

LA INVESTIGACIÓN ECONÓMICA  
Y SOCIAL EN EL PERÚ  
Balance 1999-2003 y prioridades para el futuro

Edición: Lima, diciembre de 2004  
Primera reimpresión: Lima, enero de 2005

Impreso en el Perú  
© Consorcio de Investigación Económica y Social  
**[www.consortio.org](http://www.consortio.org)**

Edición y corrección de estilo: Luis Andrade Ciudad  
Arte de carátula: Roni Heredia

Hecho el Depósito Legal N° 1501162005-0531  
Impreso por Ediciones Nova Print S.A.C.

ISBN 9972-804-31-3

El Consorcio de Investigación Económica y Social (CIES) está conformado por más de treinta instituciones de investigación o docencia y cuenta con el auspicio de la Agencia Canadiense para el Desarrollo Internacional (ACDI), el Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo (IDRC) y otras fuentes de cooperación.

El CIES, el IEP y la PUCP no comparten necesariamente las opiniones vertidas en el presente libro, que son responsabilidad exclusiva de sus autores.

---

# LA INVESTIGACIÓN ECONÓMICA Y SOCIAL EN EL PERÚ

Balance 1999-2003 y prioridades para el futuro

---

Javier M. Iguíñiz  
Roxana Barrantes



consorcio de investigación  
económica y social



Lima, diciembre de 2004

Impreso en el Perú

© Consorcio de Investigación Económica y Social

**[www.consortio.org](http://www.consortio.org)**

Edición y corrección de estilo: Luis Andrade Ciudad

Arte de carátula: Roni Heredia

Hecho el Depósito Legal N° 1501162004-8627

Impreso por Ediciones Nova Print S.A.C.

ISBN 9972-804-31-3

El Consorcio de Investigación Económica y Social (CIES) está conformado por más de treinta instituciones de investigación o docencia y cuenta con el auspicio de la Agencia Canadiense para el Desarrollo Internacional (ACDI), el Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo (IDRC) y otras fuentes de cooperación.

El CIES, el IEP y la PUCP no comparten necesariamente las opiniones vertidas en el presente libro, que son responsabilidad exclusiva de sus autores.

# Contenido

Presentación	15
Introducción	17
Agradecimientos	23
CAPÍTULO 1. MACROECONOMÍA Y CRECIMIENTO	25
1. Balance	25
1.1 Desarrollo económico y crecimiento	26
1.1.1 Visiones de conjunto de largo plazo	26
1.1.2 Entre la economía y la política	27
1.1.3 Factores externos e internos	27
1.2 Reformas estructurales y evolución de la economía	28
1.2.1 Recuentos y evaluaciones de los años noventa	28
1.2.2 Reformas estructurales y evolución de la economía	29
1.2.3 Reformas y transformación de la estructura económica	31
1.2.4 Funcionamiento del sistema financiero	31
1.2.5 Reformas, política económica y derechos sociales	32
1.3 Política macroeconómica de corto plazo	32
1.3.1 Cambio en la política monetaria y dolarización	33
1.3.2 Política fiscal: conexión con la política monetaria, hacia una política anticíclica	35
1.3.3 Deuda externa	36
1.4 Desarrollo rural	36
1.5 Textos de teoría macroeconómica y modelos de aplicación al Perú	39
1.6 Indicadores líderes	40

2. Agenda	41
2.1 El problema del crecimiento y la distribución	41
2.1.1 Lentitud del crecimiento y estrategias sectoriales alternativas	41
2.1.2 La distribución social de los beneficios del crecimiento	41
2.1.3 Estructura productiva y potencial de crecimiento	42
2.2 La institucionalidad de las finanzas y la vulnerabilidad	42
2.2.1 La deuda externa e interna	43
2.2.2 La cobertura del crédito formal	43
2.3 La institucionalidad económica	43
2.4 La política monetaria y fiscal y el crecimiento	44
Referencias bibliográficas	44

## CAPÍTULO 2. EMPLEO 55

1. Balance	56
1.1 Antecedentes y balance general	56
1.1.1 Cuatro grandes factores de la calidad del empleo en el Perú	56
1.1.2 El problema de la calidad y sus dimensiones	60
1.1.3 Principales aproximaciones a la cantidad	60
1.1.4 Evolución de las dimensiones de la calidad del empleo	65
1.1.5 Capacitación y políticas activas	70
1.1.6 Responsabilidad social de las empresas	72
1.2 Aproximaciones transversales	72
1.2.1 Género	72
1.2.2 Jóvenes y niños	74
1.2.3 Trabajo infantil	75
1.2.4 Emigrantes	76
1.2.5 Etnia	76
1.3 Sectoriales	76
1.3.1 Empleo rural	77

1.3.2 Empleo en turismo	77
1.3.3 Microempresa y empleo	77
2. Agenda	78
2.1 El significado del empleo	78
2.2 Las consecuencias de la flexibilización laboral en la calidad de vida	78
2.3 Legislación laboral y crecimiento económico	79
2.4 El proceso laboral cotidiano	79
2.5 La flexibilidad y los contratos temporales	80
2.6 La calificación en el trabajo	80
2.7 Discordancia profesional	80
3. Emigración	80
Referencias bibliográficas	81

## CAPÍTULO 3. DESCENTRALIZACIÓN 91

1. Balance	91
1.1 Aproximaciones generales	91
1.1.1 Democracia, reforma del Estado y descentralización	91
1.1.2 Economía y descentralización	99
1.1.3 Sociedades regionales: élites, migración	109
1.1.4 Política social	109
1.1.5 Cultura y relaciones interculturales	111
1.2 Áreas territoriales y sectoriales	112
1.2.1 Regiones	112
1.2.2 Sectores	113
2. Agenda	114
2.1 Regionalización	114
2.1.1 Gestión local y transferencias	115
2.1.2 Reforma del Estado	115
2.2 Estructura, dinámica social y sociedad civil	116
2.2.1 Visión de las sociedades regionales en su conjunto	116
2.2.2 Prácticas de participación ciudadana	117

2.2.3	Medios de comunicación y opinión pública regional	117
2.2.4	Estrategias familiares y emigración	117
2.2.5	Pobreza, desarrollo humano y política social	118
2.2.6	Cultura, relaciones interculturales y derechos humanos	119
2.3	Economía regional	119
2.3.1	Dinámica de la competencia interregional	119
2.3.2	La cuestión fiscal y las transferencias de recursos	119
2.3.3	Política económica nacional y economía de las regiones	120
2.3.4	Macrorregiones y economía de fronteras	120
	Referencias bibliográficas	120
CAPÍTULO 4. POBREZA Y DISTRIBUCIÓN DEL INGRESO		133
1.	Balance	134
1.1	¿Cómo medir la pobreza?	134
1.2	Políticas sociales versus políticas económicas	135
1.3	La implementación y efectividad de las políticas sociales	137
1.4	La focalización del gasto social	139
1.5	Exclusión social	140
1.6	La base de recursos de los pobres	141
1.7	Pobreza y violencia familiar	142
1.8	El tercer sector	142
2.	Agenda	143
2.1	Las mediciones de la pobreza	143
2.2	La efectividad de las políticas	144
2.3	Políticas y participación de la sociedad civil	144
2.4	La exclusión social	145
2.5	El desarrollo rural	145
	Referencias bibliográficas	146
	Bibliografía adicional	152



CAPÍTULO 5. EDUCACIÓN	155
1. Balance	155
1.1 Visión general	155
1.1.1 Evolución y evaluación de la educación	156
1.1.2 Evaluación de aprendizajes: causas y efectos	157
1.1.3 El mercado, el presupuesto y la oferta de servicios educativos	165
1.1.4 Calidad de gestión educativa y labor docente	166
1.2 Áreas específicas	168
1.2.1 Educación rural	169
1.2.2 La educación de las niñas	170
1.2.3 Educación y niños trabajadores	172
1.2.4 Alternativas no escolarizadas	172
1.2.5 Educación superior, ciencia y tecnología	172
1.2.6 Educación para la creación de empresas	173
2. Agenda	173
2.1 Dinámica general de la relación entre economía y sociedad	174
2.2 Eficacia de la educación y respaldo social	174
2.3 Eficiencia de la educación y corrupción	175
2.4 El costo de la educación y las restricciones presupuestales	175
2.5 La educación peruana en el mundo y la emigración	175
2.6 Descentralización, calidad y cobertura de la educación	176
2.7 La potenciación mutua entre educación y programas sociales	176
Referencias bibliográficas	176
CAPÍTULO 6. SALUD	189
1. Balance	190
1.1 La importancia de la salud en la sociedad	190
1.2 Las reformas de salud	190
1.3 El financiamiento del sistema de salud	192

1.4	La equidad en el sistema de salud peruano	193
1.5	La demanda del servicio de salud	195
1.6	La salud pública en el Perú	195
2.	Agenda	198
2.1	Producción de servicios de salud	198
2.2	La participación social	198
2.3	Fluctuaciones macro y gasto en salud	199
2.4	Programas, programas integrales	199
2.5	La atención de la población no pobre	199
	Referencias bibliográficas	200
	Bibliografía adicional	208
CAPÍTULO 7. REGULACIÓN, PRIVATIZACIÓN Y CONCESIONES		209
1.	Balance	210
1.1	Instrumentos regulatorios: enfoques sectoriales	210
1.2	Los organismos reguladores. Semejanzas y diferencias	212
1.3	Participación ciudadana en los organismos reguladores	213
1.4	Balance de los procesos de privatización	214
1.5	Casos específicos	215
1.5.1	El caso de PetroPerú	215
1.5.2	La concesión del puerto de Matarani	216
1.5.3	Efectos de la telefonía pública en áreas rurales	216
1.5.4	Posibilidades y mecanismos de concesión de infraestructura de carreteras	216
1.6	La regulación ex post	217
2.	Agenda	218
2.1	Visión comparativa de los marcos regulatorios	218
2.2	Las concesiones	219
2.3	Participación ciudadana	219
2.4	Acceso a servicios públicos y exclusión	219
2.5	Servicios públicos y bienestar	220
	Referencias bibliográficas	220
	Bibliografía adicional	224

CAPÍTULO 8. MEDIO AMBIENTE Y RECURSOS NATURALES	227
1. Balance	228
1.1 Información básica sobre los recursos naturales y el medio ambiente	228
1.2 Los recursos naturales en general	230
1.3 Recursos específicos	231
1.4 Análisis de problemas específicos referentes a la temática ambiental	234
1.5 Valorización de bienes y servicios ambientales	235
1.6 La dimensión local y humana del problema ambiental y de explotación de recursos naturales	237
1.7 Posibilidades de crecimiento desde la perspectiva del desarrollo sostenible	239
2. Agenda	241
2.1 Sobre el conocimiento de los recursos naturales y de la calidad del medio ambiente	241
2.2 La valorización de los servicios ambientales	242
2.3 Incentivos para mitigar la contaminación	242
2.4 Gestión ambiental y participación ciudadana	243
2.5 Problemas ambientales específicos	243
2.6 Incentivos para el manejo óptimo de los recursos naturales	243
Referencias bibliográficas	244
Bibliografía adicional	248
CAPÍTULO 9. RELACIONES ECONÓMICAS INTERNACIONALES	251
1. Balance	251
1.1 Visión general	251
1.1.1 La evolución de la balanza de pagos	252
1.2 Procesos de integración	257
1.2.1 Visiones de conjunto	257
1.2.2 Comunidad Andina de Naciones	259
1.2.3 Área de Libre Comercio de las Américas	260
1.2.4 Relaciones entre países individuales	261

2. Agenda	262
2.1 Negociaciones diversas	262
2.2 Apertura, convergencia de productividades y generación de empleo	262
2.3 Convergencia de productividades y apertura comercial	263
2.4 Política tributaria en un contexto internacional	263
2.5 Convergencia de políticas macroeconómicas	263
2.6 Regulación comparativa	264
2.7 Agendas sociales comparativas	264
2.8 Deuda externa: recursos y condicionalidad	264
2.9 Emigración, pérdida de personal calificado y remesas	265
2.10 Seguridad internacional	265
Referencias bibliográficas	265

# Presentación

---

*El propósito del Consorcio de Investigación Económica y Social (CIES) es fortalecer la comunidad académica peruana, para producir y diseminar conocimiento útil para el diseño y la ejecución de políticas públicas. En última instancia, su misión es contribuir al desarrollo del Perú, elevando el nivel del debate nacional sobre las opciones clave de política económica y social. Así, el Consorcio tiene como uno de sus principales mandatos tender puentes entre la academia y los agentes de decisión en el sector público. Esto significa, por un lado, promover que la investigación responda mejor a las necesidades del país; y por el otro fomentar que agentes clave en el sector público y la sociedad civil tomen decisiones más informadas, ofreciéndoles diagnósticos y propuestas relevantes.*

*Esta publicación busca actualizar el estudio de Javier Escobal y Javier Iguíñiz publicado por el CIES en el año 2000. El presente libro sistematiza más de 600 estudios sobre la realidad económica y social del Perú, realizados durante 1999–2003, revisando la literatura desarrollada en torno a nueve temas: macroeconomía y crecimiento; relaciones económicas internacionales; empleo; pobreza y distribución del ingreso; educación; salud; descentralización; regulación, privatización y concesiones; y medio ambiente y recursos naturales. A partir del balance preparado para cada materia, el documento plantea nuevas interrogantes, tópicos y perspectivas de investigación que buscan orientar los esfuerzos de análisis del Consorcio.*

*Los autores no solo revisaron los mejores estudios producidos en los últimos años, sino también realizaron un conjunto de entrevistas a interlocutores clave para recoger aportes sobre las prioridades de investigación. La agenda así construida no busca ser una camisa de fuerza, ni pretende constituirse en un mecanismo de planificación centralizada de la investigación. Se trata más bien de motivar los esfuerzos de la comunidad académica, para que construya sobre lo ya logrado, incursione en terrenos poco explorados, pero relevantes, y en general oriente sus esfuerzos hacia tópicos y temas donde su contribución pueda ser más significativa. En particular, se busca que los investigadores tengan disponible este importante material de consulta cuando presenten propuestas en los concursos anuales del CIES. Asimismo, el texto busca ofrecer a los diseñadores de política una guía de los temas de investigación más importantes en los momentos actuales.*

*Deseamos agradecer a los autores por el gran esfuerzo desplegado; y a la Agencia Canadiense para el Desarrollo Internacional y el Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo por el financiamiento que lo ha hecho posible. Esperamos que el libro sea una contribución a un doble objetivo: promover nuevos estudios que sean útiles para el diseño de políticas y fomentar una cultura de decisiones públicas basadas en el conocimiento.*

*Lima, diciembre de 2004.*

*JAVIER PORTOCARRERO MAISCH  
Director Adjunto*

*CARLOS EDUARDO ARAMBURÚ  
Director Ejecutivo*

# Introducción y grandes temas de la agenda

---

Con el fin de orientar los esfuerzos de investigación de los centros socios y facilitar así el diálogo necesario dentro del mundo académico y entre éste y el de los encargados de implementar políticas, el Consorcio de Investigación Económica y Social (CIES) nos ha encargado realizar este balance de investigación y formular la agenda destinada a orientar las prioridades de los próximos cinco años.

De este modo, esperamos contribuir a la lenta generación de una base de investigación económica y social nacional que, por su continuidad y su adecuación a la problemática del país, constituya un punto de partida cada vez más firme y siempre renovado para el diálogo sobre las tareas pendientes en el Perú, con investigadores nacionales y de otros países, con la cooperación internacional para el desarrollo y la democracia, con las autoridades políticas y los funcionarios públicos del país.

El documento que ha orientado los esfuerzos de investigación, preparado por Javier Escobal y Javier Iguíñiz y publicado en el año 2000, recoge los aportes realizados hasta el año 1999. El balance que presentamos continúa dicho esfuerzo con un método similar y cubre el período 1999-2003. En los distintos capítulos se incluyen investigaciones publicadas en revistas académicas, documentos de trabajo institucionales y libros que están a disposición del público a pesar de que muchos de ellos no tienen amplia difusión debido a su carácter académico. El balance de los estudios a los que hemos tenido acceso tiene como una de sus finalidades llamar la atención sobre su existencia, pero también organizarlos alrededor de áreas temáticas definidas a partir de la frecuencia con que las instituciones de investiga-

ción y los investigadores individuales las han abordado. Aunque se incluyen algunos estudios que corresponden a otros campos y hemos propuesto diversos temas de agenda en los que la política, la sociología y la antropología tienen larga trayectoria, el principal acento ha estado en las preguntas propias del desarrollo económico y social.

En el período cubierto por este informe, el Perú ha experimentado un conjunto de cambios políticos y una situación económica difícil de calificar. Durante este período de cuatro años, el país ha tenido tres presidentes de la República, se ha dado inicio al proceso de descentralización y se ha cambiado la Ley Orgánica de Municipalidades, se ha puesto en tela de juicio la credibilidad y honestidad de la clase política y de muchos funcionarios de los poderes del Estado, solamente para mencionar algunos de los eventos o procesos más significativos. Al mismo tiempo, las cuentas fiscales no se han deteriorado, se ha podido recurrir sin dificultades al financiamiento del mercado de capitales, están en marcha proyectos importantes como Camisea, han aumentado las exportaciones, pero no se ha implementado ninguna reforma económica adicional ni se ha estimulado la demanda interna o distribuido el ingreso como para que contribuyan a elevar el nivel de inversión privada, por lo que los niveles de crecimiento económico son positivos pero insuficientes para reducir los porcentajes de la población calificada de pobre.

Una parte de los trabajos preparados y presentados por las instituciones es resultado de consultorías que por ser contratadas básicamente por el sector público o por la cooperación internacional, han tenido el carácter de bienes públicos. Esto puede indicar cuán activos estuvieron el sector público y los organismos multilaterales en la promoción del análisis de determinados temas. Es importante anotar que no hemos considerado trabajos interesantes pero dirigidos a un uso privado de tipo empresarial.

Tras la presentación realizada ante los socios del Consorcio, recogidas sus sugerencias y en virtud de su demanda de mayor priorización y de integración temática de los diversos capítulos, hemos considerado que las grandes áreas temáticas de investigación que recogen muchos temas específicos y que resumen nuestra propuesta son las siguientes: empleo, descentralización, crecimiento económico, relaciones económicas internacionales, educación, salud, pobreza, medio ambiente y recursos naturales y, finalmente, regulación, privatizaciones y concesiones. Los capítulos sobre macroeconomía y crecimiento, empleo, descentralización, educación



y relaciones económicas internacionales, fueron elaborados por Javier Igúñiz<sup>1</sup>, mientras que los de pobreza y distribución del ingreso, salud, regulación, privatizaciones y concesiones, medio ambiente y recursos naturales fueron trabajados por Roxana Barrantes. A continuación reseñamos brevemente los principales temas de investigación en estas áreas.

## MACROECONOMÍA Y CRECIMIENTO

La agenda de investigación debe profundizar en el estudio del vínculo entre crecimiento y distribución. La relación entre estas dos dimensiones del proceso económico es compleja y se ha ampliado con bastante investigación internacional y algo de nacional, más allá de la antigua preocupación por el tamaño del mercado interno. Esta ampliación pone el acento en la influencia de la desigualdad en la inestabilidad institucional y, por esa vía, en la inversión y el crecimiento. De hecho, la escasez de la inversión y la baja calidad de ésta en el Perú constituyen parte de esta problemática y deben ser enfrentadas por los investigadores.

## EMPLEO

La relación entre la calidad del empleo, por un lado, y la calidad de vida y de la capacitación laboral, por el otro, engloba múltiples temas específicos. Esa relación es bidireccional. Su importancia en una agenda de investigación para los próximos años se deriva de los cambios en las características del empleo y del consumo de las familias. Empleo y pobreza siguen siendo dos temas muy relacionados. Junto con el análisis continuo de la evolución de los promedios de ingreso familiar, parece necesario seguir indagando en torno a las demás características de dicho ingreso y su adecuación a las nuevas pautas de consumo, que incluyen una mayor diversificación y, probablemente, nuevas rigideces en el gasto familiar. También conviene profundizar la relación entre la calidad del empleo y la capacitación laboral, que ya se ha empezado a estudiar, con el fin de incluir en mayor medida ésta en aquélla.

1 Con la colaboración de Verónica Zapata Gotelli.

## DESCENTRALIZACIÓN

La dimensión político-administrativa de la descentralización nos parece un ámbito de trabajo central durante los próximos años. El proceso actual es influido por distintas aproximaciones al problema que deben ser convergentes, pero podrían no serlo. La modernización administrativa de un Estado concebido principalmente como proveedor de servicios, la transferencia de funciones a los gobiernos regionales y locales, y la transformación institucional requerida para hacer lugar a una creciente participación social en las decisiones, gestión y ejecución de las tareas asignadas al Estado tienen muchas veces distintos mentores y llegan a competir entre sí cuando cada uno de dichos mentores parece ser imprescindible para el éxito de los otros procesos de reforma del Estado. El Consorcio debería contribuir al mejoramiento de las distintas propuestas y a un diálogo fecundo entre ellas con el fin de mejorar la cobertura y calidad de los servicios públicos, entregar poder de decisión efectiva a las regiones y localidades e introducir un tipo de vigilancia social que contribuya a la eficacia y eficiencia del gasto público, así como a reducir la corrupción y las prácticas autoritarias de gobierno.

## POBREZA Y DISTRIBUCIÓN DEL INGRESO

La evidencia recogida muestra el carácter dinámico de la pobreza, por lo que resulta importante profundizar en el estudio de los llamados “pobres transicionales”; es decir, de aquellos que cruzan la línea en ambas direcciones, mirando las estadísticas de manera dinámica, en términos de cohortes y de ciclos de vida. Al mismo tiempo, la reflexión sistemática sobre el carácter cualitativo de la pobreza agregará conocimiento sobre las múltiples dimensiones que ésta involucra, para dejar de mirar únicamente los niveles de gasto. El sector público demanda más investigación sobre la efectividad de las políticas para aliviar la pobreza y sobre el tipo de crecimiento económico que impide superarla y que, por el contrario, la reproduce en términos absolutos y la magnifica en términos relativos. Un asunto que atraviesa la agenda de investigación es la participación de la ciudadanía en las políticas públicas, particularmente en su ejecución. Finalmente, la constatación de que la pobreza extrema se concentra en zonas

rurales lleva a voltear la mirada hacia los problemas que plantean el crecimiento y el desarrollo en estas áreas.

## EDUCACIÓN

El asunto más importante que se debe profundizar es el de la relación que parecen haber detectado algunos estudios entre la distribución del ingreso familiar en la economía y la diferencia de calidad de la enseñanza que reciben los distintos sectores de la sociedad. En otros términos, los pobres tienen acceso a una educación de muy baja calidad absoluta y relativa, que incide en sus dificultades para acceder a puestos de trabajo bien remunerados, lo que, a la vez, parece aumentar sus dificultades para adquirir una calidad de educación que los haga más competitivos.

## SALUD

La producción de servicios de salud es un tema que merece mayor estudio por parte de los investigadores, con miras a mejorar su eficacia y eficiencia. Los estudios sobre programas integrales de salud o programas específicos, según el tipo de enfermedad, merecen atención adicional. Otra área que debe captar el interés de los investigadores es la relativa a las instituciones que atienden a la población no pobre, y la eficacia y eficiencia de esa atención.

## REGULACIÓN, PRIVATIZACIÓN Y CONCESIONES

Un tema particularmente relevante es cómo lograr la ampliación de la cobertura de los servicios públicos, sobre todo agua y saneamiento. Es importante que estudiemos los procedimientos para poner en marcha y hacer viables, en términos técnicos y sociales, los proyectos de desarrollo de infraestructura, para así lograr un impacto directo en las poblaciones directamente involucradas en ellos; nos referimos, por ejemplo, a los fondos de inversión local que se están constituyendo y a las obligaciones respecto al desarrollo nacional. Los mecanismos de participación ciuda-

dana informada y efectiva en el proceso regulatorio y en el proceso de concesiones son fundamentales y necesitan mayor atención.

## MEDIO AMBIENTE Y RECURSOS NATURALES

Los ejercicios de valorización de bienes y servicios ambientales son fundamentales para la introducción de mecanismos de mercado en el manejo de éstos —incluidos, precisamente, los que involucran incentivos económicos—, así como para hacer más explícitos los dilemas de políticas públicas involucrados. La existencia de estándares de comparación contribuirá con la exigencia de transparencia en la gestión ambiental. La participación ciudadana en el manejo ambiental es un tema que merece mayor atención, lo que incluye evaluar la efectividad de los instrumentos de participación existentes y los posibles cambios que es necesario hacer en estos instrumentos para lograr una mayor legitimidad en el manejo de los recursos naturales.

## RELACIONES ECONÓMICAS INTERNACIONALES

Todo indica que es urgente enriquecer el debate nacional con estudios que iluminen las opciones, los beneficios y los costos existentes en los diversos procesos que denominaremos para simplificar *integración económica y política*. Viejos temas, como los comerciales, y nuevos, como las patentes, están siendo materia de negociación, en buena medida al margen de la ciudadanía y de sus representantes políticos. Sería necesario, por lo tanto, ilustrar a la opinión pública con estudios que establezcan con la mayor precisión posible tales opciones.

# Agradecimiento

---

Agradecemos a quienes contribuyeron gentilmente con nosotros respondiendo al sondeo que hicimos, a quienes aceptaron reunirse para conversar sobre algunos de los temas planteados, así como a quienes leyeron y comentaron versiones preliminares:

Juan Ansión, Martín Benavides, Adalberto Calsin, Jorge Capella, Elmer Cuba, Juan Chacaltana, Sigfredo Chiroque, Óscar Dancourt, Carlos Iván Degregori, Fernando Eguren, Javier Escobal, Guadalupe Esteves, Alan Fairlie, Cecilia Garavito, Manuel Glave, Efraín Gonzales de Olarte, Fernando Gonzales Vigil, Álvaro Gonzales-Zúñiga, Midori de Habich, Manuel Iguíñiz, Raúl Jáuregui, Félix Jiménez, Carlos Loret de Mola, Patricia McLaughlan de Arregui, Miguel Madueño, Óscar Millones, Fernando Paredes, Alberto Pascó-Font, Bruno Revesz, José Rivero, José Rodríguez, Martín Tanaka, Carolina Trivelli, Jürg Ulrich Gasché, Ricardo Vergara, Milton Von Hesse y Gustavo Yamada.

Agradecemos también el aporte de quienes participaron en las reuniones de presentación de los avances de investigación, realizados en febrero y mayo de 2004 en Lima.

Finalmente, agradecemos la asistencia de investigación de Juan José Miranda, Verónica Zapata Gotelli y Carlos Alberto Adrianzén García Bedoya en las fases iniciales del trabajo. Como corresponde, errores y omisiones son de nuestra entera responsabilidad.

ROXANA BARRANTES y JAVIER M. IGUÍÑIZ

# CAPÍTULO 1

## Macroeconomía y crecimiento

---

### 1. BALANCE

Buena parte de los estudios sobre el crecimiento agregado de la economía han tenido como trasfondo la preocupación por la continuidad y por la profundización de las reformas llevadas a cabo en los años noventa o por la búsqueda de estrategias de crecimiento de más “ancha base”, que generen beneficios más amplios que las utilizadas en esa década. En ese marco, se han presentado varios balances nuevos sobre la experiencia de los años noventa y su impacto social, así como sobre la estructura productiva. Las investigaciones monográficas más características por su novedad y abundancia que se han producido durante estos últimos años han abordado la política monetaria y fiscal en las nuevas condiciones en que operan el Banco Central de Reserva del Perú (BCRP) y el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) y, en menor magnitud, han tratado sobre indicadores líderes de la actividad económica y de la inflación. Hay, como es natural, muchas investigaciones de importancia sobre temas más específicos, sectoriales o parciales, que no han podido ser integradas en este breve capítulo. Los aspectos metodológicos merecerían también una evaluación propia. La clasificación de los temas obedece, en gran medida, a la mayor o menor abundancia de investigaciones y no a un orden preestablecido.

## 1.1 DESARROLLO ECONÓMICO Y CRECIMIENTO

En estos años han madurado y salido a la luz diversos proyectos personales de investigación a largo plazo y varios ensayos sobre la relación entre la economía y la política.

### 1.1.1 *Visiones de conjunto de largo plazo*

Dos tipos de planteamiento distintos, ambos ambiciosos, sobre la evolución de la economía peruana son los de Vega-Centeno (2003) y Figueroa (2001 y 2003). Para el primero, el desarrollo ha sido esquivo por diversas razones, entre las cuales destaca la dificultad de innovar tecnológicamente en un contexto macroeconómico inestable y sin políticas del Estado dirigidas a impulsar esas mejoras tecnológicas. Para el autor, esta situación obliga a realizar, por lo menos, dos esfuerzos de distinto tipo. Uno es repensar el contenido de ese desarrollo, incluidas las dimensiones sociales y éticas; y otro, ser menos cambiantes en lo que se refiere a las políticas macroeconómicas, para así contribuir a la continuidad de los intentos de innovación tecnológica por parte de las empresas. De ese modo, se reintroduce en la agenda la preocupación por el vínculo entre política macroeconómica e innovación tecnológica. El repliegue del Estado no asegura, por sí mismo, ni mayor inversión ni una de mejor calidad. El panorama general no permite ser optimista, pero el autor insiste en que se debe partir de lo que hay y no de supuestos sobre posibilidades inexistentes. Si para este autor un importante acento está en la tecnología y en la inestabilidad, en el caso de Figueroa el énfasis está puesto en la estabilidad de la desigualdad y del retraso económico respecto de los países ricos.

En efecto, Figueroa (2003) propone una visión sumamente abstracta que explica las razones del secular rezago en el crecimiento de economías como la peruana. En ese planteamiento, las desigualdades internas y externas se alimentan para sostenerse entre sí. En realidad, el trabajo tiene por objetivo explicar la desigualdad entre las economías del mundo y dentro de ellas, y si lo incluimos acá es porque la economía peruana corresponde a una de las tres economías tipo que Figueroa diseña para explicar la persistente divergencia entre países. En ese proceso, se establece la importancia de contar con una visión estructural de las economías, así

como la necesidad de incorporar al análisis del crecimiento tanto al mundo formal como al informal, y tanto al incluido como al excluido por diversas razones.

A los trabajos de ambos autores se suma un estudio que constituye el más importante análisis publicado recientemente sobre la interacción entre las políticas socioeconómicas y el crecimiento de la economía durante los últimos 50 años. Sheahan (2001) establece las características estructurales, las variadas estrategias económicas adoptadas y los objetivos que debe tener la sociedad. La propuesta que emerge es una en la que, reconociendo las ventajas de cierta liberalización, se considera imprescindible elevar la competitividad de la industria para que el país no dependa de las exportaciones primarias, genere empleo productivo y no aumenten las desigualdades heredadas del pasado.

### *1.1.2 Entre la economía y la política*

Si en los trabajos anteriores el acento está puesto en la dimensión económica, aunque los aspectos sociales y políticos estén presentes, en el de Wise (2003) se enfatiza la política, y el gran tema es la relación Estado-mercado. Tanto en este texto como en el de Sheahan, el planteamiento de política se orienta hacia fórmulas matizadas que se separan de la ortodoxia neoliberal pero no proponen un retorno al pasado. La economía como limitante de la práctica de la democracia es el planteamiento, también entre la economía y la política, de Teivainen (2000). En el campo de las instituciones principales de la economía, una importante colección de artículos histórico-institucionales es la elaborada por Contreras y Glave (2002). En ella se explora la interacción entre política y economía en la historia del Perú, desde la época colonial hasta el presente.

### *1.1.3 Factores externos e internos*

Una pregunta persistente y a la que difícilmente se le puede dar una respuesta definitiva es la relativa a la importancia de los factores externos e internos en la explicación de la dinámica de la economía nacional. Un reciente planteamiento al respecto es el pequeño libro de Mendoza y Olivares



(1999) sobre América Latina, que, incluyendo explícitamente al Perú, presenta información respecto de la dependencia de factores externos. Dentro de las visiones generales se puede incluir un breve artículo de Contreras (2003) sobre el estado de las interpretaciones dependentistas del crecimiento. Una de las razones de la persistencia de los enfoques que ponen la mirada en las circunstancias internacionales es que siguen emergiendo investigaciones que obtienen resultados confirmatorios de la importancia de los ciclos externos. En consonancia con dicha importancia, Jiménez (2000b) reúne diversos trabajos para abordar los problemas de la pobreza, del estilo de crecimiento y de la articulación sectorial y creación de mercados. Se llama la atención sobre la importancia de hacer rentables las actividades transables, desdolarizar la economía y reducir la fragilidad financiera, todos ellos elementos claves de las relaciones de la economía nacional con la externa. Dancourt (1999, 2003) también pone el acento en las variables externas al evaluar lo ocurrido en los años noventa y predecir el futuro inmediato de la economía peruana. En un relato de los acontecimientos ocurridos durante las crisis de 1997-1999, Rozenberg (2000a) trata de separar el efecto de estas crisis del que proviene de El Niño de 1997-1998. En ambos casos, son factores externos a la economía nacional.

Han habido pocos estudios sobre el ahorro en el Perú, por lo que incluimos en esta sección el de Barreda y Cuba (2000), que analiza los últimos 46 años. El reciente estudio colectivo de Dancourt et al. (2004) presenta dos modelos: uno de largo y otro de corto plazo. Uno de los ejercicios consiste en evaluar los efectos de *shocks* externos, de variaciones en la tasa de interés y en los términos de intercambio.

## 1.2 REFORMAS ESTRUCTURALES Y EVOLUCIÓN DE LA ECONOMÍA

Un gran tema de estudio ha sido la evaluación de la experiencia de los años noventa. Esta evaluación ha adoptado varias formas que recogemos en la sección que sigue.

### 1.2.1 Recuentos y evaluaciones de los años noventa

Dos colecciones de trabajos permiten realizar un recuento y una evaluación desde distintos ángulos de la experiencia de los años noventa. Una es

la editada por Abusada, Du Bois, Morón y Valderrama (2000). Los autores han participado en esa experiencia de crecimiento y la evalúan positivamente, reclamando su continuidad y profundización, sobre todo en algunos rubros que, según ellos, han quedado incompletos.

Con una inquietud similar por la viabilidad de la experiencia de ese mismo período, pero con más contenido crítico, surge la colección de trabajos que editan Crabtree y Thomas (1999), que evalúa lo ocurrido hasta los albores de la crisis de 1997. Se puede decir que, poco a poco, pasa a predominar la preocupación por la manera de asegurar un crecimiento mayor, con más empleo y con beneficios mejor distribuidos que en el pasado.

Respecto de la continuidad del proceso de los años noventa, se pueden encontrar dos miradas básicas: la que sugiere que esa experiencia fue posible por las excepcionales condiciones internacionales e internas que se registraron —una de las expresiones de esta mirada es Iguíñiz (2003)— y la de quienes ponen el acento en una pérdida de convicción reformista de los gobernantes desde 1995 —es común encontrarla en Abusada et al. (2000)—. Ciertamente, el “clima” general en América Latina y en el Perú no es igual al de hace una década. La preocupación por la continuidad de la experiencia de liberalización en América Latina es la que organiza la colección de trabajos que edita Morón (2000), en la que se discute el rumbo que se debe seguir.

En un estudio sobre el impacto macroeconómico de la privatización de las telecomunicaciones, Alarcón y Yalonzky (2001) analizan los efectos de corto y largo plazo de este proceso. La conclusión muestra la complejidad del tema:

a priori es imposible determinar la naturaleza del efecto total de la privatización en el sector, pues, esta dependerá de la vigencia de ciertas condiciones económicas identificadas por el modelo (Alarcón y Yalonzky, 2001, p. 95).

### 1.2.2 Reformas estructurales y evolución de la economía

Un tema bastante discutido pero relativamente poco trabajado es el efecto de las reformas sobre el crecimiento económico. Dos visiones al res-

pecto son la de Díaz, Saavedra y Torero (2001) y la de Jiménez (2000b). Los primeros evalúan la evolución de ciertos precios claves de la economía y los cambios en la estructura tanto del empleo como de la productividad. Además, se estima, recurriendo a un argumento contrafáctico, que el efecto negativo de la liberalización sobre la desigualdad y la pobreza habría sido mayor si la economía se hubiese mantenido cerrada. Jiménez (2000b) presenta una evaluación distinta del proceso, resumiendo diversos estudios previos. En este texto se argumenta sobre tres limitaciones del tipo de crecimiento experimentado por la economía peruana en los años noventa. Su atención se concentra:

(a) en el patrón de acumulación de capital y la estructura productiva configurada en los últimos nueve años; (b) en la inoperancia de la política macroeconómica para estimular el crecimiento y combatir la recesión; y (c) en la incapacidad del modelo de superar la situación social prevaleciente en la década de los ochenta (Jiménez, 2002b, pp. 1-2).

Además, para el autor, el crecimiento durante ese período no fue principalmente consecuencia de las políticas económicas adoptadas en el país. De esa manera, vuelve a la agenda la discusión sobre la naturaleza de las intervenciones estatales y pierde algo de peso el rechazo a casi cualquier forma de ellas. En vista de la experiencia de los años noventa, el *crowding out* y el prejuicio frente a la competitividad externa que se asociaban a la intervención del Estado parecen estar cediendo el paso a una visión más matizada.

Un asunto poco trabajado es la inversión interna. Sólo recientemente se está insistiendo en la inversión pública. Si se ha enfatizado particularmente un tema durante los últimos años ha sido la necesidad de atraer la inversión extranjera en general y directa en particular. Aún así, sólo conocemos el estudio de Araoz, Bonifaz, Casas y Gonzales Vigil (2001), en el que se identifican y evalúan las principales limitaciones para la venida de estas inversiones. Entre ellas están:

el marco regulatorio de la inversión, la infraestructura, la política macroeconómica especialmente en su componente tributario, la política comercial y sus consecuencias en materia de integración económica,

y la ausencia de una política integral de promoción de inversiones (Araoz, Bonifaz, Casas y Gonzales Vigil, 2001, p. 176).

### 1.2.3 Reformas y transformación de la estructura económica

La crisis y transformación de la industria durante las décadas pasadas ha dado lugar a varios estudios que analizan con profundidad su evolución. El debate gira en torno al grado en el que la capacidad industrial se ha perdido en el proceso de apertura económica. Al respecto, Jiménez, Aguilar y Kapsoli (1999) analizan el sesgo antiexportador de la industrialización sustitutiva de importaciones y el impacto de las reformas institucionales. Se sostiene que dichas reformas tuvieron más efectos negativos que positivos sobre la industria, dado que en la gran mayoría de ramas se encuentra que perdieron competitividad, y las que avanzaron fueron las de poca “capacidad de difusión del progreso técnico”, como imprentas, industrias de alimentos y de muebles. En dirección similar apunta el trabajo de Jiménez (2000b), en el que se sostiene que la “reprimarización” de la economía trunca el proceso de industrialización. En su estudio de los *clusters* en la industria peruana, Torres (2003) concluye, recurriendo a la tabla insumo-producto de 1994, que éstos están en sus inicios y que enfrentan múltiples limitaciones. Entre los más importantes están los complejos de exportación de la economía: minería-metalurgia, pesca y textiles.

### 1.2.4 Funcionamiento del sistema financiero

El funcionamiento del sistema financiero ha sido un tema que ha merecido diversos estudios. No así la estructura y el grado de competencia existente. Ciertamente, la vulnerabilidad financiera se ha constituido en un problema de enorme importancia para el crecimiento y la reducción de la desigualdad. En uno de esos estudios, Berróspide (2002) analiza la fragilidad financiera con el fin de prevenir las crisis. La administración del riesgo cambiario es el tema del estudio de Lama (2002), que propone tomar en consideración el modelo *value at risk* en las empresas bancarias para administrar el riesgo asociado al tipo de cambio.

La sobreestimación del riesgo por los bancos durante los períodos de recesión y la subestimación durante los años de auge constituyen el tema del estudio de Naranjo (2001). Su respuesta es un sistema de provisiones dinámicas cuyos beneficios y costos se evalúan en el trabajo.

### *1.2.5 Reformas, política económica y derechos sociales*

Sin duda, resulta necesario establecer una relación más estrecha entre políticas económicas y sociales. Una de las vías posibles para hacerlo es la que propone Parodi (2000), quien plantea la hipótesis de que la sostenibilidad de una estrategia de desarrollo depende de que se tomen en cuenta tanto los factores económicos como los institucionales, geográficos, políticos, étnicos, internacionales y, acentuará el autor, especialmente los históricos. Tomando eso en cuenta, el autor busca comprender los vaivenes registrados en el Perú durante las últimas décadas. Se pronuncia, entonces, por una estrategia que incorpore aportes multidisciplinarios.

En un balance y revisión de varios trabajos realizados por ellos mismos y por otros autores, Pascó-Font y Saavedra (2001) evalúan los logros e insuficiencias de las políticas de reforma institucional y de los cambios en las variables de la política macroeconómica durante los años noventa. La intención es evitar el movimiento pendular de la política pública en dirección contraria a la experimentada. En una colección de ensayos, Iguíñiz (2002) propone relacionar más la evolución de los indicadores sociales con la política económica.

Un tema que incluimos en esta sección, aunque merecería una propia, es el de la corrupción. Un trabajo de Zegarra (1999) realiza un análisis teórico y empírico de las causas y las consecuencias de la corrupción, definida de manera que se haga tratable empíricamente, en el crecimiento y la distribución de la riqueza. El estudio concluye con recomendaciones para reducir la incidencia de este problema.

## 1.3 POLÍTICA MACROECONÓMICA DE CORTO PLAZO

Entre los diversos campos de la política macroeconómica de estabilización, el principal objeto de estudio ha sido la política monetaria, debido a

tres hechos principales: el cambio de metas monetarias a metas explícitas de inflación, el cambio de medios de política, al pasar a la tasa de interés como instrumento y la necesidad de una flotación especialmente sucia debido a la persistencia de la dolarización.

También la política fiscal ha merecido varios estudios importantes en los que se han buscado vinculaciones entre ella y la política monetaria por medio de la creación de instrumentos de deuda pública interna que permiten establecer una “curva de rendimientos” de corto, mediano y largo plazo, lo que posibilita la emergencia de emisiones privadas y un mercado nacional de capitales. De ese modo, el uso de la tasa de interés como instrumento de política monetaria gana en eficacia. Además, se ha empezado a trabajar sobre las maneras de pasar de una política procíclica y en déficit a otra anticíclica.

### *1.3.1 Cambio en la política monetaria y dolarización*

El cambio de metas monetarias a metas de inflación ha obligado a su estudio y a la adaptación de esa regla a la economía peruana. La dolarización ha dado lugar a nuevos modelos y estudios tanto para entender las consecuencias de ese régimen como para operar adecuadamente desde el BCR.

**a. De metas monetarias a metas de inflación.** La adopción de un régimen de metas explícitas de inflación es una novedad en el país. Un estudio de Rossini (2001) analiza las particularidades de dicho régimen monetario. Un trabajo de Ize (2001) analiza las implicancias de la dolarización para el régimen de metas de inflación y los nuevos retos de política. Por otro lado, Armas, Grippa, Quispe y Valdivia (2001) analizan las condiciones para pasar de metas monetarias a metas de inflación. Finalmente, Stone (2001) discute los detalles de la manera de operar con metas de inflación e incluye las implicancias de ello para el Perú. Con un modelo para hacer predicciones, Luque y Vega (2003) buscan realizar proyecciones condicionales a una política monetaria activa o pasiva dentro del régimen de metas de inflación. Una breve descripción de la evolución de los últimos años y de la operación de esta política es la elaborada por Dancourt (2003).

**b. Flotación y dolarización.** La dolarización es un tema recurrente y ha dado lugar a diversos estudios teóricos y empíricos. Por ejemplo, Dan-court y Mendoza (1999) estudian los mecanismos de transmisión de la política monetaria en una economía con libre movilidad de capitales y tipo de cambio flexible. Una conclusión contraintuitiva de su modelo es que una política monetaria restrictiva puede reactivar la economía debido a que, al apreciar el tipo de cambio, puede reducir la carga de la deuda y elevar el gasto privado. En un estudio sobre la conveniencia de la dolarización total, Pereyra y Quispe (2002) evalúan distintos costos y beneficios de adoptar una dolarización “por política” en contraposición con la actual dolarización “de facto”.

En un artículo sobre la dolarización, Jiménez (2001) propone lineamientos para desdolarizar la economía por medio de las decisiones de los propios agentes económicos.

