

ALTERNATIVA FINANCIERA

Nº 10

Enero - diciembre 2019

Lima - Perú



USMP
UNIVERSIDAD DE
SAN MARTÍN DE PORRES

FONDO
EDITORIAL

FACULTAD DE
CIENCIAS CONTABLES
ECONÓMICAS Y FINANCIERAS

ALTERNATIVA FINANCIERA

Enero - Diciembre 2019

Director : Luis Humberto Ludeña Saldaña

Editor : Eulalia Jurado Falconí

Comité Editorial

Juan Augusto Ferreyros Morón: Docente de posgrado. FCCEF - USMP

Nérida Rey Córdova: Docente de posgrado. FCCEF - USMP

Mario Velásquez Milla: Docente Escuela de Economía. FCCEF - USMP

Ismael Oliva Viguria: Especialista en redacción. FCCEF - USMP

Comité Científico

Abel Zambrano Calle: Director de Investigaciones. FOPCA - UNFV.

Arnold Encomenderos Dávalos: Director de la Revista Internacional América Cooperativa.

Cecilia Yanira Vizcarra de Lozano: Fac. CC. SS.- Univ. José Simeón Cañas (UCA) de El Salvador

Cristian Yong Castañeda: Director de posgrado. FCCEF - USMP

Gorki Llerena Lazo de la Vega: Docente Escuela de Economía. UNAM (México)

José Dancé Caballero: Docente Instituto de Investigaciones. FCCEF - USMP

Marcel Valcárcel Carnero: Investigador. Universidad Católica de Lovaina (Bélgica)

Rafael Castillo Sáenz: Coordinador de International Bussines. USIL

Rosalvina Campos Pérez: Jefe de la Biblioteca Central. UNFV

Wilfredo Virgilio Rodas Serrano: Docente de posgrado. FCCEF - USMP

Secretario de redacción: Ismael Oliva Viguria

Traducción: Brenda Lucero Oliva Medina

FONDO EDITORIAL USMP: fondoeditorial@usmp.pe

Jr. Las Calandrias N° 151-291, Santa Anita, Lima-Perú.

Web site : <https://www.usmp.edu.pe>

Luis Suárez Berenguela - Editor General

Fiorella del Aguila Vargas - Diseño y diagramación

Autoridades

Rector: Ing. José Antonio Chang Escobedo

Vicerrector: Ing. Raúl Eduardo Bao Q

Decano: Dr. Luis Humberto Ludeña Saldaña

Depósito Legal N° : 2019-04964

ISSN: 1819-5059

La revista ALTERNATIVA FINANCIERA, es una publicación realizada por la Facultad de Ciencias Contables, Económicas y Financieras de la Universidad de San Martín de Porres, dirigida a los profesionales y estudiantes de ciencias de la empresa. Edita anualmente artículos originales e inéditos sobre la especialidad, además de incluir notas institucionales de relevancia. El material publicado es preparado por docentes y egresados de la Facultad, e incluye algunas investigaciones realizadas por investigadores de otras instituciones, previa aceptación del Comité Editorial y un proceso de arbitraje editorial.

Derechos Reservados conforme a Ley. Está permitida la reproducción total o parcial de los artículos citando la fuente. Las opiniones vertidas en los artículos son de exclusiva responsabilidad de sus autores.

Escribir a

Facultad de Ciencias Contables,

Económicas y Financieras

Código Postal

Teléfono

E-mail

: Jr. Las Calandrias 151 - 291, Santa Anita, Lima-Perú

: Lima 43

: 317 2130 - 362 0064 anexo: 3165

: fccef@usmp.pe

Contenido

Editorial	7
El ordenamiento territorial como base para la conservación de los ecosistemas naturales y el desarrollo sostenible en el Perú	
<i>Territorial organization as a basis for the conservation of natural ecosystems and sustainable development in Peru</i>	
José Dancé Caballero Luis Humberto Ludeña Saldaña Domingo Félix Sáenz Yaya	9
Factores socioeconómicos de influencia en la oferta y demanda de agua potable en ciudades pequeñas en expansión. Caso: Lima - Sayán	
<i>Socioeconomic factors influencing the supply and demand of drinking water in small cities in expansion. Case: Lima - Sayán</i>	
Eulalia Jurado Falconí Antonieta Azáldegui Óscar Benavides Mario Velásquez Milla Domingo Sáenz Yaya Hilda Otoya	29
La innovación educativa y su relación con las competencias investigativas en los estudiantes de la Universidad de San Martín de Porres	
<i>Educational innovation and its relationship with investigative competences in the students of the San Martín de Porres University</i>	
Gorki Llerena Lazo de la Vega	53
Educación básica regular con contenido tributario y su impacto en la cultura tributaria de los contribuyentes	
<i>Basic education regular with content tax and its impact on the culture tax of taxpayers</i>	
Alberto Espinoza Valenzuela	75

<p>Rol del Tribunal Constitucional peruano en materia laboral y previsional (Ensayo)</p> <p><i>Role of the Peruvian Constitutional Court in labor and social security matters (Test)</i></p> <p>Leopoldo Gamarra Vílchez</p>	87
<p>La norma XVI y los límites del planeamiento tributario en el Perú 2017 - 2018 (Ensayo)</p> <p><i>The XVI standard and the limits of the tax planning in Peru 2017 - 2018 Essay</i></p> <p>José A. Paredes Soldevilla Cristian A. Yong Castañeda</p>	107
<p>Las variables de investigación (Nota técnica)</p> <p>Nérida Rey Córdova Ángel Velázquez Fernández</p>	119
<p>Normas y condiciones para el envío de artículos e informes de investigación</p>	125

Editorial

Alternativa Financiera, revista editada por la Facultad de Ciencias Contables, Económicas y Financieras de la Universidad de San Martín de Porres, es el resultado del esfuerzo y responsabilidad de un equipo pedagógico que se respalda en las exigencias básicas de la calidad educativa.

Nuestra contribución profesional destaca el hecho que en cada uno de los artículos que se publica, se materializa la meta de investigar para transformar afirmativamente nuestra institución universitaria y para producir conocimientos, abarcando temas relacionados con la estructura económica, social y ambiental de la sociedad.

Es importante destacar, que las investigaciones efectuadas en esta publicación, procuran avanzar en la generación de conocimientos orientados a la formación profesional de calidad, procurando una universidad innovadora, sostenible, responsable y productiva.

Los temas desarrollados analizan los factores socioeconómicos de influencia en la oferta y la demanda del agua potable para la sostenibilidad del crecimiento demográfico en ciudades pequeñas en expansión; se analiza el estado actual de los procesos de ordenación territorial, con especial énfasis en los aspectos políticos y normativos; se trata el tema de la innovación educativa relacionada con los rendimientos educativos; el rol del Tribunal Constitucional en materia laboral y previsional; la importancia del agua y su distribución mundial para la vida humana; determinación de los planteamientos tributarios en concordancia con la Norma XVI del Título Preliminar del Código Tributario; y el uso de las variables en el proceso de investigación.

Estamos convencidos que el capital humano, los estudiantes primordialmente, están siendo formados dentro de los estándares de la calidad educativa para ser competitivos y que estén en capacidad de afrontar los nuevos retos del desarrollo y como muestra de ello es la acreditación obtenida en los Estados Unidos, la ACBSP, y la ECBE y ACSUG en Europa, que simbolizan el esfuerzo institucional que nos permite aseverar que la USMP cumple con los estándares académicos nacionales e internacionales.



El ordenamiento territorial como base para la conservación de los ecosistemas naturales y el desarrollo sostenible en el Perú

^aJOSÉ DANCÉ CABALLERO
Jdance26@hotmail.com

^aDOMINGO FÉLIX SÁENZ YAYA
dsaenzy@usmp.pe

^aLUIS HUMBERTO LUDEÑA SALDAÑA
ludena@usmp.pe

Recibido: 10 de julio 2018

Aceptado: 05 de enero 2019

RESUMEN

En la presente investigación se evalúa y analiza el estado actual de los procesos de ordenación territorial que se han venido desarrollando a nivel regional, con especial énfasis en los aspectos políticos y normativos, así como sobre la gestión e integración de los actores involucrados en la toma de decisiones concertadas, que permitan hacia futuro superar la brecha existente entre el uso de los ecosistemas naturales y la responsabilidad de su conservación por un desarrollo sostenible en favor de las presentes y futuras generaciones en el Perú. Entre las conclusiones es posible señalar ciertas preocupaciones en torno al quiebre de la rectoría del proceso de ordenamiento a cargo del Ministerio del Ambiente. Además, es preciso, profundizar el estado situacional de los avances hasta aquí logrados y continuar investigando sobre los demás vacíos que permitan el rescate de los procesos de ordenamiento territorial en pro de la conservación y el desarrollo sostenible del país.

Palabras Clave: Ordenamiento territorial, planificación integral, desarrollo sostenible, actores involucrados, zonificación ecológica y económica.

Territorial organization as a basis for the conservation of natural ecosystems and sustainable development in Peru

ABSTRACT

In the present research, the main objective was to evaluate and analyze the current state of territorial planning processes that have been developing at a regional level, with special emphasis on the political and normative aspects, as well as on the management and integration of the actors involved in the decision-making, which allow to overcome the gap between the use of natural ecosystems and the responsibility of their conservation. Among the conclusions it is possible to point out certain concerns about the breakdown of the rectoría of the ordering process by the Ministry of Environment. In addition, it is necessary to deepen the situational status of the progress made so far and continue researching the other gaps that allow the rescue of territorial planning processes for the conservation and sustainable development of the country.

Keywords: Territorial planning, integral planning, sustainable development, actors involved, ecological and economic zoning.

^a Docentes de la Universidad San Martín de Porres, Lima - Perú

INTRODUCCIÓN

Reconociendo la trascendencia de los ecosistemas naturales y sus recursos asociados, además teniendo en cuenta el enorme descuido histórico de su conservación, resulta evidente que una primera y urgente medida para mitigar y revertir las pérdidas de los suelos, la deforestación y degradación de los bosques, la contaminación, el descontrol del régimen hídrico y de la biodiversidad en el Perú, resulta impostergable ordenar y avanzar hacia una auténtica transformación, organizando y priorizando las actividades antrópicas en cada espacio del territorio nacional.

El ordenamiento territorial conceptualmente es la construcción planificada de un sistema territorial sobre la base de un futuro deseado, con lo cual se pretende satisfacer las necesidades integradas de la sociedad de manera eficiente, eficaz y duradera. Precisamente sobre el ordenamiento territorial el Ministerio del Ambiente (MINAM - IIAP 2012: 31) señala que,

Se trata de un proceso técnico administrativo que orienta la regulación y promoción de la localización y desarrollo de los asentamientos humanos, de las

actividades económicas, sociales y el desarrollo físico espacial, sobre la base de la identificación de potencialidades y limitaciones considerando criterios ambientales, económicos, socioculturales, institucionales, geopolíticos, a fin de hacer posible el desarrollo integral de la persona como garantía para una adecuada calidad de vida.

El ordenamiento territorial como proceso complejo y de largo aliento involucra diversos componentes y etapas, así como también de actores, desde el posesionario de un minifundio hasta los más altos niveles de decisión política del Estado, pasando por las estructuras intermedias de organismos representativos de las poblaciones o grupos de intereses locales, gobiernos locales y regionales.

Además, una vez dadas las condiciones o marco legal y el adecuado conocimiento del espacio físico en cuanto a su potencial, el asunto se circunscribe fundamentalmente en un tema de gobernabilidad, es decir la capacidad de los niveles directivos del Estado y de la comunidad en general para establecer un orden concertado del uso de todo y partes de un determinado territorio.



Figura 1: Actores claves del ordenamiento territorial

La Figura 1, explica la interacción necesaria de los principales participantes de un ordenamiento territorial encaminado hacia la sostenibilidad: los gobiernos responsables, las poblaciones involucradas y los generadores del conocimiento. El mensaje para lograr un ordenamiento territorial sostenible es la interacción entre estos tres actores: gobierno/ poblador/conocedor, pero de manera constante optimizando los medios disponibles a favor de la calidad de vida y ambiental, en beneficio de las presentes y futuras generaciones.

Siendo el cambio climático un fenómeno de naturaleza global, debemos ser conscientes de las pérdidas de glaciares que vienen aconteciendo en los andes peruanos (desglaciación), pero además también es correcto hacer historia sobre la destrucción de las áreas verdes en sierra y costa, donde las lomas costeras, los bosques andinos, los ríos costeros, las pasturas andinas, etc., son ahora sólo relictos o simplemente han desaparecido, igualmente la Selva que sufre el embate de la deforestación y degradación de los bosques, generándose en todo el país como consecuencia de ello, el incremento de los riesgos y de la vulnerabilidad del entorno ambiental.

Sin embargo, en cuanto al ordenamiento territorial, se tiene importantes normas y guías de acción las que se vienen aplicando con avances importantes en la esfera regional, así se tienen 11 regiones que han concluido sus procesos de ZEE, entre ellos Piura, Amazonas, Lambayeque, Cajamarca, San Martín, Callao, Huancavelica, Ayacucho, Cusco, Madre de Dios y Tacna; Junín está en su etapa final y las demás regiones vienen avanzando estos procesos que culminan en planes estratégicos diversos a favor de un orden apropiado para la ocupación de sus territorios y el mejor aprovechamiento y conservación de sus potencialidades.

A su vez preocupan, por cierto, los flujos migratorios internos, masivos y continuos, que ocurren en el país lo cual va alterando progresivamente la estabilidad del relieve, los cauces de los ríos y la vocación de los

suelos, y como producto de estas acciones antrópicas improvisadas y sin orientación técnica suficiente, se va deteriorando la vulnerabilidad y ampliando riesgos frente a cualquier fenómeno natural.

Sin embargo, se considera correcto asignar un valor productivo al territorio que muestra una gran estabilidad y que de acuerdo a sus existencias justifiquen una inversión con perspectivas económicas, sociales y ambientales, de manera eficiente, competitiva y duradera, luego entonces es muy razonable y pragmático ponderar con mucha seriedad los criterios de vulnerabilidad y riesgos, así como el cambio de uso de la tierra.

Estas contradicciones entre la planificación en proceso y la acostumbrada improvisación, son motivo de una urgente investigación, para romper la brecha que existe entre el indebido uso de los recursos naturales y la responsabilidad de su conservación en favor de las presentes y futuras generaciones.

En este sentido, interesa evaluar y analizar el estado actual de los procesos de ordenación territorial que se han venido desarrollando a nivel regional, que permita la toma de decisiones concertadas para estimular la conservación de los ecosistemas y el desarrollo sostenible en el Perú.

Para tal efecto es necesario investigar aspectos relevantes, tales como:

- El marco político, institucional y regulatorio seguido para una adecuada planificación del ordenamiento territorial regional.
- La integración entre los niveles nacionales, regionales y locales, y sus impactos en la construcción de un modelo territorial.

En base a estos análisis es necesario sistematizar las experiencias e identificar los vacíos acontecidos en los procesos de ordenamiento seguidos para poder alcanzar un sistema territorial eficaz y eficiente en favor de la recuperación y conservación de los

ecosistemas y el uso sostenido de sus recursos asociados, en favor de las presentes y futuras generaciones.

METODOLOGÍA

Participantes

El diseño metodológico en esta primera etapa tiene un esbozo no experimental y por su profundidad es explicativo-causal y en cuanto a la dimensión se contempla:

- Lo social, donde se tiene una prospectiva ventajosa, en la medida que la planificación prevalezca frente al flagelo de la improvisación.
- En lo espacial, el ámbito del estudio es de carácter nacional con énfasis en las regiones más involucradas con el ordenamiento territorial.
- En cuanto al periodo de revisión va desde fines de los 90 hasta el presente (2017/2018), eventualmente puede ser retrospectivo en cuanto contemple situaciones del pasado.

La población para las entrevistas estuvo conformada por funcionarios públicos expertos en ordenamiento territorial y gestión de recursos naturales, personas que trabajan o han trabajado en el sector y funcionarios del Estado, así como a diferentes actores involucrados con los ecosistemas naturales. Las entrevistas realizadas a los funcionarios públicos y especialistas diversos, se han sistematizado, generando una base de datos, para luego proceder a su análisis e interpretación.

Instrumentos

Para la recolección de datos se utilizaron las técnicas de, entrevistas, encuestas y análisis documental.

El diseño de las entrevistas se realizó en base a tres criterios bien definidos:

- Requerimientos del trabajo de investigación.

- Factibilidad para su aplicación.
- Accesibilidad a las fuentes primarias.

En el análisis documental se hizo uso de estudios, estadísticas y otros obtenidos de fuentes primarias y secundarias: Ministerio del Ambiente, Ministerio de Agricultura y Riego, gobiernos regionales y universidades entre otros.

Procedimientos

En cuanto a las técnicas seguidas para el procesamiento de la información se utilizaron:

- Las entrevistas aplicadas se han sistematizado, generando una base de datos, que luego se procedió a su análisis e interpretación.
- La información documental procedente de fuentes oficiales y confiables, fueron analizadas de manera integral y de acuerdo al tiempo de su preparación, para ir generando un primer diagnóstico del pasado histórico y un segundo del pasado reciente, con miras a determinar un futuro tendencial para enriquecer el conocimiento y contribuir a forjar el futuro deseado.

RESULTADOS

En torno a las políticas y normas en relación al ordenamiento territorial

Es importante resaltar los resultados obtenidos como producto del análisis de las políticas y normas teniendo como criterio la pregunta siguiente: ¿Se tienen algunas barreras de tipo político, de gestión o normativo que dificultan la aprobación e implementación de los planes de ordenamiento territorial?

Teniendo como futuro deseado la conservación de los ecosistemas naturales y el desarrollo sostenible del territorio peruano, se identifica a la Constitución Política del Perú como principal sustento legal y político de las riquezas existentes y del ambiente, precisando

en su artículo 66° que los recursos naturales, renovables y no renovables, son patrimonio de la Nación, otorgándole al Estado la soberanía de su aprovechamiento. Precizando, además, en su artículo 67° que el Estado es quien determina la política nacional del ambiente y es quien promueve el uso sostenible de sus recursos naturales.

Por cierto, existe pleno respeto al Convenio OIT N° 169 sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes (1989), donde se señala que los gobiernos deberán asumir la responsabilidad de desarrollar, con la participación de los pueblos interesados, una acción coordinada y sistemática con miras a proteger los derechos de esos pueblos y a garantizar el respeto de su integridad.

En concordancia con este principal marco legal, se registra el diálogo democrático y generativo acontecido a principios del presente siglo, a través del denominado Foro de Gobernabilidad, que contó con la participación de representantes del Gobierno, de los partidos políticos y de la sociedad civil, culminando con la suscripción conjunta de un gran Acuerdo Nacional el 22 de julio del 2002, destinados a alcanzar cuatro grandes objetivos:

1. Democracia y Estado de Derecho.
2. Equidad y justicia social.
3. Competitividad del país.
4. Estado eficiente, transparente y descentralizado.

Estos objetivos propiciaron un conjunto de 31 políticas de Estado de largo plazo, muchas de las cuales se vinculan directamente con los objetivos estratégicos del desarrollo sostenible y ambiental peruano, así tenemos las políticas siguientes:

- Institucionalización del diálogo y la concertación.
- Descentralización política, económica y administrativa para propiciar el desarrollo integral, armónico y sostenido del Perú.

- Acceso al empleo pleno, digno y productivo.
- Desarrollo sostenible y gestión ambiental.
- Desarrollo de la ciencia y la tecnología.
- Política de desarrollo agrario y rural.
- Afirmación de un Estado eficiente y transparente.
- Promoción de la ética y la transparencia y erradicación de la corrupción, el lavado de dinero, la evasión tributaria y el contrabando en todas sus formas.
- Acceso a la información, libertad de expresión y libertad de prensa.

Los frutos de estos acuerdos dieron lugar a que posteriormente con el Decreto Legislativo N° 1088, se instituyan el Sistema Nacional de Planeamiento Estratégico y el Centro Nacional de Planeamiento Estratégico - CEPLAN, orientados al desarrollo de la planificación estratégica como instrumento de gobierno y gestión para el desarrollo armónico y sostenido del país y el fortalecimiento de la gobernabilidad democrática, en el marco del Estado constitucional de derecho.

En este nuevo contexto se suman las 61 políticas establecidas en el Decreto Supremo 027-2007-PCM, las cuales son de cumplimiento obligatorio para las entidades del Gobierno Nacional; de esta manera se han precisado un conjunto de prioridades para la gestión con énfasis en temas claves como son: la competitividad, la protección del medio ambiente, la descentralización, la equidad y la inclusión social, la ciencia y la tecnología, la innovación, el empleo, la simplificación administrativa, la lucha anticorrupción, la seguridad y la defensa nacional, entre otros, en el marco de una visión integral del desarrollo nacional, regional y local. A manera de ejemplo, se mencionan las siguientes:

- Apoyar las estrategias nacionales, regionales y locales de lucha contra la contaminación del medio ambiente.

- Implementar las medidas de prevención de riesgos y daños ambientales que sean necesarias.
- Promover el uso de tecnologías, métodos, procesos y prácticas de producción, comercialización y disposición final más limpias.
- Proveer la información necesaria para el funcionamiento adecuado de los mercados e implementar y adoptar las medidas necesarias destinadas a mejorar el flujo de la información, con el propósito que las empresas identifiquen las oportunidades de negocios.
- Capacitar a través de programas a los micros y pequeños empresarios en materia de derechos de propiedad intelectual y contratación con el Estado.

Especial mención dentro del marco Constitucional ameritan tanto la normatividad forestal como la referida al ambiente, como expresiones de la política establecida en cada sector, así la Ley N° 29763, Ley Forestal y de Fauna Silvestre en su artículo 4° refiere que el Patrimonio forestal y de fauna silvestre de la Nación está constituido por:

- a. Los ecosistemas forestales y otros ecosistemas de vegetación silvestre.*
- b. Los recursos forestales y de fauna silvestre mantenidos en su fuente.*
- c. La diversidad biológica forestal y de fauna silvestre, incluyendo sus recursos genéticos asociados.*
- d. Los bosques plantados en tierras del Estado.*
- e. Los servicios de los ecosistemas forestales y otros ecosistemas de vegetación silvestre.*
- f. Las tierras de capacidad de uso mayor forestal y tierras de capacidad de uso mayor para protección, con bosques o sin ellos.*

g. Los paisajes de los ecosistemas forestales y otros ecosistemas de vegetación silvestre en tanto sean objeto de aprovechamiento económico.

Las plantaciones forestales en predios privados y comunales y sus productos se consideran recursos forestales, pero no son parte del patrimonio forestal y de fauna silvestre de la Nación.

En este contexto la propia Ley N° 29763, en su artículo 5° precisa que,

Son recursos forestales los bosques naturales, plantaciones forestales y las tierras cuya capacidad de uso mayor sea producción y protección forestal y los demás componentes silvestres de la flora terrestre y acuática emergente, cualquiera sea su ubicación en el territorio nacional.

Con lo cual se asigna al sector forestal la responsabilidad directa o indirecta de velar prácticamente por un 80% de la superficie territorial nacional.

En cuanto al tema del medio ambiente, el DL. N° 1013, Ley de creación, organización y funciones del MINAM, en su artículo 3 inciso 3.1 señala;

El objeto del Ministerio del Ambiente es la conservación del ambiente, de modo tal que se propicie y asegure el uso sostenible, responsable, racional y ético de los recursos naturales y del medio que los sustenta, que permita contribuir al desarrollo integral social, económico y cultural de la persona humana, en permanente armonía con su entorno y así asegurar a las presentes y futuras generaciones el derecho a gozar de un ambiente equilibrado y adecuado para el desarrollo de la vida.

Remozados esfuerzos en la definición de las políticas se dan tanto en el MINAGRI y MINAM, así se tienen dos documentos importantes

el de Política Forestal Nacional (DS N° 009-2013-MINAGRI) y el de Política Nacional del Ambiente (DS N° 012-2009-MINAM).

Se tiene también un marco normativo y de políticas a escala global, entre los cuales surgen los compromisos internacionales adquiridos por el Estado peruano, que entre otros están en síntesis los siguientes:

- Directivas del Banco Mundial - BM referentes a la conservación de los hábitat naturales, al igual que otras medidas de protección y mejoramiento del medio ambiente, esenciales para el desarrollo sostenible a largo plazo.
- De la Organización Internacional del Trabajo - OIT que tiene como objetivo estratégico el cumplimiento de las normas sobre derechos laborales y, muy especialmente, sobre los principios y derechos fundamentales en el trabajo.
- La Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestre - CITES, siendo su objetivo principal la protección de las especies de fauna y flora silvestres incluidas en los apéndices de dicha convención, y se propone luchar contra la explotación excesiva de estas especies a través del comercio internacional.

- El Convenio sobre Diversidad Biológica (CDB) que fija como política la conservación de la diversidad biológica, la utilización sostenible de sus componentes y la participación justa y equitativa en los beneficios que se deriven de la utilización de los recursos genéticos.
- Convención Marco de las Naciones Unidas Sobre Cambio Climático y el Protocolo de Kioto que busca reducir un 5,2% las emisiones de gases de efecto invernadero globales sobre los niveles de 1990 para el periodo 2008-2012.
- La Organización Internacional de Maderas Tropicales - ITTO, que formula normas y directrices relacionadas con la ordenación de los bosques tropicales, la comercialización y el comercio de las maderas tropicales y otros productos forestales, y el desarrollo de industrias forestales.

En cuanto al proceso político y normativo para llegar al Plan de Ordenamiento Territorial - POT, además de las políticas y normas nacionales e internacionales hasta aquí mencionadas, en la Tabla 1, se presentan normas adicionales que se constituyen en herramientas y guías fundamentales para elaborar el diagnóstico y el plan para el ordenamiento territorial.

Tabla 1: Marco legal para el ordenamiento territorial

Tipo de norma	Denominación
Ley N° 26821	Ley Orgánica para el Aprovechamiento Sostenible de los RR. NN.
Ley N° 27783	Ley de Bases de la Descentralización
Ley N° 27972	Ley Orgánica de Municipalidades
Ley N° 27867	Ley Orgánica de Gobiernos Regionales
Ley N° 28611	Ley General del Ambiente
D. L. N° 1013	Creación, organización y funciones del Ministerio del Ambiente
D. S. N° 087-2004-PCM	Reglamento de Zonificación Ecológica y Económica (ZEE)
D. S. N° 008-2005-PCM	Reglamento de la Ley Marco del Sistema Nacional de Gestión Ambiental
D.S. N°012-2009 MINAM	Política Nacional del Ambiente

Continúa...

D. S. N° 14-2011-MINAM	Plan Nacional de Acción Ambiental 2011-2021
R. M. N° 026-2010-MINAM	Lineamientos de políticas para el ordenamiento territorial
R. M. N° 189-2012-PCM	Comisión multisectorial: ejes estratégicos de la gestión ambiental
R. M. N° 026-2013-MINAM	Agenda Nacional de Acción Ambiental 2013-2014
R. M. N° 135-2013-MINAM	Guía metodológica para elaboración de instrumentos técnicos sustentatorios para el ordenamiento territorial
R. D. N° 005-2006-EF/68.01	Pautas para la elaboración de estudios de pre-inversión de proyectos de inversión pública de desarrollo de capacidades para ordenamiento territorial
R. D. N° 007-2013-EF7/63.01	Lineamientos para la formulación de proyectos de inversión pública en materia de ordenamiento territorial
Decreto C. D. 010-2006 -CONAM - CD	Directiva "Metodología para la Zonificación Ecológica Económica"

El punto de partida hacia la conservación y buen uso de los recursos naturales acontece el año 1997, con la Ley N° 26821, Ley Orgánica para el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales, que en su Art. 2, establece como objetivo promover y regular el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales, renovables y no renovables, estableciendo un marco adecuado para el fomento a la inversión, procurando un equilibrio dinámico entre el crecimiento económico, la conservación de los recursos naturales y del ambiente, encaminado hacia el desarrollo integral de la persona humana.

Esta misma Ley, en su Art. 11 dispuso que la Zonificación Ecológica y Económica (ZEE) del país se apruebe a propuesta de la Presidencia del Consejo de Ministros, en coordinación intersectorial, como apoyo al ordenamiento territorial a fin de evitar conflictos por superposición de títulos y usos inapropiados, y demás fines.

En esta línea el DS N° 045-2001-PCM, declaró de interés nacional el ordenamiento territorial ambiental en todo el país, constituyéndose una Comisión Nacional para que, conforme al Art. 3 del referido Decreto Supremo, se encargue de proponer a la Presidencia del Consejo de Ministros, el proyecto de Reglamento sobre Zonificación Ecológica y Económica (ZEE).

Posteriormente, de acuerdo al Decreto Legislativo N° 1013, se crea el Ministerio del Ambiente que asume entre sus competencias, la promoción de la conservación y el uso sostenible de los recursos naturales, determinando para ello entre sus funciones específicas,

...aquella potestad para establecer la política, los criterios, las herramientas y los procedimientos de carácter general para el ordenamiento territorial nacional, en coordinación con las entidades correspondientes, y conducir su proceso...

Conforme a lo establecido en la Tercera Disposición Complementaria Final del Decreto Legislativo N° 1013, se precisa

...Toda referencia hecha al Consejo Nacional del Ambiente - CONAM - o a las competencias, funciones y atribuciones que éste venía ejerciendo, una vez culminado el proceso de fusión, se entenderá como efectuada al Ministerio del Ambiente...

Asumiendo por tanto el MINAM, por intermedio de la Dirección General de Ordenamiento Territorial todas las funciones y atribuciones en materia de ordenamiento territorial que correspondían al CONAM.

La Tabla 2, resume las funciones de la Dirección General de Ordenamiento Territorial con base al Reglamento de Organización y Funciones - ROF MINAM 2008.

Tabla 2: Funciones de la Dirección General de Ordenamiento Territorial

N°	Funciones
a)	Formular, en coordinación con las entidades correspondientes, la política, planes, estrategias, lineamientos y normas de carácter nacional para el ordenamiento territorial proponiendo su aprobación al Viceministerio de Desarrollo Estratégico de los Recursos Naturales
b)	Conducir, promover, asesorar y evaluar los procesos de ordenamiento territorial a nivel nacional en el contexto del desarrollo sostenible, supervisando que se sustenten en la normatividad y de conformidad con los instrumentos técnicos aprobados para estos procesos.
c)	Conducir y orientar los procesos de Zonificación Ecológica Económica (ZEE), así como la elaboración de estudios especializados.
d)	Emitir opinión técnica sobre propuestas normativas en materia de ordenamiento territorial.
e)	Promover y evaluar el cumplimiento de las políticas, lineamientos, normas y directivas en materia de ordenamiento territorial.
f)	Administrar, organizar, actualizar el Sistema de Información Geográfica del Ministerio para proveer información técnica especializada que contribuya a la toma de decisiones, en coordinación con el Viceministerio de Gestión Ambiental, direcciones de línea e instituciones adscritas al Ministerio entre otras, suministrando información al SINIA.
g)	Organizar y mantener el registro nacional sobre ordenamiento territorial y la Zonificación Ecológica Económica.
h)	Promover y capacitar permanentemente en los aspectos relacionados a la Zonificación Ecológica Económica y ordenamiento territorial, a los tres (03) niveles de gobierno.
i)	Conducir y promover la articulación de los planes de desarrollo concertados, gestión de riesgos, el proceso de descentralización, regionalización y desarrollo de fronteras con el ordenamiento territorial para la adecuada gestión integrada de los recursos naturales.
j)	Las demás funciones que le asigne el Viceministerio de Desarrollo Estratégico de los Recursos Naturales.

Fuente: ROF MINAM 2008.

El nuevo Reglamento de Organización y Funciones (ROF 2017) del Ministerio del Ambiente - MINAM

Hasta aquí la rectoría de MINAM contaba con el soporte del DL N° 1013 y el mencionado ROF 2008, el cual es cambiado con el DS. N° 002-2017-MINAM, publicado en el diario El Peruano, el 28 de abril del 2017, con lo

cual queda aprobado el nuevo Reglamento de Organización y Funciones (ROF 2017) del Ministerio del Ambiente - MINAM.

Con el nuevo ROF, el marco legal del Ordenamiento Territorial presenta marcados cambios que se presentan a continuación (ver Tabla 3), donde el propio título ya es diferente.

Tabla 3: Funciones de la Dirección General de Ordenamiento Territorial Ambiental

N°	Funciones
a)	Conducir la formulación de lineamientos e instrumentos orientadores, para el ordenamiento territorial ambiental y el manejo integrado de las zonas marino costeras, en el marco de sus competencias, en coordinación con la entidad a cargo del ordenamiento territorial a nivel nacional y con las entidades competentes; así como apoyar en su implementación.
b)	Brindar la asistencia técnica y dirigir la supervisión del proceso de zonificación ecológica y económica, en coordinación con la entidad a cargo del ordenamiento territorial a nivel nacional y las entidades competentes.
c)	Brindar la asistencia técnica para el manejo integrado de las zonas marino costeras y de los recursos naturales, en el marco de sus competencias y en coordinación con las entidades competentes.
d)	Emitir opinión técnica sobre propuestas de instrumentos técnicos y normativos en el marco de sus competencias.
e)	Emitir opinión previa vinculante respecto a la solicitud de autorización de cambio de uso actual de la tierra en tierras de dominio público, en coordinación con las entidades competentes.
f)	Proponer la aprobación de los expedientes técnicos de zonificación forestal.
g)	Conducir la administración del Sistema de Información Geográfica del Ministerio y del Registro Nacional de Zonificación Ecológica Económica.
h)	Conducir el diseño e implementación del monitoreo y evaluación de los ecosistemas y la biodiversidad, en el ámbito de su competencia, en coordinación con las entidades correspondientes.
i)	Conducir el proceso de elaboración y actualización del inventario nacional del patrimonio natural, en el ámbito de su competencia y en coordinación con las entidades correspondientes.
j)	Las demás funciones que le sean asignadas por el/la viceministro/a de Desarrollo Estratégico de los Recursos Naturales y aquellas que le sean dadas por normativa expresa, en el ámbito de su competencia.

Fuente: ROF MINAM 2017

En cuanto a la integración entre los niveles nacional, regional y local en pro de un modelo territorial.

La pregunta orientadora está relacionada al pensamiento de los actores involucrados y se expresa del modo siguiente: ¿En qué medida las coordinaciones entre los niveles regionales y sectoriales dificultan la viabilidad de los planes y las decisiones nacionales?

En cuanto a los actores claves en pro de un ordenamiento territorial sostenible están:

a) los tomadores de decisión (gobiernos responsables), b) las comunas participantes (poblaciones involucradas) y c) los generadores del conocimiento (instituciones de investigación).

Se han identificado 13 instituciones públicas (Tabla 4) tomadoras de decisiones, que por mandato directo de ley así como por sus funciones innatas, están relacionadas con el ordenamiento territorial y la conservación y buen uso de los ecosistemas y sus recursos naturales. Estas son:

Tabla 4: Instituciones públicas tomadoras de decisiones

N°	Instituciones
1)	Dirección General de Ordenamiento Territorial – DGOT/ MINAM según Decreto Legislativo N° 1013 - Ley de Creación, Organización y Funciones del Ministerio del Ambiente.
2)	Dirección General de Información y Ordenamiento Forestal y de Fauna Silvestre del SERFOR/MINAGRI acorde al ROF del SERFOR.
3)	Gerencia Regional de Planeamiento, Presupuesto y Acondicionamiento Territorial & Gerencia Regional de Recursos Naturales y Gestión del Medio Ambiente de los GORES acorde con Ley N° 27867 – Ley Orgánica de Gobiernos Regionales y Reglamento de funciones.
4)	Municipalidades Provinciales & Municipalidades Distritales en concordancia con la Ley N° 27972 – Ley Orgánica de Municipalidades (Art. 73 al 87).
5)	Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento (MVCS) acorde con su visión: “...la mayoría de los centros de población urbana y rural brindan condiciones básicas para el desarrollo de la vida humana...”.
6)	Dirección General de Asuntos Socio- Ambientales & Proyectos Especiales PROVÍAS Nacionales – Descentralizadas del Ministerio de Transportes y Comunicaciones (MTC).
7)	Instituto Geográfico Nacional – IGN/Ministerio de Defensa acorde con su Misión: “Elaborar y actualizar la Cartografía Básica Oficial del Perú, así como proporcionar a las entidades públicas y privadas la cartografía que requieran para los fines de desarrollo y defensa nacional.
8)	Servicio Nacional de Áreas Naturales Protegidas – SERNANP/MINAM en virtud de su Misión y por contar con 162 ANP sobre una extensión de 22 160 601.40 ha a nivel nacional.
9)	Instituto Geológico, Minero y Metalúrgico – INGEMMET Organismo Público Técnico Descentralizado del Sector Energía y Minas del Perú. Acorde con su Misión: “Coadyuvar al desarrollo económico del país, promoviendo el aprovechamiento sostenible del territorio y de sus recursos mineros y energéticos...”.
10)	Autoridad Nacional del Agua – ANA /MINAGRI en virtud del sano propósito de conservación, preservación y buen uso del agua bajo los principios de equidad, eficiencia y sostenibilidad ecológica hacia un desarrollo sostenible del país en un ambiente de paz, justicia y equidad social.
11)	Organismo de Formalización de la Propiedad Informal – COFOPRI acorde con la Misión: “...de ejecutar el levantamiento y actualización del catastro predial, con el fin de consolidarlo y modernizarlo, proporcionándolo a los Gobiernos Locales y Regionales con fines multipropósito; asimismo, formalizar la propiedad predial urbana fortaleciéndolos a través de la transferencia de capacidades.
12)	Servicio Nacional de Hidrología y Meteorología – SENAMHI / MINAM, en virtud de su Misión: “Proveer productos y servicios meteorológicos, hidrológicos y climáticos confiables y oportunos”.
13)	Programa de Desarrollo Productivo Agrario Rural – AGRORURAL /MINAGRI, acorde con su Misión: Diseñar, promover y gestionar modelos de desarrollo agrario rural que faciliten la articulación de las inversiones público-privadas y que contribuyan a la reducción de la pobreza y a la inclusión de las familias rurales.

Las comunas usualmente participan representadas por sus propios gremios, por organismos no gubernamentales que tienen como propósito principal la conservación de la naturaleza y el bienestar social, o a través de programas y proyectos afines al buen orden, entre otras.

A manera de ejemplo en la Tabla 5 se mencionan algunas instituciones que vienen participando, sin embargo, es natural que la mesa de participación esté abierta en pro de hacer un ordenamiento territorial participativo y viable tanto en su fase de planificación como durante su implementación.

Tabla 5: En representación de las organizaciones sociales

N°	Instituciones
1)	Instituto del Bien Común (IBC)
2)	Federación de Desarrollo Indígena Quechua del Pastaza (FEDIQUEP)
3)	Asociación – Amazónicos por la Amazonía (AMPA)
4)	Peruvian Center for Biodiversity and Conservation (PCB & C)
5)	Club Amigos de la Naturaleza (CANATURA)
6)	Programa BioCAN en Perú
7)	Programa Desarrollo Rural Sostenible GTZ
8)	Proyecto Especial Huallaga Central- Bajo Mayo (PEHCBM)
9)	Proyecto Especial Binacional Desarrollo Integral de la Cuenca del Río Putumayo (PEDICP)
10)	Centro de Conservación, Investigación y Manejo de Áreas Naturales (CIMA)
11)	Instituto de Manejo del Agua y Medio Ambiente (IMA), Cusco
12)	Reserva Nacional Pacaya-Samiria SERNANP

Las instituciones generadoras del conocimiento (instituciones del saber), conformadas principalmente por instituciones públicas y privadas, muchas veces con apoyo nacional e internacional, como institutos, universidades, escuelas, programas, entre otros.

Por ejemplo, el Instituto de Investigaciones de la Amazonía Peruana - IIAP, que tiene como misión generar e incorporar conocimientos, tecnologías innovadoras y el saber ancestral, al servicio de las sociedades y de los ecosistemas, como tal cuenta, entre otros con los programas siguientes:

- Programa de Investigación en Biodiversidad Amazónica (PIBA).
- Programa de Investigación en Manejo Integral del Bosque y Servicios Ambientales (PROBOSQUE).
- Programa de Investigación en Cambio Climático, Desarrollo Territorial y Ambiente (PROTERRA).
- Programa de Investigación en Información de la Biodiversidad Amazónica (BIOINFO).

Por otra parte, el Instituto Nacional de Investigación en Glaciares y Ecosistemas de Montaña - INAIGEM, es un nuevo organismo técnico especializado adscrito al Ministerio del Ambiente, que tiene por finalidad fomentar y expandir la investigación científica y tecnológica en el ámbito de los glaciares y los ecosistemas de montaña, promoviendo su gestión sostenible en beneficio de las poblaciones que viven o se benefician de dichos ecosistemas.

Están también las universidades públicas y privadas, que deberían progresivamente ser incorporadas en estos procesos, donde por el momento, algunas han mostrado interés de participación, entre otras las siguientes:

- Universidad Nacional de la Amazonía Peruana (UNAP)
- Universidad Científica del Perú (UCP)
- Universidad Nacional Mayor de San Marcos (UNMSM)
- Universidad Alas Peruanas (UAP)
- Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP)

El ordenamiento territorial como base para la conservación de los ecosistemas naturales y el desarrollo sostenible en el Perú

- Universidad Nacional Agraria - La Molina (UNALM)

En el Perú se tienen además importantes colaboraciones de diferentes agencias internacionales públicas y privadas, muy identificadas con los objetivos del desarrollo sostenible.

El mensaje para lograr un ordenamiento territorial sostenible es la interacción entre estos tres actores: gobierno/poblador/conocedor, pero de manera constante optimizando los medios disponibles a favor de la calidad de vida y ambiental.

