzas en ámbitos rurales. En efecto, mediante esta operación el fideicomitente transfiere uno o varios bienes de su propiedad al patrimonio fideicometido para garantizar con ellos y/o con su producto el cumplimiento de ciertas obligaciones como el pago de una deuda, designando como beneficiario (fideicomisario) al acreedor de éstas. En caso de incumplimiento el acreedor puede solicitar al fiduciario, la ejecución o venta de los bienes fideicometidos para que con su producto se pague el valor de la obligación o el saldo insoluto de ella, de acuerdo con las instrucciones previstas en el acto constitutivo.

La finalidad de este tipo de fideicomisos es asegurar el cumplimiento de la obligación. Se trata de un medio para proteger ciertos bienes y en caso de mora ejecutarlos extrajudicialmente conforme al procedimiento establecido por las partes en el contrato de fideicomiso, en consecuencia la actividad del fiduciario estará signada por ese fin. Este tipo de fideicomisos tiene ventajas sobre otras modalidades de garantía tradicionales (como la prenda y la hipoteca, por ejemplo), porque implica dejar de lado procedimientos judiciales tendientes a liquidarlas. La diferencia trascendente con otros medios de garantía es la protección del negocio

¹³ Actualmente, para lograr la sostenibilidad, las entidades financieras innovan y adaptan sus productos de acuerdo con sus estructuras de costos, el análisis del mercado de influencia y el de sus clientes. Quizás es por esta preocupación que donde más se haya avanzado en el campo de las finanzas rurales sea en el desarrollo de tecnologías financieras, productos adecuados y estrategias de intervención, de modo tal que las entidades que ahí operan no arriesguen o perjudiquen su sostenibilidad. Si bien la presión por lograr la sostenibilidad ayuda a que desde la oferta los intermediarios innoven y se vuelvan cada vez más eficientes, lo cierto también es que estas medidas suelen implicar sacrificio en algunos recursos (financieros y humanos) que podrían ser claves para el desarrollo de nuevos servicios a favor de una mayor cobertura o impacto en sus clientes.

motivo del fideicomiso. Usualmente en este tipo de fideicomisos el deudor de una obligación entrega bienes propios al fiduciario, con el encargo o mandato de que si al vencimiento de una obligación el deudor no cumple con la atención de la misma, el fiduciario procederá a ejecutarlos y con su producto pagará la deuda al acreedor, beneficiario.

Caso práctico: producto financiero estandarizado

El Producto Financiero Estandarizado (PFE) es un mecanismo financiero desarrollado por la Corporación Financiera de Desarrollo (COFIDE) orientado al financiamiento integral de procesos productivos (no de sujetos de crédito), bajo un esquema de supervisión y asistencia técnica permanente, que procura la aplicación de tecnologías previamente validadas¹⁴. El PFE financia emprendimientos productivos de los diversos sectores económicos, no obstante la experiencia desarrollada por COFIDE muestra que la mayoría de los PFE se encuentran vinculados a actividades productivas del sector agrario.

El PFE procura, principalmente, atender las demandas de capital de trabajo y de inversión de infraestructura productiva, considerando como garantía para el repago del financiamiento la existencia de un mercado comprometido con el producto a través de un contrato de compra-venta de un bien futuro y la existencia de un contrato de fideicomiso de garantía y gestión entre COFIDE, el articulador y los operadores productivos.

El PFE se basa en una cadena organizada por un articulador y compuesta por un conjunto de productores vinculados a un comprador, un asistente técnico y uno o más proveedores de insumos en tanto que COFIDE actúa como la entidad encargada de proporcionar recursos financieros a los operadores productivos a través de alguna institución financiera intermediaria (IFI).

Las funciones que desarrollan cada uno de los actores que intervienen en el PFE son las siguientes:

- **El articulador.** Es una persona jurídica acreditada por COFIDE, encargada de organizar y monitorear el aspecto financiero y el avance del proceso productivo. El articulador selecciona a los operadores productivos e identifica sus necesidades de financiamiento, define y supervisa el proceso productivo y selecciona a los proveedores, compradores y personal técnico que formarán parte del PFE.

¹⁴ El financiamiento se realiza en función de un flujo de caja del proyecto, el cual debe 'calzar' con el proceso real de la actividad económica específica materia del crédito.