Es fácil imaginar que el tema cambiario es un motivo de preocupación en una economía parcialmente dolarizada. Un estudio en el que se siguen empíricamente las intervenciones del BCR en el mercado cambiario entre 1999 y el 2001 es el de Flores (2003). En otra investigación, Miller (2003b) “estima la elasticidad del *pass-through* del tipo de cambio y precios importados hacia los precios al consumidor de la economía peruana para el período 1995-2002”. Nos parece especialmente interesante el resultado de que el *pass-through* del tipo de cambio hacia los precios importados es significativo (83% en el largo plazo), mientras que el *pass-through* del tipo de cambio hacia los precios al consumidor es bajo (16% en el largo plazo), lo que sugiere que los productores absorben la mayor parte del choque de tipo de cambio mediante un ajuste de sus márgenes de ganancias. En otro estudio, Bernedo y Azañero (2003) proponen la utilización de derivados financieros y las opciones de divisas, en particular para reducir la volatilidad del tipo de cambio.

La vulnerabilidad financiera da lugar a un estudio de Morón y Winkelried (2002) sobre reglas de política monetaria en el que se presentan las diversas políticas monetarias vigentes en América Latina y un modelo que permite discutir los distintos canales de transmisión.

En otro estudio, Alarcón y Lladó (1999) llegan a la conclusión de que

las funciones de demanda por dinero inestables pueden obedecer a la utilización de la liquidez sin ponderar como aproximación de la deman-

da por dinero. La ponderación permite incluir los saldos y la velocidad de rotación de cada activo. En el fondo, se estaría empleando un concepto que no engloba adecuadamente todas las decisiones que toma el individuo respecto a sus tenencias monetarias (Alarcón y Lladó, 1999, p. 128).

Por ello,

la estable función de demanda por dinero hallada con la liquidez ponderada convierte a la demanda por esta liquidez en una variable susceptible de predicción y con una relación estable con el PBI y la inflación (Alarcón y Lladó, 1999, p. 128).

En el trabajo colectivo de Dancourt et al. (2004) se postula que a mayor dolarización, menor poder del BCR. Tras una evaluación positiva de la dolarización en los años noventa, hoy se evalúa más críticamente esa situación. Las experiencias argentina y uruguaya han contribuido a ello.

### *1.3.2 Política fiscal: conexión con la política monetaria, hacia una política anticíclica*

Una novedad reciente en la política fiscal es el establecimiento de una conexión entre la política fiscal y la monetaria. La emisión de bonos públicos domésticos permite crear tasas de interés de referencia en soles, cosa que podría contribuir a la desdolarización. La repotenciación de la política monetaria ocurre debido a la existencia de un mercado doméstico de capitales que permite, además, influir en el consumo doméstico y llegar a una estructura de la deuda pública que tenga un componente mayor en moneda nacional y sea más sostenible. Un autor que ha contribuido a fundamentar y a implementar esta innovación es Jiménez (2003).

El crecimiento es cíclico, pero esta dimensión no parece haber merecido muchos trabajos nuevos que la traten como tema central. Aun así, el interés persiste y los estudios sobre esta característica del crecimiento están adquiriendo creciente refinamiento metodológico. Es el caso, por ejemplo, del trabajo preparado por Cáceres y Sáenz (2002), quienes critican la metodología de Hodrick-Prescott y recomiendan una alternativa.



Un problema que está siendo tomado en cuenta en la investigación reciente es el de la naturaleza procíclica de la política fiscal. Vásquez y Mesías (1999) comprueban que, durante las últimas tres décadas, la política fiscal ha sido, en efecto, procíclica, lo que significa operar en contra de una de sus funciones primarias. En un estudio de Ormeño (2002), sobre la base de una metodología para el cálculo del balance estructural del sector público, se encuentra que la política fue procíclica entre 1990 y 1995, y contracíclica entre 1996 y 2001.

Además, la volatilidad de dicha política ha sido tal que se ha convertido en fuente de inestabilidad y de incertidumbre para los inversionistas. En otro estudio, Jiménez (2002) señala las limitaciones provenientes de la Ley de Prudencia y Transparencia Fiscal cuando se pretende contrarrestar una recesión, por lo que propone cambios en dicha ley, para hacerla más eficaz. Este último propósito es retomado por el mismo autor (2003) para mostrar la conveniencia de una regla fiscal contracíclica en el contexto de un superávit primario permanente que le dé sostenibilidad a la política fiscal. En su trabajo sobre sostenibilidad de la política fiscal, Pereyra (2003) aborda los conceptos de solvencia del sector público y sostenibilidad de la política fiscal.

### 1.3.3 *Deuda externa*

Durante estos años, la deuda externa no ha sido un tema específico muy común. Las bajas tasas de interés internacional, el aumento de las exportaciones y la capacidad comprobada de controlar el gasto fiscal han dado lugar a una especie de remanso dentro de un perfil de pagos muy exigente. El estudio de Camargo y Camargo (2001) propone una nueva manera de estimar la probabilidad de que un país incumpla sus compromisos.

## 1.4 DESARROLLO RURAL

A pesar de que es un tema sectorial, el desarrollo rural debe considerarse como parte del análisis del crecimiento económico agregado. Las razones por las que hemos optado por su inclusión son diversas. Por ejemplo, si la desigualdad de ingresos es un desincentivo para la inver-

sión por diversos motivos, el desarrollo rural es un factor importante de dicha desigualdad.

El desarrollo rural ha sido estudiado por varios autores, sea con el objetivo de promover la actividad agropecuaria, sea como parte de los análisis de la desigualdad en el país. En el primer enfoque encontramos el exhaustivo trabajo de Eguren (2004). La hipótesis principal del trabajo es que durante las dos décadas pasadas, la política sectorial se ha dirigido hacia el objetivo de crear o recrear una élite empresarial en el sector. Esa manera de enfrentar el problema sectorial parte, para el autor, de una visión dual del agro peruano que no es la adecuada.

En sus estudios encaminados hacia un nuevo tratamiento de la desigualdad, Figueroa (2001) propone una teoría del desarrollo rural que deriva en una hipótesis que considera dos contextos para la economía rural: uno en el que los mercados están más desarrollados y otro en que lo están menos. Además, el autor afirma que no hay convergencia entre las economías que operan en ambos contextos y que la inversión pública tampoco contribuye a cerrar la brecha (Figueroa, 2001, p. 129). Resulta especialmente importante para evaluar la viabilidad de las experiencias de articulación entre ellas la afirmación de que las economías campesinas no se articulan con la economía agroindustrial moderna, por lo que “ni el cambio tecnológico ni su financiamiento podría venir entonces de es[t]as empresas” (Figueroa, 2001, p. 137). La exclusión del acceso al crédito bancario da lugar a una afirmación fuerte: “Todas las limitaciones al desarrollo rural se pueden reducir a un solo factor limitante, el financiamiento” (Figueroa, 2001, p. 203). El asunto en debate gira en torno a si las reformas liberalizadoras deberían haber generado mercados; al no haberlo hecho, el asunto es crearlos. Tal es la propuesta de Figueroa. ¿En qué medida esa creación depende de la participación de los campesinos en el mercado de productos? Después de todo, los mercados de trabajo, de crédito y de seguros son mercados derivados.

Diversas monografías han avanzado sobre la situación del crédito y algunas han sido incorporadas en el capítulo sobre la problemática del empleo. La colección de estudios más reciente es Trivelli et al. (2004), que incluye los temas de la estructura de mercado y la competencia (Portocarrero y Byrne, 2004), el acceso diferenciado de las mujeres al crédito (Field y Torero, 2004), la morosidad (Aguilar y Camargo, 2004) y la rentabilidad en las cajas rurales (Portocarrero y Tarazona, 2004).

Además, hay tres estudios sobre el mercado (Galarza y Alvarado, 2004a), la demanda potencial (Venero y Yancari, 2004) y la distinción entre el crédito formal e informal (Galarza y Alvarado, 2004b) en Huancayo.

En un estudio desde el lado de los clientes de microcrédito en la agricultura campesina costeña, Trivelli (2001) llega a la conclusión de que existe un considerable grupo de campesinos que se abstienen voluntariamente de demandar crédito, los denominados “autorracionados”. Otra lectura del tema es la presentada por Galarza, Trivelli y Alvarado (2000). En este trabajo se analiza el problema de la información presentando

tres mecanismos no convencionales establecidos por los prestamistas formales e informales para enfrentar el problema de información, uno implementado por las cajas municipales, otro por las organizaciones no gubernamentales (ONGs) crediticias, y una experiencia interesante de integración vertical entre prestamistas formales (bancos) e informales (ONGs) (Galarza, Trivelli y Alvarado, 2000, p. 49).

Los desafíos del desarrollo rural han sido analizados recientemente en lo relativo a las medidas de tipo macroeconómico (Hesse, 2000), a las características institucionales (Diez, 2000), al problema de los derechos de propiedad (Del Castillo, 2000) a la provisión de bienes públicos (Trivelli y Hesse, 2000) y al financiamiento (Trivelli, 2000). Una conclusión que podemos sacar es que la gama de problemas y restricciones adquiere tal complejidad que termina siendo imposible enfrentar el problema con alguna medida específica. Ello sugiere que el desánimo respecto del desarrollo rural seguiría incólume. El debate al respecto debe abrirse al público.

Por ejemplo, y a manera de ilustración, el problema del crédito también parece estar relacionado con la falta de formalización de la propiedad de la tierra (Del Castillo, 2000). En 1994, de un total de 1.742.000 unidades agropecuarias, divididas en 5.718.000 parcelas, sólo 971.000 al parecer tienen título de propiedad. Habría que evaluar la significación comercial de esa última cifra, en la medida en que estas unidades pueden ser las más productivas.

Las preguntas, sin embargo, surgen con facilidad. Económicamente, la propiedad es un derecho a ingreso por el uso propio o ajeno de dicha propiedad. Si la propiedad no permite generar productos comercialmen-

te rentables, ¿cuál es el valor comercial de ella? Después de todo, la demanda de tierra es también derivada. También parece serlo la demanda social de recursos públicos y orden en el Estado para titular esas propiedades. Sería interesante estudiar el efecto de programas de compras estatales de alimentos locales (Rebosio y Rodríguez, 2001) sobre el valor comercial de la propiedad de los abastecedores. En estos temas resulta necesario estudiar el significado económico y no económico de la propiedad para los propietarios. Sería conveniente, por ejemplo, una mirada desde la antropología y la historia.

## 1.5 TEXTOS DE TEORÍA MACROECONÓMICA Y MODELOS DE APLICACIÓN AL PERÚ

Durante los últimos años han aparecido nuevos textos que resultan de la práctica docente de varios profesores universitarios. Uno de ellos es Jiménez (2001a), que se diferencia de otros textos por el hecho de que incluye las herramientas matemáticas con gran detalle, así como un amplio abanico de enfoques teóricos. Viene con un libro de ejercicios resueltos y modelos. Además, se encuentra el libro de ensayos de Dancourt y Mendoza (2002), con modelos para una economía dolarizada.

Como parte de un proyecto de texto de macroeconomía aplicada a la economía peruana, Mendoza y otros autores han publicado diversos capítulos con modelos que incluyen una visión intertemporal del modelo Mundell-Fleming (Mendoza et al., 2000) y el paso desde ese enfoque a la demanda agregada (Mendoza y Herrera, 2003a); asimismo, Mendoza estudia la oferta y demanda agregada con tipo de cambio fijo (Mendoza 2003), la dinámica de la inflación y el nivel de actividad (Mendoza, 2003), la sostenibilidad de la deuda pública (Mendoza y Herrera, 2004). En un trabajo desglosable de los anteriores sobre la relación entre el crecimiento y diversas variables macroeconómicas, Mendoza y Huamán (2001) elaboran un modelo que incorpora buena parte de las que se consideran características básicas de la economía peruana.<sup>1</sup>

1 Otro tipo de trabajo teórico es el elaborado por García Cobián (2003), en el que se encuentran dificultades en la manera intuitiva con la que Dornbusch trabajó el modelo del *overshooting* cambiario.

En una vena más pedagógica, un documento para la enseñanza sobre agregados económicos y contabilidad nacional es Jiménez (1999), en el que tras recorrer las distintas cuentas y un método de estimación del PBI, el autor presenta varios números índice para obtener variables reales. En el caso del trabajo de Miller (2003a), se presentan métodos alternativos para estimar el PBI potencial. En un material de enseñanza, Rozenberg (2000b) presenta en detalle las cuentas de la balanza de pagos.

En otro tipo de trabajo también vinculado con la enseñanza, Lahura (2003) analiza el coeficiente de correlación y su vínculo con las denominadas *correlaciones espurias o sin sentido*. El autor presenta aplicaciones con datos de la economía peruana.

## 1.6 INDICADORES LÍDERES

Un conjunto relativamente nutrido de trabajos gira en torno a cuestiones de método, de elaboración de indicadores, algunos de ellos con pretensión de servir de líderes para las predicciones. En esa línea de estudio, Escobal y Torres (2002), tras estudiar las propiedades de cerca de 200 indicadores económicos, elaboran un indicador que incluye 14 variables que permiten predecir el PBI con una anticipación de hasta seis meses. En otro trabajo, Kapsoli y Bencich (2002) descomponen la evolución del PBI mensual en sus tres componentes —estacional, cíclico y tendencial— para obtener indicadores líderes del segundo componente, y agregar lo logrado al primero y tercero, que se obtienen con modelos econométricos comunes. Otro trabajo que apunta hacia el mismo objetivo es el de Ochoa y Lladó (2003), que construye dos indicadores líderes que anticipan el quiebre y la trayectoria del ciclo del PBI. El estudio de Carranza, Casas y Morón (2002) propone una manera de identificar cuán probable es el fin de una recesión y cuán profunda seguirá siendo.

En un documento de Winkelried (2003) se elabora un método para predecir la inflación. Por otro lado, Vega (2003) estudia la función de densidad de las proyecciones de inflación con el fin de mejorar la operación de la meta de dicha variable.

Finalmente, Loo-Kung y Morón (2003) presentan un sistema de alerta temprana que detecta fragilidades en los bancos individuales en el Perú.

## 2 AGENDA

La investigación económica sobre el crecimiento en el Perú se realiza principalmente sobre asuntos macroeconómicos. Las principales preocupaciones de la actualidad parecen ser las siguientes:

### 2.1 EL PROBLEMA DEL CRECIMIENTO Y LA DISTRIBUCIÓN

Pensamos que entre las distintas aproximaciones a la relación entre el crecimiento y la distribución hay que trabajar principalmente las siguientes.

#### 2.1.1 *Lentitud del crecimiento y estrategias sectoriales alternativas*

Dos aproximaciones están presentes en las preguntas sobre el crecimiento: unas son de largo y otras de corto plazo. En las primeras, las preguntas son las que proponen estrategias para llegar a un crecimiento mayor en el largo plazo. ¿Es la vía minera la más prometedora? ¿Se trata de agregar valor a las exportaciones? ¿Cuánto puede contribuir el turismo? ¿Se trata de sustituir importaciones agropecuarias? ¿Cómo elevar el monto de la inversión privada y pública? ¿Es la falta de calidad o la baja calidad de la infraestructura lo que frena la inversión? ¿En qué medida son sustitutos y complementarios el mercado externo y el interno? ¿Es una cuestión de institucionalidad?

Entre las segundas preguntas están las que apuntan al retraso de la demanda interna y al problema distributivo y de inestabilidad legal. Al respecto, a pesar de ser un componente altísimo de la inversión total y fuente principal de empleos, es curiosa la falta de estudios sobre los determinantes de la inversión interna.

#### 2.1.2 *La distribución social de los beneficios del crecimiento*

La distribución primaria es la base de toda distribución y constituye un asunto de precios relativos. Éstos, a su vez, son parte importante de los

incentivos. Parece necesario volver al tema y estudiar la relevancia para el Perú de la relación equidad-eficiencia, tanto en las versiones que establecen un *trade-off* como en las que afirman su mutua influencia positiva. Después de todo, vuelve a surgir en la discusión internacional y nacional una pregunta que está en las antípodas de la propuesta dominante hasta la actualidad: ¿no será necesario primero distribuir mejor para generar la estabilidad institucional que permita invertir y crecer? La importancia asignada al “clima político”, a la “inestabilidad institucional”, apuntaría hacia una propuesta distributiva por una vía distinta de la del tamaño del mercado interno, que fue la que se hizo presente hace varias décadas.

### 2.1.3 Estructura productiva y potencial de crecimiento

Ante las inquietudes por la continuidad y rapidez del crecimiento, los estudios sectoriales vuelen a ser importantes. Las esperanzas en sectores líderes son grandes y reiteradas en la discusión pública. Los planteamientos que abogan por estrategias más matizadas en lo institucional que las que operaron en la época de la afluencia de capitales insisten en alguna estrategia de tipo sectorial que oriente la acción del Estado y las propuestas de concertación entre éste y las empresas.

Los estudios sectoriales o de mercados constituyen un marco adecuado para el análisis de los factores microeconómicos que influyen en el dinamismo de la economía. La investigación tiene que avanzar más en los factores de oferta y demanda en esos niveles meso- y microeconómicos.

## 2.2 LA INSTITUCIONALIDAD DE LAS FINANZAS Y LA VULNERABILIDAD

La dolarización ha sido un tema recurrente en la investigación y una de las principales razones reside en que afecta la capacidad de manejo de la economía. La previsible elevación de las tasas de interés internacionales hace muy probable el resurgimiento de restricciones externas y, quizá, de procesos inflacionarios y recesivos. En vista de que las reservas internacionales tienen un papel disuasivo, ¿podrán las crecientes exportaciones contrarrestar esa restricción?

### 2.2.1 *La deuda externa e interna*

Un tema que constituye una especie de espada de Damocles es el de la deuda. La deuda interna tiene diversas aristas que incluyen el problema irresuelto de las pensiones y la creciente participación de la deuda interna en el endeudamiento total del Estado.

La deuda externa está siendo un asunto bajo relativo control aunque a un importante costo para la economía nacional y los programas sociales. Los problemas más previsibles son los que suponen la elevación probable de la tasa de interés internacional durante el próximo período y la creciente demanda de servicios públicos desde las sociedades regionales en el Perú. El debate nacional va a poner este tema en mayor relieve que el que actualmente tiene.

### 2.2.2 *La cobertura del crédito formal*

Uno de los problemas en cuya solución se avanza muy lentamente es el relativo al acceso al crédito de las PYME (pequeñas y medianas empresas) y las MYPE (microempresas y pequeñas empresas). La banca múltiple no parece estar interesada en entrar en esos mercados y al parecer ha decidido no competir en ese terreno. El actual “sobrante” de fondos en manos de los bancos no se traduce en una competencia de precios entre ellos y, al parecer, tampoco en la reducción de la importancia de los financiadores informales.

## 2.3 LA INSTITUCIONALIDAD ECONÓMICA

Tras las reformas institucionales de los años noventa, se han llevado a cabo diversas evaluaciones. Unas, para darles continuidad o profundizarlas en dirección de la liberalización, otras para cuestionarlas e introducir ajustes institucionales en una dirección que reintroduzca cierta intervención del Estado para darle un rumbo más consciente a la economía, otras más para que cambie la correlación de fuerzas entre las clases sociales, o entre el sector financiero y el productivo, o entre los exportadores y quienes producen para el mercado interno. La investigación debería hacer



que esos debates cuenten con la mayor información posible acerca de los costos y beneficios económicos y sociales de cada alternativa.

#### 2.4 LA POLÍTICA MONETARIA Y FISCAL Y EL CRECIMIENTO

El reto de la política macroeconómica es dejar de operar con restricción de demanda y con sobrante de liquidez. ¿Cómo mantener la estabilidad de las cuentas básicas y llegar a precios relativos que hagan más rentable la actividad empresarial y estimulen la inversión? Un equilibrio “de foso” no es, ciertamente, favorable para el logro de un crecimiento más rápido de la economía. El campo de las políticas monetarias y fiscales, así como las comerciales, debe ser cubierto con una mirada más explícita sobre el crecimiento.

#### REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Abusada, Roberto, Fritz Du Bois, Eduardo Morón y José Valderrama (eds.)  
2000 *La reforma incompleta: rescatando los noventa*. Lima, CIUP-IPE.
- Aguilar, Giovanna y Gonzalo Camargo  
2004 “Análisis de la morosidad en las instituciones microfinancieras”. En Carolina Trivelli y otros. *Mercado y gestión del microcrédito en el Perú*. Lima, CIES-GRADE-CEPES-IEP, pp. 199-294.
- Alarcón, Giovanna y Gastón Yalonetzky  
2001 “Los efectos macroeconómicos de la privatización: un modelo”. *Apuntes. Revista de Ciencias Sociales* 48, Lima, Universidad del Pacífico, pp. 95-128.
- Alarcón, Guillermo y Eduardo Lladó  
1999 “Aproximación de un nuevo agregado monetario en moneda nacional para la economía peruana”. *Estudios Económicos* 4. Lima, BCRP, pp. 119-129.

Araoz, Mercedes, José Luis Bonifaz, Carlos Casas y Fernando Gonzales Vigil  
2001 *Factores limitantes de la inversión extranjera en el Perú*. Lima, CIUP-Comisión ALCA-CAF.

Armas, Adrián, Francisco Grippa, Zenón Quispe y Luis Valdivia  
2001 “De metas monetarias a metas inflación en una economía con dolarización parcial: el caso peruano”. *Estudios Económicos* 7, Lima, BCRP, pp. 25-74.

Barreda, Jorge y Elmer Cuba  
2000 “Los determinantes del ahorro privado en el Perú y el papel de la política económica”. *Apuntes. Revista de Ciencias Sociales* 47, Lima, Universidad del Pacífico, pp. 59-110.

Bernedo, María del Rosario y José Manuel Azañero  
2003 “La Banca Central y los derivados financieros: el caso de las opciones de divisas”. *Estudios Económicos* 9, Lima, BCRP, pp. 113-148.

Berróspide, José  
2002 “Fragilidad bancaria y prevención de crisis financiera en el Perú: 1997-1999”. *Estudios Económicos* 8, Lima, BCRP, pp. 11-24.

Cáceres, Elizabeth y Patricia Sáenz  
2002 “Comportamiento cíclico de la economía peruana: 1980-1998”. *Estudios Económicos* 8, Lima, BCRP, pp. 183-212.

Camargo, Gonzalo y Mayko Camargo  
2001 *Country Risk: An Empirical Approach to Estimate the Probability of Default in Emergent Markets*. Documento de Trabajo 197. Lima, Departamento de Economía de la PUCP.

Carranza, Eliana, Carlos Casas y Eduardo Morón  
2002 *Indicadores líderes para la economía peruana*. Documento de Trabajo 49. Lima, CIUP.

Contreras, Carlos  
2003 *La teoría de la dependencia en la historia económica sobre la República*. Documento de Trabajo 216. Lima, Departamento de Economía de la PUCP.

- Contreras, Carlos y Manuel Glave  
2002 *Estado y mercado en la historia del Perú*. Lima, Fondo Editorial de la PUCP.
- Crabtree, John y Jim Thomas (eds.)  
1999 *El Perú de Fujimori*. Lima, CIUP-IEP.
- Dancourt, Óscar  
2003 “Desafíos de la reactivación económica”. *Economía y Sociedad* 48, Lima, CIES, pp. 16-26.  
2002 *Modelos macroeconómicos para una economía dolarizada*. Lima, Fondo Editorial de la PUCP.  
1999 “Reforma neoliberal y política macroeconómica en el Perú”. *Revista de la CEPAL* 67, Santiago de Chile, pp. 49-70.
- Dancourt, Óscar y Waldo Mendoza  
1999 *Los dos mecanismos de transmisión de la política monetaria en una economía dolarizada*. Documento de Trabajo 162. Lima, Departamento de Economía de la PUCP.
- Dancourt, Óscar, Félix Jiménez, Waldo Mendoza, Eduardo Morón y Bruno Seminario  
2004 *Modelo de análisis de políticas macroeconómicas para la economía peruana*. Lima, CIES-CIUP-PUCP.
- Del Castillo, Laureano  
2000 “Derechos de propiedad y manejo de recursos”. En Trivelli, Carolina, Milton von Hesse, Alejandro Diez y Laureano del Castillo. *Desafíos del desarrollo rural en el Perú*. Serie Diagnóstico y Propuesta 2. Lima, CIES, pp. 55-74.
- Díaz, Juan José, Jaime Saavedra y Máximo Torero  
2001 “Liberalización de la balanza de pagos. Efectos sobre el crecimiento, el empleo, la desigualdad y pobreza”. En Enrique Ganuza, Ricardo Paes de Barros, Lance Taylor y Rob Vos (eds.). *Liberalización, desigualdad y pobreza: América Latina y el Caribe en los 90*. Buenos Aires, PNUD-CEPAL-EUDEBA, pp. 877-937.

Diez, Alejandro

2000 “Reforma institucional”. En Trivelli, Carolina, Milton von Hesse, Alejandro Diez y Laureano del Castillo. *Desafíos del desarrollo rural en el Perú*. Serie Diagnóstico y Propuesta 2. Lima, CIES, pp. 35-54.

Eguren, Fernando

2004 “Las políticas agrarias en la última década: una evaluación”. En Remy, María Isabel, Fernando Eguren y Patricia Oliart (eds.). *Perú: El problema agrario en debate. SEPIA X*. Lima (en prensa).

Escobal, Javier y Javier Torres

2002 *Un sistema de indicadores líderes del nivel de actividad para la economía peruana*. Documento de Trabajo 39. Lima, GRADE.

Field, Erica y Máximo Torero

2004 “Diferencias en el acceso de las mujeres al microcrédito en el Perú e impacto de la tenencia del título de propiedad”. En Trivelli, Carolina y otros. *Mercado y gestión del microcrédito en el Perú*. Lima, CIES-GRADE-CEPES-IEP, pp. 141-198.

Figuroa, Adolfo

2003 *La sociedad sigma: una teoría del desarrollo económico*. Lima, Fondo Editorial de la PUCP-Fondo de Cultura Económica.

2001 *Reformas en sociedades desiguales. La experiencia peruana*. Lima, Fondo Editorial de la PUCP.

Flores, Miguel

2003 “Un análisis de las intervenciones del Banco Central en el mercado cambiario: 1999-2001”. *Estudios Económicos* 9, Lima, BCRP, pp. 51-72.

Galarza, Francisco, Carolina Trivelli y Javier Alvarado

2000 “Arreglos no convencionales en los mercados de créditos”. *Apuntes. Revista de Ciencias Sociales* 46, Lima, Universidad del Pacífico, pp. 49-75.

Galarza, Francisco y Javier Alvarado

2004a “Estudio del mercado microfinanciero de Huancayo”. En Trivelli, Carolina y otros. *Mercado y gestión del microcrédito en el Perú*. Lima, CIES-GRADE-CEPES-IEP, pp. 371-461.

2004b “Análisis del crédito formal y no formal en el mercado de Huancayo”. En Trivelli, Carolina y otros. *Mercado y gestión del microcrédito en el Perú*. Lima, CIES-GRADE-CEPES-IEP, pp. 557-626.

García Cobián, Ramón

2003 *Compleción del modelo del “overshooting” de Dornbusch*. Documento de Trabajo 222. Lima, Departamento de Economía de la PUCP.

Iguíñiz, Javier

2003 “Transición democrática y desarrollo: ¿continuidad o cambio?”. *Economía y Sociedad* 48, Lima, CIES, pp. 7-13.

2002 *Economía y derechos sociales. Ensayos*. Lima, Instituto Bartolomé de Las Casas-CEP.

Ize, Alain

2001 “Implicancias de la dolarización parcial para el régimen de metas inflación: un análisis basado en la literatura sobre dolarización”. *Estudios Económicos* 7, Lima, BCRP, pp. 91-98.

Jiménez, Félix

2003 *Perú: sostenibilidad, balance estructural y propuesta de una regla fiscal*. Documento de Trabajo 225. Lima, Departamento de Economía de la PUCP.

2002 *El carácter procíclico de la política fiscal: notas sobre la ley de prudencia y transparencia fiscal*. Documento de Trabajo 215. Lima, Departamento de Economía de la PUCP.

2001a *Macroeconomía: enfoques y modelos*. Tomo I. Lima, Dirección Académica de Investigación de la PUCP.

2001b *Macroeconomía: enfoques y modelos. Ejercicios resueltos*. Tomo II. Lima, Dirección Académica de Investigación de la PUCP.

- 2000a *Liberalización, reestructuración productiva y competitividad en la industria peruana de los años 90*. Documento de Trabajo 183. Lima, Departamento de Economía de la PUCP.
- 2000b *El modelo neoliberal peruano: límites, consecuencias sociales y perspectivas*. Documento de Trabajo 184. Lima, Departamento de Economía de la PUCP.
- 1999 *Agregados macroeconómicos y contabilidad nacional*. Documento de Trabajo 168. Lima, Departamento de Economía de la PUCP.
- Jiménez, Félix (comp.)
- 2000c *Ensayos sobre economía peruana*. Lima, Universidad Ricardo Palma.
- Jiménez, Félix, Giovanna Aguilar y Javier Kapsoli
- 1999 *De la industrialización proteccionista a la desindustrialización neoliberal*. Lima, CIES-Departamento de Economía de la PUCP.
- Jiménez, Renzo
- 2001 “La dolarización y sus efectos sobre la solidez del sistema financiero peruano”, *Apuntes. Revista de Ciencias Sociales* 49, Lima, Universidad del Pacífico, pp. 93-114.
- Kapsoli, Javier y Brigitt Bencich
- 2002 *Indicadores líderes, redes neuronales y predicción de corto plazo*. Documento de Trabajo 213. Lima, Departamento de Economía de la PUCP.
- Lahura, Erick
- 2003 *El coeficiente de correlación y correlaciones espúreas [sic: espurias]*. Documento de Trabajo 218. Lima, Departamento de Economía de la PUCP.
- Lama, Ruy
- 2002 “Administración del riesgo cambiario en el sistema bancario peruano”. *Estudios Económicos* 8, Lima, BCRP, pp. 155-181.
- Loo-Kung, Rudy y Eduardo Morón
- 2003 *Sistema de alerta temprana de fragilidad financiera*. Documento de Trabajo 57. Lima, CIUP.

Luque, Javier y Marco Vega

2003 “Usando un modelo semi-estructural de pequeña escala para hacer proyecciones: Algunas consideraciones”. *Estudios Económicos* 10, Lima, BCRP, pp. 13-39.

Mendoza, Waldo

2003 *Precios y nivel de actividad económica en una economía abierta: la oferta y la demanda agregada con tipo de cambio fijo*. Documento de Trabajo 223. Lima, PUCP.

Mendoza, Waldo y Alejandro Olivares

1999 *Flujos de capital y desempeño macroeconómico en América del Sur 1980-1999*. Lima, Dirección Académica de Investigación y Departamento de Economía de la PUCP.

Mendoza, Waldo, Ricardo Huamán y Alejandro Olivares

2000 *El modelo Mundell-Fleming: una versión intertemporal*. Documento de Trabajo 178. Lima, Departamento de Economía de la PUCP.

Mendoza, Waldo y Ricardo Huamán

2001 *Crecimiento de una economía abierta: un marco de análisis para el Perú*. Documento de Trabajo 201. Lima, Departamento de Economía de la PUCP.

Mendoza, Waldo, Pedro Herrera e Irma Arteaga

2003 *La dinámica de la inflación y el nivel de actividad económica en una economía abierta*. Documento de Trabajo 217. Lima, Departamento de Economía de la PUCP.

Mendoza, Waldo y Pedro Herrera

2004 *La sostenibilidad de la deuda pública en una economía abierta*. Documento de Trabajo 230. Lima, Departamento de Economía de la PUCP.

2003a *La macroeconomía de una economía abierta en el corto plazo: del modelo Mundell-Fleming a la demanda agregada*. Documento de Trabajo 220. Lima, Departamento de Economía de la PUCP.

2003b *La macroeconomía de una economía abierta: el mercado de trabajo y la oferta agregada*. Documento de Trabajo 221. Lima, Departamento de Economía de la PUCP.

Miller, Shirley

2003a “Métodos alternativos para la estimación del PBI potencial: Una aplicación para el caso de Perú”. *Estudios Económicos* 10, Lima, BCRP, pp. 63-101.

2003b “Estimación del pass-through de tipo de cambio a precios”. *Estudios Económicos* 10, Lima, BCRP, pp. 137-170.

Morón, Eduardo (ed.)

2000 *América Latina: el camino después de la crisis*. Lima, CIUP-PNUD-CAF.

Morón, Eduardo y Diego Winkelried

2002 “Reglas de política monetaria para economías financieramente vulnerables”. *Estudios Económicos* 8, Lima, BCRP, pp. 49-76.

Naranjo, Martín

2001 *Provisiones bancarias dinámicas: evaluación de su viabilidad para el caso peruano*. Documento de Trabajo 51. Lima, CIUP.

Ochoa, Enrique y Jorge Lladó

2003 “Modelos de indicadores líderes de actividad económica para el Perú”. *Estudios Económicos* 10, Lima, BCRP, pp. 103-136.

Ormeño, Arturo

2002 “Balance estructural y la política fiscal en el Perú: 1990-2002”, *Apuntes. Revista de Ciencias Sociales* 50, Lima, Universidad del Pacífico, pp. 81-90.

Parodi, Carlos

2000 *Perú 1960-2000: políticas económicas y sociales en entornos cambiantes*. Lima, CIUP.

Pascó-Font, Alberto y Jaime Saavedra

2001 *Reformas estructurales y bienestar. Una mirada al Perú de los 90s*. Lima, GRADE.



Pereyra, Carlos y Zenón Quispe

2002 “¿Es conveniente una dolarización total de una economía parcialmente dolarizada?”. *Estudios Económicos* 8. Lima, BCRP, pp. 25-47.

Pereyra, José Luis

2003 “Sostenibilidad de la política fiscal: una simulación de la restricción presupuestaria”. *Estudios Económicos* 9, Lima, BCRP, pp. 41-50.

Portocarrero M., Felipe, Carolina Trivelli y Javier Alvarado

2002 *Microcrédito en el Perú: Quiénes piden, quiénes dan*. Serie Diagnóstico y Propuesta 9. Lima, CIES.

Portocarrero M., Felipe y Guillermo Byrne

2004 “Estructura de mercado y competencia en el microcrédito”. En Carolina Trivelli y otros. *Mercado y gestión del microcrédito en el Perú*. Lima, CIES-GRADE-CEPES-IEP, pp. 49-139.

Portocarrero M., Felipe y Álvaro Tarazona

2004 “Determinantes de la rentabilidad en las cajas rurales de ahorro y crédito”. En Carolina Trivelli y otros. *Mercado y gestión del microcrédito en el Perú*. Lima, CIES-GRADE-CEPES-IEP, pp. 295-367.

Rebosio, Guillermo y Enrique Rodríguez

2001 *Ingreso campesino y compras estatales de alimentos en el Perú*. Lima, CIES-CEDEP.

Rossini, Renzo

2001 “Aspectos de la adopción de un régimen de metas de inflación en el Perú”. *Estudios Económicos* 7, Lima, BCRP, pp. 11-23.

Rozenberg, Arnoldo

2000a *Efectos de la crisis económica y financiera internacional, de 1997 a 1999, en la balanza de pagos en el Perú*. Documento de Trabajo 186. Lima, Departamento de Economía de la PUCP.

2000b *La balanza de pagos: instrumento de análisis y política económica*. Documento de Trabajo 190. Lima, Departamento de Economía de la PUCP.

Sheahan, John

2001 *La economía peruana desde 1950: buscando una sociedad mejor*. Lima, IEP.

Stone, Mark

2001 “Aspectos prácticos de la adopción de un esquema de metas inflación en economías emergentes: posibles implicancias para el Perú”. *Estudios Económicos* 7, Lima, BCRP, pp. 99-112.

Teivainen, Teivo

2000 *Enter Economy, Exit Politics. Transnational Politics of Economicism and Limits to Democracy in Peru*. Helsinki, The Finnish Political Science Association.

Torres, Jorge

2003 *Clusters de la industria en el Perú*. Documento de Trabajo 228. Lima, Departamento de Economía de la PUCP.

Trivelli, Carolina

2004 “Visión de conjunto. A manera de introducción”. En Carolina Trivelli y otros. *Mercado y gestión del microcrédito en el Perú*. Lima, CIES-GRADE-CEPES-IEP, pp. 19-44.

2001 *Crédito agrario en el Perú. ¿Qué dicen los clientes?* Serie Diagnóstico y Propuesta 4. Lima, CIES-IEP.

2000 “Financiamiento”. En Trivelli, Carolina, Milton von Hesse, Alejandro Diez y Laureano del Castillo. *Desafíos del desarrollo rural en el Perú*. Serie Diagnóstico y Propuesta 2. Lima, CIES, pp. 83-110.

Trivelli, Carolina, Milton von Hesse, Alejandro Diez y

Laureano del Castillo

2000 *Desafíos del desarrollo rural en el Perú*. Serie Diagnóstico y Propuesta 2. Lima, CIES.

Trivelli, Carolina y Milton von Hesse

2000 “Provisión de bienes públicos”. En Trivelli, Carolina, Von Hesse, Diez y Del Castillo (2000), pp. 75-82.

Trivelli, Carolina y otros

2004 *Mercado y gestión del microcrédito en el Perú*. Lima, CIES-  
GRADE-CEPES-IEP, pp. 19-44.

Vásquez, Fernando y Rita Mesías

1999 “Ciclos económicos, políticas y reglas fiscales”. *Estudios Económicos* 5, Lima, BCRP, pp. 105-122.

Vega, Marco

2003 “Reportando la distribución de la proyección de inflación”. *Estudios Económicos* 10, Lima, BCRP, pp. 41-62.

Vega-Centeno, Máximo

2003 *El desarrollo esquivo: intentos y logros parciales de transformaciones económicas y tecnológicas (1970-2000)*. Lima, Fondo Editorial de la PUCP.

Venero, Hildegardi y Johanna Yancari

2004 “La demanda potencial de microcrédito en Huancayo”. En Carolina Trivelli y otros. *Mercado y gestión del microcrédito en el Perú*. Lima, CIES-GRADE-CEPES-IEP, pp. 463-556.

Von Hesse, Milton

2000 “Aspectos macroeconómicos”. En Trivelli, Carolina, Von Hesse, Diez y Del Castillo (2000), pp. 23-34.

Winkelried, Diego

2003 “Hacia una meta explícita de inflación: anticipando la inflación en el Perú”. *Estudios Económicos* 9, Lima, BCRP, pp. 11-40.

Wise, Carol

2003 *Reinventando el Estado: estrategia económica y cambio institucional en el Perú*. Lima, CIUP.

Zegarra, Luis Felipe

1999 “Causas y consecuencias económicas de la corrupción. Un análisis teórico y empírico”. Documento de Trabajo 35. Lima, CIUP.

## CAPÍTULO 2

# Empleo

---

Como es natural, en la agenda que se presenta en este capítulo se encuentran temas que mantienen la vigencia que tenían en el balance anterior (Escobal e Iguíñiz, 2000). Eso sí, hay aspectos que han sido más estudiados que entonces y otros relativamente nuevos que han sido abordados con herramientas más refinadas por la existencia de mejores fuentes de información. Nos parece que los temas que se han estudiado más han sido la cantidad y calidad del empleo urbano. ¿Cuál ha sido la magnitud del empleo generado en los años noventa? ¿Cuál ha sido su calidad?

Desde la perspectiva de las familias, al problema de calidad del empleo que resultó de la creciente variabilidad de las remuneraciones en términos reales y de la enorme reducción de su poder adquisitivo durante la segunda mitad de los años setenta y todos los ochenta, le ha sucedido el problema de la vulnerabilidad de los empleos y de un conjunto de características asociadas a ella. Hoy, bajo nivel de remuneración y vulnerabilidad del empleo se suman en la definición del problema del empleo o de la “falta de trabajo”.<sup>1</sup>

- 1 El problema del empleo influye sustantivamente en la opinión pública sobre la bondad de la gestión pública de la economía. No deja de ser paradójico que esa opinión ponga al Estado en la mira de la ciudadanía tras su retirada tanto de las grandes empresas como de la promoción directa del crecimiento sectorial (salvo la minería), así como de su papel tuitivo en el mercado laboral. Si a ello le añadimos la reducción de las posibilidades de actuar sobre el crecimiento que tiene el Banco Central de Reserva tanto por ley como por la dolarización, y la conveniencia de metas de déficit y de un superávit fiscal primario para reducir el *stock* de deuda externa, la paradoja es completa. La responsabilidad está, más que nunca antes, en manos del empresariado privado.

## 1. BALANCE

En esta parte vamos a considerar, en primer lugar, los estudios sobre el empleo en general y luego aquellos de índole sectorial y transversal. Vamos a incluir como transversales los asuntos que son optativos porque califican el problema laboral general. El problema que nos ocupa es el del empleo y éste puede ser especialmente grave o tener características distintas en algunos sectores sociales, regiones, grupos étnicos, etcétera, o, incluso, puede existir solamente en algunos de ellos.

### 1.1. ANTECEDENTES Y BALANCE GENERAL

En la parte general de este capítulo, empezaremos con un señalamiento de los grandes problemas del empleo y los enfoques correspondientes, insistiendo en la relación entre cantidades —tema obligado en todo enfoque de oferta y demanda en el mercado— y calidades. Más específicamente, recordaremos los planteamientos recientes sobre los conceptos de sobrepoblación y exceso de oferta laboral. En segundo lugar, incluimos algunos de los principales temas que han merecido estudios —y también debate— durante los últimos años. Como la investigación también tiene, y debe tener, incidencia en las políticas mediante la ilustración de los debates públicos en curso, hemos incluido una segunda parte sobre temas importantes en la actual discusión nacional. El tercer acápite presenta una profundización del problema de la calidad del empleo. Terminamos esta parte general con estudios sobre las características de la calidad del empleo y los puestos de trabajo en el Perú de hoy. Nuevos indicadores y la consolidación de fuentes estadísticas sobre los hogares han permitido avanzar en ese terreno. En la segunda parte del balance, trataremos más brevemente sobre aspectos transversales, sectoriales y otros puntos específicos. Este capítulo de nuestro balance se complementa con el pequeño libro elaborado por Yamada (2004b), que está en prensa.

#### *1.1.1 Cuatro grandes factores de la calidad del empleo en el Perú*

La sobrepoblación laboral propia del subdesarrollo, la transición demográfica, las crisis económicas y sus correspondientes políticas de estabili-

zación, y la legislación laboral de los años noventa constituyen cuatro de los principales factores de la reducida calidad del empleo en el Perú. Curiosamente, el desempleo abierto no es considerado un problema propio del subdesarrollo pues las tasas no se diferencian tanto.<sup>2</sup>

**a. La sobrepoblación como problema del subdesarrollo.** En las visiones más abstractas y de largo plazo, el tema de la relación entre oferta y demanda de mano de obra en países subdesarrollados como el Perú siempre está presente. El último trabajo de Figueroa (2003, p. 197) elabora una ambiciosa teoría sobre la ausencia de una convergencia entre ingresos promedio y entre distribuciones de ingreso de países pobres y ricos, que explica el lento crecimiento de economías que, como la peruana, tienen una “sobrepoblación” laboral. También se ha recordado esa situación de otra manera:

[L]a oferta —es decir la población en edad, en condiciones y con deseo o necesidad de trabajar— habitualmente la supera y lo hace muy claramente, en el caso de economías subdesarrolladas, o en etapas sólo incipientes del desarrollo (Infante y Vega-Centeno, 2001, p. 182).

En la segunda mitad de los años setenta y en todos los años ochenta, a la sobrepoblación propia del subdesarrollo se habría añadido la que surge de la gran “crisis de la deuda” y las políticas posteriores, lo que ha profundizado cuantitativa y cualitativamente el problema.

**b. La transición demográfica.** El tema demográfico constituye un componente clásico de todo enfoque sobre el problema del subdesarrollo y del empleo, y recientemente ha sido tratado por Aramburú y Mendoza, quienes han estimado que “un promedio de 450.000 personas por año se incorporan al circuito laboral” (Aramburú y Mendoza, 2003, p. 51). La PEA debe de pasar de cerca de 8 millones en 1990 a unos 16,6 millones en el año 2010. Ese enorme aumento se debe también al incremento de

2 Para un análisis de las particularidades y gravedad de ese desempleo, puede verse Chacaltana (2000a, 2002). Morón y Valderrama (2001) presentan diversas alternativas al respecto.

la tasa de participación, que pasaría, según las estimaciones, de 57,7% en 1990 a 78,0% en el 2010. Podríamos decir que esas cifras son grandes, pero ¿en relación con qué? Ése es el tema del supuesto de la sobrepoblación. El tema poblacional está también siempre presente en los estudios de Vega Centeno (2003) sobre desarrollo y cambio técnico en el Perú. Garavito (2001b) recuerda una de las características que llama la atención sobre este campo, la relativa estabilidad de la tasa de desempleo, y la explica indicando que la oferta es procíclica. Yamada (2004a) se encuentra analizando la dimensión de horas trabajadas y su posible incremento ante situaciones de crisis.