Identificados los actores se procedió a conocer las opiniones y sugerencias de ellos, respecto

al Plan de Ordenamiento Territorial con base a las tres preguntas siguientes:

1. ¿Considera fundamental seguir un plan nacional de desarrollo integral, inclusivo y competitivo para el buen manejo de los ecosistemas y sus recursos asociados?
2. ¿Considera necesario disponer de un plan nacional de protección, restauración y conservación de los ecosistemas naturales del país?
3. ¿En su opinión es importante la definición de unidades de ordenamiento territorial y de categorías para su conservación y uso sostenido?

Los resultados se presentan en los cuadros siguientes (Tablas 6 y 7).

Tabla 6: Respuesta de los actores a las preguntas realizadas (%)

Preguntas y respuestas	MAPA DE ACTORES			Totales
	Funcionarios	Investigadores	Gestores	
Plan Nacional de Desarrollo Integral				
No sabe/ No opina	0.0 %	3.4 %	0.0 %	1.8 %
Negativa	0.0 %	3.4 %	15.4 %	5.5 %
Afirmativa	100.0 %	93.1 %	84.6 %	92.7 %
Plan Nacional de Protección				
No sabe/ No opina	0.0 %	3.4 %	0.0 %	1.8 %
Negativa	7.7 %	3.4 %	7.7 %	23.8 %
Afirmativa	92.3 %	93.1 %	92.3 %	92.7 %
Unidades de ordenamiento territorial				
No sabe/ No opina	7.7 %	10.3 %	0.0 %	7.3 %
Negativa	7.7 %	0.0 %	0.0 %	1.8 %
Afirmativa	84.6 %	89.7 %	100.0 %	90.9 %

En cuanto a las sugerencias planteadas se tienen las siguientes:

Tabla 7: Principales sugerencias de los actores sobre los temas tratados(%)

Temas y sugerencias	MAPA DE ACTORES			Totales
	Funcionario	Investigador	Gestores	
Plan Nacional de Desarrollo Integral				
Se precisa de un PNDI con objetivos y actividades claras y concretas, elaborado, financiado e implementado participativamente.	83.3	33.3	16.7	42.9
Estratégicamente el PNDI se debe retroalimentar financieramente con los beneficios ecosistémicos que ofrecen los recursos naturales	0.0	33.3	33.3	23.8
El Plan cuenta con una partida presupuestal que asegura su difusión, capacitación diversa, asistencia técnica, monitoreo, etc., para su cabal implementación	16.7	33.3	50.0	33.3
Plan Nacional de Protección				
Es parte del PNDI siendo los propósitos principales la protección, restauración y conservación de los ecosistemas naturales	16.7	16.7	25.0	19.2
El Estado debe garantizar técnica y presupuestalmente la protección, restauración y conservación de los ecosistemas frágiles, degradados y valiosos	50.0	41.7	37.5	42.3
Difundir programas, proyectos e iniciativas conducentes al logro de los objetivos hacia los diferentes sectores, regiones, localidades y comunidad en general	33.3	41.7	37.5	38.5
Unidades de ordenamiento territorial				
Urge un ordenamiento territorial integral definiendo a cada sector su ámbito de gestión de uso para un adecuado Plan de Desarrollo Económico, Social y Ambiental del País	50.0	71.4	57.1	62.5
Capacitar a las autoridades regionales y municipales en estos temas de ordenamiento para que puedan hablar un mismo "idioma"	50.0	0,0	14,3	12,5
Revisión y armonización de normas en torno al ordenamiento territorial y a la ocupación de predios públicos y privados	0.0	28.6	28.6	25.0

DISCUSIÓN

En torno a las políticas y normas en relación al ordenamiento territorial

El significativo y trascendente número de políticas y normas nacionales como internacionales, que por lo demás son muy congruentes entre sí, en torno a la conservación y el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales en el Perú, permite deducir que los escasos avances hasta aquí alcanzados, están más en relación con las limitadas capacidades humanas e institucionales así como de los insuficientes recursos físicos y financieros disponibles para avanzar hacia la meta del desarrollo sostenible.

Lo positivo de estas políticas y normas en torno al desarrollo sostenible, es que se constituyen en elementos fundamentales y de base para sustentar el proceso de ordenamiento territorial en el Perú.

Sin embargo, con el nuevo ROF 2017 del MINAM surgen algunos cambios que son pertinentes analizar, para evaluar los impactos en torno al proceso de ordenamiento territorial y de sus perspectivas.

Precisamente del nuevo ROF MINAM 2017, se presentan a continuación algunos artículos relacionados con el Ordenamiento Territorial:

Artículo 13.- Funciones del Viceministerio de Desarrollo Estratégico de los Recursos Naturales.

- b) Diseñar la política, los criterios, las herramientas y los procedimientos de carácter general para el Ordenamiento Territorial Ambiental, en coordinación con las entidades correspondientes.

Además, se replican los Artículos 61 y 62 que refieren lo siguiente:

Artículo 61.- Organización de la Dirección General de Ordenamiento Territorial Ambiental.

La Dirección General de Ordenamiento Territorial Ambiental cuenta con las unidades orgánicas siguientes:

- a) Dirección de Metodologías para el Ordenamiento Territorial Ambiental.
- b) Dirección de Monitoreo y Evaluación de los Recursos Naturales del Territorio.

Artículo 62.- Funciones de la Dirección de Metodologías para el Ordenamiento Territorial Ambiental.

La Dirección de Metodologías para el Ordenamiento Territorial Ambiental tiene las funciones siguientes:

- a) Elaborar los lineamientos e instrumentos orientadores para el ordenamiento territorial ambiental y el manejo integrado de las zonas marino costeras, en el marco de sus competencias, en coordinación con la entidad a cargo del Ordenamiento Territorial a nivel Nacional y con las entidades competentes; así como apoyar en su implementación.
- b) Asistir técnicamente y supervisar el proceso de zonificación ecológica y económica, en coordinación con la entidad a cargo del Ordenamiento Territorial a nivel Nacional y las entidades competentes.
- c) Asistir técnicamente para el manejo integrado de las zonas marino costeras, en coordinación con la entidad a cargo del Ordenamiento Territorial a nivel Nacional y las entidades competentes.
- d) Elaborar los informes de opinión técnica sobre propuestas de instrumentos técnicos y normativos en el marco de sus competencias.
- e) Emitir opinión técnica sobre los expedientes técnicos de Zonificación Forestal.

- f) Administrar el Registro Nacional de Zonificación Ecológica Económica.
- g) Las demás funciones que le sean asignadas por el/la director/a de la Dirección General de Ordenamiento Territorial Ambiental y aquellas que le sean dadas por normativa expresa, en el ámbito de su competencia...”

Dos primeros aspectos que ameritan ser analizados, por un lado, el término “ambiental” añadido al de ordenamiento territorial y el énfasis en “...coordinación con la entidad a cargo del ordenamiento territorial a nivel nacional...”.

Un adecuado Plan de Ordenamiento Territorial tiene como perspectiva la conservación y uso sostenible del territorio y sus recursos asociados, lo cual significa velar por los aspectos sociales, económicos y ambientales. En este sentido, el ordenamiento territorial ambiental tácitamente supone un divorcio entre los tres elementos mencionados, con lo cual se pone en riesgo la eficiencia y eficacia que se espera del desarrollo sostenible en el Perú.

Además, el reiterado llamado que se hace en el Art. 62, respecto a la coordinación con la entidad a cargo del ordenamiento territorial a nivel nacional, significa que esta función ya no correspondería al MINAM y por lo demás su accionar sólo se restringe al semblante ambiental.

Ambos aspectos ponen de lado la rectoría del MINAM ante el ordenamiento territorial a escala nacional, situación que por cierto no se condice con el Decreto Legislativo N° 1013¹, el cual refiere que el Ministerio del Ambiente tiene entre sus competencias,

la promoción de la conservación y el uso sostenible de los recursos naturales,

determinando para ello entre sus funciones específicas, la potestad para establecer la política, los criterios, las herramientas y los procedimientos de carácter general para el ordenamiento territorial nacional, en coordinación con las entidades correspondientes y conducir su proceso.

Con base a las revisiones y análisis de los aspectos conceptuales y del marco legal en torno al ordenamiento territorial, es pertinente avanzar hacia el análisis del estado situacional de la zonificación económica y ecológica en el Perú, precisando sus requerimientos de información y los insumos que los inventarios y evaluaciones en general pueden ofrecer de manera directa o a través de segundas fuentes, optimizando técnica y económicamente el conjunto de procesos involucrados en el ordenamiento territorial.

En cuanto a la integración entre los niveles nacional, regional y local en pro de un modelo territorial

Identificados los principales actores de un ordenamiento territorial sostenible, se procedió a una encuesta cuyos resultados se presentaron en los Cuadros N° 05 y 06, sobre los cuales se hacen los análisis siguientes:

- A la pregunta formulada, sobre la pertinencia de seguir un Plan Nacional de Desarrollo Integral - PNDI, el 100% de los funcionarios decisores contestaron afirmativamente, mientras que para el caso de los generadores de conocimientos y gestores de los recursos este porcentaje fue de 93.1% y 84.6% respectivamente, 2 gestores de recursos y un generador de conocimientos no consideran fundamental seguir un plan nacional de desarrollo integral. (Ver Cuadro N° 05). En consecuencia, se puede afirmar que la necesidad de contar con un PNDI es una necesidad para quienes están encargados de tomar decisiones respecto a los recursos y sus potenciales usos.

¹ Para el ex ministro de Ambiente, Manuel Pulgar-Vidal, el MINAM ha renunciado de manera ilegal a su facultad de ordenamiento territorial a nivel nacional, un mecanismo para planificar el uso sostenible y adecuado del territorio. En... <https://www.diariovozes.com.pe/79930/minam-vera-concerniente-ordenamiento-territorial-pais>

- En cuanto al Plan Nacional de Protección, Restauración y Conservación, en promedio el 92.7% de los entrevistados responden positivamente y respecto a la tercera pregunta, el 90.9% afirman la pertinencia de una clara definición de las unidades y categorías del ordenamiento territorial en pro de la conservación de los ecosistemas naturales y del uso sostenido.
 - Resulta alentadora la congruencia existente entre las unidades de la ZEE con las categorías de Unidades Ecológicas - Económicas, quedando encaminados los estudios de mayor detalle que permitirían la sub categorización de las mismas, y del mismo modo ocurre una significativa cercanía entre los objetivos y lineamientos de política del ordenamiento territorial general, con los propósitos que encierran las diferentes Unidades de Ordenamiento, que por cierto están diseñados como instrumentos de gestión territorial para el acceso ordenado a los recursos naturales.
 - A las sugerencias mostradas se suman las manifestaciones de los actores entrevistados quienes hacen importantes propuestas que deben tomarse en cuenta en el proceso de ordenamiento territorial, así, por ejemplo,
 - * Todo plan debe ser elaborado mediante un proceso participativo con las regiones, tomar en cuenta los planes regionales existentes como los de desarrollo agrario, lucha contra la desertificación y sequía, entre otros.
 - * Más transparencia en los presupuestos ejecutados y a quienes beneficia incluyendo una permanente auditoría sobre los beneficios del empresario y del funcionario involucrado o inclusivo.
 - Explicar con ejemplos nacionales y de otras latitudes que el manejo sostenible de los recursos renovables es viable, así por ejemplo un bosque puede ser de protección y producción al mismo tiempo.
 - Fortalecer las áreas naturales protegidas, programa de restauración de áreas deforestadas y degradadas y aplicar las normas y reglas de conservación establecidas.
 - Las actividades extractivas precisan un plan de cierre o plan de abandono, en los cuales contemplan revegetar o reforestar las zonas degradadas por estas actividades, pero las actividades informales degradan mucha más áreas, muchas veces hasta dentro de las ANP, el Estado debe garantizar la restauración ecológica de ecosistemas degradados.
 - El Plan Nacional de Desarrollo Integral debe tener el presupuesto necesario y un sistema de monitoreo y seguimiento evaluativo con enfoque de resultados.
 - El Plan de Protección, Restauración y Conservación debe formar parte del Plan Nacional de Desarrollo Integral, debe tratarse como un componente.
- Con el avance de esta fase del estudio, queda expedita la revisión y análisis de los estudios de ordenamiento territorial realizados a escala regional para analizar el estado de la situación y las contingencias acontecidas en la fase de implementación de los planes de ordenamiento territorial.
- Por lo demás, resulta impostergable y estratégico fortalecer las coordinaciones entre las instituciones sectoriales, regionales y locales que tienen responsabilidad con el ordenamiento territorial y el desarrollo sostenible. Es preciso, profundizar el estado situacional de los avances hasta aquí logrados y continuar investigando sobre los demás vacíos que permitan el rescate de los procesos de ordenamiento territorial en pro de la conservación y el desarrollo sostenible del país, en beneficio de las presentes y futuras generaciones.

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

1. El significativo y trascendente número de políticas y normas, internas como internacionales, que por lo demás son muy congruentes entre sí, en torno a la conservación y el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales, se constituyen en elementos fundamentales y de base para sustentar el proceso de ordenamiento territorial en el Perú.
2. La zonificación y el ordenamiento territorial cuentan con un marco legal muy completo, que define con claridad las responsabilidades institucionales para su ejecución, así como de las guías metodológicas que se precisan para el desarrollo de cada fase del proceso, hasta culminar con los objetivos y lineamientos de política según se trate de un estudio nacional, regional o local.
3. La situación del proceso de planificación del ordenamiento territorial, se hace algo confusa y más compleja con el nuevo Reglamento de Organización y Funciones (ROF 2017) del Ministerio del Ambiente - MINAM, pues la rectoría del ordenamiento territorial ya no es responsabilidad del MINAM y se enfatiza su función sólo en la temática ambiental, situación que por cierto no se condice con el Decreto Legislativo N° 1013. Es pertinente una evaluación de carácter legal, sobre estos dispositivos para esclarecer la armonía entre ambas normas.
4. Es preciso profundizar las investigaciones sobre el estado situacional de los procesos de ordenamiento territorial seguidos en las diferentes regiones del país para superar la brecha existente entre el indebido uso de los recursos naturales y su conservación en favor de las presentes y futuras generaciones.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Acuerdo Nacional (2002). 31 Políticas de Estado del Acuerdo Nacional. Lima - Perú. 26 pág. Fuente: <http://www.acuerdonacional.gob.pe>

Comunidad Andina et al. (2012). Primer taller sobre lineamientos para la planificación y ordenamiento territorial de la Amazonía. Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú. Auspicios Ministerio Asuntos Exteriores de Finlandia. Lima - Perú. 3 exposiciones. 33 diapositivas.

Congreso Constituyente Democrático. (1993). Constitución Política del Perú de 1993. Lima - Perú. 60 pág. En: <http://www.congreso.gob.pe/ntley/Imagenes/Constitu/Cons1993.pdf>

Congreso de la República. (1997). Ley Orgánica para el aprovechamiento sostenible de los Recursos Naturales, LEY N° 26821. Aprobada y publicada. Lima - Perú. 10 pág.

Consejo Nacional del Ambiente - Conam, (2001). Perú: Estrategia Nacional sobre Diversidad Biológica. Lima - Perú. 140 pág.

Chávez, M. (2011). *Zonificación Ecológica Económica - ZEE*. COOPER/ACCIÓN, Acción Solidaria para el Desarrollo. Lima - Perú. 36 pág.

Decreto Legislativo N° 1088 - Poder Ejecutivo. (2008). Ley del Sistema Nacional de Planeamiento Estratégico y del Centro Nacional de Planeamiento Estratégico. Lima - Perú. 5 pág. En: <http://www.congreso.gob.pe/ntley/Imagenes/DecretosLegislativos/01088.pdf>

Decreto Supremo N° 009-2013-Minagri. (2013). Decreto Supremo que aprueba la Política Nacional Forestal y de Fauna Silvestre. D.S. refrendado por el Presidente del Consejo de Ministros y por el Ministro de Agricultura y Riego. Lima - Perú.

Decreto Supremo N° 007-2008-Minam. (2008). Decreto Supremo que aprueba el Reglamento de Organización y Funciones del Ministerio del Ambiente. D.S. refrendada por el Ministerio de Justicia en representación de Minam. Lima - Perú. 21 pág.

- Decreto Supremo N° 002-2017-Minam. (2017). Decreto Supremo que aprueba el Reglamento de Organización y Funciones (ROF 2017) del Ministerio del Ambiente - Minam. Lima - Perú. 16 pág.
- Derecho, Ambiente y Recursos Naturales - DAR. (2012). Informe Anual 2011: Transparencia en el Sector Forestal Peruano. Lima - Perú. 108 pág.
- Flores, J. (2013). Modelo, método para evaluar la vulnerabilidad y riesgos. MINAM - Vice ministerio de Desarrollo Estratégico de Recursos Naturales. Lima - Perú. 37 pág.
- Gobierno Regional Junín. (2009). Zonificación Económica y Ecológica para un Desarrollo Sostenible de la Región Junín. Perú. 82 pág.
- Ministerio del Ambiente - Minam. (2013). Guía metodológica para la elaboración de los instrumentos técnicos sustentatorios para el ordenamiento territorial. Lima - Perú. Resolución Ministerial N° 135-2013-Minam + Anexo: 24 pág.
- Ministerio de Ambiente - Minam - IIAP. (2012). Fortalecimiento del Ordenamiento en la Amazonía Peruana. En: Primer Taller de lineamientos para la planificación y ordenamiento territorial de la Amazonía. Comunidad Andina (BioCAN: Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú) - Ministerio de Asuntos Exteriores de Finlandia. Perú. 31 pág.
- Ministerio de Ambiente - Minam (2010). Plan Nacional de Acción Ambiental. (Decreto Supremo No 012-2009-MINAM, publicada el 23 de mayo del 2009). Lima - Perú. 38 pág.
- Ministerio de Ambiente - Minam. (2010). Lineamientos de Política para el Ordenamiento Territorial (Resolución Ministerial N° 026-2010-Minam). Lima - Perú. 24 pág.
- Ministerio de Ambiente - Minam, (2009). Política Nacional del Ambiente, Lima, 48 pág.
- Ministerio de Ambiente - Minam - Sernanp. (2009). El plan director de las áreas naturales protegidas (Estrategia nacional). Lima - Perú. 232 pág.
- Ministerio de Agricultura - Minag. (2012). Ley Forestal y de Fauna Silvestre, Ley N° 29763. Congreso Nacional de la República. Lima - Perú. 84 pág.
- Ministerio de Agricultura- Dirección General Forestal y de Fauna Silvestre. (2012). Perú Forestal en números año 2011. Lima, 164 pág.
- Ministerio de Agricultura - Instituto Nacional de Recursos Naturales (2005). Plan Nacional de Reforestación. Minag / Inrena / Pronamachcs / Fondebosque / BSD/IIAP. Lima, 56 pág.
- Ministerio de Agricultura. (2002). Estrategia Nacional Forestal. ENDF-FAO. Lima, 120 pág.
- Neyra, A. (2012). Proceso de Ordenamiento Territorial en el Perú. Minam- Dirección General de Ordenamiento Territorial. Lima - Perú. 20 pág.
- Organización Internacional del Trabajo - OIT. (2007). Convenio No 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes. Lima: OIT, Oficina Regional para América Latina y el Caribe, 2007. 106 pág. En: http://www.oit.org.pe/WDMS/bib/publ/libros/convenio_169_07.pdf



Factores socioeconómicos de influencia en la oferta y demanda de agua potable en ciudades pequeñas en expansión. Caso: Lima - Sayán

^a EULALIA JURADO FALCONÍ
ejuradof@usmp.pe

^c MARIO VELÁSQUEZ MILLA
mvelasquezm@usmp.pe

^b ANTONIETA AZÁLDEGUI
anazaldegui@hotmail.com

^c DOMINGO SÁENZ YAYA
dsaenzy@usmp.pe

^b ÓSCAR BENAVIDES
obenavidese@usmp.pe

^b HILDA OTOYA
otoyaramirezhilda@gmail.com

Recibido: 15 de agosto 2018

Aceptado: 16 de enero 2019

RESUMEN

El objetivo general fue analizar los factores socioeconómicos de influencia en la oferta y la demanda del agua potable para asegurar la sostenibilidad del crecimiento demográfico en ciudades pequeñas en expansión caso: distrito de Sayán 2016-2017. Las técnicas empleadas fueron: revisión de información secundaria de la empresa EMAPA HUACHO entre otras, entrevista a actores claves y encuesta al jefe del hogar en Sayán. El crecimiento de la demanda de agua potable en el área urbana está influenciada por el crecimiento de la población y el proceso de urbanización, la producción de agua está afectada por las externalidades de las actividades mineras, turísticas, agrícolas de la cuenca del Río Huaura. La dinámica de la población supera el ritmo de crecimiento de la producción de agua, ya existe un déficit de oferta agravado por un sistema de infraestructura de distribución de agua obsoleto. Se recomienda modernizar el sistema de distribución del agua potable, políticas para conservar la calidad del agua del río Huaura y sensibilización a la población para optimizar el uso doméstico del agua.

Palabras Clave: Demanda del recurso hídrico, producción per cápita de agua, gestión del agua.

Socioeconomic factors influencing the supply and demand of drinking water in small cities in expansion. Case: Lima – Sayán

ABSTRACT

The general objective was to analyze the socioeconomic factors influencing the supply and demand of drinking water to ensure the sustainability of population growth in small cities in expansion. Case: Sayán district 2016-2017. The techniques used were the review of secondary information of the company EMAPA HUACHO among others, interview with key actors and a survey to the head of the household in Sayán. The growth of the drinking water demand in the urban area is influenced by population growth and the urbanization process, water production is affected by the externalities of mining, tourism and agricultural activities in the Huaura River basin. The population dynamics exceeds the growth rate of water production, since there

a Docente de la Universidad de San Martín de Porres y de la Universidad Nacional Federico Villareal, Lima - Perú

b Docente de la Universidad Nacional Federico Villareal, Lima - Perú

c Docente de la Universidad de San Martín de Porres, Lima - Perú

is a supply deficit aggravated by an obsolete water distribution infrastructure system. It is recommended to modernize the drinking water distribution system, policies to conserve the water quality of the Huaura River and awareness to optimize the domestic use of water.

Keywords: Water resource demand, per capita water production, water management.

INTRODUCCIÓN

La accesibilidad y disponibilidad de agua en la segunda década del siglo XXI se ha convertido en una cuestión de suma importancia para todos los gobiernos de América Latina, ante el riesgo inminente de su escasez y de la crisis alimentaria.

Si bien este continente posee una de las reservas más importantes de agua del mundo, su distribución espacial es muy heterogénea. El Perú es el tercer país más rico de América Latina en el recurso agua después de Brasil y Colombia, sin embargo presenta desequilibrios en su distribución, grandes déficits de agua, derroche y sub utilización de este recurso, porque la distribución espacial del agua no guarda relación con las necesidades del crecimiento demográfico y económico. En la tabla 1 se aprecia que la mayor cantidad de agua disponible se encuentra en la cuenca del Atlántico, área con menor demanda de agua y menor desarrollo económico, mientras que la mayor demanda de agua se ubica en la costa por el desarrollo industrial y la alta concentración de la población en las grandes ciudades, pero es el área que posee menor disponibilidad de agua.

Tabla 1: Perú: Disponibilidad hídrica a nivel nacional, según vertiente, 2013-2014 (Hm3)

	Total	%	Superficial	Subterránea
Total	2 482,351	100	1 935,621	546,730
Pacífico	37,260	1.5	34,136	3,124
Atlántico	2 438,218	98.2	1 895,226	542,992
Titicaca	6,873	0.3	6,259	614

Nota: En el Perú las aguas continentales se distribuyen en tres vertientes o cuencas hidrográficas. En el año 2012, se realizó la última actualización de los datos para el Libro Azul del Agua.

Fuente: Autoridad Nacional del Agua (ANA) (2012). Política y Estrategia Nacional de Recursos Hídricos del Perú. En INEI (2015).

La disponibilidad del agua se ve amenazada por el riesgo inminente de su escasez, situación que se ha convertido en un problema internacional, el cambio climático ha visibilizado el riesgo de sequía casi generalizada y se sostiene que cada vez serán más frecuentes y más graves y las inundaciones aumentarán, lo que causará que la contaminación del agua y los problemas de saneamiento sean más generalizados.

Las investigaciones evidencian que al 2014, cerca de 700 millones de personas procedentes de 43 países diferentes sufrían escasez de agua. En 2025 vivirán en países o regiones con escasez absoluta de agua 1,800 millones de personas y dos terceras partes de la población mundial podrían hacerlo en condiciones de estrés hídrico. Bajo el contexto actual de cambio climático, en el 2030, casi la mitad de la población mundial vivirá en áreas de estrés hídrico, incluidos entre 75 y 250 millones de personas de África. Además, la escasez de agua en áreas áridas o semiáridas provocará el desplazamiento de entre 24 y 700 millones de personas. CNULD (2014:8).

La escasez del agua es percibida ampliamente como la gran característica definitoria de la inseguridad humana y se ha convertido en uno de los problemas más importantes a ser atendidos, lo que supone la necesidad de mantener el equilibrio entre la oferta y demanda de agua como condición fundamental para ser una sociedad sostenible y garantizar la seguridad de agua y la alimentación. La escasez de agua es un fenómeno tanto natural como inducido por la intervención humana. A pesar de que hay suficiente reserva de agua dulce para satisfacer las necesidades de la población mundial, su distribución no es equitativa y en algunos casos es desperdiciada, contaminada o afectada por una gestión inapropiada produciendo efectos

perjudiciales para las comunidades. Como resultado, un gran número de regiones sufren escasez de agua en el mundo actual. (Unesco 2016: Koberwein 2015).

DEMANDA DE AGUA

La demanda de agua es el volumen requerido por la población para uno o varios usos, el Estado garantiza a todas las personas el derecho de acceso a los servicios de agua potable, en cantidad suficiente y en condiciones de seguridad y calidad para satisfacer necesidades personales y domésticas. El uso de los recursos hídricos se encuentra condicionado a su disponibilidad así mismo establece que el uso del agua debe realizarse en forma eficiente y con respeto a los derechos de terceros, para uso primario, uso poblacional y uso productivo, promoviendo que se mantengan o mejoren las características físico-químicas del agua, el régimen hidrológico en beneficio del ambiente, la salud pública y la seguridad nacional. (Ley de Recursos Hídricos Ley N° 29338).

Estimar la demanda de agua es uno de los retos de quienes tienen a su cargo la administración y gestión, a pesar de su importancia, en la práctica, la demanda de agua potable y su variación se estima de manera muy aproximada. Tzatchkov, Alcocer-Yamanaka (2016), afirman que la estimación correcta de la demanda de agua potable representa una condición indispensable para la planeación y el diseño de los sistemas de suministro, que en gran medida determina las inversiones necesarias y calidad del servicio. Sostienen que la demanda está sujeta a variaciones interanuales, estacionales, semanales y diarias. La variación interanual se estima por la evolución de la demanda durante varios años vinculada a la dinámica de la población, alteraciones en su estilo de vida y, recientemente, por el cambio climático. La variación estacional está influenciada por el clima en las estaciones del año y la variación semanal muestra carácter cíclico con cierto patrón diario, que es similar entre un día y otro, con algunas diferencias para los fines de semana y días festivos.

La demanda interanual o de largo plazo sufre el efecto de los procesos de expansión de la urbanización, la industrialización, expansión de regadíos, el desarrollo de las actividades turísticas y los aprovechamientos hidroeléctricos han generado un fuerte incremento de la demanda de agua, superando a veces la oferta natural de este recurso. Al respecto Cantos, Pérez (2013) presenta una investigación, desde una perspectiva territorial, que valora la vinculación existente entre la oferta y la demanda de agua y la cuantificación y tarificación de ésta a través de los precios de la “Huella Hídrica”, en España.

OFERTA DE AGUA

El agua como recurso ha sido caracterizada desde diferentes perspectivas, como bien público, como bien económico y como bien común. Serrano, García y Marín (2012). El agua como bien económico es un producto de mercado, de elevado valor, tanto en su faceta como factor de producción, objeto de consumo (en la industria del agua embotellada), como en la gestión del abastecimiento y el saneamiento. Basteiro (2012), Conferencia Internacional sobre el Agua de Dublín (1992). Sin importar cómo se valore el agua, es un bien esencial para la vida.

Hasta fines del siglo XX, en la mayoría de lugares el agua no se compraba ni era intercambiada en un mercado. Pero en las primeras décadas del siglo XXI se han desarrollado mercados formales de agua; Clark (2007), presenta mercados de agua en las áreas occidentales de Estados Unidos, Australia y Chile. Los precios de agua en los mercados de Australia alcanzaron un máximo de cerca de 75 dólares por metro cúbico en diciembre del 2006, incrementándose 20 veces en un año, en parte debido a la larga sequía que afectó estos territorios. En el oeste de Estados Unidos, los precios del agua habitualmente están entre 3 y 10 dólares por metro cúbico. Este es sólo el coste del agua misma y no incluye el gasto de tratamiento o transporte. En algunas ciudades occidentales de USA, el agua es tan escasa que las ciudades venden los efluentes de las aguas residuales por

valor de hasta US\$ 1 el metro cúbico para que sea usada en regadío de jardines.

Analizar el valor económico del agua ha permitido establecer, en los diferentes foros en el ámbito mundial, cuatro importantes preocupaciones acerca del manejo de este recurso UNESCO (2013):

- a. El problema de orden ambiental relacionado con la disminución de los glaciares y el aumento en la masa oceánica.
- b. La diversidad y la creencia en el uso del recurso para lograr las metas del desarrollo del milenio y reducir el número de habitantes que padecen la escasez del agua.
- c. La aparición de agentes económicos privados que negocian con el recurso (transnacionales, empresas embotelladoras de aguas y operadores) y se oponen a la consideración de fomentar como derecho humano el acceso al agua.
- d. Considerar el principio de sustentabilidad del recurso y tarifas justas para garantizar el acceso a generaciones futuras.

Yepes & Klas Ringskog (2002) consideran que los factores endógenos determinantes de la demanda de agua para el caso del Perú dependen de (i) La política de inversiones en particular cobertura y calidad de los servicios de la empresa prestadora de servicios; (ii) la cobertura de medición y de reducción del agua no contabilizada; y (iii) la extracción en los pozos privados.

El incremento de la demanda de agua, por la presión sobre los recursos hídricos que anudado a los crecientes niveles de contaminación, ha conducido en los últimos tiempos a la sobreexplotación del agua, con sus consecuencias en la calidad. El crecimiento de las zonas urbanas y rurales implica la expansión de las redes de abastecimiento. En las zonas rurales soportan la presión por más alimentos con consecuencias directas en el incremento de la superficie de riego y el aumento en la producción agropecuaria, en las zonas urbanas la expansión industrial, la mala

gestión pública y los bajos costos del agua son factores que en algunos sectores explican el deterioro del recurso hídrico. El deterioro de la calidad del agua la vuelve no apta para el consumo humano, disminuyendo su abundancia y provocando efectos nocivos en la salud de quienes la consuman en esas condiciones.

GESTIÓN DEL AGUA

Desde la perspectiva de la gestión del agua, este recurso también puede ser considerado como un bien público y un derecho básico que no debe estar sujeto a la lógica del costo-beneficio, por lo que debe mantenerse bajo manejo del Estado y con participación social, Cevallos (2016).

Tradicionalmente, el sector público ha administrado la mayor parte de los sistemas de suministro de agua del mundo, pero desde la década de los ochenta del siglo XX en América del Sur se ha impulsado la privatización del servicio y a fines de la segunda década del siglo XXI, existen numerosos operadores privados alternando con los operadores públicos.

Los argumentos para la privatización de los servicios de abastecimiento urbano están en la debilidad financiera y de innovación del sector público para el proceso de inversión que demanda este servicio, se sostiene que el servicio de los operadores privados aporta más eficiencia, transparencia, la inversión y transferencia de tecnología. Frente a la lógica del mercado, los movimientos sociales y las organizaciones de la sociedad civil vienen reivindicando el reconocimiento del acceso básico al agua y al saneamiento como un derecho humano, cuya satisfacción debe gestionarse como un servicio público.

Durante varias décadas el pensamiento predominante para solucionar la crisis del agua fue dejar la gestión del líquido a la iniciativa privada. En este sentido, el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional han apoyado la expansión del poderío de corporaciones multinacionales, presionando a los gobiernos de todo el mundo a privatizar su sistema de

aguas como condición para obtener préstamos o reestructuraciones de sus deudas. Nieto (2011), Duran (2015). Sin embargo, se ha observado recientemente que la gestión de las aguas en manos de empresas privadas tampoco ha contribuido mucho a solucionar el problema. Por el contrario, se está generando mayor desigualdad social en el acceso al agua potable y enormes daños ambientales, debido a que nada obliga a las empresas transnacionales a garantizar el suministro de agua a todos los sectores sociales, ni tampoco a impulsar proyectos de desarrollo sustentable en el cuidado del agua en los países donde se establecen.

Entre las razones de la inoperancia del sector público se ubica a las tarifas que se cobran de los proveedores municipales que no cargan suficiente el precio del agua para cubrir su funcionamiento básico y los costes de mantenimiento. El precio que pagan las personas por el agua está subsidiado. Los subsidios al agua pueden ser muy grandes pero a menudo benefician sólo a las familias de ingresos más altos. Por ejemplo, los ingresos de agua en la ciudad de Delhi están a menos del 20% de lo que realmente se gasta cada año para proveer agua. Por término medio, en todo el mundo, casi el 40% de los proveedores municipales no cargan suficiente el precio del agua para cubrir su funcionamiento básico y los costes de mantenimiento. Clark (2007).

Desde otro ángulo Bustos (2014), hace un análisis de la acción colectiva en defensa del agua, presenta el historial de movilización en el país desde 1909 a 2009; movimientos que van desde la defensa por la gestión de acueductos comunitarios, hasta llegar al referendo por el agua como momento significativo de movilización, producto de estos movimientos es un consolidado del uso de herramientas jurídicas. También sostiene que las causas de la acción colectiva cambian ante la privatización y los nuevos marcos legislativos y la comercialización de bienes y servicios de recursos naturales, conllevando a un momento de apuesta política y de democracia participativa y directa, hacia la consagración del agua como derecho humano, a través de un referendo de iniciativa ciudadana,

el cual posicionó el tema en la agenda pública con el acceso a un mínimo vital de agua como mecanismo de efectividad del derecho al agua, el fortalecimiento de acueductos comunitarios y la discusión sobre el proceso legislativo del referendo.

La Convención de las Naciones Unidas de Lucha contra la Desertificación (CNULD) viene analizando la desertificación como una de las causas de conflicto y de inestabilidad a nivel mundial y pide medidas urgentes para apoyar a las comunidades en crisis. Sostiene que,

conforme cambia el clima lo hace también la faz de la Tierra, con efectos devastadores en las vidas de aquéllos que dependen de la tierra. Las zonas de producción de alimentos están cambiando, las cosechas están cayendo, el ganado está desapareciendo y los estanques, lagos, ríos y aguas subterráneas se están secando. En muchas áreas degradadas y dado que el cambio climático se combina con desafíos ya existentes, la situación se está complicando y está convirtiendo a la población que depende de la agricultura, el pastoreo y otros recursos naturales en emigrantes forzados. (CNULD 2014: 8).

Desde la perspectiva del desarrollo humano, el problema de la escasez del agua, es el derecho humano al agua, con cinco atributos que constituyen las bases para su seguridad: otorga el derecho a todos al agua suficiente, segura, aceptable, físicamente accesible y asequible para uso personal y doméstico.

Proporcionar acceso universal al agua es uno de los grandes desafíos del desarrollo que enfrenta la comunidad internacional a comienzos del siglo XXI. El acceso restringido constituye un freno al crecimiento económico, una fuente de profundas desigualdades basadas en la riqueza y el género y una de las principales barreras al rápido avance hacia los Objetivos de Desarrollo del Milenio. (PNUD 2006: 46).

La teoría del desarrollo sostenible plantea que acelerar el progreso hacia un suministro universal de agua es posible, pero el consumo y explotación del agua debe ser sustentable. En el centro de la idea de la sostenibilidad en el uso de los recursos se encuentra la proposición que sostiene que los sistemas de producción deben ser gestionados de manera que podamos vivir de nuestros recursos hoy sin erosionar la base de activos que vayan a heredar las generaciones futuras. Esto es vital para el desarrollo humano. Implícito en esta idea está el principio de la igualdad distributiva a través de las generaciones, la convicción de que tenemos una obligación frente a las generaciones futuras.

El PNUD (2006, 2015, 2017) y otras organizaciones han establecido la gestión del agua y las medidas preventivas para reducir el riesgo de escasez, que fueron plasmadas en la mayoría de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM). En el ODM 1 se establece que, “El acceso a agua para uso doméstico y productivo como agricultura, industria y otras actividades económicas, influyen directamente sobre la pobreza y la seguridad alimentaria.”

La Agenda 2030 incluye un objetivo específico sobre agua y saneamiento (ODS 6) que tiene por objeto “garantizar la disponibilidad y la gestión sostenible del agua y el saneamiento para todos.”

El ODS 6 amplía el enfoque de los ODM sobre agua potable y saneamiento para cubrir ahora todos los componentes de su ciclo, incluyendo la gestión del agua, de las aguas residuales y de los recursos de los ecosistemas.

Sin embargo, el agua, que hasta ahora no había sido considerada una causa de tensión y rivalidad, hoy su suministro se convierte en un asunto de seguridad internacional y en una cuestión esencial en la agenda de casi todos los gobiernos. También algunos autores sostienen que estos problemas relacionados al uso y explotación del agua pueden contribuir así a la inestabilidad local, lo cual, a su vez, puede

desestabilizar un país o toda una región. UNESCO (2013). De esta manera indirecta, el agua contribuye a las controversias internacionales y nacionales, aun cuando las partes en juego no estén en pugna explícitamente por el agua.

La crisis del agua es un problema global que afecta a todos los países, sin embargo, las naciones más pobres son las vulnerables y cuyos costos sociales son los más severos.

PROBLEMA

La población del Perú crece a un ritmo de 337,393 mil de personas al año (INEI, 2016) y se prevé que alcance los 32 824,358 millones en 2020, con 32% viviendo en Lima (10 provincias y 171 distritos). Al 30 de junio de 2015 el departamento de Lima tenía 9 millones 835 mil habitantes, el 90.4% concentrado en la provincia de Lima (8 890,792 habitantes) como símbolo histórico del centralismo peruano y el 9.6% distribuido en las 9 provincias (219,059 personas).

Tanto World Wildlife Found (WWFPerú), la Autoridad Nacional del Agua (ANA) y la Fundación Backus proyectaron que para el año 2040 los limeños (unos 15.4 millones, aproximadamente) consumirán un 28.6% más de agua que en la actualidad. En el mismo informe alertaron acerca de las brechas crecientes entre la oferta de agua potable en la capital y las demandas de una población en aumento. (WWFPerú, 2014).

Esta realidad está afectando no solo a Lima Metropolitana, sino también a sus provincias, tal es el caso del distrito de Sayán en la provincia de Huaura. Un distrito que se ha caracterizado por depender del agua del río Huaura y de las filtraciones que se producen por las lluvias en las partes altas, es una zona con muy poca lluvia durante el año, es una ciudad pequeña en expansión, por su clima templado y poseer la industria azucarera más importante de Lima después de Paramonga, ha ido creciendo como ciudad y al 2016 contaba con una población de 24,095 habitantes.

Tabla 2: Provincia de Huaura. Población total por distrito al 2016

Distrito	Habitantes	%	Distrito	Habitantes	%
Huacho	58,532	26.7	Caleta de Carquín	6,801	3.1
Huaura	35,373	16.1	Ámbar	2,737	1.2
Santa María	33,496	15.3	Paccho	2,189	1.0
Hualmay	28,589	13.1	Leoncio Prado	1,980	0.9
Sayán	24,095	11.0	Checras	1,781	0.8
Vegueta	22,031	10.1	Santa Leonor	1,455	0.7
	202,116	92.3		16,943	7.7
Población total	219,059			100.0	

Fuente: Elaboración propia con datos del INEI (2016)

En el distrito de Sayán, el crecimiento demográfico, la urbanización, la industrialización, el aumento de la producción y el consumo doméstico han generado una demanda de agua dulce cada vez mayor tanto para el uso consuntivo y no consuntivo. El primero se refiere al consumo general de agua que es tomada y devuelta a los sistemas que brindan el recurso. Esto incluye el uso en agricultura, industria, minería y el uso poblacional. Mientras que el segundo se refiere al uso del agua en su fuente, esto es para generar energía hidroeléctrica, tratamiento de agua, acuicultura y recreación, El distrito de Sayán actualmente presenta un déficit de atención de la demanda de agua y saneamiento en la zona urbana. Se prevé que al 2030 el riesgo será enfrentarse a un déficit de agua, si el actual escenario climático sigue igual; la preocupación es que no haya agua suficiente como para satisfacer las necesidades crecientes de la población.

El conocimiento de la oferta y de la demanda hídrica es de importancia crucial para la reducción del riesgo de afrontar una sequía en el corto plazo y para tomar acciones de prevención de pérdidas futuras lo cual contribuye al desarrollo sostenible. Sin embargo, las investigaciones al respecto en los gobiernos locales es muy escasa, razón por la cual consideramos pertinente esta investigación.

El objetivo general fue analizar los factores socioeconómicos de influencia en oferta y la demanda del agua potable para asegurar la sostenibilidad del crecimiento demográfico en ciudades pequeñas en expansión, caso: distrito de Sayán 2016-2017. Describir el crecimiento de la demanda de agua para el área urbana, analizar la oferta de agua en términos de cantidad y calidad de las diversas fuentes proveedoras vinculadas a la demanda de agua.