- **El comprador.** Es una empresa que ha de comprar los bienes que se obtendrán del proceso productivo. Para tal fin firma un contrato de compra-venta a futuro con los operadores productivos¹⁵. El comprador se encarga de definir las especificaciones técnicas del producto final, así como de recibir ese producto de parte de los operadores productivos y de realizar la liquidación de acuerdo al procedimiento establecido en el contrato respectivo. Entre los requisitos mínimos exigidos para participar del PFE se requiere que el comprador goce de solvencia financiera, buenos antecedentes crediticios y una experiencia en el mercado no menor a tres años.
- **El asistente técnico.** Es la empresa o institución encargada de la dirección y control del proceso de producción financiado mediante el PFE. Dentro de ese contexto, brinda la adecuada asistencia técnica a los operadores productivos de acuerdo a un paquete tecnológico predeterminado para cumplir con lo exigido por el comprador. Para su participación dentro del PFE, el asistente técnico es requisito indispensable que al menos cuente con tres años de experiencia en el proceso productivo propuesto, además de suscribir un contrato de prestación de servicios con el articulador donde se detallen sus funciones y responsabilidades.
- **Los operadores productivos.** Son las personas naturales o jurídicas (en su mayoría micro y pequeñas empresas) que participan en un negocio financiado por el PFE. En ese sentido, son los que deberán llevar a cabo todo el proceso productivo siguiendo las especificaciones técnicas previamente establecidas en los contrato de compra-venta¹⁶. Los operadores productivos deberán tener buenos antecedentes crediticios, experiencia en los procesos productivos (o similares), compromiso y disponer de garantías (predio, taller, etc.).
- **El proveedor.** Es la persona natural o jurídica que proporciona los insumos necesarios para llevar a cabo el proceso productivo. Dicha provisión se realiza conforme a las condiciones establecidas en el contrato de suministro suscrito con los articuladores¹⁷. Para ser un proveedor dentro de un PFE se requiere tener con un mínimo de tres años de experiencia en el mercado, contar con

¹⁵ El contrato de compra-venta del bien futuro define con anticipación al comprador de los bienes que se obtendrán del proceso productivo estableciendo, además, las condiciones de la compra en términos de precio, volumen, oportunidad y calidad.

¹⁶ El Operador Productivo es quien realiza las actividades propias del proceso productivo, selecciona y contrata al personal de campo para la realización de las actividades programadas y se encarga de implementar las medidas necesarias a fin de garantizar la seguridad de la infraestructura instalada.

¹⁷ El contrato de suministro tiene como finalidad garantizar la provisión oportuna de los insumos necesarios para el desarrollo del proceso productivo, en la calidad y cantidad requerida.

buenas referencias de sus clientes y, de ser el caso, acreditar alguna certificación sobre aplicación de buenas prácticas por parte de la entidad de supervisión sectorial que corresponda.

- **La IFI.** Es un operador crediticio supervisado por SBS que canaliza los recursos financieros del PFE. Esta institución se encarga de pagar a los proveedores, recibir los pagos de los compradores y abrir las cuentas de ahorro a nombre de los operadores productivos donde depositará las ganancias del proceso productivo a favor de los mismos. Los recursos con los que lleva a cabo todas estas tareas son realizados a partir de los fondos proporcionados por COFIDE. La IFI por cumplir con su misión dentro del esquema del PFE recibe como comisión una porción de la tasa de interés involucrada en los contratos de crédito.

Desde el punto de vista de la operación propia de un PFE es el articulador el encargado de dirigir la adecuada implementación de la inversión, gestionando oportunamente ante una IFI los fondos que se utilizarán en cada etapa del proceso productivo definido por el asistente técnico. El articulador junto con el asistente técnico, eligen los insumos necesarios que permitan que el producto final cumpla con los requerimientos del comprador.

Por su parte, los operadores productivos se encargan de ejecutar el proceso productivo siguiendo las especificaciones establecidas por el asistente técnico y se encuentran obligados a entregar toda la producción obtenida al comprador al final del proceso productivo. En caso no se concretara la compra debido a alguna falta cometida por el operador productivo, COFIDE se encuentra facultado a ejecutar el contrato de fideicomiso suscrito conjuntamente con el articulador y el operador productivo en mérito del cual éste último le transfiere uno o más bienes. En el caso de los PFE dirigidos a financiar actividades agroproductivas, por ejemplo, COFIDE podría ejecutar las tierras de cultivo cedidas por los productores agrarios o haciéndose cargo de las mismas hasta que se concrete el pago del crédito correspondiente¹⁸.