**c. La gran crisis laboral de dos décadas.** En efecto, y en una perspectiva más histórica, durante las tres décadas recientes se ha registrado un enorme retraso de la demanda de trabajo respecto de la oferta. Mientras que la tasa de crecimiento de la oferta se ha elevado desde 1940 hasta fines de siglo, manteniéndose en niveles cercanos a 3% anual durante los años ochenta, la tasa correspondiente a la demanda se convirtió en negativa durante esa década y han sido necesarios varios años de los noventa para alcanzar la tasa de crecimiento de la oferta total (MTPS, 1988).<sup>3</sup> Como señalan Saavedra y Chacaltana:

Al incrementarse la oferta laboral y contraerse la demanda, se generó un importante desequilibrio en el mercado de trabajo, que dio origen a un considerable excedente de mano de obra que, para equilibrar el mercado de trabajo, generó menores salarios reales para todos los trabajadores. Dado que las tasas de desempleo no se incrementaron de manera importante, el ajuste del mercado de trabajo se dio a través de menores ingresos reales o lo que es lo mismo, mayores niveles de subempleo (Saavedra y Chacaltana, 2001, 52; véase también Garavito 2001a, p. 116).<sup>4</sup>

3 Tomado de Saavedra y Chacaltana (2001, p. 52).

4 No deja de ser paradójico que mientras había un evidente “defecto de demanda” de mano de obra, se caracterizase el problema económico como de “exceso de demanda” de bienes y servicios. El carácter de demanda derivada de la demanda laboral fue olvidado por casi todos los economistas y organismos multilaterales por un buen tiempo. Las políticas macroeconómicas de ajuste estabilizador tuvieron por objetivo reducir los excesos de demanda y, por consiguiente, el tamaño de todos los mercados, lo que contribuyó de manera persistente al defecto de demanda laboral que constatamos.

**d. El nuevo contexto institucional.** A esa situación hay que añadir la cuarta circunstancia importante: el nuevo contexto institucional. En el caso de este balance, tras casi cuatro años del anterior, debemos incluir los estudios sobre el nuevo contexto laboral después de las reformas puestas en marcha desde comienzos de los años noventa. El análisis de los efectos de dicho contexto es diverso y con distintos grados de crítica (véase, por ejemplo, un panorama en Verdera, 2000),<sup>5</sup> pero un asunto que divide perspectivas es el relativo al mayor o menor peso relativo que se les debe dar en el análisis a los efectos de la nueva correlación de fuerzas entre clases que se institucionaliza con la nueva legislación laboral y a aspectos de ajuste cuantitativo en los márgenes como es el caso en el muy estudiado tema de la persistencia de los sobrecostos laborales tras las reformas. El deterioro de la calidad del empleo, especialmente expresado en un aumento de la vulnerabilidad, es todavía visto como condición para incentivar su incremento.<sup>6</sup> El problema de la cantidad del empleo ha sido analizado con especial detenimiento. El objetivo era responder a la insatisfacción de la población con respecto a la situación laboral y promover la continuidad de las reformas laborales iniciadas a comienzos de los años noventa. Como recuerdan Pascó-Font y Saavedra, “el posible impacto negativo sobre el empleo fue un elemento central de las críticas que recibió el gobierno de Fujimori” (Pascó-Font y Saavedra, 2001, p. 133). Proponemos, pues, considerar como los cuatro principales factores del problema laboral de las familias del país el subdesarrollo, la transición demográfica, la gran crisis producida desde mediados de los años setenta hasta comienzos de los años noventa y la reforma institucional posterior. Tras esta reforma, la responsabilidad de la generación de empleo queda casi exclusivamente en manos del sector privado.<sup>7</sup>

5 Es común encontrar que incluso en las críticas no se pretende retornar a la regulación del mercado laboral de los años setenta.

6 Véase el *Marco Macroeconómico Multianual 2005-2007* presentado por el MEF como criterio para el manejo de la economía durante los próximos años.

7 El vacío que se genera es presentado por Iguíñiz Echeverría (2004).



### 1.1.2 El problema de la calidad y sus dimensiones

Contamos con un trabajo de Infante y Vega-Centeno (2001) que propone un marco amplio y bastante completo sobre el significado y las dimensiones de la calidad del trabajo; su lectura completa debe servir para aclarar conceptos y elaborar proyectos de investigación que enfoquen alguna o varias de esas dimensiones más específicamente. Estos autores (2001, p. 180) reivindican la necesidad de mirar el problema de la calidad desde América Latina para establecer las características de la problemática del empleo. Ciertamente, el subdesarrollo es, como indicamos, un condicionante fundamental de la calidad posible del empleo.

Una consecuencia de este enfoque es la conocida asociación entre empleo y pobreza. Al asociarse muy a menudo el tema del empleo al de la pobreza, el acento de bastantes estudios ha estado puesto en la relación *persona* → *empleo* y no en *empresa* → *empleo*.<sup>8</sup> Los activos de la economía que más atención han merecido son los de las personas y no los de las empresas, los “físicos” o financieros. Uno de los principales activos estudiados es la educación del trabajador. Sobre los estudios existentes al respecto, trataremos en el capítulo sobre educación.

### 1.1.3 Principales aproximaciones a la cantidad

Podemos ordenar los estudios sobre la cantidad del empleo existente según hayan tratado de la magnitud del empleo, de la influencia de las reformas y los “sobrecostos laborales” en esta magnitud, de la cobertura de la seguridad social y del efecto del crecimiento sobre el empleo.

**a. La medición de la cantidad de empleo.** Es ya un consenso que la demanda de mano de obra ha recuperado buena parte del terreno perdido

8 De ese modo, en el momento de establecer responsabilidades, casi siempre tácitamente, se centraba buena parte de la atención en las características de las personas, en su “capital humano”, en las características de sus familias, en su género, en su lugar de origen, en sus características étnicas, etcétera. Espino (2001) detecta el impacto de la demanda incluso cuando otros factores están presentes.

durante los años noventa. En una visión panorámica de esta década, Díaz, Saavedra y Torero (2001, pp. 906-913) presentan la evolución de las cantidades con un ratio ocupados/población. Chacaltana y García (2004, p. 31) actualizan este indicador para el período 1990-1999 y comprueban que, en efecto, hay un aumento sustantivo del número de personas ocupadas. El debate gira en torno al significado que tiene este aumento tomando en cuenta la gran magnitud del trabajo familiar, la amplitud del número de independientes y el papel de la nueva legislación laboral.<sup>9</sup>

Por ejemplo, Dancourt afirma como conclusión de su estudio:

[N]ormalmente se sobreestima de manera importante la verdadera ocupación creada en el sector independientes y quizá también la creada en las Pymes. En particular, la medición estadística de las horas trabajadas en este sector de independientes no registra la subutilización de mano de obra que se produce durante las recesiones. Esto implica que las estadísticas laborales sobreestiman de manera notable el empleo agregado generado por el sector privado en la economía de Lima (Dancourt, 1999, p. 263).

Esto puede ser empíricamente importante, pues es en esos sectores en los que se ha creado la mayor parte del nuevo empleo. Bernedo estima que el asalariamiento crece “por el lado de las empresas pequeñas y familiares, especialmente informales, que actúan al margen de la legislación laboral” (Bernedo, 1999b, p. 178). El estudio de Chacaltana pone de relieve la importancia cuantitativa del trabajo sin contrato y el hecho de que su importancia absoluta y relativa aumentan tras la flexibilización del mercado laboral. El trabajo sin contrato, “en negro”, se incrementó tanto en términos absolutos que su proporción pasó de 34,4% durante la época de rigidez en el mercado laboral a 47,0% en 2001. El supuesto beneficio de flexibilizar no ha sido utilizado para aumentar los contratos permanentes. La importancia relativa de los trabajadores con contratos permanentes ha bajado de 40,4% en 1989 a 25,0% en 2001 (Chacaltana, 2001a, p. 139). Pero el resultado final es que

9 Un estudio sobre la precisión de las estadísticas de empleo y desempleo es el de Garavito (2000).

no sólo el empleo permanente no se incrementó sino que el empleo formal como un todo se redujo y lo que creció fue el contrato “en negro” o “bajo la mesa” (Chacaltana 2001a, p. 148).

Como se puede observar, la relación del empleo con las reformas laborales es materia de interés.

**b. Costos no salariales y cantidad de empleo.** Las reformas laborales han dado lugar a diversos estudios que las han evaluado desde el punto de vista de sus resultados, tanto con el interés de defenderlas y de matizar sus logros como —en menor volumen y con menores recursos— de cuestionarlas. Entre los más influyentes en las esferas públicas están los de Saavedra (por ejemplo, 1999a, 1999b). El problema de la demanda ha sido enfocado, entre otras perspectivas, desde el punto de vista de la influencia de los costos no salariales instaurados por las reformas en el mercado laboral o de los efectos negativos que tendría el ampliarlos.<sup>10</sup> Una revisión de la teoría sobre los efectos del costo de despido y sus variaciones se puede encontrar en Saavedra y Maruyama (2000, pp. 20-24).

En otra formulación, Chacaltana (1999b) estima los costos laborales utilizando un “costo laboral efectivo” propuesto por la OIT, que considera, además de la legislación laboral, “la reacción de los empleadores ante las diferentes alternativas de contratación”. En efecto, “[e]xisten algunas modalidades menos costosas que otras, e incluso existe la posibilidad de tener trabajadores ‘sin contrato’” (Chacaltana, 1999b, p. 3). El resultado de esta nueva estimación es que si bien “al cabo de 8 años, la legislación laboral había reducido los costos laborales standard de 58% a 55%” (1999b, p. 37), los “costos laborales efectivos” llegaban a ser hasta 30% menores que los estándar, por lo que afectaban menos la competitividad que lo que era común indicar.<sup>11</sup>

10 Curiosamente, parecen no haber estudios que analicen el efecto de oferta y demanda de los niveles de remuneración vigentes en el crecimiento y la demanda de empleo. La terminología es extraña, pues denomina “costos laborales” a los no salariales, que son los menos significativos cuantitativa y cualitativamente.

11 Una nota que resume pedagógicamente las mediciones de los costos laborales es la elaborada por Nunura (1999).

**c. Seguridad social: cobertura y equidad.** El tema de la seguridad social sigue estando vinculado al trabajo y es muy importante no sólo porque lo es para las familias sino también porque constituye una “bomba de tiempo” social (García, 2004a, p. 74). Desde esa perspectiva, el asunto principal es la exclusión que supone la reducida cobertura, como se resalta en los estudios de Chacaltana (2004b), Gallardo (2004) y García (2004e). En el primero de ellos se muestra la reducción del número total de afiliados a los distintos sistemas de pensiones entre 1991 y 2000. Chacaltana precisa al respecto:

[U]na de las primeras y más importantes conclusiones [...] consiste en la verificación de que después de la reforma, la tasa de afiliación global cayó de 40% en 1991 a 25% en el año 2000 (Chacaltana, 2004b, p. 310).

Además, el Sistema Privado de Pensiones (SPP) se ha basado en la sustitución de trabajadores, la que tiene un límite y, además, el tipo de mercado de trabajo existente lleva a que el grupo objetivo de las AFP esté disminuyendo en términos relativos (Chacaltana, 2004b, p. 311). La desigualdad económica entre los hogares y entre las empresas impide una expansión de cobertura con la racionalidad actual. La combinación de bajos ingresos y pequeñas empresas resulta fatal para muchos de los que aspiran a ser parte de un sistema de ese estilo (Gallardo, 2004, p. 377).<sup>12</sup> Por ello, se sugiere que “no existen pequeñas modificaciones al sistema de pensiones vigente que logre un impacto significativo sobre la cobertura o la entrada de nuevas empresas” (Gallardo, 2004, p. 378). Un estudio sobre el significado de la ampliación de la cobertura a los independientes es el elaborado por la Superintendencia de Administradoras Privadas de Fondos de Pensiones (1999).

El segundo problema es el de la diferenciación institucionalizada de la atención y de la discriminación que ello supone. Al concentrarse el sistema en los jóvenes y en las personas de edad mediana con educación superior, de buenos ingresos y con contratos permanentes, se ha registrado un proceso de “obtención de la crema” en el mercado y de asunción

12 Véase también Paz y Ugaz (2003).

por el Estado del segmento no rentable para el sector privado. La conclusión es una especie de *apartheid*, pues, como señala Chacaltana:

[E]n el futuro deberán existir dos sistemas pero con objetivos claramente diferenciados: uno para “trabajadores pobres” —y con ello nos referimos a todos aquellos trabajadores que no han resultado rentables para el Sistema Privado de Pensiones— y otro para “no pobres” (Chacaltana, 2004b, p. 311)

El tercer asunto en importancia ya no es el de la desigualdad sino el de la magnitud absoluta de las pensiones en el sistema público. ¿Qué niveles son viables? ¿Qué pensión mínima es factible?<sup>13</sup>

En los párrafos anteriores estamos concentrándonos en el problema de los afiliados o de los que no logran serlo y dejando de lado los problemas empresariales de las AFP por considerarlos subordinados a la función social que desempeñan, que es su razón de ser. Las empresas tienen que adecuarse más a las demandas de las personas que las personas a las empresas. Para la población que está en el sistema privado, resulta importante analizar el costo de los beneficios obtenidos gracias a la capitalización individual respecto del monto aportado y respecto de otras opciones de inversión. Los cálculos de Rojas (2003, pp. 16-20) sugieren que para algunos afiliados la renta neta real tras nueve años de operación sería negativa. Un estudio de Morón y Carranza (2003) aporta una visión más optimista de la experiencia. Para un panorama de las pensiones en América Latina, puede verse el libro de la OIT (1999b).

**d. Crecimiento económico y demanda laboral.** Recientemente han surgido estudios que observan el problema del crecimiento económico y la demanda laboral en términos agregados o sectoriales para obtener elasticidades crecimiento-empleo. Cecilia Garavito (2002) trabaja la relación entre crecimiento y producto estimando el coeficiente de Okun y obtiene un resultado que abre nuevas preguntas. El coeficiente de Okun obtenido es 0,085. Ello parece sugerir una importante

13 Esta inquietud está llevando a la discusión sobre la conveniencia, para ciertos afiliados a las AFP, de trasladarse al sistema público.

rigidez en el mercado de trabajo. La tasa de desempleo varía muy poco al oscilar el producto, pero las causas son distintas. Por ejemplo, la explicación de Garavito apunta al “comportamiento procíclico de la fuerza laboral, y al hecho de que al perder su empleo los trabajadores se retiran del mercado” (Garavito, 2002, p. 24). Además, el producto debe crecer al menos a una tasa de 3,31% para que se mantenga el nivel de desempleo. Para reducir esa tasa en un punto porcentual, el producto debe crecer 11,0%. Desde el lado de la oferta, puede verse también en Garavito que “la respuesta de la fuerza laboral ante cambios en el producto es menor en el agregado a partir de la década de los noventa” (Garavito, 2001b, p. 107). Iguñiz Echeverría (2003) ha presentado evidencia de la desconexión creciente entre la producción y la inversión por un lado y el empleo adecuado por otro.

#### 1.1.4 Evolución de las dimensiones de la calidad del empleo

Ya hemos recomendado la lectura del artículo de Infante y Vega Centeno para definir la calidad. Hay, de todos modos, aspectos bastante comunes que, además, son materia de preguntas y respuestas en la Encuesta Nacional de Hogares (ENAH), como:

Niveles de ingreso, estabilidad laboral, acceso a seguridad social, número de horas trabajadas, carácter informal o formal del puesto de trabajo, experiencia aproximada por antigüedad, acceso a capacitación y acceso a representación sindical u otra forma de defensa de sus intereses (García, 2004a, p. 70).

Una evaluación de la calidad del empleo en las pequeñas y medianas empresas (PYME) es la realizada por Chacaltana (2001b).

i. Las *remuneraciones* son, para muchos, el principal indicador de calidad de trabajo. Muchos trabajos estiman las magnitudes y la evolución del subempleo y confirman la importancia de las remuneraciones. Diversos estudios —entre otros, Dancourt (1999), Pascó-Font y Saavedra (2001), Francke (1999), Bernedo (1999a) e INEI (2002b)— tratan de diversas dimensiones del trabajo pero siempre confirman la realidad de poca remuneración horaria e incluso total (Yamada, 2004a).

ii. La *productividad* del trabajo en las empresas es también un rasgo de calidad. Mayores productividades, sobre todo en relación con las de los competidores, están asociadas a mejores condiciones de trabajo y a mayores remuneraciones. Hay diversas estimaciones de la evolución de la productividad, las que coinciden en que ella ha crecido muy poco en las últimas décadas y con grandes oscilaciones. Por ejemplo, Vega Centeno (2002) estima que la tasa de crecimiento de la productividad entre 1970 y 1999 fue de 0,28%. Una pequeña pero importante aclaración de conceptos aplicados al análisis de los costos laborales y la competitividad puede encontrarse en Chacaltana y García (2004, pp. 22-24), una más amplia en García (2004b) y otra en Nunura (1999).<sup>14</sup> Dado que el tema corresponde más con la problemática del crecimiento, mencionaremos que la productividad es un factor que influye mucho en la calidad del empleo.<sup>15</sup>

Otra aproximación al tema se ha concentrado en la evaluación de las reformas laborales. El efecto de la nueva situación laboral en la productividad al parecer opera por una doble vía: el temor al despido puede aumentar la dedicación del trabajador pero también lo desincentiva (Chacaltana y García, 2004, p. 50). En cualquier caso, Chacaltana y García encuentran, entre otras cosas, que “las empresas que capacitan generan 25% más de valor agregado que aquellas que no lo hacen”, hallazgo obtenido después de controlar en ese cálculo por otras variables como tamaño del negocio, nivel de activos y ramas de actividad (Chacaltana y García, 2004, p. 51). Su conclusión es la siguiente:

En la experiencia peruana la reforma laboral apuntó hacia la reducción de los costos laborales por hora y un más fácil manejo de la mano de obra. Pero al hacerlo, ignoró sus repercusiones sobre la capacitación y productividad (Chacaltana y García 2004, p. 510).

14 Puede verse una explicación sobre la productividad total de los factores en Coronado (2003).

15 Resulta necesario estudiar rigurosamente el significado y los efectos de la productividad en la economía. Los estudios incluidos en García, Chacaltana, Sulmont, Sierra, Sato y Jaramillo (2004), el de Saavedra (2000) y otros indican que el tiempo de este tema ha llegado de nuevo.

iii. Un problema de calidad es la excesiva *duración de las jornadas*, pero también lo es el no poder trabajar más horas deseándolo y estando disponible.<sup>16</sup> Herrera e Hidalgo (2003) encuentran que entre noviembre de 2002 y enero de 2003, 44,3% trabajadores laboraban 51 horas o más a la semana.<sup>17</sup> Ellos serían los “sobreocupados”. Mientras tanto, 19,9% trabajaban 81 horas o más y 9,6% lo hacían entre 71 y 80 horas. Con el conjunto de las Encuestas Permanentes de Empleos (EPE), los autores llegan al resultado de que la moda y el promedio de las horas trabajadas ascendió a 48, lo que debería llevar a utilizarla como línea de demarcación para determinar el subempleo visible.

iv. Casi todos los autores están de acuerdo con que se han acentuado las características del empleo que apuntan a lo que podríamos llamar *vulnerabilidad*.<sup>18</sup> Este término alude a diversas realidades, aunque la principal parece ser el riesgo de desempleo. Desde el punto de vista de la relación trabajador-empresa, la vulnerabilidad en el empleo parece ser muy importante porque, como se mostrará a continuación, incide en la calidad de la actividad laboral y en la productividad. Un estudio de Herrera e Hidalgo (2002), así como otros ya mencionados antes, apuntan a este problema en términos cada vez más amplios.

v. La vulnerabilidad es un asunto de bienestar pero también de *poder*. La reforma laboral ha sido diseñada para cambiar el poder relativo de las clases en la economía. En toda relación laboral hay un asunto de autoridad. Antes de las reformas, “desde la perspectiva del empleador, un trabajador era efectivamente ‘propietario de su trabajo’” (Saavedra y To-

16 Quizá sean las tasas salariales, consideradas bajas por todas las categorías, las que permiten la coexistencia de las dos fuentes de insatisfacción: la derivada de no trabajar suficientes horas y la resultante de trabajar demasiadas.

17 Habiendo sido 42,8% en el año anterior.

18 Las “voces de los pobres” han expresado lo importante que es para ellos la inseguridad en el empleo y la angustia que produce. Pareciera, una vez más, que ciertas flexibilidades que se consideran buenas para la economía resultan malas para los ciudadanos, especialmente si son pobres. Desde la disciplina económica resulta extraño, pero al parecer necesario, referirse al problema del empleo en términos de “decencia” o “dignidad”. De ese modo, se descarga en algo el tratamiento exclusivamente cuantitativo del empleo para recordar la enorme importancia que tiene para las personas. De paso, se plantea un debate ético.



tero, 2000, p. 8).<sup>19</sup> En realidad, durante las reformas del general Velasco, el asalariado había empezado a ser copropietario y cogestor de la empresa. La eliminación de la estabilidad laboral y de otras disposiciones que otorgaban un poder considerable a los asalariados vuelve a poner las cosas “en su sitio”, dentro de cauces institucionalizados, y el mercado puede operar satisfactoriamente con mayor libertad (Díaz, Saavedra y Torero, 2001, p. 914).

vi. La vida familiar es más difícil con empleos inestables. La *rotación laboral* es una de las expresiones más importantes de vulnerabilidad. Los datos gruesos sobre la vulnerabilidad del empleo son concluyentes. La proporción de trabajadores asalariados privados permanentes en el total de asalariados privados se redujo de 40,4% en 1989 a 26,3% en 1997 (Chacaltana, 2000a). Cifras similares, 50,4% y 22,7%, presentan Pascó-Font y Saavedra (2001, p. 173). Otra cifra, que toma en cuenta sólo el total de asalariados privados formales, es 80,7% en 1986 y 46,7% en 2000 (Pascó-Font y Saavedra, 2001, p. 173). Los asalariados privados sin contrato pasan de 272.756 en 1989 a 551.663 en 1997. Los contratos temporales aumentan de 42.464 a 214.076 y los permanentes caen de 438.420 a 352.197 (Chacaltana, 1999b, p. 32).

Los trabajadores en el sector formal registran un promedio de tiempo en la empresa que varía de algo más de nueve años a fines de los ochenta a 5,7 años en 1997 y a 6,9 años en 2000. En el sector informal, el tiempo oscila alrededor de dos años (Pascó-Font, 2001, p. 164).<sup>20</sup> La sofisticación instrumental en los análisis de la duración de los empleos ha aumentado gracias a la existencia de una base de datos en panel que lo permite. Chacaltana (2000a) muestra, por ejemplo, que si bien el desempleo llega a 8% de la PEA, 26% estuvieron en algún momento del año 1996 desempleados. Además, la mitad de los desempleados terminan empleados y la otra mitad abandona el mercado de trabajo. En esa ruta, en varios trabajos recientes de Herrera e Hidalgo (2002, 2003) se han

19 Este punto es tan crucial para el orden existente que la Constitución de la República no incluye entre los derechos fundamentales el derecho al trabajo, como sí incluye el derecho a la propiedad. A Saavedra y Chong (1999, 98) no se les escapa su importancia.

20 El significado de esta última cifra es menos claro, dadas las combinadas relaciones de producción existentes en las unidades empresariales familiares.

elaborado nuevos resultados que separan flujos de entrada y de salida del mercado laboral y el desempleo crónico del transitorio. Algunos resultados son los siguientes: en poco más de un año y medio, entre abril de 2001 y diciembre de 2002,

uno de cada cuatro miembros de la PEA experimentó una transición en el empleo, siendo la situación de desempleo la más inestable. Tres de cada cuatro desempleados son transitorios y el cuarto restante son desempleados crónicos (Herrera e Hidalgo 2002, p. 593).

vii. Un elemento que influye en la calidad del trabajo es la existencia de *beneficios colaterales* que complementen el ingreso propiamente salarial, que establezcan el flujo de ingresos o que provean ciertas seguridades. El debate ha estado centrado en quién debe asumirlos. Un estudio importante para fundamentar la inconveniencia de estos costos para la economía ha sido el de Saavedra y Torero (2000), que mostró que la elasticidad-precio de la demanda de trabajo es negativa y que si se le añaden los costos indicados resulta mayor.<sup>21</sup>

viii. Un empleo de calidad debe ser legal. La *legalidad* no se ha expandido a costa de la ilegalidad. Chacaltana y García estiman que 47% de los asalariados privados no tienen contrato y 32% operan con contratos temporales eventuales o por obra (tomado de García, Chacaltana, Francke, Espino y Gallardo, 2004, p. 54). Por otro lado, Saavedra y Maruyama (2000, p. 26) estiman que los trabajadores asalariados privados sin contrato llegan a 46,1% del total.<sup>22</sup>

Este tipo de relación laboral parece haberse incrementado, tras una primera impresión de que la informalidad considerada desde el punto de vista legal podía haber aminorado como consecuencia de la reducción de los costos laborales y de transacción en el sector formal y de un aumento de los costos en el sector informal por la instauración del Régimen Único Simplificado (RUS) (Saavedra y Chong, 1999). La evidencia finalmente

21 Hay muchas versiones sobre este tema y con los mismos planteamientos.

22 Según los cálculos de estos autores, entre 1990 y 1997 la proporción de asalariados privados sin contrato en el total de esa categoría se mantiene aproximadamente, mientras que se duplica la proporción de los empleos temporales.

lleva a afirmar que “el empleo informal aumentó drásticamente” durante los años noventa (Escobal, 2003). Éste es un desenvolvimiento que requiere explicaciones más consistentes.

ix. También es parte de la calidad de un empleo la posibilidad de protegerse del abuso de la autoridad aceptada en el contrato. Al parecer, han habido muy pocas investigaciones sobre la evolución del *sindicalismo*. Bernedo señala que los pliegos presentados bajan de 2.015 en 1990 a 998 en 1996 y las huelgas incorporan a 258.200 trabajadores en el primero de los años y a 77.000 en el segundo. Las horas-hombre perdidas bajan de 15 millones a 1,4 millones (1999b, p. 189). La OIT ha publicado un libro sobre la libertad sindical en el país (1999a) y en países andinos (Martínez, 2001).

x. La *discordancia profesional* es un tema importante para la evaluación de la calidad del empleo. En efecto, una causa adicional de insatisfacción laboral es la escasa relación que se considera que existe entre calificación y remuneraciones, y entre calificación y naturaleza de la actividad laboral. Burga y Moreno (2001) encuentran que 44% de los egresados de las universidades sufren de “discordancia ocupacional”, esto es, se encuentran laborando en actividades para las cuales no se prepararon durante su época de estudios.

Además de discordancia, hay *sobreeducación*. Las personas que han estudiado más años que los requeridos para la ocupación que tienen (“sobreeducados”) y los discordantes se estiman en 35%. Ello configura una situación que, además de ser importante para evaluar la eficiencia de la educación, afecta la calidad de la actividad laboral. Este hecho recuerda que además de sufrir una insuficiencia de calificaciones para ciertos trabajos, en el Perú hay una preparación desperdiciada por razones de demanda.

### 1.1.5 Capacitación y políticas activas

La precarización, la falta de protección social, la discordancia y la sobreeducación hacen más crítica para las familias la capacitación permanente. La principal capacitación se realiza en el trabajo y, por lo tanto, lo más importante al respecto no es lo que se hace con políticas activas. Al respecto, una vía de trabajo que ha merecido atención es la que relaciona la

precariedad laboral con la capacitación. Una conclusión conocida pero ratificada es la que afirma que la precariedad laboral, la reducción de la duración de los puestos de trabajo, atenta contra la capacitación en la empresa (Chacaltana, 2004a, pp. 95-96).

Ni siquiera con condiciones favorables de costos las empresas asumen esa responsabilidad. Por ejemplo, la demanda de jóvenes con “contratos de capacitación laboral”, que para los empresarios tienen la enorme ventaja de no generar relación laboral, no ha cambiado entre 1989 y 1997. El número total antes de las reformas y después de ellas es similar; en realidad, se ha reducido ligeramente (Chacaltana, 1999a). Ello ocurre a pesar de que, como Saavedra y Chacaltana (2001) calculan, el retorno a la capacitación de trabajadores jóvenes en las empresas sí es apreciable. El escaso interés empresarial en la capacitación laboral es un tema que tiene que ser más estudiado. Por otro lado, Vega Centeno y Velazco encuentran que la mayoría de los subempleados jóvenes están ubicados en microempresas con menos de cuatro trabajadores, por que lo que con vendría que los programas de capacitación se orientaran a mejorar su actividad en ellas (Vega Centeno y Velazco, 1999, p. 49). Un estudio que retoma esta orientación y propone políticas es el de Sierra Contreras y Sato Sakuda (2004).

Las llamadas políticas activas de empleo, como lo señalan Chacaltana y Sulmont, “son intervenciones del Estado para apoyar a poblaciones especialmente vulnerables en el mercado de trabajo” (2004, p. 281). Este punto es importante porque las intervenciones de ese tipo se diseñaron originalmente para situaciones residuales que comprobaron ser especialmente difíciles debido a que la reactivación de la economía no había logrado incorporar a determinadas poblaciones.<sup>23</sup>

Un aporte importante de los estudios de Chacaltana y Sulmont (2004), Ñopo, Robles y Saavedra (2002) y Chacaltana (2003) es el análisis y la metodología de evaluación de impacto de esos programas. El establecimiento preciso de grupos de control y una línea de base para evaluar ese impacto es algo que puede ser de mucha utilidad para otros estudios.

23 Véase una reseña del proceso ocurrido en Estados Unidos en Iguíñiz Echeverría (2003).

### 1.1.6 Responsabilidad social de las empresas

Un área que está mereciendo creciente atención es la que se enmarca bajo el título “responsabilidad social de la empresa”. La incluimos en este capítulo a pesar de que en el Perú no suele incluir los derechos laborales (Chacaltana, 1998; Caravedo, 1998; Sulmont, 2000). En un estudio al respecto, Caravedo (1999) anota que la responsabilidad social es un asunto más propio de sociedades más avanzadas, mientras que en el caso de las que tienen un desarrollo institucional menor, se tiende a realizar “inversión social”, y en el de empresas en sociedades rurales, la acción es de tipo filantrópico.

Sulmont (2000) destaca la difícil relación entre las empresas y la sociedad, y distingue la responsabilidad “básica” (por ejemplo, la calidad de los bienes producidos y la calidad de las condiciones de trabajo, así como el cuidado del medio ambiente) de la “responsabilidad ciudadana” (por ejemplo, el pago de impuestos y el cumplimiento proactivo de leyes). Portocarrero et al. (2000) proponen una definición de *responsabilidad social empresarial* que incluye a los trabajadores, los clientes, la comunidad y la sociedad. En el Perú no sucede así. Un análisis de la situación de seguridad y salud en los países andinos, incluido el Perú, es elaborado por López (2000).

## 1.2 APROXIMACIONES TRANSVERSALES

Las aproximaciones transversales en la investigación laboral que vamos a considerar son las que se derivan de las diferencias por género y por edad, así como la condición de ser migrante en el exterior.

### 1.2.1 Género

Con los estudios que toman en cuenta la distinción de género ha ocurrido un proceso interesante. Por un lado, es imprescindible introducir este criterio de transversalidad pero, por otro, se ha convertido en una de las múltiples variables consideradas en los estudios. Por esa razón, un balance metodológico y de resultados de todas las investigaciones que incluyan

esta variable resulta necesario para establecer la coherencia de las conclusiones y ensayar una visión de conjunto y, a la vez, matizada, pero excede las posibilidades de este capítulo. En este resumen tomamos en cuenta algunas de esas investigaciones.<sup>24</sup>

En una investigación basada en series de tiempo, Garavito (2001b) muestra que la oferta laboral femenina, contrariamente a lo que se había estimado antes, es procíclica. Antes había publicado un trabajo sobre desempleo distinguiendo las cifras por sexo (1999).

En un exhaustivo estudio cuantitativo, Herrera e Hidalgo (2003) llegan a la conclusión de que el riesgo de desempleo y de permanecer en empleos inadecuados es mayor en las mujeres que en los varones. Como señalan:

Las mujeres perciben un menor ingreso no sólo debido a la discriminación de la cual son objeto cuando desempeñan trabajos similares a los de los hombres sino también por efecto de la segregación hacia empleos de baja calidad, mal remunerados y precarios (Herrera e Hidalgo, 2003, p. 577).<sup>25</sup>

El varón, sin embargo, podría ser más afectado en cuanto al “riesgo de pérdida de calidad del empleo (o las mejoras en la calidad)” (Herrera e Hidalgo, 2003, p. 577).<sup>26</sup> Díaz encuentra que “la estructura sectorial del empleo se ha modificado a favor de los sectores de servicios” y que “al estimar los desplazamientos de la demanda relativa entre sectores de actividad, se encontró que para las mujeres se incrementó la demanda relativa de empleo por las menos calificadas (con primaria y secundaria incompleta), mientras que para los hombres aumentó la demanda por los más calificados (aquellos con educación superior), al tiempo que se redujo la demanda por los menos calificados” (Díaz, 2001, p. 30).

24 Para América Latina, pueden verse los estudios de Abramo y Valenzuela (2000, 2001) y BID (2003).

25 Una conclusión sigue a lo anterior: “La lucha por la igualdad de oportunidades de género permitiendo el acceso a los buenos empleos es por ello tan importante como la eliminación de la discriminación salarial” (Herrera e Hidalgo, 2003, p. 577).

26 El uso del verbo en condicional se debe a que la diferencia de riesgo no es estadísticamente significativa.

En un estudio de corte transversal se encuentra que la oferta laboral de los miembros de la familia se ve influida por diversos factores. Por ejemplo, hay “una alta correlación entre la remuneración promedio y el tiempo asignado al mercado” y, suponemos, al hogar. Sin embargo, tanto las crisis como “un mayor ingreso familiar determina un retiro de la fuerza laboral por parte de los cónyuges” (Garavito, 2001a, pp. 15 -16). Los programas sociales favorecen una menor dedicación al hogar.<sup>27</sup>

Según estima Garavito, “la probabilidad de estar desempleado es menor a mayor educación” y “este efecto parece ser más importante para las mujeres que para los varones en el periodo previo a la reforma laboral, y más importante para los varones en el periodo posterior” (1999, p. 22).

Un trabajo reciente sobre discriminación de género y racial es el de Moreno, Ñopo, Saavedra y Torero (2004), que estudian el mercado de vendedores, secretarías y asistentes de contabilidad y administración de Lima y llegan a la conclusión de que no hay diferencias de remuneración en el momento del contrato, aunque sí en las expectativas de remuneración en el proceso de búsqueda de empleo, que son mayores en el caso de los varones.

Un estudio de este asunto pero sobre los países andinos es el de Chacaltana y García (1999).

### 1.2.2 Jóvenes y niños

La tasa de participación de los jóvenes tiene características peculiares cuando se la compara internacionalmente. Ésta es, al parecer, una de las pocas variables sociales que no tienen una relación clara con el grado de desarrollo económico de la sociedad. Fuera de lo que ya se ha señalado sobre la capacitación y los programas de empleo juvenil, la mirada sobre la juventud trata principalmente sobre dos diferencias: la que hay entre personas de distintas edades y la que hay entre jóvenes de familias de distinto nivel de ingresos. La primera resulta importante por la diversa

27 Habría que evaluar en qué medida quienes reciben apoyos como el del Vaso de Leche pueden salir de la pobreza por ese medio.

responsabilidad en las familias que corresponde a las distintas edades. La segunda, porque en esa edad se va estableciendo si operan algunos de los procesos con mayor potencialidad para reducir brechas socioeconómicas, especialmente el educativo y el relativo a la inserción laboral.

Hace pocos años, el INEI estimaba que en el mundo urbano del Perú había 3,5 millones de familias que incluyen alrededor del mismo número de personas de entre 15 y 24 años. De la encuesta ENAHO de 1997 se infiere que alrededor de 39% de las familias urbanas son pobres y que ellas están constituidas por alrededor de 6,3 millones de personas, de las cuales 1,3 millones son jóvenes (Saavedra y Chacaltana, 2001, p. 19). Pueden verse estimaciones al respecto en un trabajo de Vega Centeno y Velazco (1999), que incluye las ciudades secundarias del Perú. Un estudio de Alarcón (2000) cubre el panorama latinoamericano.

Varios trabajos han tratado sobre el programa ProJoven. Arróspide (2000) y Ñopo, Robles y Saavedra (2002) están entre los principales. El estudio de Jaramillo y Parodi (2003) se encuentra en el campo de la actividad empresarial de los jóvenes y las posibilidades de apoyarlos.

### *1.2.3 Trabajo infantil*

De acuerdo con la ENAHO 2001, 69,4% de los niños y adolescentes de entre 6 y 17 años sólo estudian, y 26,5% realizan actividades económicas, mientras que 21,1% combinan estudio y trabajo, 5,4% sólo trabajan y 4,1% ni estudian ni trabajan. Los niños y adolescentes peruanos que más combinan estudio y trabajo son los de la sierra (Instituto Nacional de Estadística e Informática, 2002a, p. 22). Se estima que la tasa de actividad no sólo se ha elevado sino que se seguirá elevando en el futuro. Se ha calculado que 1.987.000 niños de entre 6 y 17 años están trabajando y los departamentos con mayor número de niños y adolescentes trabajadores son Lima, Cajamarca, Puno, Cuzco, Áncash y Piura (INEI, 2002a, p. 33; Organización Internacional del Trabajo, 2002). El estudio de Flores y Vega (2002) trata sobre el trabajo doméstico.<sup>28</sup>

28 Se puede encontrar una amplia bibliografía latinoamericana al respecto en OIT (2000a).



### 1.2.4 Emigrantes

La situación laboral de los emigrantes es un tema nuevo. Quien lo ha trabajado con más continuidad es Altamirano. En un estudio reciente, él sostiene que en los últimos 20 años, la mayor emigración ha sido de personas de entre 18 y 20 años, tanto del campo como de la ciudad (Altamirano, 2003, p. 208). Cifras del Ministerio de Relaciones Exteriores indican que de un total de 92.707 peruanos que están registrados en Estados Unidos, 33.656 son trabajadores manuales, 16.961 estudiantes, 13.887 empleados y 11.717 profesionales (Altamirano, 2003, p. 209). Altamirano considera que el promedio de remisión de ingresos a los familiares debe de ser del orden de los 1.000 dólares americanos anuales por emigrante. Según sus apreciaciones, en el exterior hay aproximadamente 1.900.000 peruanos, de los cuales 1.200.000 estarían ocupados o buscando empleo. De ahí resulta una entrada de ingresos de 1.200 millones de dólares americanos al año (Altamirano, 2003, p. 211).

### 1.2.5 Etnia

Un tema muy poco tratado es el de la discriminación racial o étnica. Un estudio pionero al respecto es el de Saavedra, Torero y Ñopo (2004), quienes, tras ensayar una definición que dé cuenta de las características del problema en el Perú, llegan a la conclusión de que hay una correlación importante entre los rasgos étnicos y otras variables como el capital humano y físico, así como el acceso a los servicios públicos. Luego establecen que las características raciales individuales no ayudan a explicar una parte sustantiva de las diferencias de ingresos. Ellos encuentran, de todos modos, que el ser blanco influye en la diferencia de ingresos cuando no se trata de independientes.

## 1.3 SECTORIALES

En términos sectoriales, el principal problema del empleo es el que ocurre en el mundo rural.

### 1.3.1 Empleo rural

El estudio de Jaramillo (1999) aporta tanto a un análisis crítico de la información sobre el empleo en el mundo rural como a la estimación del potencial empleador de la actividad agrícola. La cantidad de empleos generables bajo ciertas condiciones no imposibles —aunque no fáciles de generar—, es muy apreciable: entre 76.000 y 152.000 nuevos empleos directos por año. Tratamos de otros estudios sobre el empleo y desarrollo en el sector rural en el capítulo sobre macroeconomía y crecimiento. Un estudio que distingue entre el trabajo agropecuario y no agropecuario es el de Escobal y Agüero (1999).

### 1.3.2 Empleo en turismo

El turismo es otra fuente de empleo importante. El estudio de Chacaltana (1999a) llega a la conclusión de que tiene una gran potencialidad. Las cifras estimadas se sitúan en alrededor de 350.000 empleos directos urbanos al año en 1997, lo que representa 5,2% del total del empleo urbano y 13% del empleo en “servicios” (Chacaltana, 1999a, p. 33). Esta cifra es también equivalente al 40% del sector industrial y a una magnitud similar en el sector construcción. Entre 1994 y 1997 el turismo habría creado 15% de todos los empleos nuevos en Lima.

### 1.3.3 Microempresa y empleo

Las microempresas son mayoritarias en cualquier país del mundo y en el Perú. El problema, donde lo hay, es de calidad.<sup>29</sup> En el Perú, 90,5% de las empresas tendrían entre 1 y 4 trabajadores. El siguiente rango es muchos menos poblado, pues 5,4% constarían de entre 5 y 10 trabajadores (Gamero, 2002, p. 63). Un trabajo que recopila y organiza abundante información al respecto es el de Trejos (2003). Un trabajo colectivo sobre la racionalidad en las PYME es el de Robles et al. (2001).

29 En España, 93% de las empresas tienen menos de 10 trabajadores (Gamero, 2002, p. 62).

Una temática afín que ha sido trabajada con bastante detenimiento durante los últimos años ha sido la del crédito, especialmente el brindado a las PYME, a las microempresas urbanas y a las unidades agropecuarias. Uno de los estudios más ambiciosos es el realizado por un conjunto amplio de investigadores, varios con trabajos anteriores sobre el tema, y con el auspicio de varias instituciones. El libro de Alvarado y otros (2001) sobre el financiamiento informal en el Perú concluye con constataciones sobre el crédito brindado a hogares rurales, comerciantes mayoristas y microempresarios que constituyen un nuevo punto de partida conceptual y empírico para la discusión al respecto. Sobre lo primero, la distinción entre fuentes de financiamiento externas formales, semiformales e informales resulta útil para distinguir tanto el crédito por tipo de empresas como la composición del crédito para una empresa determinada que recurre a varias fuentes.

Un análisis del marco institucional en el que se desenvuelven las PYME es el de Chacaltana (2001b) y Gamero y Humala (2002) realizan un estudio del empleo en las microempresas.

## 2. AGENDA

### 2.1 EL SIGNIFICADO DEL EMPLEO

Es tiempo de que el tema laboral deje de estar casi exclusivamente en las manos de los economistas. Si el empleo constituye el principal problema del país, su significado cultural y político debiera ser estudiado multidisciplinariamente, para determinar su impacto en el proceso de constitución de la ciudadanía en el Perú, en la gobernabilidad del país y en otras esferas de la convivencia social, así como para conocer la naturaleza de las relaciones cotidianas en el trabajo, incluido el trato entre empleadores y empleados.

### 2.2 LAS CONSECUENCIAS DE LA FLEXIBILIZACIÓN LABORAL EN LA CALIDAD DE VIDA

Parte de esa significación debe ser estudiada analizando el impacto de la flexibilización laboral en las características de la vida familiar. Siendo el tra-

bajo la principal fuente de sustento, el actual nivel de flexibilidad y, más aún, su incremento pueden amenazar la ya precaria estabilidad de las condiciones de vida familiar, lo que es especialmente grave cuando se está cerca de los niveles de subsistencia. Por ejemplo, en los años recientes, mientras se diversificaban las pautas de consumo con la contribución de las importaciones y se hacía más necesario cubrir con mayor regularidad gastos de servicios públicos, parecen haberse hecho más inseguras las fuentes de ingreso. Un problema de calidad del empleo y de angustia familiar es la inadecuación entre la regularidad de los gastos y la precariedad de los ingresos. Este desajuste debería ser estudiado no sólo por su importancia para la calidad de vida de la población sino porque puede estar influyendo negativamente en la capacidad de las familias para ahorrar e invertir.

### 2.3 LEGISLACIÓN LABORAL Y CRECIMIENTO ECONÓMICO

Un tema que se debe investigar es la influencia de la nueva legislación laboral en el crecimiento. Los argumentos al respecto son encontrados. Se sostiene que cualquier encarecimiento de costos es fatal para la rentabilidad y la inversión privada, pero también se puede argumentar en sentido contrario, diciendo, por ejemplo, que en esas condiciones no hay incentivos para invertir en tecnología y aumentos no espurios de productividad, y señalando que la inestabilidad social que se alimenta desincentiva la inversión. Es cierto que la legislación laboral influye directamente en alrededor de la cuarta parte de los trabajadores, pero aun así es referencia para sectores más amplios, y participar en el sector formal es parte de las aspiraciones de una parte de los que no lo hacen.

### 2.4 EL PROCESO LABORAL COTIDIANO

El tema de la calidad del empleo se estudia más que el de la actividad laboral. De ahí la importancia de las remuneraciones, las características de los contratos y la duración del estado de ocupado como criterios de calidad. Muy pocos estudios económicos sobre calidad entran a la planta para analizar los procesos sociales y técnicos que allí suceden (relaciones entre el personal, utilización de los equipos, etcétera). Esa deficiencia de-

bería motivar investigaciones que son más propias del mundo de la administración, de las relaciones laborales y de la tecnología.