MÉTODO

El diseño de esta investigación corresponde a un trabajo no experimental. Tipo de investigación: por su finalidad es básica, por su profundidad es explicativa, por su naturaleza es mixta porque se utilizó técnicas cuantitativas y cualitativas.

Participantes

- Espacio temporal: comprende el período 2016-2017
- Espacio geográfico: departamento de Lima-provincia de Huaura, distrito de Sayán.
- Las técnicas empleadas fueron: entrevista y encuesta.
- Revisión de información de la empresa EMAPA Huacho

- a. Entrevista
- Población: Está conformada por actores claves.
 - Muestra: 10 líderes locales que influyen en la gestión del agua en el distrito, como el alcalde, cooperativas agrarias, etc.
 - Tipo de muestreo: no probabilístico e intencionado.
- b. Encuesta
- La unidad de análisis son los hogares del distrito de Sayán. La aplicación de la encuesta tiene como objetivo conocer la cobertura y hábitos del uso del agua.
 - Muestra: 30 hogares de la ciudad de Sayán.
 - Tipo de muestreo: según criterio del investigador, criterio de inclusión ser residente de Sayán más de 5 años y jefe de familia.

Instrumentos

- a. Recolección de datos e información, a través de las fuentes y centros de documentación que trabajan temas de abastecimiento y consumo del agua.
- b. Aplicación de guía de entrevista a los líderes que influyen en la gestión del agua. Esta guía tiene como objetivo recoger información acerca de la cobertura y potencial hídrico.
- c. Cuestionario de la encuesta, busca recoger información acerca de la percepción de los pobladores sobre el abastecimiento del agua en el distrito.

Procedimiento

La investigación tuvo tres fases.

- La primera fase comprendió una revisión de la documentación de mediciones del caudal de agua, estadísticas del consumo del agua.

- La segunda fase comprendió el trabajo de campo para aplicar las encuestas y las entrevistas.
- La tercera fase consiste en el procesamiento de la información y preparación del informe final, cuyos resultados evidenciarán el cumplimiento de nuestros objetivos.

RESULTADOS

1. Evaluación de los aspectos sociales de influencia en la oferta y demanda del agua en Sayán

- El crecimiento de la población.
- Transformaciones en el uso del suelo expansión urbana
- Externalidades en la cuenca del río Huaura
- Gestión del agua

1.1 Crecimiento de la población del distrito de Sayán 2000-2015

La población del distrito de Sayán evidencia una tendencia creciente en términos absolutos, el año 2000 tenía 21,322 habitantes al 2015 el número de habitantes llegó a 24,095 y se espera que al 2020 se llegue a los 25,907. La tasa de crecimiento quinquenal de 5% disminuye al 3.8% lo que están por encima del promedio nacional (Fig.1) Las razones que explican este hecho están en las corrientes migratorias de la sierra y selva y en menor medida por el crecimiento vegetativo de la población. (INEI: 2016).

Sayán se levanta sobre un territorio que tiene una extensión de 1,310.77 Km² para la totalidad de su población, siendo la densidad población en el año 2000 de 16.7 habitantes/km², al 2020 se espera que sea de 19.09 habit./km² (Tabla 3).

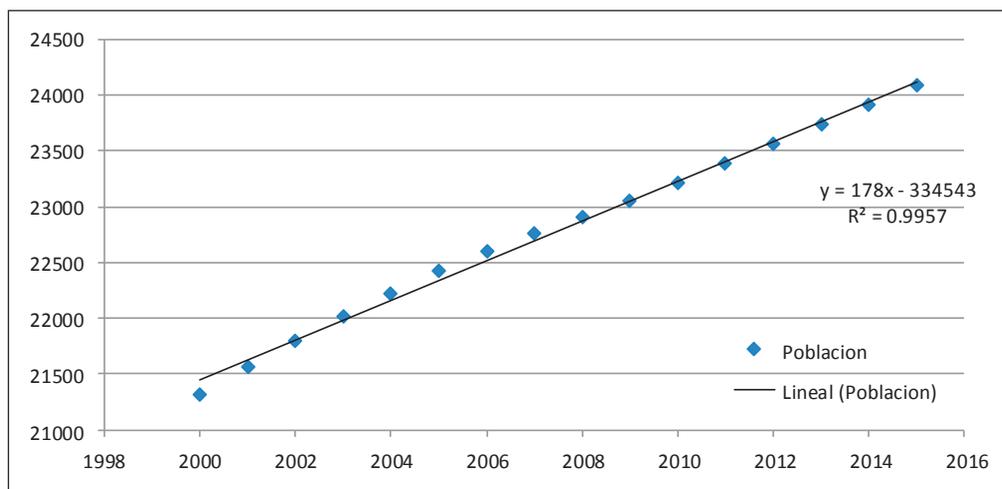


Figura 1: Distrito de Sayán. Crecimiento proyectado de la población 2000- 2025

Fuente: Elaboración propia con datos de EMAPA HUACHO

Tabla 3: Distrito de Sayán, densidad de población 2000-2020

Año	Población	Tasa de crecimiento quinquenal (%)	Densidad* (Hab/km ²)
2000	21,322		16.27
2005	22,422	5.2	17.11
2010	23,214	3.5	17.71
2015	24,095	3.8	18.38
2020	25,017	3.8	19.09

*Sayán tiene una extensión de 1,310.77 Km²
Fuente: Elaboración propia con datos del INEI

1.2 Expansión urbana

Este proceso de modificación de la estructura económica de la provincia de Huaura trajo aparejadas profundas transformaciones sociodemográficas que afectaron tanto a la dinámica (crecimiento vegetativo y migratorio) como a la estructura de la población (composición biológica, población activa).

En primer lugar, se produjeron fuertes trasvases de mano de obra desde el medio rural hacia las principales ciudades como Sayán, Andahuasi y

Santa Rosa, lo cual ocasionó un rápido aumento de población en las áreas receptoras. (Tabla.4).

En el distrito de Sayán existen 173 centros poblados en sus diversas categorías (cuadro) un solo pueblo que es la capital del distrito de aproximadamente 7,000 habitantes que es una población urbana, se observa asimismo una tendencia hacia la urbanización, pero sigue teniendo una población dispersa y, fundamentalmente rural (167 centros poblados son rurales), es muy alta como para no ser tomada en cuenta, en la práctica coexisten

distritos que tienen una o más localidades urbanas y al mismo tiempo, muchas localidades y población rurales.

En segundo lugar, el cambio en el uso del suelo por el surgimiento de actividades económicas, el fortalecimiento de otras y el paulatino abandono de actividades tradicionales como la ganadería y la agricultura en pequeña escala. (Fig.3).

1.3 Cambios en el uso del suelo

El movimiento de la población y el cambio en las actividades económicas implica cambios importantes en los usos del suelo: superficies

destinadas a la producción agrícola ganadera que se convierten en espacios destinados a las viviendas y actividades económicas básicamente comerciales, construcción de infraestructura y ampliación de redes de servicios (rutas, caminos, tendido eléctrico y telefónico, gas, agua, etc.).

La población urbana en el año 2000 era el 29.4%, mientras que la población rural casi la triplicaba con 70.6%. Situación que se invierte para el año 2012 la población rural solo representaba el 27.6%, mientras que la población urbana el 72% (Fig.2)

Tabla 4: Distrito de Sayán. Centros poblados según categoría al 2017

Categoría del Centro poblado	Centros poblados		Área de residencia	
	Cantidad	%	Urbano	Rural
Pueblo	1	1	1	
Caserío	26	15		26
Unidad agropecuaria	69	40		69
Anexo	8	5	2	6
Blanco	25	14		25
Otros	40	23		40
Cooperativas	2	1	1	1
Asentamiento humano	2	1	2	
Total	173	100	6	167

Fuente: Elaboración propia con datos de la Municipalidad de Sayán

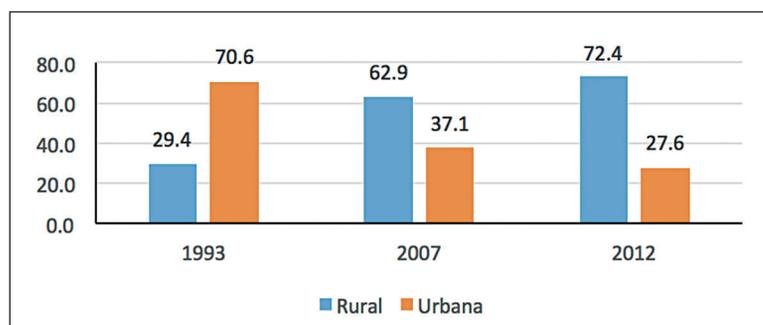


Figura 2: Distrito de Sayán. Crecimiento de la población urbana y rural (%): 2000- 2012

Fuente: Elaboración propia con datos del INEI



Figura 3: Distrito de Sayán expansión urbana al 2017

Fuente: Elaboración propia con datos de Google earth.

1.4 Externalidades

El agua como bien económico es un producto que se comercia en el mercado; el mercado del agua no es de competencia perfecta por el contario presenta distorsiones, en algunos casos es un monopolio y en otras es un oligopolio y además evidencia fallas de mercado: externalidades, asimetrías de información, bienes públicos y otras.

El río Huaura que es la fuente proveedora principal del distrito de Sayán tiene un recorrido aproximado de 158.3 Km, se divide en dos cuencas, la cuenca alta y la cuenca baja. La cuenca alta tiene un área de 3,015 km² por encima de la cota 1,800 m.s.n.m. y la cuenca baja denominada cuenca húmeda cuenta con un área total de 4,770 km².

La cuenca alta soporta las externalidades que se originan por las actividades de la producción minera, que utilizan como insumo el agua y los desechos y relaves se arrojan al río Huaura o se depositan en sus riberas, contaminando las aguas y afectando toda forma de vida. (Resolución Directoral N° 145-2011-ANA-DGCRH).

Las lagunas Surasaca, Cochaquillo, Patón, Coyllarcocha y Mancancocha, ubicadas a una altura de 4,500 m.s.n.m. que son tributarias del río Huaura, se encuentran también dentro del radio de influencia de la actividad minera.

Igual efecto generan las aguas servidas de la población de Oyón, Churín, que son arrojadas al río Huaura. Se suma las externalidades de las tres hidroeléctricas que se han construido a lo largo de su recorrido así como también los efluentes líquidos que provienen de las distintas actividades de la agricultura cargadas de fertilizantes agrícolas y plaguicidas, etc. y la acción del turismo en las aguas termales, cuyos vertimientos de basuras y desmontes u otros son arrojados a las orillas del río. Todos estos componentes son fuentes de contaminación, presentan elementos y sustancias con características físicas, químicas y bacteriológicas que afectan las condiciones del agua y el bienestar de las personas en la parte baja de la cuenca. (Fig.4).

La presencia de las fallas de mercado genera que los mercados no alcancen los resultados eficientes o similares a los que se registrarían en un mercado perfectamente competitivo.



Figura 4: Cuenca del río Huaura localización de las zonas de las externalidades

Fuente: Elaboración propia con datos de EMAPAHUACHO, los puntos rojos son hidroeléctricas.

1.5 Gestión

La gestión del agua es un proceso que consiste en tomar medidas y evaluar consumos y ahorros de agua. Algunas de estas prácticas incluyen el registro del uso del agua, el establecimiento de metas y el uso de dispositivos que utilicen el agua en forma eficiente. Para este fin se ha creado en el Perú el Sistema Nacional de Gestión de los Recursos Hídricos y está conformado por el conjunto de instituciones, principios, normas, procedimientos, técnicas e instrumentos mediante los cuales el Estado desarrolla y asegura la gestión integrada, participativa y multisectorial, el aprovechamiento sostenible, la conservación, la preservación de la calidad y el incremento de los recursos hídricos.

Los actores que integran el Sistema Nacional de Gestión de los Recursos Hídricos son:

Normativos: Los ministerios del Ambiente; Agricultura; Vivienda, Construcción y

Saneamiento; Salud; Producción; y de Energía y Minas.

Reguladores: Los gobiernos regionales y gobiernos locales a través de sus órganos competentes. La Superintendencia Nacional de Servicios de Saneamiento (SUNASS) es un organismo público descentralizado, creado por Decreto Ley N° 25965 que se encarga de regular el abastecimiento de agua potable, el alcantarillado sanitario y disposición sanitaria de excretas. Determina las tarifas que pagan los usuarios de los servicios públicos de saneamiento; estas tarifas deben cubrir el costo de operación y mantenimiento así como las inversiones que realicen las empresas prestadoras.

Usuarios: Las organizaciones de usuarios agrarios y no agrarios; las comunidades campesinas y comunidades nativas y las entidades públicas vinculadas con la gestión de los recursos hídricos.

Operadores: Las entidades operadoras son las Empresas Prestadoras de Servicios de Saneamiento (EPS) constituidas con el propósito exclusivo de brindar los servicios de agua potable, alcantarillado sanitario y disposición sanitaria de excretas en el Perú. (Actualmente hay 50 EPS, 49 son operadores públicos y un operador privado). La empresa operadora en el caso de Sayán es EPS EMAPAHUACHO.

2. Evaluación de los aspectos geo-económicos de influencia en la oferta y demanda del agua en Sayán

2.1 Fuentes de producción de agua

En el distrito de Sayán, las principales fuentes de agua son el río Huaura y el río Chico (con agua solo los meses de enero a marzo), los manantiales, la lluvia y las aguas subterráneas.

- a. El río Huaura, es una de las fuentes más importantes de agua para el consumo humano, los animales y para las actividades económicas como la agricultura y la ganadería y la nascente industria hidroeléctrica. Sus tributarios son los riachuelos del distrito que se forman por las aguas de deshielo de los glaciares y las lagunas de la cuenca alta (laguna Surasaca 21.7 MMC útil, laguna de Cochaquillo 25.7 MMC y laguna Patón 5.7 MMC.). La capacidad máxima de captación del valle se estima en 40.68 m³ /s, el caudal medio mensual del río Huaura es de 25.3 m³ /s.
- b. El río Chico de 1.8 m³ /s (afluente más importante de las 15 existentes) se presenta de octubre a abril, alcanzando su máximo nivel de precipitación en enero y febrero. El periodo de estiaje comienza en agosto y se extiende hasta diciembre, llegando a un mínimo en julio y agosto.
- c. Precipitación pluvial el escurrimiento natural se origina como consecuencia de las precipitaciones estacionales que ocurren en la cuenca alta y del deshielo de los nevados. La precipitación pluvial varía desde escasos milímetros en la costa árida y desértica,

próxima al mar, hasta alrededor de los 1,500 mm, en la cuenca alta, por encima de la cota 4,800 m.s.n.m.

- d. Los manantiales, formados por los deshielos que alimentan la napa freática de la zona, son aprovechados por los productores para irrigar sus parcelas, mediante la canalización de sus aguas.
- e. Aguas subterráneas es otra de las fuentes más importantes que abastece de agua para ser potabilizada y que abastece a los principales centros poblados de los distritos de la provincia de Huaura. Estas aguas son aprovechadas a través del sistema de pozos. En el distrito de Sayán se cuenta con 186 pozos entre tubulares (37) mixtos (12) y a tajo abierto (137), pero solo se utilizaban 137 (ATDR 2005).

2.2 Infraestructura de producción del sistema de agua potable

La oferta del agua está en manos de la Empresa Prestadora de Servicios de Saneamiento (EPS), Empresa Municipal de Agua Potable y Alcantarillado de la provincia de Huaura - Huacho –Domingo Mandamiento Sipán - EMAPA HUACHO S.A., atiende los servicios de saneamiento a la localidad de Huacho, Sayán y Végueta a una población total de 136,204 habitantes.

2.2.1 Captación de agua cruda

El sistema de agua potable capta el agua a partir del acuífero de la localidad de Huacho. El agua subterránea es extraída del subsuelo a través de 9 pozos, cuyos equipos de bombeo de alimentación eléctrica operan en promedio 21 horas diarias. (Tabla 5)

En el caso de Sayán el agua se capta del acuífero de la localidad de Sayán a través de un solo pozo conocido como estación de bombeo –Emilio Aldana Pantal y la envía al reservorio de 460 m³. Su equipo de bombeo de alimentación eléctrica opera en promedio 10 horas diarias. Dicho pozo tiene una antigüedad aproximada de 70 años.

El volumen producido es determinado a partir de un macromedidor instalado en el árbol de descarga del pozo.

El pozo tubular N° 1 Emilio Aldana Pantal tiene 31.50 metros de profundidad, con un nivel estático de 14.15 metros, caudal de 23.lps, nivel dinámico de 19.70 metros; y cuya cobertura abarca toda la localidad de Sayán e impulsa el agua al reservorio.

El horario de bombeo depende de la demanda de agua de la población, sin embargo en promedio existen dos turnos de bombeo: de 03:00 a 07:00 horas y de 11:00 a 16:30 horas. El

volumen mínimo que la EPS permite mantener en el reservorio es 100 m³ a fin de mantener las horas de abastecimiento con presiones adecuadas. La válvula de control de la línea de aducción del R-1 permanece abierta las 24 horas del día.

Tratamiento de agua cruda se realiza inyectando cloro gas (balón de 68 kg) en el mismo árbol de descarga del pozo, para obtener agua potable.

La conducción del agua potable se realiza por gravedad a través de una línea de 605 ml hasta el reservorio, de 56 años de antigüedad que se ubica en el cerro de la APV –El Catalino.

Tabla 5: Provincia de Huaura. Características técnicas de la captación del agua

Captación	Caudal de bombeo (l/s) (B)	Potencia de equipo de bombeo (HP) (C)	N° de horas de bombeo diario en promedio (h/d) (D)	Caudal equivalente a 24 horas(l/s) (E=B*D/24)
(A)	(B)	(C)	(D)	(E=B*D/24)
Pozo 1	31	75	20	26
Pozo 2	36	75	23	35
Pozo 3	59	75	18	44
Pozo 4	38	50	20	32
Pozo 5	29	100	24	29
Pozo 6	14	75	24	14
Pozo 7	12	40	21	11
Pozo 8	14	25	17	10
Pozo 9	24	75	4	4
Total	257	590		

Fuente EMAPA HUACHO S.A

2.2.2 Calidad de la prestación de los servicios de agua potable

Continuidad de la distribución de agua potable es de 24 horas por día, con una presión promedio de 18.90 mca, sin embargo cabe precisar que las presiones oscilaron en el rango de 5.8 - 40.6 mca.

En opinión de los pobladores es necesaria la renovación de redes de agua potable debido a que no tienen un suficiente enterramiento y son de los siguientes materiales: asbesto cemento

y fierro fundido. Los casos principales son: AA.HH. Buenos Aires, calles de Cercado, José Balta, Pueblo Nuevo, Comercio, Grau, 12 de diciembre, Causal, Soledad y La Pampilla.

Conexiones domiciliarias de agua potable. A setiembre del 2012, EMAPA HUACHO contaba con 1,538 conexiones domiciliarias.

La EPS estima que el 59% de ellas tiene una antigüedad de 20 - 25 años. Asimismo, existe aproximadamente un 10% de las cajas

portamedidor en mal estado, siendo de PVC y pre fabricado con ladrillo.

2.3 Producción de agua potable

a. La producción del agua en el distrito de Sayán presenta una tendencia creciente con alta variabilidad en la tasa de crecimiento, haciendo una proyección, si se mantienen las actuales condiciones estaría en la fase ascendente de un ciclo de producción llegando a la cima para descender en los siguientes años. (Fig.5).

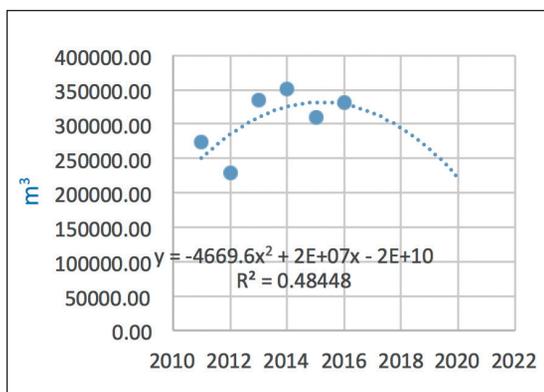


Figura 5: Distrito de Sayán. Producción proyectada de agua potable 2011-2016

Fuente: Elaboración propia con datos de EMAPAHUACHO

Tabla 6: Distrito de Sayán. Producción de agua potable 2011-2016

año	Volumen de Producción anual (m³/año)	Tasa de crecimiento (%)	Caudal (l/s)
2011	273,548.00		2.20
2012	229,501.91	-16.10	2.20
2013	335,467.00	46.17	2.20
2014	351,035.00	4.64	26.42
2015	309,937.00	-11.71	25.64
2016	331,242.00	6.87	24.63

Fuente: Elaboración propia con datos de EMAPAHUACHO

b. Producción de agua cruda mensual comparada con producción de agua potable para el año 2016, tiende a converger lo que significa un mayor consumo de agua potable frente a una producción con tendencia a la baja (Fig.6).

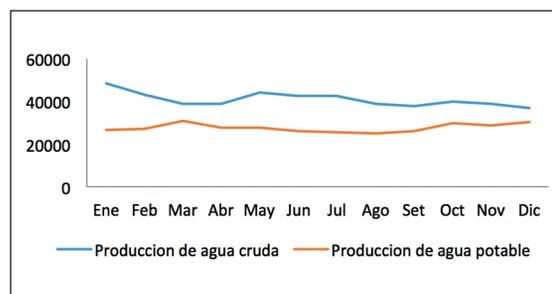


Figura 6: Distrito de Sayán. Producción de agua potable en corto plazo 2016

Fuente: Elaboración propia con datos de EMAPAHUACHO

c. Producción per cápita de agua potable en el largo plazo en el periodo 2004-2014 de la EMAPA Huacho tiende a ser creciente en los últimos años para el año 2004 la producción fue de 159 l/hab/día, diez años después estaba produciendo 190 l/hab/día. Haciendo un comparativo con la empresa más grande del Perú Sedapal, que abastece de agua potable a la mega ciudad de Lima Metropolitana, la producción de esta empresa tiende a descender, en el año 2014 producía 256 l/hab/día; al 2014 producía 206 l/hab/día, una las razones es el incremento sustantivo de la población y el proceso de urbanización. (Tabla 7).

Tabla 7: Distrito de Sayán. Producción per cápita de agua potable de EMAPA Huacho

Empresa	(Litros/habitante/día)	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Emapa Huacho S.A.		159	154	156	156	154	128	488	180	178	187	190
Sedapal S.A.		256	271	272	261	250	232	228	229	220	210	206

Fuente: Elaboración propia con datos de EMAPAHUACHO

d. Producción del agua y población en el distrito de Sayán, (Fig. 7) se observa que la producción de agua no está creciendo al ritmo que crece la población, la población tiene un crecimiento más rápido y se

empieza a visualizar la aparición de un déficit de la producción, la línea roja que representa a la población cruza a la línea de la producción del agua y se coloca por encima de ella para el año 2016.

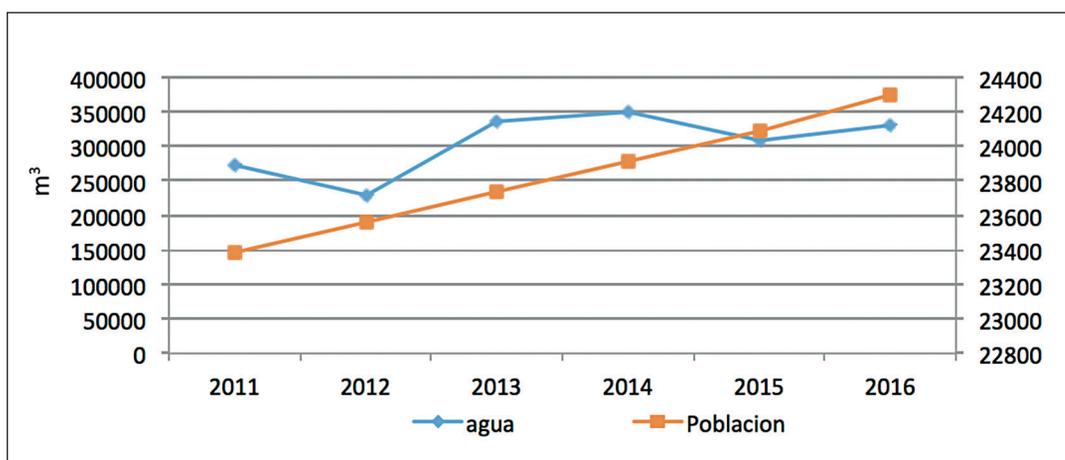


Figura 7: Distrito de Sayán. Producción de agua potable y población 2011- 2016

Fuente: Elaboración propia con datos del INEI; Municipalidad de Sayán y EMAPAHUACHO. Encuesta

2.4 Estructura de precios del agua en Sayán

La empresa EMAPA Huacho presenta una estratificación de precios en tres categorías: a) Residencial- Social; b) Residencial -doméstico; c) No residencial- comercial; d) No residencial industrial y e) No residencial estatal, (Fig.8).

En el gráfico se observa que el precio que se paga es bajo y la mayoría de la población se ubica en los tres primeros rangos de la categoría residencial con un consumo menor a 20.

Tabla 8: Distrito de Sayán. Tarifas por el consumo de agua potable al 2017

Categoría	Rango (m ³)	Costo (s/m ³)
Residencial		
Social	0 a más	1.0206
Doméstico	0 a 10	1.0206
	10 a 20	1.3797
	20 a más	2.6060
No residencial		
Comercial	0 a 30	2.6060
	30 a más	5.1749
Industrial	0 a 60	3.6505
	60 a más	5.1749
Estatál	0 a 50	1.7932
	50 a más	2.6060

Fuente: Elaboración propia con datos de la encuesta

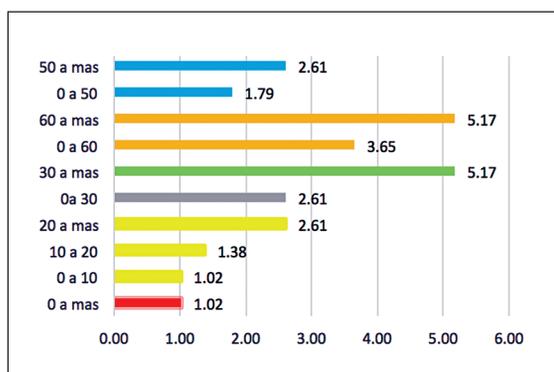


Figura 8: Distrito de Sayán. Tarifas por el servicio de agua potable 2017 (S/. m³)

Fuente: Elaboración propia con datos de la encuesta

Con los datos recogidos en la encuesta, la población percibe que el precio si es bajo un 50% un 34 % adecuado y solo un 15 % es caro. (Fig.9)

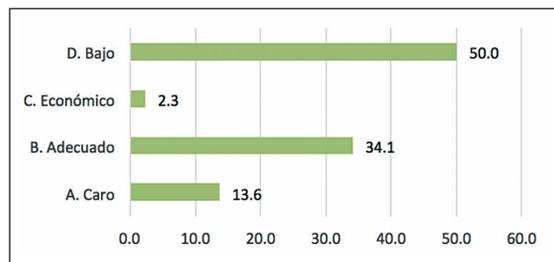


Figura 9: ¿Cómo considera el pago del servicio del agua (recibo)? (%)

Fuente: Elaboración propia con datos de la encuesta

2.5 Demanda del agua en Sayán

La demanda de agua de consumo humano de la ciudad de Sayán se abastece de las siguientes fuentes: el 61.7% de la población en el año 2013 era atendida por red pública, un 13% consume agua del río y el resto de la población de pilón y camión cisterna.

Esta situación evidencia una brecha dentro del concepto de seguridad frente al agua, existe un 38% que está excluida de gozar de los servicios del agua potable. (Fig.10)

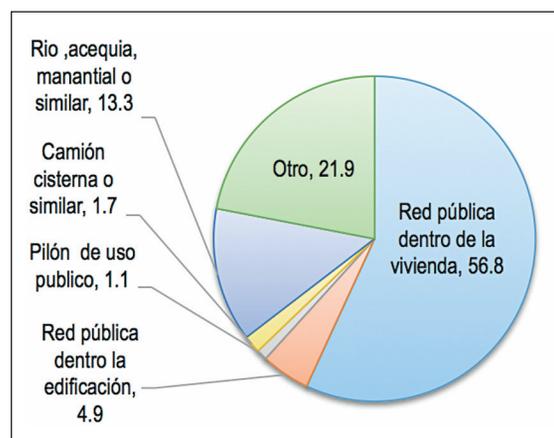


Figura 10: Distrito de Sayán. Fuentes de abastecimiento del agua para consumo humano 2017 (%)

Fuente: Elaboración propia con datos de la encuesta

La población de Sayán es creciente e igual que el proceso de urbanización, con una influencia directa sobre el incremento de la demanda,

un indicador de este fenómeno es el aumento de las conexiones domiciliarias, en la fig.11 se aprecia un incremento sustantivo de las

conexiones domiciliarias de los servicios de agua y alcantarilla.

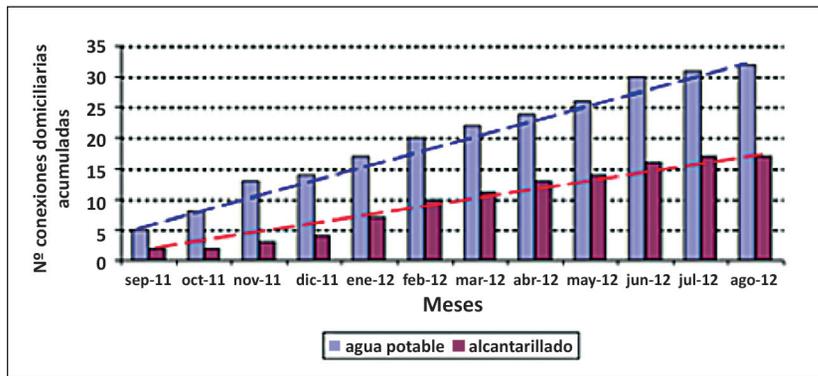


Figura 11: Distrito de Sayán. Conexiones domiciliarias nuevas por el crecimiento natural de población setiembre 2011 y agosto 2012

Fuente: EMAPA HUACHO S.A: Elaboración de SUNASS.

2.6 Percepción de la población respecto al servicio de agua potable

A partir de los datos recogidos por la encuesta a la población con respecto a la calidad del agua en cuanto a turbiedad, color y sabor el 14% considera que es buena el 41 % es regular y un 32 % que es mala. (Fig.12)



Figura 12: Percepción de la población con respecto a la calidad del agua (turbiedad, color y sabor) (%)

Fuente: Elaboración propia con datos de la encuesta

En relación a la continuidad del servicio del agua consideran que el 15% es bueno, el 65% es regular y un 5% es malo. (Fig.13)

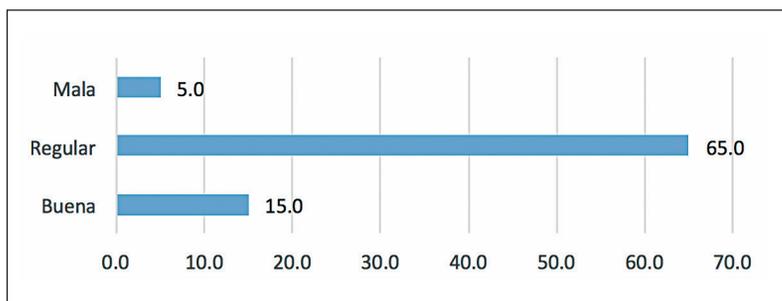


Figura 13: La continuidad del servicio del agua (%)

Fuente: Elaboración propia con datos de la encuesta

Las mayores quejas y reclamos de la población se presentan por el servicio de mantenimiento de la red, como atoros o roturas de cañerías. El

64 % de la muestra considera que el servicio es de regular a menos, el 36% opina que el servicio que recibe de la empresa es bueno (Fig.14)

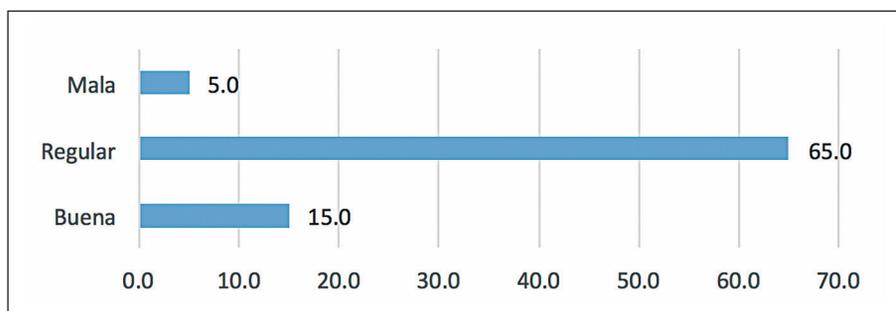


Figura 14: La atención y servicio que recibe del personal técnico de la empresa (cuando realiza reclamos y reparaciones) (%)

Fuente: Elaboración propia con datos de la encuesta.

DISCUSIÓN

Una evaluación de la oferta y demanda de agua, aborda la relación entre población y recursos agua como parte de una dinámica más general de la producción social del espacio y el territorio en un entorno de cambio climático y de riesgo de escasez de recursos hídricos.

Las relaciones entre los grupos humanos y su entorno que, además del ambiente físico, está constituido por el conjunto de fenómenos localizables y distribuidos en el espacio alteran sus características especialmente en espacios no metropolitanos. Los desafíos que se presentan para la realidad socio espacial de estas localidades son múltiples, algunas de ellas pasan por declive demográfico, pérdida de centralidad y otras se van convirtiendo en foco de atracción.

Como resultado de esta evolución los límites entre las ciudades y las zonas rurales son a menudo borrosos y cambian con la caída de los costos de transporte y la creciente utilización de las telecomunicaciones y de tecnología de internet, lo que permite a la gente trabajar en las ciudades mientras sigue viviendo en

zonas rurales coincidiendo con el trabajo de Dourojeanni.

Jouravlev (2000) y Vázquez (2006) sostienen que los conceptos de espacio y territorio son dos ejes claves de la reflexión geográfica, cuando se relaciona a los grupos humanos con su entorno, señalan el espacio como una extensión de la superficie terrestre, mientras que el concepto de territorio introduce la idea de apropiación y utilización del espacio en términos sociales, económicos y políticos. De esta manera, un espacio es territorializado cuando un grupo humano se implanta de forma duradera y realiza actividades que transforman el espacio en territorio, al modificarlo y dotarlo de nuevos elementos que constituyen su configuración.

En el caso de la región Lima provincias, distrito de Sayán, se observa una evolución y transformación de la zona rural; la agricultura que es una de las actividades fundamentales que tiende a la modernización y especialización también hay una pérdida de importancia de la ganadería extensiva, las pequeñas localidades están en proceso de convertirse en ciudades, como el centro poblado de Andahuasi y Santa Rosa.

En este contexto y dado que el manejo del agua va más allá de las fronteras administrativas, es fundamental la revisión de los conceptos sobre pueblo, ciudad etc. para la comprensión de estos espacios y sus necesidades, en este aspecto, es posible coincidir con lo explicado por la OCDE (2015) en una publicación sobre la gobernanza del agua, que es necesario mirar más atentamente a los desafíos y las buenas prácticas para la gestión del agua en la escala pertinente, ya sea a nivel “per-urbano”, metropolitano, de cuenca o de subcuenca. Dado que la política del agua trascienda las fronteras administrativas, las ciudades por sí solas no pueden hacer frente a la magnitud de los retos vinculados a las dinámicas económicas, sociales y ambientales. Ellas necesitan realmente sus zonas de influencia, no sólo porque las cuencas hidrográficas atraviesan las fronteras administrativas, sino también porque las nuevas formas de cooperaciones, público-público, privado-privado y público-privado pueden ayudar a gestionar mejor el agua como responsabilidad compartida.

La ciudad de Sayán evidencia un incremento de la población y proceso de urbanización acelerado que influyen en la demanda de agua y su disponibilidad. Se evidencia ya un déficit de oferta de agua lo que induciría a una sobre explotación del único pozo que abastece de agua a la ciudad como afirma la OCDE (2014). Investigaciones recientes confirman la disminución de los suministros de agua subterráneos y se estima que un 20 % de los acuíferos del planeta están sobreexplotados, algunos de manera extrema.

Según OCDE 2015; ONU-HABITAT 2007, la creciente demanda de agua municipal impulsa a sus administradores a reconsiderar el enfoque tradicional de la gestión del lado de la oferta. Fortalecimiento de la demanda de agua mediante la mejora de la eficiencia del uso del agua tal como se ha adoptado como un objetivo clave en las regiones áridas, en particular. Selmin; Mat, (2010) El crecimiento de la población, y el crecimiento urbano conlleva unos desafíos sin precedentes entre

los que la falta de suministro de agua y saneamiento es el más urgente y lesivo.

Así mismo los impactos humanos en la cantidad y la calidad del agua disponible dañan gravemente esta capacidad de recuperación, lo que conduce al riesgo de un estado más vulnerable.

Las aguas del río Huaura a lo largo de la cuenca sufre los efectos de la actividad minera, la contaminación producida por la agricultura, la industria del turismo y las aguas residuales domésticas, todos estos factores están provocando que los recursos hídricos, tanto superficiales como subterráneos, sean cada vez más escasos y de peor calidad en la cuenca de Huaura lo cual se ha traducido en un déficit de abastecimiento para la población. Se suma la actividad de las hidroeléctricas que si bien son fuente generadora de beneficios económicos, afecta el caudal que desempeña un papel importante, servir de hábitat para los peces y la vida silvestre ribereña, etcétera. Los beneficios de tales usos pueden ser elevados en comparación con los de los usos extractivos.

Esta situación demanda medidas de protección sobre el caudal y el ambiente como el establecimiento y control de las normas de calidad del agua con fines de uso así como de protección ambiental (normas de calidad ambiental) y de las normas de calidad del caudal de retorno (normas de emisión). Es esencial asegurar, además, que la regulación de la calidad del agua se integre en la administración y gestión de derechos de agua. (Dourojeanni; Jouravlev, 2000).

CONCLUSIÓN

Dos son los principales desafíos en materia de agua que afectan a la sostenibilidad de la ciudad de Sayán asegurar el acceso a agua saludable y a saneamiento y asegurar la calidad del agua del río Huaura. Estos problemas conllevan enormes consecuencias para la salud y el bienestar humanos, la seguridad, el medio ambiente, el crecimiento económico y el desarrollo.

Se recomienda sensibilizar a la población de la necesidad de proteger el medio ambiente y de cuidar el agua cuando esta se usa y mejorar el sistema de abastecimiento de la ciudad todo ello para asegurar su sostenibilidad.