El objetivo que se persigue con el contrato de fideicomiso es constituir un patrimonio autónomo que aisle los predios comprendidos en el proceso productivo de conflicto con terceros, dotando al articulador de la capacidad legal para actuar como administrador del proceso productivo. En ese sentido, ante la eventualidad

¹⁸ En este caso, en virtud del contrato de fideicomiso los operadores productivos transfieren a COFIDE en dominio fiduciario los siguientes bienes: el predio que será destinado al cultivo materia del financiamiento, los cultivos que se desarrollen en el predio, la infraestructura de riego que se llegue a instalar como consecuencia del financiamiento, la maquinaria materia del financiamiento, la posición contractual en los contratos de arrendamiento sobre los cuales los productores tengan derecho, los derechos de compra-venta suscritos con el comprador para la venta futura del cultivo materia del financiamiento y los flujos que se generen en el proceso productivo sobre los cuales tenga derecho el productor.

de un mal desempeño del operador productivo éste será sustituido por otro en las labores propias de la producción, por el tiempo que sea necesario para el repago del crédito.

De otra parte, el comprador seleccionado está en la obligación de cumplir con la compra de los bienes obtenidos por la implementación del proyecto, siempre y cuando dicha compra se realice de acuerdo con las condiciones pactadas durante la elaboración del PFE. En caso de incumplimiento, COFIDE ejecuta las garantías presentadas por el comprador durante el proceso de elaboración del PFE y se encarga de buscar un nuevo comprador con el fin de continuar el proyecto. Ahora bien, si habiendo recibido el producto el comprador incumple con el pago a la IFI se ejecutará la cobertura otorgada a favor de éste con cargo a los recursos del Fondo de Garantía que respalda el PFE para luego ejecutar las garantías que el comprador dio en la gestión de éste producto financiero.

Dependiendo de la estructuración del PFE se pueden utilizar diversas modalidades de coberturas y/o contratos¹⁹. Dentro de estas, podemos encontrar los Fondos de Garantía constituidos a partir de aportes de Gobiernos Regionales y/o Locales que tengan por finalidad garantizar las operaciones de financiamiento vía la tecnología PFE que cubran riesgos específicos vinculados a la zona geográfica, titularidad de tierras, entre otros.

Un ejemplo de esto lo constituye el Fondo de Desarrollo Amazónico para la Región Ucayali (FONDESAM Ucayali), el cual es administrado por COFIDE, a partir del cual se promueve y facilita el acceso al crédito a los pequeños y medianos productores de la región que oriente su actividad hacia mercados nacionales y/o internacionales que presenten proyectos rentables. El Fondo garantiza créditos otorgados por una IFI a productores, preferentemente organizados en cadenas productivas.

A diciembre de 2010, existen más de cincuenta PFE estructurados por COFIDE con un patrimonio que, en conjunto, supera los S/. 125,0 millones los mismos que en su mayoría se encuentran dirigidos a financiar emprendimientos agro productivos en zonas rurales. Estos programas han logrado la participación de más de 1,300 operadores productivos y la expansión de tierras agrícolas superior a las 6,100 hectáreas a nivel nacional.

¹⁹ Entre las diversas modalidades podemos mencionar:

Línea de cobertura y garantías: Línea establecida por COFIDE para otorgar coberturas a favor de intermediarios financieros o entidades operadoras que garanticen o aseguren a las IFI que otorgan financiamientos con la tecnología PFE.

Fondo Múltiple: Fondo Múltiple de Cobertura MYPE que tiene como fin brindar cobertura sobre los riesgos que se deriven del financiamiento otorgado a las MYPE.

Fondos de Garantía Individuales: Fondos que pueden ser constituidos por los deudores o por terceros con la finalidad de garantizar el eventual incumplimiento de pagos ante la materialización de riesgos específicos o genéricos.

Gráfico 3.
Esquema del programa de financiamiento estandarizado



Patrimonio fideicometido del fideicomiso de garantía y gestión se encuentra constituido por predios, cultivos, infraestructura de operador riego, maquinaria, posición contractual, derechos de compra-venta y/o los flujos dinerarios futuros sobre los cuales tiene derecho el productivo y que son cedidos en fideicomiso a favor de COFIDE.

Fuente: Banco de la Nación
Elaboración propia

Según el financiamiento aprobado, destacan los PFE orientados a los cultivos de uva de mesa en Tacna (US\$ 3,1 millones, con intermediación de Agrobanco), uva de mesa en Piura (US\$ 3,0 millones, con participación de CMAC Piura) y palma aceitera en Ucayali (US\$ 2,8 millones, con CMAC Maynas como operador financiero). No obstante, por su apoyo en el financiamiento de negocios rurales en zonas de pobreza destacan también los PFE destinados al cultivo de papa nativa en Ayacucho (US\$ 208,3 mil, con intermediación de Agrobanco), jarabe de yacón en Huánuco (US\$ 140,1 mil con participación de CMAC Del Santa) y kiwicha en Apurímac (US\$ 19,5 mil, con Agrobanco como operador financiero).