## 2.5 LA FLEXIBILIDAD Y LOS CONTRATOS TEMPORALES

Hay acuerdo en que la precariedad laboral no debería ser tan alta tras haberse eliminado la estabilidad laboral. La lista de explicaciones posibles sobre la magnitud de la precariedad laboral es demasiado larga en los escritos actuales, lo que revela poca claridad al respecto. El tema debe ser materia de investigación.

## 2.6 LA CALIFICACIÓN EN EL TRABAJO

Mientras mejora la calidad de la enseñanza básica y superior, es más importante que nunca impulsar la calificación in situ. La hipótesis más común es la que relaciona el desinterés empresarial en la calificación con la legislación laboral. Otras hipótesis son posibles y también deberían explorarse.

## 2.7 DISCORDANCIA PROFESIONAL

Se debe continuar evaluando el desperdicio de personal calificado o en condiciones de calificarse rápidamente. La calificación de quien ha estudiado una disciplina afín a aquella que es demandada por las empresas debería ser más barata que la calificación que se brinde en los casos en que no exista concordancia profesional.

## 3. EMIGRACIÓN

La magnitud de la emigración laboral es suficientemente grande como para que amerite su estudio sistemático y continuo. Sea por su importancia como fuente de demanda laboral, sea porque seguramente involucra mano de obra bastante calificada o dotada de actitudes relativamente fa-

vorables al riesgo, sea porque es una fuente de ingresos que quizá contribuye al sostenimiento del empleo en microempresas en el país, sin olvidar su importancia macroeconómica, el tema es muy importante.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Abramo, Laís y María Elena Valenzuela

2001 *América Latina: brechas de equidad y progreso laboral de las mujeres en los noventa*. Lima, OIT.

2000 *Equidad de género en el mundo del trabajo en América Latina. Avances y desafíos cinco años después de Beijing*. Lima, OIT.

Alarcón, Walter

2000 *Profundizando la exclusión: el trabajo de niños y adolescentes en América Latina*. Lima, OXFAM.

Altamirano, Teófilo

2003 “Transnacionalismo y remesas”. En Mutsuo Yamada (organizador). *Emigración latinoamericana: cooperación interregional entre América del Norte, Europa y Japón*. JCAS Symposium Series 19. JCAS. Osaka, National Museum of Ethnology, pp. 191-218.

Alvarado, Javier, Efraín Gonzales de Olarte, Felipe Portocarrero, Carolina Trivelli, Francisco Galarza e Hilegardí Venero

2001 *El financiamiento informal en el Perú*. Lima, COFIDE-CEPES-IEP.

Aramburú, Carlos Eduardo y María Isabel Mendoza

2003 “La población peruana: perspectivas y retos”. *Economía y sociedad* 50, Lima, CIES, noviembre, pp. 45-54.

Arróspide, Mario

2000 *Capacitación laboral y empleo de jóvenes en el Perú: la experiencia del programa ProJoven*. Lima, OIT.

Banco Interamericano de Desarrollo-BID

2003 *Se buscan buenos empleos: los mercados laborales en América Latina*. Informe de Progreso Económico y Social de América Latina y el Caribe. Washington, D. C., BID.

Bernedo, Jorge

1999a “El problema del empleo en el Perú”. En CEDAL, *Empleo y desarrollo en el Perú*. Lima, CEDAL, pp. 11-24.

Bernedo, Jorge

1999b “Reforma laboral, empleo y salarios en el Perú”. En Víctor E. Tokman y Daniel Martínez (eds). *Flexibilización en el margen: la reforma del contrato de trabajo*. Lima, OIT, pp. 171-195.

Burga, Cybele y Martín Moreno

2001 *¿Existe subempleo profesional en el Perú urbano?* Lima, CIES-GRADE.

Caravedo, Baltazar

1999 *Lo social y la empresa a fines de siglo. Responsabilidad social empresarial: avances y logros*. Lima, SASE-Perú 2021-CIUP.

Chacaltana, Juan

2004a “Restricciones a la generación de empleo en el sector turístico”. En García, Chacaltana, Francke, Espino y Gallardo (2004), pp. 63-103.

2004b “Afiliación a pensiones en un sistema reformado”. En García, Chacaltana, Francke, Espino y Gallardo (2004), pp. 271-329.

2003 *Impacto del programa A Trabajar Urbano*. Lima, CEDEP.

2002 *¿Qué sabemos sobre el desempleo en el Perú?: Familia, trabajo y dinámica ocupacional*. Lima, INEI.

2001a “Reforma en la contratación y despido en el Perú de los 90s: lecciones y perspectivas”. *Economía*, vol. XXIV, 48, diciembre, Departamento de Economía de la PUCP, pp. 133-151.

2001b *Políticas públicas y empleo en las pequeñas y microempresas en el Perú*. Lima, OIT.

2000a *Un análisis dinámico del desempleo en el Perú*. Lima, GRADE.

2000b “El mercado laboral peruano: situación actual y opciones para los próximos años”. *Socialismo y Participación*, Lima, CEDEP, pp. 49-64.

1999a *El turismo en el Perú: perspectivas de crecimiento y generación de empleo*. Lima, OIT.

1999b *Los costos laborales en el Perú*. Lima, GRADE.

1998 *Perú: empresas responsables*. Lima, SASE-Perú 2021.

Chacaltana, Juan y Denis Sulmont

2004 “Políticas activas en el mercado laboral peruano: el potencial de la capacitación y los servicios de empleo”. En García, Chacaltana, Sulmont, Sierra, Sato y Jaramillo (2004), pp. 221-298.

Chacaltana, Juan y Norberto E. García

2004 “Reforma laboral, capacitación y productividad”. En García, Chacaltana, Francke, Espino y Gallardo (2004), pp. 15-62.

1999 *Mujer, empleo y pobreza. La experiencia reciente de países andinos*. Documento de Trabajo 100. Lima, OIT.

Coronado, Javier (ed.)

2003 *La brecha de infraestructura*. Lima, Instituto Peruano de Economía-Asociación de Empresas Privadas de Servicios Públicos.

Dancourt, Óscar

1999 “Calidad del empleo generado en el Perú: 1984-1993”. En Ricardo Infante (ed.). *La calidad del empleo. La experiencia de los países latinoamericanos y de los Estados Unidos*. Lima, OIT, pp. 239-264.

Díaz, Juan José

2001 *Evolución de la estructura de ingresos relativos en Lima Metropolitana: un análisis de los factores de oferta y demanda, 1986-1995*. Lima, CIES.

Díaz, Juan José, Jaime Saavedra y Máximo Torero

2001 *Liberalización de la balanza de pagos. Efectos sobre el crecimiento, el empleo y desigualdad y pobreza. El caso del Perú*. Lima, GRADE.



Escobal, Javier

2003 “Comentario”. *Economía y Sociedad* 48, abril, Lima, CIES, pp. 67-68.

Escobal, Javier y Jorge Agüero

1999 “Determinantes de las decisiones de trabajo en tareas no agropecuarias dentro de la finca en el Perú”. En Webb et al. (eds.), pp. 243-254.

Espino Rabanal, Juanpedro

2001 *Dispersión salarial, capital humano y segmentación laboral en Lima*. Lima, CIES-Departamento de Economía de la PUCP.

Figueroa, Adolfo

2003 *La sociedad sigma: una teoría del desarrollo económico*. Lima, Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú-Fondo de Cultura Económica.

Francke, Pedro

1999 “Propuesta para una política de empleo”. En CEDAL, *Empleo y desarrollo en el Perú*. Lima, CEDAL, pp. 30-38.

Flores, Rosa y Liliana Vega

2002 *Invisible y sin derechos: aproximación al perfil del trabajo infantil doméstico en el Perú*. Lima, OIT.

Gallardo, José

2004 “La organización industrial del sistema de pensiones”. En García, Chacaltana, Francke, Espino y Gallardo (2004), pp. 331-412.

Gamero, Julio

2002 *Microempresa y empleo*. Lima, DESCO.

Gamero, Julio y Ulises Humala

2002 *Empleo y microempresa en Lima Metropolitana: entre el desempleo y la sobrevivencia*. Lima, DESCO.

Garavito, Cecilia

2002 *La ley de Okun en el Perú: 1970-2000*. Lima, PUCP.

- 2001a *Cambios en la oferta laboral de la familia limeña*. Lima, PUCP.
- 2001b "Oferta laboral y producto: 1970-1999". *Economía*, vol. XXIV, 48, diciembre, pp. 107-132.
- 2000 *Empleo y desempleo: análisis de la elaboración de estadísticas*. Lima, PUCP.
- 1999 *Desempleo por sexo: 1989-1996. Un análisis microeconómico*. Lima, PUCP.

García, Norberto E.

- 2004a "Las propuestas de política de la Red de Empleo". En García, Chacaltana, Sulmont, Sierra, Sato y Jaramillo (2004), pp. 17-79.
- 2004b "Productividad, competitividad y empleo: un enfoque estratégico". En García, Chacaltana, Sulmont, Sierra, Sato y Jaramillo (2004), pp. 81-219.
- 2004c "Metodología de evaluación en proceso del PESP Rural". En García, Chacaltana, Francke, Espino y Gallardo (2004), pp. 149-179.
- 2004d "El empleo de calidad". En García, Chacaltana, Francke, Espino y Gallardo (2004), pp. 181-222.
- 2004e "Los obstáculos en el mercado de trabajo a la expansión del sistema de pensiones". En García, Chacaltana, Francke, Espino y Gallardo (2004), pp. 227-269.
- 2004f "Implicancias de políticas". En García, Chacaltana, Francke, Espino y Gallardo (2004), pp. 413-427.

García, Norberto, Juan Chacaltana, Denis Sulmont, Juan Sierra, Enrique Sato y Miguel Jaramillo

- 2004 *Políticas de empleo en Perú*. Tomo I. Lima, CIES-CEDEP-IEP-PUCP-UNI.

García, Norberto, Juan Chacaltana, Pedro Francke, Juanpedro Espino y José Gallardo

- 2004 *Políticas de empleo en Perú*. Tomo II. Lima, CIES-CEDEP-IEP-PUCP-UNI.

Herrera, Javier y Nancy Hidalgo

- 2003 "El subempleo visible en Lima Metropolitana". Documento no publicado.

2002 “Vulnerabilidad del empleo en Lima”. *Boletín del Instituto Francés de Estudios Andinos*, vol. 31, 3, Lima, pp. 553-597.

Iguíñiz Echeverría, Javier M.

2004 “Subsidiariedad del Estado y empleo adecuado. ¿El perro del hortelano?”. *Páginas* 185, febrero, Lima, CEP, pp. 32-38.

2003 “Desconexión entre economía y empleo adecuado”. *Páginas* 179, febrero, Lima, CEP, pp. 16-23.

Infante, Ricardo y Máximo Vega Centeno

2001 “La calidad del empleo: lecciones y tareas”. *Economía*, vol. XXIV, 48, diciembre, Lima, Departamento de Economía de la PUCP, pp. 179-236.

Instituto Nacional de Estadística e Informática-INEI

2002a *Visión del trabajo infantil y adolescente en el Perú*. Lima, INEI.

2002b *La estimación del subempleo en el Perú: 1997-2001*. Lima, INEI.

s. f. [2000?] *Investigaciones sobre el acceso a los programas sociales, características educativas, del empleo urbano, de la salud, trabajo infantil y adolescente y otros* [recurso electrónico]. Lima, INEI.

Jaramillo, Miguel

1999 *El potencial de la generación de empleo de la agricultura peruana*. Lima, OIT.

Jaramillo, Miguel y Sandro Parodi

2003 *Jóvenes emprendedores*. Lima, Apoyo.

López, Alberto

2000 *Seguridad y salud en el trabajo de construcción: el caso de Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú*. Lima, OIT.

Martínez, Daniel

2001 *Libertad sindical y diálogo social en los países andinos*. Lima, OIT.

- Moreno, Martín, Hugo Ñopo, Jaime Saavedra y Máximo Torero  
2004 "Gender and Racial Discrimination in Hiring: A Pseudo Audit Study for Three Selected Occupations in Metropolitan Lima". IZA Discussion Paper 979. Disponible en [www.grade.org.pe](http://www.grade.org.pe).
- Morón, Eduardo y Eliana Carranza  
2003 *Diez años del Sistema Privado de Pensiones (1993-2003)*. Lima, CIUP.
- Morón, Eduardo y José Valderrama  
2001 *Evaluación de alternativas para enfrentar el desempleo*. Lima, IPE.
- Nunura, Juan  
1999 *Metodología de medición de los costos laborales por hora y unitarios: Perú urbano 1996-1998*. Lima, OIT.
- Ñopo, Hugo, Miguel Robles y Jaime Saavedra  
2002 *Una medición del impacto del programa de capacitación laboral juvenil ProJoven*. Lima, GRADE.
- Organización Internacional del Trabajo-OIT  
2000a *El programa IPEC y el trabajo infantil en América Latina: Repertorio bibliográfico*. Lima, Atenea.  
2000b *Estudios sobre la flexibilidad en el Perú*. Lima, OIT.  
2002 *Invisible y sin derechos: aproximación al trabajo infantil doméstico en el Perú*. Lima, OIT.  
1999a *Libertad sindical en el Perú*. Lima, OIT.  
1999b *Pensiones en América Latina: dos décadas de reforma*. Lima, OIT.
- Pascó-Font, Alberto y Jaime Saavedra  
2001 *Reformas estructurales y bienestar: una mirada al Perú de los noventa*. Lima, GRADE.
- Paz, J. y R. Ugaz  
2003 "El sistema privado de pensiones y su papel en la economía peruana". *Economía y Sociedad*, 50, noviembre, pp. 21-28.

Portocarrero, Felipe, C. Sanborn, S. Llusera y V. Quea

2000 *Empresas, fundaciones y medios: la responsabilidad social en el Perú*. Lima, CIUP.

Robles, Miguel, Jaime Saavedra, Máximo Torero, Néstor Valdivia y Juan Chacaltana

2001 *Estrategias y racionalidad de la pequeña empresa*. Lima, GRADE.

Rojas, Jorge

2003 "El sistema privado de pensiones y su papel en la economía peruana". *Economía y Sociedad* 50, noviembre, pp. 14-20.

Saavedra, Jaime

2001 *Exclusión y oportunidad: jóvenes urbanos y su inserción en el mercado de trabajo y en el mercado de capacitación*. Documento de Trabajo 28. Lima, GRADE.

2000 "Generación de empleo y evolución de los ingresos y la productividad en el Perú, 1990-1998". En Philippe Egger y Norberto García (eds.). *Apertura económica y empleo: los países andinos en los noventa*. Lima, OIT, pp. 161-216.

1999a *La flexibilización del mercado laboral*. Lima, IPE.

1999b *La dinámica del mercado de trabajo en el Perú antes y después de las reformas estructurales*. Serie Reformas Económicas 27. Santiago de Chile, CEPAL. Publicado por GRADE también en 1999.

Saavedra, Jaime y Alberto Chong

1999 "Structural Reform, Institutions and Earnings: Evidence from the Formal and Informal Sectors in Urban Peru". *The Journal of Development Studies*, vol. 35, 4, abril, pp. 95-116.

Saavedra, Jaime y Eduardo Maruyama

2000 *Estabilidad laboral e indemnización: efecto de los costos de despido sobre el funcionamiento del mercado laboral peruano*. Lima, GRADE.

Saavedra, Jaime y Juan Chacaltana

2001 *Exclusión y oportunidad*. Lima, GRADE.

Saavedra, Jaime y Máximo Torero

2000 *Labor Market Reforms and their Impact on Formal Labor Demand and Job Market Turnover: The Case of Peru*. Washington D. C., BID.

Saavedra, Jaime, Máximo Torero y Hugo Ñopo

2004 *Ethnicity and Earnings in Urban Peru*. IZA Discussion Papers 980. Bonn, Institute for the Study of Labor.

Sierra Contreras, Juan y Enrique Sato Sakuda

2004 “Políticas para mejorar la calidad del empleo en las Pymes”. En García, Chacaltana, Sulmont, Sierra, Sato y Jaramillo. *Políticas de empleo en Perú*. Vol. I. Lima, CIES-CEDEP-IEP-PUCP-UNI, pp. 299-352.

Sulmont, Denis

2000 “La responsabilidad social empresarial en el Perú”. En D. Sulmont y E. Vásquez (eds.). *Modernización empresarial en el Perú*. Lima, Red para el Desarrollo de las Ciencias Sociales en el Perú-PUCP-CIUP-IEP.

Superintendencia de Administradoras Privadas de Fondos de Pensiones-SAFP

1999 *Ampliación de la cobertura previsional en el SPP: el caso de los trabajadores independientes*. Lima, SAFP.

Trejos Solórzano, Juan Diego

2003 *La microempresa en el Perú a inicios del siglo XXI*. Lima, IPES.

Vega Centeno, Máximo

2003 *El desarrollo esquivo. Intentos y logros parciales de transformaciones económicas y tecnológicas en el Perú, 1970-2000*. Lima, Fondo Editorial de la PUCP.

- Vega Centeno, Máximo y Jackeline Velazco  
1999 *Empleo, desempleo y capacitación de jóvenes en ciudades secundarias en el Perú*. Lima, OIT.
- Verdera, Francisco  
2000 *Cambio en el modelo de las relaciones laborales en el Perú: 1970-1996*. Osaka, The Japan Center for Area Studies.
- Yamada, Gustavo  
2004a "Horas trabajadas: determinantes y dinámica en el Perú urbano". Documento preliminar. Lima, CIES.  
2004b *Economía laboral en el Perú: Avances recientes y agenda pendiente*. Documento de Trabajo 63. Lima, CIUP (en prensa).
- Webb, Richard y Moisés Ventocilla (eds.)  
1999 *Pobreza y economía social. Análisis de una encuesta ENNIV-1997*. Lima, Instituto Cuánto-Unicef-USAID.

## CAPÍTULO 3

# Descentralización

---

### 1. BALANCE

En esta primera parte se presentan tanto las aproximaciones generales como las territoriales y sectoriales referentes a la descentralización. Incluimos principalmente estudios económicos, pero también hemos incorporado parte importante de trabajos de naturaleza política y social.

#### 1.1 APROXIMACIONES GENERALES

Las aproximaciones generales en este tema tienen un carácter multidisciplinario, aunque siempre predomina alguna disciplina profesional que sirve de base.

##### *1.1.1 Democracia, reforma del Estado y descentralización*

El proceso actual de descentralización es básicamente político-administrativo. Sin embargo, la democracia es también, y en buena medida, administración, y la experiencia de transferir competencias obliga a transitar por un proceso de construcción de institucionalidad estatal que, desde el punto de vista de su aporte a la democracia, puede ir por diversos rumbos. Si el asunto de las competencias es crucial, el de la participación social en las decisiones públicas, que intenta ser parte de la nueva institucionalidad, es el más nuevo.



**a. Visiones y propuestas generales desde la política.** Durante estos años, el tema de la descentralización ha sido, en buena medida, un asunto de políticos y de la sociedad civil. Se ha expresado en múltiples propuestas de cambio institucional cuya inspiración proviene de la experiencia de sus promotores y que remata en los debates parlamentarios producidos durante la discusión sobre la nueva institucionalidad y las leyes que la consagran. En esos casos, la investigación con la que se cuenta consiste en generación de información cuantitativa o cualitativa que se presenta en intersticios del planteamiento político y sirve explícitamente para fundamentarlo. Esto tiene la ventaja de hacer visible el objetivo, lo que ocurre con muchas consultorías, pero la desventaja de reducir la exigencia de rigor en la investigación.

Otro tipo de aproximación al tema es, naturalmente, aquella que consiste en el seguimiento del proceso en curso. Algunos consideran, con cierta razón, que el asunto está demasiado en proceso como para investigarlo con los cánones empíricos usuales. Existen, por lo tanto, bastantes libros y decenas de artículos de seguimiento de este proceso, de especulación informada sobre los diversos peligros y cursos de acción posibles y de propuestas sobre cómo proceder hacia adelante. Una visión que “re-elabora, rediscute y sintetiza” las lecciones de su larga experiencia en la lucha política por la descentralización es la que presenta Dammert (1999). Ejemplos más recientes de ese tipo de visión de conjunto, multidisciplinaria y con mucha información y planteamientos específicos sobre aspectos como el canon, los puertos, las empresas públicas, etcétera, junto con un planteamiento político y diversas propuestas de política sectorial con la aspiración de generar consensos o corrientes de opinión, son los libros de Dammert (2001, 2003) y Klauer (1999).

Otro tipo de publicación es la editada por Caravedo y Vergara (2003). En ella se presenta un caleidoscopio de planteamientos aparecidos en un diario de manera regular. La introducción de Caravedo resume su visión del proceso en curso. Una visión espacial de muy largo plazo que llega hasta la conquista española es el reciente trabajo de Tantaleán (2002). El trabajo de Planas (2001, p. 101) define descentralizar como

darle a cada región un gobierno con autoridades electas y con capacidad administrativa y financiera para gestionar su propio desarrollo, sin vivir de transferencias del Gobierno central; que cada región no mendi-

que fondos al Ejecutivo, sino que tenga autonomía económica, rentas propias y su presupuesto y que apruebe y ejecute sus planes de desarrollo y sus obras de carácter regional.

Como señala Domínguez en la introducción al libro, la propuesta de Planas se resume señalando que

la participación en las decisiones descentralizadas no es sólo un veredicto sobre la conducta regional o la gestión de determinadas personas o autoridades regionales, que origine el uso de mecanismos tradicionales como la revocatoria o de la remoción; debe entenderse como procesos destinados a favorecer la capacidad formativa del ciudadano y su interés por los asuntos vinculados al desarrollo regional (Planas, 2001, p. 43).

**b. Reforma del Estado y descentralización.** La descentralización se ha superpuesto al debate y al proceso de modernización administrativa del Estado que intentó realizar el gobierno de Fujimori. De ahí resultan los enfoques principales que organizan el análisis y las propuestas desde el Estado como aparato de gobierno. Un libro importante en este campo es el coordinado por Ortiz de Zevallos y Pollarolo (2000). El planteamiento se basa en una concepción del Estado que pone el acento en la provisión de servicios más que en las dimensiones políticas. Por ejemplo, se indicará lo siguiente:

Para que la población convierta la reforma en una prioridad, debe establecerse una conexión muy clara con el nivel de bienestar de las personas. La reforma debe ser vista como un proceso para mejorar los servicios que más les importan a los ciudadanos: educación, salud, seguridad, a pesar de que estas reformas son muy específicas y pueden encontrarse bajo el mando del ministerio respectivo. La educación y la seguridad son la imagen de la reforma del Estado frente a la población (Ortiz de Zevallos y Pollarolo, 2000, p. 24).

En un sentido muy similar apuntan Palacios y Roca (1999), quienes indican que, en esos servicios, el criterio más importante debe ser la eficiencia y que, por tanto, ella debe guiar lo que se descentraliza.

Dentro de las propuestas modernizadoras que Ortiz de Zevallos incluye en una *Carta de navegación*, se propone empezar la modernización por el tema del control presupuestal (2003, p. 109), lo que supone estar informados de lo que se hace y no se hace, sin lo cual la descentralización administrativa será poco viable. La preocupación por la descentralización se expresa en un proceso de transferencias que se imagina carente de conflictos. En este proceso, por ejemplo, se encarga que

cada ministerio defina qué funciones cumple, elabore tres o cuatro tipos de convenio de gestión, en los cuales, en el caso de algunas municipalidades, se transfiera por ejemplo la gestión de los centros educativos y una serie de otros servicios; en otras municipalidades puede transferirse el pago a los profesores (2003, p. 99).

Otra propuesta sugerida es la conversión del Ministerio de la Presidencia en Ministerio de la Descentralización. En general, es desde los sectores del Estado que se van descentralizando funciones. La dimensión participativa y territorial está relativamente poco presente.

Otro tipo de aproximación es la que asigna un lugar más destacado a la ciudadanía organizada y no organizada en este proceso. Un panorama de las distintas facetas del proceso social y político es el que presenta Grompone (2002), quien analiza los problemas de la descentralización alertando acerca de las dificultades previsibles

desde el punto de vista de la sociología política, enfoque desde el cual se puede hacer alguna contribución ya que el espacio de debate ha sido ocupado generalmente por economistas, planificadores, administradores, juristas y profesionales vinculados a tareas de promoción social (Grompone, 2002, p. 3).

Resulta útil el esfuerzo de recopilación de normas legales del proceso de descentralización que publica Albán (2003), con análisis de Zas Fris, quien constata la presencia de procesos de descentralización en todos los países andinos objeto de estudio. En los ordenamientos estatales de todos estos países se han verificado, durante los años ochenta y noventa, con diferencias y dificultades —incluida la parálisis del proceso en el Perú—, sostenidos procesos de democratización del Estado, que incluyeron la re-

introducción de la “politicidad” en todos los entes locales y en algunas de las instancias reconocidas en el nivel intermedio (Albán, 2003, p. 533).

Un estudio que busca partir de la descentralización realmente existente, tanto en el sentido de lo que ocurre como en el de aquello que tiene legitimidad, es el de Vargas (2003). Para él, “las instancias descentralizadas de la Defensoría son las que cuentan con un alto nivel de legitimidad en comparación con otras instancias del Estado” (Vargas, 2003, p. 216).

Una propuesta de cambio en el estilo de la administración pública en las direcciones regionales agrarias y sus dependencias es la presentada por Moreno (2001). En ella se indica:

No se trata solamente de cambiar algunos marcos normativos, sino de mejorar el comportamiento y las articulaciones con los grupos sociales que son destinatarios de los servicios y legitimadores de las acciones de autoridad que se ejerzan. Se busca con este programa, ante todo, dar un viraje a la cultura tradicional del empleado del Ministerio de Agricultura, se trata de contribuir a formar una nueva cultura del “servicio público agrícola”.

Chirinos (1999) y Revesz (2003) elaboran sendas evaluaciones sintéticas de la descentralización.

**c. Democracia y participación.** Otro paso en el tipo de propuestas de análisis de la reforma descentralista del Estado es el que acentúa la participación de la sociedad civil.<sup>1</sup> La descentralización ocurre con la puesta sobre la mesa de aspiraciones de creciente participación desde la sociedad civil. Una de las aspiraciones es ejercer la vigilancia. Gamero et al. (2004, p. 11) recuerdan que “*Vigilancia social, vigilancia ciudadana,*

1 Tras las pioneras experiencias desarrolladas en varios municipios del país, múltiples maneras de institucionalizar la participación social en los asuntos públicos están en marcha con distintos dinamismos y cobertura. Dentro de la institucionalidad pública están los consejos de coordinación local (CCL) y los consejos de coordinación regional (CCR) que incorporan a miembros de la sociedad civil en las tareas del gobierno local y regional. Una de las institucionalizaciones de la relación entre Estado y sociedad civil más extendidas durante los años recientes son las mesas de concertación para la lucha contra la pobreza, pero hay otras de diverso alcance promovidas por redes de ONG. Véase, por ejemplo, Congreso de la República (2004).

*control social, veeduría ciudadana, control ciudadano, observatorio social* son sólo algunos de los términos utilizados” para aludir a ese aspecto de la participación.

Pero ¿qué es ésta en un mundo compuesto por sociedades locales tan heterogéneas? ¿Y qué participación se quiere? Esto no es claro y esas preguntas merecen estudio. En una investigación, Ávila (2003) señala la existencia de un “pacto” entre el Estado y la sociedad huantina. La tradición gamonalista se mantendría, así, presente bajo nuevas formas. Para el autor:

El “pacto” presupone implícitamente, la ausencia de la noción de ciudadanía cívica y política entre la población y las autoridades y se desarrolla entre sujetos que se perciben como desiguales, arriba o abajo, nunca ubicados en la misma posición, con cuotas diferenciadas de poder, buscando siempre manipularse mutuamente.

La exigencia de incluir en el análisis y las propuestas la situación concreta de cada región está también muy presente en el trabajo coordinado por Huber (2003). La preocupación es la siguiente:

una vigilancia ciudadana no tiene sentido cuando la misma sociedad civil está fragmentada y siente tanta desconfianza como la ayacuchana. Habría que crear un nivel aceptable de confianza, no sólo entre el Estado y la sociedad civil, sino también al interior de cada uno de los sectores.

La fragmentación es, pues, un rasgo que los diseñadores institucionales deben tomar en cuenta. Una conclusión clara, sin embargo, es que la confianza se construye compartiendo información.

En un nivel algo más abstracto, Tanaka (2002) analiza la dinámica de los actores sociales y políticos en las regiones para explicar las razones de la desmovilización ocurrida durante gran parte de la década del noventa y su reactivación relativa desde los últimos años del gobierno de Fujimori hasta la actualidad. La investigación apunta al problema que encontramos en los estudios anteriores, el del posible éxito de prácticas poco democráticas, como las desarrolladas por el gobierno de Fujimori en las provincias. Justamente, por el rechazo hacia esas prácticas, la importan-

cia de la participación es bastante reconocida. Por ejemplo, Klauer (1999) propone tres líneas de conducta que apuntan en esa dirección.

Introduciendo a la sociedad civil en el análisis, Kahatt (2000, p. 48) indica:

De un lado, la ausencia de una división de poderes impide fiscalizar la labor del Ejecutivo desde el interior del propio Estado. De otro lado, el Ejecutivo emplea los recursos del Estado para intentar neutralizar toda forma de organización autónoma que, trascendiendo el ámbito local, pretenda erigirse en interlocutora del gobierno en representación de los intereses sociales.

La experiencia en el proceso es materia de muchos análisis que deben hacerse al calor de los acontecimientos, que incluyen, debido a la velocidad del cambio legal, un análisis realizado simultáneamente desde muchos frentes.<sup>2</sup> Las ONG o grupos de ellas que han acometido esa tarea constituyen una fuente de información empírica del tipo de los análisis de coyuntura que la investigación más específica y calmada debe tomar en cuenta. Los artículos o materiales pedagógicos del Grupo Propuesta, de Apoyo (2001a, 2001b), de Ciudadanos al Día y otros producen propuestas para autoridades o legisladores.<sup>3</sup>

En lo que sigue, vamos a concentrarnos en estudios de alcance parcial en un sentido sectorial, institucional y territorial.

**d. Gobierno local.** El nuevo papel del gobierno local es materia de discusión nacional y de propuestas políticas pero no de muchas nuevas investigaciones. Una de las propuestas políticas es la del parlamentario Guerrero (2002), quien sobre la base de su experiencia en Cajamarca y de la revisión de otros procesos fuera del país, propone la participación como clave para una distribución del poder y una mayor autonomía.

Una entrada es la que pone por delante los objetivos que debe tener el gobierno local y, entre ellos, el del desarrollo en su ámbito. Un estudio

2 También es necesario estudiar las experiencias en otros países. Véase, por ejemplo, Zas Fris (2001).

3 Dos recopilaciones de planteamientos de congresistas, funcionarios e intelectuales son las realizadas por Mena (2004) y Miranda (2003).

de Quedena (2002) compara las experiencias de gestión estratégica del desarrollo local en Bolivia, Ecuador y Perú.

Dos estudios llaman la atención sobre el papel de la mujer en los gobiernos locales. En el primero, Anderson (1999) evalúa algunas de las oportunidades que están presentes en el proceso actual cuando se considera la relación entre las mujeres y los gobiernos locales. En el segundo, Hurtado (2003) también observa la situación desde esa perspectiva, pero analizando la experiencia de nueve regidoras de la provincia de Huanta y evaluando la ley de cuotas en ese contexto.

**e. Opinión pública, percepciones, aspiraciones.** Uno de los temas que han merecido el interés de los investigadores es el de la percepción que tienen los pobladores acerca de la descentralización como objetivo más que como proceso. En un estudio, Trivelli (2002) analiza las encuestas de opinión y concluye que el descentralismo es predominante pero que su significado es diverso y las expectativas también. Zárate (2002) apunta, más bien, a las percepciones sobre el proceso.

El significado de la descentralización para quienes están lejos del ejercicio de la ciudadanía es peculiar. Un estudio de Ávila (2002) analiza un distrito rural ayacuchano e indica:

A pesar de que en el Perú se viene hablando hace mucho tiempo de democracia y descentralización, éste es un descubrimiento relativamente reciente para los peruanos de la periferia que, de acuerdo a los resultados obtenidos, no brinda soluciones ni responde a sus necesidades del día a día (Ávila, 2002, p. 2).

El reto está planteado, pues parece evidente lo siguiente:

si se desea promover un sistema democrático y descentralista como modelo para desarrollar el país, es indispensable rediseñar los mecanismos empleados para que los beneficios del mismo alcancen a todos los peruanos, incluidos los de la periferia (Ávila, 2002, p. 2).

**f. Elecciones.** Como ha habido múltiples elecciones de nivel regional, la base empírica está lista para que se realicen diversos estudios cuantitativos. El estudio de Bensa (2002) compara las elecciones regionales en el Perú entre 1989-1990 y 2002. Forma parte de un programa de traba-

jo sobre elecciones subnacionales en varios países de la región andina. En una colección de artículos de evaluación de las elecciones en el Perú, Gamero y otros (2002) ofrecen reflexiones sobre la institucionalidad y la gobernabilidad. Por otro lado, Meléndez (2003) considera que las elecciones regionales permiten suponer que se abre una etapa menos incierta en el proceso de descentralización.

**g. “Tecnopopulismo”.** Un planteamiento sobre los estilos de gobierno de Fujimori es el de Degregori, Coronel y Del Pino (1999), quienes afirman que la fragmentación del gasto social y la presencia personal del presidente determinaron que “las autoridades provinciales no sólo se encontraron con que habían disminuido sus recursos, sino también sus esferas de responsabilidad”(Degregori, Coronel y Del Pino, 1999, p. 439).

Esto formaba parte de lo que podría definirse como “tecnopopulismo”, en el cual la iniciativa del gasto, que antes había estado en las manos de los caudillos locales, pasaba a la mano del propio Presidente (Degregori, Coronel y Del Pino, 1999, p. 440).

### 1.1.2 Economía y descentralización

En la medida en que el proceso es, como indicamos antes, sobre todo político y muy reciente, los estudios más específicamente económicos dependen menos de la coyuntura política. Presentaremos desde visiones abstractas del proceso centralista-descentralista hasta asuntos que son, y lo serán cada vez más, materia política, como los fiscales.

#### **a. La creación y reproducción de la relación centro-periferia.**

Varios estudios se han centrado en la modelización de las relaciones centro-periferia. Su importancia reside en que en esas relaciones se lleva a cabo lo que podríamos llamar la “descentralización primaria”, parafraseando la distribución social primaria propia de la economía.<sup>4</sup> En un tra-

4 Lévano y Gonzales de Olarte (2000) indican, por ejemplo, que la economía al parecer tiene características intrínsecas que generan desigualdades: un sistema centro-periferia que centraliza la mayor parte de la actividad económica en la capital.



bajo de Gonzales de Olarte (1999) se analiza la relación entre Lima y las regiones para señalar:

El sistema centro-periferia se basa en los rendimientos de escala crecientes de la industria limeña, de las economías de aglomeración, de la demanda urbana (de Lima y resto de ciudades), que ha generado un tipo de articulación de Lima con el resto del país que reproduce la centralización y el centralismo.

Por tanto, en una imagen idealizada, el autor define que

descentralizar debería significar que las balanzas comerciales de Lima y el resto de regiones estén equilibradas territorialmente, es decir, Lima debería poder generar las divisas que utiliza su industria y las regiones deberían poder utilizar las divisas que generan. Además, cada región debería tener equilibradas sus cuentas fiscales, es decir, los ingresos regionales de cada región deberían ser iguales a sus gastos.

En el estudio de Aguilar y Camargo (2000) se evalúa, con un modelo de vectores autorregresivos, el efecto de los “shocks que afectan el crecimiento de Lima sobre las tasas de crecimiento del resto de departamentos”. Como señalan los autores, no pretenden describir los mecanismos de transmisión a través de los cuales el crecimiento de Lima afecta el crecimiento del resto del país.

En otro estudio, Gonzales de Olarte y Lévano (2001) incluyen el grado de apertura de la economía de un país como condicionante de las características y posibilidades de la producción de las regiones. Entre otros resultados, el modelo demuestra lo siguiente:

un centro puede ser industrial e importador si es que tiene una periferia exportadora y se especifica que, si las exportaciones de la periferia son intensivas en recursos naturales, los ingresos tienden a favorecer al centro. Por oposición, si la periferia exportara bienes intensivos en trabajo, debería ocurrir lo contrario. Esto hace de la tecnología y del tipo de exportaciones, los principales determinantes de un sistema centro-periferia (Gonzales de Olarte y Lévano, 2001, p. 2).

En un trabajo sobre el capitalismo característico de países como el Perú y la desigualdad social que los define, Figueroa (2001), en su teoría de la exclusión social, introduce dimensiones económicas y étnicas para explicar esta desigualdad por los mecanismos de mercado. La economía rural es parte de ese entramado reproductor de la desigualdad regional.

En un artículo sobre factores que afectan la viabilidad de las empresas en lugares alejados de los mercados y con mercados locales pequeños, Iguíñiz (2001) ilustra, con expresiones formales muy elementales, el efecto de la distancia al mercado sobre la viabilidad de las empresas que compiten con otras en ciudades de mayor tamaño y sobre el máximo monto de la inversión posible. Si se desea sobrevivir y crecer, la competencia mercantil obliga a las provincias a producir bienes de alto valor por unidad de costo de transporte, y a hacerlo desde empresas que requieren montos pequeños de inversión. Las mejoras en las vías de comunicación pueden fácilmente acelerar la concentración geográfica en la producción de mercancías. El aprovechamiento de recursos locales es fundamental, pero también lo es aumentar el valor por unidad de peso de los productos generados.

Desde la perspectiva de los costos de transacción, Escobal (2000) estima costos para los productores agrícolas. Este estudio muestra lo siguiente:

los costos de transacción en el área bajo estudio (los distritos de Pazos y Huaribamba, en Tayacaja, Huancavelica) equivalen a 50% del valor de venta y son apreciablemente más altos (60%) para los productores conectados al mercado a través de caminos de herradura que para aquellos vinculados al mercado a través de caminos carrozables, confirmando la importancia de la inversión en infraestructura de caminos rurales. Se confirma también que los costos de transacción son bastante mayores para los pequeños que para los grandes productores (67% frente a 32% del valor de venta).

Otros factores propios de la comercialización también influyen en la vinculación al mercado o en la salida de éste.

Los mecanismos reproductores del centralismo económico y de la concentración geográfica de la actividad económica operan naturalmente dentro de la competencia en el mercado y son de naturaleza principal-

mente privada.<sup>5</sup> ¿En qué medida hay políticas públicas capaces de revertir o neutralizar ese proceso de persistente diferencia económica?

**b. Ajuste estructural y región.** De acuerdo con Gonzales de Olarte, esa distribución geográfica de los beneficios directos de la actividad económica, que hemos denominado líneas arriba “descentralización primaria”, se ha hecho más desigual con el ajuste estructural. En un artículo que resume estudios previos, Lévano y Gonzales de Olarte (2000) presentan la manera en que el proceso de ajuste estructural neoliberal afectó las distintas regiones del país. La idea de los autores es que a las características intrínsecas que generan desigualdades —un sistema centro-periferia que centraliza la mayor parte de la actividad económica en la capital, y disparidades y débiles relaciones entre los sectores urbano y rural, que reforzarían el desarrollo desigual— se añade una heterogeneidad regional que determina que las reformas emprendidas por el centro se enfrenten a realidades disímiles y que, en ocasiones, no sean siquiera aplicables.

Un libro anterior de Gonzales de Olarte (2000, p. 103) define la situación como un “neocentralismo”, que se debe a lo siguiente:

El principal efecto del programa de ajuste estructural neoliberal en el sistema regional ha sido el incremento de la centralización económica en Lima y del centralismo fiscal en el gobierno central.

El neocentralismo se caracteriza por “basarse en el dinamismo de los sectores primario exportadores y de servicios urbanos”, lo que lleva a que el centro crezca más que la periferia y disminuyan las interrelaciones entre ambos. A ello se añade el centralismo fiscal (Gonzales de Olarte, 2000, p. 103).

**c. Descentralización fiscal, transferencias y financiamiento.** La principal herramienta de “descentralización secundaria”, al igual que en el caso de la distribución social secundaria, es el Estado. En el Perú, el poder fiscal del Estado, aun añadiéndole la cooperación internacional, es demasiado pequeño como para que pueda influir decisivamente en la naturaleza de la

5 Para un estudio sobre la desigualdad de ingresos, puede verse Agüero (2000).

descentralización económica. Más aún después de las privatizaciones de las empresas. En un artículo, Gonzales de Olarte (2003b) señala que el financiamiento de la descentralización es, probablemente, uno de los principales problemas por resolver para que esta reforma tenga el éxito esperado. Pero alerta sobre la necesidad de definir con precisión el tipo de descentralización que se debe financiar, la económica o la política, pues sus costos son muy distintos. Lo que la teoría señala es que la descentralización estatal puede tener éxito si el Estado es grande y fuerte. Por el contrario, cuando el sector privado es grande y fuerte, se aconseja una descentralización económica basada en la iniciativa privada. Cuando se combinan un Estado pequeño y débil con un sector privado centralizado y débil, la descentralización se convierte en un problema más que en una solución.

La preocupación por el control del gasto público se hace presente en el debate sobre la descentralización. Carranza y Tuesta (2003) recuerdan esos peligros. Debido a este potencial problema, este trabajo se centra en la descentralización fiscal, analizando la parte de ingresos y las relaciones intergubernamentales establecidas a partir de los mecanismos de transferencia, la asignación de responsabilidad del gasto y los lineamientos para el endeudamiento subnacional.

Todavía hay pocos estudios sobre las transferencias entre niveles de gobierno. Las magnitudes han sido tan pequeñas que seguir las variaciones no ha sido considerado un tema importante. Un estudio al respecto es el de Alvarado (2003), que busca analizar los efectos posteriores a 1994 de las principales transferencias fiscales del gobierno central en el gasto local y la recaudación de los ingresos propios de las municipalidades, así como conocer el uso de estos fondos en el ámbito local.

El tema fiscal es crucial para entender los intentos de descentralización en el Perú. Contreras (2002) recuerda que las dificultades económicas del país impulsaban a Lima a mirar hacia las provincias, lo que les daba peso a éstas. Hoy, dice,

en el Perú un obstáculo decisivo para la transición es cómo conseguir la autonomía fiscal de los departamentos o regiones, en el marco de una economía fuertemente centralizada.

El problema fiscal es tratado más propositivamente por Vidaurre (2000), quien recuerda que en épocas electorales, los peruanos vivimos

acosados por los políticos, que en su afán desesperado por llegar al poder, ofrecen amnistías, inmunidades, inafectaciones, exoneraciones, rebajas de tasas y cuanto beneficio tributario tienen a mano. Posteriormente, resulta difícil gobernar.

**d. Pobreza de ingreso departamental.** Una consecuencia previsible de los procesos económicos reproductores de la distancia económica entre lugares del país es la persistencia del problema de la pobreza económica en las regiones. La competencia entre desiguales en los mercados tiende a convertir en perdedores a los menos productivos y más lejanos.

El estudio más reciente de la pobreza en el Perú ya ha llegado a tener cifras departamentales. El trabajo de Herrera (2002) presenta indicadores del año 2001 y de su evolución en los últimos cinco años, así como los perfiles de pobreza, la descomposición de la evolución de la pobreza en sus componentes de crecimiento y redistribución, la estimación de modelos *logit* de la probabilidad de ser pobre en función de características del hogar, del jefe de éste y del entorno geográfico.

El factor geográfico y el papel de los activos públicos y privados ha sido estudiado por Escobal y Torero (2000). La pregunta más importante que este trabajo trata de responder es qué rol desempeñan las variables geográficas —tanto naturales como antropogénicas— en la explicación de las diferencias de gasto per cápita entre las diversas regiones del Perú. También se preguntan cómo han cambiado estas influencias en el tiempo, a través de qué medios han sido transmitidas y, finalmente, si el acceso a los activos privados y públicos ha compensado los efectos de una geografía adversa. En esta investigación se demuestra lo siguiente:

la influencia en el nivel de gasto y diferencias en crecimiento surge por la dispareja disposición de infraestructura pública en el espacio. Más aún, cuando se mide la ganancia (o pérdida) esperada en consumo al vivir en una región geográfica (la costa) en lugar de vivir en otra (las sierra) se encuentra que gran parte de la diferencia del logaritmo del gasto per cápita entre la sierra y la costa puede explicarse por las diferencias en recursos de infraestructura y activos privados. Esto podría indicar que la disponibilidad de infraestructura estaría limitada por la geografía, por lo que las regiones geográficas más adversas son las que tienen menor acceso a infraestructura pública.