REFERENCIAS

- Autoridad Nacional del Agua (ANA) (2012). *Política y Estrategia Nacional de Recursos Hídricos del Perú*. http://www.ana.gob.pe/sites/default/files/default_images/politica_y_estrategia_nacional_de_recursos_hidricos_ana.pdf.
- ANA(2011) *Resolución Directoral N° 145-2011-ANA-DGCRH*.Lima
- Basteiro,L (2012). El agua, como la vida, no es una mercancía. Propuestas de implementación del derecho humano al agua y al saneamiento, y luchas contra la privatización. En, Revista Ecologistas en Acción p 6-9. Disponible en <https://esf-cat.org/wp-content/uploads/2017/03/El-agua-como-la-vida-no-es-una-mercancia-1.pdf>.
- Bustos, I. J. (2014) Collective action for water in Colombia and the referendum as direct democracy approach. En revista Análisis Político; Bogotá 27.80 (Jan-Apr 2014): 79-103. <https://search.proquest.com/docview/1660332204/9A62FB6E5F9A489APQ/5?accountid=14747>
- Clark, D. H. (2007) El precio del agua está aumentando en todo el mundo. En Alerta 3 - 2007 Earth Policy Institute. Disponible en www.earth-policy.or
- Cantos, J. O.; Pérez, M. (2013) Las demandas de “Huella Hídrica” y su precio, en España: Diferencias territoriales/The demands of “Water Footprint” and its price, in Spain: Territorial differences. En Anales de Geografía de la Universidad Complutense; Madrid33.2 (2013): 41-79.
- Cevallos D. (2016) Desciende la inversión privada en el manejo hídrico en América Latina, debido a los altos riesgos políticos y financieros, advierten expertos. En Red Interamericana de Recursos hídricos -Nodo Cono Sur.13-03.2017. En http://conosur-rih.net/noticia_vista.php?id=2152
- Conferencia Internacional sobre el Agua y el Medio Ambiente (CIAMA) (1992) Declaración de Dublín sobre el Agua y el Desarrollo Sostenible. Disponible en <http://www.uc.org.uy/ambiente/di0192.htm>.
- Congreso de la Republica de Perú (20) *Ley de Recursos Hídricos Ley N° 29338*. Disponible en http://www.ana.gob.pe/sites/default/files/publication/files/ley_29338_0.pdf
- Convención de las Naciones Unidas de Lucha contra la Desertificación (CNUDL). (Enero 2014). *La desertificación esa invisible línea de frente*. http://www.unccd.int/Lists/SiteDocumentLibrary/Publications/Final_Security_SPA%2018_march_14%20low%20res.pdf.
- Dourojeanni, A; Jouravlev, A. (2000) La regulación de los efectos externos de las transferencias de agua en Chile. En Revista Debate Agrario; Lima 31 (Aug 2000): 99-141,204-205.
- Duran, G. (2015) Water and Poverty in Santiago de Chile. Morphology of inequity in the distribution of household consumption of drinking water. EURE, Revista Latinoamericana de Estudios Urbano Regionales; Santiago 41.124 (Sep. 2015): 225-246.
- Instituto Nacional de Estadística e informática. INEI (2015) *Perú: Anuario de Estadísticas Ambientales 2015*. https://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/publicaciones_digitales/Est/Lib1342/libro.pdf

- Instituto Nacional de Estadística e informática. INEI (2016) *Perú: Compendio estadístico 2015* https://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/publicaciones_digitales/Est/Lib1253/compendio2015.html.
- Koberwein, A. (2015) Escasez de agua y apropiación de la tierra en las sierras chicas de Córdoba, Argentina *Antípoda: Revista de Antropología y Arqueología*; Bogotá 23 (Sep-Dec 2015): 139-159.
- Congreso de la República del Perú. *Ley de Recursos Hídricos Ley N° 29338*.
- Munevar, W. G. (2015) Gestión y valor económico del recurso hídrico. En *Revista Finanzas y Política Económica*; Bogotá 7.2 (Jul-Dic 2015): 279-298.
- <https://search.proquest.com/docview/1781335066/13BB88CF9AC04D44PQ/2?accountid=14747>.
- Nieto, N (2011) La gestión del agua: tensiones globales y latinoamericanas. En *Política y Cultura*; México City 36 (Fall 2011): 157-176.
- <https://search.proquest.com/docview/1710789194/1DF178943B114578PQ/3?accountid=14747>.
- OCDE (2015a) Principios de Gobernanza del Agua de la OCDE Junta Directiva de Gobernanza Pública y Desarrollo Territorial. Con el beneplácito de los Ministros en la Reunión del Consejo Ministerial de la OCDE el 4 de junio de 2015. Disponible en <https://www.oecd.org/cfe/regional-policy/OECD-Principles-Water-spanish.pdf>.
- OCDE (2014) *AguayEnergía. DatosyEstadísticas*. Disponible en <file:///g:/2017%20informe%20%20semestral/lecturas/ocde%202015%20agua%20y%20energia.pdf>
- PNUD (2006) *Informe Sobre Desarrollo Humano 2006, Más allá de la escasez: Poder, pobreza y la crisis mundial del agua*. Disponible en http://hdr.undp.org/sites/default/files/hdr_2006_es_completo.pdf.
- PNUD (2015) *Objetivos de desarrollo sostenible*. Disponible file:///C:/Users/Eulalia%20Jurado/Downloads/SDGs_Booklet_Web_Sp.pdf
- PNUD (2017) *Objetivos de desarrollo sostenible Objetivo 6: Garantizar la disponibilidad de agua y su gestión sostenible y el saneamiento para todos*. <http://www.un.org/sustainabledevelopment/es/water-and-sanitation/>
- Selmin B.; Mat, H. (2010) Municipal water demand and efficiency analysis: Case studies in Turkey. En *Water Policy*, October 2010, IWA Publishing. DOI: 10.2166/wp.2009.209.
- Serrano L; García, A y Marín. G (2012) El bien común, el derecho humano al agua y las políticas de privatización. En *Revista Ecologistas en Acción* p 6-9. Disponible en <https://esf-cat.org/wp-content/uploads/2017/03/El-agua-como-la-vida-no-es-una-mercancia-1.pdf>.
- Tzatchkov, G; Alcocer-Yamanaka, V. H. (2016) Modelación de la variación del consumo de agua potable con métodos estocásticos. En *Revista Tecnología y Ciencias del Agua*; Jiutepec 7.3 (May/Jun 2016): 115-134.
- UNESCO (2013) *Cooperación y conflictos en torno al agua: claves para manejarlos* en *Revista Un Mundo de CIENCIA*, Vol. 11, No. 1, Enero-marzo
- Unesco (2016) *Abordar la escasez y calidad de agua* disponible en <http://www.unesco.org/new/es/office-in-montevideo/ciencias-naturales/water-international-hydrological-programme/escasez-y-calidad-del-agua/>

Vázquez, F (2006) Territorio y población: nuevas dinámicas regionales en el Paraguay. Serie Investigaciones Población y Desarrollo Volumen III http://www.unfpa.org.py/download/territorio_y_Poblacion.pdf

World Wildlife Found (WWF), Autoridad Nacional del Agua (ANA) y Fundación Backus (2014). *Un frágil ciclo Agua, energía y población en Lima*. En: http://d2ouvy59p0dg6k.cloudfront.net/downloads/publicacion_un_fragil_ciclo_agua_energia_y_poblacion_en_lima.pdf

Yepes G. & Klas Ringskog, (2002) Estudio de oferta y demanda servicios de agua potable y alcantarillado Lima y Callao. Estudio técnico. SEDAPAL http://www.mef.gob.pe/contenidos/pol_econ/documentos/resumenejecutivofinal.pdf



La innovación educativa y su relación con las competencias investigativas en los estudiantes de la Universidad de San Martín de Porres

^a GORKI LLERENA LAZO DE LA VEGA
gllerena@usmp.pe

Recibido: 19 de setiembre 2018

Aceptado: 30 de enero 2019

RESUMEN

En la presente publicación se analiza el tema de la innovación educativa, relacionándola con el rendimiento académico de los alumnos de la Universidad de San Martín de Porres teniendo como perspectiva la mejora de sus conocimientos de manera integral. Asimismo, se desarrollan los mejores recursos de la pedagogía moderna gracias a la incorporación racional a la docencia universitaria, de medios y procesos innovativos y también a la utilización de nuevas tecnologías, que tiendan a mejorar el conocimiento en sus rubros metodológicos y conceptuales. Tratándose de mejoras educativas, el tema de la innovación en la educación universitaria se enfoca sobre la base de estrategias y modelos que conllevan a cambios institucionales. Es bueno precisar, que la aplicación de experiencias innovativas está referida al uso de recursos audiovisuales y computacionales. Es importante señalar que la innovación educativa estratégica que se ha desarrollado, que se nutre de la ciencia y la tecnología, tiene como un gran objetivo mejorar el rendimiento académico de los estudiantes en los ámbitos académicos, cognitivos y motivacionales.

Palabras Clave: Docencia, estrategia, saberes, competencias y dimensión.

Educational innovation and its relationship with investigative competences in the students of the San Martín de Porres University

ABSTRACT

In the present publication, the topic of educational innovation is analyzed, relating it to the academic performance of the students from San Martín de Porres University, with the perspective of improving their performance in an integral manner. Likewise, the best resources of modern pedagogy are developed thanks to the rational incorporation into university teaching, of innovative means and processes, and also to the use of new technologies, which tend to improve knowledge in their methodological and conceptual areas. In the case of educational improvements, the theme of innovation in university education is focused on the basis of strategies and models that lead to institutional changes. It is good to point out that the application of innovative experiences is related to the use of audiovisual and computational resources. As a conclusion, it is important to point out that the strategic educational innovation that has been developed, which is nourished by science and technology, has as a great objective to improve the academic performance of students in the academic, cognitive and motivational fields.

Keywords: Teaching, strategy, knowledge, competences and dimension.

^a Docente de la Universidad de San Martín de Porres, Lima - Perú

INTRODUCCIÓN

Llerena (2017) sostiene que la innovación educativa se relaciona significativamente con el rendimiento académico, ya que la innovación social, la innovación educativa estratégica, la innovación curricular, la innovación científica y tecnológica y la innovación en la educación superior permiten innovar en la educación universitaria; así mismo, permite mejorar el rendimiento académico de los estudiantes en los ámbitos personal, cognitivo, motivacional, afectivo y familiar. El coeficiente de correlación de r Pearson es de 0.45, a un nivel de significancia de 0.05.

Cueto (2016) manifiesta que actualmente hay una fuerte inclinación entre los teóricos de la educación a innovar la forma en que se aprende, de modo que los estudiantes puedan desarrollar competencias relevantes para desenvolverse en la denominada “sociedad del conocimiento”.

Vargas-D’Uniam, Chiroque & Vega (2016) enfatizan en el hecho que en cuanto a la labor docente la práctica de estrategias innovadoras en los procesos de enseñanza y aprendizaje en sus respectivos cursos, permitió lograr la integración de saberes desde una perspectiva de trabajo interdisciplinario, así como para el intercambio y aprendizaje mutuo.

Aguilar (2014) expresa que el concepto de innovación educativa se encuentra en los procesos de cambio que realizan los docentes en sus prácticas pedagógicas y en la elaboración de proyectos de innovación educativa, cuya finalidad es el logro de la mejora de los procesos pedagógicos.

La aplicación de la estrategia metodológica basada en la investigación científica en el proceso de capacitación sobre formulación de proyectos de innovación, ha permitido desarrollar en los docentes de la I.E “San Juan” habilidades y actitudes favorables, lográndose capacidades y disposiciones significativas para formular proyectos de innovación educativa en sus áreas de trabajo y mejorar es analizar el

concepto de «innovación» referido al ámbito de la formación en educación superior, a través del modelo de innovación abierta adoptado en la Universitat Oberta de Catalunya (UOC). En la actualidad, el desafío del sistema universitario es la diferenciación, tanto en la investigación como en la oferta formativa y un proyecto de innovación debe responder a esa necesidad de diferenciación estratégica. El proyecto implementado por la UOC es un modelo de innovación estratégica cuyo objetivo principal es producir una apertura a la colaboración y el conocimiento elaborados en el ámbito de la formación en entornos virtuales de aprendizaje y, al mismo tiempo, posicionar la universidad como institución generadora de conocimiento dentro de una cultura de transformación y mejora continua.

Bernabéu (2009) menciona que el liderazgo intensivo ha sido determinante para el éxito en la mayoría de las innovaciones. Un líder carismático y con respaldo de la institución universitaria aparece en tres de las innovaciones estudiadas. En una de ellas destacamos además un liderazgo compartido por un grupo nuclear.

Santiago de la Becerra (2005) señala que juntamente a este hecho, observamos en los órganos de gobierno del sistema educativo de nuestro país - en todos sus niveles - una falta de políticas positivas tendientes a fomentar las innovaciones en las instituciones educativas; cosa que podría empezar a hacerse buscando la visualización, para todo el sistema, de las innovaciones que ya están ocurriendo en las instituciones [haciéndolo de una manera “útil” y “práctica”, como sería el que aparecieran en un sitio de internet, accesibles por diferentes categorías; por ejemplo, por la dimensión a que hace referencia la innovación]. Pensamos que este sería un primer paso hacia la generación de un sistema que aprenda y capitalice los aprendizajes operados en las distintas instituciones. A partir de entonces, sería esperable que pudiera desarrollar la capacidad - en cada región - a la que hacen referencia Fullan y Stiegelbauer (1997).

CINDA (1993) sostiene que su propósito ha sido contribuir a la difusión del conocimiento e intercambio de experiencias sobre la incorporación racional e imaginativa a la docencia universitaria, de medios y procesos innovativos y la utilización de nuevas tecnologías, que incidan en su modernización y mejoramiento conceptual y metodológico.

La primera está referida a las formas y enfoques para la innovación en la educación universitaria, que incluye dos temas: los aspectos generales sobre modelos innovativos y estrategias para generar cambios en la docencia a nivel institucional y las formas para el desarrollo intelectual y promoción de la creatividad. La segunda, de carácter más aplicado e instrumental, se refiere a las experiencias innovativas en relación al uso de recursos y la educación mediatizada. Esta área incluye también dos temas: el primero referido al uso innovativo de recursos audiovisuales y computacionales, y experiencias innovativas en la educación no presencial, en especial en las universidades tradicionales.

La innovación educativa

La innovación educativa debe entenderse como la acción deliberada para la incorporación de algo nuevo en la institución escolar, cuyo resultado es un cambio eficiente en sus estructuras u operaciones, que mejora los efectos en orden al logro de objetivos educativos.

Los principios sobre innovación educativa se ocupan de los elementos teóricos, los factores, procesos, procedimientos y estrategias que facilitan la incorporación de innovaciones. Los estudios sobre didáctica y organización escolar se ocupan de los objetivos y estructuración del currículum, los métodos y estrategias docentes, así como de los modelos organizativos y modalidades de gestión de la institución escolar. En los buenos tratados y monografías de esas disciplinas pueden encontrarse los contenidos de posibles innovaciones. No obstante, parece convincente

que aquí se hagan ciertas sugerencias respecto de los interrogantes del profesor o director imaginado. (Rivas M. 2010:31).

Por su parte Peralta (2008:25) señala que la innovación educativa sería un tipo de cambio intencionado que afecta aspectos sustanciales, pero a la vez, localizados de un sistema educacional, con el propósito de mejorar el quehacer educativo.

Por su parte, Escudero (Pascual, 1988: 86) afirma que, innovación educativa significa una batalla a la realidad tal cual es, a lo mecánico, rutinario y usual, a la fuerza de los hechos y al peso de la inercia. Supone, pues, una apuesta por lo colectivamente construido como deseable, por la imaginación creadora, por la transformación de lo existente. Reclama, en suma, la apertura de una rendija utópica en el seno de un sistema que, como el educativo, disfruta de un exceso de tradición, perpetuación y conservación del pasado. (...) innovación equivale a un determinado clima en todo el sistema educativo que, desde la Administración a los profesores y alumnos, propicie la disposición a indagar, descubrir, reflexionar, criticar... cambiar.

(Imbernón 1996: 64) afirma que, la innovación educativa es la actitud y el proceso de indagación de nuevas ideas, propuestas y aportaciones, efectuadas de manera colectiva para la solución de situaciones problemáticas de la práctica, lo que comportará un cambio en los contextos y en la práctica institucional de la educación

La innovación educativa, en determinados contextos, se asocia a la renovación pedagógica y también al cambio y a la mejora, aunque no siempre un cambio implica mejora: toda mejora implica cambio. (Carbonell. 2012:17)

Lo anteriormente señalado, el objetivo de esta investigación fue analizar la relación de la innovación educativa, las competencias investigativas con el liderazgo. Dentro de una estrategia de formación crítica y autónoma, con nuevas metodologías y técnicas, y la política

social institucional de los estudiantes de la Facultad de Ciencias Contables Económicas y Financieras de la Universidad de San Martín de Porres - 2018

LA NECESIDAD DE INNOVAR EN LA EDUCACIÓN SUPERIOR

En el Perú existió de manera permanente, un conjunto de demandas sobre la educación superior que actualmente requieren ser satisfechas y que implica efectuar cambios importantes en la función docente universitaria:

- Demandas que surgen del avance científico tecnológico.
- Demandas sociales generadas por los cambios de la población que accede a la educación superior.
- Demandas de nuevos roles profesionales y de la interdisciplinariedad.

Según (Gonzales 1993) hay que considerar otras demandas complementarias sobre la educación superior que aún permanecen vigentes tales como:

- Demandas que devienen del cambio en los sistemas de almacenamiento de la información.
- Demandas de la enseñanza activa.
- Necesidad de formar para adecuarse al cambio.
- La capacidad de las universidades para innovar.
- Estrategias de cambio en la docencia.

Tipología de las innovaciones

Es posible dividir las innovaciones en amplias categorías según los tipos. Desde 1960 es posible colocar la innovación influenciada directamente por la enseñanza y el aprendizaje conforme a esta tipología (Hannan & Silver. 2006:161 y 162):

- **Innovaciones individuales y de grupo:** relacionadas con el aula y el curso, en respuesta directa a las diversas necesidades del alumno y a los asuntos profesionales (seminarios dirigidos por los estudiantes, simulaciones de laboratorio, etc.).
- **Iniciativas disciplinares:** patrocinadas o alentadas por asociaciones o cuerpos profesionales; así como colaboraciones informales entre distintas instituciones con materias comunes.
- **Innovaciones que respondan a la educación por medios tecnológicos:** aprovechando las nuevas tecnologías y adquiriendo o desarrollando materiales asociados (software, e-mail, materiales abiertos o materiales de aprendizaje basados en los recursos, etc.).
- **Innovación provocada por el currículo:** para satisfacer las necesidades de la estructura modular y por semestres (incluyendo aquí nuevos prendimientos de evaluación) y para responder a los cambios de contenido de los campos de estudios y de los desarrollos interdisciplinares.
- **Iniciativas institucionales:** Incluyendo las decisiones de normatividad diferente (información tecnológica, aprendizaje basado en el empleo o en los recursos, etc.) y los procesos de desarrollo del personal; las nuevas estructuras, que contemplan el desarrollo de unidades educacionales y cuerpos similares, comités de enseñanza y aprendizaje, y el nombramiento de directores con cierta antigüedad y experiencia para supervisar los desarrollos.
- **Iniciativas sistémicas:** incluyendo la creación de un gobierno en las nuevas universidades o comités diferenciados a cada institución.
- **Derivados sistémicos:** que emergen dentro de las instituciones de educación superior como resultado de la normativa y la praxis en todo el sistema.

Tack, Rainer (1983) habla de innovaciones referidas a los fines las que crean nuevas posibilidades pedagógicas y hacen alcanzables nuevas finalidades de formación y educación escolares, las cuales de su lado pueden ser legitimadas recurriendo a principios pedagógicos, y a valores socio-políticos fundamentales. En cambio, las innovaciones instrumentales son aquellas que solo procuran medios de realización más efectivos y más económicos para alcanzar ideas finalistas. A través de éstas se puede llegar a un consenso público ya que son valorativamente neutras.

Moreno establece otra tipología siguiendo a Habermas y sus tres categorías de procesos de investigación¹. De esta forma habla de innovaciones de:

- **Primer grado o empíricas analíticas**

Atienden a los cambios implementados en la práctica pedagógica desde una racionalidad instrumental o técnica. Se caracterizan estas innovaciones pedagógicas por la poca o ninguna reflexión profunda de la acción. Buscan hacer cosas y aumentar su producción sin preocuparse por saber cómo se hacen esas cosas, pues poseen ellas una intención tecnocrática. (Peralta. 2008:39)

Además buscan la predicción del proceso de cambio pedagógico a través de hipótesis externas y suponen la neutralidad evaluativa de los hechos independientemente de su significación cultural. La guía la racionalidad empírica, sirve de posicionamiento a los expertos y la toma de decisiones se verifica en función de ordenamientos jerárquicos, a objetivos y resultados preestablecidos.

- **Segundo grado o histórico-prácticas**

Son propuestas desde lo moralmente establecido y los documentos sobre la vida académica son el nervio central de sostén de estas innovaciones. Su interés radica en interpretar las acciones a través de la historia de los valores de la institución escolar. Hacen alusión a las acciones pedagógicas orientadas por las normas o reglas, entre otros. Los cambios conceptuales y actitudinales de los maestros devienen a partir del entendimiento consensual para la vida práctica institucional.

Este tipo de innovación no alcanza a transformar estructuralmente el conjunto de relaciones de una realidad concreta. Solo se limita a favorecer las condiciones para la interpretación de la acción pedagógica, sin más ni más, para que sea práctica. (Peralta. 2008:39).

- **Tercer grado o crítico-sociales**

Son aquellas formuladas mediante la interacción crítica de los actores que participan en el proceso de innovación pedagógica, con miras a liberar las capacidades individuales y sociales, para asir las posibilidades del entorno. Por tanto, llevan intrínsecamente el propósito de la dignificación de lo humano. El método que orienta estas innovaciones críticas es el autorreflexivo para apuntar al entendimiento mutuo entre los participantes. (Peralta. 2008:40).

Dimensiones de la innovación educativa

Siguiendo a Tejada (1998), se puede considerar las innovaciones como un fenómeno multidimensional. En todas ellas se dan las siguientes dimensiones:

- a. **Dimensiones sustantivas:** cambios en las metas, las estrategias, los contenidos, los materiales, los patrones organizativos, etc. Las principales dimensiones son definir los enfoques, decidir sobre las creencias o principios educativos y elaborar los

¹ *Innovación educativa: innovando en la educación superior, una revisión*, Magister en Educación Superior. Síntesis-compilación de varios autores respecto al concepto, enfoques, modelos de innovación educativa. Prof. Jorge Salgado Anóni 2016. En <http://www.salgadoanoni.cl/wordpress/wp-content/uploads/2011/10/INNOVAguiadidactica-2016.pdf>

materiales. Estos tres componentes están presentes en todas las innovaciones y juntas representan los medios para lograr las metas educativas.

- b. **Dimensión política.** La innovación surge, se realiza y se legitima en un contexto más amplio que el escolar, como es el sistema social. No hay innovaciones asépticas, producidas y desarrolladas al margen de opciones de valor, sino innovaciones construidas y definidas al amparo de contextos socioeconómicos, políticos e ideológicos que las legitiman.
- c. **Dimensión tecnológica.** La innovación también es un fenómeno técnico, que conlleva determinados procedimientos de acción y desarrollo, que se materializarán en prácticas y tecnologías organizativas y personales.
- d. **Dimensión situacional o contextual.** La innovación ocurre en coordenadas institucionales bien definidas, centros educativos y aulas. Es el centro, definido por unos rasgos específicos, donde se da la presencia de grupos de presión, con influencia directa sobre los procesos de innovación.
- e. **Dimensión personal o biográfica.** Queda caracterizada por los modos de actuar, estructuras de pensamiento, creencias y conocimientos teórico-prácticos de los profesores. “Los cambios y las innovaciones afectan a las personas y a sus actitudes, no simplemente a las instituciones escolares y a sus métodos”. (IFIIE. 2011:27)

Modelos teóricos de la innovación educativa

Los modelos teóricos han ido evolucionando desde las perspectivas tecnológica, sistémica y política hacia enfoques culturales de gestión del cambio en la escuela. Podemos seguir a De la Torre (1997) en la clasificación de tres modelos en relación con las dimensiones de la innovación: sistémico-funcional, heurístico y generativo.

1. **Modelo sistémico-funcional. Innovación como proceso de cambio**

Se considera la innovación como un proceso dentro de un sistema, en el que se relacionan tres subsistemas: el representado por el proyecto de innovación, el representado por el profesorado que interviene en él y el representado por el alumnado en el que se pretende incidir. *La dimensión constitutiva* de la innovación la configura el sistema ideológico, axiológico y político, que contribuye a esclarecer las preguntas sobre qué mejorar, por qué hacerlo y con qué finalidad.

El sistema formado por la cultura institucional facilita la comprensión de la *dimensión del contexto* cultural. Afirmar que el contexto contribuye a definir la innovación, supone relativizar las innovaciones provenientes de la administración, dar prioridad a las estrategias que parten del centro como unidad de cambio y valorar los aspectos organizativos, de clima, de dirección y gestión, como factores vinculados al éxito.

El sistema formado por lo social y tecnológico facilita la comprensión de la *dimensión estratégica*, respondiendo a la pregunta de cómo realizarla. La consideración social del proceso añade el valor cultural, simbólico y personal de la tecnología de la acción.

El sistema formado por los elementos personales responde a la *dimensión existencial* de toda innovación. La innovación es un modo de ser, saber y hacer del profesorado y del alumnado.

2. **Modelo heurístico. Innovación como solución de problemas**

La innovación es vista como una situación problemática que requiere de ciertos datos, objetivos y estrategias de resolución. Se califica de heurístico o helicoidal el modelo, por su desarrollo en espiral, con tres bandas o hélices: confrontación, reflexión y acción. Las dimensiones se presentan aquí de forma secuenciada.

La *dimensión constitutiva* se traduce en la elaboración del marco teórico para resolver el problema del cambio planificado. Cada problema nos remite a un campo conceptual en el cual ha de encontrar solución. La *dimensión contextual* sitúa el problema en la realidad concreta en la que ha de resolverse el problema, teniendo en cuenta las variables sociopolíticas, culturales y personales. La *dimensión estratégica* es la dimensión organizada de la acción. Un modelo comprensivo tendría en cuenta tres planos: la fuente del cambio, el enfoque teórico y los objetivos para los que se diseñó. La *dimensión evaluadora* no ha de entenderse como una acción final, sino que debe acompañar el proceso para mejorarlo. Tiene una doble función: comprobar el cambio y estimular el cambio.

3. **Modelo generativo. Innovación como crecimiento**

En este modelo se incide en la implementación e internalización del cambio. Asimila el modelo al crecimiento de un árbol frutal, en el que se distinguen los siguientes componentes: la naturaleza de la especie (del proyecto), las condiciones del medio climático (institucional) y los medios o técnicas de cultivo (estrategias de la innovación).

Plantear la innovación como crecimiento significa mejorar la institución escolar (el centro), los agentes (el profesorado) y los usuarios (el alumnado). Realiza tres aportaciones novedosas: la *escuela como ente orgánico*, susceptible de desarrollar nuevas capacidades de gestión y creación cultural, mejorar el clima, aumentar los recursos; la *innovación como crecimiento personal y profesional docente*, con el enriquecimiento cognitivo, afectivo y efectivo y la autorrealización y *el alumnado como sujeto activo de la innovación*, con derecho a opinar sobre el modo de realizarse. (IFIIE. 2011:30-32)

Las competencias investigativas

Se entiende como el conjunto de conocimientos y procedimientos para el abordaje de una situación problemática, desde su intervención, sistematización e interpretación, de modo que arroje conocimientos sobre la práctica docente y permita a los participantes adquirir actitudes críticas frente a los procesos educativos. Esta competencia se relaciona con los siguientes aspectos: comprensión del proceso de investigación; apropiación de herramientas mínimas para el desarrollo de un ejercicio investigativo en el contexto educativo; reflexión sobre la experiencia personal y profesional para conceptualizarla y compartirla; la escritura de informes que muestren las comprensiones alcanzadas dentro del proceso de investigación y la búsqueda de la publicación de los mismos.

Aludir a esta competencia puede parecer un atrevimiento si pensamos, sin reflexionar, en lo que implica la innovación y la investigación formativa. Seguramente es más probable atribuir esta competencia a formadores de formadores o incluso a pedagogos por lo que puede implicar en el desarrollo del profesional de la formación. Por eso, debemos delimitar claramente qué entendemos por esta competencia para indicar hasta qué punto le incumbe al formador y cómo se concreta cuando este interviene en el contexto de la formación continua.

Cualquier realidad educativa, y por ende la formativa, más próxima al contexto laboral, profesional y ocupacional, está sometida al cambio. Por una parte, porque la sociedad presiona para que se produzcan los cambios. Por otra, porque los individuos lo solicitan. Sea cual sea la fuente del cambio, en cualquier caso, debemos advertir que es un fenómeno complejo, condicionado por diferentes variables y que afecta a diferentes personas de manera distinta y en contextos muy dispares.

Ahora bien, cuando hablamos de cambio en educación y en formación debemos aclarar dos

conceptos que denotan cosas distintas aunque apunten ambos al cambio a que hacemos referencia (Ferrández, Gonzales & Tejada, 1990). Por una parte tenemos la reforma, que se dirige a lo estructural, al marco general. Por otra tenemos la innovación, que está relacionada con cambios puntuales vinculados con la práctica educativa y formativa y con contextos particulares. Qué duda cabe que el cambio que nos interesa destacar desde la perspectiva de la competencia profesional que ahora analizamos es el de la innovación, por las propias características del perfil profesional del formador y por su contexto de actuación.

La complejidad de la innovación es patente por diversos motivos. Por un lado porque implica a diferentes agentes; formadores, directivos, instituciones, políticos, etc. Por otro, porque es un proceso multidimensional que puede expresarse en diferentes realidades o dimensiones. Fernández *et al.* (1990) refiere tres dimensiones básicas de la innovación: la realidad en la que se circunscribe el cambio, la forma que el cambio puede tomar y el proceso que se sigue para producir el cambio. (Navío. 2005: 226 y 227).

Precisamente a partir del rol de agente curricular es cuando la innovación enlaza con la investigación para conformar la competencia a la que estamos haciendo referencia. En este sentido, Tejada (1998b: 129-131) establece algunos conocimientos, capacidades, actitudes, habilidades y destrezas que delimitan el perfil del docente innovador. En su propuesta hay un claro apunte de la competencia que nos ocupan en este momento:

- Conocimiento del entorno.
- Capacidad de reflexión sobre la práctica.
- Actitud autocrítica y evaluación profesional.
- Capacidad de adaptación a los cambios.
- Tolerancia a la incertidumbre, al riesgo y a la inseguridad.
- Capacidad de iniciativa y toma de decisión.

- Poder-autonomía para intervenir.
- Trabajo en equipo.
- Voluntad de autoperfeccionamiento.
- Compromiso ético profesional.

Por supuesto, la propuesta nos ofrece un formador con unas características muy particulares a la vez que extensas que probablemente serán disonantes en el contexto de la formación para el trabajo. No obstante, lo establecemos como referencia a sabiendas de que podemos ubicarnos en un desarrollo más básico, si se quiere, de la competencia de investigación e innovación formativa.

Como complemento a lo expuesto sobre innovación educativa y formativa, debemos contemplar la investigación en estrecha relación con el proceso de cambio. De hecho, ningún proceso de cambio podrá llevarse a cabo con éxito si, entre otros aspectos a considerar, no está sustentado por una investigación.

Podemos considerar que la investigación de la realidad formativa, sobre todo cuando la vinculamos con los procesos de innovación, tiene unas características singulares. Latorre, Del Rincón & Arnal (1996) plantean las características de la investigación educativa que relacionaremos con el proceso de innovación.

Con lo dicho, parece necesario que un formador tenga nociones, aunque sean básicas, de investigación. Desde el propio proceso general de investigación hasta las metodologías que puedan utilizarse para aproximarse al fenómeno educativo, pasando por aspectos más concretos como puede ser la elaboración de informes, la construcción de instrumentos, el procesamiento de la información, etc. Ahora bien, por las características que puede tener la investigación que se vincula con la innovación, creemos que, al orientarse a la práctica educativa debe tenerse presente la investigación evaluativa, estrechamente relacionada con la evaluación de programas y

la investigación acción, que permite un proceso cíclico de acción-reflexión negociado por los implicados en la práctica, cuyo propósito es mejorar o modificarla sin perder de vista la innovación educativa (Ferrández *et al.* 1990).

Al formador que interviene en el ámbito de la formación continua no le faltarán razones para desarrollar esta competencia, aunque el conocimiento que requiere sea bastante avanzado. No obstante, creemos que, a la vista de lo señalado, podemos indicar algunos apuntes para la concreción de esta competencia:

- La búsqueda de la innovación en la práctica educativa requiere no sólo de conocimientos, sino también de ciertas predisposiciones en los que deben impulsarla. Por lo tanto, no podemos buscar el método para innovar aunque estemos tentados para hacerlo.
- Las innovaciones deben partir del contexto, de la práctica educativa. Por tanto, cualquier tentativa de cambio que tenga por objetivo la mejora de esa práctica será considerada una innovación si se dan algunas de las condiciones apuntadas. Por tanto, innovar no supone hacer grandes cambios, sino ser coherentes con nuestra realidad.
- La investigación debe ser la base de la innovación, con ello estamos conociendo mejor la realidad, reflexionando sobre nuestras acciones educativas diarias, evaluando no sólo los aprendizajes o la satisfacción de la formación, sino que podemos trascender al programa o a la propia institución.

La de innovación e investigación es, sin duda una competencia compleja, que requiere en el profesional que la asume unas capacidades muy específicas así como unos conocimientos precisos y poco habituales en la formación del formador. No obstante, creemos que para el desarrollo de la profesión y del profesional, deberemos empezar a abordar estos retos pensando no sólo en el profesional, sino en el

participante y en la formación continua, cuya validez e importancia nadie puede poner en duda en la actualidad. (Navío. 2005: 230 y 234).

La competencia científica se caracteriza por la actitud de indagar sobre las propiedades de alguna cosa o fenómeno. Ello requiere confianza en la propia actividad imaginativa e información relevante. Este razonamiento, no obstante, se genera y desarrolla a partir de unos determinados pasos caracterizados por un determinado grado de rigor y por su comunicabilidad y posibilidad de falsear la información. Los pasos, a su vez, requieren un uso apropiado y funcional de ciertos instrumentos.

Así, describir, organizar los datos del tipo que sea, analizar, diagnosticar, verificar las aplicaciones realizadas, imaginar, organizar y validar secuencias de razonamiento; hacerlo de acuerdo con una lógica validable; llegar a soluciones plausibles, demostrar, evaluar o identificar situaciones relevantes, son aspectos estrechamente vinculados al razonamiento de tipo científico.

Este tipo de razonamiento puede tener varias modalidades de concreción, sea matemática, lógica, gráfica, intuitiva, etc., y cada uno de ellos deberá emplear los recursos específicos de cada campo del conocimiento. (Rué. 2007:123).

Etimología de competencias

Tiene su origen en la palabra griega competencia que procede del latín *competere*, competente. La competencia se relaciona, pues, con la aptitud, capacidad, disposición. Una persona apta, o capaz, es útil, en general, para determinado trabajo, servicio o función.

El concepto de competencia tiene su origen etimológico en dos palabras latinas, *cum* y *petere* <capacidad para concurrir, coincidir en la dirección>. En sí significa < poder seguir el paso>, por lo que una competencia consistiría en la capacidad de seguir en un

área determinada; supone una situación de comparación directa y situada en un momento determinado. El término competencias se viene empleando tradicionalmente con tres significaciones. Una primera se refiere a <pertenecer a o incumbir> (por ejemplo: esta actividad es de su competencia); el segundo significado se refiere a <pugnar con o rivalizar con>, que se muestra en términos como competencia (por ejemplo: en la competencia deportiva, <a Juan le fue mejor>, competición y competitivo. Y por último, también se emplea con la significación de <Apto o adecuado>, concepción más reciente que las dos anteriores y que ha dado origen a términos tales como competente, en sentido de idóneo, eficiente y cualificado. (García. & Tobón. 2008:18-19).

Concepto de competencias

Para delimitarlo conceptualmente atenderemos, en un primer momento, a algunas definiciones al término. Las mismas nos permitirán considerar los elementos que se ponen en juego cuando se trata de definirlos. Una síntesis de los elementos que se toman en consideración nos permitirá proponer una primera definición a modo de síntesis. Seguidamente, haremos referencia a la confusión terminológica puesta de manifiesto en las diferentes definiciones presentadas, con el fin de descubrir tendencias, diferenciar las diversas concepciones y manifestar el uso del concepto en diferentes contextos. (Navío. 2005:21).

Otro aspecto a tratar es el de la utilidad de las competencias en los contextos de trabajo y de formación para el empleo. Y es que, si asumimos, como veremos más adelante, su carácter polisémico, su utilidad quedaría en entredicho. No obstante, como bien sugieren Grootings (1994), Le Boterf (1995) y Stroobants (1998), entre otros, su indefinición es precisamente la garantía de su utilidad; es decir, de interpretarse de manera distinta según las condiciones de un contexto siempre cambiante. (Navío. 2005:27).

Las competencias se han entendido como habilidades o capacidades que se ponen en juego para realizar con éxito una determinada labor. Ellas surgen en el medio empresarial como una forma de cualificar técnicamente el talento humano para que tenga una mayor eficiencia y eficacia en sus labores, factible de medir en términos del desempeño real en tareas laborales. (Tovar & Aguilar 2002:23-26)

Es así como se les ha considerado en términos de comportamientos objetivos eficaces y eficientes necesarios para la obtención de la máxima productividad de las empresas, definidas como una característica individual que se puede medir de un modo fiable, que se puede demostrar y que diferencia -de una manera sustancial- a trabajadores de un desempeño excelente de los trabajadores de un desempeño muy normal. Tobón. (2005).

En esta misma línea, otro autor plantea que son las características subyacentes de una persona que está causalmente relacionada con una actuación de éxito en un puesto de trabajo. Llorente. (2002).

En este contexto se les concibe como aquellos comportamientos observables y habituales que posibilitan el éxito de una persona en su actividad o función. Constituyen un saber hacer en contexto, que implican el análisis y manejo exitoso de tareas y problemas del entorno.

Se plantea que las competencias incluyen una intención (interés por hacer las cosas mejor, interés por hacer algo original), una acción (fijación de objetivos, responsabilidad sobre resultados, asunción de riesgos calculados) y un resultado (mejora en la calidad, en la productividad, ventas e innovación en servicios y productos). Gómez (1997).

“Como principio de organización de la formación, la competencia puede apreciarse en el conjunto de actitudes, de conocimientos y de habilidades específicas que hacen a una persona capaz de llevar a cabo un trabajo o de resolver un problema particular” Ouellet (2000).

Las competencias desde el pensamiento complejo

Teniendo como base el pensamiento complejo, las competencias pueden ser conceptualizadas como: procesos dados por el entretendido de múltiples relaciones entre conocimientos, habilidades y actitudes puestos en escena en entornos laborales concretos para realizar las tareas y resolver los problemas propios de éstos de manera autónoma y flexible, con los recursos disponibles, aportando tanto a la autorrealización como a la consecución de las metas organizacionales. Tobón & Fernández. (2002).

A pesar de las diferentes definiciones sobre las competencias, hay muchos elementos comunes tras las diversas definiciones:

1. Las competencias son procesos de desempeño eficiente y de calidad en las organizaciones, mediante la realización de las tareas ocupacionales necesarias y el abordaje de los problemas que se presenten.
2. Las competencias se pueden definir como la realización de tareas laborales a partir de la puesta en escena de conocimientos, habilidades y actitudes en función de los logros de la actividad y del cumplimiento de las metas de la institución, resolviendo situaciones inesperadas y problemas.
3. Son un concepto medible y evaluable mediante la determinación de los desempeños.

Desde el enfoque epistemológico del pensamiento complejo, las competencias son pensadas como procesos que construyen, reconstruyen y afianzan las personas con el fin de comprender, analizar y resolver diferentes tareas y problemas de los entornos laborales, con conciencia reflexiva, autonomía y creatividad, buscando el crecimiento de la productividad de la organización desde la propia autorrealización personal, empleando de forma racional los recursos ambientales

disponibles y teniendo en cuenta la complejidad e incertidumbre de la situación. Esta definición resalta el carácter complejo de las competencias, trascendiéndose su definición como saber hacer.

Caracterización de las competencias

Las competencias se caracterizan por las siguientes facetas esenciales:

1. Las competencias constituyen un enfoque integral de formación que conectan el mundo del trabajo y la sociedad en general con el mundo de la educación. Mertens. (1996).
2. Trascienden los conocimientos e implican un conjunto articulado de conocimientos, habilidades y actitudes.
3. Facilitan la vinculación laboral y la creación de las propias empresas.
4. Articulan la teoría con la práctica.
5. Enfatizan en el análisis y resolución de problemas laborales.
6. Se basan en la autonomía y responsabilidad de la persona.
7. Promueven el crecimiento de la persona en la medida que son la base de la autorrealización dentro del contexto laboral.
8. Tienen como base la búsqueda continua de la calidad en el desempeño laboral, con eficiencia y eficacia.
9. Orientan el desempeño dentro de las tareas propias del contexto laboral de las empresas en modelos de competencia.
10. Promueven la formación integral en tanto asumen las diversas dimensiones que implica el acto de trabajar.
11. Enfatizan en el desempeño, con lo cual se cierra la tradicional brecha entre los conocimientos y las habilidades y su puesta en escena de manera efectiva en las organizaciones. En este aspecto, la

organización tiene también responsabilidad en tanto el desempeño efectivo requiere de las condiciones laborales mínimas para que pueda darse, como por ejemplo, ambiente de trabajo, materiales y equipos adecuados, remuneración salarial, oportunidad para el desarrollo personal y profesional, etc. Mertens. (2000).

12. Son la base del trabajo laboral y por lo tanto se construyen a partir de éste, con lo cual se facilita la articulación del sistema educativo con el sector empresarial, aspecto en el cual ha habido tradicionalmente un gran vacío. Las competencias laborales implican el logro de resultados efectivos en el puesto de trabajo con respecto a los objetivos de la organización.

MÉTODO

La metodología de investigación que se empleó se basa en el enfoque cuantitativo (Hernández, Fernández, & Baptista. 2014:35).

El enfoque cuantitativo (que representa, como dijimos, un conjunto de procesos) es secuencial y probatorio. Cada etapa precede a la siguiente y no podemos “brincar” o eludir pasos. El orden es riguroso, aunque desde luego, podemos redefinir alguna fase. Parte de una idea que va acotándose y, una vez delimitada, se derivan objetivos y preguntas de investigación, se revisa la literatura y se construye un marco o una perspectiva teórica. De las preguntas se establecen hipótesis y determinan variables; se traza un plan para probarlas (diseño); se miden las variables en un determinado contexto; se analizan las mediciones obtenidas utilizando métodos estadísticos, y se extrae una serie de conclusiones. Hernández *et al.* 2014:46

RESULTADOS FINALES

Los resultados del presente estudio coinciden con la necesidad de innovar en la educación universitaria con un efectivo proceso de cambios sociales y educacionales.

Después de haber recopilado datos de los 38 estudiantes de la Facultad de Ciencias Contables Económicas y Financieras de la Universidad de San Martín de Porres del año académico 2018, con el cuestionario A y cuestionario B, realizamos el procesamiento estadístico y luego presentamos los resultados a través de tablas y figuras de modo siguiente:

Descripción de las variables.

- Variable X: La innovación educativa universitaria.
- Variable Y: Las competencias investigativas.

Descripción de las cinco hipótesis específicas.

Coefficiente de correlación de Pearson r:

Tabla 1: Coeficiente de correlación de Pearson de las dimensiones el liderazgo y conceptos básicos

Correlaciones			
		Liderazgo	Dimensión conceptos básicos
Liderazgo	Correlación de Pearson	1	.004
	Sig. (bilateral)		.981
	N	38	38
Dimensión conceptos básicos	Correlación de Pearson	.004	1
	Sig. (bilateral)	.981	
	N	38	38

Se ha encontrado un coeficiente de correlación de Pearson entre el liderazgo y la dimensión los conceptos básicos igual a 0.004, lo que indica que existe una correlación positiva muy débil entre estas dimensiones.