Los fideicomisos como instrumentos de promoción de inversiones

El esquema tradicional de obra pública consiste en que los gobiernos se responsabilizan totalmente del financiamiento y ejecución de todas las etapas de un proyecto de inversión. En los esquemas de Asociaciones Público-Privadas (APP) el sector privado comparte las responsabilidades y los riesgos. En la legislación peruana, las APP adoptan principalmente la forma de una concesión, es decir la de un contrato a través del cual la empresa concesionaria tiene plena responsabilidad sobre los servicios, incluidos el funcionamiento, mantenimiento

y la gestión, así como la inversión de capital durante el periodo adjudicado. La concesionaria se encarga también de la recaudación de las tarifas y de la gestión del cliente.

Entre las principales ventajas de constituir una APP podemos mencionarlas siguientes: (i) estos esquemas permiten adelantar el desarrollo de un proyecto de inversión, (ii) aseguran que dicho proyecto de inversión sea operado y mantenido adecuadamente durante la vida del mismo, (iii) reducen los costos optimizando los recursos involucrados en todo el ciclo del proyecto, (iv) incentivan el enfoque de servicio ya que una APP puede incluir mediciones de satisfacción de cliente ligados al pago por la prestación del servicio; y, (v) habilitar al Sector Público a enfocarse más en la calidad del servicio proporcionado a la población que en la construcción de la obra pública y la operación del servicio.

Cabe precisar que bajo cualquiera de las formas de una concesión, el Estado no abandona nunca su obligación de que los servicios públicos se presten respetando niveles de calidad, tarifas convenientes y búsqueda del mayor acceso posible a los mismos. Estos compromisos son explícitos en los contratos de concesión firmados y que el órgano regulador competente se debe encargar de hacer respetar.

Las APP se adaptan a los volúmenes de inversión necesarios para el desarrollo de un proyecto de inversión, así como al tipo de servicio objeto de la concesión. Las APP pueden ser utilizadas en proyectos con importante niveles de inversión, que requieren esquemas sofisticados de financiación que incluyen garantías multilaterales así como en proyectos locales de servicios prestados a la comunidad que suponen menores compromisos de inversión.

Los fideicomisos pueden coadyuvar a los distintos esquemas que se formulan para la conformación de una APP. En efecto, dentro de una APP este instrumento financiero permitirá, principalmente, mitigar los riesgos financieros y políticos vinculados al desarrollo del proyecto de inversión. En el primer caso, los fideicomisos mitigará el riesgo de abandono o no desembolso de fondos propios comprometidos, mientras que en el segundo caso, permitirán que se garanticen las reglas de juego de la concesión.

Caso práctico: fideicomiso “Proyecto Majes Siguas II Etapa - Gobierno Regional de Arequipa”

El Proyecto Majes-Siguas, en su visión integral, fue concebido como un proyecto de desarrollo regional de propósitos múltiples basado en la regulación y derivación de recursos hídricos de las cuencas altas de los ríos Colca y Apurímac, para su uso racional en la irrigación de tierras nuevas en las Pampas de Majes y Siguas (Región Arequipa). Complementariamente, el proyecto ha previsto el uso no consuntivo del agua en la generación de energía eléctrica a gran escala.

La primera etapa del proyecto está constituida por las obras de regulación, aducción, derivación y distribución de las aguas de los ríos Majes y Sigwas y fue ejecutada a través de inversión pública directa por parte del Estado. El desarrollo de esta primera etapa comprendió, principalmente, la construcción de la represa de Condorama, la bocatoma de Tuti, los tuneles de aducción Colca-Sigwas, la bocatoma de Pitay, la derivación Sigwas hacia Pampa de Majes y la red de distribución e infraestructura de riego.

La segunda parte del proyecto, en cambio, será desarrollada mediante la promoción de la inversión privada y a través de la cual se prevé maximizar y optimizar el uso de la infraestructura hidráulica mayor existente. Las obras contempladas en Majes Sigwas II comprenden la construcción de la represa de Angostura, un túnel trasandino de 18 kilómetros de longitud; y la bocatoma Lluclla sobre el río Sigwas. También figura la derivación Lluclla-Sigwas de diez kilómetros de longitud y el sistema de riego de aproximadamente 200 kilómetros de canales para la ampliación de la frontera agrícola en las Pampas de Sigwas.