La relación entre el acceso a los caminos rurales y el ingreso y gasto de los pobres es estudiada por Escobal y Ponce (2002). La conclusión principal del estudio es que al comparar hogares conectados a caminos rurales rehabilitados con otros que no lo están, se encuentra lo siguiente:

las mejoras en la infraestructura rural de transporte pueden tener un impacto positivo sobre los ingresos rurales y su composición, ya que un camino en mejores condiciones amplía las oportunidades de generación de ingresos de los hogares, especialmente en actividades de empleo asalariado no agropecuario. El estudio identifica, sin embargo, que esta expansión de ingresos no viene aparejada con un incremento del gasto de consumo de los hogares.

**e. Desarrollo humano.** Una pista nueva de análisis es la que pone el acento en el desarrollo humano. En realidad, se trata de recoger muchos estudios y enfoques sobre la pobreza y colocarlos en un marco más amplio que los toma en cuenta pero los enfoca desde la perspectiva que impulsa sobre todo el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). El ensayo de Gonzales de Olarte (2003a) va en esa dirección. La importancia de ese enfoque reside, entre otras razones, en que la descentralización, en tanto homogeneización de situaciones y posibilidades de las personas y grupos, es mucho más posible en términos de desarrollo humano que en los del ingreso per cápita. Las distancias entre esos ingresos son mucho mayores que aquellas que hay en indicadores como el índice de desarrollo humano.

**f. Economía campesina.** La economía campesina ha merecido pocos estudios. El de Santa Cruz (2002) es el más exhaustivo y ofrece una caracterización que descansa en la heterogeneidad de la realidad campesina. Esa heterogeneidad es el rasgo dominante y, a partir de ella, se llega a una conclusión que rechaza el tipo de planteamiento que declara desahuciados a los campesinos. Por ejemplo, para el autor,

la pequeña producción agropecuaria dispone de recursos, comporta potencialidades y exhibe un dinamismo productivo y organizacional, perfectamente utilizables para una propuesta de transformación agraria y rural. En cuanto a acceso a recursos, por ejemplo, es destacable la forma

en que el estrato de la pequeña producción mejora su participación al pasar de tierras agropecuarias a tierras agrícolas y de allí a tierras bajo riego. Coincidentemente, la conversión de tierras agropecuarias en general a tierras estandarizadas, otorga ventajas ostensibles a la pequeña producción. Lo anterior equivale entonces a sostener que existen importantes márgenes de viabilidad en el interior del sector de la pequeña producción; los mismos que, a su vez, pueden contribuir a otorgar sostenibilidad a un proyecto de desarrollo, incluyente en lo social, además de eficiente y modernizante en lo económico y tecnológico.

De esa apreciación, el autor deriva las políticas necesarias para potenciar la economía campesina.

En una vena más directamente práctica, Figueroa (2002) hace un análisis crítico de la planificación agrícola que empezó a desarticularse desde 1978 y que fue rechazada militantemente entre 1980 y 1985. El autor propone un Sistema Descentralizado de Planificación Agraria que constituya “un espacio de articulación de las potencialidades, capacidades y recursos del Minag con las de los gobiernos regionales, locales y las organizaciones agrarias”.

Como no hemos incluido en este capítulo una sección propiamente productiva, incorporamos una visión amplia que relaciona las dinámicas regionales con la actividad agropecuaria, como es la producida por Mazurek (2000).

Estudios más focalizados son los de Bergman y Stroud (2000) sobre el caso particular del Altiplano, y el estudio de Yeckting (2003) que trata acerca de la manera particular en la que la globalización afecta a las pastoras de la puna.

**g. Cooperación internacional.** La cooperación internacional financia muchos programas de acción en las regiones del país y contribuye a la presencia de ONG e iglesias en lugares aislados.

En una colección de trabajos editada por Eguren y Rheineck (2001) se recuerda “la paradoja entre pobreza rural y abundancia de programas de ayuda” y se menciona “la necesaria reflexión sobre los resultados prácticos del desarrollo asistido y su eficiencia”. En realidad, a la luz de lo señalado por los estudios sobre la relación centro-periferia y sobre el impacto del ajuste estructural en las regiones, ello no debe sorprender. Como

señalan también los autores, el común denominador es que “toda la asistencia se enmarca en una economía de mercado”. La conclusión es que hay que asumir esa realidad y operar dentro de sus reglas ayudando al campesino o pequeño agricultor a vincularse exitosamente en el mercado competitivo actual.

La ausencia de información en el gobierno, y también en las entidades de coordinación de las ONG, es señalada en el trabajo que editan Negrón y Valderrama (2001).

[Una] limitación en el desempeño de las ONG es que sus iniciativas se traducen mayormente en proyectos puntuales concebidos desde una lógica institucional, sectorial o local, antes que en el marco de estrategias de desarrollo regionales orientadas a articular el trabajo de las diversas instituciones (Negrón y Valderrama, 2001, p. 62).

**h. Incentivos para formar macrorregiones.** Las tendencias económicas en curso a nivel geográfico no presentan muchas novedades. La descentralización política no parece impactar significativamente sobre esas tendencias. La novedad puede venir seguramente cuando la infraestructura haga más densas las redes económicas en algunas regiones y cuando el proceso político dé lugar a la configuración de macrorregiones. En el trabajo de Gonzales de Olarte et al. (2003) y los comentarios en el mismo volumen se presentan muchas de las variables en juego en el momento de proponer la integración regional. Un estudio de la macrorregión norte es el coordinado por Revez (2003).

**i. Potencialidades regionales.** La potencialidad económica de las regiones está siendo estudiada desde diversas ópticas. Una de ellas es la que observa la competitividad de ciertas actividades en algunos territorios del país. Es el caso de Roca y colaboradores (2002).

La otra mirada es la que registra los recursos existentes y su mayor o menor utilización. El *Informe de Desarrollo Humano en el Perú* del PNUD correspondiente al año 2002 constituye un gran esfuerzo en esa dirección. A nivel provincial se encuentra el estudio del PNUD (2003).

**j. Propuestas de desarrollo rural y local.** La interiorización de las normas mercantiles está presente también en las propuestas de desarro-



llo rural que elaboran Del Castillo, Diez, Trivelli y Von Hesse (2000). El doble desafío al que se enfrenta una política de desarrollo rural en el Perú consiste en “saber cómo hacer más eficiente el proceso de transición desde una agricultura campesina hacia una agricultura empresarial moderna” pero también

encontrar la manera de generar las condiciones adecuadas para que el empresario privado pueda desarrollar actividades no agrícolas en el campo, aprovechando los recursos naturales y la abundancia de fuerza de trabajo (Del Castillo, Diez, Trivelli y Von Hesse, 2000, p. 13).

En un libro compilado por Barrenechea y Díaz (1999) se señalan las bases naturales de la vocación descentralista que tendría el Perú. Se dice, por ejemplo, que

José María Arguedas decía, con lucidez temprana sobre las ventajas de la diversidad, que el Perú tenía todas las variedades del frío al calor y todas las sangres. Ciertamente, el Perú, ocupando el 0.7% del territorio del planeta, posee el 84% de las zonas de vida descubiertas en él, y se trata de un país extraordinariamente vital e innovador. Ello confirma la imposibilidad de entender y desarrollar el país desde un molde centralista, el que las potencialidades del Perú se encuentran en las regiones y no en la ciudad y la oportunidad potencial que se nos abre en el mundo globalizado para constituir uno de los cuatro países más diversos del planeta.

La necesidad de la descentralización “es tal vez, uno de los pocos consensos” (Barrenechea y Díaz, 1999, p. 34).

En otros trabajos coordinados por Kruse (2001) se elabora una guía metodológica para la elaboración de planes en este nivel político-territorial.

**k. Pautas de consumo.** Un tema tan mencionado como poco trabajado recientemente es el relativo a las pautas de consumo. La relación entre los productores del campo y los consumidores de la ciudad depende en buena medida de los estilos de consumo alimentario. Un trabajo que asume el tema es el de Smith y Trivelli (2001).

### 1.1.3 Sociedades regionales: élites, migración

**a. Élites.** A pesar de las reiteradas menciones a la sociedad civil, hay pocos estudios sobre las sociedades regionales o sobre partes o grupos de ellas. Uno de ellos es el de Diez (2003) sobre las élites de Puno y Ayacucho. Ese trabajo se pregunta si existen en las regiones grupos capaces de proponer y poner en práctica un proyecto regional (Diez, 2003, p. 11).

**b. Emigración.** Otro asunto muy poco presente en la investigación es la emigración. Un trabajo de Ávila (2003) relata la historia de los migrantes de la comunidad campesina de San Antonio de Cocha en Lima y Estados Unidos. Otro estudio que toma en cuenta el tema es el de Golte (2001).

### 1.1.4 Política social

Una de las maneras más comunes de aproximarse a la política social han sido los mapas de pobreza. Esto habla de la importancia de la dimensión geográfica en el análisis de la problemática social y de la condición de vida de las familias. Francke (2001) hace un balance de las políticas sociales y llega a la conclusión de que si bien hay un avance en la cobertura territorial y social de servicios de salud, la educación sigue siendo de mala calidad y la pobreza no se reduce significativamente. La política social no resuelve el problema de la escasa cobertura de la seguridad social, problema especialmente grave en las regiones, ni de la inequidad. Al especificar las propuestas, el autor propone incorporarlas dentro de una visión de derechos y lograr un aumento del gasto social. Ya en el terreno de las políticas mismas, se propone que

conformen una acción integral, tengan como prioridad lo básico y se orienten a los pobres y el campo, se descentralicen los servicios, se mejore la calidad y motivación de los trabajadores de los servicios sociales (maestros, médicos) y se establezca una gerencia social moderna (Francke, 2001, p. 2).

Un tema relativamente nuevo es el de la participación popular en la política social. En la medida en que la focalización busca poner el acento en

las regiones, esta participación constituye un componente de la descentralización y de la reforma del Estado. Un estudio de Tanaka (2001) subraya que el grado de complejidad de la comunidad es la variable clave para entender la participación popular en las políticas sociales. El autor distingue tres niveles de complejidad —baja, media y alta— a los que corresponden distintos tipos de participación: colectiva generalizada, intermediación y pluralismo. En los contextos más complejos, la participación supone compromisos con líderes sociales que actúan como intermediarios entre la población y los agentes externos (Estado, ONG), y surge la posibilidad de que predomine el interés particular de estos líderes. En contextos de baja complejidad y pobreza extrema, un reto que tiene que afrontar la política social es el de la cobertura. El aislamiento y la precariedad en cuanto a las capacidades sociales hacen que sea difícil darles voz a los pobladores de estas zonas y convertir en demandas las muchas necesidades de estas comunidades. En contextos más complejos y más integrados a centros urbanos y con mayor presencia de instituciones vinculadas al desarrollo, el trabajo con los líderes sociales de base es fundamental. El fin es fomentar que los líderes que ya existen ejerzan prácticas democráticas, y así prevenir el abuso de la situación de dominio que poseen. En contextos de alta complejidad, como los que caracterizan a los centros urbanos, la intervención del Estado y los agentes de desarrollo debe partir del reconocimiento de la complejidad de la situación, de la existencia de intereses y orientaciones sociales y políticas diversos.

En un estudio de Tanaka y Trivelli (2002), la conclusión es que si bien con el tipo de política social que se ejecutó durante el gobierno de Fujimori y la manera en que fue implementada se buscaba utilizar de la manera más efectiva posible los escasos recursos públicos para asistir a la población más golpeada por la crisis y el ajuste estructural, se generó un conjunto de efectos perversos, tanto sobre su sostenibilidad como sobre su impacto agregado. Por las características de los pobres y de la pobreza en el Perú, la descoordinación de la política social de lucha contra la pobreza y la propuesta de asignación de la ayuda, estas acciones han generado poco impacto agregado y se han concentrado en la población que, siendo pobre, no es la más pobre ni la más vulnerable.

Un contraste de experiencias latinoamericanas sobre descentralización de la gestión de la educación y la salud es el que presenta un libro publicado por ESAN (2000), que recoge las ponencias de un seminario internacional. La descentralización en el sector Salud es tratada por Ugarte (2001).

La principal preocupación de Vásquez, Cortez, Riesco y Parodi (2000) parece girar en torno a la eficiencia de la gestión local de la inversión social y la tensión entre esa instancia y el gobierno central.

### *1.1.5 Cultura y relaciones interculturales*

Otro tema relativamente poco presente en la investigación es la interculturalidad. Los estudios editados por Fuller (2002) se proponen cubrir un vacío en la discusión sobre “la posibilidad de construir sistemas políticos que, a la vez que garanticen los derechos ciudadanos, respeten la expresión de las diferentes tradiciones y culturas que coexisten en los estados nacionales”. La pregunta que organiza el evento latinoamericano del que parte la publicación es: ¿cómo plantear una política intercultural que posibilite la convergencia y la diversidad sin caer en el simplismo esencialista o el relativismo paralizante? La respuesta supone reconocer que el proceso es complejo, pues las migraciones nacionales e internacionales, la expansión de la economía de mercado y el impacto de los medios masivos de comunicación han contribuido a la aceleración y la intensificación de dos procesos paralelos: la globalización de la cultura y la creciente diversificación de las expresiones culturales. Además, en bastantes casos, los grupos culturales antes aislados han encontrado medios de expresar sus particularidades a través de la migración de sus miembros, los medios de comunicación y nuevas formas de organización política. Antes que la homogeneización, la interculturalidad parece ser el futuro de la diversidad cultural.

El trabajo de Calderón (2003) busca entender la situación actual de las relaciones interétnicas entre mestizos y nativos quechuas en Lamas, tomando en cuenta tres comunidades —Huiro, Turi y Winchu—, ubicadas en el Alto Pucalomo, las que están caracterizadas por un discurso marcadamente discriminatorio e históricamente construido por los mestizos en desmedro de los nativos. Esto ha provocado, por un lado, que los mestizos perciban a los nativos como salvajes y se autoidentifiquen como civilizados y, por otro lado, que los nativos consideren a los mestizos como civilizados y se autoperciban como salvajes.

Incluimos en este acápite un tema con muchas aristas y que es necesario enfocar desde distintas disciplinas. Nos referimos al de la violencia

sufrida durante los últimos lustros. La Comisión de la Verdad y la Reconciliación (CVR) ha puesto en evidencia lo sucedido pero, además, ha mostrado la dimensión cultural que subyace o se expresa abiertamente en las relaciones violentas como las que se produjeron en varias regiones del país. En ese sentido, el conjunto de los nueve tomos del informe de la CVR es, a la vez, un estudio profundo de la realidad —principalmente regional— y demanda nuevas aproximaciones a un problema de fondo. El tomo IV del *Informe final* presenta la violencia en las distintas regiones. El tomo VIII explica los factores que la hicieron posible y también sus secuelas económicas, psicosociales y sociopolíticas.

Un panorama de muy largo plazo —Formativo Superior (siglos IV a. C.- I d. C.) y el período de desarrollo desigual, pero no autárquico (siglos II a. C.-V d. C.)— es el que nos propone Lumberas (2000), quien señala que las distinciones entre regiones en el Perú antiguo estuvieron asociadas a la manera particular de dominar la tierra.

## 1.2 ÁREAS TERRITORIALES Y SECTORIALES

### 1.2.1 Regiones

Los estudios acotados territorialmente no son abundantes. Uno de ellos es el de Rodríguez (2000), que aborda un tema más económico referido a Arequipa y el sur. También cubre ese ámbito el texto que editan Kisic y Bahamondes (2000). Además, el artículo de Paredes (2002) estudia el problema de la gobernabilidad en esa misma región. La Asociación de Empresas del Parque Industrial de Arequipa (1999), Pacheco (2000), Paredes Núñez (1999), Callirgos y Bruce (2002) aportan a la gama de propuestas de desarrollo que se han elaborado en los últimos años. Diversas instituciones han tratado la problemática del sur; algunas son CEDER (2001) y PROSUR (2001).

No hemos explorado suficientemente en el campo de los estudios sobre la Amazonía, pero una visión general de Brack (2002) puede representarlos por el momento.<sup>6</sup>

6 El volumen 115 del *Boletín de la Sociedad Geográfica de Lima* está dedicado enteramente a la Amazonía.

En un conjunto de trabajos, Fort et al. (2001) estudian la estructura y el nivel de ingresos de las familias de los pequeños productores agrícolas, el mercado de crédito y la demanda de servicios de asistencia técnica en Piura. Oviden y Alvarado (2003) proponen una manera de ordenar territorialmente esa misma región. Puede verse también el estudio sobre la macrorregión norte de Revesz (2003).

Otro trabajo que debe mencionarse es el de Zárate (2003) sobre la democracia en San Martín, que trata sobre la creación histórica de una región dependiente del Estado, la frustrada descentralización de los años 1985-1992 y la dinámica social y política en la década de 1990.

La realidad de Lima es estudiada en detalle en el trabajo de Joseph (1999). El autor pretende llamar la atención sobre la situación actual de Lima como megaciudad, identificar sus problemas y descubrir el potencial de desarrollo y democracia que se percibe en ella, así como los retos que se plantean.

En otro estudio, Alva (2002) analiza el estatus jurídico especial de Lima Metropolitana dentro de la regionalización, y Gago (1999) hace lo mismo dentro del sistema mundial de ciudades.

No es fácil encontrar estudios de otras ciudades del país. Algunos son los realizados sobre Trujillo por Córdova (1999) y Rosner (1999), y sobre Chiclayo por Rosner (2000). Sobre el sistema urbano del país han tratado Córdova (2000) y Maquet Makedonski (2002); y sobre criterios para el ordenamiento territorial, Méndez (1999).

### 1.2.2 Sectores

Fuera de los estudios sobre competitividad, algunos ya mencionados líneas arriba, la perspectiva sectorial con significación territorial descentralista no parece contar con muchos trabajos. Por un lado, Kuramoto (2000) estudia las aglomeraciones alrededor de Yanacocha. El análisis del *cluster* articulado alrededor de la empresa Minera Yanacocha S. A. revela que, debido a una serie de cuellos de botella en los ámbitos tecnológico e institucional de Cajamarca, la transmisión de crecimiento económico generado por esta empresa hacia otros agentes locales es aún limitada. Minera Yanacocha S. A. mantiene escasas relaciones productivas y comerciales con los agentes cajamarquinos, mientras que establece una mayor articu-

lación con agentes productivos e institucionales limeños, así como con instituciones públicas y gremiales de la capital. Aun cuando las relaciones productivas se producen principalmente con empresas limeñas, la debilidad tecnológica de éstas las limita a un rol comercializador. Sin embargo, las empresas cajamarquinas tienen una ventaja competitiva en la provisión de servicios no intensivos en conocimiento. En cuanto a las consecuencias relativas a las políticas públicas, se resalta la necesidad de contar con políticas que, por un lado, mejoren la infraestructura productiva y tecnológica cajamarquina y que coadyuven a elevar la capacidad de absorción tecnológica de las empresas de la zona y, por otro lado, que induzcan al establecimiento de productores nacionales de bienes, insumos y equipos mineros.

## 2. AGENDA

Como se ha dicho, esta agenda retoma algunos de los temas planteados en la anterior (Escobal e Iguíñiz, 2000). Ello no quiere decir que los tópicos no considerados en esta oportunidad hayan perdido importancia. Por el contrario; preguntas como qué es posible y qué conviene descentralizar mantienen plena vigencia, aunque el contexto y el ambiente actual sean los que corresponden a un proceso en marcha. El hecho de que por primera vez exista un presupuesto por departamentos no le quita importancia a la elaboración de mejores cuentas territoriales y tablas de insumo-producto. Lo más nuevo, quizá, sea la preocupación por la participación social en las decisiones públicas y la conciencia de la importancia de los medios de comunicación regionales. Aún así, esta agenda debe ser vista como de ratificación y complementariedad de la anterior.

### 2.1 REGIONALIZACIÓN

La agenda sobre la problemática de la regionalización debe partir, en gran medida, de la experiencia en curso. El riesgo de basarse en esquemas preconcebidos de organización del Estado o en prejuicios sobre las capacidades gerenciales existentes en las regiones, provincias o distritos nos parece mayor que el de ensimismarse en los detalles de las experiencias

locales o específicas actualmente en marcha. La investigación debe tener, pues, varias entradas metodológicas, como corresponde a una problemática de cambio institucional. Nos parece que la reforma del Estado debe tomar más en cuenta dicha experiencia.

### *2.1.1 Gestión local y transferencias*

Un tema que requiere seguimiento y evaluación es el de las experiencias realmente existentes, tal y como ocurren, de gestión pública a nivel local. Esas experiencias se sitúan en un momento específico que combina las antiguas deficiencias administrativas y de gestión con las que provienen del proceso de transferencias. Lo que señala Anderson (1999) sobre la participación de las mujeres es válido para todos y todo el proceso. Para que las mujeres

tengan el tratamiento debido, las nuevas agendas locales tienen que considerar no solamente nuevas temáticas sustantivas, sino, paralelamente, las reformas de los propios mecanismos de formulación de agendas, de procesamiento de los asuntos y conflictos en el gobierno local y de las estructuras y los procedimientos de gobierno en toda su dimensión, alcanzando también a la sociedad civil en su interfase con el gobierno local (Anderson, 1999, p. 230).

### *2.1.2 Reforma del Estado*

En lo que a la reforma del Estado se refiere, pareciera que la discusión gira en torno a temas distintos, según el nivel del Estado de que se trate. En la cúspide del Estado haría falta eficiencia; en la base local y regional, capacidad profesional para asumir las tareas públicas. Para unos, la reforma del Estado es asunto de administración; para otros, de participación social y ciudadana; para unos, de control —generalmente central— de gasto; para otros, de descentralización y transferencia. La investigación sobre la reforma del Estado debe proseguir desde todas estas visiones del problema y también tomar en cuenta otras inquietudes, permitiendo que los distintos proyectos políticos subyacentes tras los diversos acentos pue-



dan dialogar entre sí y competir y complementarse con más información y rigor.

En el campo de la transformación del Estado, las propuestas van por varios caminos, en paralelo, como sugería Ortiz de Zevallos que debía hacerse (Ortiz de Zevallos 2003, p. 117). Por eso, las propuestas de “modernización del Estado” están muy poco conectadas con la descentralización. Por ejemplo, en el caso de Roca (2003, pp. 46-48) se propone una reforma que empiece por los controles en la gestión pública, por la recreación de una carrera pública y por los procesos de adquisiciones. En general, la descentralización no es materia de esta aproximación porque lo que habría que descentralizar en términos de gestión está en un estado tan calamitoso que no hay capacidad para hacerlo. Otros sólo parecen ver el Estado desde la descentralización, sin considerar demasiado la calidad de la tarea administrativa. Para ellos, el asunto es transferir cuanto antes las funciones y aprender en el camino. La imagen parece ser que la administración no puede estar tan mal si es que ha sido “eficiente” contra las regiones. La investigación debería buscar y proponer caminos de convergencia entre esos dos procesos.

## 2.2 ESTRUCTURA, DINÁMICA SOCIAL Y SOCIEDAD CIVIL

### 2.2.1 *Visión de las sociedades regionales en su conjunto*

Si la agenda se establece por ausencias, una de las más importantes es la de estudios sociológicos de las regiones. Parece haber, en efecto, muy pocas investigaciones que presenten a las clases sociales regionales, su capacidad de liderazgo, su base económica, sus fuentes de poder, etcétera. Nos parece que sin ello es difícil evaluar las potencialidades económicas, políticas y culturales en general de las regiones, así como la existencia de sectores invisibles y, en cuanto tales, ausentes de toda evaluación. La CVR ha tocado la campana sobre la existencia de ausentes de la vida nacional a tal grado que ni contaban como número, dado que no estaban registrados como nacidos. Introducimos acá un tópico que he merecido pocos estudios específicos estos últimos años. Nos referimos a las ciudades intermedias. Un estudio al respecto es el de Hurtado (2000).

### 2.2.2 *Prácticas de participación ciudadana*

Otra aproximación al estudio de las sociedades regionales y locales es la que analiza a los sectores más activos en las distintas instancias de participación que están abiertas. La gama de opciones al respecto es muy grande, como indicamos en el balance, e incluye a importantes contingentes ajenos al proceso de participación. En realidad, la práctica social incluye rezagos de viejos sistemas de dominación familiar, gamonal, en la escuela, etcétera, que mantienen a muchos bastante alejados de la aspiración participativa.

Un contraste entre la primera aproximación y ésta permitiría poner de relieve a los ausentes, sea porque están interesados en involucrarse en procesos de concertación dada su relativamente gran importancia o porque su fragmentación o dificultad para hacerse representar los aleja de esas experiencias municipales y locales en general.<sup>7</sup>

### 2.2.3 *Medios de comunicación y opinión pública regional*

Otro tema poco presente es el de los medios de comunicación a nivel regional. La televisión, la radio y los periódicos inciden en la popularidad de muchos políticos que luego son elegidos miembros del Congreso Nacional o presidentes de gobiernos regionales y locales. Los medios son importantes para destacar las potenciales bondades de las prácticas participativas, para coordinar esfuerzos en zonas de difícil comunicación vial.

### 2.2.4 *Estrategias familiares y emigración*

La emigración es un hecho antiguo y relativamente poco estudiado, en parte por las deficiencias en la recolección de información censal. Nos

7 Por ejemplo, el debate sobre la importancia del campesino puede ser expresado con la siguiente pregunta: “Entonces, ¿están los campesinos desapareciendo o simplemente haciéndose invisibles a las miradas de las ciencias sociales occidentales?” (Bryceson, Kay y Mooij 2000, p. 29).

parece urgente llenar este vacío empezando por estudios de nivel micro y local, hasta que los datos aportados por el próximo censo permitan otro tipo de investigaciones. La dinámica poblacional es, a la vez, un indicador de las oportunidades y condiciones de vida de los lugares que despiden gente y de aquellos otros que la reciben, de aspiraciones de las familias y de los individuos, y también de las estrategias transregionales de salida de la estrechez de oportunidades en sus lugares de origen. Es necesario analizar este proceso para ayudar a un mejor diseño de políticas sociales generales (educación, salud, seguridad, etcétera) y programas sociales focalizados, de apoyo productivo, de infraestructura de transporte y comunicación, etcétera.

### *2.2.5 Pobreza, desarrollo humano y política social*

Es conocido que las regiones del país avanzan de distinta manera respecto de Lima según se evalúe dicho avance en términos económicos, sociales o políticos. Las diferencias interdepartamentales en desarrollo humano, por lo menos el medido por el IDH, son menores que las económicas, medidas en ingreso per cápita. Estudiar esos progresos diferenciados permite una mirada más compleja y esperanzadora del desarrollo regional que la que se concentra en la dimensión económica. Si el principal recurso de un territorio es su población, ésta debe ser estudiada desde el punto de vista del tipo de indicadores que buscan expresar su realización humana y su potencialidad como agente del desarrollo económico y político. Las políticas sociales focalizadas deben ser evaluadas de manera que se pueda detectar mejor su impacto propio, esto es, aparte del que pueden tener tanto las políticas económicas y los cambios institucionales nacionales como las políticas sociales universales.

### *2.2.6 Cultura, relaciones interculturales y derechos humanos*

Siguen siendo deficitarios los estudios sobre las culturas regionales y sobre la interacción tanto entre ellas como de ellas con la de Lima o, por lo menos, con la de las élites limeñas. La importancia de ese tema es obvia por muchas razones, pero para los efectos de este capítulo, queremos

destacar dos. Una, la que adquiere debido a la dificultad de la relación entre estilos de vida, percepciones de la realidad y proyectos de quienes, desde el gobierno central, intentan aplicar los lineamientos gubernamentales y quienes deben asumir responsabilidades, aceptar costos o recibir beneficios en las regiones. Dos, la que se deriva de los informes de la CVR. La distancia humana que ellos revelan es difícil de imaginar y requiere estudio.

## 2.3 ECONOMÍA REGIONAL

### 2.3.1 *Dinámica de la competencia interregional*

Las economías de las regiones tenderán a tener una evolución que dependerá de la existencia o no de algún recurso explotable en gran escala para la exportación, incluido el patrimonio arqueológico. En cierto sentido, este desenvolvimiento será, por lo tanto, aleatorio. En lo que respecta a las actividades productivas —incluidas la agropecuaria, la industria y el comercio—, su viabilidad y la inversión local correspondiente dependen de los recursos humanos y no humanos, de las potencialidades existentes, pero también de la situación competitiva con otros productores del mismo tipo de bienes ubicados en otras regiones del país y en el extranjero. Resulta necesario analizar la actual competencia de los distintos lugares del país en las ramas en que se especializan y elaborar una zonificación del territorio de acuerdo con ese dinamismo productivo. A lo anterior, habría que añadir la competencia proveniente del contrabando.

### 2.3.2 *La cuestión fiscal y las transferencias de recursos*

La problemática fiscal va a ser parte de la agenda y fuente de conflictos durante muchos años. La situación de los departamentos es diversa en cuanto a la generación de ingresos, la capacidad de recaudación, etcétera, por lo que nos parece necesario estudiar el problema en su conjunto pero también según realidades regionales específicas. Una de las realidades peculiares es la de las regiones fronterizas. El análisis fiscal debiera incluir el problema de la evasión por contrabando.

### 2.3.3 Política económica nacional y economía de las regiones

El despliegue de la actividad empresarial por las distintas regiones depende, en buena medida, de circunstancias creadas por las políticas nacionales en los ámbitos arancelario, cambiario, financiero y otros, así como institucional. Junto al análisis de coyunturas internacionales, es necesario introducir estas políticas en el análisis de los incentivos para invertir en las regiones. En lo más inmediato, las negociaciones a propósito del Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos y del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA) constituyen una de las fuentes de políticas.

### 2.3.4 Macrorregiones y economía de fronteras

Un tema obligado de agenda política es el de la constitución de regiones. El problema es principalmente político, pero influirá en el curso de ese proceso la realidad económica de los distintos departamentos y provincias del país. Los flujos económicos tienen un cauce que corresponde quizá más con la organización del sistema de justicia que con la política, y deben ser más estudiados con miras a fortalecer la complementariedad intrarregional. Un factor que debe ser tomado en cuenta es el de la proximidad de ciudades importantes de otros países y sus efectos económicos.

Debemos incorporar como zonas de frontera (económica) a las dedicadas al narcotráfico. Su relación con comercio exterior y con el contrabando quizá justifican la inclusión de este tema tan importante para la descentralización en este acápite.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Agüero, Jorge

2000 "Diferencias regionales de ingreso en el Perú". En Isabel Hurtado, Carolina Trivelli y Antonio Brack (eds.). *Perú: El problema agrario en debate, SEPIA VIII*. Lima, SEPIA-IRD-ITDG, pp. 155-173.

Aguilar, Giovanna y Gonzalo Camargo

2000 *El centro y la periferia, una aproximación empírica a la relación entre Lima y el resto del país*. Documento de Trabajo 192. Lima, PUCP.

Albán, Walter

2003 *Descentralización y buen gobierno*. Lima, Defensoría del Pueblo.

Alva, Rodolfo

2002 *Régimen especial de Lima Metropolitana: propuestas a ser incorporadas en la ley orgánica de bases de la descentralización, la ley orgánica de regiones y de municipalidades*. Lima, Alternativa.

Alvarado, Betty

2003 *Análisis de los efectos y usos de las transferencias intergubernamentales*. Lima, CIUP-CIES.

Anderson, Jeanine

1999 "Gobierno local y agencia de género". En Narda Henríquez (ed.). *Construyendo una agenda social*. Lima, Fondo Editorial de la PUCP, pp. 227-230.

Apoyo

2001a *Boletín Descentralización I: Las instituciones en el proceso de descentralización: competencias, recursos y capacidades*. Servicio de Asesoría Económica al Congreso 1. Lima, Instituto Apoyo.

2001b *Boletín Descentralización II: Retos del proceso de descentralización: competencias, recursos y capacidades*. Servicio de Asesoría Económica al Congreso 2. Lima, Instituto Apoyo.

Asociación de Empresas del Parque Industrial de Arequipa

1999 *Industria Manufacturera de Arequipa: Antecedentes, Crisis Actual y Bases para un Programa Industrial*. Segunda edición. Arequipa, AEPIA.

Ávila, Javier

2003 "¿Descentralización 'desde abajo'? Cultura política, sociedad civil y

- estrategias de concertación en Huanta”. En Ludwig Huber (ed.). *Ayacucho: centralismo y descentralización*. Lima, IEP, pp. 105-153.
- 2002 *Discursos y prácticas (des)centralistas en un distrito rural de Ayacucho: el caso de la Mesa de Concertación de Luricocha*. [www.consortio.org/CIES/html/ADP05](http://www.consortio.org/CIES/html/ADP05). Lima, IEP.
- Barrenechea, Carlos y Julio Díaz (comps.)
- 1999 *Desarrollo local. Visiones y propuestas en el marco de la globalización y descentralización*. Lima, ESAN-USAID.
- Bensa, Jéssica
- 2002 *Elecciones regionales en el Perú: una comparación entre 1989-1990 y el 2002*. Lima, ONPE.
- Bergman, Roland y John Stroud
- 2000 *Tierras del Altiplano y economía campesina*. Cuzco, Centro Bartolomé de Las Casas.
- Brack Egg, Antonio
- 2002 “Tendencias mundiales y desarrollo amazónico”, *Boletín de la Sociedad Geográfica de Lima*, año 111, vol. 115, Lima, pp. 15-50.
- Bryceson, Deborah, Cristóbal Kay y Jos Mooij (eds.)
- 2000 *Disappearing Peasantries? Rural Labour in Africa, Asia and Latin America*. Londres, Intermediate Technology Publications.
- Bustamante, Manuel (ed.)
- 2003 *Modernización del Estado Peruano*. Lima, Fondo Editorial del Congreso de la República.
- Calderón, Luis
- 2003 “Relaciones interétnicas entre mestizos y nativos kechwa en Lamas en el contexto de la globalización”. En Carlos Iván Degregori (ed.). *Comunidades locales y transnacionales. Cinco estudios de caso en el Perú*. Lima, IEP, pp. 13-104.

Callirgos, Ana María y Deera Bruce

2002 *Arequipa. Informe Introductorio*. Arequipa, Banco Central de Reserva del Perú.

Caravedo, Baltazar y Ricardo Vergara (eds.)

2003 *La descentralización en el debate de los años 1990*. Lima, SASE.

Carranza, Luis y David Tuesta

2003 *Consideraciones para una descentralización fiscal: pautas para la experiencia peruana*. Lima, BCRP-CIES.

Centro de Estudios para el Desarrollo Regional-CEDER

2001 *Documento Macrorregión Sur*. Arequipa, CEDER.

Chirinos, Luis

1999 *La actual coyuntura de la descentralización: regiones y gobiernos locales en perspectiva*. Lima, CEDEP.

Comisión de la Verdad y Reconciliación

2003 *Informe final*. Lima, CVR.

Congreso de la Republica

2004 *Institucionalidad democrática y concertación social en la lucha contra la pobreza*. Lima, Centro de Investigación Parlamentaria.

Contreras, Carlos

2002 *El centralismo peruano en su perspectiva histórica*. Documento de Trabajo 127. Lima, IEP.

Córdova, Hildegardo

1999 "Calidad de vida y conservación ambiental: el caso de Trujillo, Perú", *Espacio y Desarrollo*, vol. 11, Lima, Centro de Investigación en Geografía Aplicada, PUCP, pp. 43-62.

2000 "El sistema urbano del Perú a partir de 1940", *Espacio y Desarrollo*, vol. 14, Lima, Centro de Investigación en Geografía Aplicada, PUCP, pp. 217-239.



Dammert, Manuel

- 2003 *La reforma descentralista peruana: enfoque territorial y autónomico. Base del proyecto nacional democrático del siglo XXI.* Lima, Fondo Editorial de la UNMSM.
- 2001 *La democracia territorial: hacia la refundación nacional descentralista.* Lima, Tarea.
- 1999 *Desborde territorial descentralista.* Lima, Tarea.

Degregori, Carlos Iván, José Coronel y Ponciano del Pino

- 1999 "Gobierno, ciudadanía y democracia: una perspectiva regional". En John Crabtree, John y Jim Thomas (eds.). *El Perú de Fujimori.* Lima, CIUP-IEP, pp. 437-465.

Del Castillo, Laureano, Alejandro Diez, Carolina Trivelli y Milton von Hesse

2000 *Propuestas para el desarrollo rural.* Lima, CIES.

Diez, Alejandro

- 2003 *Elites y poderes locales: sociedades regionales ante la descentralización. Los casos de Puno y Ayacucho.* Lima, SER-DFID.

Eguren, Fernando y Juan Rheineck (eds.)

- 2001 *Desarrollo rural: organizaciones no gubernamentales y cooperación internacional.* Lima, CEPES.

Escobal, Javier

- 2000 *Costos de transacción en la agricultura peruana: Una primera aproximación a su medición e impacto.* Documento de Trabajo 30. Lima, GRADE-CIES.

Escobal, Javier y Carmen Ponce

- 2002 *El beneficio de los caminos rurales: ampliando oportunidades de ingreso para los pobres.* Documento de Trabajo 40. Lima, GRADE.

Escobal, Javier y Máximo Torero

- 2000 *¿Cómo enfrentar una geografía adversa? El rol de los activos públicos y privados.* Documento de Trabajo 29. Lima, GRADE.

Escuela de Administración de Negocios para Graduados-ESAN  
2000 *Descentralización en educación y salud: experiencias latinoamericanas 2000*. Lima, ESAN.

Figuerola, Adolfo  
2001 *Reforma en sociedades desiguales. La experiencia peruana*. Lima, Fondo Editorial de la PUCP.

Figuerola, Enver  
2002 *Estudio básico para el sistema nacional de planificación agrícola*. Lima, CEPES.

Fort, Angélica, Steve Boucher, Rafael Cortez y Gustavo Riesco  
2001 *La pequeña agricultura piurana*. Lima, CIUP.

Francke, Pedro  
2001 *Políticas sociales: balance y propuestas*. Documento de Trabajo 194. Lima, PUCP.

Fuller, Norma (ed.)  
2002 *Interculturalidad y política: desafíos y posibilidades*. Lima, Red para el Desarrollo de las Ciencias Sociales en el Perú.

Gago, Cándida  
1999 "El papel de Lima dentro del sistema mundial de ciudades", *Espacio y Desarrollo*, vol. 11, Lima, PUCP, Centro de Investigaciones en Geografía Aplicada, pp. 63-84.

Gamero, Julio, Alberto Adrianzén, Eduardo Ballón, Guillermo Nugent, Santiago Pedraglio y Cynthia Zavala  
2002 *Perú hoy: elecciones y regionalización*. Serie Perú Hoy 2. Lima, DESCO.

Gamero, Julio, Zoila Cabrera, Juan Carlos Cortés y Caroline Gibu  
2004 *Vigilancia social: teoría y práctica en el Perú*. Lima, CIES-DESCO-CAD.

Golte, Jürgen

2001 *Cultura, racionalidad y migración andina*. Serie Colección Mínima. Lima, IEP.

Gonzales de Olarte, Efraín

2003a *Descentralización para el desarrollo humano*. Lima, PNUD.

2003b “El financiamiento y desafíos de la descentralización”, *Economía y Sociedad* 48, Lima, CIES, pp. 30-37.

2000 *Neocentralismo y neoliberalismo en el Perú*. Lima, IEP.

1999 “Sistemas centro-periferia, descentralización y políticas públicas”. En Narda Henríquez (ed.). *Construyendo una agenda social*. Lima, Fondo Editorial de la PUCP, pp. 201-210.

Gonzales de Olarte, Efraín y Cecilia Lévano

2001 *El modelo centro-periferia en los Andes*. Documento de Trabajo 193. Lima, PUCP.

Gonzales de Olarte, Efraín, Walter Alejos, Javier Iguíñiz, Manuel Dammert, Fernando Tuesta, Carlos Barrenechea, Julio Díaz, Pedro Francke, Carlos Leyton, Rudecindo Vega y Luis Alberto Arias

2003 *Regiones integradas: ley de incentivos para la integración y conformación de regiones, lineamientos económicos y políticos*. Lima, Fondo Editorial del Congreso de la República.

Grompone, Romeo

2002 *Los dilemas no resueltos de la descentralización*. Documento de Trabajo 118. Lima, IEP.

Guerrero, Luis

2002 *Sembrando descentralización y concertación: un modelo de gestión local y participativa*. Lima, Congreso de la República.

Herrera, Javier

2002 *La pobreza en el Perú 2001: una visión departamental*. Lima, IRD-INEI.

Huber, Ludwig, Karin Apel, Jorge Caro, Lenin Castillo, Enver Quinteros y Hugo Rodríguez

2003 “Centralismo y descentralización en Ayacucho”. En Ludwig Huber (ed.). *Ayacucho: centralismo y descentralización*. Lima, IEP, pp. 15-104.

Hurtado, Isabel

2000 “Dinámicas territoriales: afirmación de las ciudades intermedias y surgimiento de los espacios locales”. En Isabel Hurtado, Carolina Trivelli y Antonio Brack (eds.). *Perú: el problema agrario en debate, SEPIA VIII*. Lima, SEPIA-IRD-ITDG, pp. 19-62.

Hurtado, Lourdes

2003 “Y después del municipio... ¿qué? Las regidoras de Huanta. Un estudio de caso sobre las mujeres en los gobiernos locales”. En Ludwig Huber (ed.). *Ayacucho: centralismo y descentralización*. Lima, IEP, pp. 154-212.

Iguíñiz, Javier

2001 *Descentralización, empleo y pobreza*. Lima, FONCODES, 2001.

Instituto PROSUR

2001 *Inversión y descentralización para el desarrollo sostenible: el sur del Perú*. Arequipa, Instituto PROSUR.

Joseph, Jaime

1999 *Lima megaciudad: democracia, desarrollo y descentralización en sectores populares*. Lima, Alternativa.

Kahatt, Farid

2000 *Sociedad civil y gobernabilidad democrática en el Perú*. Cuaderno de Investigación Social 14. Lima, PUCP.

Kisic, Drago y Ramón Bahamondes (eds.)

2000 *El desarrollo del sur del Perú*. Lima, IPAE.

Klauer, Alfonso

1999 *Descentralización: sí o sí*. Lima, A. Klauer.

Kruse, Claus (coord.)

2001 *Planificación del desarrollo local en la región andina. Guía metodológica para la elaboración de planes de desarrollo locales*. Cuzco, Centro Bartolomé de Las Casas-UNICEF.

Kuramoto, Juana

2000 *Las aglomeraciones productivas alrededor de la minería: el caso de la Minera Yanacocha S. A.* Documento de Trabajo 27. Lima, GRADE.

Lévano, Cecilia y Efraín Gonzales de Olarte

2000 “Centralización regional y ajuste estructural en el Perú. 1990-1998: producción, empleo, distribución y papel del Estado”. *Boletín de Opinión* 38, Lima, CIES, pp. 8-13.

Lumbreras, Luis

2000 *El proceso de regionalización*. Lima, IFEA.

Maquet Makedonski, Paul

2002 “Políticas y estrategias de desarrollo urbano en el Perú: apuntes preliminares de diagnóstico”. *Boletín de la Sociedad Geográfica de Lima*, vol. 111, n.º 115, pp. 117-134.

Mazurek, Hubert

2000 “Dinámicas regionales o mutación territorial?: contradicción y transformación del espacio agropecuario peruano”. En Isabel Hurtado, Carolina Trivelli y Antonio Brack (eds.). *Perú: el problema agrario en debate, SEPIA VIII*. Lima, SEPIA-IRD-ITDG, pp. 63-115.

Mena Melgarejo, Máximo

2004 *Sociedad civil y presupuesto participativo*. Lima, Fondo Editorial del Congreso de la República.

Méndez, Elías

1999 “Criterios claves para el ordenamiento territorial”, *Espacio y Desarrollo*, vol. 11, Lima, Centro de Investigación en Geografía Aplicada, PUCP, pp. 5-19.

Meléndez, Carlos

2003 *Último mapa político. Análisis y resultados de las elecciones regionales de noviembre de 2002*. Documento de Trabajo 130. Lima, IEP.

Miranda Sara, Liliana

2002 *Presupuesto Participativo y Agenda 21. Construyendo Ciudades para la Vida*. Lima, Fondo Editorial del Congreso de la República.

Moreno, Alonso

2001 *Propuesta: programa de fortalecimiento de las direcciones regionales agrarias y sus dependencias*. Lima, Ministerio de Agricultura-PROAPA-GTZ.

Negrón, Federico y Mariano Valderrama (eds.)

2001 *Concertación regional y cooperación internacional*. Lima, ALOP-CEPES-IFCB.

Oliden, Julio y Gina Alvarado

2003 *Hacia el ordenamiento territorial de la región Piura: una propuesta metodológica*. Piura, CIPCA.