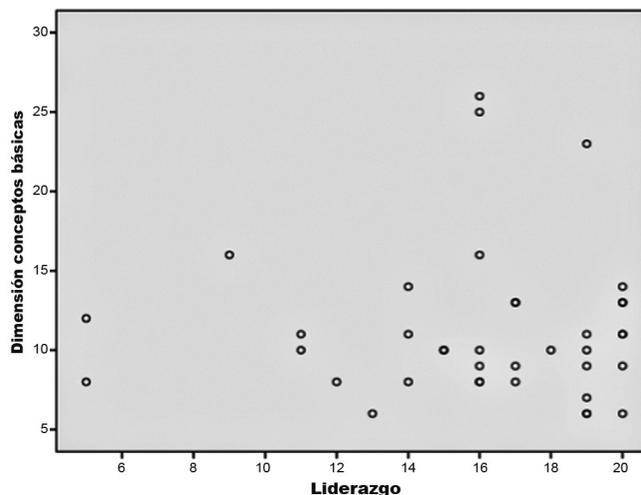


Figura 1: Diagrama de dispersión de las dimensiones el liderazgo y la dimensión los conceptos básicos

En el diagrama de dispersión se puede visualizar gráficamente una correlación positiva muy débil entre estas dimensiones.

Tabla 2: Coeficiente de correlación de Pearson de las dimensiones la formación crítica y autónoma y la dimensión epistemológica

Correlaciones			
		Formación crítica y autónoma	Dimensión epistemológica
Formación crítica y autónoma	Correlación de Pearson	1	.029
	Sig. (bilateral)		.860
	N	38	38
Dimensión epistemológica	Correlación de Pearson	.029	1
	Sig. (bilateral)	.860	
	N	38	38

Se ha encontrado un coeficiente de correlación de Pearson entre la formación crítica y autónoma y la dimensión epistemológica igual a

0.029, lo que indica que existe una correlación positiva muy débil entre estas dimensiones.

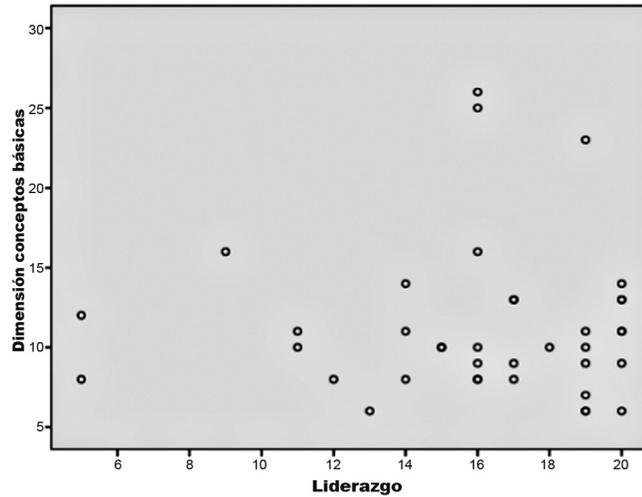


Figura 2: Diagrama de dispersión de las dimensiones la formación crítica y autónoma y la dimensión epistemológica

En el diagrama de dispersión se puede visualizar gráficamente una correlación positiva muy débil entre estas dimensiones.

Tabla 3: Coeficiente de correlación de Pearson de las dimensiones mayor implicación y motivación en el hecho educativo y la dimensión metodológica.

Correlaciones

		Mayor implicación y motivación en el hecho educativo	Dimensión metodológica
Mayor implicación y motivación en el hecho educativo	Correlación de Pearson	1	-.156
	Sig. (bilateral)		.348
	N	38	38
Dimensión metodológica	Correlación de Pearson	-.156	1
	Sig. (bilateral)	.348	
	N	38	38

Se ha encontrado un coeficiente de correlación de Pearson entre la mayor implicación y motivación en el hecho educativo y la

dimensión metodológica igual a -0.16 , lo que indica que existe una correlación negativa débil entre estas dimensiones.

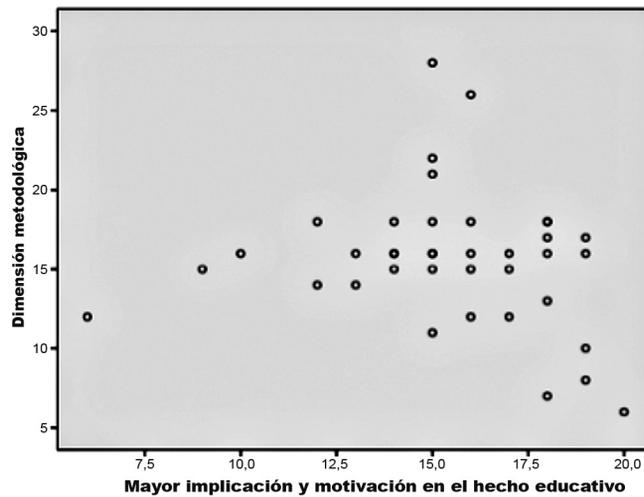


Figura 3: Diagrama de dispersión de las dimensiones la mayor implicación y motivación en el hecho educativo y la dimensión metodológica.

En el diagrama de dispersión se puede visualizar gráficamente una correlación negativa débil entre estas dimensiones.

Tabla 4: Coeficiente de correlación de Pearson de las dimensiones el saber y saber enseñar y la dimensión técnica.

Correlaciones

		Saber y saber enseñar	Dimensión técnica
Saber y saber enseñar	Correlación de Pearson	1	-.181
	Sig. (bilateral)		.277
	N	38	38
Dimensión técnica	Correlación de Pearson	-.181	1
	Sig. (bilateral)	.277	
	N	38	38

Se ha encontrado un coeficiente de correlación de Pearson entre el saber y saber enseñar y la dimensión técnica igual a - 0.18, lo que indica

que existe una correlación negativa débil entre estas dimensiones.

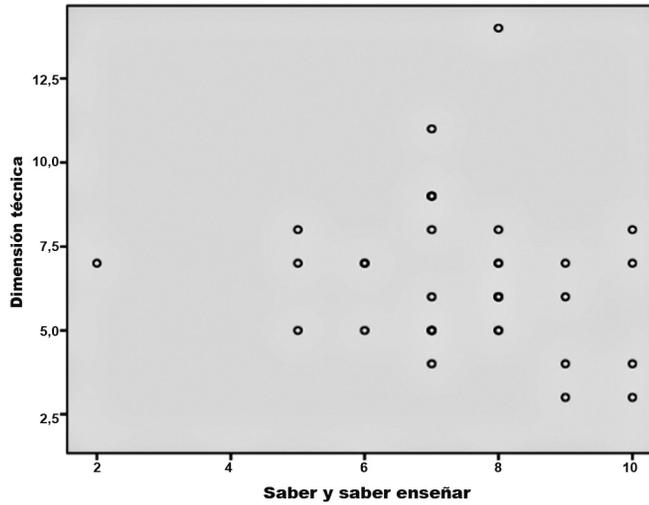


Figura 4: Diagrama de dispersión de las dimensiones el saber y saber enseñar y la dimensión técnica

En el diagrama de dispersión se puede visualizar gráficamente una correlación negativa débil entre estas dimensiones.

Tabla 5: Coeficiente de correlación de Pearson de las dimensiones la política universitaria y organización institucional y la dimensión social

Correlaciones

		Política universitaria y organización institucional	Dimensión social
Política universitaria y organización institucional	Correlación de Pearson	1	-.138
	Sig. (bilateral)		.407
	N	38	38
Dimensión social	Correlación de Pearson	-.138	1
	Sig. (bilateral)	.407	
	N	38	38

Se ha encontrado un coeficiente de correlación de Pearson entre la política universitaria y organización institucional y la dimensión

social igual a - 0.14, lo que indica que existe una correlación negativa débil entre estas dimensiones.

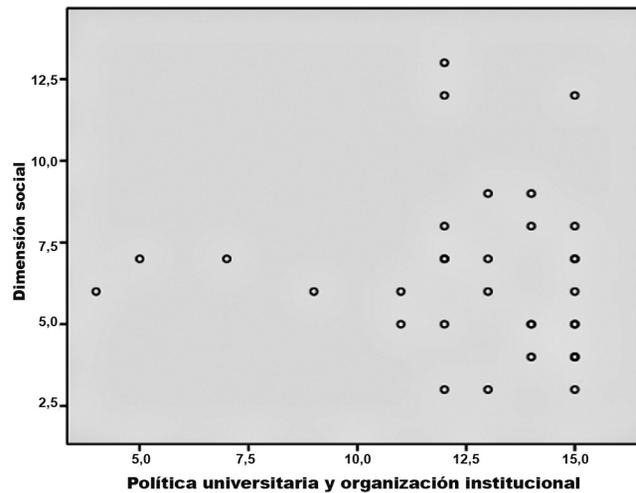


Figura 5: Diagrama de dispersión de las dimensiones de la política universitaria y organización institucional y la dimensión social

En el diagrama de dispersión se puede visualizar gráficamente una correlación negativa débil entre estas dimensiones.

Cronograma de actividades

Actividad	2018				
	Abril	Mayo	Junio	Julio	Agosto
Elaboración del marco teórico	x	x	x	x	
Elaboración de los cuestionarios		x			
Prueba piloto de los cuestionarios			x		
Aplicación de los cuestionarios			x		
Análisis estadístico			x		
Elaboración del borrador de la tesis				x	
Elaboración del informe final					x

CONCLUSIONES

La confiabilidad de los cuestionarios de la innovación educativa universitaria y competencias investigativas fueron sometidos a la prueba de Alfa de Cronbach siendo los resultados 0.95 para ambos instrumentos, así mismo la validez de los cuestionarios de la innovación educativa universitaria y competencias investigativas fueron sometidos a la prueba de Análisis Factorial confirmatorio siendo el resultado del índice de adecuación muestral de Kaiser-Meyer-Olkin de 0.83 y 0.85 el cual son resultados excelentes para la investigación.

El coeficiente de correlación de Pearson de las cinco dimensiones fueron 0.004, 0.03, -0.16, -0.18 y -0.14 los cuales indican que hay correlaciones positivas y negativas muy débiles entre las dimensiones de las variables de la investigación.

En las cinco pruebas de hipótesis estadísticas de la investigación a un nivel de significancia del 5 % se rechazan las hipótesis alternas y se aceptan las hipótesis nulas donde se comparan con los valores críticos del coeficiente de correlación r de Pearson para $\alpha = 0.05$ y $g = 36$, el cual es 0.33.

RECOMENDACIONES

Se debe realizar investigaciones pre, cuasi y experimentales para medir y determinar la influencia de las variables de la investigación en estudios con grupo de control y grupos experimentales con la participación de los estudiantes universitarios de la Universidad de San Martín de Porres.

Se debe realizar pruebas pilotos con los cuestionarios en otras Facultades de la Universidad de San Martín de Porres para confirmar o rechazar la confiabilidad y validez obtenida en la investigación.

Se debe realizar investigaciones de tipo cualitativas sobre las variables de estudio para comprender la complejidad y nivel de

profundidad de los mismos al realizar los análisis e interpretaciones de las dimensiones e indicadores del estudio.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Aguilar G. (2014). *Estrategia metodológica basada en la investigación científica para desarrollar habilidades y actitudes en docentes para la formulación de proyectos de innovación educativa*. (Tesis de Doctorado). Escuela de Posgrado de la Universidad Nacional de Trujillo. Trujillo.

Bernabeu D. (2009). *Estudio sobre innovación educativa en universidades catalanas mediante el aprendizaje basado en problemas y en proyectos*. (Tesis de Doctorado). Universitat Autònoma de Barcelona. Barcelona.

Carbonell, J. (2012). *La aventura de innovar. El cambio en la escuela*. Ediciones Morata. Madrid.

CINDA (1993). *Innovación en la educación universitaria en América Latina. Modelo y casos*. Centro Interuniversitario de Desarrollo. Santiago de Chile.

Cueto E. (2016). *Innovación y calidad en educación en América Latina*. CENDOC / GRADE.

Escudero, J. (1988). *La innovación y la Organización Escolar*.

Fullan, M. & Stiegelbauer, S. (1997). *El cambio educativo. Guía de planeación para maestros* (pp. 36 - 64, 89 - 103). México: Editorial Trillas.

García, B. (2015). *Construyendo la innovación*. Universidad de Cantabria.

García, J. & Tobón, S. (2008). *Gestión del currículum por competencias*. Una aproximación desde el modelo sistémico complejo. A.B. Representaciones Generales. Lima.

- Gros & Lara. (2009). *Estrategias de innovación en la educación superior: el caso de la Universitat Oberta de Catalunya*. España. rieoei.org/RIE/article/view/68/
- Hannan & Silver. (2006). *La innovación educativa en la enseñanza superior. Enseñanza, aprendizaje y culturas institucionales*. Narcea de Ediciones. Madrid.
- Havelock, RG y Huberman, AM (1980). *Innovación y Problemas de la Educación*. Paris. UNESCO.
- Habermas, J. (1994). *Teoría de la acción comunicativa e innovaciones pedagógicas. Una propuesta de evaluación crítica*. Ediciones Magisterio.
- Hernández, R. Fernández, C. & Baptista. M. (2014). *Metodología de la investigación*. McGraw-Hill / Interamericana Editores, S.A. México.
- Imbernón, F. (1996). *En busca del discurso educativo*. Edit. Magisterio del Río de la Plata, Buenos Aires - Argentina.
- IFIIE. (2011). *Estudio sobre la innovación educativa en España*. Ministerio de Educación de España. Secretaría De Estado de Educación y Formación Profesional
- Llerena H. (2017). *La innovación educativa y su relación con el rendimiento académico de los estudiantes del curso de Economía General de la Universidad Nacional Agraria La Molina*. Escuela de Posgrado de la Universidad Nacional de Educación Enrique Guzmán y Valle.
- Navío, A. (2005). *Las competencias profesionales del formador. Una visión desde la formación continua*. Ediciones Octaedro. Barcelona.
- Nichols, A. (1983). *Managing educational innovations*. Londres: Allan & Unwin.
- Paredes & De la Herrán. (2009). *La práctica de la innovación educativa*. Editorial Síntesis. Madrid.
- Peralta, M. (2008). *Innovaciones curriculares en educación. Avanzado a propuestas posmodernas*. Editorial Trillas. México.
- Quizhpe, Gómez & Aguilar. (2016). *La innovación educativa en la Educación Superior Ecuatoriana y el portafolio docente: instrumentos de desarrollo*. Ecuador.
- Rivas, M. (2010). *Innovación educativa. Teoría, procesos y estrategias*. Editorial Síntesis. Madrid.
- Rué, J. (2007) *Enseñar en la universidad. El EEES como reto para la Educación Superior*. Narcea de Ediciones. Madrid.
- Ruiz, R., Martínez, R. & Valladares, L. (2010). *Innovación en la educación superior. Hacia las sociedades del conocimiento. Ciencia, tecnología y sociedad*. Fondo de Cultura Económica. Universidad Autónoma de México. México.
- Sanjinés. (2012). Efectos del programa de innovación educativa “escuelas de avanzada” y mejoramiento de la calidad en instituciones educativas del Callao. (Tesis de Maestría). Escuela de Posgrado de la Universidad San Ignacio de Loyola. Lima.
- Santiago de la Becerra. (2005). *Innovación en instituciones educativas: un estudio de caso*. (Tesis de maestría). Universidad de San Andrés. Buenos Aires.
- Tack, Rainer. 1983. *Innovaciones entre la planificación y la política*. En *Innovaciones Pedagógicas. Una Propuesta de Evaluación Crítica*. Ediciones Magisterio 1994.
- Tejada, J (1998) *Innovación curricular e investigación en la educación de personas adultas*. Materiales AFFA. Fondo Formación. Madrid. gent.uab.cat/tejada

- Tobón, S. (2005) *Formación basado en competencias. Pensamiento complejo, diseño curricular y didáctica*. Bogotá. ECOE.
- Tovar T. & Aguilar I. (2002) Vicerrectorado Académico de la Universidad Nacional de Educación *Influencia del método basado en proyectos para la formación de competencias de investigación*. Vicerrectorado Académico. Escuela de Postgrado de la UNE Enrique Guzmán y Valle.
- Tovar, M. & Félix A (2002). *Influencia del método basado en proyectos para la formación de competencias de investigación acción en los estudiantes de la mención de educación ambiental en la Escuela de Postgrado de la UNE EGV*. (Investigación del Vicerrectorado Académico) Universidad Nacional de Educación Enrique Guzmán y Valle.
- Vargas-D'Uniam, Chiroque & Vega. (2016). *Innovación en la docencia universitaria. Una propuesta de trabajo interdisciplinario y colaborativo en educación superior*. (Investigación). Pontificia Universidad Católica del Perú. Lima.



Educación básica regular con contenido tributario y su impacto en la cultura tributaria de los contribuyentes

^a ALBERTO ESPINOZA VALENZUELA
aespinozav1@usmp.pe

Recibido: 28 de agosto 2018

Aceptado: 16 de febrero 2019

RESUMEN

El presente trabajo de investigación explica la importancia de la educación en la cultura tributaria de los contribuyentes con el objetivo de que puedan ser más inclusivos en el desarrollo de sus actividades y sus relaciones tributarias con la autoridad recaudadora del país. Evitando de esta forma situaciones de evasión y elusión como consecuencia de actos por acción u omisión en situaciones de desconocimiento de la normatividad del sistema de recaudación tributaria del Estado. La metodología aplicada es del tipo descriptivo explicativo de diseño transversal descriptivo comparativo. La base del análisis ha sido apreciar por qué a pesar de que actualmente se cuenta con un convenio de cooperación interinstitucional entre la Superintendencia Nacional de Aduanas y Administración Tributaria y el Ministerio de Educación para incluir en la curricula de la educación básica regular materias tributarias, este acuerdo no se concreta en acciones concretas que conlleven al logro de objetivos puntuales en este aspecto, puesto que aún persiste el problema de incumplimiento de obligaciones tributarias. Es de interés, plantear acciones que coadyuven educar sobre el rol del impuesto, acciones que interesan al Estado, la administración tributaria y a la sociedad en general, para educar y fomentar cultura tributaria, siendo necesario partir desde la educación básica y recuperar la formación cívica de valores y principios. Las escuelas deben asumir el compromiso de formar ciudadanos capaces de definir, defender y hacer cumplir normas de convivencia y sobre todo ciudadanos comprometidos con el desarrollo del país.

Palabras Clave: Cultura tributaria, educación básica regular, contribuyente

Basic education regular with content tax and its impact on the culture tax of taxpayers

ABSTRACT

The present research work explains the importance of education in the tax culture of taxpayers in order that they may be more inclusive in the development of its activities and its tax relations with the tax authority of the Country. Thus, preventing situations of evasion and avoidance as a result of acts by action or omission in situations of lack of knowledge of the norms of the system of tax revenue of the State. The methodology applied is the descriptive explanation of comparative descriptive cross-sectional design. Therefore, focuses on collecting opinions qualitative and quantitative of various officials of the Public Sector as well as private sector entrepreneurs to obtain relevant information about the need to promote an educational system at primary level and secondary tax content, allowing potential citizens to develop a proper tax culture. The basis of the analysis has been to appreciate why even though there is currently

a Docente de la Universidad Nacional Mayor de San Marcos y de la Universidad de San Martín de Porres, Lima - Perú

an inter-institutional cooperation agreement between the National Superintendent of customs and tax administration and the Ministry of education to include in the curriculum of the regular basic education tax matters, this agreement is not concrete in concrete actions that lead to the achievement of specific objectives. In this regard, since the problem of non-compliance with tax obligations still persists, it is of interest to propose actions that contribute to educate about the role of tax, actions that interest the State, the Administration tax and society in general, to educate and promote tax culture, being necessary to start from basic education and regain the political education of values and principles. Schools must assume the commitment to train citizens able to define, defend and enforce norms of coexistence, and above all, committed citizens to the development of the country.

Keywords: Tax culture, basic regular education, taxpayer

INTRODUCCIÓN

El número de empresas con personería jurídica individual o societaria, es un indicador de su fortaleza económica que determina las posibilidades de lograr mayores niveles de crecimiento, empleo y bienestar, así como de incrementar la riqueza local, regional y nacional. Consecuentemente con esto surge el concepto de caracterización de la CULTURA TRIBUTARIA, que plantea cómo las empresas asumen sus obligaciones tributarias en los diferentes sectores que conforman la economía de un país.

Caracterizar una empresa desde el ámbito tributario, es mirar cómo su talento humano asume procesos y obligaciones en torno a examinar previamente todos los procedimientos propuestos en lo que respecta a los aspectos tributarios antes de que sean puestos en práctica, prever el pago de sus impuestos acogidos a los beneficios tributarios y exenciones contempladas en la ley, manejar la auditoría y control interno que garanticen que la empresa cumpla con la obligación tributaria sustancial dentro de una política de responsabilidad social, cumpliendo además con la obligación tributaria formal. En este orden de ideas, los componentes empresa y SUNAT se interrelacionan a partir de un elemento sustancial llamado cultura tributaria.

Sin embargo, se puede observar que en nuestro país la mayoría de comerciantes

son vendedores ambulantes, mecánicos, peluqueros, etcétera; emprendedores que con mucho esfuerzo constituyen sus empresas, pero un buen porcentaje son informales y adolecen de cultura tributaria. Presentan falta de conocimientos tributarios, afectando su conducta respecto al cumplimiento y pago de los tributos originando el desconocimiento de las obligaciones tributarias.

El origen del problema radica básicamente en la carencia de una educación cívica tributaria, que no se da en los hogares ni en los colegios. Sobre el particular, la SUNAT se ha propuesto contribuir al modelamiento de una nueva ciudadanía basada en la práctica activa de sus obligaciones y en la adopción de un mínimo de principios éticos, ofreciendo a los maestros capacitaciones sobre temas tributarios (importancia del Estado frente a la recaudación de tributos), pero estos siguen siendo muy escasos ya que aún existe la informalidad y la evasión; y existe el desconocimiento de los bienes y servicios públicos que el Estado ofrece.

No existe una conciencia tributaria del deber que tienen todos los ciudadanos de pagar voluntaria y puntualmente sus obligaciones. Existe un comportamiento inadecuado de los contribuyentes, ya que no se responsabilizan en madurar sus conocimientos tributarios para colaborar con su país, es por ello que actualmente se ve con proyección concientizar a los maestros y estudiantes en la práctica

constante de valores referidos a la tributación; de manera que los colegios asuman el compromiso de formar ciudadanos capaces de definir, defender y hacer cumplir normas de convivencia, para tener un país en el cual cada peruano sienta y sepa que puede realizar sus aspiraciones personales y sociales.

Es por ello que el presente trabajo de investigación tiene como objetivo relacionar la educación básica regular con la conciencia tributaria a nivel de un mejoramiento continuo de la cultura tributaria ciudadana. De manera tal que todos los ciudadanos debemos estar capacitados en el ámbito tributario, saber dónde comienza y termina nuestra responsabilidad

Existen antecedentes de investigaciones sobre este tema habiéndose ubicado entre otros los siguientes: Valencia., (2013)¹ concluye que es necesario desarrollar una cultura tributaria a través de una adecuada Política Tributaria, que permita a los ciudadanos concebir las obligaciones tributarias como un deber sustantivo, acorde con los valores democráticos.

Por su parte Bravo, (2010) en su tesis denominada “*La política tributaria*” precisa que la educación fiscal tiene como objetivo transmitir ideas, valores y actitudes favorables a la responsabilidad fiscal y contrarios a las conductas defraudadoras. Por eso, su finalidad no es tanto facilitar contenidos académicos, sino contenidos morales. De ahí que la educación fiscal deba tratarse en el aula como un tema de responsabilidad ciudadana.

Igualmente Ortiz, M., (2003)² en su tesis “*Evaluación de la informalidad en el Perú 1990*

- 2000” menciona que el proceso de migraciones internas ha provocado una urbanización acelerada de la sociedad que terminó en la informalidad, dominándolo todo. Además de ser un fenómeno social, la economía informal tiene importantes repercusiones institucionales. De hecho, hay causas concurrentes entre ellas como la falta de preparación y conciencia tributaria desde las aulas en los estudios básicos que posteriormente genera altos costos de acceso a la formalidad, las leyes, trámites burocráticos y desconocimiento, entre otros.

Gaona, W. y Tumbaco P. (2009)³ señala que la cultura tributaria consiste en el nivel de conocimiento que tienen los individuos de una sociedad acerca del sistema tributario y sus funciones y que los ejes centrales para la promoción de la cultura tributaria son la información, la formación y la concientización, los cuales se articulan en torno a la razón como móvil deseable fundamental de la acción de tributar, y se incorporan en una estrategia de comunicación.

Mogollón Díaz, (2014)⁴ señala que el nivel de cultura tributaria en los comerciantes de la ciudad de Chiclayo en el periodo 2012 es bajo, con este estudio ha quedado evidenciado, que el contribuyente chiclayano no lleva arraigada su obligación del pago del tributo como algo inherente a su ciudadanía. La gran mayoría de los entrevistados posee una concepción negativa de la administración tributaria, considerándola ineficiente y a sus funcionarios poco o nada honrados. Contamos con ciudadanos con valores altruistas pero que no están dispuestos a cumplir con sus obligaciones tributarias porque perciben que el Estado no cumplen con sus funciones adecuadamente.

1 https://www.academia.edu/9336384/LA_POL%C3%8DTICA_TRIBUTARIA_Y_SU_INFLUENCIA_EN_LA_CULTURA_TRIBUTARIA_DE_LOS_COMERCIANTES_DEL_MERCADO_VINOCANCHON

2 Ortiz, M. (2003) Tesis “*Evaluación de la informalidad en el Perú 1990 – 2000*”. Arcor editores. En <http://repositorio.uwien.edu.pe/bitstream/handle/123456789/761/TITULO%20-%20V%C3%A1squez%20Ram%C3%ADrez%2C%20Eduardo%20Manuel.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

3 “*La educación tributaria como medida para incrementar la recaudación fiscal en Ecuador*”, rescatada de la página web: <https://www.dspace.espol.edu.ec/bitstream/123456789/5530/1/D-38880.pdf>

4 Mogollón, V. (2014). *Nivel de cultura tributaria en los comerciantes de la ciudad de Chiclayo en el periodo 2012 para mejorar la recaudación pasiva de la región, Chiclayo*, Perú (Tesis de pregrado, Universidad Católica Santo Toribio de Mogrovejo, Chiclayo, Perú). Recuperada de <http://tesis.usat.edu.pe/handle/usat/202>

En esta misma línea Gómez Gallardo & Macedo Buleje, (2008), detallan que “(...) Por lo tanto, siendo los primeros años del desarrollo infantil, los años fundamentales para la formación del ser humano, la educación debe estar enfocada a potenciar al máximo su desarrollo cognitivo y la formación de su conciencia moral; basados en estas teorías, el Programa de Cultura Tributaria refuerza la idea de consolidar futuros ciudadanos capaces de cambiar la cultura ciudadana y tributaria tan deficiente que se vive hoy en día.

Teniendo en consideración lo anteriormente señalado y las premisas fácticas señaladas como realidad empírica, la presente investigación toma como premisa de análisis las siguientes interrogantes:

- ¿De qué forma la educación tributaria a niveles del sistema de educación básica regular, incide en la formación de cultura tributaria en el estudiante peruano?, y
- ¿Cómo incide el convenio de cooperación interinstitucional suscrito entre la SUNAT y el MINEDU en la contribución de la conciencia tributaria de docentes y estudiantes del Perú?

La finalidad de su elaboración a la vez toma los objetivos siguientes:

1. *“De qué forma la educación tributaria a niveles del sistema de educación básica regular, incide en la formación de cultura tributaria en el estudiante peruano?”*
2. *¿Cuál es el impacto del convenio de cooperación interinstitucional suscrito entre la SUNAT y el MINEDU en la contribución de la conciencia tributaria de docentes y estudiantes del Perú?”*.

Siendo las hipótesis a demostrar las siguientes:

1. *“La educación tributaria a niveles del sistema de educación básica regular, incide positivamente en la formación de cultura tributaria en el estudiante peruano?”*

2. *¿El convenio de cooperación interinstitucional suscrito entre la SUNAT y el MINEDU impacta positivamente en la contribución de la conciencia tributaria de docentes y estudiantes del Perú”.*

METODOLOGÍA DE INVESTIGACIÓN

La presente investigación es descriptivo - explicativo y longitudinal porque se pretende conocer los resultados de la relación existente entre la educación de temas tributarios en los niveles del educación básica regular y determinar de qué manera incide en la formación de cultura tributaria. Esto implica el estudio de teorías de la educación en los niveles básicos y su vinculación con la política fiscal de un Estado; en referencia a estos aspectos se explicará el impacto que generaría en la formación de cultura. Es longitudinal, porque analizaremos a través del tiempo determinadas variables, sus relaciones entre ellas para hacer referencias respecto al cambio, sus determinantes y consecuencias.

Hernández Sampieri (2006, págs. 104 y 108)⁵ sostiene que,

(...) los estudios descriptivos ofrecen la posibilidad de hacer predicciones (...), mientras que los estudios explicativos van más allá de la descripción de conceptos o fenómenos o del establecimiento de relaciones entre conceptos; es decir, están dirigidos a responder por las causas de los eventos y fenómenos físicos o sociales. Como su nombre lo indica, su interés se centra en explicar por qué ocurre un fenómeno.

Por otra parte Bernal (2010, pág. 115) “afirma que la investigación descriptiva es el nivel básico de la investigación científica (...). En la investigación explicativa se analizan causas y efectos de la relación entre variables”

⁵ Hernández Sampieri, Roberto *Metodología de la Investigación*. Mc Graw Hill, México 1997

En cuanto al diseño de la investigación es no experimental, en tanto no se pretende manipular las variables, sino observar el desempeño de estas en diversas etapas. Al respecto Bernal (2010, pág. 145) señala que “la definición de un diseño de investigación está determinada por el tipo de investigación que va a realizarse y por la hipótesis que va a probarse durante el desarrollo de la investigación”. Por su parte, Hernández Sampieri (2006, pág. 152) sobre el diseño no experimental sostiene que: un estudio no experimental no se genera ninguna situación, sino que se observan situaciones ya existentes, no provocadas intencionalmente en la investigación por quien la realiza. En la investigación no experimental las variables independientes ocurren y no es posible manipularlas, no se tiene control directo sobre dichas variables ni se puede influir en ellas, porque ya sucedieron, al igual que sus efectos.

En este sentido la presente investigación, es desarrollada a través de una muestra no probabilística, que está conformada por los sujetos u objetos de estudio, como los funcionarios y expertos tributarios de la Superintendencia Nacional de Aduanas y Administración Tributaria (SUNAT), docentes y catedráticos de universidades, entre otros. Se toma como población al conjunto de personas e instituciones para la cual serán validadas las conclusiones que se obtengan. Se tomará por conveniencia a los funcionarios y expertos tributaristas y del Ministerio de Educación, así como a los docentes y catedráticos de la Universidad Nacional Mayor de San Marcos como de la Universidad de San Martín de Porres. En ese sentido la muestra se tomará por conveniencia tal como lo amerita la presente investigación y estará conformada por funcionarios de dichas dependencias según el siguiente detalle

- 10 docentes de la Universidad Nacional Mayor de San Marcos.
- 10 docentes de la Universidad de San Martín de Porres.

- 05 funcionarios de la administración tributaria - SUNAT.
- 05 funcionarios del Ministerio de Educación - MINEDU.

Sobre la selección de una muestra conveniencia, Hernández Sampieri (2014, pág. 390)⁶ señala que “estas muestras están formadas por los casos disponibles a los cuales tenemos acceso”.

En relación a las técnicas de recolección de datos estas serán el análisis documental, como análisis textual, entrevistas y encuestas.

Por otro lado, el análisis e interpretación de la información será codificada y analizada a través de paquetes estadísticos con la finalidad de facilitar el procesamiento de datos, entre ellos se utilizará el Statistical Package for the Social Sciences (SPSS) y el Microsoft Office Excel, obteniendo cuadros, gráficos, correlación y modelos matemáticos, a fin de interpretar los resultados para la probanza de la hipótesis de estudio.

RESULTADOS

En relación a la variable práctica de si la *educación tributaria a niveles del sistema de educación básica regular, incide positivamente en la formación de cultura tributaria en el estudiante peruano* se tuvieron los siguientes resultados

Tabla 1: Distribución de la muestra según el nivel de incidencia de la Educación Básica Regular en la cultura tributaria del contribuyente peruano.

Categorías	Frecuencia	Porcentaje
Baja (puntaje 6-12)	2	6%
Media (puntaje 13-24)	23	77%
Alta (puntaje 25-30)	5	17%
Total	30	100%

⁶ Ibídem

Se incluyó en el cuestionario preguntas específicas las cuales permiten determinar el nivel de incidencia de la Educación Básica Regular en la formación de la cultura tributaria en los futuros ciudadanos del país. Para estas preguntas el puntaje mínimo es 6 y el máximo es 30, estableciéndose los grupos por cuartiles y se observó que el 77% de los encuestados opinan que la influencia es destacable pero no determinante, a diferencia del 17% de los encuestados que opinan que la educación básica regular es definitivamente influenciada en la futura cultura tributaria de los ciudadanos. Solo el 6% opina que esta no influye necesariamente en la formación de la cultura tributaria de los contribuyentes.

Se puede ver las preguntas mencionadas en la tabla 2

Tabla 2: Incidencia de la educación básica regular en la cultura ciudadana de los Contribuyentes

1. *¿La incorporación de contenidos tributarios en la currícula nacional, favorecería la formación de cultura tributaria?*
2. *Los expertos de la educación sostienen que la transmisión de conocimientos en la Educación Básica Regular, requiere un docente capacitado, entonces, si los docentes de la EBR se encuentran capacitados en contenidos tributarios, influirá favorablemente en la formación de cultura tributaria*
3. *¿La enseñanza de contenidos tributarios a niveles de la educación básica regular en los estudiantes, desarrollará una moral autónoma frente al incumplimiento tributario?*
4. *Existe un convenio interinstitucional entre SUNAT y el MINEDU para el desarrollo de contenidos tributarios en los niveles de la Educación Básica Regular, en su opinión considera que ¿El convenio no ha sido implantado de forma continua en los centros*

educativos, de tal forma que impacte en la formación de cultura tributaria?

5. *En su opinión, si la enseñanza de contenidos tributarios genera entre los docentes y los estudiantes un sentido de reflexión sobre el incumplimiento tributario, entonces ¿El conocimiento de temas tributarios influiría en la reducción de la evasión tributaria?*

En relación a la variable práctica de si el convenio de cooperación interinstitucional suscrito entre la SUNAT y el MINEDU incide positivamente en la contribución de la conciencia tributaria de docentes y estudiantes del Perú se tuvieron los siguientes resultados:

Distribución de la muestra según el nivel de incidencia del convenio de cooperación suscrito entre el Ministerio de Educación y la SUNAT hacia la cultura tributaria del contribuyente peruano.

Categorías	Frecuencia	Porcentaje
Baja (puntaje 6-12)	19	63%
Media (puntaje 13-24)	8	27%
Alta (puntaje 25-30)	3	10%
Total	30	100%

Igualmente para estas preguntas el puntaje mínimo es 6 y el máximo es 30, estableciéndose los grupos por cuartiles y se observó que el 63% de los encuestados opinan que si bien es importante la suscripción de este convenio a la fecha no se ha determinado su validez debido a que no viene dando resultados tangibles en la elevación de la conciencia tributaria y por ende de la cultura tributaria de los contribuyentes peruanos. Igualmente un 27% considera que puede ser importante la firma de este acuerdo para la elevación de la cultura tributaria en el país pero que debido a la ausencia de modelos prácticos de su aplicación a la fecha no se ha implementado adecuadamente. Solo un 3% opina que es imprescindible su uso como premisa de su finalidad.

Se puede ver las preguntas mencionadas en la tabla 3

Tabla 3: El convenio de cooperación interinstitucional suscrito entre la SUNAT y el MINEDU incide positivamente en la contribución de la conciencia tributaria de docentes y estudiantes del Perú

1. *Los programas de cultura tributaria en América de Latina son desarrollados en su gran mayoría por parte de la Administración Tributaria, en el Perú existe un convenio interinstitucional donde la inclusión de tal programa es a través de la educación formal (A través del MINEDU). En ese sentido, ¿Considera de que un convenio interinstitucional es un instrumento que incide favorablemente en la formación de cultura tributaria?*
2. *En su opinión, usted estaría de acuerdo que, ¿Sea la SUNAT quien lidere la implementación de los programas de cultura tributaria en los centros educativos?*
3. *¿Considera que el nivel de cumplimiento parcial y/o total del convenio desde el 2006 al 2017, ha contribuido a la formalización de los contenidos tributarios en las instituciones educativas del Perú?*
4. *¿Considera que el no haber dado cumplimiento a los compromisos del convenio entre la SUNAT y el MINEDU, ha desfavorecido alcanzar un nivel de cultura tributaria entre los años 2006 al 2017?*

Teniendo como objetivo principal determinar si la educación básica regular es determinante para una adecuada conciencia tributaria, los resultados alcanzados en la investigación indican que sí existe una relación directa entre las variables de estudio, sin embargo, esto no sucede en la aplicación de las encuestas para validar si la ejecución del convenio implica asegurar de alguna forma una conciencia tributaria en la población de los contribuyentes.

Por ello se utilizó la prueba no paramétrica de Spearman, debido a que los valores numéricos de las variables difieren de la distribución normal (según los resultados de la prueba de Kolmogorov-Smirnov), siendo los resultados los que se muestran en la tabla 4.

Tabla 4: Relación entre la educación básica regular auxiliada por un convenio entre el MINEDU y la SUNAT que conlleva a la población a tener una cultura tributaria.

<i>Educación Básica Regular</i>	<i>Cultura tributaria en el contribuyente</i>	
<i>Con contenido tributario</i>	<i>Rho de Spearman</i>	<i>Significancia (p=0.05)_</i>
<u>1° Hipótesis.</u>		
<i>A mayor educación básica con contenido tributario mayor cultura tributaria</i>	0.233	0.030
<u>2° Hipótesis</u>		
<i>El convenio entre la SUNAT y el MINEDU eleva la conciencia tributaria de los contribuyentes</i>	0.101	0.354

Fuente: Cuestionario aplicado. Elaboración propia

El análisis a través del coeficiente de correlación de Spearman, indica una correlación, baja directa y significativa entre las variables a mayor educación básica regular en materia tributaria debe existir una mayor conciencia tributaria y por ende una mayor cultura tributaria en los contribuyentes del país, tomando como premisa la representación efectuada en el análisis de los docentes universitarios y funcionarios de la SUNAT y el MINEDU (rho=0.233 y p=0.030); cabe señalar que al ser el valor de significancia de signo positivo la relación entre las variables es directa, es decir a mayor educación básica regular con contenido tributario habrá mayor conciencia tributaria en un futuro de dichos individuos como contribuyentes.

En este sentido, al aplicar el coeficiente de correlación de Spearman para verificar la relación existente se rechaza la hipótesis nula como la negación a la hipótesis de la investigación. Al respecto se ha recogido evidencias de un alto sentido de responsabilidad del alumno que ha sido formado con bases tributarias en comparación de aquel que no lo ha recibido. Esto está relacionado con lo señalado por la SUNAT en el sentido de que si bien la educación con contenido tributario no ha sido el camino concreto para un cambio profundo en el comportamiento de los peruanos como contribuyentes, este nivel de educación debe ser un paso importante para despertar la conciencia tributaria y formar una cultura tributaria que lo caracterice.

Por otro lado al aplicar el coeficiente de correlación de Spearman para validar la hipótesis referida a la viabilidad entre el convenio entre la SUNAT y el MINEDU que eleve la conciencia tributaria, conforme a los resultados ($p=0.354$ Mayor a $\alpha= 0.05$) no se rechaza la hipótesis nula toda vez que se asume no dependiente la variable que define la conciencia tributaria con la cultura tributaria con la necesidad de implementar un convenio entre la SUNAT y el Ministerio de Educación.

Este resultado de alguna manera valida lo que señala Vásquez (1993, p.18) que en muchos países emergentes al igual que en el Perú no existe un buen ambiente para el pago de los tributos, debido a que desde la infancia no existe una formación básica que cree una cultura tributaria adecuada a las necesidades del país, desde las escuelas y en los ambientes familiares.

En la mayoría de los casos los jóvenes aprendieron de impuesto en las universidades, confirmando lo propuesto por diversos estudios y la presente investigación en relación a que para que una persona se cree una cultura tributaria adecuada debe iniciar su preparación desde el hogar y la educación básica regular adquiriendo un conjunto de valores específicos de su grupo socio-cultural, así como de la

relación que adquiere con las acciones del Estado mediante el gobierno de turno.

En conclusión conforme se ha demostrado en la aceptación de la primera hipótesis específica se aprueba la necesidad de corregir parámetros educativos de formación en la conciencia ciudadana con la modificación curricular que incluya material académico que prepare a los educandos en el reconocimiento social del contribuyente responsable.

Sin embargo en la no aceptación de la segunda hipótesis específica relacionada a la pertinencia de contar con un convenio entre la SUNAT y el MINEDU para validar y lograr que los estudiantes adquieran la conciencia necesaria que todo contribuyente debe mantener y con ello el desarrollo de una cultura tributaria propicia a los intereses sociales del país, el resultado es contradictorio pues no se reconoce como premisa la intervención del Estado necesariamente para proyectar cambios en la currícula educativa a nivel básico regular, más aún si este cuenta desde ya con más de diez años de suscrita y a la fecha casi no ha sido implementada.