El Proyecto Majes Sigwas - II Etapa tiene un costo total de US\$ 404.7 millones y el financiamiento es mixto: el Estado aporta US\$ 207.7 millones y mientras que la Empresa Concesionaria Angostura Sigwas S.A, concesionaria del proyecto aporta US\$ 197.0 millones. El GORE de Arequipa aporta US\$ 57.7 millones de los US\$ 207.7 millones financiados por el Estado. El proyecto de irrigación Majes Sigwas II, ubicado en Arequipa permitirá ampliar la frontera agrícola en 38,500 hectáreas y beneficiará de modo directo a los productores de Arequipa, Cusco, Apurímac, Puno, Moquegua y Tacna.

El proyecto tiene tres componentes:

- Primer Componente: Obras mayores de afianzamiento hídrico y de infraestructura para irrigar las pampas de Sigwas.
- Segundo Componente: Venta de 38,500 hectáreas de tierras en las pampas Sigwas.
- Tercer Componente: Provisión de agua para generación de energía eléctrica.

Dentro de ese contexto, el primer componente del proyecto denominado "Obras Mayores de Afianzamiento Hídrico y de infraestructura para Irrigación de las pampas de Sigwas – II Etapa" viene ejecutándose a través de un fideicomiso administrado por el Banco de la Nación en su calidad de fiduciario. El GORE de Arequipa participa como fideicomitente, en tanto que la Empresa Concesionaria Angostura Sigwas S.A. lo hace en calidad de fideicomisario principal, mientras que el MEF como fideicomisario de pagos

El patrimonio fideicometido se encuentra constituido por:

- Aporte del GORE de Arequipa.
- Aporte del Gobierno Nacional²⁰.
- Aporte Adicional del Gobierno Nacional, de ser el caso²¹.
- Ingresos percibidos por el GORE de Arequipa por concepto de canon, sobre-canon, regalías, participaciones y otros Recursos Determinados.
- Ingresos provenientes del cobro que efectuará la Empresa Concesionaria Angostura Sigwas S.A a los usuarios del agua para riego de las Pampas de Sigwas.
- Ingresos de la compensación económica percibidos por el GORE de Arequipa, por el uso de la infraestructura hidráulica para fines de generación eléctrica.
- Ingresos por la venta de 38,500 hectáreas de tierras en las Pampas de Sigwas y hasta 8,000 hectáreas en la Irrigación Majes.
- Ingresos derivados de los pagos efectuados por las Juntas de Usuarios de las irrigaciones Majes y Santa Rita de Sigwas al GORE de Arequipa²², por concepto de la alícuota correspondiente al costo de operación y mantenimiento, así como al de amortización de las obras hidráulicas mayores del Proyecto Majes Sigwas.
- Ingresos del GORE de Arequipa por la transferencia de derechos de propiedad, posesión o cualquier otro derecho real, así como por concesiones y/o privatizaciones, entre otros, relacionados al Proyecto Especial Majes – Sigwas II Etapa.
- El importe de la ejecución de la Garantía Soberana²³.

La operativa del fideicomiso procura, principalmente: (i) la atención del cofinanciamiento vinculado al proyecto, así como, el pago de la Retribución Anual por Recuperación de Inversiones - RPI y la Retribución Anual por Operación y Mantenimiento - RPMO; y, (ii) reembolso del aporte inicial otorgado por el Gobierno Nacional y, de ser el caso, el reembolso del Aporte Adicional y la Garantía Soberana.

²⁰ El aporte del Gobierno Nacional se efectúa a partir de los recursos provenientes de la operación de endeudamiento aprobada mediante el Decreto Supremo N° 276-2010-EF, acordada entre la República del Perú y la Corporación Andina de Fomento (CAF). Este endeudamiento es hasta por el monto de US\$ 150.0millones.

²¹ Es el aporte financiero adicional reembolsable realizado por el Gobierno Nacional a favor del GORE de Arequipa. Dicho aporte adicional se efectuará sólo en caso de incumplimiento del Aporte del GORE de Arequipa.

²² Este pago se realiza a través de la Autoridad Autónoma de Majes (AUTODEMA), que es la unidad ejecutora del GORE de Arequipa encargada del desarrollo del Proyecto Majes Sigwas.

²³ La garantía soberana es el respaldo que otorga el Gobierno Nacional al compromiso de pago que asume la Empresa Concesionaria Angostura Sigwas S.A. (Fideicomitente) por concepto del pago de Recuperación de Inversiones (RPI).