Ortiz de Zevallos, Gabriel

2003 "Experiencia de la modernización del Estado: aspectos centrales y procedimientos". En Bustamante (ed.), pp. 71-118.

Ortiz de Zevallos, Gabriel y Pierina Pollarolo (coords.)

2000 *Reforma del Estado: descentralización*. Lima, Instituto Apoyo.

Pacheco, Camilo

2000 *Industria arequipeña: quienes piensan, encuentran salidas*. Lima, Fundación Friedrich Ebert.

Palacios, Rosa María y Leonie Roca

1999 *El desafío de la descentralización*. Serie Estudios 1999-064. Lima, IPE.

Paredes Núñez, Fernando

1999 *Macro Región Sur: Recuento, Proyecto y Balance*. Arequipa.

Paredes, Fernando

2002 “Gobernabilidad regional: preguntas desde Arequipa”. *Economía y Sociedad* 46, Lima, CIES, pp. 44-48.

Planas, Pedro

2001 *Manual del buen descentralista*. Trujillo, Nuevo Norte.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo-PNUD

2003 *Informe sobre Desarrollo Humano. Perú 2002*. Lima, PNUD.

Quedena, Enrique

2002 *Descentralización y gestión estratégica del desarrollo local: Bolivia, Ecuador y Perú*. Lima, Escuela para el Desarrollo-RURALTER.

Revesz, Bruno

2000 “La décentralisation au Pérou: une réforme en panne”, *Problèmes d'Amérique Latine* 37, abril-junio, pp. 117-127.

2003 *Macrorregión norte*. Piura, CIPCA.

Roca, Leonie

2002 “Los antecedentes del proceso de modernización del Estado peruano y propuestas para un nuevo proceso”. En Bustamante (comp.) (2003), pp. 27-70.

Roca, Santiago y colaboradores

2002 *La inversión en el Perú 2002-2003: entorno, industrias, regiones, financiamiento y estrategias empresariales*. Lima, ESAN.

Rodríguez, Percy

2000 *Bases para la reactivación de Arequipa y el sur en el mediano plazo: propuesta global*. Lima, ed. del autor.

Rosner, Waltraud

1999 “El espacio social de la ciudad de Trujillo (Perú) analizada a través

- de diferentes métodos”, *Espacio y Desarrollo*, vol. 11, Centro de Investigación en Geografía Aplicada, PUCP, pp. 21-42.
- 2001 “Crecimiento urbano y segregación en la ciudad de Chiclayo”, *Espacio y Desarrollo*, vol. 12, Centro de Investigación en Geografía Aplicada-PUCP, pp. 241-271.
- Santa Cruz, Francisco
- 2002 *La economía campesina en la última década*. Lima, Ministerio de Agricultura-PROAPA-GTZ-CEPES.
- Smith, Stephen y Carolina Trivelli
- 2001 *El consumo urbano de alimentos andinos tradicionales en el Perú*. Lima, IEP.
- Tanaka, Martín
- 2002 *La dinámica de los actores regionales y el proceso de descentralización: ¿el despertar del letargo?* Documento de Trabajo 125. Lima, IEP.
- 2001 *Participación popular en las políticas sociales. Cómo y cuándo es democrática y eficiente y por qué también puede ser lo contrario*. Colección Mínima 44. Lima, CIES-IEP.
- Tanaka, Martín y Carolina Trivelli
- 2002 *Las trampas de la focalización y la participación. Pobreza y políticas sociales en el Perú durante la época de Fujimori*. Documento de Trabajo 121. Lima, IEP.
- Tantaleán, Javier
- 2002 *Pirú. Espacio, economía y poder*. Lima, Fondo Editorial del Congreso de la República.
- Trivelli, Carolina
- 2002 *¿Somos o no descentralistas? Análisis de una encuesta de opinión en el Perú*. Documento de Trabajo 124. Lima, IEP.
- Ugarte, Óscar
- 2001 “Descentralización en salud”. En Pedro Francke (ed.). *Políticas de salud 2001-2006*. Lima, CIES, pp. 133-164.



Vargas, Carlos

2003 “La Defensoría del Pueblo frente a la fragilidad institucional del Estado en Ayacucho”. En Ludwig Huber (ed.). *Ayacucho: centralismo y descentralización*. Lima, IEP, pp. 213-250.

Vásquez, Enrique, Rafael Cortez, Gustavo Riesco y Carlos Parodi

2000 *Inversión social para un buen gobierno en el Perú*. Lima, Universidad del Pacífico.

Vidaurre, Ricardo

2000 *Reflexiones e interrogantes acerca de la reforma tributaria a partir del proceso de la descentralización*. Lima, Fundación Konrad Adenauer.

Yeckting, Fabiola

2003 “¿Y si dejáramos el hato? ‘La otra globalización’ de las pastoras de puna”. En Carlos Iván Degregori (ed.). *Comunidades locales y transnacionales. Cinco estudios de caso en el Perú*. Lima, IEP, pp. 105-165.

Zárate, Patricia

2002 *Percepciones ciudadanas sobre el proceso de descentralización del Estado*. Documento de Trabajo 122. Lima, IEP.

2003 *La democracia lejos de Lima. Descentralización y política en el departamento de San Martín*. Serie Colección Mínima 56. Lima, IEP.

Zas Fris, Johnny

2001 *El sueño obcecado: la descentralización política en América Latina*. Lima, Fondo Editorial del Congreso de la República.

## CAPÍTULO 4

# Pobreza y distribución del ingreso

---

Durante los últimos años, el número de investigaciones sobre el tema de la pobreza en el Perú ha sido abundante, y los subtemas abordados, significativos. La gran conclusión es el grave estado en el que se encuentran los “pobres extremos” y los “pobres” —que varían en cantidad según la metodología aplicada—, así como el escaso impacto de las políticas sociales para aliviar la situación. De manera general, varios temas son recurrentes: 1) cómo debe medirse la pobreza (la forma más común es la línea de pobreza); 2) qué políticas sociales se han implementado para aliviarla; 3) cuáles son las políticas más apropiadas para superarla (lo que involucra el dilema entre crecimiento y distribución); 4) cómo cambian las estadísticas sobre los pobres (lo que involucra la evolución de la distribución del ingreso, las diferencias regionales, las diferencias según criterios como educación, etcétera) y, finalmente, 5) qué información se usa para medirla (encuestas de hogares, otras bases de datos, etcétera).

De esta manera, la agenda de investigación planteada por Escobal e Iguíñiz (2000) ha sido abordada de manera desigual, tal como se verá a continuación.

En éste, como en otros temas, definir qué asuntos incluir y cuáles no se convierte en un arte antes que en una técnica, y esa dificultad queda plasmada en los resultados.

## 1. BALANCE

### 1.1 ¿CÓMO MEDIR LA POBREZA?

Para medir la pobreza, es importante comenzar por conceptualizarla. Respecto a este punto, se puede identificar una serie de discusiones acerca de cómo medir la pobreza y, por lo tanto, determinarla.<sup>1</sup> Sin embargo, se está construyendo un consenso alrededor de su carácter multidimensional (Chacaltana, 1999; Aramburú y Figueroa, 1999; Iguíñiz, 2002b y 2003) y, por lo tanto, sobre la necesidad de una mirada multidisciplinaria del tema.

Un punto importante al respecto ha sido la elaboración de mediciones de la “pobreza subjetiva” planteada por Monge y Winkelried (2001), y Monge y Ravina (2003). Con esto se afirma que la pobreza es también un fenómeno relacional y que, por lo tanto, su adecuada medición debe incorporar la percepción que tienen los individuos sobre su propia condición social. En este contexto, Roca Rey (2003) afirma:

[L]a pobreza para ellos [los pobres] no significa la carencia de un servicio básico o el no acceder a centro de salud, sino un estilo de vida que les genera angustia y malestar. Por lo tanto, el alivio de un problema no remedia la situación, tan solo es un avance en todo el proceso que implica acabar con la situación del hogar.

Por otro lado, autores como Iguíñiz (2002b), Monge y Winkelried (2001) y Trivelli (2000a) cuestionan la existencia de una línea de pobreza que separe de manera clara a la sociedad peruana. En los textos que abordan este tema, se discute la eficacia de dicha línea para separar a los pobres de los no pobres, lo que tiene claras implicaciones de política, particularmente para la focalización de los programas de ayuda social de tal modo que se incremente su eficiencia.

La definición de una línea de pobreza, y las dificultades que esto implica, expone sus mayores deficiencias en las zonas rurales. En dichas

1 Ante las discusiones sobre cómo medir la pobreza, Herrera (2001) explica las principales metodologías que permiten estimarla (así como sus fortalezas y debilidades) y, además, muestra cuál es la metodología utilizada por el INEI.

zonas, ser o no ser pobre es algo relativo, pues las distancias entre uno y otro grupo social son bastante reducidas. Los no pobres se diferencian muy poco de los pobres, y al parecer están más cerca de la pobreza que de la riqueza. Así, se puede afirmar que existe una gran franja poblacional que se encuentra girando permanentemente alrededor de la línea de pobreza.

Por esta razón, autores como Trivelli (2000a) han preferido referirse a una franja de pobreza ubicada alrededor de la mencionada línea. En dicha franja, se ubicarían aquellos que, debido a la precaria situación en la que se encuentran, pueden atravesar de un lado al otro la línea de pobreza en repetidas ocasiones. Herrera y Roubaud (2002) complementan la idea anterior. Ellos encuentran y clasifican dos tipos de pobres, a los que denominan “pobres crónicos” y “pobres transitorios”. Los primeros se caracterizan por tener una escasa dotación de recursos (tanto de capital humano —educación— como de capital físico —vivienda—), mientras que los segundos son el resultado de diversos choques adversos (tales como variaciones de los ingresos o cambios en la composición del hogar); de esta manera, se elimina la visión estática de la pobreza.

Finalmente, el trabajo desarrollado por Torres y Ponce (2001) pone un énfasis especial en la fuerte movilidad social producida por los ciclos económicos. Tomando como base el ciclo de expansión 1994-1997 y de recesión 1997-2000, los autores verifican que más de 40% de hogares de la muestra (seguida durante los años 1994, 1997 y 2000) registraron variaciones en sus niveles de gasto (el cual se comporta procíclicamente). Esta fuerte variación en el ingreso hace que estos grupos se ubiquen, de manera precaria, y ligados al ciclo económico, por encima o por debajo de la línea de pobreza.

## 1.2 POLÍTICAS SOCIALES VERSUS POLÍTICAS ECONÓMICAS

Frente a la discusión sobre el significado y la relación entre políticas sociales y políticas económicas, Iguñiz (2003), a partir de un análisis conceptual de la pobreza, critica el rol que algunos investigadores y agentes del gobierno pretenden que las políticas sociales desempeñen. El autor parte de una discusión desarrollada durante la década de los sesenta en Estados Unidos de Norteamérica, la cual terminó delineando el fenómeno de la

pobreza. En ese momento, y en el contexto de crecimiento económico interrumpido a lo largo de dos décadas y con cifras cercanas al pleno empleo, el problema de la pobreza comenzó a ser percibido como una dificultad ubicada en el terreno de la oferta de mano de obra. Ya sea por deficiencias físicas o de conocimiento por parte de los individuos, o de cambio tecnológico, resultaba ilógico promover políticas que buscaran incorporar a esta masa de individuos al sistema productivo. Por este motivo, se promovieron programas que ayudaran a paliar las consecuencias de la pobreza en las personas afectadas por ella.

Esta concepción acerca de la pobreza ha sido asumida por países como el nuestro, pero según el autor, merece un estatus distinto. Mientras la pobreza de los países desarrollados es entendida tomando como sustento las capacidades de los individuos, la nuestra resulta ser de tipo estructural o crónica.

Por esta razón, Iguíñiz afirma que es inexcusable que del debate de la lucha contra la pobreza se sustraiga el tema del crecimiento económico y de su modelo de desarrollo, concentrándose únicamente en políticas sociales que buscan paliar los efectos de la pobreza. Por esta razón las políticas sociales no obtienen los resultados esperados, pues no están pensadas para combatir la pobreza crónica o estructural.

Precisamente, algunos autores (Chacaltana, 1999; Trivelli, 2000a y 2000b; Iguíñiz, 2002b) han puesto en duda la eficacia de las políticas sociales como mecanismo de superación de la pobreza. Los programas sociales se han especializado en paliar las deficiencias generadas por el modelo de crecimiento económico en curso y no en permitir la superación de la pobreza. Los autores afirman que un adecuado nivel de crecimiento económico podría tener resultados más potentes en la reducción de la pobreza que las políticas sociales ejecutadas actualmente.<sup>2</sup> Dichos resultados podrían ser mejores aun si el tipo de crecimiento económico emprendido se basara en sectores como la construcción y la agricultura, sectores en los que se encuentra empleado un gran número de pobres.

2 Una investigación que apoya esta hipótesis es la elaborada por Gamero (2001). Este autor analiza la relación entre crecimiento económico, medido a través del ingreso per cápita, y los niveles de pobreza. Según el autor, la reducción de la pobreza se debe principalmente al crecimiento económico y no al gasto en programas sociales por parte del Estado.

Este debate pone en cuestión el tipo de crecimiento económico vigente, así como el verdadero propósito de los programas sociales. Francke y Mendoza (2001) analizan el grado de orientación pro pobre de las políticas económicas adoptadas durante la década de los noventa y afirman que los programas de alivio a la pobreza se caracterizaron por una concepción clientelista. Por ejemplo, Schady (1999) demuestra que los gastos realizados por el Fondo de Compensación y Desarrollo Social (FONCODES) se incrementan durante períodos previos a elecciones y, más aún, los proyectos financiados se concentran en forma desproporcionada en las provincias que se caracterizan por ser “electoralmente importantes”.

### 1.3 LA IMPLEMENTACIÓN Y EFECTIVIDAD DE LAS POLÍTICAS SOCIALES

Éste es un tema que ha sido ampliamente discutido. El debate gira en torno al cuestionamiento de los mecanismos de elaboración, formulación y ejecución de las políticas sociales. En varios casos, se llama la atención sobre la forma poco transparente y técnica en que las políticas han sido elaboradas e implementadas.<sup>3</sup>

Con el fin del régimen fujimorista, varios autores han decidido realizar un balance de las políticas sociales en el marco del proceso de reformas desarrollado durante la década de los noventa. Investigadores como Iguíñiz (2002b), Figueroa (2001), Francke (2001) y Trivelli (2000b) concluyen que las políticas sociales emprendidas durante dicho período no lograron su cometido; es decir, no pudieron reducir los niveles de pobreza existentes.

Otros autores, como Vásquez, Cortez y Riesco (2000), reconocen una serie de avances durante este período, aunque afirman también que los resultados fueron insuficientes y que se debe mejorar la calidad del

3 Respecto de este tema, el caso del PRONAA es interesante. Esta institución tiene como objetivo elevar el nivel alimentario y nutricional de la población en situación de extrema pobreza; sin embargo, otro objetivo adicional es la adquisición de productos alimenticios, otorgando preferencia a los productores locales. Así, se generan ciertos conflictos como, por ejemplo, en el precio de compra de los productos, pues a mayor precio, se beneficia a los agricultores, pero se perjudica a los beneficiarios del programa (Rebosio y Rodríguez, 2001).

gasto, la transparencia en su ejecución, así como los mecanismos de fiscalización. De esta manera, Portocarrero (2000) presenta una importante compilación de trabajos que evalúan las políticas sociales.

Además, es importante resaltar que algunos estudios recientes se han centrado en la evaluación de impacto de dichas políticas. La mayoría de estas investigaciones se desarrollaron en el marco de los proyectos financiados por el CIES. Por ejemplo, Ravina y Paulini (2002) evalúan dos importantes programas de alimentación implementados en las escuelas: el Programa de Desayunos Escolares (PDE) de FONCODES y el Programa de Alimentación Escolar (PAE) del Programa Nacional de Asistencia Alimentaria (PRONAA). Los autores encontraron que el costo del PDE por beneficiario es apenas menor que el del PAE, pero tiene un mayor efecto en la probabilidad de que un niño asista a una escuela.

Por otro lado, Gajate e Inurritegui (2001) analizan el programa del Vaso de Leche y demuestran que los beneficiarios no logran elevar su nivel nutricional, lo que constituye el objetivo general de este programa. Parqui et al. (2002) complementan esta comprobación afirmando que el componente preventivo-promocional del programa es inadecuado y débil. En la misma línea, Alcázar, López y Wachtenheim (2003) demuestran que el mismo programa tiene serios problemas de filtración, que alcanzan 70% del total de sus recursos otorgados. El estudio elaborado por Stifel y Alderman (2003) complementa las afirmaciones sobre el programa del Vaso de Leche. Ellos muestran que, efectivamente, el programa está destinado a los hogares pobres y con niveles bajos de nutrición y, sin embargo, no genera ningún impacto positivo en los niveles nutricionales en los niños.

Ante dichos niveles de ineficacia por parte del programa en mención, Winkelried (2003) introduce una nueva metodología para evaluar los programas sociales. Ésta fue planteada previamente por Vásquez (2001), acerca de la “disposición de pago”, mediante la cual se logra incorporar información objetiva y subjetiva de los beneficiarios del programa para, así, mejorar el diseño y la formulación de las políticas sociales.

Finalmente, Chacaltana (2003) evalúa el impacto del programa A Trabajar Urbano, que proporciona empleo, de corta duración y con bajos salarios, a trabajadores no calificados; mientras que Ñopo y Robles (2002) y Burga (2003) analizan el programa ProJoven, que busca proveer de conocimientos a jóvenes provenientes de hogares pobres y extremadamente pobres. La característica común de estos tres trabajos, al igual que

el de Gajate e Inurritegui (2001), es que aplican una metodología similar para estimar el impacto del programa analizado: el Propensity Score Matching, que, de manera sucinta, permite comparar entre dos grupos (beneficiarios y grupo de control) e inferir qué habría ocurrido con los beneficiarios si el programa no se hubiera implementado.

#### 1.4 LA FOCALIZACIÓN DEL GASTO SOCIAL

Otro punto de discusión ha sido el de los mecanismos de focalización del gasto social. Los autores coinciden en la necesidad de ejecutar esta focalización de manera adecuada y varios cuestionan los mecanismos hasta ahora utilizados. Algunos, como Vásquez (2002), subrayan que los escasos recursos deben ser dirigidos a los sectores más vulnerables de nuestra sociedad (menores de 5 años y madres gestantes, por ejemplo), mientras que el resto de programas sociales deberían encargarse de promover mecanismos que aseguren el autosostenimiento de los ingresos familiares. En esta línea se encuentran los trabajos de Escobal, Saavedra y Toro (1999), Escobal y Ponce (2002) y Vásquez (2000), los cuales sostienen que una mejora de las capacidades y oportunidades de los individuos favorecerá una mejora en sus ingresos, y esto, a su vez, permitirá una mejora en sus condiciones sociales.

Sin embargo, Tanaka y Trivelli (2002) señalan una serie de fallas que se esconden detrás de las herramientas de focalización y participación al elaborar las políticas sociales. Su crítica se fundamenta en lo inadecuada que resulta la elaboración de focalizaciones sobre la base de marcos geográficos. Como alternativa, proponen mecanismos de focalización distintos, que definan a la población objetivo de manera clara (por ejemplo, niños menores de 6 años).

La investigación desarrollada por Cuba et al. (2001) enfatiza la necesidad de insertar un componente educativo en los programas de ayuda alimentaria. Dichos programas permiten una mejora en los niveles de nutrición de los niños (población objetivo de los programas).

Chacaltana (1999), sobre la base del seguimiento de una serie de programas e instituciones encargadas del combate de la pobreza (FONCODES, PRONAA, entre otros), afirma que la focalización del gasto no resulta suficiente para lograr la efectividad de los programas sociales. El autor



sostiene que en aquellos lugares en los que se han desarrollado programas sociales focalizados, los niveles de pobreza no han disminuido sustancialmente. Existe, entonces, un problema con la eficacia de la focalización del gasto. Chacaltana concluye que los programas sociales que mayor eficacia poseen en la superación de la pobreza son aquellos que desarrollan infraestructura pública, mientras que los programas de ayuda alimentaria, si bien permiten aliviar la pobreza, no ayudan a superarla.

Otro problema surgido a partir del concepto de focalización es que éste puede tender a diferenciar allí donde las diferencias no son tales, pues resultan mínimas o insignificantes. Éste es el caso de las zonas rurales, en las que la frontera entre pobres y no pobres resulta extremadamente porosa y por momentos invisible.

Por otro lado, Tanaka y Trivelli (2002) señalan que, muchas veces, los mecanismos de participación han permitido que los sectores con mayor grado de movilización sean los que accedan a programas de ayuda social. No siempre (o tal vez casi nunca) los más pobres tienen la posibilidad de articular sus demandas de manera conjunta. La falta de capital social les impide aglutinarse alrededor de sus reclamos.

## 1.5 EXCLUSIÓN SOCIAL

La exclusión social ha sido definida por la mayoría de autores que tratan este tema como la exclusión de importantes sectores de la sociedad de los beneficios que aporta la integración al sistema económico (Grassi, 2002).

La exclusión puede deberse a una gran cantidad de causas; entre ellas, una deficiente educación, insuficiente capacitación laboral o falta de acceso a la propiedad. Sin embargo, esta exclusión no se limita a la inserción en el aparato productivo, sino que se extiende también a la privación de derechos y de aspectos socioculturales fundamentales.

Aramburú y Figueroa (2000) discuten el concepto de exclusión y su vínculo con el de pobreza para Lima Metropolitana. Ellos postulan que las dimensiones de la exclusión van más allá de las económicas y que tienen impactos psicológicos sobre las personas. Factores explicativos de situaciones de exclusión son el desempleo, la vejez, la raza, por lo que los fenómenos de exclusión social no están restringidos a las sociedades pobres. En efecto, Roca Rey y Rojas (2002) demuestran empíricamente que

las mujeres sufren mayores niveles de exclusión social que los hombres, así como las personas que viven en la sierra peruana.<sup>4</sup>

Figueroa (2001 y 2003) realiza un interesante aporte teórico para entender la exclusión. Se la define en términos de la falta de acceso a los llamados *mercados básicos* (laboral, de seguros, financiero), que es crónica cuando los activos de la población excluida son de baja calidad, incluida la calidad de los activos políticos y culturales. Esto ocurre en sociedades con grupos étnicos originarios, cuya situación de pobreza no podrá ser superada porque, políticamente, son insignificantes y no logran que se les asigne gasto público.

## 1.6 LA BASE DE RECURSOS DE LOS POBRES

Uno de los trabajos más interesantes en cuanto a la identificación de las condiciones objetivas de los pobres —y, por lo tanto, afectables a corto plazo mediante medidas de política pública— es el trabajo de Escobal, Saavedra y Torero (1999). En este texto, los autores hacen un trabajo econométrico para encontrar la relación entre la cantidad, calidad y variabilidad de los activos como educación y tierra, y el acceso a los servicios públicos y de capital social. Entre otros resultados interesantes, encuentran una relación estadística importante entre la dinámica migratoria, el tamaño de la familia y el número de miembros ocupados, para explicar las posibles salidas de la situación de pobreza, mientras que aumentos del nivel educativo, del acceso a agua potable y del *stock* de ganado tienen el efecto de reducir la probabilidad de regresar a la situación de pobreza una vez que se ha salido de ella.

Complementariamente, el estudio elaborado por Escobal y Ponce (2002) muestra un impacto positivo, en el corto plazo, en los ingresos para la población calificada como pobre rural por las mejoras realizadas en la infraestructura rural de transporte. Para los autores, este incremento en los ingresos se refleja mediante el incremento del *stock* de ganado.

4 Dentro del grupo de las mujeres, un trabajo interesante es el desarrollado por Porras (2003) para Lima metropolitana. Esta autora muestra que la maternidad adolescente constituye “un eslabón importante de la cadena que conduce a la pobreza y a la exclusión social”.

Por otro lado, el estudio planteado por Beaumont (2000) se preocupa por establecer cuál es la relación que surge entre pobreza y calidad ambiental, sin la sofisticación econométrica de Escobal, Saavedra y Tóro (1999). El autor afirma que no existe una relación mecánica, o en una sola dirección, entre pobreza y deterioro del ambiente. La relación entre ambos dependería, básicamente, de una serie de prácticas sociales. Esta heterogeneidad de prácticas hace posible, a su vez, una serie de comportamientos alternativos entre sí. Esto permitiría diversas formas de relación con el ambiente y diversos caminos para su desarrollo.

### 1.7 POBREZA Y VIOLENCIA FAMILIAR

Este tema ha merecido escasa atención por parte de los investigadores. El trabajo realizado por Gonzales de Olarte y Gavilano (1998) buscó analizar la relación que podría existir entre los índices de violencia doméstica contra la mujer y los índices de pobreza. Los resultados de dicha investigación señalaron:

[S]i bien [la pobreza] es un factor que contribuye de modo importante para explicar los niveles de violencia física, psicológica y sexual contra la mujer por parte de su pareja, no parece ser el único ni el de mayor poder explicativo (p. 39).

### 1.8 EL TERCER SECTOR

Debido a su importancia en la implementación de las políticas sociales, se considera aquí este tema. En el denominado “tercer sector” están considerados aquellos colectivos, asociaciones y organizaciones que no tienen como fin último el ánimo de lucro.

Los textos elaborados por Portocarrero, Sanborn, Cueva y Millán (2002) dan cuenta de las características, metas y objetivos que, en el Perú, tiene el tercer sector, cuya cara más visible son las ONG. Muchas de estas organizaciones desarrollan programas de alivio a la pobreza o, en líneas más generales, realizan tareas tendentes al desarrollo de nuestro país.

Portocarrero, Sanborn, Cueva y Millán (2002) señalan que, en nuestro país, el tercer sector ha alcanzado un desarrollo similar al de sus pares

latinoamericanos. Entre sus logros destacan su importante capacidad de movilización social, su peso político propio y el manejo de grandes sumas de dinero —en su conjunto, este sector maneja más de 1.200 millones de dólares—.

A esto habría que sumar una característica que resulta singular en el nivel de la región. La mayoría de instituciones que conforman el tercer sector peruano trabajan en temas relacionados con la educación. Esto al parecer es producto directo del marco jurídico que regula las actividades educativas. Dicho marco obligaba tanto a los centros educativos como a las universidades a colocarse bajo la figura de asociaciones sin fines de lucro. Con la promulgación de la ley de fomento a la inversión privada en la educación, esto cambió.

Los autores afirman que el Estado debiera tener una posición más abierta respecto al tercer sector, promoviendo su participación en el manejo de programas estatales de ayuda social y de lucha contra la pobreza. Más aún si se considera que existe un capital humano dispuesto a trabajar en forma voluntaria en sus comunidades y que asciende aproximadamente a 10% de trabajadores adultos en las zonas rurales del Perú, con una dedicación aproximada de siete horas por semana (Schady, 2001).

## 2. AGENDA

### 2.1 LAS MEDICIONES DE LA POBREZA

Si bien se ha avanzado bastante sobre las mediciones de pobreza, es necesario continuar realizando estudios cuyo objetivo sea evaluar la dinámica de la pobreza, de la situación de las familias clasificadas como pobres y de las transiciones entre estados para aquellos que Herrera calificaría de “pobres transicionales”. La continuidad de la Encuesta Nacional de Niveles de Vida (ENNIV) y de la Encuesta Nacional de Hogares (ENAH) debe permitir este seguimiento.

Así pensadas, las mediciones conducen inmediatamente a la necesidad de mirar la pobreza en términos dinámicos, de cohortes y de ciclos de vida familiar, y de varias generaciones. La hipótesis es que la situación de pobreza se supera con los años y de una generación a otra. Las preguntas relevantes serían: ¿cómo reducir las transiciones? ¿Cómo

facilitar que las transiciones se dirijan hacia la salida de la situación de pobreza?

Otros esfuerzos deben dedicarse a la construcción de una serie de indicadores que permitan tener un panorama claro de la problemática de la pobreza en el Perú, particularmente en cuanto a su carácter multidimensional. Si bien este trabajo ha sido ya abordado desde la perspectiva del desarrollo humano y su respectivo índice, se debería contrastar su eficacia cuando se incluye la pobreza.

## 2.2 LA EFECTIVIDAD DE LAS POLÍTICAS

A partir del consenso sobre la poca efectividad de las políticas sociales, surge la preocupación de cómo hacerlas efectivas. La efectividad tiene, así, dos dimensiones. Una dimensión es macroeconómica; es decir, ¿qué políticas económicas son más efectivas para reducir la pobreza? ¿De qué depende esa efectividad —focalización, gestión, diseño, etcétera—? ¿Cómo vincular de manera efectiva el crecimiento económico con la reducción de los indicadores de pobreza? ¿Cuál es el nivel de complementariedad entre los activos privados de los pobres y los activos públicos? ¿Cómo potenciar las complementariedades para hacer más efectivo el nivel de gasto? ¿Cómo elevar la calidad de los activos de los pobres? Este tema es fundamental y demandado por funcionarios del sector público.

La otra dimensión es microeconómica y se aborda en el siguiente acápite.

## 2.3 POLÍTICAS Y PARTICIPACIÓN DE LA SOCIEDAD CIVIL

A raíz del análisis de la efectividad de las políticas sociales, se abre la discusión sobre el nivel de filtración en dichos programas. Otro enfoque sobre el mismo problema es cuánto cuesta la implementación participativa de estos programas. ¿Cuánto se gana en participación comparado con cuánto se pierde en recursos directos? ¿Qué formas de organización social son más efectivas en cuanto al objetivo de la política? Estos estudios deben realizarse tomando en consideración el proceso de descentralización y las diferentes instancias locales —sea del Estado o de la llamada “sociedad civil”— que pueden participar.

Un tema que merece un análisis adicional corresponde al diseño de mecanismos de focalización que permitan mejorar los índices de eficiencia de los programas sociales. Los diseños elaborados deberían responder a las particularidades de cada uno de los programas sociales que se piensa estudiar y a las realidades específicas —y no solamente estadísticas— de la población objetivo. Esto incluye el nivel de organización social de la población y sus capacidades de administrar directamente los programas. ¿Cuán útiles son las mediciones de pobreza para una adecuada focalización?

Una pregunta previa consiste en la necesidad de tener programas por objetivos o programas integrales. ¿Se cuenta con experiencias que permitan una evaluación? ¿Qué experiencias pueden transformarse en políticas públicas efectivas? ¿Qué programas deben reformularse y qué otros desaparecer?

## 2.4 LA EXCLUSIÓN SOCIAL

La lectura de los textos de Figueroa (2001 y 2003) nos deja muy pesimistas respecto de las medidas de política necesarias para superar la exclusión social. A pesar de ello, es necesario estudiar las características de los grupos excluidos y las posibles medidas que remedien la situación.

En este marco se sitúa el tema del carácter racial de la pobreza y, siguiendo la hipótesis de Figueroa, la baja calidad de los activos políticos y culturales de los grupos originarios, incluidas las poblaciones indígenas de la sierra.

Nos faltan estudios que permitan una adecuada comprensión de los fenómenos de exclusión, discriminación e integración nacional. ¿Cuáles son los mecanismos a través de los cuales se reproducen los fenómenos de exclusión y discriminación? ¿Cómo se mantienen en el tiempo? ¿Qué rol tiene la falta de mecanismos de representación formal en la toma de decisiones para mantener la exclusión?

## 2.5 EL DESARROLLO RURAL

Una de las conclusiones de las mediciones de pobreza es su concentración en el ámbito rural. Siendo así, uno de los temas urgentes de

estudio está constituido por los mecanismos de desarrollo rural, las posibles políticas más efectivas, en qué actividades enfocar los esfuerzos, la priorización para la atención geográfica, entre otros problemas fundamentales.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Alcázar, Lorena, José Roberto López y Eric Wachtenheim

2003 *Las pérdidas en el camino. Fugas en el gasto público: transferencias municipales, Vaso de Leche y sector Educación*. Lima, Instituto Apoyo. Documento disponible en [http://www.grade.org.pe/download/pubs/LA-perdidas en el camino.pdf](http://www.grade.org.pe/download/pubs/LA-perdidas%20en%20el%20camino.pdf)

Aramburú, Carlos Eduardo y Carlos Figueroa

2000 “Pobreza extrema y exclusión social: el caso de Lima”. En Felipe Portocarrero (ed.). *Políticas sociales en el Perú: nuevos aportes*. Lima, Red para el Desarrollo de las Ciencias Sociales en el Perú, pp. 39-87.

1999 “El desafío de enfrentar la heterogeneidad de la pobreza extrema en el Perú”. En Enrique Vásquez, (ed.). *¿Cómo reducir la pobreza y la inequidad en América Latina?*. Lima, IDRC-Programa Latinoamericano de Políticas Sociales, pp. 73-97.

Beaumont, Martín

2000 *Pobreza y medio ambiente: una revisión general*. Documento de Trabajo 111. Lima, IEP.

Burga, Cybele

2003 “Propensity Score Matching: Re-evaluando ProJoven”. Programa de Investigación en Temas Económicos y Sociales 2001. Proyecto breve 12. Documento no publicado.

Chacaltana, Juan

2003 “Impacto del programa A Trabajar Urbano. Ganancias de ingreso y utilidad de las obras”. Programa de Investigación en Temas Eco-

- nómicos y Sociales 2002. Proyecto mediano 30. Documento no publicado.
- 1999 *Más allá de la focalización: riesgos de la lucha contra la pobreza en el Perú*. Diagnóstico y Propuesta 8. Lima, CIES-GRADE.
- Escobal, Javier, Jaime Saavedra y Máximo Torero  
1999 “Los activos de los pobres en el Perú”. En Hentschel, Jesko et al. (eds.). *Diálogos sobre la experiencia y retos en la lucha contra la pobreza*, tomo I. Lima, Comité Organizador del I Foro “Diálogos sobre la experiencia y retos en la lucha contra la pobreza”, pp. 83 -122.
- Escobal, Javier y Javier Iguñiz  
2000 *Balance de la investigación económica en el Perú*. Serie Diagnóstico y Propuesta 1. Lima, CIES.
- Escobal, Javier y Carmen Ponce  
2002 *El beneficio de los caminos rurales: ampliando oportunidades de ingreso para los pobres rurales*. Documento de Trabajo 40. Lima, GRADE.
- Figueroa, Adolfo  
2003 *La sociedad sigma: una teoría del desarrollo económico*. Lima, Pontificia Universidad Católica del Perú-Fondo de Cultura Económica.
- 2001 *Reformas en sociedades desiguales. La experiencia peruana*. Lima, Pontificia Universidad Católica del Perú.
- Francke, Pedro  
2001 *Políticas sociales: balance y propuestas*. Documento de Trabajo 194. Lima, Departamento de Economía de la Pontificia Universidad Católica del Perú.
- Francke, Pedro y Waldo Mendoza  
2001 *El grado de orientación pro-pobre de las políticas económicas peruanas: una revisión bibliográfica*. Documento de Trabajo 198. Lima, Departamento de Economía de la Pontificia Universidad Católica del Perú.



Gajate, Giselle y Marisol Inurritegui

2001 “El impacto de los programas alimentarios en el nivel de desnutrición infantil: una aproximación a partir de la metodología del Propensity Score Matching”. Programa de Investigación en Temas Económicos y Sociales 2001. Proyecto breve 15. Documento no publicado.

Gamero, Julio

2001 “Crecimiento económico y pobreza en Lima Metropolitana y el resto del país”. En Instituto Nacional de Estadística e Informática. *Dimensiones de la pobreza en el Perú. Crecimiento económico, educación y salud*. Lima, INEI, pp. 9-55.

Gonzales de Olarte, Efraín y Pilar Gavilano Llosa

1998 *Pobreza y violencia doméstica contra la mujer en Lima Metropolitana*. Documento de Trabajo 94. Lima, IEP.

Grassi, Estella

2002 “En torno a la exclusión social: ¿de qué integración hablamos?”. *Revista de la Facultad de Ciencias Económicas de la UNMSM* 21, Lima, Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad Nacional Mayor de San Marcos, pp. 109-130.

Herrera, Javier

2001 *Nuevas estimaciones de la pobreza en el Perú, 1997-2000*. Lima, INEI.

Herrera, Javier y François Roubaud

2002 “Dinámica de la pobreza urbana en el Perú y en Madagascar 1997-1999: un análisis sobre datos de panel”. *Bulletin de l'Institut Français d'Études Andines* 31 (3), pp. 495-552.

Iguíñiz, Javier

2003 *Lucha ¿contra qué pobreza?* Documento de Trabajo 227. Lima, Departamento de Economía de la Pontificia Universidad Católica del Perú.

2002a *Economía y derechos sociales*. Lima, Instituto Bartolomé de Las Casas y Centro de Estudios y Publicaciones.

2002b *La pobreza es multidimensional: un ensayo de clasificación*. Documento de Trabajo 209. Lima, Departamento de Economía de la Pontificia Universidad Católica del Perú.

Monge, Álvaro y Diego Winkelried

2001 “Consideraciones subjetivas en la medición de la pobreza en el Perú”. *Apuntes* 48, Lima, Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico, pp. 129-170.

Monge, Álvaro y Renato Ravina

2003 “Más allá del componente objetivo en la medición de la pobreza: análisis geográfico de las dimensiones objetiva y subjetiva de la pobreza en el Perú”. En Enrique Vásquez y Diego Winkelried (eds.). *Buscando el bienestar de los pobres: ¿cuán lejos estamos?* Lima, Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico, pp. 61-100.

Ñopo, Hugo y Miguel Robles

2002 “Evaluación de programas sociales: importancia y metodologías. Estimación econométrica para el caso de ProJoven”. Programa de Investigación en Temas Económicos y Sociales 2001. Proyecto mediano 27. Documento no publicado.

Parqui, Fanny et al.

2002 “Mejora efectiva y a bajo costo de los programas de apoyo alimentario”. Arequipa, Programa de Investigación en Temas Económicos y Sociales 2001. Proyecto breve 7. CIES-Centro de Investigación de la Universidad Católica de Santa María. Documento no publicado.

Porras, Janet

2003 “Transferencia intergeneracional de la pobreza: maternidad adolescente, ¿determinante o resultado? Una aproximación en Lima Metropolitana”. En Enrique Vásquez y Diego Winkelried (eds.). *Buscando el bienestar de los pobres: ¿cuán lejos estamos?* Lima, Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico, pp. 209-255.

Portocarrero, Felipe, Cynthia Sanborn, Hanny Cueva y Armando Millán  
2002 *Más allá del individualismo: el tercer sector en el Perú*. Lima, Centro de Investigaciones de la Universidad del Pacífico-The Johns Hopkins University, Institute for Policy Studies, Center for Civil Society Studies.

Portocarrero, Felipe (ed.)

2000 *Políticas sociales en el Perú: nuevos aportes*. Lima, Red para el Desarrollo de las Ciencias Sociales.

Ravina, Renato y Javier Paulini

2002 “Costo efectividad del Programa de Desayunos Escolares de FONCODES y el Programa de Alimentación Escolar del PRONAA”. Programa de Investigación en Temas Económicos y Sociales 2000. Proyecto breve 20. Documento no publicado.

Rebosio, Guillermo y Enrique Rodríguez

2001 *Ingreso campesino y compras estatales de alimentos en el Perú*. Diagnóstico y Propuesta 6, Lima, CIES-CEDEP.

Roca Rey, Iris

2003 “¿Por qué y cómo escuchar la opinión de los pobres?”. En Enrique Vásquez y Diego Winkelried (editores). *Buscando el bienestar de los pobres: ¿cuán lejos estamos?* Lima, Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico, pp. 21-59.

Roca Rey, Iris y Belissa Rojas

2002 “Pobreza y exclusión social: una aproximación al caso peruano”. *Bulletin de l’Institut Français d’Études Andines* 31 (3), pp. 699-724.

Schady, Norbert

2001 *Who Participates? The Supply of Volunteer Labor and the Distribution of Government Programs in Rural Peru*. World Bank Policy Research Working Paper 2671. Washington D. C., Banco Mundial.

1999 *Seeking Votes: The Political Economy of Expenditures by the Peruvian Social Fund (FONCODES). 1991-95*. World Bank Poli-

cy Research Working Paper 2166. Washington D. C., Banco Mundial.

Stifel, David y Harold Alderman

2003 *The “Glass of Milk” Subsidy Program and Malnutrition in Peru.* World Bank Policy Research Working Paper 3089. Washington D. C., Banco Mundial.

Tanaka, Martín y Carolina Trivelli

2002 *Las trampas de la focalización y la participación. Pobreza y políticas sociales en el Perú durante la década de Fujimori.* Documento de Trabajo 121. Lima, IEP.

Torres, Javier y Carmen Ponce

2001 *Movilidad de ingresos y transición fuera de la pobreza: un análisis.* Programa de Investigación en Temas Económicos y Sociales 2000. Proyecto breve 12. Lima, CIES-GRADE.

Trivelli, Carolina

2000a *Pobreza rural: ¿problema de algunos o mal de todos?* JCAS Occasional Paper 8. Osaka, The Japan Center for Area Studies-IEP.

2000b “Pobreza rural: investigaciones, mediciones y políticas públicas”. En Isabel Hurtado, Carolina Trivelli y Antonio Brack (eds.). *Perú: El problema agrario en debate. SEPIA VIII.* Lima, SEPIA-ITDG-Institut de Recherche pour le Développement, pp. 199-255.

Vásquez, Enrique

2001 “¿Por qué los pobres extremos usan o no los programas sociales? Rescatando la visión subjetiva”. En Enrique Vásquez, Carlos Aramburú, Carlos Figueroa y Carlos Parodi. *Los desafíos de la lucha contra la pobreza extrema en el Perú.* Lima, Centro de Investigaciones de la Universidad del Pacífico, pp. 157-187.

Vásquez, Enrique (ed.)

2000 *Impacto de la inversión social en el Perú.* Lima, Centro de Investigaciones de la Universidad del Pacífico-International Development Center.

Vásquez, Enrique, Rafael Cortés y Gustavo Riesco

2000 *Inversión social para un buen gobierno en el Perú*. Lima, Centro de Investigaciones de la Universidad del Pacífico.

Winkelried, Diego

2003 “¿Los pobres extremos valoran los programas sociales en el Perú? Sobre la disposición de pago por programas de asistencia alimentaria”. En Enrique Vásquez y Diego Winkelried (eds.). *Buscando el bienestar de los pobres: ¿cuán lejos estamos?* Lima, Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico, pp. 101–133.

## BIBLIOGRAFÍA ADICIONAL

Escobal, Javier y Máximo Torero

2001 “Focalización geográfica del gasto social: mapas de pobreza”. Lima. Informe Final. Documento no publicado. CIES-GRADE.

Herrera, Javier

2002 *La pobreza en el Perú 2001: una visión departamental*. Lima, INEI.

Instituto Nacional de Estadística e Informática-INEI

2001 *¿Ha mejorado el bienestar de la población? Balance de las principales políticas y programas sociales*. Lima, INEI.

2000 *Impacto de los programas de apoyo alimentario en las condiciones de vida. Resultados de la Encuesta Nacional de Hogares 1997-1998*. Lima, INEI.

Mauro, Raúl

2000 *Cambios de la pobreza en el Perú: 1991-1998. Un análisis a partir de los componentes del ingreso*. Investigación Breve 19. Lima, CIES y DESCO.

Peñaranda, César

2001 “Crecimiento, equidad y pobreza”. *Apuntes* 48, Lima, CIUP, pp. 5-27.

Portocarrero, Felipe, Arlette Beltrán, María Elena Romero  
2000 *Gestión pública y políticas alimentarias en el Perú*. Lima, CIUP.

Portocarrero, Felipe et al.  
2001 *El tercer sector en el Perú: una aproximación cuantitativa*. Lima, CIUP y The Johns Hopkins University Institute for Policy Studies Center for Civil Society Studies.

Quispe, Edgar  
1999 “Causas de la pobreza en el Perú”. *Revista de la Facultad de Ciencias Económicas de la UNMSM* 12, Lima, Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad Nacional Mayor de San Marcos, pp. 109-127.

Saavedra, Jaime y Juan Chacaltana  
2001 *Exclusión y oportunidad. Jóvenes urbanos y su inserción en el mercado de trabajo y en el mercado de capacitación*. Lima, GRADE.

Shack, Nelson  
1999 “¿Cuán eficiente es el mapa de NBI's como instrumento para la focalización del gasto?”, *Apuntes* 45, Lima, CIUP, pp. 3-30.

Vásquez, Enrique y Enrique Mendizábal  
2002 *¿Los niños... primero? El gasto público social focalizado en niños y niñas en el Perú 1990-2000*. Lima, CIUP y Save the Children Suecia-Oficina Regional para América Latina.