DISCUSIÓN

En el Perú el problema de la evasión fiscal se ha caracterizado por ser un problema de cultura que desde hace varios años ha venido siendo tratado para así disminuir la evasión del pago de los tributos. Para una formación tributaria adecuada se presenta la “información” como una herramienta primordial para alcanzar los objetivos satisfactorios en el proceso de motivación y divulgación, lo que permitirá la formación de ciudadanos.

En este sentido la cultura tributaria es sumamente importante ya que define el comportamiento de los contribuyentes respecto al cumplimiento de sus obligaciones y derechos ciudadanos en materia tributaria. Esto es crear una conciencia tributaria que se materialice con el cumplimiento tributario de sus obligaciones con cero evasión y elusión y

mucho menos defraudación al Estado lo que de alguna manera frena el crecimiento y desarrollo de un país.

Como ha sido señalada por diversos autores,

Por lo tanto la educación tributaria de ninguna manera puede reducirse a la enseñanza de prácticas que solamente capaciten para atender los requerimientos del régimen impositivo, tampoco puede limitarse al ámbito de la formalidad fiscal, el orden legal y las razones de su cumplimiento, sino debe ser, necesariamente, una educación orientada hacia el cambio cultural y la revaloración de lo ético dentro del conjunto social.

Esta situación a pesar de su realidad y aceptación por los actores socio-culturales del país, no ha sido adecuadamente tratada por la principal entidad responsable de su gestión como lo es la SUNAT, quien no ha liderado el

proceso de cambio cultural del contribuyente, a fin de superar la exigencia media de pago de los tributos como obligación y no sobre la base de una creación de la conciencia tributaria que el país necesita.

En el año 2013 la SUNAT capacitó a 4,946 docentes de Educación Básica Regular (inicial, primaria y secundaria) de todas las regiones del país. Teniendo como objetivo fortalecer el rol de los docentes como promotores de la cultura tributaria en las aulas escolares donde se forman los futuros ciudadanos contribuyentes de nuestro país. El trinomio hogar-escuela-comunidad, se constituye en el núcleo base del Estado y del país, de lo que aprendido allí dependerá el comportamiento social en colectivo bajo la premisa que cultura tributaria se implanta desde los colegios públicos o privados en inicial, primaria y secundaria. Aquí se presenta un esquema del proyecto que venía implantando la SUNAT en el año 2005-2006.

Gráfico 1: Estrategias para generar conciencia tributaria desarrollada por la SUNAT.



Fuente: SUNAT

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS.

- Bravo, F. (2011) *Cultura tributaria. Libro de consultas* (2a ed.). Perú.
- Bravo F. Perú, (2011) *La política tributaria: Experiencia en el Perú* - CIAT Revista de Administración Tributaria N° 31.
- Bernal Torres, C. (2010). *Metodología de la Investigación* (3ra ed.). Colombia: Prentice Hall
- Gaona, W. y Tumbaco P., (2009). Tesis: "La educación tributaria como medida para incrementar la recaudación fiscal en Ecuador", rescatada de la página web: <https://www.dspace.espol.edu.ec/bitstream/123456789/5530/1/D-38880.pdf>
- Gómez Gallardo, L. M., & Macedo Buleje, J. C. (2008). *La difusión de la cultura tributaria y su influencia en el sistema educativo peruano*.
- Gómez, L.M., y Macedo J. C. (2011). *Hacia una mejor calidad de la gestión educativa peruana en el siglo XXI*. Investigación Educativa Vol. 14 N° 26, 39-49 julio-diciembre 2010, ISSN 1728-5852.
- Hernández Sampieri, R. (2006). *Metodología de la investigación* (4ta Edición ed.). México: The McGraw-Hill.
- Mogollón Díaz, V. (2014). Tesis de Grado. *Nivel de cultura tributaria en los comerciantes de la ciudad de Chiclayo en el periodo 2012*. Chiclayo, Perú: Universidad Católica Santo Toribio de Mogrovejo.
- Valencia M. (2016), *La política tributaria y su influencia en la cultura tributaria de los comerciantes del mercado Vinocanchon del Distrito de San Jerónimo - Cusco*.
- Vásquez J. (abril 1993). *Como influir en la conciencia tributaria del contribuyente para mejorar su comportamiento*. En J. Etcheverry (Presidencia). *Tendencias modernas de la tributación y la administración tributaria*. Conferencia llevada a cabo en la 27° Asamblea general del centro Interamericano de Administradores tributarios. Santiago, Chile.
- SUNAT. Página web. (www. SUNAT. gob.pe).



Rol del Tribunal Constitucional peruano en materia laboral y previsional (Ensayo)

^a LEOPOLDO GAMARRA VÍLCHEZ
lgamarra@congreso.gob.pe

Recibido: 20 de setiembre 2018

Aceptado: 10 de enero 2019

RESUMEN

La creación del Tribunal Constitucional, en el Perú, no cuenta con mucho tiempo de funcionamiento. El TC tiene como antecedente la creación del Tribunal de Garantías Constitucionales en un contexto muy especial por la Constitución de 1979, que entró en funciones en 1982. Con la Constitución de 1993 se precisó sus funciones; así, en nuestro sistema jurídico recién desde el 2000 contamos con sentencias relevantes del TC en defensa de la constitucionalidad de los derechos fundamentales de los ciudadanos, especialmente de los derechos laborales y previsionales. De este modo, en el presente artículo se pretende desarrollar el rol del TC en materia laboral y previsional, específicamente en los derechos fundamentales de carácter individual, colectivo, procesal y seguridad social como partes sustanciales del Derecho del Trabajo.

Palabras Clave: Tribunal Constitucional; Derecho del Trabajo; Derecho Previsional.

Role of the Peruvian Constitutional Court in labor and social security matters (Test)

ABSTRACT

The creation of the Constitutional Court, in Peru, does not have much operating time. The TC has as background the creation of the Court of Constitutional Guarantees in a very special context by the Constitution of 1979, which came into office in 1982. With the Constitution of 1993 its functions were specified; thus, in our legal system, since 2000, we have received relevant judgments from the Constitutional Court in defense of the constitutionality of the fundamental rights of citizens, especially labor and social security rights. In this way, this monograph aims to develop the role of the TC in labor matters, specifically in the fundamental rights of individual, collective, procedural and social security as substantial parts of Labor Law.

Keywords: Constitutional Court; Labor Law; Social Security Law.

INTRODUCCIÓN

El Tribunal Constitucional es el órgano supremo de interpretación y control de la constitucionalidad.

Es autónomo e independiente y se encuentra sometido solo a la Constitución y su Ley Orgánica.

El Tribunal Constitucional (en adelante TC) en el Perú no tiene mucho tiempo de funcionamiento. El TC tiene como antecedente la creación del Tribunal de Garantías Constitucionales (en adelante TGC) en un contexto muy especial por la Constitución de 1979 y entró en funciones en 1982. Con la Constitución de 1993 se precisó sus funciones; así, en nuestro sistema jurídico recién desde

^a Docente de la Universidad Nacional Mayor de San Marcos y de la Universidad de San Martín de Porres, Lima - Perú

el 2000 contamos con sentencias relevantes del TC en defensa de la constitucionalidad de los derechos fundamentales de los ciudadanos, especialmente de los derechos laborales y previsionales.

De este modo, se pretende desarrollar el rol del TC en materia laboral, específicamente en los derechos fundamentales de carácter individual y colectivo, como partes sustanciales del Derecho del Trabajo asimismo, de los derechos previsionales de los trabajadores en general.

Este contenido se organiza en cuatro partes, además de la introducción y las conclusiones: en la primera parte, se desarrolla la creación del Tribunal Constitucional a fines de la década del setenta, en el contexto de grandes cambios económicos y sociales; en la segunda, se analiza la jurisprudencia del TC en materia de derechos laborales, especialmente a partir del 2000; en la tercera parte, se muestran los criterios garantistas laborales utilizados por el TC, específicamente los más importantes en materia de derechos individuales y colectivos; y finalmente, señalaremos algunas ideas a manera de conclusión.

ANTECEDENTES: CREACIÓN DEL TRIBUNAL DE GARANTÍAS CONSTITUCIONALES

En el Perú, la década del setenta marcó fuertemente la coyuntura de los años posteriores. Así, los cambios económicos y sociales, con todos los problemas e insuficiencias, comenzaron a exigir su cumplimiento a través de reivindicaciones sociales concretas que se plasmaron en la Constitución de 1979. Además, en la propia Constitución se crearon mecanismos jurídicos para garantizar su cumplimiento, como el Tribunal de Garantías Constitucionales¹. Por ello, trataremos los grandes cambios como contexto de su creación, luego el paso al TC en

¹ Como órgano de control de la Constitución (Art. 296) y con facultad para declarar la inconstitucionalidad parcial o total de las leyes, decretos legislativos, normas regionales, etc. (Art.298).

la década 90 y en qué consiste su naturaleza y rol.

Los grandes cambios de los años 70

Los años 70 fueron marcados por la coyuntura de los sesenta. Existía un ambiente de necesidad de grandes cambios y rechazo a la situación existente y se sostenía que la situación social debía transformarse para que la justicia pudiera existir en el país². En términos políticos, “la revolución de la fuerza armada” de Velasco Alvarado fue un proceso de cambios autoritarios, pero socialmente democratizantes.

Ese proceso tuvo su máxima expresión en el período de 1968-1975 porque se llegó a cancelar la oligarquía como forma de dominación política y social, que permitió llevar a cabo una estrategia de desarrollo por medio de la política de sustitución de importaciones. Ello significó una importante alteración social y económica: “el proyecto militar se proponía de manera general, combinar la acumulación capitalista del Estado y la del sector privado a fin de ampliar, profundizar y homogeneizar el mercado interno, con la consiguiente integración económica y social.” (Cotler, 1980, p. 51).

Así, el trabajo fue promovido como derecho, dignidad y deber de todo ciudadano. De este modo, se aprobaron importantes dispositivos legales que modificaron sustancialmente la legislación laboral³ con “relaciones laborales justas que compatibilizan la dignidad, seguridad y bienestar del trabajo con la eficiencia del centro de trabajo y desarrollo

² A nivel internacional, el año 68, por ejemplo, fue un año simbólico en la aparición de hechos o proyectos alternativos de vida. Así, tenemos el mayo francés, el movimiento hippie y la revuelta de Praga contra el régimen pro-soviético. La impresión era que un mundo nuevo estaba surgiendo como un proceso de liberación humana.

³ Así, tenemos importantes normas como el Decreto Ley 18471 del 10 de noviembre de 1970, sobre estabilidad laboral para el régimen privado. En materia colectiva, se dictaron medidas que buscaban su modernización, especialmente sobre negociación y convención colectiva.

socio-económico del país”⁴. Y el año de 1975, los propios militares retiraron a Velasco y prepararon su retiro de Gobierno con las elecciones para la Asamblea Constituyente de 1978 en donde se aprobó la nueva Constitución de 1979.

El paso del Tribunal de Garantías Constitucionales al Tribunal Constitucional

El TGC fue creado, en un contexto muy especial, por la Constitución de 1979 y entró en funciones en 1982. Logró protagonismo político entre agosto de 1991 y marzo de 1992 al declarar inconstitucional los Decretos Legislativos 650, 651, 674 y la Ley 25334, cuyos temas de fondo eran la liberalización económica en oposición a la Constitución de 1979.

El 5 de abril de 1992, con el golpe de Estado de Fujimori, se cerró el TGC. De este modo, varios años no se contó con el control constitucional necesario. Es decir, si bien con la nueva Constitución de 1993 se creó el TC pero no entró en vigencia hasta 1995 y esto porque “durante 1994, debido a la falta de promulgación de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (...) y debido a la falta de nombramiento de los magistrados y a la expedición de una ley orgánica de garantías constitucionales...”. (Landa, 1995, p. 79)

Además, es interesante recordar que, en

(...) los primeros anteproyectos elaborados por el Congreso Constituyente Democrático en 1993, no se incorporó al Tribunal Constitucional; sino, solo a partir del debate en el pleno de CCD encargado de la aprobación final del texto constitucional a ser puesto a votación para referéndum. Esto puso en evidencia dos cosas: por un lado, la intención de la mayoría parlamentaria fujimorista que la Corte Suprema asuma la función de jurisdicción constitucional en los primeros proyectos y, por otro lado,

que al gobierno no le era funcional la existencia de un Tribunal Constitucional autónomo, que se encargue del control constitucional del poder, sino más bien un dócil Poder Judicial que asuma la tarea de controlar judicialmente a los poderes públicos”. (Landa, Ob. Ci. p.78).

Naturaleza y rol del Tribunal Constitucional

En la doctrina constitucional, los órganos encargados de la constitucionalidad tienen una naturaleza binaria: jurídico y político. Así, en el caso peruano el TC ha señalado que,

(...) dada su condición de supremo intérprete sustenta la validez funcional de su actuación justamente en la naturaleza de la Constitución.

Desde el punto de vista estructural y funcional, la Constitución es la norma que fundamenta el sistema jurídico y político (...)⁵.

En tal sentido, el rol del Tribunal se plasma de dos modos: como regulador, cuando se dirimen conflictos en general y como legislador “negativo”, cuando se declara fundada una inconstitucionalidad. Y el elemento político “queda patentizado, en su esfuerzo para preservar el orden constitucional y los derechos y las libertades ciudadanas. En ese contexto opera “como un poder moderador y corrector de los excesos o incurias funcionales de los poderes constituidos”. (García, 2005 p. 17).

Por otro lado, el TC peruano estableció también la tipología y los efectos de la jurisprudencia constitucional⁶. Así, se establece dos clasificaciones: la primera, comprende las sentencias de especie y de principio; la segunda, las sentencias estimativas que pueden ser de simple anulación, interpretativas propiamente

⁴ Objetivo 22 del *Plan de Gobierno Revolucionario de la Fuerza Armada, Plan Inca*, 3 de octubre de 1968.

⁵ Expediente 0050 - 2004 y otros AI/TC - 2005, en el proceso de inconstitucionalidad seguido por los Colegios de Abogados del Cusco y del Callao y más de cinco mil ciudadanos contra la Ley 27600.

⁶ Exp. 004 - 2004 - CC/TC, en el proceso de competencia entre el Poder Judicial y el Poder Ejecutivo.

dichas e interpretativas manipulativas, y las sentencias desestimativas que pueden ser por rechazo simple o por sentido interpretativo.

De la mencionada clasificación debemos resaltar las sentencias de principio, que son las que determinan propiamente la jurisprudencia constitucional en tanto interpretan el alcance y el sentido de las normas constitucionales y constituyen los precedentes vinculantes⁷. Estas sentencias se refieren a temas relevantes para el país como interés colectivo para la convivencia pacífica.

EL CONTEXTO QUE DETERMINÓ LA JURISPRUDENCIA DEL TC EN MATERIA LABORAL Y SOCIAL

A inicios de los 90, el país ingresó a un nuevo momento histórico, a un nuevo tiempo de problemas y profundos cambios económicos, sociales y políticos muy diferentes a los años anteriores. Por ello, es necesario referirnos a los cambios de la década 90, especialmente a la reforma laboral para explicar luego en qué consiste la jurisprudencia constitucional en materia laboral y previsional.

Los noventa y lo mucho que ha cambiado en el mundo

A fines de los 80, en el mundo, se argumentó que el Estado genera gastos improductivos y se planteó retornar al Estado garante del libre mercado, sosteniendo que, en la medida que se haga a un lado, funcionará la economía; se “propone la universalización de las leyes económicas, la exigencia de la internacionalización de las economías para la modernización de las sociedades...” (Ugarteche, 1997, p. 20) y el libre juego de

las leyes de la competencia y el proceso de la privatización de empresas públicas⁸.

Con la globalización económica llegaron al mercado mundial nuevas culturas empresariales, nuevas *savoir faire* y nuevas escuelas⁹ de organización que significó la flexibilización del mercado de trabajo en cuanto a la producción de bienes y servicios. Es decir, esa flexibilización se desarrolló paralelamente al proceso de globalización económica, afectando ambos el funcionamiento de los Estados nacionales, las empresas y los sindicatos¹⁰.

El fenómeno empezó en América Latina, con el neoliberalismo como ideología y formación socioeconómica, fue extremo, propiamente fue desregulación o desreglamentación que suponía “una drástica reducción de niveles de protección legal, e incluso colectiva, con supresión de normas, para conseguir que las condiciones de trabajo se fijan con el libre acuerdo de las partes, retornando al juego del mercado de trabajo.

En el fondo, lo que late en la desregulación, es un deseo de volver a los orígenes, de retorno a los viejos dogmas de la doctrina liberal pura; (...) la desregulación supone poner en duda

⁷ Podemos citar en materia laboral, que desarrollaremos más adelante: Expediente 1124-2001-AA/TC, FETRATEL en contra de Telefónica; Exp. 976-2001-AA/TC, Eusebio Llanos Huasco contra Telefónica; Exp. 206-2005-PA/TC, Antonio Baylos Flores en contra E.P.S. EMAPA. En materia previsional: Expediente 0010-2002-AI/TC, en el proceso seguido contra los Decretos Leyes 25475, 25659, 25708 y 25880; Exp. 015-2001-AI/TC y Exp. 024-2001-AI/TC, en los procesos seguidos contra el Decreto de Urgencia 055-2001.

⁸ Como implementación de las políticas del Fondo Monetario Internacional, el Banco Mundial y la Organización Mundial del Comercio, inspiradas en el Consenso de Washington, como un listado de políticas económicas considerados durante los años 90, descritos por Joseph Stiglitz en su obra *El malestar en la globalización*, Ed. Taurus, Madrid, 2002.

⁹ Además del modelo alemán en los años 70 y 80 tuvieron notoriedad los modelos italiano, sueco y japonés. Pero en todos significaba flexibilización laboral que ha llevado a una redistribución más inequitativa del producto y de los sistemas de producción.

¹⁰ En cuanto a la evolución y tendencias de las relaciones de trabajo en Europa frente a la crisis, a la reestructuración económica y la globalización, ver el libro de Georges Spyropoulos, *La relación del trabajo en Europa: tendencias actuales y perspectivas futuras*, Buenos Aires, Asociación Trabajo y Sociedad, 1997. Y para América Latina, como texto general *globalización, ciudadanía y política social en América Latina: tensiones y contradicciones*, Andrés Pérez Baltodano (Edit., Venezuela: Nueva Sociedad, 1997).

los principios mismos del Derecho del Trabajo. La desregulación requiere en alguna medida y de forma paradójica la intervención estatal, a través de las leyes que se limiten a asegurar el libre juego de la autonomía individual...”. (Blasco 1995, p. 31 y 32).

Un importante estudio de la OIT, (Vega M.L. 2001) sobre el tema, señala que en Argentina y el Perú las reformas han sido las más profundas y han tenido un carácter marcadamente flexibilizador; asimismo, se puede observar en el siguiente cuadro, la orientación de las reformas laborales en otros países de América Latina.

Tabla 1: Orientación general de las reformas laborales en América Latina

Reformas profundas marcadamente flexibilizadoras	Reformas menos extensas en perspectiva flexibilizadora	Reformas flexibilizadoras de menor corte	No se aplicaron reformas pero sí cambios con tendencia flexibilizadora
Argentina Perú	Brasil Colombia Panamá	Chile Ecuador Guatemala Nicaragua República Dominicana Venezuela	Bolivia Honduras México Uruguay El Salvador Paraguay

En el Perú, en los años 80, la situación laboral se agravó con una economía profundamente excluyente en la que estalló la hiperinflación pulverizando todos los registros (Schuldt y Pease, 1980-1981). Además, “el fenómeno de la violencia política se entrelazó desde inicios de los 80 creando complejas situaciones que acentuaron los efectos de la crisis económica” (Manrique, 2002, p. 260). El resultado fue el debilitamiento y desaparición de muchas organizaciones sindicales, en momentos que éstas atravesaban por una crisis ideológica, organizativa y de representación.

La reforma laboral flexibilizadora

La reforma laboral flexibilizadora en el Perú iniciada en 1991, abarcó cuatro ámbitos fundamentales: derechos individuales, derechos colectivos, normas procesales y dispositivos sobre seguridad social a través de medidas que han modificado la relación entre trabajador y empleador, hacia un nuevo Derecho del Trabajo y una nueva Seguridad Social. (Gamarra y Alemán 1998).

Y en 1993, luego de la interrupción del régimen democrático, se adoptó una nueva Constitución Política que reguló sensiblemente a la baja los derechos laborales y sociales respecto a la Constitución de 1979. Y se ubica, dentro de la clasificación tradicional, como “producto de un esfuerzo deliberado del Estado que establece de una vez para siempre un cuerpo de provisiones coherentes, de acuerdo con las cuales y por las cuales su gobierno se ha de establecer y regir”. (Bryce, 1988, p. 7).

En materia de derechos individuales, se reformó la institución central del Derecho Laboral: el contrato de trabajo, de donde provienen todos los derechos de los trabajadores. Por ello, el epicentro de la reforma fue el contrato de trabajo¹¹. Y el principal efecto

¹¹ Por otro lado, la flexibilización del salario tuvo dos orígenes: uno de carácter micro y otro macro. El primero, derivado de la puesta en práctica de nuevas formas organizativas que no se corresponden con la segmentación del trabajo que caracterizó el sistema tayloristafordista y que permitía asignar la remuneración de acuerdo a un puesto de trabajo determinado. El segundo, los nuevos sistemas de remuneración, de

fue la multiplicidad de formas de contratación temporal, con requisitos legales tan amplios que permiten su utilización casi en cualquier circunstancia. Esta temporalidad es entendida como precariedad en el empleo, tanto porque aumenta la incertidumbre en los trabajadores e “introduce un elemento de ineficiencia en la relación laboral, ya que el trabajador empleará parte de su tiempo (y de su capacidad productiva) en protegerse ante una posible terminación del contrato...” (Garavito, 1996, p. 18).

Así, en cuanto a formas de contratación, el Perú pasó a tener uno de los mercados de trabajo más flexibles del ámbito latinoamericano. El paso de un mercado laboral rígido a un mercado laboral flexible como resultado de la aplicación de la Ley de Fomento del Empleo (Decreto Legislativo 728 de noviembre de 1991 y sus modificaciones). Esto provocó que el desempleo se agravara no de quienes quieren trabajar por primera vez, sino como el resultado de la rotación y el intento de regresar de quienes ya han tenido experiencia, porque los contratos tienen poca duración.

En cuanto a los derechos colectivos, podemos señalar, como resultado de la reforma laboral, el debilitamiento y desaparición de muchas organizaciones sindicales, en momentos que éstas atravesaban por una crisis ideológica, organizativa y de representación (Villavicencio, 1999). Esto fue efecto de la aplicación del Decreto Ley 25593 del 2 de julio de 1992, que establecía limitaciones a la libertad sindical. (Boza, 1992, p. 14) En cuanto a la huelga podemos señalar que, durante el periodo estudiado, han disminuido ostensiblemente. Sin embargo, la conflictividad ha estado latente sin manifestarse por el cambio de reglas de las relaciones laborales (Ercilio y Valladares 2013).

carácter macro, es el que está teniendo mayores consecuencias sobre los ingresos de los trabajadores. La internacionalización de los mercados, como parte de la globalización de la economía, ha conducido a que la expansión de los aparatos productivos se haga en función del mercado externo, rompiéndose, por tanto, la relación que existía anteriormente entre salario y consumo.

Respecto a la administración de justicia laboral, la reforma no ha logrado superar el problema de la autonomía procesal. Con la Ley 26636 del 24 de junio de 1996, se ha vuelto a las normas civiles a pesar de que el procedimiento laboral debe responder a otros criterios y contar con principios propios. Si bien el procedimiento laboral tiene, en gran parte, similitud con el procedimiento común, debe excluirse la utilización de normas civiles, porque en el procedimiento civil no se encuentra tan desarrollado el aspecto social como en el laboral¹². En enero del 2010 se aprobó la Nueva Ley Procesal del Trabajo, Ley 29497 que derogó la anterior.

Finalmente, el 6 de diciembre de 1992, se creó el Sistema Privado de Pensiones (SPP), mediante el Decreto Ley 25897, con la finalidad de contribuir al desarrollo y fortalecimiento del sistema previsional en el país¹³. El SPP surge como una alternativa al Sistema Nacional de Pensiones (SNP), de tal forma que el trabajador pueda decidir si desea permanecer en el SNP o afiliarse al SPP¹⁴. Sin embargo, los costos hundidos de tipo endógeno han llevado a encarecer el servicio¹⁵, debido que estos gastos constituyen la principal fuente de diferenciación ante una inexistencia

12 “Frente a la creciente autonomía de los diferentes sectores de la vida social propiciada por el fenómeno de la globalización con sus racionalidades específicas y muchas veces incompatibles entre sí que conducen a la ampliación de los sistemas auto organizados y auto-regulados”; como señala el profesor de filosofía y sociología jurídica de la Universidad de Sao Paulo - Brasil, José Eduardo Faria en su artículo “La globalización y el futuro de la justicia”, Revista Trabajo y Seguridad Social, Lima, octubre 1997, p. 64.

13 Un documento muy importante es el especial, sobre el Sistema Privado de Pensiones, dirigido por Luis Aparicio Valdez, en la Revista Análisis Laboral, vol. XXV, N° 283, enero 2001.

14 El Perú fue el segundo país en la región, después de Chile, en crear un SPP.

15 Un sistema pensionario depende fundamentalmente de varios factores de orden estructural: la composición de edades (esperanza de vida), el funcionamiento de sus mercados laborales, el tamaño de la fuerza laboral activa y sus niveles de productividad y salario, así como la cuantía de la cotización y la existencia efectiva de un a planilla con beneficios sociales

de competencia de precios que llevó a una reforma el año 2012 con la Ley 29903, Ley de Reforma del Sistema Privado de Pensiones.

CRITERIOS JURÍDICOS GARANTISTAS UTILIZADOS POR EL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

La jurisprudencia constitucional ha tenido y tiene un rol activo. Esta labor ha salido a relucir en la justicia constitucional impartida por nuestro Tribunal Constitucional, la cual ha destacado desde el inicio de su funcionamiento institucional. Como supremo intérprete de la Constitución y defensor de los derechos consagrados en la Constitución, comprende en su texto a los derechos del trabajo. Así, en las últimas décadas, ha sido el Tribunal Constitucional quien ha dictaminado criterios garantistas que han modificado en gran parte las disposiciones con carácter flexibilizador que contienen nuestras leyes laborales. Entonces, corresponde ahora efectuar una visión breve y panorámica sobre los criterios garantistas exclusivamente utilizados por el Tribunal Constitucional en los precedentes vinculantes específicos sobre los derechos laborales en el ordenamiento peruano.

Cabe señalar, que el precedente constitucional vinculante “es aquella regla jurídica expuesta en un caso particular y concreto que el Tribunal Constitucional decide establecer como regla general; y, que, por ende, deviene en parámetro normativo para la resolución de futuros procesos de naturaleza homóloga”¹⁶. De ahí la importancia de los precedentes en cuanto a los efectos que tienen similares a una ley. El propio TC peruano señala cuáles son los precedentes vinculantes en materia laboral y previsional¹⁷.

16 Domingo García Belaunde, Diccionario de Jurisprudencia Constitucional.

17 Aunque, algunos autores, consideran críticamente que, en el caso laboral, el Tribunal Constitucional ha tomado un rol legislador, tanto en derechos individuales como colectivos. Esto desbordaría sus atribuciones.

En materia de los derechos fundamentales laborales de carácter individual

Los derechos fundamentales constitucionalmente reconocidos no sólo abarcan el listado del artículo 2 de nuestra Constitución, sino todos aquellos derechos de la persona consagrados en instrumentos internacionales (Tratados, Declaraciones, etc.) de los que el Perú forma parte; todos los cuales pueden ser considerados derechos con rango constitucional en nuestro ordenamiento jurídico. Más aún el artículo 3 de nuestra Constitución extiende el rango constitucional no solo a los derechos expresamente reconocidos en su artículo 2 sino también a todos los demás derechos fundamentales contenidos en otros instrumentos (entiéndase tratados) obligatorios para el Perú. (Novak, 2005, p.766).

Al respecto, el Tribunal Constitucional ha señalado que,

(...) en materia de derechos fundamentales, las normas que los reconocen, regulan o limitan deben interpretarse de conformidad con los tratados sobre derechos humanos (...) no solo es una exigencia que se deriva directamente de la IV Disposición Final y Transitoria de la Constitución, sino también del hecho de que los tratados, una vez ratificados por el Estado peruano, forman parte del derecho nacional¹⁸.

Incluso el Tribunal Constitucional considera la supremacía del Tratado de Derechos Humanos: “ (...) podría argumentarse que este papel rector o delimitador de los tratados sobre derechos humanos, para efectos de la interpretación del contenido y alcances de los derechos constitucionales, los colocaría en una suerte de rango o posición supraconstitucional”¹⁹. Por otro lado, la Convención de Viena, sobre derechos de los

18 Sentencia del Tribunal Constitucional, Expediente 1230-2002-HC/TC del 20.06.2002.

19 *Ibidem*.

Tratados, en su artículo 27 sostiene que los Estados planteen excusas sobre limitaciones de su normatividad interna para dejar de cumplir con los tratados: “(...) no podrá invocar las disposiciones de su derecho interno como justificación del incumplimiento de un tratado”. La Corte Interamericana en ese sentido ha fijado posición, llegando a señalar que ni siquiera la normatividad de la Constitución del Estado debe ser motivo para no cumplir con las obligaciones de los Tratados de Derechos Humanos: “(...) Según el derecho internacional las obligaciones que éste impone deben ser cumplidas de buena fe²⁰ y no puede invocarse para su incumplimiento el derecho interno (...) aun tratándose de disposiciones de carácter constitucional”^{21 22}. Por ello, el TC en estas dos últimas décadas prácticamente reformó casi todos los derechos individuales fundamentales, como se puede observar en la siguiente tabla

Tabla 2: Sentencias sobre derechos fundamentales laborales de carácter individual

Carácter	Derecho	Sentencias
DERECHOS FUNDAMENTALES LABORALES DE CARÁCTER INDIVIDUAL	Libertad de Trabajo	EXP. 0008-2003-AI/TC, Fund. 26 EXP. 0661-04-AA/TC, Sentencia
	Derecho al Trabajo	EXP. 0008-2005-AI/TC, Fund. 18 EXP. 1124-2001-AA/TC, Fund. 12
	Derecho a la igualdad y no discriminación en el trabajo	EXP. 0008-2005-PI/TC, Fund. 23 EXP. 2510-2002-AA/TC, Sentencia EXP. 01875-2006-PA/TC, Sentencia EXP. 1124-2001-AA/TC, Fund. 11 EXP. 0666-2004-AA/TC, Sentencia EXP. 0217-2004-AA/TC, Sentencia EXP. 0895-2001-AA/TC, Sentencia
	Los derechos laborales inespecíficos	EXP. 1124-2001-AA/TC, Fund. 7 EXP. 2129-2006-PA/TC, Sentencia EXP. 2868-2004-AA/TC, Sentencia EXP. 0895-2001-AA/TC, Fund. 6 EXP. 1058-2004-AA/TC, Fund. 18 y 19 EXP. 1729-2003-AA/TC, Sentencia

Continúa...

20 El artículo 26 señala “Pacta sunt servanda”. Todo tratado en vigor obliga a las partes y debe ser cumplido por ellas de buena fe.

21 Opinión Consultiva de la Corte interamericana de Derechos Humanos del 09.12.94, Párrafo 35.

22 En general, “los tratados en materia de derechos humanos, tienen una jerarquía no solo constitucional, sino que también gozan de una fuerza material constitucional. Lo cual se extiende, formalmente, cuando al incorporar al derecho interno un tratado modificador de disposiciones constitucionales, este debe ser aprobado, previamente, por el Congreso, siguiendo las normas establecidas para la reforma constitucional, antes de su ratificación por el Presidente de la República. Ello, ciertamente se condice con la tendencia histórica de la supremacía del Derecho Internacional sobre el Derecho Interno...” (César Landa, Tribunal Constitucional y Estado Democrático, Palestra, Segunda Edición, 2003, p. 787).

DERECHOS FUNDAMENTALES LABORALES DE CARÁCTER INDIVIDUAL	Jornada de Trabajo	EXP. 4635-2004-AA/TC, Sentencia EXP. 4169-2004-AA/TC, Fund. 6 EXP. 4635-2004-AA/TC, Fund. 17 EXP. 4635-2004-AA/TC, Fund. EXP. 4635-2004-AA/TC, Fund. 42 EXP. 4635-2004-AA/TC, Sentencia
	Remuneración	EXP. 2382-2003-AA/TC, Sentencia EXP. 4188- 2004-AA/TC, Sentencia EXP. 2906-2002-AA/TC, EXP. 3428-2004-AA/TC, Sentencia EXP. 3331-2003-AA/TC, Sentencia EXP. 3172-2004-AA/TC, Sentencia EXP. 1773-2002-AA/TC, Sentencia
	Protección contra el despido	EXP. 3275-2003-AA/TC, Fund. 3, 4 y 5 EXP. 1124-2001-AA/TC, Sentencia EXP. 0976-2001-AA/TC, EXP. 2158-2006-PA/TC, EXP. 0976-2001-AA/Fund. 15 EXP. 3388-2004-AA/TC, Fund. 6 EXP. 1058-2004-AA/TC, Sentencia EXP. 3311-2005-AA/TC, Fund. 16

Fuente: Jurisprudencia y Doctrina Constitucional Laboral, Tribunal Constitucional del Perú, Centro de Estudios Constitucionales.

Sin embargo, solo trataremos los cambios emblemáticos que realizó el TC en cumplimiento de su rol fundamental que es resolver las acciones de inconstitucionalidad contra las normas legales. En ese sentido, podemos rescatar, en primer lugar, el caso de la figura del despido. En donde, se encuentra la STC 1124-2001-AA/TC, de fecha 11 de julio del 2002, promovido por el Sindicato Único de Trabajadores de Telefónica del Perú y la 1971 Federación de Trabajadores de Telefónica del Perú S.A., contra Telefónica del Perú S.A.

Y el llamado caso Huasco recaído en la STC 976-2001-AA/TC, de fecha 13 de marzo del 2003. Los cuales fijaron principios y clases del despido. Con ello se configuraron el despido incausado, fraudulento y nulo dejando de lado el denominado despido arbitrario, con el fundamento que señaló que en ningún sistema democrático se podría concebir un acto arbitrario.

Estos casos emblemáticos tuvieron también serias críticas. La más reciente fue hecha por Jaramillo, investigador del Grupo de Análisis para el Desarrollo (Grade). En dicho estudio, se señala como causa principal de la crecida de contratos determinados en nuestro país la sentencia del Tribunal Constitucional sobre el despido arbitrario (Grade 2017). Es decir, “en el año 2015, dicho fallo habría costado la creación de poco más de 900 mil empleos con contratos indefinidos, que terminaron siendo temporales ante la imposibilidad práctica de despedir” (Jaramillo, 2001-2011). Es decir, la temporalidad se ha convertido en un problema relevante puesto que, con mayores garantías constitucionales para proteger el despido de trabajadores, los empleadores se encuentran “obligados” a usar los contratos temporales.

Ante estas afirmaciones debemos de tener en cuenta que la temporalidad es un fenómeno que se acrecentó con la incorporación de los

contratos sujetos a modalidad por parte del D. Leg. 728. Desde ahí, el uso de estas modalidades ha tenido un crecimiento constante.

En materia de los derechos fundamentales laborales de carácter colectivo

El artículo 28 de la Constitución peruana de 1993 reconoce los derechos de sindicación, negociación colectiva y huelga²³. Además, en el mismo artículo, inciso 1 se establece que el Estado garantiza la organización sindical. Es decir, el Estado debe fomentar, promover, impulsar y proteger el ejercicio democrático de la libertad sindical; entonces el Estado debe tener un rol activo con relación a la organización sindical. Al igual que la Constitución española en la cual se señala que “todos tienen derecho a sindicarse libremente (...). La libertad sindical comprende el derecho a fundar sindicatos y a afiliarse al de su elección...”²⁴.

Al respecto, la doctrina de manera unánime ha entendido que donde la Constitución reconoce el derecho a la libertad sindical, se impone una obligación de promoción, o sea, se ha interpretado en un sentido promocional que existe la responsabilidad del Estado de promover los derechos colectivos. De este modo, el Tribunal Constitucional peruano ha interpretado, en varias sentencias²⁵, que el derecho de la libertad sindical debe garantizarse conforme con la Declaración Universal de los Derechos Humanos y con los tratados internacionales ratificados por el Perú. Además, considerando la interdependencia de los derechos colectivos, el Tribunal Constitucional

considera que el Estado debe fomentar la negociación colectiva basada en el Convenio 98 de la Organización Internacional del Trabajo.

En ese sentido,

(...) el fomento implica, entre otras acciones, que el Estado promueva las condiciones necesarias para que las partes negocien libremente, estando incluso llamado a realizar las acciones positivas que resulten necesarias para asegurar las posibilidades de desarrollo y efectividad de la negociación colectiva (...). Dado el caso, el Estado puede otorgar determinado plus de tutela, si ello se requiere para viabilizar la negociación; por ejemplo, cuando se establece el nivel de rama de actividad como el adecuado, de cara a posibilitar una verdadera negociación colectiva en el sector de construcción civil”²⁶. (Boza, 2011, p. 78).

En este caso también, el TC prácticamente reformó casi todos los derechos colectivos fundamentales, como se puede observar en la siguiente tabla.

23 Al respecto, establece que “El Estado reconoce los derechos de sindicación, negociación colectiva y huelga. Cautela su ejercicio democrático...”.

24 Curiosamente es el mismo artículo 28 que la Constitución española y peruana utilizan para el reconocimiento de la libertad sindical.

25 STC del 12 de agosto de 2005, recaída en el expediente 1124-2001-AA7TC, STC del 12 de agosto de 2005, recaída en el expediente 008-2005-PITC, STC del 5 de enero de 2005, recaída en el expediente 3311-2005-PATC, STC del 26 de marzo de 2003, recaída en el expediente 0261-2003-AA7TC.

26 Guillermo Boza Pro, Lecciones de Derecho del Trabajo, Fondo Editorial Pontificia Universidad Católica del Perú, Lima, 2011, p.78.

Tabla 3: Sentencias sobre derechos fundamentales laborales de carácter colectivo

Carácter	Derecho	Sentencias
DERECHOS FUNDAMENTALES LABORALES DE CARÁCTER COLECTIVO	Sindicación y libertad sindical	EXP. 0008-2005-PI/TC, Sentencia EXP. 1469-2002-AA/TC, Sentencia EXP. 0632-2001-AA/TC, Sentencia EXP. 3039-2003-AA/TC, Sentencia EXP. 1124-2001-AA/TC, Fund. 8
	Negociación Colectiva	EXP. 0008-2005-PI/TC, Fund. 29 EXP. 4635-2004-AA/TC, Fund. 39 EXP. 1370-2002-AA/TC, Sentencia EXP. 0785-2004-AA/TC, Sentencia EXP. 3039-2003-AA/TC, Fund. 1
	Huelga	EXP. 0008-2005-PI/TC, Sentencia EXP. 3311-2005-PA/TC, Fund. 18

Fuente: Jurisprudencia y Doctrina Constitucional Laboral, Tribunal Constitucional del Perú, Centro de Estudios Constitucionales.

Sin embargo, solo trataremos los cambios emblemáticos. Nos referimos al derecho de negociación colectiva en el sector público que comprende específicamente el arbitraje y la negociación colectiva de remuneraciones.

Como hemos señalado, en el caso del derecho a la negociación colectiva en general²⁷, el Tribunal Constitucional ha señalado los alcances de este derecho reconociendo el valor del Convenio 98 para respetar el contenido esencial de la negociación colectiva²⁸ (negrita nuestros):

²⁷ Este derecho “cumplió en el pasado y todavía cumple en la actualidad un rol importante en la regulación autónoma de las relaciones laborales, al establecer normas en aquellos ámbitos en los que no intervienen las normas heterónomas...” (Leopoldo Gamarra Vilchez, La negociación colectiva en el Perú: de la confrontación al diálogo social, en Diálogo y Concertación Laboral, en la Revista del Consejo Nacional de Trabajo y Promoción del Empleo, Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, Año 2, N° 2, junio 2016, p. 31).

²⁸ Este criterio fue asumido también por el Poder Judicial. En la Sentencia de la Tercera Sala Laboral de Lima del 31 de agosto de 2015 que declara infundada la impugnación del Laudo Arbitral 2013-2014 entre el SBN y el SINDICATO se afirma lo siguiente: “OCTAVO. Que, la demandante alega la imposibilidad de asumir los incrementos remunerativos y las condiciones de trabajo otorgadas a los trabajadores sindicalizados, en mérito a

El artículo 4 del Convenio 98 constituye un principio hermenéutico fundamental al cual debe acudir para informarse respecto del contenido esencial de la negociación colectiva, tomando siempre en consideración que uno de sus fines principales es mejorar las condiciones de vida y de trabajo de sus destinatarios. Por lo tanto, encontrándonos ante un derecho constitucional que debe fomentarse, promoverse o apoyarse, **las restricciones a que se someta no pueden desnaturalizarlo ni afectar su contenido esencial: remuneraciones y condiciones de trabajo, y empleo y regulación de las relaciones entre los sujetos colectivos firmantes**²⁹.

que las normas de carácter presupuestario los prohíben; sin embargo, conforme lo establece el artículo 28° de la Constitución Política del Perú (...); consecuentemente acceder a mejores condiciones de trabajo o incrementos remunerativos, a través de una negociación colectiva es un Derecho Constitucional de todo trabajador (...)” (Subrayado y negrita nuestros).