La atención del cofinanciamiento vinculado al proyecto, así como, el pago de la RPI y la RPMO se efectuará en la forma siguiente:

- A partir del Aporte del GORE de Arequipa, el Aporte del Gobierno Nacional y del Aporte Adicional del Gobierno Nacional (contingente) se atenderán los pagos directos del cofinanciamiento
- Con los recursos provenientes de la tarifa cobrada por la Empresa Concesionaria Angostura Sigwas S.A a los usuarios a los usuarios del agua para riego (que incluye los montos ejecutados de las garantías por incumplimiento de los usuarios en el pago de este servicio) serán destinados al pago del RPI y RPMO.
- Los ingresos percibidos por el GORE de Arequipa (Canon, Regalías, Sobrecanon, participaciones y otros Recursos Determinados) se utilizaran para el pago del Evento Geológico, Pago de Cofinanciamiento Compensatorio²⁴ y la constitución de un Fondo de Reserva²⁵.

Asimismo, el reembolso a favor del Gobierno Nacional será atendido con los siguientes recursos:

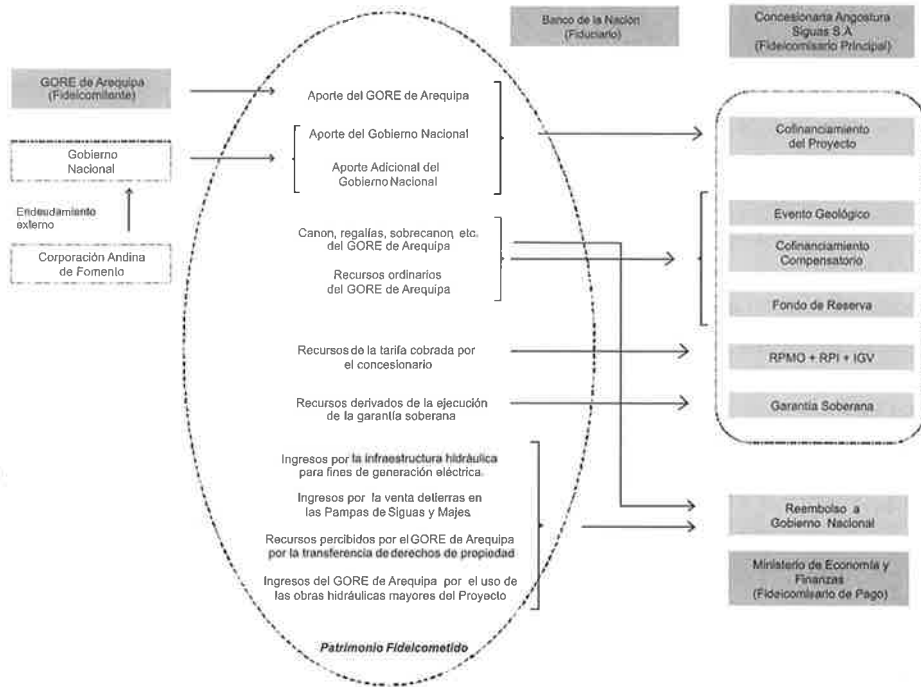
- Ingresos por la infraestructura hidráulica para fines de generación eléctrica.
- Ingresos por la venta de 38,500 hectáreas de tierras en las Pampas de Sigwas y hasta 8,000 hectáreas en la irrigación Majes.
- Los pagos por concepto de penalidades aplicadas al Concesionario.
- Ingresos percibidos por GORE de Arequipa por concepto de la alícuota correspondiente al costo de operación y mantenimiento, así como al de amortización de las obras hidráulicas mayores del Proyecto Majes Sigwas que es cobrada a los usuarios de las Irrigaciones Majes y Santa Rita de Sigwas.
- Recursos percibidos por el GORE de Arequipa por la transferencia de derechos de propiedad, posesión o cualquier otro derecho real, así como por concesiones y/o privatizaciones, entre otros, relacionados al Proyecto Especial Majes – Sigwas II Etapa.

²⁴ Es el monto que se pagará la Empresa Concesionaria Angostura Sigwas S.A, resultante del reajuste de precios por inflación durante la construcción de las obras de la Concesión.

²⁵ El Fondo de Reserva está orientado a respaldar el pago de la RPMO, RPI, el Cofinanciamiento Compensatorio y el Evento Geológico. El Fondo de Reserva se activará siempre que los recursos provenientes de la tarifa cobrada por la Empresa Concesionaria Angostura Sigwas S.A a los usuarios a los usuarios del agua para riego resultarán insuficientes.

- De ser el caso, los ingresos percibidos por el GORE de Arequipa por canon, sobrecanon, regalías, participaciones y otros recursos determinados.