# CAPÍTULO 5

## Educación

---

### 1. BALANCE

En este balance incluimos una visión general del problema educacional según ha sido estudiado durante los últimos cuatro años y señalamos algunos tópicos que, por su importancia, requieren una aproximación específica, como es el caso de la educación rural, la educación de jóvenes, la educación tecnológica y otras. Siguen vigentes muchos de los estudios tomados en cuenta en el balance anterior (Escobal e Iguíñiz, 2000) y nuestra intención es añadir investigaciones, reflexiones y propuestas resultantes de experiencias que aportan a la comprensión de la realidad educativa. Aun así, no pretendemos alcanzar una exhaustividad que asegure la presencia de todos los trabajos que merecen estar mencionados. Esperamos, eso sí, que las referencias sirvan para abrir rutas de búsqueda más minuciosa.

#### 1.1 VISIÓN GENERAL

En la visión general de la investigación sobre el estado de la educación en el Perú, tratamos sobre todo de la evaluación de la calidad educativa, los aspectos económicos del proceso educacional y la problemática de la gestión. Todos éstos son asuntos que han sido estudiados con relativo detenimiento.

### 1.1.1 Evolución y evaluación de la educación

La forma como ha evolucionado la educación en el Perú ha merecido varios estudios. Las miradas recientes sobre el largo plazo son pocas; entre ellas destaca la coordinada por Guadalupe (2002), que elabora indicadores de gasto por alumno, matrícula, salarios y otros aspectos de la problemática educativa. Algunas publicaciones institucionales de carácter regular actualizan series de gasto público en el sector y de remuneraciones que se vienen elaborando desde hace bastantes años. Respecto a la última década, son importantes los estudios publicados por el Ministerio de Educación (Guadalupe, 2001a, 2001b y 2001c) acerca del desarrollo de la educación y la evolución de los centros educativos censados en 1993.

El balance de los años noventa que realiza McLauchlan (2000) ofrece una visión de conjunto acerca de los avances en la cobertura, la insuficiencia al respecto en el caso de algunos grupos poblacionales y el contexto político, e identifica los principales desafíos en este campo. Quizá el más reciente informe sobre el progreso en educación es el elaborado por PREAL-GRADE (2004) para el período 1993-2003.

Una breve evaluación de la educación actual en la que se toman en cuenta su relación con la democracia y el desarrollo, la Ley General de Educación, la cuestión magisterial y otros aspectos es la presentada por Iguíñiz (2004).<sup>1</sup> Un balance del Proyecto Principal de la UNESCO en el Perú es realizado por McLauchlan, Díaz y Palacios (2001). Otro balance de las políticas curriculares en el caso de la educación primaria en el Perú y en los países andinos ha sido organizado por Tarea (2000). Un estudio sobre equidad social y educación durante los años noventa es el de Bello (2002).

Un enfoque de corte analítico más que histórico sobre América Latina, pero con clara relación con la realidad peruana, es el de Rivero (1999). El acento está puesto en el problema del poder y la legitimidad. Un libro que contiene propuestas de políticas educativas es el escrito por Capella (2002). También se presentan propuestas sobre la docencia en el libro coordinado por Rivero (2003), en el que se trata acerca

1 Una evaluación de la última propuesta del gobierno de Fujimori puede encontrarse en Iguíñiz (1999).



de la carrera pública, el proceso de incorporación de nuevos docentes y la acreditación.

Por otro lado, Ansión (2001) reflexiona sobre los grandes cambios ocurridos en el siglo XX y su significado para la educación. La masificación educacional, la crisis de la familia y la presencia de los medios de comunicación en la vida cotidiana obligan a un cambio en la educación y en la escuela. El trabajo propone un nuevo pacto social entre los actores involucrados en el quehacer educacional. Sobre la viabilidad de la escuela, se preguntará, por ejemplo, “¿[c]ómo puede funcionar pese a las racionalidades diferentes —y a veces divergentes— de sus actores?” (Ansión, 2001, p. 279). El nuevo pacto que propone, sobre la base de la experiencia nacional, se basa en “ir más allá de las teorías de la reproducción social para considerar [...] importantes formas de resistencia y de negociación” (p. 297).

El proceso y los resultados de la Consulta Nacional de Educación han sido editados en dos volúmenes por Tovar (2002).

Añadimos algunos análisis de situación y evaluaciones sobre aspectos específicos que, por ser aislados, a nuestro entender no justifican una sección particular. En este año, debemos destacar el estudio sobre la situación de la educación especial en el Perú para personas con discapacidad, acerca del cual trata el libro de la Defensoría del Pueblo (2001). Una serie de diagnósticos y propuestas sobre múltiples aspectos de la educación vista desde una perspectiva universitaria se ha publicado tras el II Encuentro Nacional Universidades-Ministerio de Educación (Vexler et al., 2001).

### *1.1.2 Evaluación de aprendizajes: causas y efectos*

Uno de los asuntos más estudiados en este campo es la evaluación de la calidad de la educación recibida por los alumnos. En realidad, se ha tratado de medir esa calidad desde una de las aproximaciones posibles: el rendimiento escolar. También se ha estudiado la relación entre las características de los alumnos y esa calidad. Finalmente, se ha evaluado la educación desde el enfoque de sus retornos económicos.

**a. Aprendizaje, rendimientos.** En los últimos años se han iniciado el análisis y la publicación de resultados acerca del rendimiento escolar en

el Perú. El principal rasgo de la realidad que emerge de esos estudios es que hay un rendimiento muy bajo y también una gran desigualdad; esto último determina que la gran cobertura existente sea menos valiosa y que el escaso presupuesto asignado se convierta en un factor importante para explicar el estado de la educación en el país.

La Unidad de Medición de Calidad (UMC) del Ministerio de Educación ha publicado los resultados de pruebas de rendimiento en matemáticas y lenguaje (UMC-GRADE, 2001a y 2001b). Cueto y Rodríguez (2003) recogen y analizan buena parte de los estudios realizados por y para el gobierno, así como otros independientes. Entre los resultados generales de dicha evaluación se indica:

[E]xisten brechas importantes en los puntajes obtenidos en pruebas estandarizadas según el tipo de gestión (por ejemplo, estatal y no estatal), el nivel socioeconómico y cultural de la familia y el grado de desarrollo de la comunidad (aproximado con la clasificación en área rural y urbana) (Cueto y Rodríguez, 2003, p. 421).<sup>2</sup>

En el campo de las matemáticas, el estudio del Banco Mundial (1999) registra rendimientos para el año 1996 y llega a varias relaciones contra-intuitivas. En las pruebas de 1998 se comprueba, entre otras cosas,

la gran importancia que tienen factores ajenos a la escuela, entre los cuales algunos no pueden ser modificados con políticas educativas exclusivamente (por ejemplo, nivel socioeconómico de la familia, disponibilidad de ambiente adecuado de estudio y presencia de la madre, entre otros) (Cueto y Rodríguez 2003, p. 433).

Una presentación y un análisis de resultados pueden verse en UMC-GRADE (2001a y 2001b) y Benavides (2000).

Los resultados y la metodología de las pruebas Crecer 1998, así como las explicaciones de los bajos rendimientos registrados son recopilados por Rodríguez y Vargas (eds.) (2002). Del estudio se extraen dos conclusiones: en primer lugar,

2 Para las limitaciones metodológicas, puede verse Cueto y Rodríguez (2003, p. 425).

la importancia de la variable socioeconómica para estimar adecuadamente no sólo los efectos al interior de las escuelas, sino también aquellos relacionados con los contextos escolares (Rodríguez y Vargas, eds., 2002, p. 105).

En segundo lugar,

se observa que parte de los efectos de la relación entre la variable socioeconómica y el rendimiento estudiantil opera en el nivel contextual, escolar en este caso, nivel que sí es posible modificar desde políticas educativas (Rodríguez y Vargas, eds., 2002, p. 106).

Un estudio sobre expresión escrita basada en *Crecer 1996* es el de McLauchlan (2001). La conclusión es la siguiente:

[C]ontrariamente a lo que temían los evaluadores, buena parte de los alumnos de cuarto grado demostraron que sí tienen capacidad para expresar sus propias ideas por escrito y de seguir instrucciones o consignas al respecto (McLauchlan, 2001, p. 22).

En cada intento, se dio cuenta del porcentaje de los alumnos de cuarto grado que ha demostrado tener un dominio —por lo menos mínimamente aceptable, si no sólido— de determinado número de capacidades (McLauchlan, 2001, p. 69).

Diversos estudios analizan los resultados de pruebas de rendimiento más localizadas. Cueto, Ramírez, León y Pain (2003) se basan en una aproximación desde las “oportunidades de aprendizaje” de matemáticas y estudian los cuadernos de trabajo de una muestra de estudiantes de primaria para llegar, entre otras, a dos conclusiones: que estas oportunidades sí tienen influencia en el rendimiento escolar y que lo que se hace en clase dista de lo indicado en el currículo y de lo que correspondería a criterios de equidad. Cueto, Andrade y León (2003) estudian las actitudes de los estudiantes hacia la lectura, la escritura, la matemática y las lenguas originarias. Una conclusión es que es muy poco probable que a los estudiantes de secundaria les gusten las matemáticas, o que por lo menos crean que son buenos en esta materia. También se menciona que, en comparación con los estudiantes de primaria, los de secundaria conside-

ran que las matemáticas son más difíciles. Otra conclusión importante del análisis es la relación actitud-rendimiento de los estudiantes. Se encontró que los estudiantes con actitudes más positivas hacia las materias tienen un mejor rendimiento.

En otra investigación sobre rendimiento en matemáticas y comprensión de lectura, Cueto y Secada (2003) encuentran que al comparar el rendimiento de los estudiantes de escuelas rurales bilingües interculturales y de escuelas monolingües en español, los primeros tenían logros similares o incluso más bajos que los segundos. Sin embargo, al analizar algunas características de los procesos educativos en ambos tipos de escuelas, se encontró que en las escuelas bilingües interculturales predominaba el modelo monolingüe de educación, a pesar de que los docentes hubieran sido capacitados en el método bilingüe intercultural y se dispusiera de materiales bilingües. Se encontró, además, que muchos de los padres y estudiantes que participan en el contexto bilingüe intercultural no están a favor de este modelo.<sup>3</sup>

Cueto y Chinen (2001) realizaron un estudio sobre el impacto de los desayunos escolares y

se encontraron resultados positivos para el grupo de tratamiento en memoria de corto plazo, hemoglobina, tasa de deserción escolar y asistencia diaria a la escuela. Los resultados no muestran diferencias entre los dos grupos en talla para edad, índice de masa corporal, ni en pruebas de rendimiento escolar (Cueto y Chinen, 2001, p. 3).

Cueto y Díaz (1999) comprueban que el rendimiento en Lima de los alumnos que han pasado por programas no escolarizados de educación inicial (PRONOEI) es bastante mayor que el que exhiben aquellos que han estado en centros de educación inicial (CEI). También se señala que la educación previa a la escuela influye positivamente en el desempeño escolar.

Diversos estudios analizan los métodos para realizar estas evaluaciones. Por ejemplo, Ferrer y McLauchlan (2003) evalúan las pruebas de aprendizaje en América Latina y su impacto. En una colección de

3 Queda para la agenda la comprobación de que las escuelas bilingües no lo eran cabalmente.

trabajos coordinados por McLauchlan (2001), Ernesto Melgar, Iván Montes, Simón Schwartzman y Juan Fidel Zorrilla analizan la experiencia internacional de certificación y proponen medidas para el Perú, incluida una prueba alternativa a la del Ministerio de Educación. Finalmente, McLauchlan (2001b) evalúa los sistemas de medición latinoamericanos y analiza sus debilidades, sugiere tendencias y recomienda medidas para mejorar la calidad y relevancia de las evaluaciones.

**b. Pobreza, desigualdad y educación.** La relación entre pobreza y educación es de dos vías. En la que va del primer término al segundo hay varias posibilidades. En el nivel de los procesos individuales, para saber lo que la investigación ha producido —y también lo que no ha logrado desentrañar— sobre la relación entre desnutrición y potencialidad individual para el aprendizaje escolar, el libro de Pollitt (2002) es de lectura obligatoria, aunque difícil por momentos. El autor recoge una masiva literatura científica internacional al respecto y recorre, paso a paso, las distintas etapas en la conexión entre esas dos variables.

En la otra dirección, la que explica la pobreza por la educación, se han realizado diversas investigaciones desde el enfoque de los rendimientos económicos de la educación, lo que pone sobre el tapete las distintas distribuciones de variables diversas de la pobreza absoluta. Un importante estudio reciente es el de Saavedra y Maruyama (1999), en el que se analizan los cambios en la estructura de ingresos y se enfatiza el análisis de los retornos a la educación y a la experiencia. Se muestran estimaciones realizadas para 1985, 1991, 1994 y 1997, a partir de las cuales se analiza la interacción entre los retornos a la educación y la experiencia, las diferencias de estos retornos según la posición de los individuos en distintos puntos de la distribución del ingreso, así como su sensibilidad a la introducción de diversos controles. Finalmente, se hace un análisis de las diferencias de ingresos entre individuos egresados de distintos tipos de colegios, según sean de régimen público o privado.

Viendo las dos interacciones en conjunto —esto es, desde el punto de vista de la dinámica que se genera debido a la interacción entre pobreza y educación— un estudio del INEI (2000b) proporciona pruebas para validar la hipótesis que sostiene que la población en edad escolar proveniente de hogares pobres reproduce condiciones de pobreza similares a aquellas en las que viven sus padres y se conforma así un círculo vicioso

secular de la pobreza. Este círculo vicioso es un fenómeno que de algún modo está determinado por el bajo nivel de educación de los padres y el menor nivel de ingresos de los hogares. Ya indicamos antes (Cueto y Rodríguez, 2003) cuán grande es la importancia de los factores socioeconómicos en la pruebas de aprendizaje.

[M]uchas escuelas peruanas públicas no parecen estar cumpliendo una función en cuanto a ayudar a reducir las desigualdades entre estudiantes, sino que las profundizan (Cueto y Rodríguez, 2003, p. 441).

En el mismo sentido apunta el estudio de Saavedra y Suárez (2002), pues las diferencias se ven profundizadas por el patrón de gastos familiares a lo largo de la distribución del ingreso y las inequidades que se generan como consecuencia de que en los colegios a los que acuden los niños provenientes de familias de menores ingresos haya un menor gasto por alumno. Introducimos en esta parte el estudio de Uccelli (1999) sobre los esfuerzos familiares para educar a los hijos en el sur andino.

La pobreza también ha sido un criterio para discriminar la presencia de ciertos rasgos de la educación como cobertura, rendimientos, asistencia, etcétera. Por ejemplo, Robles (1999) asocia cobertura y acceso al programa del Vaso de Leche. Finalmente, el hecho de ser estudiantes ha sido un criterio de focalización de la ayuda a los pobres. El INEI (2000b) ha estimado la contribución de los programas sociales en alrededor de 10.000 personas de 3 años y más que se encontraban estudiando en niveles básicos.

**c. Asistencia, repetición, atraso.** Algunos factores de aprendizaje bastante analizados empíricamente han sido la asistencia, la repetición y el atraso. Sobre la asistencia, no parece haber una relación con la pobreza. Todos los sectores socioeconómicos ponen a sus hijos en la escuela (Cueto y Rodríguez 2003, p. 434). Respecto de la repetición, el factor dominante ha sido la pobreza de las familias. Una consecuencia de ello es que un factor que se debe considerar es el trabajo infantil y adolescente. Sobre la base de muestras de escala nacional, Rodríguez (2002) muestra que la asistencia no depende del ciclo económico pero sí de la estacionalidad propia del mundo rural. También se muestra que a menor participación laboral de los niños, menor atraso en la escuela. El atraso es mayor

cuanto más horas trabajen el estudiante y su madre, cosa que no ocurre con las horas laborales del padre. También contribuyen al atraso la menor disponibilidad de servicios básicos (agua, desagüe y electricidad). Los programas sociales no tienen un efecto claro en el grado de atraso (Cortez, 2000). Por otro lado, Cueto y Chinen (2001) sí encontraron una relación a favor de los desayunos escolares en términos de asistencia y reducción de la deserción en Cuzco y Andahuaylas, aunque no en rendimiento.<sup>4</sup>

**d. Actitudes hacia la educación.** Las actitudes hacia la educación son materia de interés por muchos motivos. Sea para evaluar la participación de los padres de familia o de la sociedad en general, sea para averiguar la voluntad de pago de las familias o por otras razones, algunas investigaciones han indagado en el tema. En un estudio sobre lo que opinan los maestros, López de Castilla (2003) llega a la conclusión siguiente:

La profesión docente tiene un bajo prestigio social, que se expresa entre otras cosas, en los bajos salarios, en la idea generalizada que cualquier persona puede ejercer la docencia, sin una formación específica para ello, y en la falta de estímulos para actualizarse, mejorar su trabajo e innovar (López de Castilla, 2003, p. 2).

Lo anterior “desmotiva a los egresados de secundaria a elegir la carrera docente, y da como resultado que quienes accedan a ella lo hagan como segunda opción” (López de Castilla, 2003, p. 2). También se constata lo siguiente:

[E]xiste un desequilibrio entre lo que se exige a los docentes y lo que se les ofrece como formación, como reconocimiento y como condiciones de trabajo. Tampoco existe una legislación que sancione el trabajo ineficiente, ni premie el trabajo eficiente, ni un sistema de evaluación del desempeño (López de Castilla, 2003, p. 2).

4 Se ha sugerido que los estudiantes del grupo que recibió desayunos y no desartó pertenecen al sector más pobre, y que eso determinó que baje el puntaje promedio (Cueto y Rodríguez, 2003, 440)

Una encuesta de UNESCO adecuada y aplicada a 1.989 docentes en el país y coordinada por Rivero (2002) da lugar a un libro que presenta, además de información sobre la situación y características de los maestros, su opinión sobre las políticas y las transformaciones educativas.

En un estudio de Guerrero y Salazar (2001) desarrollado en tres ciudades del país, se ofrece información útil para comprender las actitudes y creencias respecto de la educación secundaria.

Sobre las actitudes respecto a la educación bilingüe, Cueto y Secada (2003) encontraron que muchos padres no la ven con buenos ojos. Cueto y Chinen (2001) sugieren que los desayunos escolares pueden mejorar de manera subalterna la actitud hacia la educación y contribuir a una mayor asistencia, aunque ello no se refleje en mejores rendimientos. Jáuregui (2002) ausculta el pensamiento docente sobre el tema de la evaluación del aprendizaje y su práctica cotidiana en el aula.

**e. Aspectos culturales y multiculturales.** La dimensión cultural está presente en diversos estudios, pero constituye la preocupación principal de algunos. En uno de ellos, Capella (2003) reflexiona sobre el cambio de época y la identidad cultural recurriendo a la tradición intelectual del país en el análisis del problema de la identidad.

En una perspectiva cultural, Ansión (2002) plantea que la utilidad de la antropología para la educación intercultural es que incluye una mirada crítica tanto acerca de las perspectivas que apuntan a la formación del ciudadano racional (Durkheim) como de aquellas que sospechan de esa labor y destacan los elementos de control y poder (Foucault). El trabajo propone temas en relación con los cuales hay que ser sensibles, entre ellos la diversidad cultural y las prácticas pedagógicas enmarcadas en el reconocimiento de ella. En un sentido similar, el mismo autor había presentado antes las bases de una educación intercultural “en serio” y dentro del mundo andino (2000).

Una amplia colección de trabajos sobre interculturalidad y en particular sobre la educación intercultural es la que está presente en el libro de Heise (2001). El tema lingüístico en la educación en el sur andino es presentado por Zúñiga, Sánchez y Zacharías (2000). Un análisis de la formación docente en educación bilingüe intercultural es el elaborado por Lozano y Zúñiga (2001).



### 1.1.3 *El mercado, el presupuesto y la oferta de servicios educativos*

El análisis del problema educativo desde una perspectiva estrictamente económica —esto es, considerando las variables como similares a las de cualquier mercado— no ha sido muy común.

**a. Oferta y demanda (formación magisterial, educación).** Una colección de estudios que analiza la oferta y demanda de formación de docentes es la coordinada por Alcázar y Balcázar (2001). En ella se analizan

la composición y las principales características de la oferta y la demanda de formación magisterial y, por otro lado, la composición de las principales características de la oferta y la demanda de docentes y determina si existe o no un exceso de oferta de docentes en el mercado (Alcázar y Balcázar, 2001, p. 9).

Un estudio localizado es el de Guerrero y Salazar (2001), en el que se analiza la oferta y demanda en Lima, Huamanga y Tarapoto. Por otro lado, Rodríguez (2002) evalúa la demanda de educación, e incluye en el análisis los usos alternativos del tiempo (trabajo, labores domésticas). Cuenca (2002) aporta al estudio de la oferta de capacitación docente. Rühling y Scheuch (2003) analizan las perspectivas de los egresados de los Institutos Superiores Pedagógicos estatales.

**b. Remuneraciones e incentivos.** Un estudio reciente de las características de los regímenes remunerativos del magisterio es el de Díaz y Saavedra (2000). El contraste entre los regímenes público y privado revela que, en el primero, los ingresos son menores y más homogéneos, y los maestros gozan de una gran estabilidad laboral. En el privado, esas tres características se invierten. Además, el régimen público no incentiva la mejora en calidad, mientras que el privado lo hace por la competencia entre docentes. En el primer caso, los directores no tienen capacidad de discriminar a los maestros según su calidad y rendimiento.

Una alternativa que se propone para los casos de docencia en zonas rurales y condiciones especiales de tipo geográfico u otras es la presentada en un estudio cuya publicación es coordinada por Alcázar y Pollarolo

(2001). En él se plantea, entre otras cosas, la conveniencia de mejorar el sistema de bonificaciones dentro de la carrera docente o, en una opción paralela, conformar consejos que incluyan a la comunidad para administrar las escuelas rurales. Chiroque (2001) aporta también al tema de los incentivos a los maestros.

**c. Financiamiento de la educación.** El financiamiento de la educación es un problema al que permanentemente se alude. Es sabido que se asignan montos insuficientes al sector, tanto en términos comparativos como en función de las posibilidades de funcionamiento de las escuelas, y más aún de la calidad necesaria de la enseñanza. La prioridad de la educación choca con otras demandas de gasto público que terminan manteniendo o elevando su participación en él. Esa insuficiencia del gasto ha sido contrarrestada por los aportes familiares. El deseo de mantener el gasto público en los niveles más bajos posibles, la importancia que se les da a otros componentes del gasto presupuestal y la apuesta por una educación privada más extendida han sido algunos de los motivos que han sostenido el interés por conocer la “voluntad de pago” de las familias. El estudio de Saavedra y Suárez (2002) presenta las cifras que expresan el creciente aporte familiar.<sup>5</sup>

#### 1.1.4 *Calidad de gestión educativa y labor docente*

En esta parte incluimos algunos de los estudios sobre la gestión de los centros educativos y otras labores propias de la docencia. No pretendemos cubrir el amplio campo gerencial y pedagógico, pero sí dejar sentada la importancia del análisis propio de las ciencias sociales sobre estos temas. En realidad, por lo menos en el Perú, el debate está por empezar. Por ejemplo, la investigación no está encontrando una relación entre quehacer pedagógico y rendimientos (Cueto y Rodríguez, 2003, p. 433).

5 En tres ensayos hemos puesto ésta y otras prácticas similares en el caso de los servicios de salud en el contexto de la política general del país, de las reglas para la asignación del gasto público y de las concepciones teóricas predominantes hoy (Iguíñiz, 2002, capítulos IV-VII).

**a. Gestión de centros educativos.** El estudio de Alcázar y Cieza (2002) busca comparar la gestión y resultados educativos de escuelas incluidas en el programa Fe y Alegría con la de los centros educativos públicos con el fin de identificar las características distintivas y factores claves que contribuyen a los mejores resultados en los primeros. Se espera así que el estudio, luego de efectuar esta comparación en términos de variables de eficiencia interna y de rendimiento estudiantil, contribuya al diseño de las reformas y políticas del sector educativo (Alcázar y Cieza, 2002, p. 5).<sup>6</sup>

**b. Pedagogía en el aula.** El estudio coordinado por Blumen (2001) se interesa en los alumnos talentosos y las consecuencias que tiene una atención adecuada hacia ellos en el conjunto de los educandos. Por otro lado, Westbury, Wilensky, Resnick y Dennette (1999) presentan nuevos aportes sobre el aprendizaje tomando en cuenta su conexión con aprendizajes previos y la relevancia de lo aprendido. Díaz (1999) trabaja el tema de la formación permanente de los maestros en Lima. Incluimos en esta sección el trabajo de Trelles sobre capacitación docente (2002).

**c. Reforma curricular.** Un problema serio de la educación es el de la aparente inadecuación curricular. Los desencuentros señalados a menudo son múltiples: culturales, geográficos, lingüísticos, etcétera. En un estudio multinacional, Ferrer (2003) intenta cubrir un vacío:

*[L]a literatura existente hasta hoy no da cuenta de cómo se han llevado a cabo los procesos de reforma curricular en toda su extensión, es decir incluyendo las instancias de elaboración, implementación y evaluación de alcances y logros de las metas (Ferrer, 2003, pp. 1-2).*

Además,

gran parte de la literatura disponible sobre el tema en la Región discurre sobre aspectos teóricos del desarrollo curricular pero no los articula

6 En el número 19 de la revista *Educación* del Departamento de Educación de la Pontificia Universidad Católica del Perú se presentan varios artículos sobre la gestión de la calidad en la educación.

con casos nacionales concretos de política educativa en tiempos de reforma (Ferrer, 2001, p. 2).

En el trabajo se busca

integrar *dos nociones sobre equidad* en el acceso al currículo que en la literatura actual suelen estar disociadas: el respeto por la diversidad y las diferencias mediante la diversificación o contextualización curricular por un lado, y por otro la necesidad de “recentralizar” criterios curriculares para ofrecer oportunidades de aprendizaje básicas y comunes para todos los estudiantes (Ferrer, 2001, p. 2).

Finalmente, se incorpora el tema de la evaluación externa de los resultados de aprendizaje, ya no desde una perspectiva teórica sino en función de los datos existentes, así como de su uso actual para el diseño de políticas curriculares más eficaces y equitativas y, muy destacadamente, para estimular la responsabilidad profesional y política por el logro de las metas curriculares del sistema.

Un estudio colectivo elaborado por Tarea (1999) evalúa la reforma curricular y otros aspectos de la formación docente, como el referido a la capacitación y a la gestión.

**d. Sindicatos y calidad de educación.** Un estudio que relaciona la sindicalización con la calidad de la educación en el país es el de Zegarra y Ravina (2001), quienes utilizan principalmente los datos de la Encuesta Nacional de Hogares (ENAH) de 1999 para llegar a la siguiente conclusión: la sindicalización no parece ser un factor que afecte significativamente la calidad de los servicios del sistema de educación pública del Perú. Además, la contratación de maestros temporales al parecer ha reducido la tasa de sindicalización.

## 1.2 ÁREAS ESPECÍFICAS

En esta parte vamos a recoger los estudios sobre grandes sectores específicos, principalmente en razón de lo urgente que es atenderlos, desde el punto de vista de los derechos de las personas. Durante los últimos años,

el mundo rural, la infancia y la adolescencia en estado de pobreza y el sector que accede a la educación no escolarizada han merecido el interés de las instituciones de investigación.

### *1.2.1 Educación rural*

La problemática educativa del mundo rural ha motivado varias investigaciones. Un balance sobre la experiencia de la escuela rural es el realizado por Ames (1999a). En él se incluye el análisis del contexto, los ejes de intervención y otras características de 25 proyectos educativos que han intentado adecuarse al ámbito rural. Se concluye con una evaluación de las perspectivas de los proyectos actualmente en curso.

Otra evaluación amplia de la escuela primaria es la que coordina Montero (2001), que cubre la actividad pedagógica y su organización, la atención y el trato a los alumnos, la infraestructura, la relación con los padres y la comunidad, y los asuntos propios de la gestión, administración y dirección. En otro volumen, igualmente coordinado por Montero (2002), se propone una metodología para mejorar la enseñanza en escuelas multigrados.

Desde la experiencia en las aulas, Ames (1999b y 1999c) analiza el ejercicio del poder en las aulas de las escuelas rurales andinas y las imágenes que se generan en ese contexto sobre el poder, la autoridad y el Estado, así como las actitudes y competencias que se desarrollan o se inhiben. La construcción de ciudadanía tiene, sin duda, uno de sus lugares de constitución en la escuela. En otro trabajo, Ames (2001) estudia el escaso e inadecuado uso de los libros por parte de los docentes en tres escuelas andinas.

Las experiencias bilingües han sido anteriormente tomadas en cuenta a propósito del rendimiento de los alumnos. López (2002) realiza una evaluación de los logros y dificultades de Programa de Educación Bilingüe Intercultural del Ministerio de Educación e incluye en ella el uso de los libros en distintas lenguas.

Para tomar en cuenta la discriminación por género, Montero y Tovar (1999) elaboran una agenda para la educación de las niñas rurales, con el objetivo de facilitar su acceso a la escuela y la culminación de sus estudios.

Para el mundo rural de Villa El Salvador, Llona, Flórez, García y Arce (2002) estudian la Bolsa de Iniciativas y Proyectos (BIP), componente de un proyecto mayor, que cuenta con tres años de experiencia, denominado Red de Educación y Desarrollo, en el que intervienen una ONG y el gobierno local.

Un estudio centrado en la dimensión ambiental amazónica en el proceso educativo es el de Cerutti (1999), que incluye un marco teórico y sus implicancias para la educación, así como una visión del problema en el mundo amazónico. El proyecto Educación para el Desarrollo Sostenible, en marcha desde 1994, permite una evaluación de experiencias en varias ciudades de la Amazonía.

Un estudio que presenta una sistematización analítica de la documentación y normatividad sobre políticas educativas públicas referidas al medio rural es el de Rivero (2003).

### *1.2.2 La educación de las niñas*

La educación de las niñas ha merecido la atención de varios estudiosos y estudiosas. Una investigación de Anderson (1999) sistematiza la información sobre la situación educativa de las niñas del país. Para esta autora,

el acceso de las niñas a la educación básica es, cada vez más, un problema superado. El gran cambio en la relación entre la educación y las niñas en las últimas dos décadas ha sido la “revolución de la matrícula”. Por lo menos en la primaria, y cada vez más en la secundaria, las niñas y mujeres jóvenes tienen las mismas posibilidades de encontrarse en un centro educativo que los varones (Anderson, 1999, p. 1).

La explicación de ese proceso al parecer está en la combinación de varios factores, entre los cuales destacan los siguientes:

[E]l propio sistema educativo y los esfuerzos que ha hecho a nivel de políticas y programas; los padres de familia que han aceptado el derecho y la necesidad que tienen sus hijas de educarse; la sociedad en su conjunto, que censura la negación de oportunidades a las niñas (Anderson, 1999, p. 2).

Además,

hay que dar crédito merecido al conjunto de procesos que se desataron en el país y que incluyen la diversificación económica, la urbanización y el desplazamiento de la población rural hacia las ciudades, la difusión de nuevas relaciones sociales, nuevas identidades y modelos, y nuevas aspiraciones (Anderson, 1999, p. 2).

Persisten, sin embargo, diferencias que se registran en los siguientes aspectos:

[A]sistencia, permanencia, deserción, rendimiento, atraso escolar y extraedad (la correspondencia entre la edad cronológica y el año escolar que se está cursando, asumiendo un inicio de la educación en edad “oficial”) (Anderson, 1999, p. 2).

En otro estudio realizado por un amplio equipo sobre la educación de las niñas en Ayacucho (Theidon et al., 1999) se concluye:

[E]l problema principal no es la matrícula, sino cómo retener a las niñas en la escuela. La extraedad y el abandono escolar antes de culminar la primaria son los problemas que más se aprecian en la experiencia educativa de las niñas de estas zonas.

Las causas son factores asociados a “los bajos ingresos familiares, pero también a un mundo de percepciones e ideas que desvalorizan la educación de las hijas”.

En un trabajo que hemos mencionado ya a propósito de la educación rural, Montero y Tovar (1999) indican:

[P]ara la mayoría de las adolescentes y jóvenes mujeres de áreas rurales, la formación e instrucción que pueda brindarles el sistema educativo se juega principalmente —y en muchos casos, exclusivamente— en el nivel de la primaria. Pasada cierta edad, y a diferencia de las oportunidades que existen en las ciudades, las adolescentes y jóvenes del campo tendrán escasas o nulas posibilidades de continuar su educación formal (Tovar, 1999, p. 6).

Otros trabajos sobre la educación de las niñas son los de Vásquez y Mendizábal (2002) y McLauchlan, Montero y Tovar (1999).

### *1.2.3 Educación y niños trabajadores*

En un estudio de Jaramillo y Chávez (2003) sobre enfoques educativos para niños y niñas que trabajan —basado en dos experiencias, una pública y otra privada—, promovido por el Movimiento Manthoc en San Juan de Lurigancho, se comparan la gestión y los resultados educativos de escuelas en estos dos programas. Un balance del Plan Nacional de Acción por la Infancia es presentado por el Grupo de Iniciativa Nacional por los Derechos del Niño (s. f.).

### *1.2.4 Alternativas no escolarizadas*

Las alternativas no escolarizadas han merecido varios estudios. Uno de ellos, coordinado por Ortiz (2002), propone una línea de base de patrones de crianza y alternativas de educación inicial. Otro, coordinado por Valdivieso (2001), plantea una propuesta y las condiciones para su desarrollo y su ejecución. Una sistematización de experiencias de educación a distancia en capacitación docente llevadas a cabo en 1994-1998 es presentada por Aliaga (2000).

### *1.2.5 Educación superior, ciencia y tecnología*

Algunas aproximaciones al problema de la educación en ciencia y tecnología se concentran en el ámbito universitario. En el caso de la antropología, Degregori, Ávila y Sandoval (2001) evalúan las fortalezas y debilidades de la enseñanza en cuatro de las nueve universidades que ofrecen esta carrera. Sus dos temas centrales son las características de la oferta educativa en antropología, plasmada de diversas maneras, y las percepciones sobre la calidad y pertinencia de esta oferta por parte de profesores y estudiantes en las cuatro universidades en las que se desarrolla el estudio. En el caso de la sociología, Portocarrero y Chávez (2001)



estudian la enseñanza de esta disciplina en 5 de las 11 universidades que la ofrecen en el Perú, y encuentran que, en la actualidad, la polémica en torno a la enseñanza de la sociología pasa por razonar acerca de la relación entre lo académico y lo profesional, lo teórico y lo aplicado, lo científico y lo técnico.

Siempre dentro del ámbito universitario, Sime (2001) sistematiza la experiencia de reforma curricular en la Facultad de Educación de la Pontificia Universidad Católica del Perú y de otras instituciones, y propone que, para la innovación curricular, se estudie la experiencia profesional de los egresados, y que se aplique la investigación-acción. El problema legislativo de la educación superior en el Perú es estudiado por Ongaro (2002).

Ha sido muy escasa la preocupación de los gobiernos por la ciencia y la tecnología. Un libro que motiva el surgimiento de un nuevo interés es el de Urrelo (2000).

### *1.2.6 Educación para la creación de empresas*

Un campo que se está abriendo paso es el de la formación para crear pequeñas empresas y microempresas. Ha sido considerado tanto el aporte de las propias empresas como la especificación de los contenidos necesarios en la educación formal. En el segundo caso, Villarán (2001) señala las competencias necesarias para la gestión de pequeñas y microempresas, identifica limitaciones para la dirección y propone orientaciones generales para una mayor relación entre la educación y la actividad empresarial. En una colección de estudios coordinados por Villarán (2001) se impulsa la participación de las empresas en esa formación. Finalmente, Linares (2001) propone una guía para docentes con el fin de formar a jóvenes “emprendedores”.

## 2. AGENDA

Restringiéndonos en la medida de lo posible a los temas más próximos a las ciencias sociales, proponemos los siguientes temas y áreas de investigación.

## 2.1 DINÁMICA GENERAL DE LA RELACIÓN ENTRE ECONOMÍA Y SOCIEDAD

El efecto de las condiciones socioeconómicas sobre el aprendizaje y otras variables como el efecto de las diferencias en educación sobre la distribución del ingreso van emergiendo en los estudios. La relación entre la distribución de la calidad y cantidad de educación, por un lado, y el proceso social, por el otro, deben ser áreas de trabajo casi permanentes. Los pocos estudios que cierran el círculo de las causalidades entre las variables educativas y las socioeconómicas, o las que aluden a la construcción de ciudadanía, deben ser mejorados.

A esos estudios hay que añadir aquellos que tienen como base de información las series de tiempo. Si, conforme avanzan los años, no se percibe una relación entre inversión en capital humano y aumentos en remuneraciones, el interés por la formación irá desapareciendo y se abrirá con mayor fuerza aún el traslado a otros países, en los que el mismo capital humano retribuye mejor y ofrece un horizonte más prometedor.

## 2.2 EFICACIA DE LA EDUCACIÓN Y RESPALDO SOCIAL

Si cobertura, calidad y equidad son objetivos irrenunciables, los estudios realizados sobre los rendimientos en pruebas estandarizadas deben seguir promoviéndose con el fin de mejorar dichas pruebas y para que sirvan como estímulo y criterio para políticas promotoras de una creciente calidad y equidad en la educación del país. Reducir las brechas entre lo urbano y lo rural y entre lo público y lo privado parece ser una condición de convivencia social y de emergencia de los mejores sentimientos de solidaridad entre los peruanos.

Pensamos, además, que una política clara al respecto contribuiría a darle un gran respaldo social a la prioridad de la educación. Las comparaciones entre lugares cercanos social y geográficamente estimulan a quienes están adelante, pero también pueden servir para motivar a quienes quedan rezagados y promover acciones más decididas para acercarse a la punta. Por ejemplo, ello impulsaría a las autoridades locales y regionales a invertir en calidad educativa. Asegurar que la descentralización no constituya un factor de reducción aún mayor de calidad debe ser una prioridad del momento.

### 2.3 EFICIENCIA DE LA EDUCACIÓN Y CORRUPCIÓN

Habiendo asegurado que los objetivos no se reducen con el argumento de que lo que no se hace eficientemente no debe hacerse, la investigación tiene que encarrilarse hacia la mayor eficiencia en el proceso educativo y en uno de sus componentes: el gasto público. Un factor, al parecer muy importante, que afecta la eficiencia y la calidad de la educación es la corrupción en los niveles intermedios del sistema educativo nacional. Habría que estudiar las maneras de reducir la corrupción sin destruir el carácter nacional del sistema educativo y mejorando el nivel regional y descentralizado. Qué debe quedar centralizado para asegurar mínimos niveles de homogeneidad y qué debe ser descentralizado sigue siendo un tema que tiene que salir a la opinión pública con un buen respaldo de investigación empírica y proyectos de diseño institucional que incorporen a la ciudadanía en la toma de decisiones.

### 2.4 EL COSTO DE LA EDUCACIÓN Y LAS RESTRICCIONES PRESUPUESTALES

El Acuerdo Nacional dio una señal de la importancia que le asigna a la educación al establecer metas cuantitativas de aumentos anuales de gasto y de objetivos que nos coloquen en el lote intermedio de los países latinoamericanos. La investigación sobre las posibilidades de llegar a esos niveles debe realizarse en combinación con discusiones ciudadanas que pongan en el debate nacional la importancia que deben tener otros gastos públicos.

### 2.5 LA EDUCACIÓN PERUANA EN EL MUNDO Y LA EMIGRACIÓN

En un ambiente más globalizado que en el pasado reciente, la educación tiene un indudable aspecto instrumental en relación con la economía. Al ser así, nos parece necesario aumentar la importancia de investigaciones que comparen las características de la educación entre los países. Y ello tanto por razones de mutuo aprendizaje como de competencia entre fuerzas laborales que se moverán cada vez más a través de las fronteras. La emi-

gración es una experiencia que pone a prueba las habilidades adquiridas en el país para ciertas actividades laborales.

## 2.6 DESCENTRALIZACIÓN, CALIDAD Y COBERTURA DE LA EDUCACIÓN

El proceso de descentralización obliga a una gestión distinta de la educación, pero también facilita la emergencia de fuerzas positivas regionales resultantes de la cercanía a la sociedad y al medio natural y cultural, así como de fuerzas negativas que provienen de viejos estilos discriminatorios de poder en el nivel local y regional. Seguir al detalle los aspectos económicos, culturales, políticos, etcétera, del proceso descentralizado debe ser una de las prioridades.

## 2.7 LA POTENCIACIÓN MUTUA ENTRE EDUCACIÓN Y PROGRAMAS SOCIALES

La investigación actual está dando señales diversas respecto de la incidencia de los programas sociales en la educación. Por ejemplo, las regresiones no parecen darles a dichos programas un papel apreciable en la mejora de los rendimientos, aunque sí en otros aspectos de la educación. Parece necesario, pues, profundizar en los factores que llevan a ese diverso impacto.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Alcázar, Lorena y Nancy Cieza  
2002 *Hacia una mejor gestión de los centros educativos en el Perú: El caso de Fe y Alegría*. Lima, Instituto Apoyo-CIES.
- Alcázar, Lorena y Pierina Pollarolo (coords.)  
2001 *Alternativas para mejorar el sistema de bonificaciones a plazas docentes de zonas rurales y otras condiciones especiales*. Documento de Trabajo 5. Lima, Ministerio de Educación.

Alcázar, Lorena y Rosa Ana Balcázar (coords.)

2001 *Oferta y demanda de formación docente en el Perú*. Documento de Trabajo 7. Lima, Ministerio de Educación.

Aliaga Estrada, José A.

2000 *Mejorando la calidad de la educación inicial no escolarizada*. Lima, Fondo Perú-Canadá-PUCP.

Ames, Patricia

2001 *¿Libros para todos? Maestros y textos escolares en el Perú rural*. Serie Investigaciones Breves 14. Lima, CIES.

1999a *Mejorando la escuela rural: tres décadas de experiencias educativas en el Perú*. Documento de Trabajo 96. Serie Sociología y Política. Lima, IEP.

1999b “El poder en el aula: un estudio en escuelas rurales andinas”. En Martín Tanaka (comp.). *El poder visto desde abajo: democracia, educación y ciudadanía en espacios locales*. Lima, IEP, pp. 267-334.

1999c *Las prácticas escolares y el ejercicio del poder en las escuelas rurales andinas*. Documento de Trabajo 102. Lima, IEP.

Anderson, Jeanine

1999 *Introducción a la sistematización bibliográfica y estadística sobre la situación educativa de las niñas en el Perú. Las niñas y la educación en el Perú: un intento de sistematización*. Serie Nuevos Horizontes para la Educación de las Niñas. Lima, Care Perú-USAID.

Ansión, Juan

2002 “La antropología al servicio de una educación de calidad”. En Norma Fuller (ed.). *Interculturalidad y política. Desafíos y posibilidades*. Lima, Red para el Desarrollo de las Ciencias Sociales en el Perú, pp. 331-341.

2001 “Los actores de la escuela. Hacia un nuevo pacto educativo”. En Orlando Plaza (ed.). *Perú, actores y escenarios al inicio del nuevo milenio*. Lima, Fondo Editorial de la PUCP, pp. 279-297.

2000 “Educar en la interculturalidad”. Páginas 165, vol. XXV, octubre, Lima, CEP, pp. 40-47.

Banco Mundial

1999 *Peru Education at a Crossroad. Challenges and Opportunities for the 21<sup>st</sup> Century*. Report 19066-PE. Washington D. C.

Benavides, Martín

2000 *Explicando las diferencias en el rendimiento en matemáticas de cuarto grado en el Perú urbano: análisis de resultados sobre la base de un modelo básico*. Lima, UMC, Ministerio de Educación.

Bello, Manuel

2002 *Perú: equidad social y educación en los años '90*. Buenos Aires, UNESCO.

Blumen, Sheyla (coord.)

2001 *Enriquecer el talento en el aula de clases*. Documento de Trabajo 11. Lima, Ministerio de Educación.

Capella, Jorge

2003 “Educación, cambio de época e identidad cultural”. *Educación*, vol. XII, 22, Departamento de Educación de la PUCP, marzo, pp. 7-26.

2002 *Política educativa: aportes a la política educativa peruana*. Lima, Impresos y Diseños.

Cerutti, Fiorella

1999 *Dimensión ambiental y proceso educativo. Consideraciones para el diseño e implementación de la educación ambiental en las escuelas de primaria*. Lima, Sociedad Peruana de Derecho Ambiental.

Cortez, Rafael

2000 “Acumulación de capital humano: el desempeño escolar en el Perú”. Lima, Departamento de Economía, Universidad del Pacífico. Documento no publicado.

Cuenca, Ricardo

2002 *La oferta de capacitación docente del Ministerio de Educación*. Lima, Ministerio de Educación-GTZ-KfW.