²⁹ Sentencia del 26 de marzo del 2003 recaída en el Expediente 0261-2003-AA/TC (Negociación colectiva por rama de actividad, CAPECO, Fundamento jurídico 3, 26 de marzo de 2003.

Sin embargo, los trabajadores de entidades públicas bajo el régimen laboral de la actividad privada, que gozaban del derecho de negociar sus condiciones económicas, con las leyes de presupuesto y la Ley Servir se les prohibían la negociación colectiva en materia salarial. Y solo se le reconocía derecho a la negociación colectiva de compensaciones no económicas y condiciones de empleo.

Con ello, se desnaturalizó el contenido mínimo del derecho a la negociación colectiva y una grave lesión al bloque de constitucionalidad de los derechos colectivos³⁰.

Además, según la OIT se estaría incumpliendo el Convenio 98 que se puede ampliar a los empleados públicos, otorgándoles oficialmente el derecho a participar en la determinación de sus condiciones de empleo, cuya negociación colectiva se menciona como una de las modalidades posibles³¹.

El artículo 6 de las diversas leyes de presupuesto como la Ley 30518, Ley de Presupuesto para el año fiscal 2017, prohibían los incrementos remunerativos para los servidores públicos; siendo el caso que dicho mandato o prohibición alcanzaba al fuero arbitral³². Se trataba

30 El artículo 28 de la Constitución establece que el Estado reconoce los derechos de sindicación, negociación colectiva y huelga, cautelando su ejercicio democrático, garantizando la libertad sindical; fomentando la negociación colectiva y promoviendo medios de solución pacífica de los conflictos laborales; y, regulando el derecho de huelga para que se ejerza en armonía con el interés social.

31 Estudio General relativo a las relaciones laborales y la negociación colectiva en la administración pública. Tercer punto del orden del día: Informaciones y memorias sobre la aplicación de Convenios y recomendaciones. Informe de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones (arts. 19, 22 y 35 de la Constitución), Informe III (Parte 1B), Oficina Internacional del Trabajo, Ginebra, 2013.

32 Específicamente, "en cuanto a la prohibición de otorgar beneficios económicos unilateralmente por el Estado, se debe apuntar que estaríamos considerando a la remuneración como un pago por servicio prestado. Ello, negaría el carácter de instrumento de inclusión social que le reconoce el artículo 24 de la Constitución..." (Elmer Arce Ortiz, ¿se debe mantener el artículo 6 del proyecto

de restricciones o limitaciones graves del contenido salarial de la negociación colectiva. Asimismo, la Ley 30057, Ley del Servicio Civil hacía lo mismo desde el 2013³³.

Así, los funcionarios públicos y sus entidades sólo podían negociar o arbitrar condiciones de trabajo, lo contrario significaría una violación de las normas presupuestales e implicaría responsabilidad para quien lo haga. Es decir, siendo las normas presupuestales de orden público, específicamente que prohíbe el incremento de remuneraciones, el acto jurídico por el cual se somete al tribunal arbitral la solución del conflicto es nulo, por lo cual al tribunal arbitral le correspondería en este supuesto inhibirse del conocimiento del mismo.

Finalmente, los artículos 31.2, 40, 42, 43 e), 44 b) de la Ley del Servicio Civil (Ley 300057) y los artículos 66, 68, 76 y 78 de su Reglamento General, indicaban que la compensación mensual (remuneración mensual en las dos normas) de los servidores públicos no eran materia de negociación colectiva; que solo podían negociar condiciones de trabajo o empleo que no sean de naturaleza económica y que toda negociación que contravenía lo dispuesto sería nula de pleno derecho; asimismo, que de someterse la controversia a un arbitraje laboral, los árbitros se encontraban impedidos de pronunciarse sobre aquellas cuestiones de naturaleza económica.

En ese sentido, tanto la Ley SERVIR como su reglamento general, restringían desproporcionalmente y con carácter permanente la negociación colectiva; despojaban a la organización sindical y a los trabajadores que representa, del contenido

de presupuesto del 2017?, en La inconstitucionalidad del artículo 6 del Proyecto de Ley de Presupuesto 2017, Comisión de Trabajo y Seguridad Social 2016-2017 del Congreso de la República, Lima, 2017, p.28)

33 Esta ley se orienta en el sentido de la competitividad, de la gestión por resultados, de una evaluación periódica y de una gestión de capacitación que permita dar continuidad a las políticas públicas.

esencial de su derecho a negociar materias salariales, en directa violación del bloque de constitucionalidad³⁴.

Pero, en la sentencia del Tribunal Constitucional del 3 de setiembre de 2015, recaída en los expedientes 0003-2013-PI/TC, 0004-2013-PI/TC y 0023-2013-PI/TC, se señala que, (negrita nuestros):

“81. Cuando los Estados atraviesan crisis económicas, financieras o períodos de austeridad es posible limitar el poder de negociación en materia de salarios. (...) Estas limitaciones son constitucionales siempre que sean de naturaleza temporal y respondan a una situación real de urgencia

83. (...) las limitaciones indefinidas o que impidan que en el futuro los trabajadores puedan negociar sus condiciones laborales, más allá del período previsto por la Ley restrictiva, son, en sí mismas, inconstitucionales.

90. (...) Y si bien las restricciones o prohibiciones a que se negocie el incremento de sus remuneraciones no son en sí mismas inconstitucionales, tal estatus jurídico-constitucional se alcanza todas las veces en que la prohibición exceda los tres años, que es el lapso máximo para que una medida de esta naturaleza pueda prorrogarse.

Asimismo, el Tribunal Constitucional, en la sentencia del Expediente 2987-2015-0-5001-SU-DC-01 de fecha 6 de noviembre de 2015, pronunciada con posterioridad a la sentencia de inconstitucionalidad del artículo 6 de la Ley de Presupuesto del Sector Público para

el ejercicio 2013, en su fundamento noveno señaló (negrita nuestro):

Cabe precisar, que respecto a la prohibición de negociación colectiva para incrementos salariales de los trabajadores de la administración pública, el Tribunal Constitucional en los procesos de inconstitucionalidad acumulados (Expedientes N° 003-2013-PI/TC, 0004-2013-PI/TC y 0023-2013-PI/TC) (...), ha emitido Sentencia de fecha tres de setiembre de dos mil quince, declarando fundada en parte, por el fondo, las demandas de inconstitucionalidad interpuestas contra el artículo 6° de la Ley N° 29951, Ley de Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2013, declarando la inconstitucionalidad de las expresiones “(...) beneficios de total índole (...)” y (...) mecanismo (...)”, en la medida que no se puede prohibir de modo absoluto el ejercicio del derecho fundamental a la negociación colectiva en la Administración Pública, que implique acuerdos relativos a los incrementos remunerativos, así como inconstitucionales, por la Forma del Segundo Párrafo de la Quincuagésima Cuarta Disposición Complementaria Final de la Ley N° 29812 y del Tercer Párrafo de la Quincuagésima Octava Disposición Complementaria Final de la Ley N° 29951; en consecuencia; este agravio es infundado.

Finalmente, en la sentencia del Tribunal Constitucional del 26 de abril de 2016, recaída en los expedientes 0025-2013-PI/TC, 0003-2014-PI/TC 0008-2014-PI/TC y 0017-2013-PI/TC, se declara inconstitucional las restricciones al derecho a la negociación colectiva de los servidores públicos, contenidas en la Ley 30057, Ley del Servicio Civil, señalando al respecto que (negrita nuestros):

166. (...) no puede ser interpretado en el sentido de que se excluya la materia económica del ámbito de la

³⁴ Al respecto, puede verse en otro contexto el trabajo de Tomás Salas Franco, La representación sindical de los funcionarios públicos en las administraciones públicas, en Los Sindicatos, homenaje al profesor Don Jaime Montalvo Correa con motivo de su jubilación, Luis Enrique De la Villa Gil e Ignacio García-Perrote Escartín (Coordinadores), Lex Nova- Thonsosn Reuters, Valladolid, octubre 2004, p.201-219.

negociación colectiva puesto que la expresión “condiciones de trabajo y empleo” incluyen también los aspectos económicos de toda relación laboral.

169. Asimismo, este Tribunal considera que la disposición legal objetada que prohíbe la negociación colectiva para mejorar la compensación económica, que permite su uso únicamente en el caso de las compensaciones no económicas, o que sanciona con nulidad la contrapropuesta o propuesta sobre compensaciones económicas resultan inconstitucionales por contravenir el derecho a la negociación colectiva y el deber de su fomento (...).

Como se aprecia de la lectura de los artículos referidos a la negociación colectiva en la Ley del Servicio Civil, no se establece un plazo determinado, que debería ser excepcional, para restringir las materias económicas del contenido negocial. Por el contrario, se planteaba la limitación como permanente y, por lo tanto, también fue declarado inconstitucional³⁵.

Es decir, con el Pleno Jurisdiccional recaído en los expedientes 0025-2013-PI/TC; 0003-2014-PI/TC, 0008-2014-PI/TC, 0017-2014-PI/TC que versó sobre la Ley de Servicio Civil, se desbarató los límites a la negociación colectiva en el sector público que colocaba la citada norma en materia de incremento de remuneraciones.

Además, bajo una interpretación sistemática indicó el Tribunal, que, si bien expresamente no se señala la negociación colectiva como derecho en el artículo 42 refiriéndose a este grupo trabajadores, este está reconocido por la esencia triangular del Derecho Colectivo del Trabajo. Modificando así la norma y subrayando

³⁵ Por ello, se puede inaplicar la parte pertinente de los artículos 31.2, 40, 42 y 44 b) de la Ley del Servicio Civil, por contravenir el derecho a la negociación colectiva consagrado constitucionalmente.

la petición al Congreso de la República a crear una norma que regule este proceso negocial. Cabe señalar, que el plazo señalado al legislativo ya se ha sobrepasado.

En materia de los derechos fundamentales laborales de carácter procesal

En el ámbito del proceso laboral en general “se reproducía el desequilibrio existente entre las partes contratantes en el contrato de trabajo, que se intentaba corregir por medio del derecho sustantivo” (Sagardoy, 2003 p.823). Entonces, éste nace de la necesidad de garantizar y plasmar los derechos sustantivos de los trabajadores en caso de ser desconocido, incumplido o conculcado. En esto radica su importancia cada vez mayor por los fines que se propone y las consecuencias que trata de evitar.

En ese sentido, el proceso laboral se concreta en el conjunto de normas, principios e instituciones que constituyen la legislación procesal, por cuyo medio el Estado, ejercitando su función jurisdiccional, administra justicia laboral³⁶. De esta manera surge un nuevo Derecho Procesal que reúne determinadas características. Así, el proceso laboral tiene por objeto resolver los conflictos de trabajo mediante los órganos jurisdiccionales³⁷. Por ello, la importancia del proceso laboral es evidente. Pero el carácter protector de la ley sustantiva de trabajo, mientras tanto, se

³⁶ En la jurisprudencia del Tribunal Constitucional Español se enfatiza ese carácter. “(...) superando tendencias que creían que el Derecho Procesal era un conjunto de normas neutras y aisladas del Derecho sustantivo...” (Sentencia del 25 de enero de 1983).

³⁷ Que reúne determinadas características. Podemos señalar:
Es expresión del Derecho sustantivo (Derecho del Trabajo).
Tiene como fuente de relación directa a los trabajadores, producto de los conflictos colectivos a través de la negociación y convención colectiva que constituyen normas vinculantes.
Propugna la conciliación como solución equitativa a los conflictos de trabajo.
Es anti formalista ya que propugna un proceso sencillo, simple y sin mayores formalidades.

proyecta sobre el procedimiento e inspira el criterio hermenéutico adoptado por el juez, no sólo al formularse la sentencia sino también al conducir el proceso³⁸.

Es decir, el proceso en general vendría a ser un conjunto de reglas, formas y actos para la consecución de ciertos fines, fundamentalmente la solución de un conflicto a través del Derecho como categoría de la mediación social³⁹. Recordemos que en general “la actividad mediante la cual se desarrolla en concreto la función jurisdiccional se llama proceso”. (Tullio, 1971, p. 25).

Por ello, hay que diferenciar entre proceso y procedimiento: el proceso es el todo organizado de actos, el procedimiento constituye tan solo la forma externa del fenómeno procesal, los modos con los cuales deben ser realizados y ordenados los actos que corresponden al proceso. Los actos procesales constituyen el procedimiento, cuyo conjunto recibe el nombre de proceso que tiene como fin resolver el conflicto sometido a la decisión del órgano jurisdiccional mediante un fallo (Parodi, 1996, p. 40). Entonces, se entiende “por procesos laborales los concebidos para resolver litigios en que se invocan reglas y normas relativas al trabajo dependiente” (Diéguez, 1995 p. 635).

Esas características del proceso laboral significan contar con principios propios, alteraciones en los conceptos de jurisdicción,

38 Intentando una definición del proceso laboral, puede decirse que es el conjunto de actos procesales que se desarrollan en forma progresiva, sistemática y teleológicamente, que son realizados por el Juez y las partes en cumplimiento de las normas procesales, con el objeto de resolver un conflicto laboral mediante una sentencia emitida por el órgano jurisdiccional. El proceso, en su sentido etimológico, viene de *processus* que significa avance y progreso encaminados a algo. Procesalmente podemos traducir la noción de avance y progreso como vocablos en estructura de reglas y actos encaminados a la consecuencia de algo: la sentencia.

39 Se trata de la regulación normativa de las interacciones, que es lo que convierte al Derecho en una categoría de la mediación social en la perspectiva de Jürgen Habermas, puesto que a los justiciables y a toda la sociedad les interesa que se solucionen los conflictos.

competencia, acción, sujetos del proceso, etc. Es lo que trataremos de demostrar al desarrollar, en líneas generales, los temas a continuación.

El proceso laboral era lento, burocrático, formalista y no expeditivo. Además, eran escritos, complejos y se encontraban diseñados para que duren entre 4 a 6 años como mínimo. Los jueces tenían una competencia reducida y muchos magistrados laborales no tenían la especialidad que se requiere en esta rama especial del Derecho. Asimismo, persiste la crisis del Poder Judicial.

En materia de los derechos fundamentales en seguridad social

En materia previsional, se pueden agrupar las sentencias con un criterio temático y temporal. Así, podemos señalar las tres grandes tendencias en el quehacer del TC, en estos años, las cuales son: la introducción del derecho al mínimo vital, criterios para la movilidad en el sistema previsional y la inserción de la díada trabajo-riesgo. Es decir, las sentencias solo se refieren a los derechos como prestaciones del seguro social contributivo en general sin considerar ningún elemento de la seguridad social⁴⁰.

Como sabemos la seguridad social no es solamente que algunas personas cobren pensiones o beneficios a fin de mes, es un sistema de protección social universal que debe ser integrante del desarrollo económico y social de un país. Ciertamente hay mucho camino que recorrer, pero también muchos mitos que desvelar si se quiere tener en general niveles mínimos de seguridad social.

40 La propuesta de implementación de la Seguridad Social en el Perú, como vía posible, debe surgir de una nueva ecuación de planificación y mercado, a partir de un marco estructural que consagre el ámbito de la competencia del Estado, para enfrentar con éxito los problemas sociales. De esta manera avanzaremos en la construcción de una sociedad que haga compatible el desarrollo material con la equidad social y la democracia. Al respecto, ver mi artículo: Gamarra, Leopoldo, La seguridad social del Estado de necesidad al Estado de bienestar, *Revista Laborem*, N° 15, 2015, pp. 15 – 44.

En ese sentido, es un desafío plantear para nuestro país la implementación de la Seguridad Social para todos⁴¹; en tanto dista mucho de lo que es la previsión social. Es decir, seguridad social para todos se entiende como protección a toda la población especialmente contra riesgos y contingencias sociales; aunque el centro siga siendo el trabajador, a partir del cual la protección se iría extendiendo a su familia y a otros sectores sociales.

En el sistema de pensiones, deberíamos implementar un modelo mixto de jubilación que combine el sistema público, como componente básico y obligatorio, con el régimen de capitalización plena e individual como complemento. Es decir, un sistema público con una pensión básica y prestación definida bajo un sistema de reparto y el de capitalización, otorgaría un monto adicional sobre los aportes voluntarios. Tendría dos componentes, superando el modelo dual o paralelo.

Respecto al sistema de salud, es fundamental el acceso universal real a los servicios de salud y a la seguridad social, con participación ciudadana y del Estado. Como una nueva vía de desarrollo del sistema de salud en el Perú, que consiga los objetivos básicos de toda seguridad social mediante la acción determinante del Estado, sin que ésta excluya la iniciativa privada.

CONCLUSIÓN

Con la Constitución de 1993 se precisó las funciones del TC y frente a los grandes cambios que afectaron especialmente a los derechos laborales, como a la estabilidad y los derechos colectivos en general, en toda la década 90, recién desde el 2000 contamos con sentencias relevantes del TC en defensa de la constitucionalidad de los derechos fundamentales de los ciudadanos.

⁴¹ La perspectiva de la Seguridad Social como derecho humano y política social redistributiva y como ethos normativo que defina valores e ideales.

En efecto, luego de la caída del régimen autoritario y del retorno a la democracia en noviembre del 2000, se ha puesto en marcha un consistente proceso de reforma constitucional a través del Tribunal Constitucional que modificó sustancialmente los temas más importantes de los derechos laborales como la estabilidad laboral y los derechos colectivos.

En esa dirección, el TC en nuestro país es el órgano autónomo e independiente que se encarga del control de la constitucionalidad y al que se le ha confiado la defensa del principio constitucional contra las leyes o actos de los órganos del Estado que pretendiesen socavarlo como ocurrió en la década del 90 que hemos desarrollado en esta monografía. Es así, como el TC, a través del tiempo, se ha colocado como la única institución de asegurar derechos socioeconómicos de los trabajadores reconocidos en la Constitución, ya que como demostramos en este trabajo, la inconstitucionalidad de las normas laborales se usa como la herramienta jurídica más eficaz para lograr el reconocimiento y vigencia de los derechos laborales.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Amaya, J. (2012) *Control de constitucionalidad*, Buenos Aires, Astrea.
- Bazán, V., (2010) *Derecho procesal constitucional americano y europeo*, Buenos Aires, Abeledo Perrot I.
- Blasco A. (1995) *La individualización de las relaciones laborales*. Madrid, CES, p. 31 y 32.
- Bryce J. (1988) *Constitución flexible y constitucionales rígidas*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, p.7.
- Boza G. (2011) “Nueva regulación de las relaciones colectivas de trabajo”, en la Revista Asesoría Laboral, julio 1992, p. 14 - 17.

- Chocrón, A. (2000) *Los principios procesales en el arbitraje*, José María Bosch editor, Barcelona.
- Cotler, J. (1980) *Democracia e integración*, Lima, IEP, p.51.
- Caballero, J. (2014) *La interpretación conforme*, México, Porrúa,
- Castilla, K. (2013) ¿Control interno o difuso de convencionalidad? Una mejor idea: la garantía de los tratados, Anuario Mexicano de Derecho Internacional, México, núm. 13.
- De Vergottini, G. (1985) *Derecho Constitucional Comparado*, Ed. Espasa, Madrid.
- Diéguez G. (1995) *Lecciones de Derecho del Trabajo*, Ed. Marcial Pons, Madrid, 4ta edición, p.635
- Ercilio F y Valladares K. (2013) *Desregulación y discriminación en las relaciones laborales, los sectores textiles, confecciones y agroexportaciones en el Perú 1978-2011*. CEDAL Lima.
- Fazzalari, E. (2000) *L'arbitrato nell'era della "mondializzazione"* en Rivista dell'arbitrato, N° 2, Giuffrè editore, Varese.
- Flores, A. (2014) *El control de convencionalidad y la hermenéutica constitucional de los derechos humanos*, México, Porrúa.
- Gamarra, L. y La Hoz, R. (1995) *Conflictos Colectivos de Trabajo y Sistemas de Solución*, Universidad Nacional Mayor de San Marcos, Facultad de Derecho y Ciencia Política, Instituto de Investigación de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social, Lima, p. 221.
- Gamarra, L. (2016) *La negociación colectiva en el Perú: de la confrontación al diálogo social*, en Diálogo y Concertación Laboral, Revista del Consejo Nacional de Trabajo y promoción del Empleo, Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, Año 2, N° 2, junio, p. 31.
- Gamarra L y Alemán F, (1998) *Dos Modelos de Reforma Laboral: Perú y España*, Edial, Lima.
- Garavito, C. (1996) *Intervención del Estado en el mercado de trabajo: Ley de Fomento del Empleo*, documento de trabajo N° 125, Departamento de Economía de la Pontificia Universidad Católica del Perú, marzo, p. 18.
- Girao, J. (2015) *Las relaciones colectivas de trabajo a partir del arbitraje potestativo: un balance general*, en la Revista *Laborem*, N° 15/2015, Sociedad Peruana de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social, p. 331.
- García V. (2005) “El Tribunal Constitucional: la interpretación constitucional y las sentencias manipulativas - interpretativas normativas”, en la Revista *Laborem* de la Sociedad Peruana de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social, N° 5, p. 17 y ss.
- García, S. y Castañeda, M (coords.) (2009), *Recepción nacional del derecho internacional de los derechos humanos y admisión de la competencia contenciosa de la Corte Interamericana*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas.
- Garro, A. (1990) *El arbitraje en la ley modelo propuesta por la Comisión de las Naciones Unidas para el derecho mercantil internacional y en la nueva legislación española de arbitraje privado: un modelo para la reforma del arbitraje comercial en América Latina* en Arbitraje comercial y laboral en Central América, Transnational Iuris Publications Inc., New York.
- Gaspar, S. (1998) *El ámbito de aplicación del arbitraje*, Aranzadi editorial, Pamplona.
- Grade: //elcomercio.pe/economia/peru/existen-contratos-temporales-peru-noticia-Dic. 2017
- Grisolia, J. (2013) *Manual de Derecho Laboral*, Novena edición, Abeledo Perrot, Buenos Aires.

- Hudskopf, O. (2006) *El control difuso en la jurisdicción arbitral*. Título publicado en Diálogo con la Jurisprudencia. Actualidad, Análisis y Crítica Jurisprudencial, N° 91, Año II. Lima.
- Hesse, K. (2011) *Escritos de derecho constitucional*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales.
- Huerta, C. (1998) *El control de la constitucionalidad, análisis del artículo 105 constitucional*, Boletín Mexicano de Derecho Comparado, México, año XXXI, núm. 93, setiembre-diciembre.
- Jaramillo M. (2014) *Crecimiento y segmentación del empleo en el Perú, 2001-2011*. Lima: GRADE.
- Landa C. (1995) *Del Tribunal de Garantías al Tribunal Constitucional: el caso peruano*, en la Revista Pensamiento Constitucional, Vol. 2, Núm. 2, p. 79.
- Landa, C. y Santisteban, J. (2010) *El arbitraje en la constitución de 1993 y en la jurisprudencia del tribunal constitucional*, Revista peruana de Arbitraje N° 2.
- Manrique, N. (2002) *El Tiempo del miedo, la violencia política en el Perú 1980 - 1996*, Fondo Editorial del Congreso del Perú, Lima, p. 260.
- Matheus, C. (1999) *El litisconsorcio necesario*, Ara editores, Lima.
- Matheus, C. (2001) *Entre el mito y la realidad. Hacia un efectivo acceso a la justicia* en Legal Express, Gaceta Jurídica, Lima.
- Nino, C. (2003) *Introducción al análisis del derecho*, 11a. ed., Barcelona, Ariel.
- Novak F. (2005), *La Constitución comentada. De los Tratados*, Gaceta Jurídica Primera Edición diciembre, p.766.
- Parodi C. (1996) *El debido proceso*, Ponencia del I Congreso Nacional de Derecho Procesal, Pontificia Universidad Católica del Perú, 7-9 agosto, p. 40).
- Pease, H. (1981) *Un perfil del proceso político: a un año del segundo Belaundismo*, Desco, Lima.
- Radé, C. (2009), *Droit du Travail*, 5ta edition, Lextens éditions, París.
- Rubio, M. (2006) *El Estado peruano según la jurisprudencia del Tribunal Constitucional*, Fondo Editorial PUCP, 2006.
- Sagardoy J. (2003) *Prontuario del Derecho del Trabajo*, Ed. Civitas, Madrid, 6ta edic., p. 823.
- Silguero, J. (1995) *La tutela jurisdiccional de los intereses colectivos a través de la legitimación de los grupos*, Dykinson, Madrid.
- Schuldt, J. (1980) *Política económica y conflicto social*, Lima: Universidad del Pacífico.
- Tullio E, (1971) *Manual de Derecho Procesal Civil*, Ed. Jurídicas Europa - América, pág. 25.
- OIT, 357 (2010) Informe del Comité de Libertad Sindical. Ginebra, junio de 2010, párrafo 944.
- Vega M. (2001) Editora. La reforma laboral en América Latina. Un análisis comparado. Oficina Regional de la OIT para América Latina y El Caribe, Lima. Primera edición p. 248.
- Villavicencio A. (1999) *La Libertad sindical en el Perú*, Documento de la OIT, N° 114.
- Ugarteche, O. (1997) *El falso dilema, América Latina en la economía global*, Lima, Fundación Friedrich Ebert - FES, p. 20



La norma XVI y los límites del planeamiento tributario en el Perú 2017 - 2018 (Ensayo)

^a JOSÉ A. PAREDES SOLDEVILLA
jparedess@usmp.pe

^a CRISTIAN A. YONG CASTAÑEDA
cyongc@usmp.pe

Recibido: 24 de agosto 2018

Aceptado: 06 de enero 2019

RESUMEN

Se va a determinar los límites del planeamiento tributario en concordancia con la norma XVI del título preliminar del Código Tributario. Hay un propósito exploratorio y se ha utilizado el enfoque cualitativo. La estrategia cualitativa es de casos de estudio múltiple porque la investigación analiza las resoluciones emitidas por el Tribunal Fiscal, ya que no existen bases de datos de las empresas que aplican el planeamiento tributario y el contexto en que se desarrollan. La interpretación de la norma, los principios de reserva de ley y el de legalidad no permiten abordar más allá de lo que encierra el texto jurídico, teniendo una participación preponderante aspectos inherentes a las personas, quienes son artífices y propietarios de su moral, actitud, posición y su forma de pensar. En tanto la elusión es una conducta prohibida y que el abuso de derecho le permite a la Administración Tributaria establecer el límite al ejercicio anormal o irregular de un derecho subjetivo por parte del contribuyente. Se concluye que los límites al planeamiento tributario son la interpretación de la norma, el principio de reserva de ley y el principio de legalidad, en concordancia con la seguridad jurídica que garantice la recaudación de los impuestos, en un contexto de capacidad contributiva, que permitan atender el gasto público y el desarrollo de nuestro país.

Palabras Clave: Planeamiento tributario, economía de opción, elusión, evasión y simulación.

The XVI standard and the limits of the tax planning in Peru 2017 - 2018 Essay

ABSTRACT

The limits of the tax planning will be determined in accordance with the XVI standard of the preliminary title of the Tax Code. There is an exploratory purpose and the qualitative approach has been used. The qualitative strategy is of multiple case studies because the investigation analyzes the resolutions issued by the Tax Court, since there are no databases of the companies that apply tax planning and the context in which they are developed. The norm interpretation, the principles of reserve of law and the one of legality does not allow approach further of what is limited by the legal text, owning a preponderant participation the facts inherent to people, who are architects and owners of its moral, as its attitude, its position and its way of thinking. While elusion is a prohibited behavior and that the abuse of entitlement allows to the Tax Administration establish the limit to eh abnormal or irregular exercise of a subjective right by the contributor. It is concluded that the limits to tax planning are the interpretation of the norm, the principle of reserve of law and the principle of legality, in accordance with the legal

^a Docentes de la Universidad de San Martín de Porres, Lima - Perú

certainty that guarantees the collection of taxes, in a context of contributory capacity, which allow attend public spending and the development of our country.

Keywords: Tax planning, option economy, elusion, evasion and simulation.

INTRODUCCIÓN

En los últimos años, la competitividad y productividad empresarial en los mercados y el incremento de su dinamicidad, a causa del desarrollo de las tecnologías de la información y la comunicación, han contribuido a la creación de una heterogeneidad de diversos regímenes tributarios y la complejidad de las disposiciones que la regulan. La aplicación del planeamiento tributario como instrumento de gestión para las empresas se ha generalizado, lo que amerita por necesidad la contratación de diversas consultoras y especialistas en el tema, quienes canalizan sus conocimientos y experiencias hacia sus directivos con el objetivo de que tomen las mejores decisiones gerenciales con efectos tributarios relacionadas con sus actividades de operación, de financiamiento y de inversión. Decisiones del presente con consecuencias en el futuro a corto, mediano y largo plazo.

Si bien el sector empresarial busca reducir o eliminar la carga tributaria a través del planeamiento tributario, este se orienta en la deducción adecuada de los gastos, aplicar las herramientas legales admitidas por ley que no implique fraude a la ley o la simulación, disminuir los gastos y eliminar la exposición al riesgo por la aplicación de normas tributarias procurando optimizar las utilidades de la empresa, haciéndola más competitiva en el mercado convirtiéndose en una ventaja comparativa en el sector en el cual forma parte.

Ventaja comparativa que comprende el rigor en el análisis de las normas tributarias, la identificación de los escenarios posibles en los que pudiera ubicarse la empresa en el futuro ante el impacto de las normas tributarias, aplicar las mejores técnicas para diagnosticar

la situación financiera y económica de la empresa y realizar el análisis de costo beneficio, eligiendo la alternativa más eficiente.

La elusión tributaria como instrumento del planeamiento tributario ha sido considerada como la utilización de medios lícitos para reducir la carga tributaria, repercutiendo considerablemente en la recaudación fiscal en nuestro país conjuntamente con la evasión tributaria. Sin embargo, el Tribunal Fiscal como instancia administrativa en materia tributaria y aduanera en el marco de sus atribuciones, antes de contar con una norma antielusiva, ya se pronunciaba sobre fraude a la ley mediante sus resoluciones a partir de 1964.

Según la información obtenida de las publicaciones de la prensa escrita y digital, contribuye a evidenciar la problemática:

Nuestra recaudación tributaria es pequeña en comparación a otros países de la región. El promedio de la presión tributaria en los últimos 18 años es de 14.7% del PBI. El promedio de Latinoamérica es 23% y el de la OCDE es de 34% y que alrededor del 80% del presupuesto público es producto de la recaudación tributaria. ¿Por qué recaudamos menos en relación a nuestro PBI que otros países? Una de las respuestas sugiere que por los altos índices de elusión y evasión tributaria. Un primer punto a tener en cuenta es la distinción entre ambos conceptos. Para la SUNAT, la evasión hace referencia a la eliminación parcial o total que hace el contribuyente sobre los impuestos que tiene que pagar. Es ilegal y denominada “defraudación tributaria” según la ley penal tributaria. Por otro lado, la elusión tributaria está relacionada con

acciones permitidas por la ley que hace el contribuyente para evitar el pago de impuestos. Los que eluden impuestos aprovechan vacíos en las leyes o estrategias no sancionables. Ambas conductas disminuyen los potenciales ingresos tributarios del gobierno y, que, para asegurar la sostenibilidad del gasto es importante optimizar la recaudación de impuestos.

Otro punto es que estos problemas se presentan de manera distinta según industria e impuesto. Por ejemplo, la evasión tributaria del IGV es de alrededor del 36% de la recaudación potencial (Figura 1) (alrededor de S/ 22,000 millones) y la evasión del impuesto a la renta (IR) es de alrededor del 57.3% de la recaudación potencial (alrededor de S/ 35,000 millones). (Shiguiyama: 02/07/2018).

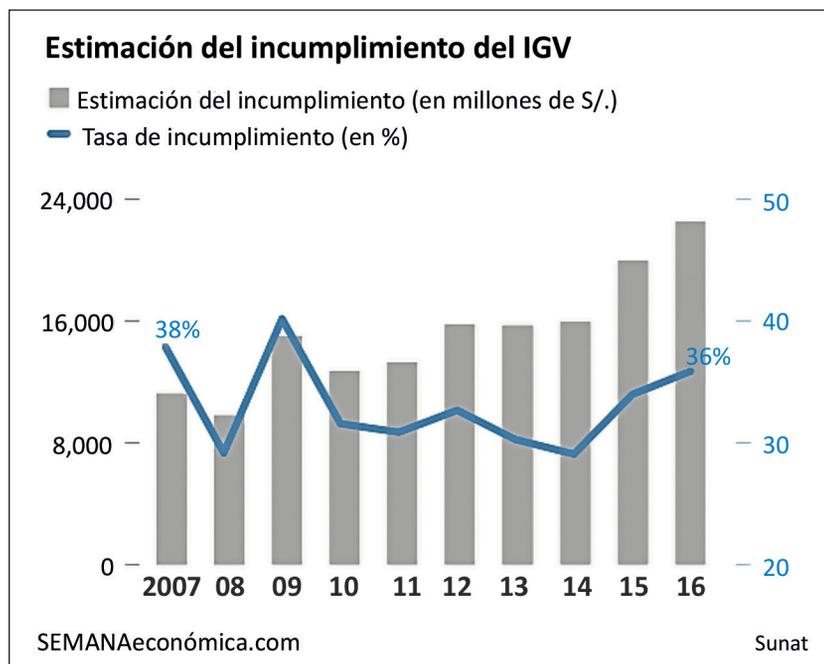


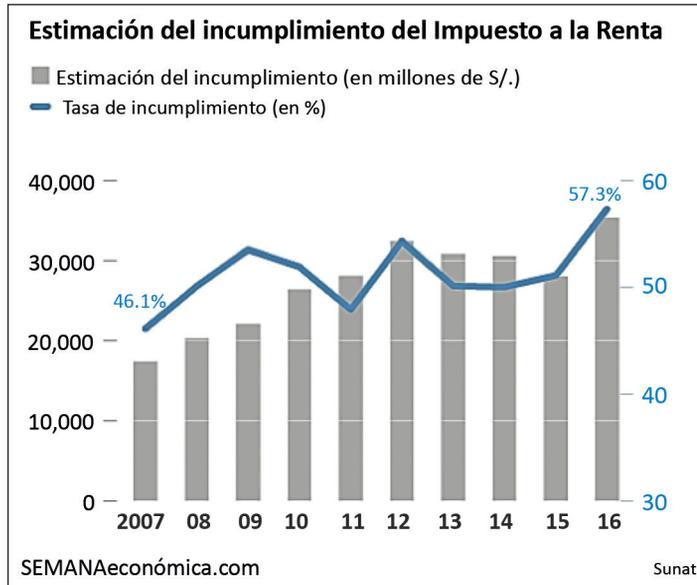
Figura 1

¿Qué explica la evasión y elusión tributaria?

Algunos de los factores que afectan la evasión tributaria son que los consumidores no exigen comprobantes de pago al realizar transacciones y dificultades para el cobro. Mientras que la elusión se puede explicar por ciertas exoneraciones establecidas por ley o por vacíos legales.

Frente a esta situación, la SUNAT ha lanzado diversas campañas para fomentar una cultura

tributaria que mejore la exigencia del comprobante de pago, así como facilitar la cobranza y mejorar el control a través de medios electrónicos. Por el lado de la evasión, una acción fue emprendida cuando el Ministerio de Economía y Finanzas suscribió una convención internacional para reducir la elusión tributaria en empresas multinacionales. Para ello, se identificaron esquemas planificados utilizados para no pagar impuestos y así lograr que las firmas paguen los impuestos correspondientes al Perú.



Según el Grupo de Justicia Fiscal (GJF), el país perderá S/ 66,000 millones si los niveles de evasión tributaria se mantienen. El GJF indica en un estudio 9 medidas para reducir la evasión fiscal entre las que destaca la revisión integral de las facultades de acceso de la SUNAT al secreto bancario, ampliándolo y adecuándolo a parámetros establecidos por la fiscalidad internacional¹. Epifanio Baca, economista del GJF, señaló que,

El contexto de baja presión tributaria se suma a un creciente endeudamiento público. Este año, el gasto público se incrementó en 10% mientras que para el 2019 se proyecta un aumento del 6.9%, recordó Baca. Sobre las devoluciones tributarias, el sector que más fue beneficiado fue el de la minería, de manera que entre el 2012 y 2017 sus beneficios por concepto de devolución pasaron de S/ 1,959 millones a S/ 6,144 millones. El momento más bajo de la presión tributaria fue en el 2017 donde

llegó a caer por debajo del 13% del PBI. Cabe mencionar que Perú es el único país de la Alianza del Pacífico que no ha emprendido una reforma tributaria integral hasta la fecha”. (Baca E: 21 6/9/18).

Tras una rigurosa evaluación, la SUNAT ha sido admitida a integrar el Grupo de Expertos de Planeamiento Tributario Agresivo de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), que promueve el intercambio de información sobre esquemas de planeamiento tributario. Así, el ente fiscal accederá al Directorio de Planeamiento Tributario Agresivo (ATP Directory), el que contiene más de 400 esquemas o modelos de elusión y evasión que buscan, entre otros, aprovechar las brechas en la arquitectura del sistema fiscal internacional para trasladar artificialmente las ganancias a lugares de poca o ninguna actividad económica o impuestos. Este directorio, además, brinda conocimiento de las más recientes tendencias en planificación fiscal agresiva y ayuda a comprender las nuevas modalidades de elusión y evasión en el mundo, las cuales podrían desarrollarse también en el Perú. “Nuestro país refuerza su capacidad de

¹ GFJ, conformado por las organizaciones CooperAcción, Propuesta Ciudadana y OXFAM07/09/2018 <https://peru21.pe/economia/evasion-tributaria-ocasionar-perdidas-s-66-000-millones-2018-426285>.

detección y control del incumplimiento fiscal, al permitir a la Sunat potenciar su capacidad de identificación del riesgo para adaptar estrategias y combatir las nuevas modalidades relacionadas con la erosión de la base imponible”. (De la Cruz: oct. 2018)

Por otro lado el incumplimiento de las obligaciones tributarias por evasión y elusión le cuesta al Estado unos S/ 56,000 millones, estimó el gerente de Estrategia de SUNAT, Miguel Ángel Gavidia. Al cierre del 2018, la SUNAT señaló que la recaudación tributaria sumará S/ 104,000 millones. Sin embargo, sin los gastos tributarios e incumplimientos tributarios, la recaudación tiene el potencial de llegar a S/176,000 millones al cierre del año, “Ya hemos emitido algunas normas para combatir la elusión tributaria y aspectos de la evasión tributaria, pero ello no implica que la SUNAT salga con un garrote para que todos los contribuyentes cumplan por los S/ 56,000 millones” (Gavidia: oct. 2018).

De esta manera, el ente debería recaudar cerca de S/ 17 millones en los últimos dos meses del año, lo que representa alrededor del 20% de los ingresos tributarios registrados a octubre. Entre enero y octubre, la recaudación alcanzó los S/ 87,076 millones. De otro lado, recordó que las exoneraciones tributarias le cuestan al Estado S/ 17,000 millones.

La SUNAT informó que a la fecha se ha detectado una evasión tributaria del IGV vía facturas falsas, por un monto valorizado en S/ 4,400 millones, por lo cual el ente recaudador ya ha formulado 64 denuncias ante el Ministerio Público entre el 2017 y 2018 (20 de estos casos corresponden a empresas del sector construcción). Palmer De La Cruz, Intendente Nacional de Estrategias y Riesgos de la SUNAT, explicó que las empresas simulan el pago de más servicios, con el objetivo de contar con un mayor crédito fiscal y así reducir el pago del IGV. “Estas empresas usan facturas no reales, clonándolas. O también constituyen otras empresas para emitir estas facturas (ficticias) y así reducir el pago del IGV”, señaló. Los principales sectores donde se reportan este tipo de Operaciones No Reales

(ONR) son servicios, comercio, manufactura y construcción (De la Cruz: nov. 2018).

La pena máxima para estos delitos es de hasta 12 años de cárcel, indicó la SUNAT. “Buscaremos también mejorar la normativa. Para reducir la evasión de S/ 4,400 millones de IGV dejados de pagar año a año, solo en esta modalidad”, subrayó De La Cruz. En total, la evasión del IGV está calculada en S/ 23,306 millones al año.

Conforme a lo expuesto, el objetivo de la investigación se centra en determinar los límites del planeamiento tributario en concordancia con la norma XVI del título preliminar del Código Tributario. Es así que la presencia de normas en el título preliminar vinculadas al tema de investigación data desde el año de 1996 con el Decreto Legislativo N° 816, que guardaba estrecha relación jurídica con la norma VIII que fue modificada mediante la Ley N° 26663, incorporadas posteriormente a la norma XVI calificación, elusión de normas tributarias y simulación, orientada a combatir el fraude a la ley en materia tributaria.

La importancia que reviste el pronunciamiento del Tribunal Fiscal a la observancia del cuerpo normativo señalado en el párrafo anterior, comienza a desconocer lo establecido en el Decreto Legislativo N° 295 Código Civil, en tanto que la simulación es lícita, siempre y cuando no perjudique a terceros.

La norma XVI, se orienta a la calificación de los hechos en que se pueda presentar una simulación relativa y otra absoluta. La primera presentándose otra operación tras de una forma jurídica y la segunda mediante la usencia plena de una operación. La contravención de la cláusula antielusiva general que la integra conlleva a evitar de forma parcial o total la realización del hecho imponible, buscando obtener la reducción de la base imponible o de créditos a favor, etc.

Por otro lado, la norma VIII admite todo tipo de interpretación jurídica para la aplicación de las normas tributarias, limitando la creación

de tributos por vía de interpretación, tampoco se pueden establecer sanciones, conceder exoneraciones, ni extender las disposiciones tributarias a personas o supuestos contrarios a lo dispuesto por ley.