Gráfico 4.
Fideicomiso Proyecto Majes Siguas II etapa - Gobierno Regional de Arequipa



Fuente: Banco de la Nación
Elaboración propia

Conclusiones

Actualmente, la eficiencia del gasto público se realiza en el marco de un “Presupuesto por Resultados”, que asigna recursos financieros a los Gobierno Regionales y Locales a partir de indicadores de cumplimiento en su ejecución. Dicha situación, exige a su vez, que se brinde de un mayor dinamismo a su implementación y se promueva el diseño y desarrollo de proyectos de inversión pública que prioricen la atención de las necesidades más relevantes de la población dentro de un contexto de eficiencia, transparencia y economía en el uso de los recursos públicos.

Los fideicomisos pueden constituirse, en ese sentido, en un medio efectivo de administración de los recursos de los Gobierno Regionales y Locales con el

propósito que no se desvíen los fondos transferidos por el Gobierno Nacional a otros fines no autorizados. En efecto, tal como ha quedado explicado en el presente artículo, los fideicomisos garantizan el cumplimiento de los objetivos de un proyecto, en la medida que los activos son administrados, única y exclusivamente, de acuerdo a las instrucciones impartidas por el fideicomitente las mismas que se encuentran señaladas en su acto constitutivo.

Entre las ventajas más significativas que puede obtener un Gobierno Regional o Local a partir de la constitución de un fideicomiso podemos mencionar el hecho que la existencia de un patrimonio autónomo protege los bienes y activos de los riesgos que puedan presentar los participantes; además de brindar eficiencia y transparencia en el manejo de los recursos y estabilidad en la ejecución de los proyectos o mandatos, independientemente de las circunstancias políticas.

Es preciso hacer notar que la intención de constituir fideicomisos que administren recursos públicos no supone de ninguna manera soslayar las normas presupuestales ni los controles existentes; todo lo contrario, un fideicomiso es un instrumento financiero que complementa perfectamente los fines y objetivos del Estado asegurando el cumplimiento de los proyectos que éste emprenda.

En el presente artículo se han expuesto algunos ejemplos que podrían ser aprovechados por los Gobiernos Regionales y/o Locales para la constitución de fideicomisos. No obstante, este instrumento financiero, por la flexibilidad en su diseño, se convierte en una herramienta versátil de apoyo al desarrollo local, regional o nacional, ya que viabiliza los proyectos definidos en el mandato, al reducir los riesgos y hacerlos “bancables”.

Bibliografía

AGENCIA DE PROMOCION DE LA INVERSION PRIVADA –PROINVERSION. Las Asociaciones Público Privadas en el Perú. Documento de Trabajo N° 4. Lima, 2005.

AROCHA, Carlos. “El fideicomiso en México. Notas sobre América Latina”. En: Revista de Investigaciones Jurídicas. México D.F.: 1988.

CORPORACION FINANCIERA DE DESARROLLO. Memoria Anual 2010. Lima, COFIDE.

DOMÍNGUEZ, Jorge. “El fideicomiso. Negocio jurídico: régimen fiscal inmobiliario; instrumento en la inversión extranjera”. México D.F., Porrúa, 1995. p. 212

ECHECOPAR, Javier. Dominio fiduciario vs. Derecho de Propiedad. En: Enfoque Derecho. 29 de abril de 2010. <http://www.enfoquederecho.com/dominio-fiduciario-vs-derecho-de-propiedad>.

PORTOCARRERO, Felipe. "Microcrédito en el Perú: quienes piden, quienes dan". En: La Oferta Actual del Microcrédito en el Perú. Lima, Consorcio de Investigación Económica y Social. 2002. pp371-461.

RODRIGUEZ, Sergio. Negocios Fiduciarios: Su significación en América Latina. Legis Editores. Bogotá, 2005.

TRIVELLI, Carolina. "Mercado y Gestión del Microcrédito en el Perú". En: Estructura de Mercado y Competencia en el Microcrédito en el Perú. CIES-IEP-CEPES-GRADE. 2004. pp 49-139

Legislación consultada

Ley N° 28015 (2003). Ley de Promoción y Formalización de la Micro y Pequeña Empresa.

Ley N° 26702 (2008). Texto Concordado de la Ley General del Sistema Financiero y del Sistema de Seguros y Orgánica de la Superintendencia de Banca y Seguros.

Resolución SBS N° 1010-99 (1999). Reglamento del Fideicomiso y de las Empresas de Servicios Fiduciarios.

Decreto Supremo N° 093-2002-EF (2002). Texto Único Ordenado de la Ley de Mercado de Valores.

Instrucciones para la presentación de ensayos de colaboradores

Con el objetivo de facilitar la presentación de los artículos de futuros colaboradores, y permitir su mejor evaluación por parte del Consejo Editorial, presentamos las siguientes orientaciones:

FORMATO DE TEXTOS Y PÁRRAFOS

- Tipo de letra: Arial de 10 puntos, normal.
- Interlineado: 1,5 líneas
- Títulos y subtítulos: Pueden distar dos espacios
- Párrafos: Espacio doble entre cada uno de ellos
- Nombre del autor: En minúsculas y negritas
- Título: En mayúsculas y puede ser a un renglón
- Subtítulos: En minúsculas y en negrita
- Citas textuales: Se presentan entre comillas si tienen menos de cinco líneas y con sangría en párrafo aparte en caso contrario. Luego se indica entre paréntesis el apellido del autor seguido de una coma, el año de la edición citada en la bibliografía y después de dos puntos la o las páginas donde se encuentra el texto.

Ejemplo: El mundo contemporáneo no es frío, técnico y administrativo. Antes bien "es cada vez más reencantado". (TOURAINÉ, 1995:206).

Si se cita enseguida al mismo autor, libro y página, basta colocar (Ídem). Si se cita enseguida al mismo autor y obra pero en otra página, se indica (Ibídem: 208).

Bibliografía: La presentación de la bibliografía se hace conforme a las convenciones que se ejemplifican a continuación:

Libro de un solo autor

RAMIREZ, Ricardo (2007). *El fenómeno sociocomunicativo*. Lima, Editorial Estudiantil.

Libro de dos autores

FERNÁNDEZ, José [y] Joaquín PÉREZ (1998). *Breve estudio del fútbol peruano*. Lima: Sport editorial

Libro de más de dos autores

MARTINEZ Vigil, Eladio (1985). *et al. Los vaivenes de las frágiles democracias latinoamericanas*. Buenos Aires, Centro de Altos Estudios Políticos.

Libro de un editor o compilador

ESPADA Vargas, Camilo, comp. (1997). *Doce poetas jóvenes peruanos*. Lima, Editorial El Verso libre.

En el caso de capítulos y artículos académicos o periodísticos se seguirá los siguientes modelos:

Capítulo de libro

BERNEDO Paz, Felipe (1996). "La expiación de los nuevos políticos", en Ramiro Domínguez – Blanca Valenzuela (eds). *El Perú y el largo derrotero de sus caudillos*. Lima, Editorial de Arena, pp. 190-224.

Artículo de revista académica

MALDONADO, Félix (2000). "Nuevos enfoques administrativos". En Revista Aplicada de Administración, Lima, 30 de marzo, pp. 25-42.

Artículo de prensa

PALOMINO Meza, Artemio (1999). "El falso discurso de la integración". En El Satélite, Lima, 25 de octubre, p. 16.

Damos algunos alcances para consignar sitios web

Sin autor

Los males endémicos de la sierra peruana (2001). Asociación de Médicos Peruanos. En <http://www.amp.org.pe>, extraído el 15 de febrero de 2001.

Con autor

ESPINAR, Carlos (2001) "Ladislado Espinar el combatiente", Espinar y su huella en la Guerra con Chile. En <http://www.espinar.cusco.org.pe>, extraído el 27 de abril.

Asimismo, recordamos que la bibliografía debe presentarse en orden alfabético y, de haber otro texto del mismo autor, en orden cronológico. La información brindada en el texto y notas tiene que estar en la bibliografía.

ESTRUCTURA

- Título
- Nombre del autor o autora con una referencia personal de no más de tres líneas
- Resumen (Presentación del tema en cinco líneas)
- Palabras clave
- Contenido (Puede subdividirse en una o varias secciones, subtítulos y/o notas a pie de página)
- Bibliografía

PRESENTACIÓN Y EXTENSIÓN

Se regirá por las siguientes indicaciones:

- Papel: Bond A4
- Extensión total: No deberá ser menor de 10 páginas ni mayor de 25.
- Programa: Word para Windows XP
- Envío: Original impreso, acompañado de un diskette o cd-rom y dirigido al IECOS

RECOMENDACIONES FINALES

- Se recomienda oraciones y frases cortas, y párrafos no muy extensos.
- Se sugiere limitar las notas a las estrictamente necesarias y restringir el número de cuadros y gráficos al indispensable, evitando su redundancia con el texto.
- La bibliografía no debe extenderse innecesariamente. Se solicita consignar con exactitud, en cada caso toda la información necesaria (nombre del o los autores, título y subtítulo cuando corresponda (en negrita o subrayado), editor, ciudad, mes y año de publicación y si se trata de una serie, indicar el título y el número del volumen o la parte correspondiente, etc.)

El Comité Editorial de la Revista se reserva el derecho de encargar la revisión y corrección de estilo que requieran los artículos, incluyendo los títulos de éstos.