De acuerdo con el primer párrafo del artículo 8 de la ley N° 30230 de 11 de julio de 2014, se establece la suspensión de la facultad de Sunat para aplicar la cláusula general antielusiva establecida en los párrafos 2, 3 y 4 de la norma XVI del título preliminar del Código Tributario a las operaciones producidas con anterioridad a la entrada en vigencia del Decreto Legislativo N° 1121, antes del 19.07.2012. La norma indica expresamente que tal suspensión no se aplica a la calificación económica del hecho imponible establecida en los párrafos 1 y 5 de dicha norma XVI.

Cabe señalar que el artículo 62-C del Decreto Legislativo N° 1422 de 12 de setiembre de 2018, establece que la aplicación de sus párrafos segundo al quinto de la norma XVI del título preliminar del Código Tributario se efectúa en un procedimiento de fiscalización definitiva y siempre que el órgano de la Sunat que lleva a cabo dicho procedimiento cuente previamente con opinión favorable de un comité revisor.

La aplicación del planeamiento tributario, dentro de un contexto internacional, está en consonancia con el plan Beps² de la OCDE³ y su

2 BEPS, hace referencia a la erosión de la base imponible y al traslado de beneficios propiciados por la existencia de lagunas o mecanismos no deseados entre los distintos sistemas impositivos nacionales de los que pueden servirse las empresas multinacionales (EMN), con el fin de hacer “desaparecer” beneficios a efectos fiscales, o bien de trasladar beneficios hacia ubicaciones donde existe escasa o nula actividad real, si bien goza de una débil imposición, derivando en escasa o nula renta sobre sociedades. A tenor de la creciente movilidad del capital y de activos tales como la propiedad intelectual, así como de los nuevos modelos de negocio del siglo XXI, BEPS se ha convertido en un serio problema. (OCDE). Recuperado en 11 de noviembre de 2018, de <https://www.oecd.org/ctp/10-preguntas-sobre-beps.pdf>.

3 OCDE, fundada en 1961, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) agrupa a 36 países miembros y su misión es promover políticas que mejoren el bienestar económico y social de las

adecuación con las normas peruanas, respecto a las recomendaciones que se deben implementar sobre los estándares para el Sistema Tributario Internacional. Esto significa, en opinión de los expertos en derecho y contabilidad, que la problemática es de carácter ético sobre si es lícito e ilícito en concordancia con la elusión o evasión tributaria.

Planeamiento tributario

La investigación tiene un propósito exploratorio y ha utilizado el enfoque cualitativo. La estrategia cualitativa es de casos de estudio múltiple porque la investigación analiza las resoluciones emitidas por el Tribunal Fiscal, ya que no existen bases de datos de las empresas que aplican el planeamiento tributario y el contexto en que se desarrollan.

En tanto, “la legislación que trata del planeamiento tributario tiene por objeto las conductas (actos o negocios jurídicos) realizadas con la finalidad de disimular la ocurrencia del hecho generador del tributo o la naturaleza de los elementos constitutivos de la obligación tributaria” (Caliendo, 2018, p.318).

Dado un sistema tributario complejo, “en el planeamiento tributario las personas o empresas optan por aquella alternativa donde la actividad económica que van a desarrollar soporta menos carga tributaria” (Robles, Ruiz de Castilla, Villanueva y Bravo, 2016, p.107).

Dentro de las modalidades del planeamiento tributario tenemos:

personas alrededor del mundo. La OCDE, ofrece un foro donde los gobiernos puedan trabajar conjuntamente para compartir experiencias y buscar soluciones a los problemas comunes. Trabajamos para entender que es lo que conduce al cambio económico, social y ambiental. Medimos la productividad y los flujos globales del comercio e inversión. Analizamos y comparamos datos para realizar pronósticos de tendencias. Fijamos estándares internacionales dentro de un amplio rango de temas de políticas públicas. Recuperado 11 de noviembre de 2018, de <https://www.oecd.org/centrodemexico/laocde/>.

Economía de opción (lícita)

La denominada economía de opción consiste en el ahorro fiscal que persiguen los contribuyentes a partir de la búsqueda planificada de los espacios libres de tributación que se ofrecen en el sistema jurídico. Es, por tanto, la elección de los sujetos por economizar en el pago de tributos, pero de forma lícita; pues se encuentra respaldada por las normas jurídicas que permiten realizar las actividades de una u otra manera, con mayor o menor costo tributario respectivamente y sin que ello signifique transgredirlas (Sevillano, 2016, p.136).

Elusión tributaria (no es lícita ni ilícita)

En la elusión tributaria están todas aquellas conductas de los sujetos que consisten en negocios anómalos para el Derecho; es decir, que nos encontramos ante actividades donde se manipulan normas legales o documentos con la exclusiva finalidad de eliminar o reducir la carga tributaria (Robles, Ruiz de Castilla, Villanueva y Bravo, 2016, p.107).

La denominada elusión tributaria se describe como aquella conducta del contribuyente que tiene como destino la creación de negocios jurídicos con apariencia de lícitos, buscando evitar la obligación tributaria con violación indirecta de la ley, esquivando su campo material de incidencia; es decir, evitando caer dentro de las operaciones gravadas por ella (Sevillano, 2016, p.139).

Evasión tributaria (ilícita)

Conductas delictivas. “En la evasión tributaria nos encontramos ante conductas que constituyen un incumplimiento directo de la ley tributaria” (Robles, Ruiz de Castilla, Villanueva y Bravo, 2016, p.107). “Para que se produzca la evasión tributaria, los contribuyentes recurren al uso de medios ilícitos y proscritos por el ordenamiento jurídico con tal de conseguir su propósito de escapar al cumplimiento de las obligaciones tributarias” (Sevillano, 2016, p.138).

En relación al abuso del derecho, es la figura por la cual, se ejerce un derecho fuera de la finalidad para la que fue concebido, atropellando un interés legítimo, aún no protegido jurídicamente. Cuando el titular de un derecho lo ejercita con el fin de dañar a otro, no necesariamente con el fin de beneficiarse. El nombre de la figura está mal dado, ya que el derecho no abusa, sino el abuso se configura por su ejercicio excesivo y malicioso. La norma está hecha para regular la conducta humana; pero existen otros preceptos reguladores: la buena fe, la moral y la equidad. Lo que se configura es un actuar conforme a un precepto escrito, pero ajeno a sus fundamentos integradores (Chanamé, 2004, p.57).

Con respecto a nuestra Carta Magna de 1993, en el artículo 74° señala que los tributos se crean, modifican o derogan exclusivamente por ley, o por decreto legislativo previa delegación de facultades. Las exoneraciones tributarias requieren, igualmente, ser declaradas por ley, o por decreto legislativo previa delegación de facultades. El propio texto constitucional señala que en el caso específico de los aranceles y tasas su regulación se efectúa por decreto supremo. Cabe advertir que la Constitución establece determinadas condiciones en materia tributaria, a saber:

- Los Decretos de Urgencia no pueden contener materia tributaria (art. 74°).
- La Ley de Presupuesto no puede contener materia tributaria (art. 74°).
- Las leyes tributarias de periodicidad anual rigen a partir del 1 de enero del año siguiente a su promulgación (art. 74°).
- Las leyes de tratamiento tributario que tienen carácter selectivo y temporal para una determinada zona del país deben ser aprobadas con el voto favorable de los dos tercios de los miembros del Congreso (art. 79°).
- Los tratados ordinarios que crean, modifican o suprimen tributos deben ser aprobados por el Congreso (art. 56°).

- Las leyes de índole tributaria referidas a beneficios o exoneraciones requieren de un informe previo elaborado por el Ministerio de Economía y Finanzas (art. 79°).

Cabe indicar que por mandato expreso del artículo 79° de la Constitución, el Congreso se encuentra impedido de aprobar tributos con fines predeterminados salvo que exista una solicitud del órgano ejecutivo. Resaltando que los impuestos deben ser establecidos con criterios técnicos y como parte de la política económica del país.

POTESTAD TRIBUTARIA

La potestad tributaria y el ejercicio de las facultades de creación, modificación y abrogación de tributos se ejerce de la siguiente manera:

- a. Potestad tributaria originaria, tiene su fuente y su fuerza en ser una facultad para crear, modificar y extinguir tributos sin necesidad de trámite previo o autorización (Poder Legislativo - Leyes).
- b. Potestad tributaria derivada, es aquella que necesita de trámite previo o autorización y se genera como consecuencia de una delegación de competencias. (Poder Ejecutivo - Decretos Legislativos).

La potestad tributaria derivada, al amparo de lo previsto en el artículo 74° de la Constitución. Los gobiernos regionales y los gobiernos locales pueden crear, modificar y suprimir contribuciones y tasas, o exonerar de estas, dentro de su jurisdicción, y con los límites que señala la ley.

Principios reguladores de la potestad tributaria

Aluden a disposiciones axiomáticas, al conjunto de directivas, elevadas a nivel constitucional, que informan las atribuciones estatales en materia de imposición de tributos a los contribuyentes.

Dichos principios se encuentran consignados en el artículo 74° de la Constitución, y son los siguientes:

a. Principio de legalidad

Regla que establece que los tributos se crean, modifican o derogan exclusiva y únicamente por ley o por decreto legislativo (en caso de existencia de delegación de facultades), exigiendo que la administración tributaria someta su actuación al imperio de la ley.

b. Principio de reserva de ley

Regla derivada del principio de legalidad, que señala que sólo por ley o por decreto legislativo se puede establecer la regulación básica de la relación tributaria. El ámbito de la reserva de ley implica considerar los siguientes aspectos:

- Tipificación de las infracciones.
- Establecimiento de las sanciones.
- Definición del hecho imponible.
- Determinación del sujeto contribuyente.
- Fijación de la base imponible.
- Establecimiento de las exoneraciones y reducciones tributarias.

c. Principio de igualdad tributaria

Regla derivada del inciso 2 del artículo 2° de la Constitución, que consiste en la obligación de dar un tratamiento igual a los sujetos contribuyentes, o atención desigual a los que ostenten desemejanza, en función a la capacidad contributiva del contribuyente.

En ese sentido, se establece cinco criterios:

- Los contribuyentes comprendidos en una misma categoría deben recibir trato semejante.
- La igualdad tributaria no impide que el Estado clasifique a los contribuyentes en categorías diferenciales en atención a razones de carácter económico.

- No toda desigualdad de trato significa necesariamente discriminación, sino únicamente aquella que no se encuentra razonablemente justificada.
- El monto del tributo debe ser proporcional a la capacidad económica de quien lo paga. Dicha proporcionalidad no se encuentra sujeta al volumen poblacional, sino a la riqueza gravada. De allí que la igualdad se complementa con la progresividad.
- Debe respetarse la uniformidad del tributo, lo que no impide que haya contribuyentes de diferentes categorías. Es decir, los contribuyentes de cada categoría deben soportar y asumir igual gravamen.

Esta regla es un caso de igualdad de trato en la ley. Mediante este criterio de isonomía se alude de manera concreta a la capacidad contributiva. La igualdad tributaria significa la equiparidad en condiciones semejantes de capacidad contributiva. Ello implica la no exención por privilegios personales de clase, linaje, casta, etc.

d. Principio de respeto de los derechos fundamentales de la persona

Regla derivada del artículo 1° de la Constitución, cuyo objetivo es robustecer el criterio de defensa de la persona y el respeto de su dignidad humana. Ochoa (2003 p. 53) señala que este principio permite preservar derechos fundamentales como:

- Derecho a la intimidad personal y familiar.
- Derecho a la inviolabilidad del domicilio.
- Derecho a la presunción de inocencia.
- Derecho a la no discriminación por razón de sexo, raza, religión, etc.

e. Principio de no confiscatoriedad

Regla que garantiza la vigencia del derecho de propiedad contemplado en el inciso 16 del artículo 2° de la Constitución.

La confiscación proviene de disposiciones penales o tributarias; en este último caso, implica el acto de privación de la propiedad de una persona para aplicarla en favor del fisco. La confiscación consiste en quitar la propiedad de un bien a un contribuyente sin pagarle su precio. Ello en razón de ser una medida punitiva.

Ahora bien, en virtud de este principio el Estado se encuentra impedido a través de la imposición fiscal de confiscar o arrebatar los bienes de los contribuyentes, puesto que el derecho de éstos a la propiedad privada es un bien jurídico tutelado constitucionalmente y cuyo valor deviene en superior a la mera generación de rentas para afrontar los gastos públicos. La doctrina establece que existe un acto de confiscación cuando el impuesto directo absorbe una parte sustancial de la renta o del capital del sujeto contribuyente.

La jurisprudencia argentina ha cumplido con señalar los límites entre la simple imposición fiscal y la confiscación, estableciendo un tope del 33%, por encima del cual el gravamen que afecta la renta o capital se convierte en confiscatorio. En suma, la no confiscatoriedad significa que el impuesto pagado sobre un bien no puede equivaler a todo el precio del bien o a una parte apreciable de su valor.

LA TRANSGRESIÓN DE LA POTESTAD TRIBUTARIA

La parte in fine del artículo 74° de la Constitución establece que no surten efecto las normas dictadas con transgresión de los límites de la potestad tributaria del Estado.

Debe entenderse que, en aplicación del principio de presunción de validez de los actos jurídicos públicos, una norma violatoria de la Constitución mantiene su vigor en tanto no se haya declarado su inconstitucionalidad. Dicha declaración de inconstitucionalidad por la vía de la acción de inconstitucionalidad, la acción popular, etc., tiene únicamente efectos ex nunc, es decir, sólo opera para el futuro.

El artículo 74° es, de un lado, redundante, por el hecho notorio de que es inadmisibles aceptar la existencia de una norma violatoria de la Constitución; y, del otro, relativamente inexacto, pues la infracción sólo puede declararse previo proceso judicial.

Vigencia de las leyes tributarias de periodicidad anual

El artículo 74° de la Constitución establece que las leyes relativas a tributos de periodicidad anual rigen a partir del 1 de enero del año siguiente a su promulgación. Con ellas se hace referencia a hechos imponderables no instantáneos, sino vinculados a un ejercicio fiscal considerando que la base constitucional preserva el principio de seguridad jurídica, que supone el conocimiento antelado de las reglas fiscales que condicionan el ejercicio de una actividad económica dentro del mercado.

El Tribunal Fiscal se ha pronunciado:

RTF N° 7474-2-2009 (Fecha: 03.08.2009)

El contribuyente adoptó formas jurídicas que no se ajustaban a la realidad de los hechos económicos ocurridos, si del análisis integral de la documentación se aprecia que los autores y/o titulares de derecho patrimoniales encargaron al contribuyente que imprimiera sus obras y se las entregara listas para su comercialización a través de empresas editoriales de las que a su vez eran titulares o representantes legales, con la finalidad de gozar de la exoneración al IGV, y para ello dieron al conjunto la apariencia de obras educativas y culturales, cuando tal calificación no corresponde a la realidad económica de los hechos, toda vez que su verdadera naturaleza es la prestación de servicios de impresión por parte del contribuyente, ya que no asumió efectivamente los riesgos de la edición e impresión de las obras, sino que trasladó dicho riesgo a las empresas editoriales, y ello guarda

coherencia con los montos facturados y su estructura de costos, y corresponde a su actividad económica principal que es la impresión y no la venta de libros.

RTF N° 8088-2-2009 (Fecha: 18.08.2009)

Cuando se celebre un contrato denominado “Contrato de Promesa de Venta de Vehículo Usado” pero se establezca la obligación de realizar el pago del precio convenido, el que se cancela al momento de la suscripción del contrato, sin establecer un plazo para el ejercicio de la opción de compra o que se haya otorgado a la misma, ni un pacto de reserva de propiedad, se debe interpretar que el contrato celebrado no es uno de promesa de venta, sino uno de compraventa.

RTF N° 4100-4-2007 (Fecha: 09.05.2007)

La SUNAT no puede desconocer el crédito fiscal en base a la finalidad de la operación, aplicando el supuesto de fraude a la ley, el mismo que no se encuentra comprendido en los alcances del criterio de la calificación económica de los hechos imponderables, recogido en la Norma VIII del Título Preliminar del Código Tributario. El fraude a la ley supone la existencia de una operación real, cuya finalidad es el empleo de una norma menos gravosa a fin de eludir la aplicación de una norma que reviste una consecuencia tributaria más gravosa para el contribuyente.

RTF N° 4100-4-2007 (Fecha: 09.05.2007)

La norma VIII del Título Preliminar del Código Tributario permitiría verificar que se hayan producido los dos supuestos del sustrato económico de una compra real: (i) la entrega física del bien del proveedor directo (emisor del comprobante de pago) hacia el cliente y, (ii) el pago efectivo del precio por parte de este último a aquel.

RTF N° 4773-4-2006 (Fecha: 01 .09.2006)

La simulación fiscal resulta ser siempre un comportamiento ilícito e intencional por medio de la cual las partes buscan una apariencia simulada a un hecho económico concreto, con el propósito de desvanecer los efectos jurídicos tributarios, o en su defecto, obtener alguna ventaja económica derivada de su inclusión en un hecho imponible.

RTF N° 4773-4-2006 (Fecha: 01 .09.2006)

El supuesto defraude a la ley no se encuentra comprendido en los alcances del criterio de calificación económica de los hechos, recogido de la Norma VIII del Título Preliminar del Código Tributario.

RTF N° 7448-2-2003 (Fecha: 22.12.2003)

La Norma VIII del Título Preliminar del Código Tributario no contiene un método de interpretación económica sino un criterio de apreciación del hecho imponible que busca descubrir la real operación económica y no el negocio civil que realizaron las partes. Procede la aplicación conjunta de la referida Norma VIII del Título Preliminar del Código Tributario y del artículo 44° de la LIGV, ya que si al amparo de la primera se determina la inexistencia de la operación que sustenta el comprobante, estaremos ante un supuesto regulado por dicho artículo 44°.

La interpretación de la norma, los principios de reserva de ley y el de legalidad no permiten abordar más allá de lo que encierra el texto jurídico, teniendo una participación preponderante aspectos inherentes a las personas, como su actitud, su posición, su forma de pensar, quienes son artífices y propietarios de su moral.

El abuso de derecho por parte de la administración tributaria permite establecer el límite al ejercicio anormal o irregular de un

derecho subjetivo por parte del contribuyente, presentándose como una conducta aparentemente legítima pero sustancialmente ilícita.

La dación de normas tiene como objetivo luchar contra la evasión y elusión tributaria, remarcando que un adecuado análisis económico de los tributos tiene incidencia en la actividad empresarial mejorando la elaboración de un adecuado planeamiento tributario que tiene preeminencia al evaluar las consecuencias tributarias en el emprendimiento de nuevos negocios alternativos en el marco de una conducta lícita e ilícita en un contexto macroeconómico y microeconómico a fin de tomar las mejores decisiones. Por ello, la elusión tributaria es de origen constitucional y de valores de la Constitución, que al respecto la Norma XVI no establece una definición de elusión, sino condiciones y requisitos que se tiene que analizar en cada caso en concreto. La elusión es una conducta prohibida por el ordenamiento jurídico que distorsiona la realidad económica y conlleva a la evasión tributaria.

La seguridad jurídica contribuye a reducir la carga tributaria que soporta el contribuyente y, por el lado de la Administración Tributaria busca los límites al planeamiento que realiza el contribuyente. Planeamiento tributario cuya validez se materializa ante la ausencia de ilícitos, que tiene que superar la prueba de los motivos o la causa del incumplimiento de la obligación tributaria.

REFERENCIAS

Bidart G. (2001). *Tratado Elemental de Derecho Constitucional Argentino*. (Tomo I-B). Buenos Aires. Nueva edición ampliada y actualizada a 1999-2001.

Caliendo, P. (2017). *Derecho tributario y análisis económico del Derecho*. Planeamiento tributario y tributación de la libertad económica. 1ra. edición. Lima. Editora y Librería Jurídica Crijley EIRL.

- Chanamé R. (2014). Diccionario jurídico. 9na edición. Lima. Grupo Editorial Lex & Iuris.
- Dancuart A. (2018, julio). Elusión y evasión tributaria en Perú. Recuperado de <http://www.puntoycoma.pe/economia/elusion-y-evasion-tributaria-en-peru/>
- De La Cruz, P. (11/10/18). Mejoran lucha contra la evasión. Diario El Peruano. Recuperado de <https://elperuano.pe/noticia-mejoraran-lucha-contra-evasion-71840.aspx>
- De La Cruz, P. (2018, noviembre). Diario Gestión. <https://gestion.pe/economia/sunat-detecta-evasion-igv-s-4-400-millones-via-facturas-falsas-250565>
- García V. (1998). Análisis sistemático de la Constitución peruana de 1993. Lima. Fondo de Desarrollo Editorial. Universidad de Lima. <http://www.ulima.edu.pe/node/2862>.
- Shiguiyama V. (02/07/2018). Elusión y evasión tributaria en Perú. Diario Gestión.
- Gavidia, M. (16/11/18). SUNAT Evasión y elusión tributaria. Diario El Comercio.
- Gómez, D. (2018, setiembre). Evasión tributaria podría ocasionar pérdidas de S/ 66,000 millones en 2018. En la Alianza del Pacífico, solo el Perú no emprendió una reforma tributaria integral. Recuperado de, <https://peru21.pe/economia/evasion-tributaria-ocasionar-perdidas-s-66-000-millones-2018-426285>.
- Ochoa, C. (2003). Los Principios Generales del Procedimiento Administrativo. Comentarios a la ley del procedimiento administrativo general. Ley 27444. ARA, p. 53.
- Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico OCDE (2018). Recuperado de 2018, de <https://www.oecd.org/ctp/10-preguntas-sobre-beps.pdf>.
- Perú 21 (6/9/18.) Evasión tributaria podría ocasionar pérdidas de S/ 66,000 millones en 2018. Recuperado el 11 de noviembre de 2018, <https://peru21.pe/economia/evasion-tributaria-ocasionar-perdidas-s-66-000-millones-2018-426285>
- Robles, Ruiz de Castilla, Villanueva y Bravo (2016). Código Tributario. Doctrina y comentarios (4ta edición). Lima. Pacífico Editores S.A.C.
- Redacción EC (2018, noviembre). SUNAT: Evasión y elusión tributaria le cuestan S/ 56,000 millones al Estado. Recuperado el 11 de noviembre de 2018, <https://elcomercio.pe/economia/peru/sunat-evasion-elusion-tributaria-le-cuestan-s-56-000-millones-noticia-578245>
- Ruiz de Castilla, F (2017). Derecho Tributario. Temas Básicos. Lima, Perú: Fondo Editorial PUCP. https://www.fondoeditorial.pucp.edu.pe/coleccion-lo-esencial-del-derecho/494-derecho-tributario-temas-basicos.html#.XRt2_z9Kjcs
- Sevillano, S (2016). Lecciones de derecho tributario. Principios generales y Código Tributario (1ra edición). Lima. Fondo Editorial PUCP. <http://departamento.pucp.edu.pe/derecho/publicacion/lecciones-de-derecho-tributario-principios-generales-y-codigo-tributario/>
- Shiguiyama V. (02/07/2018) Elusión y evasión tributaria en Perú. En Diario Gestión.

LAS VARIABLES DE INVESTIGACIÓN (Nota técnica)

^a NÉRIDA REY CÓRDOVA

^a ÁNGEL R. VELÁZQUEZ FERNÁNDEZ

Recibido: 10 de octubre 2018

Aceptado: 05 de enero 2019

DEFINICIONES GENERALES

Las variables son los aspectos o características cuantitativas o cualitativas que son objeto de búsqueda respecto a las unidades de análisis y reúnen dos características fundamentales:

- Pueden ser observadas de manera directa o indirecta, por lo que permiten algún tipo de confrontación con la realidad empírica, y
- Tienen la propiedad de variar y esas variaciones ser mensurables de alguna forma, desde la mera clasificación (Ej. Género) hasta el mayor nivel de medición que sea posible alcanzar como la cuantificación (Ej. Edad).

Las variaciones pueden ser de los siguientes tipos:

Presencia - ausencia. Son variables dicotómicas, lo que significa que las únicas alternativas son: está presente o no está presente. Ejemplos:

- Membresía del club (es miembro - no es miembro)
- Mayoría de edad (es mayor de edad - no es mayor de edad)

Intensidad. En este caso, las variables pueden tomar diferentes valores en escalas crecientes o decrecientes. Ejemplos:

- Excelente, bueno, ..., pésimo,

- Nunca, casi nunca, ..., siempre
- 0, 1, 2, 4, 5, ...

Modalidad. La variable se presenta en diferentes formas. Ejemplos:

- Un mismo curso puede ser recibido en forma presencial, semipresencial o a distancia.
- Un medicamento puede ofertarse de diferentes maneras, dependiendo del laboratorio que lo produce.

TIPOS DE VARIABLES

Las variables pueden ser clasificadas de acuerdo a los siguientes criterios:

- Por su naturaleza.
- Por su amplitud.
- Por su nivel de abstracción.
- Por su posición relativa en problemas o hipótesis causales.
- Por las escalas de medición que implican.

Tipos de variables de acuerdo a su naturaleza

Cualitativas. Son aquellas cuyos elementos de variación tienen carácter cualitativo o no numérico. Ejemplos:

- Género: masculino, femenino.
- Nombres de los alumnos: Juan, Pedro, María, etc.

^a Docentes de la Universidad de San Martín de Porres, Lima - Perú

- Actividades preferidas: cine, ver televisión, lectura, etc.
- Profesión: educador, médico, contador, etc.
- Tipo de actividad económica de la empresa: manufactura, minería, servicios gastronómicos, etc.
- Calidad del producto: excelente, bueno, malo.

Numéricas. Los elementos tienen carácter numérico. Pueden ser ordinales y cardinales.

Ordinales. Los números significan posición, orden en un conjunto. Ejemplos:

- Número de orden en la lista: 1°, 2°, 3°, etc.
- Día del mes: 1, 2, ..., 30 (28, 29 ó 31)

Las variables ordinales también pueden ser cualitativas, tal como en el ejemplo planteado de, excelente, bueno y malo. Otros ejemplos son:

- Siempre, a veces, nunca.
- Alto, medio, bajo

Cardinales. Los números significan cantidades. Ejemplo: peso, talla, longitud, cantidad de personas, etc.

Las variables cardinales pueden ser, a su vez, agrupadas y no agrupadas, así como discretas y continuas.

Agrupadas. La serie numérica está dividida, a efectos operativos y de síntesis, en intervalos agrupados. Ejemplo: El peso de una persona:

(0 - 20 kg)

(21 - 50 kg)

(51 - 75 kg)

(76 - 100 kg)

(+100 kg)

No agrupadas. La serie numérica no está dividida en intervalos agrupados. Ejemplo: El peso de una persona: 0, 1, 2, ... Kg

Discretas. Se hallan restringidas a determinados valores dentro de su rango. Ejemplo: Número de hijos: 1, 2, 3 (entre 1 y 2 o entre 2 y 3 no existe otra cantidad).

Continuas. Pueden tomar cualquier valor dentro de su rango. Ejemplo: el perímetro de un terreno: Entre 60 m y 61 m existen infinitos valores.

Tipos de variables según su amplitud

De acuerdo a este criterio, las variables pueden ser:

Individuales. Las unidades de observación son individuos. Ejemplos:

- Ingreso personal.
- Grado de instrucción.
- Coeficiente de inteligencia.
- Velocidad del corredor.

Colectivas. Las unidades de observación son colectivos, conjuntos o grupos (ciudades, estados, universidades, empresas, etc.). Ejemplos:

- Grado de instrucción promedio de la población.
- PBI.
- Tasa de mortalidad infantil.
- Tasa de analfabetismo.
- Volumen de las exportaciones del país.

Tipos de variables según su nivel de abstracción

En esta clasificación, las variables pueden ser: generales, intermedias o empíricas.

Las variables generales, se refieren a conceptos no medibles empíricamente de forma directa.

Las variables intermedias, expresan dimensiones o aspectos parciales de estas variables y, por tanto, más concretos y cercanos a la realidad. La cantidad de niveles intermedios depende del grado de generalidad de la hipótesis principal.

Las variables empíricas o indicadores, representan aspectos de estas dimensiones o de las propias variables directamente medibles, lo cual significa que se puede tomar información directa sobre ellas, es decir son medibles, lo que implica que generalmente se les puede asociar a una escala.

Un problema o una hipótesis, puede estar planteado con variables de cualquiera de

los tres tipos, por lo tanto en la definición operacional:

- Solo se requiere determinar dimensiones e indicadores, cuando la variable planteada tiene carácter general.
- De acuerdo al grado de generalidad, pueden haber varios niveles de variables intermedias, no siempre uno solo.
- Si alguna de las variables es empírica, no se pueden buscar dimensiones ni indicadores adicionales de la misma, puesto que se puede medir directamente.

Ejemplo de hipótesis: *Existe una relación positiva y significativa entre los años de experiencia y el nivel de desempeño del docente.*

Tabla 1: Operacionalización de variables

Variables	Dimensiones	Indicadores
Años de experiencia	No se requiere	Años de experiencia
Nivel de desempeño del docente	Desempeño pedagógico	Calificación promedio de los alumnos
		Grado de satisfacción de los alumnos
	Producción intelectual	Cantidad de libros publicados
		Cantidad de artículos publicados en revistas indexadas
		Índice H

Tipos de variables según su posición en hipótesis causales (Tabla 1)

En las hipótesis causales se reconocen variables independientes, dependientes e intervinientes.

Las variables dependientes (VD) son las variables a explicar. Constituyen los efectos a los cuales hay que buscarles las causas.

Las variables independientes (VI) son aquellas de las cuales se pretende determinar su influencia sobre la dependiente, por lo que constituyen sus causas. Son aquellas que en el proceso de experimentación son manipuladas por el investigador para determinar la magnitud de su influencia.

El rol de dependiente o independiente no depende de la naturaleza de la variable sino

del lugar que ocupan en la relación, lo cual, a su vez, depende del objetivo perseguido en la investigación. Ejemplo:

Hipótesis 1: *El nivel educativo de la población influye positivamente en el desarrollo económico del país.*

VI: Nivel educativo de la población.

VD: Desarrollo económico del país.

Hipótesis 2: *El desarrollo económico del país contribuye significativamente al aumento del nivel educativo de la población.*

VI: Desarrollo económico del país.

VD: Nivel educativo de la población.

Las variables intervinientes (VI) son las que están presentes en la relación entre las independientes y las dependientes, por lo que deben ser controladas para el estudio. Su origen se debe al fenómeno de la pluricausalidad. Dado que modifican las relaciones principales que son objeto de estudio, uno de los objetivos principales del diseño de la investigación consiste en tratar de disminuir o eliminar, de ser posible, la influencia de estas variables, lo cual se logra utilizando grupos en las que sus valores sean iguales o semejantes. Ejemplo:

Hipótesis: *A mayor calidad del docente, mayor rendimiento académico de los alumnos.*

VI: Calidad del docente.

VD: Rendimiento académico de los alumnos.

VI: Calidad de la infraestructura, calidad del currículo, años de estudios, horas de estudios, etc.

DEFINICIÓN CONCEPTUAL Y OPERACIONAL DE LAS VARIABLES

La definición conceptual: es aquella que definen teóricamente las variables, a través de la abstracción científica y que se expresa en la definición de los términos básicos del marco teórico. (Tabla 2)

Este proceso es necesario para no dejar margen alguno a la ambigüedad en la interpretación y es de vital importancia en aquellas disciplinas en las cuales existen varios enfoques o teorías sobre un mismo objeto de estudio y un mismo término toma diferentes acepciones en cada una de ellas. El término “competencia” es utilizado de muy diferentes maneras en la práctica educativa, de acuerdo con el enfoque pedagógico que se utilice y las políticas institucionales. Del mismo modo, el término “capital” es utilizado de manera diferente por las diversas escuelas económicas, etc.

De esta manera, la definición conceptual, además de precisar los términos desde el punto de vista semántico, permite definir el enfoque o los supuestos que sirven de punto de partida a la definición de las hipótesis. En el caso de que de éstas se deriven indicadores es necesario definirlos también conceptualmente, por las mismas razones expuestas.

La definición operacional de las variables: es el proceso a través del cual se establecen los procedimientos empíricos que permiten la obtención de datos de la realidad, para verificar las hipótesis y/o solucionar el problema. Este proceso incluye:

- a. La determinación de los indicadores - variables empíricas - que permiten medir las variables, cuando ello no es posible hacerlo directamente por su carácter altamente cualitativo o general. A una variable puede corresponder uno o más indicadores, en dependencia de sus características. La naturaleza de los indicadores es la misma de las variables es decir constituyen conceptos que pueden tomar diferentes valores, así como ser medidos y confrontados con la realidad empírica. Su diferencia radica únicamente en el nivel de generalidad, el cual es más elevado en unas que en las otras, lo que le impide, en ocasiones, la confrontación directa con la realidad.
- b. La definición de las técnicas e instrumentos, con ayuda de los cuales se obtendrá la información acerca de las variables

e indicadores. En este proceso debe especificarse la técnica, no de manera general (experimento, observación, cuestionario, entrevista, análisis de documentos, etc.), sino planteando, de manera explícita, la forma que adopta para

cada caso (encuesta a padres de familia, análisis de las historias clínicas de los pacientes, etc.).

Ejemplo de hipótesis: A mayor nivel educacional de la población, mayor nivel de desarrollo económico del país.

Tabla 2: Definición de variables

Variables e indicadores	Definición conceptual	Definición operacional
Variable 1: Nivel educacional de la población	Grado de acceso, permanencia y éxito de la población en el sistema educativo formal (Educación básica y superior universitaria y no universitaria).	
Indicador 1.1: Grado de instrucción promedio.	Promedio de años de estudio exitosamente vencidos por una población.	Se puede obtener sumando el total de años de estudio de la población mayor de seis años, y dividiendo el resultado entre la población total mayor de esa edad. Para ello se utilizará la información del último censo de población y viviendas. Este instrumento proporcionará la información primaria que se requiera, sobre los otros indicadores de esta variable.
Indicador 1.2: Tasa de alfabetización.	Es la proporción de personas que saben leer y escribir, en relación a la población total mayor de 15 años.	Se calcula dividiendo la cantidad de personas que han culminado exitosamente el primer año de primaria, entre el total de población mayor de 15 años. Se expresa en porcentaje.
Indicador 1.3: Número de profesionales por 100 habitantes.	Es la proporción de la población que tiene educación superior completa con título profesional, con respecto a la población total.	Se calcula dividiendo la cantidad de personas que tiene educación superior completa con título profesional, por la población total.
Variable 2: Nivel de desarrollo económico del país.	Capacidad del país de generar riqueza, de manera sostenida, independientemente de la forma en que se distribuye entre los diversos sectores de la población.	
Indicador 2.1: PBI per cápita.	Relación entre el PBI y la cantidad de habitantes de un país.	Resulta de la división del PBI anual entre la población total. Para todos los indicadores de esta variable, la información es proporcionada por los documentos oficiales del Ministerio de Economía y Finanzas.
Tasa de empleo.	Razón entre la población ocupada y la población económicamente activa.	Se calcula, de manera general, dividiendo la cantidad de personas realmente empleada, entre la población económicamente activa. Se expresa en porcentaje.

FUENTES DE INFORMACIÓN

- Bunge, M. (1969). La ciencia su estrategia y su filosofía. Buenos Aires. Ediciones Ariel.
- Bunge, M. (1972). La ciencia su método y su filosofía. Buenos Aires. Editorial Siglo Veinte.
- Bunge, M. (1982). Economía y filosofía. Madrid. Editorial Tecnos.
- Fukuyama, F. (1996). El fin de la historia y el último hombre. Buenos Aires. Editorial Planeta.
- Goode, W.J.; Hatt P. K. (1971) Métodos de investigación social. La Habana. Editorial Ciencias Sociales.
- Hernández R.; Fernández C. y Baptista P. (2010). Metodología de la investigación. México. McGraw - Hill Interamericana.
- Kopnin, P.V. (1986). Lógica dialéctica. La Habana. Editorial André Voisin.
- Kuhn, T. S. (1962). The structure of scientific revolution. (La estructura de las revoluciones científicas).
- Popper, K. R. (1962). El desarrollo del conocimiento científico. Berkeley, California.
- Sierra Bravo, R. (1984) Ciencias sociales, epistemología, lógica y metodología. Madrid. Edit. Paraninfo.

Normas y condiciones para el envío de artículos e informes de investigación

La revista Alternativa Financiera es una publicación de la Facultad de Ciencias Contables, Económicas y Financiera orientada principalmente a la divulgación de trabajos de, investigación e innovaciones en el campo de las ciencias de la empresa y afines. La remisión y recepción de artículos y/o informes de investigación se rigen por las siguientes normas:

1. Sólo se recibirán para su publicación trabajos inéditos o con escasa difusión, actualizados, y que signifiquen aportaciones empíricas o teóricas de relevancia.
2. La recepción de un trabajo no implica ningún compromiso de publicación por parte de la Revista.
3. El Comité Editorial procederá a la selección de los trabajos de acuerdo con los criterios formales y de contenido de esta publicación.
4. Los autores de trabajos que no hayan sido solicitados expresamente y que resulten publicados en la Revista, no recibirán ninguna retribución, económica o de cualquier otro tipo por parte de la Revista.
5. Los originales enviados no serán devueltos.
6. Los trabajos deberán estar escritos con una fuente de tamaño no inferior a 12 puntos y a 1,5 entrelíneas, y no sobrepasarán -una vez impresos- las quince páginas tamaño DIN A4 para las “Investigaciones y estudios”, las diez páginas para las “Experiencias e innovaciones” y las cinco páginas para los “Artículos de opinión”. El nombre del fichero estará compuesto exclusivamente por 8 letras, sin signos ni números, y se remitirá a través del formulario “Envío de Colaboraciones” en formato rtf, word u odt.
7. Cada trabajo deberá incluir, en hoja aparte, dentro del mismo fichero: el título (es recomendable que no sea superior a 15 quince palabras. En el caso de sobrepasarlo, dividirlo en título principal y subtítulo), un resumen del artículo (no superior a 250 palabras) y tres o cuatro palabras clave que lo describan. Todos estos elementos deberán estar traducidos al inglés.
8. Todas las páginas deberán estar numeradas, incluyendo bibliografía, gráficos, tablas, etc.
9. Al final del trabajo se incluirá la lista de referencias bibliográficas, por orden alfabético, que deberá ajustarse a la siguiente estructura:
 - a. Libros: el apellido del autor en mayúsculas, seguido de la inicial del nombre, año de edición entre paréntesis, título del libro en cursiva, lugar de edición y editorial.
 - b. Revistas: el apellido del autor en mayúsculas, seguido de la inicial del nombre, año de publicación entre paréntesis, título del trabajo entrecomillado, nombre de la revista en cursiva, número de volumen, número de la revista cuando proceda, lugar de edición, editorial y las páginas que comprende el trabajo dentro de la revista.
 - c. Recursos electrónicos: se citarán siguiendo los criterios mencionados anteriormente para libros y revistas, incluyendo al final entre ángulos la dirección electrónica, y entre corchetes la fecha de consulta. Ej.: Aguilar, J. (2004). La necesidad del cambio educativo para la sociedad del conocimiento, en Revista Iberoamericana de Educación, núm. 35, Madrid, OEI <<http://www.campus-oei.org/revista/rie35a01.htm>> [Consulta: nov. 2004].

10. Las notas a pie de página tendrán una secuencia numérica y se debe procurar que sean pocas y escuetas.
11. En hoja aparte, dentro del mismo fichero, deberá incluirse el nombre del autor, su dirección, institución donde trabaja y cargo que desempeña, así como el número de teléfono, fax y dirección electrónica.
12. Los autores incluirán en el mismo fichero también un breve currículum vitae, con el fin de que sea publicado conjuntamente con el trabajo presentado.
13. La corrección de pruebas se hará cotejando con el original, sin corregir el estilo usado por los autores.
14. Envío de colaboraciones, Las colaboraciones pueden enviarse vía correo electrónico a: fccef@usmp.pe
 - Nombres y apellidos del (o los) autores.
 - Tipo de artículo enviado (Informes de investigación, artículo de revisión, columna de opinión, artículo teórico u otro).
15. Los documentos enviados deben organizarse de acuerdo al siguiente esquema:
 - **Resumen y palabras clave:** Debe contener el objetivo, el método, y las conclusiones principales.
 - **Introducción:** ¿Qué se ha estudiado-cuál es el problema?, ¿qué importancia tiene lo que se estudia e investiga?, ¿qué

relación básica tiene con otros estudios e investigaciones sobre el tema? Se requiere mencionar las publicaciones sobre el tema en formato de cita, de preferencia de los últimos 5 años, dependiendo del tema. Limitándose a las citas más relevantes.

- **Métodos:** ¿Cómo se ha hecho el estudio?, ¿Cómo se estudió el problema? En caso de investigación empírica indicar los participantes, instrumentos y procedimientos. En caso de investigación teórica: Materiales y procedimientos.
- **Resultados:** ¿Qué ha encontrado? Incluir tablas y figuras que, por sí solas, deben expresar claramente los resultados del estudio. Todas las tablas y figuras se citarán en el texto del artículo, comentando los datos más relevantes, de manera que sea posible comprender lo más importante de los resultados.
- **Discusión:** ¿Qué significan estos resultados? ¿Cuál es su relevancia? No repita datos detallados en la Introducción o en los resultados. Incluya en esta sección la implicancia de los hallazgos y sus limitaciones; incluya también eventuales implicancias para investigaciones futuras.

Santa Anita, julio 2019

IMPRESO EN

XXXXXXXXXX

xxxxxxx xxxxxxx - Lima

xxxxxx 2019 LIMA - PERÚ