Cueto, Santiago, Cecilia Ramírez, Juan León y Óscar Pain

2003 *Oportunidades de aprendizaje y rendimiento en matemáticas en una muestra de estudiantes del sexto grado de primaria de Lima*. Documento de Trabajo 43. Lima, GRADE.

Cueto, Santiago, Fernando Andrade y Juan León

2003 *Las actitudes de los estudiantes peruanos hacia la lectura, la escritura, la matemática y las lenguas indígenas*. Documento de Trabajo 44. Lima, GRADE.

Cueto, Santiago y José Rodríguez

2003 “Estudios empíricos sobre determinantes del rendimiento escolar en el Perú”. En F. Javier Murillo Torrecilla. *La investigación sobre eficacia escolar en Iberoamérica. Revisión internacional del estado del arte*. Madrid, Ministerio de Educación de España-Centro de Investigación y Documentación Educativa-Convenio Andrés Bello, pp. 419-449.

Cueto, Santiago y Walter Secada

2003 “Eficacia escolar en escuelas bilingües en Puno, Perú”. *Revista Electrónica Iberoamericana sobre Calidad, Eficacia y Cambio en Educación*, año 1, 1, España. En <http://www.ice.deusto.es/rinace/reice/vol1n1/CuetoSecada.pdf>.

Cueto, Santiago y Marjorie Chinen

2001 *Impacto educativo de un programa de desayunos escolares en escuelas rurales del Perú*. Documento de Trabajo 34. Lima, GRADE.

Cueto, Santiago y Juan José Díaz

1999 “Impacto de la educación inicial en el rendimiento de primer grado de primaria en escuelas públicas urbanas de Lima”. *Revista de Psicología*, vol. 17, 1, Lima, PUCP, pp. 74-91.

Chiroque, Sigfredo

2001 “Sistema de incentivos al maestro peruano” (mimeo). Ponencia presentada en el Taller Nacional “Carrera magisterial, política salarial, sistema de pagos y sistema de incentivos y sanciones”. Lima, Ministerio de Educación.

Defensoría del Pueblo

2001 *Situación de la educación especial en el Perú: hacia una educación de calidad*. Lima, Defensoría del Pueblo.

Degregori, Carlos Iván, Javier Ávila y Pablo Sandoval

2001 *Enseñanza de antropología en el Perú*. Serie Investigaciones Breves 15. Lima, CIES.

Díaz Bazo, Carmen

1999 “Situación de la formación permanente de los maestros en ejercicio en Lima Metropolitana”, *Educación*, vol. VIII, Lima, pp. 139-149.

Díaz, Hugo y Jaime Saavedra

2000 *La carrera del maestro en el Perú. Factores institucionales, incentivos económicos y desempeño*. Documento de Trabajo 32. Lima, GRADE.

Díaz, Hugo, Patricia McLauchlan de Arregui y María Amelia Palacios

2001 *Una mirada a la educación en el Perú*. Lima, UNESCO-Tarea.

Escobal, Javier y Javier Iguñiz

2000 *Balance de la investigación económica en el Perú*. Lima, CIES.

Ferrer, Guillermo

2003 *Las reformas curriculares de Perú, Colombia, Chile y Argentina: acuerdos, logros y responsabilidades*. Informe final de investigación para la Fundación Ford. Donación 1015-1446. Lima, GRADE.

Ferrer, Guillermo y Patricia McLauchlan

2003 *Las pruebas internacionales de aprendizaje en América Latina*



*y su impacto en la calidad de la educación: criterios para guiar futuras aplicaciones.* Documento de Trabajo 26. Programa de Promoción de la Reforma Educativa en América Latina y el Caribe.

Grupo de Iniciativa Nacional por los Derechos del Niño  
s. f. *Balance del Plan Nacional de Acción por la Infancia, 1990-2000.* Lima, GIN.

Guadalupe, César

2001a *Evolución de los principales indicadores de la educación primaria y secundaria escolarizada de menores 1993-1998.* Documento de Trabajo 8. Lima, Ministerio de Educación.

2001b *Elementos para la construcción de una tipología de centros educativos y programas no escolarizados.* Documento de Trabajo 9. Lima, Ministerio de Educación.

2001c *El desarrollo de la educación: informe nacional de la República del Perú.* Lima, Ministerio de Educación.

Guadalupe, César (coord.)

2002 *La educación peruana a inicios del nuevo siglo.* Documento de Trabajo 12. Lima, Ministerio de Educación.

Guerrero, Raúl y Luis Salazar

1999 *Demandas y estándares sociales en educación.* Lima, Ministerio de Educación.

Heise, María

2001 *Interculturalidad: creación de un concepto y desarrollo de una actitud.* Lima, Programa FORTE-PE y Ministerio de Educación.

Iguíñiz, Javier

2002 *Economía y derechos sociales.* Lima, Instituto Bartolomé de Las Casas y Centro de Estudios y Publicaciones.

Iguíñiz, Manuel

2004 "Educación y sociedad". En Oxfam. *Pobreza y desarrollo en el Perú. Informe anual 2003-2004.* Lima, Oxfam, pp. 42-46.

1999 *La descentralización de los servicios de educación y de salud en el Perú*. Lima, USAID.

Instituto Nacional de Estadística e Informática-INEI

2000a *Contribución de los programas sociales al bienestar de los estudiantes*. ENAHO, 1999. Lima, INEI.

2000b *La educación y la circularidad de la pobreza. Resultados ENAHO 1997-98*. Lima, INEI.

Jaramillo, Miguel y José Carlos Chávez

2003 *Enfoques educativos para niños y niñas trabajadores: estudio de caso de dos experiencias peruanas*. Lima, Save the Children.

Jáuregui, Raúl

2002 *Evaluando, evaluando: ¿Qué piensa y qué hace el docente en el aula?* Proyecto de la Red de Educación. Arequipa, Universidad Católica Santa María.

Linares, Dino

2001 *Formación de jóvenes emprendedores y creadores de negocios*. Lima, Colectivo Integral de Desarrollo.

Llona, Mariana, Carolina Flórez, Ramiro García y Vilma Arce

2002 *Bolsa de iniciativas y proyectos: sistematización de la experiencia, un escenario para el protagonismo educativo rural*. Lima, DESCO-Gobierno de Villa El Salvador.

López, Luis Enrique

2002 *A ver, a ver... ¿quién quiere salir a la pizarra? ¿Jumasti? ¿Jupasti? Cambios iniciales en la escuela rural bilingüe peruana*. Documento de Trabajo 15. Lima, Ministerio de Educación.

López de Castilla, Martha

2003 *Los maestros opinan*. Lima, Instituto de Pedagogía Popular.

Lozano, Ruth y Madeleine Zúñiga

2001 *Formación docente en educación bilingüe intercultural*. Lima, Ministerio de Educación-GTZ.

McLauchlan, Patricia (coord.)

2001 *Certificación de aprendizajes escolares al término de la secundaria: Experiencias internacionales y opciones para el Perú*. Documento de Trabajo 4. Lima, Ministerio de Educación.

McLauchlan, Patricia

2001 *¿Y cómo estamos en escritura? Resultados de la prueba de expresión escrita Crecer 1996*. Documento de Trabajo 6. Lima, Ministerio de Educación, 2001.

2000 "Las políticas educativas durante los noventa en el Perú", *Tarea* 46, agosto, Lima, Tarea, pp. 7-11.

McLauchlan, Patricia, Hugo Díaz y María Amelia Palacios

2001 *Una mirada a la educación en el Perú: Balance de 20 años del Proyecto Principal de la UNESCO para América Latina y el Caribe 1979-1999*. Lima, UNESCO-Tarea.

McLauchlan, Patricia, Carmen Montero y Teresa Tovar

1999 *Agenda abierta para la educación de las niñas de áreas rurales*. Documento de Trabajo 106. Lima, IEP.

Montero, Carmen (coord.)

2002 *Propuesta metodológica para el mejoramiento de la enseñanza y el aprendizaje en el aula rural multigrado*. Documento de Trabajo 18. Lima, Ministerio de Educación.

2001 *La escuela rural: modalidades y prioridades de intervención*. Documento de Trabajo 2. Lima, Ministerio de Educación.

Montero, Carmen y Teresa Tovar

1999 *Agenda abierta para la educación de las niñas rurales*. Documento de Trabajo 106. Lima, Care Perú-IEP-Foro Educativo.

Ongaro, Andrés

2002 *La legislación sobre educación superior en el Perú: antecedentes, evolución y tendencias*. Lima, IESALC-UNESCO.

Ortiz, Alejandro (coord.)

2002 *Establecimiento de una línea de base de patrones de crianza y*

*alternativas no escolarizadas de educación inicial en el Perú.*  
Documento de Trabajo 17. Lima, Ministerio de Educación.

Pollitt, Ernesto

2002 *Consecuencias de la desnutrición en el escolar peruano.* Lima, Fondo Editorial de la PUCP.

Portocarrero, Gonzalo y Carmela Chávez

2000 *Enseñanza de sociología en el Perú: un estudio de casos.* Serie Investigaciones Breves 16. Lima, CIES.

PREAL-GRADE

2004 *Perú. Informe de progreso educativo 2003.* Lima, PREAL-GRADE.

Rivero, José

2001 *Políticas educativas en áreas rurales. Perspectivas de trabajo para la campaña de Educación para Todos.* Lima, Ayuda en Acción.

1999 *Educación y exclusión en América Latina. Reformas en tiempos de globalización.* Lima, Tarea.

Rivero José (coord.)

2003 *Nueva docencia en el Perú.* Lima, Ministerio de Educación.

2002 *Magisterio, educación y sociedad en el Perú: una encuesta a docentes sobre opinión y actitudes.* Lima, Dirección Nacional de Formación y Capacitación Docente del Ministerio de Educación-Instituto Internacional de Planeamiento Educativo.

Robles, Marcos

1999 *Cobertura de la educación pública y del programa del Vaso de Leche según niveles de ingreso (ENAH0 1998).* Lima, INEI.

Rodríguez, José

2002 *Adquisición de la educación escolar básica en el Perú: uso del tiempo de los menores en edad escolar.* Documento de Trabajo 16. Lima, Ministerio de Educación.

Rodríguez, José y Silvana Vargas (eds.)

2002 *Análisis de los resultados y metodología de las pruebas Crecer 1998*. Documento de Trabajo 13. Lima, Ministerio de Educación.

Rühling, Markus y Martín Scheuch

2003 *Formación y perspectivas laborales de egresados de institutos superiores pedagógicos del Estado*. Informe Final. Lima, Ministerio de Educación-GTZ.

Saavedra, Jaime y Pablo Suárez

2002 *Financiamiento de la educación en el Perú*. Documento de Trabajo 38. Lima, GRADE.

Saavedra, Jaime y Eduardo Maruyama

1999 "Los retornos a la educación y a la experiencia en el Perú". En Richard Webb (ed.). *Pobreza y economía social: análisis de una encuesta (ENNIV-1997)*. Lima, Instituto Cuánto, pp. 163-186.

Sánchez Moreno Izaguirre, Guillermo y Javier Rodríguez Cuba

2001 *El bachillerato peruano 1997-2001*. Lima, Ministerio de Educación.

Sime, Luis

2001 *Universidad y currículo, construyendo el cambio*. Lima, Fondo Editorial de la PUCP.

Tarea

2000 *Educación primaria al final de la década. Políticas curriculares en el Perú y los países andinos*. Lima, Tarea.

1999 *Modernización de la formación docente. Evaluación del proceso*. Lima, Ministerio de Educación-Tarea-GTZ.

Theidon, Kimberly, Emilio Laynes, Carmen Lagos, Lilia Pérez, Vilma Betalleluz, Madeleine Pariona, Félix Zárate, Giovanni Alfaro y Edith Villarreal

1999 *Análisis situacional de la educación de las niñas en Ayacucho*. Ayacucho, Care Perú-USAID.

Tovar, Teresa (ed.)

2002 *Puertas abiertas. Consulta Nacional de Educación*. Vols. I y II. Lima, Ministerio de Educación–USAID.

Trelles, Carmen

2002 *El Plan Nacional de Capacitación Docente: Resumen histórico PLANCAD 1994-2000*. Documento de Trabajo 14. Lima, Ministerio de Educación.

Uccelli, Francesca

1999 “Educación y democracia en el Sur Andino: Posibilidades y esfuerzos de las familias campesinas para educar a sus hijos”. En Martín Tanaka (comp.). *El poder visto desde abajo: democracia, educación y ciudadanía en espacios locales*. Lima, IEP, pp.185-256.

Unidad de Medición de Calidad del Ministerio de Educación-GRADE

2001a “Efecto de la escuela en el rendimiento lógico-matemático en cuarto grado de primaria”. *Boletín UMC 8*, Lima, Ministerio de Educación.

2001b “El Perú en el primer estudio internacional comparativo de la UNESCO sobre lenguaje, matemática y factores asociados en tercer y cuarto grado”. *Boletín UMC 9*, Lima, Ministerio de Educación.

Urrelo, Rafael

2000 *El capital del conocimiento. Ciencia y tecnología para el desarrollo*. Lima, Fondo Editorial del Congreso de la República.

Valdivieso, Elena (coord.)

2001 *Alternativas de educación inicial no escolarizada en el Perú*. Documento de Trabajo 10. Lima, Ministerio de Educación.

Vásquez, Enrique y Enrique Mendizábal (eds.)

2002 *¿Los niños ... primero? El gasto social focalizado en niños y niñas en el Perú: 1990-2000*. Lima, Universidad del Pacífico-Save the Children.

Vexler, Idel et al.

2001 *Propuestas para una nueva educación*. II Encuentro Nacional de Universidades–Ministerio de Educación. Lima, Ministerio de Educación.

Villarán, Fernando

2002 *Competencias necesarias para la creación y gestión exitosa de pequeñas y microempresas en el Perú*. Documento de Trabajo 1. Lima, Ministerio de Educación.

Villarán, Fernando (coord.)

2001 *Participación de las empresas en la formación de recursos humanos*. Documento de Trabajo 3. Lima, Ministerio de Educación.

Westbury, Chris, Uri Wilensky, Mitchel Resnick y Daniel Dennette

1999 *¿Sabemos cómo se aprende? Nuevos enfoques sobre el aprendizaje*. Lima, Ministerio de Educación.

Zegarra, Eduardo y Renato Ravina

2003 *Teacher Unionization and the Quality of Education in Peru: An Empirical Evaluation Using Survey Data*. Lima, Instituto Apoyo.

Zúñiga, Madeleine, Liliana Sánchez y Daniela Zacharías

2000 *Demanda y necesidad de educación bilingüe. Lenguas indígenas y castellano en el sur andino*. Lima, Ministerio de Educación–GTZ–KFW.

## CAPÍTULO 6

# Salud

---

Luego del balance de la investigación económica y social elaborado por Escobal e Iguíñiz (2000), ha habido una evolución creciente de la investigación respecto de los temas vinculados a la salud desde diversas aristas, en la que se han tratado asuntos sustanciales para el contexto nacional.

En efecto, algunas de las preguntas planteadas como agenda de investigación por Escobal e Iguíñiz (2000) han sido directamente abordadas en los trabajos reseñados, pero también se han generado nuevas interrogantes y se han respondido otras dudas no necesariamente planteadas en el estudio indicado. De esta manera, con el fin de reconocer las recientes investigaciones de las ciencias sociales en el sector Salud, se las ha dividido en seis áreas temáticas: la importancia de la salud en la sociedad, las reformas de salud, el financiamiento del sector, la equidad en el sector, la demanda del servicio de salud y la salud pública.

De las áreas aquí mencionadas, los estudios referidos a los temas de equidad e importancia de la salud en la sociedad (desde la perspectiva de la productividad) ya han sido revisados e incluidos por Escobal e Iguíñiz; las reformas de salud, el financiamiento del sector y la demanda del servicio de salud pertenecen a la agenda de investigación planteada, mientras que se está agregando el tema de la salud pública, pues se cuenta con escasas investigaciones.



## 1. BALANCE

### 1.1 LA IMPORTANCIA DE LA SALUD EN LA SOCIEDAD

Suena redundante hablar de la importancia de la salud para la sociedad: las personas sanas están en capacidad de aportar a la sociedad, lo que permite reducir los períodos de pérdida de días laborables a causa de enfermedades o tratamientos y, por otro lado, incrementar la productividad laboral de la población. En este contexto, Cortez (2002a) muestra que la salud tiene un impacto positivo sobre los salarios de los hombres y mujeres, aunque dicho impacto es mayor en las zonas urbanas que en las zonas rurales y también es mayor en los hombres que en las mujeres. Asimismo, Valdivia y Murrugarra (2000) demuestran el impacto positivo de la salud en los salarios, que adquiere un efecto mayor en la población de menores ingresos (específicamente para los varones adultos de las zonas urbanas).

### 1.2 LAS REFORMAS DE SALUD

La reforma del sector Salud en el Perú empezó en el año 1991 con la implementación de reformas liberales, aunque sin el impulso encontrado en otros sectores. En un principio, las políticas implementadas fueron aisladas, pues no resultaron del consenso con la sociedad civil (Ewig, 2000) y no se aplicaron sobre la base de un diseño de mediano o largo plazo. Recién a partir del año 1995 se generó una política más o menos coordinada que se tradujo en los Lineamientos de Política de Salud 1995-2000.

Las principales reformas aplicadas en el sector fueron: 1) establecimiento de diversos programas de compensación de salud a nivel nacional; 2) creación del Programa de Administración Compartida o los comités locales de administración de salud (CLAS);<sup>1</sup> 3) creación de EsSalud y la incipiente reforma del sistema de salud; y, finalmente, 4) la creación de las entidades prestadoras de salud (EPS) (Alcázar et al., 2000; Arroyo,

1 Un análisis detallado de los CLAS se encuentra en Altobelli (2002) y el proceso relacionado con su creación está descrito en Ortiz de Zevallos, Eyzaguirre, Palacios y Pollarolo (1999).

2000a; Cruz, 2000; Pollarolo, 2000; Cotlear, 2000; Pascó-Font y Saavedra, 2002; Gúezmes, 2002).

Sin embargo, estas políticas aplicadas no han logrado los resultados esperados. En efecto, se logró incrementar la oferta de los servicios de salud (principalmente de atención primaria mediante la creación de los centros y puestos de salud), se mejoraron muchos indicadores habituales (como la reducción de la tasa de mortalidad infantil y la tasa de desnutrición crónica o el incremento de la esperanza de vida de la población peruana); pero, en contraste, no se logró un sistema eficiente, equitativo y de calidad (Alcázar et al., 2000; Arroyo, 2000a; Cruz, 2000; Francke, 2001; Pollarolo, 2000).<sup>2</sup>

De esta manera, para mayor detalle, las principales limitaciones (eficiencia y equidad) se analizan en las siguientes secciones. La eficiencia se analiza desde el punto de vista del financiamiento, ya que mucha de la literatura peruana se ha concentrado en ello.<sup>3</sup> Otra política implementada, y complementaria al sector Salud, es la liberalización del mercado de medicamentos (Pollarolo, 2000). En Vargas (2002) se encuentra un análisis detallado del marco regulatorio adaptado a principios de los años noventa y las características actuales de dicho sector en el Perú.

Finalmente, Francke (2001) compila diversas publicaciones que analizan ciertos problemas específicos con el objetivo de generar propuestas de política para el sector. Así, Arroyo (2001) y Johnson (2001) proponen una reforma técnico-gerencial del sistema de salud, la cual sería complementada con la descentralización del sector, tema abordado por Ugarte (2001), para lograr que el sistema llegue a las poblaciones locales.<sup>4</sup> Otros autores,

- 2 Complementariamente, Arroyo (2000b) analiza la evolución durante los años noventa de tres programas de salud, a través de sus respectivos acuerdos de gestión. El autor encuentra que también hubo una mejora por el lado de los indicadores de producción de servicios.
- 3 Se reconoce que la eficiencia no sólo puede ser medida desde el punto de vista presupuestal o del financiamiento. Por esto, un primer tema en la agenda de investigación es analizar la eficiencia desde el punto de vista de la atención médica a los pacientes (midiendo tiempos y esfuerzos), e incluso los tratamientos, si se reconoce que la práctica médica actual maneja estándares en el tiempo de atención por paciente.
- 4 En la publicación se encuentran otras investigaciones importantes, como las elaboradas por Bardález (2001), Guzmán (2001), Palomino (2001) y Escalante (2001), quienes abordan diversos temas que complementan la propuesta planteada para el sector Salud.

como Guzmán (2003), proponen un nuevo modelo de seguridad social a través de una reforma integral del sistema de salud; en tanto que Aliaga (2003) analiza y propone políticas para un tema apenas estudiado, como la promoción de la salud, incorporando un nuevo modelo que no sólo implica la información y educación desde un paradigma biomédico sino que se complementa con un enfoque de derechos humanos, otorgándole poder a la ciudadanía para mejorar y ejercer control sobre su propia salud.

### 1.3 EL FINANCIAMIENTO DEL SISTEMA DE SALUD

Durante los años noventa, el presupuesto del sector Salud ha venido incrementándose paulatinamente; para el año 2002, fue 1,19% del PBI, mientras que para el 2003 tuvo una ligera caída, obteniendo 1,05% (Francke et al., 2002). Sin embargo, este monto destinado todavía es insuficiente y, más aún, su uso no es eficiente.

Esta ineficiencia en el gasto del sector puede estudiarse de distintas maneras. Francke y Paulini (2003), para el ejercicio presupuestal del año 2002, muestran la escasa capacidad gerencial dentro del Ministerio de Salud (MINSa) debido a que se dejó de ejecutar dinero presupuestado, se incrementaron los gastos administrativos y de planeamiento gubernamental, y no se ejecutaron las inversiones proyectadas. Por otro lado, Francke et al. (2002) afirman que 59% del presupuesto se destina a los cinco departamentos con menor incidencia de pobreza, mientras que solamente 28,6% se dirige a los cinco departamentos más pobres.

Debe notarse que una parte importante del gasto del sector se canaliza vía los programas de compensación de salud (Alcázar et al., 2000). Así, el Programa de Salud Básica para Todos destaca en el primer quinquenio de la década de los noventa, en tanto que durante el segundo quinquenio sobresalen el Seguro Escolar Gratuito y el Seguro Materno Infantil, actualmente fusionados en el Seguro Integral de Salud, que incorpora nuevos grupos de población objetivo en relación con los dos anteriores (Vera, 2003). Respecto del Seguro Escolar, Jaramillo y Parodi (2003) mencionan que “la motivación para la implementación de este seguro [...] fue política. El esfuerzo de recursos financieros y humanos que implicó no encuentra ningún correlato en una prioridad de política de salud” (Jaramillo y Parodi, 2003, p. 10).

Alcázar et al. (2000) y Portocarrero (2000) observan la escasa coordinación que existe entre los diferentes organismos públicos,<sup>5</sup> en tanto que Jaramillo y Parodi (2003) la muestran dentro del MINSa —entre cada programa— debido a lo cual se genera, por un lado, la subutilización de la infraestructura médica y, por otro, el uso no eficiente de los recursos. Finalmente, Petrera (2002), Alvarado (2002) y Alcázar et al. (2000) mencionan la existencia de subsidios cruzados por parte del MINSa a otras entidades que prestan los servicios de salud (tanto públicos como privados), lo que reduce los recursos disponibles para la población que realmente los necesita (focalización de los recursos económicos).

#### 1.4 LA EQUIDAD EN EL SISTEMA DE SALUD PERUANO

Otro de los problemas mencionados líneas arriba corresponde a la falta de equidad del sistema de salud. Este tema ha sido ampliamente abordado. En general, las investigaciones se centran en mostrar los niveles de inequidad cuantitativamente y diferenciando por niveles de ingreso o por género. Ugarte y Monje (2000) y Sanabria (2000) señalan que este problema ha sido ahondado por la aplicación de las reformas incorporadas en el sector. Otros estudios, que a continuación se mencionan, analizan en profundidad dichos niveles de inequidad:

- Valdivia (2002a) muestra que, dependiendo del ámbito geográfico, las zonas rurales tienen menor acceso a los servicios de salud y menor inequidad respecto de las variables del estado de la salud (como la desnutrición crónica), pero esto como consecuencia de un entorno más desfavorable que las zonas urbanas.
- Valdivia (2002b) muestra que, segmentando según condición económica, la inequidad se manifiesta en el grado de acceso a la infraestructura de servicios de salud y se agrava en las zonas rurales. Efecti-

5 En el sistema de salud peruano, las principales instituciones públicas son el MINSa y el Ministerio de la Presidencia a través de los consejos transitorios de administración regional (CTAR), cuyo presupuesto actualmente ha pasado a formar parte de los gobiernos regionales.

vamente, el ratio rico-pobre en las zonas rurales es 2,0, mientras que en las zonas urbanas es 1,7.

- Valdivia y Mesinas (2002) centran su estudio en las mujeres y también muestran que, según el nivel socioeconómico, existe inequidad, aunque en distintas magnitudes. Así, las variables que presentaron mayor inequidad fueron la tasa global de fecundidad, la desnutrición crónica y la asistencia en el parto.
- Valdivia (2002c) afirma que, en el Perú, los grupos más favorecidos —es decir, aquellos que tienen mejores niveles de educación e ingresos— son los que obtienen más beneficios del sector Salud. Sin embargo, dentro del MINSA, este impacto a favor de los grupos más favorecidos se concentra más en los hospitales que en los centros de salud.
- Estos mismos resultados fueron obtenidos por Cortez (2002b), que muestra que el subsidio otorgado por el MINSA a los servicios de salud es inequitativo, dado que no se concentra en la población de menores ingresos. Efectivamente, los dos quintiles inferiores de ingreso sólo recibieron 34% del subsidio total, situación que se agrava en los hospitales, ya que el quintil inferior de ingresos sólo recibe 10% del subsidio.
- Cortez (2002c) enumera diferentes características en las que existe diferencia entre la situación del hombre y la de la mujer. De éstas, dos están relacionadas con el sector Salud: los subsidios provistos por el MINSA favorecen más a las mujeres que a los hombres y en especial a las mujeres de menores ingresos; y, por otro lado, se observa que la menor educación de las mujeres disminuye la probabilidad de que reciban atención de salud.
- Dammert (2001) muestra que sólo 51% del total de partos se realizan con la asistencia de un médico u obstetrix; sin embargo, esta tasa varía radicalmente entre las zonas rurales (17% de partos atendidos) y las zonas urbanas (79% de partos atendidos).
- Finalmente, Jaramillo y Parodi (2003) demuestran que los programas de Seguro Escolar Gratuito (SEG) y el Seguro Materno Infantil (SMI) son inequitativos. El SEG no genera ningún impacto en el quintil inferior de la distribución del gasto per cápita, en tanto que sí tiene un efecto positivo en el segundo y cuarto quintil. Por su parte, el SMI sólo genera un impacto positivo en el quintil superior.

## 1.5 LA DEMANDA DEL SERVICIO DE SALUD

Por otro lado, un tema escasamente estudiado, aunque importante, corresponde a la demanda de servicios de salud, que se relaciona con la disposición de los usuarios a pagar para obtener un bien o servicio y hacer que, de esta manera, se logren recuperar los costos en los que incurren las instituciones de salud. Dentro de este tema, Sanabria (2002) brinda una aproximación teórica al tema, mientras que Valdivia (2000) encontró que la elasticidad precio varía según el nivel socioeconómico y es mayor en los niveles más altos; así, si se incrementaran los precios, la población de estratos altos se trasladaría hacia la provisión privada, lo que contribuiría a desfinanciar el sistema público.

Cortez y Calvo (2002), para la provincia de Huaraz, también hallaron una alta elasticidad para el servicio de salud. En efecto, se encontró que un incremento de un sol en el cobro por servicios de salud reduciría en 7,4% la probabilidad de atención en esos centros.

Finalmente, Madueño, Alarcón y Sanabria (2003) muestran que la demanda potencial asciende a 32% de la población no asegurada (o 2,7 veces la demanda efectiva actual) y, al mismo tiempo, aseveran que, en un escenario ideal sin problemas de filtración, un incremento de 65% de las tarifas que cobra el MINSA a la población no pobre sólo reduciría en 16% la demanda de este segmento; así, “el excedente del consumidor que podría sustraerle a los no pobres no asegurados sería equivalente al 41% de los ingresos que estos generan al MINSA” (Madueño, Alarcón y Sanabria, 2003, p. 97).

## 1.6 LA SALUD PÚBLICA EN EL PERÚ

Por último, existen algunos temas de importancia en el entorno de la salud pública<sup>6</sup> que recientemente han empezado a ser investigados en el

6 En general, la salud pública analiza las enfermedades, condiciones o factores que afectan a la población, más allá del nivel individual. Según la Organización Mundial de la Salud, “[l]a salud pública es entendida como la salud del público, de la población y abarca, por tanto, todas las dimensiones colectivas de la salud” (p. 35); de esta manera, el objetivo es “promover, proteger y restaurar la salud de las poblaciones por me-

Perú. Aquí se consideran tres temas: la nutrición, las enfermedades infecciosas y la obesidad.<sup>7</sup>

La importancia del problema nutricional radica en que reduce la probabilidad de un desarrollo adecuado tanto en el aspecto intelectual como físico de los niños. Más aún, este problema se agrava si se consideran los altos niveles de pobreza que tiene el país y los elevados niveles de desnutrición crónica existentes en los niños menores de 5 años: para el año 1996 este último fue de 25%, valor que ha permanecido constante el año 2000. Cortez (2002d), Cortez (2002e), Sánchez-Griñán (2002), Alderman y Hentschel (2001) y Cortez y Calvo (1997) revelan que el principal determinante de la nutrición infantil en el Perú está asociado con el salario y el nivel educativo de la madre. Otros factores conciernen a condiciones ambientales y sanitarias como la calidad del sistema de desagüe de la comunidad donde vive el niño.<sup>8</sup>

Respecto de las enfermedades infecciosas, la malaria ha sido un caso estudiado debido al rebrote de este mal originado en el país en 1998. Aquí destacan los estudios de Francke (2000) y Sanabria (1999), aunque ellos la abordan desde un punto de vista teórico. Francke (2000) muestra que el costo de la malaria para la sociedad peruana es elevado: aproximadamente 119,5 millones de nuevos soles para el año 1998, que representan 1,5% del gasto de salud ó 0,07% del PBI, y que el mayor costo recae en las familias. Por otro lado, el estudio de Bambarén (2000) para

dio de actuaciones de alcance colectivo” (p. 47). En Organización Panamericana de la Salud (2002). *La salud pública en las Américas. Nuevos conceptos, análisis del desempeño y bases para la acción*. Versión electrónica disponible en: <http://www.americas.health-sector-reform.org/>.

7 Un tema que está adquiriendo importancia es el de los derechos humanos y su relación con la salud. La Asociación Pro Derechos Humanos (APRODEH), la Universidad Peruana Cayetano Heredia (UPCH) y Flora Tristán (2003) analizan los vínculos entre los derechos humanos y la salud pública a través de una revisión bibliográfica de ciertas publicaciones relacionadas.

8 Iturríos (2002), por otro lado, muestra que la nutrición constituye un importante factor que explica la productividad rural para los agricultores pobres de la sierra peruana. Valdivia (2002d) muestra que los programas de planificación familiar afectan significativamente el nivel nutricional de los niños menores de 5 años, en tanto que Segura et al. (2002) afirman que los programas destinados a incrementar los ingresos de las personas no necesariamente llevan a reducciones en los niveles de desnutrición.

el distrito de Zorritos (Tumbes) muestra que el principal costo, cuando se mide el impacto económico del fenómeno de El Niño ocurrido en el año 1998, se asocia con la malaria, las enfermedades diarreicas agudas y las infecciones respiratorias agudas, con una participación de 42% del costo total estimado.

Otra enfermedad estudiada es la tuberculosis —y la tuberculosis multirresistente— en el Perú. Respecto de la tuberculosis, Jave (2003) afirma que durante el período 1990-1999 se han generado costos por alrededor de 1.000 millones de dólares, 26% de los cuales fueron asumidos por las familias de los enfermos. Adicionalmente, otra enfermedad poco estudiada desde el punto de vista económico es el VIH-sida. Según Kusunoki (2003), el gasto asociado a las familias para enfrentar este problema alcanza los 32 millones de dólares para los años 1999 y 2000, aunque sólo para los gastos de servicios auxiliares y de medicamentos; el presupuesto que el Estado destina a esta enfermedad es escaso y ni siquiera cubre satisfactoriamente los gastos de prevención.<sup>9</sup>

Por otro lado, hay nuevos estudios que muestran la importancia de analizar ciertos males que pueden generar discapacidades o muerte prematura, como la obesidad y el sobrepeso. Jacoby (2002) expone que, en el Perú, el sobrepeso alcanza una prevalencia de entre 40% y 60% en poblaciones urbanas, incluidos los niños; mientras que Cortez, Jacoby y Alarcón (2002) revelan que en nuestro país existe una gran relación entre la información sobre la salud y el peso de las personas. Se observa, además, que el nivel de ingreso también influye en el peso (de manera positiva para los hombres y de manera negativa para las mujeres).

Luego de haber analizado por áreas temáticas las publicaciones desarrolladas dentro del ámbito de las ciencias sociales, a continuación se muestra una propuesta de agenda de investigaciones para considerarla en los estudios futuros, con el fin de promover nuevas temáticas de análisis que contribuyan en la discusión e implementación de políticas públicas.

9 Otro estudio relacionado con el VIH-sida, pero desde una visión histórica, es el elaborado por Cueto (2001).



## 2. AGENDA

Como primer punto, es importante mencionar que de la agenda propuesta por Escobal e Iguíñiz (2000) un tema ha sido abordado extensamente: la organización del sistema de salud en su conjunto, aunque desde la perspectiva de la reforma y las políticas del sector Salud (mencionadas previamente).

### 2.1 PRODUCCIÓN DE SERVICIOS DE SALUD

Un tema sumamente importante, que fue mencionado en la agenda anterior y que no ha sido investigado, es el relativo a la producción de servicios de salud de calidad; es decir, cómo mejorar la eficiencia del personal especializado y de las instalaciones médicas. Esta producción debe estudiarse por ámbito, urbano o rural, porque es razonable pensar que alcanzar los mismos niveles de calidad implicará costos muy diferenciados. Debido a su vinculación con los temas de pobreza, es conveniente profundizar el análisis para la población rural —aún escasamente estudiada—, debido a que este ámbito mantiene características muy diferentes que las zonas urbanas y, seguramente, requerirá respuestas distintas. Es necesario indagar sobre los aspectos microeconómicos de los servicios de salud que influyen y determinan su eficiencia. ¿Cuál es el conjunto de incentivos que enfrentan los profesionales de salud? ¿A qué responden estos incentivos? ¿Cómo funcionan los hospitales? ¿Cuáles son los indicadores de desempeño? ¿Cómo medir el desempeño profesional? ¿Cuál es la variable más importante para explicar el desempeño de los profesionales? ¿Qué variables explican el desempeño de los hospitales?

### 2.2 LA PARTICIPACIÓN SOCIAL

El tema de la participación social ha sido mencionado de manera reiterada en varios de los estudios revisados. Sin embargo, no se ha analizado en detalle las formas que adopta ahora, sus características, sus limitaciones y potencialidades, y las posibles implicancias que podría tener para mejorar la eficiencia y la cobertura de los servicios de salud.

### 2.3 FLUCTUACIONES MACRO Y GASTO EN SALUD

La estabilización ante fluctuaciones macroeconómicas y reasignaciones del gasto público es un tema fundamental en la agenda. Implica responder preguntas como las siguientes: ¿Qué programas son prioritarios? Frente a una crisis económica, ¿se debe pensar en términos de programas o en términos de atención integral? ¿Qué hacer ante restricciones circunstanciales de recursos económicos y sobre la base de qué criterios priorizar actividades y proyectos? Solamente Iguíñiz (2000) ha evaluado este tema relacionándolo con la deuda externa.

### 2.4 PROGRAMAS, PROGRAMAS INTEGRALES

Es necesario realizar evaluaciones de impacto de los distintos programas de salud con el fin establecer si cumplen o no con los objetivos inicialmente planteados. Jaramillo y Parodi (2003) han hecho una primera evaluación del SEG y el SIM. Con la introducción del Seguro Integral de Salud, es necesario evaluar sus resultados.

Por otro lado, es importante investigar sobre las enfermedades de salud pública (tales como el VIH-sida, entre las principales), con el fin de encontrar mecanismos de acceso y de reducción de los costos de tratamiento para los pacientes, pues en el futuro éste puede convertirse un grave problema tanto desde el punto de vista económico como social.

### 2.5 LA ATENCIÓN DE LA POBLACIÓN NO POBRE

Dentro de este tema, se puede ubicar el siguiente conjunto de preocupaciones:

- Analizar los efectos del sistema privado de salud en el Perú (por ejemplo, las EPS) con el fin de encontrar sus debilidades y fortalezas y buscando su consolidación. Ugarte (1999); Ortiz de Zevallos, Eyzaguirre, Palacios y Pollarolo (1999); Carbajal y Francke (2000) y García (2001) han realizado los primeros estudios del tema, aunque falta profundizar más.

- Siguiendo con el tema anterior, se puede incluir la idea propuesta por Cortez (2002b) sobre la evaluación de los costos y beneficios de la creación de un fondo de salud en el que las personas no pobres contribuyan directamente con un porcentaje de su salario y el Estado aporte la contribución de los más pobres; de esta manera, se permitiría la libre elección del proveedor.

Antes de finalizar, una posible debilidad hallada respecto de la investigación en el tema de salud en el Perú es que todos los estudios se caracterizan por provenir de pocas instituciones, que están centralizadas en Lima. Las siguientes instituciones son las que han promovido la mayor cantidad de investigaciones en este campo: GRADE, Pontificia Universidad Católica del Perú, Universidad del Pacífico, Universidad Nacional Mayor de San Marcos y la Dirección Ejecutiva del CIES de manera directa. Por tanto, si se quiere resolver interrogantes locales, es necesario promover las investigaciones de los centros de investigación o universidades ubicadas en zonas distintas de Lima.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Alcázar, Lorena et al.

2000 "Salud". En Pierina Pollarolo y Gabriel Ortiz de Zevallos (eds.). *Task Forces. Agenda para la primera década*. Lima, Instituto Apoyo, pp. 11-36.

Alderman, Harold y Jesko Hentschel

2001 *With the Help of One's Neighbors: Externalities in the Production of Nutrition in Peru*. Policy Research Working Paper 2627. Washington D. C., Banco Mundial.

Aliaga, Elizabeth

2003 *Políticas de promoción de la salud en el Perú: retos y perspectivas*. Cuaderno de trabajo 4. Lima, Foro Salud-CIES.

Altobelli, Laura

2002 "Participación comunitaria en la salud: la experiencia peruana en

los CLAS". En Juan Arroyo (ed.). *La salud peruana en el siglo XXI. Retos y propuestas de política*. Lima, CIES, pp. 303-354.

Alvarado, Betty

2002 "Focalización de los recursos públicos en salud". En Juan Arroyo (ed.). *La salud peruana en el siglo XXI. Retos y propuestas de política*. Lima, CIES, pp. 41-85.

Asociación Pro Derechos Humanos, Universidad Peruana Cayetano Heredia y Flora Tristán

2003 "Vínculo entre salud pública y derechos humanos". Informe de investigación. Documento no publicado.

Arroyo, Juan

2001 "La función de gobierno, la intersectorialidad y la sociedad civil en salud". En Pedro Francke (ed.). *Políticas de salud 2001-2006. Diagnóstico y Propuesta 5*. Lima, CIES, pp. 35-94.

2000a "La reforma del sector Salud en el Perú, 1990-1998: en busca de nuevos modelos de política social". En Felipe Portocarrero (ed.). *Políticas sociales en el Perú: nuevos aportes*. Lima, Red para el Desarrollo de las Ciencias Sociales en el Perú, pp. 541-569.

2000b "La introducción de elementos de cuasi-mercado en las áreas sociales en los 90. Evaluación de los mecanismos de pago y acuerdos de gestión en el sector Salud". Programa de Investigación en Temas Económicos y Sociales 1999. Proyecto mediano 52. CIES. Documento no publicado.

Bambarén, Celso

2000 "Estimación del impacto económico de los desastres naturales en los servicios de salud". Seminario de tesis. *Revista de la Facultad de Ciencias Económicas de la UNMSM*, año 5, n.º 15, pp. 201-215.

Bardález, Carlos

2001 "Salud de la población". En Pedro Francke (ed.). *Políticas de salud 2001-2006. Diagnóstico y Propuesta 5*. Lima, CIES, pp. 165-202.

Carbajal, Juan Carlos y Pedro Francke

2000 *La seguridad social en salud: situaciones y posibilidades*. Documento de Trabajo 187. Lima, CISEPA, Pontificia Universidad Católica del Perú.

Cortez, Rafael

2002a “Salud y productividad en el Perú: nuevas evidencias”. En Rafael Cortez (ed.). *Salud, equidad y pobreza en el Perú: teoría y nuevas evidencias*. Lima, CIUP, pp. 91-126.

2002b “La equidad en el acceso y el financiamiento de los servicios de salud”. En Rafael Cortez (ed.). *Salud, equidad y pobreza en el Perú: teoría y nuevas evidencias*. Lima, CIUP, pp. 203-247.

2002c “Salud, equidad y género: el caso del Perú”. En Rafael Cortez (ed.). *Salud, equidad y pobreza en el Perú: teoría y nuevas evidencias*. Lima, CIUP, pp. 379-414.

2002d “Nutrición infantil y gasto social en el Perú”. En Rafael Cortez (ed.). *Salud, equidad y pobreza en el Perú: teoría y nuevas evidencias*. Lima, CIUP, pp. 457-501.

2002e “La nutrición de los niños en edad pre-escolar”. Programa de Investigación en Temas Económicos y Sociales 2001. Proyecto mediano 17. CIES. Documento no publicado.

Cortez, Rafael y César Calvo

1997 *Nutrición infantil en el Perú: un análisis empírico basado en las encuestas nacionales de niveles de vida 1994*. Documento de Trabajo 30. Lima, CIUP.

2002 “La demanda de servicios de salud y la focalización del gasto público: el caso de la provincia de Huaraz”. En Rafael Cortez (ed.). *Salud, equidad y pobreza en el Perú: teoría y nuevas evidencias*. Lima, CIUP, pp. 281-311.

Cortez, Rafael, Enrique Jacoby y Giovanna Alarcón

2002 “Determinantes de la obesidad y el sobrepeso en el Perú”. En Rafael Cortez (ed.). *Salud, equidad y pobreza en el Perú: teoría y nuevas evidencias*. Lima, CIUP, pp. 339-375.

Cotlear, Daniel

2000 *Peru: Reforming Health Care for the Poor*. Human Development Department. LCSHD Paper Series 57. Washington D. C., Banco Mundial.

Cruz, Miguel

2000 “Producción de los servicios de salud en los noventa”. *Revista de la Facultad de Ciencias Económicas de la UNMSM*, año 5, n.º 18, pp. 115–130.

Cueto, Marcos

2001 *Culpa y coraje: historias de las políticas sobre el VIH-sida en el Perú*. Lima, CIES-Facultad de Salud Pública y Administración de la UPCH.

Dammert, Ana Cecilia

2001 *Acceso a servicios de salud y mortalidad infantil en el Perú*. Investigaciones breves 18. Lima, CIES.

Escalante, Giovanni

2001 “Los recursos humanos en salud”. En Pedro Francke (ed.). *Políticas de salud 2001–2006*. Serie Diagnóstico y Propuesta 5. Lima, CIES, pp. 295-333.

Escobal, Javier y Javier Iguíñiz

2000 *Balance de la investigación económica en el Perú*. Serie Diagnóstico y Propuesta 1. Lima, CIES.

Ewig, Christina

2000 “Democracia diferida: un análisis del proceso de reformas en el sector Salud”. En Felipe Portocarrero (ed.). *Políticas sociales en el Perú: nuevos aportes*. Lima, Red para el Desarrollo de las Ciencias Sociales en el Perú, pp. 481-518.

Francke, Pedro

2000 “Lineamientos de políticas de salud 2001-2006”. En Pedro Francke (ed.). *Políticas de Salud 2001–2006*. Serie Diagnóstico y Propuesta 5. Lima, CIES, pp. 21-34.

Francke, Pedro (ed.)

2001 *Políticas de salud 2001-2006*. Serie Diagnóstico y Propuesta 5. Lima, CIES.

Francke, Pedro, José Castro, Rafael Ugaz y José Salazar

2002 “Análisis del presupuesto de Salud 2003”. Proyecto AIP-Análisis del Presupuesto Independiente. Lima, CIES. Documento no publicado.

Francke, Pedro y Javier Paulini

2003 “Evaluación de la ejecución del presupuesto del Ministerio de Salud del año 2002”. Proyecto AIP-Análisis del Presupuesto Independiente. Lima, CIES. Documento no publicado.

García, Luis

2001 *Reforma de la seguridad social en salud en el Perú: un análisis comparativo*. Documento de Trabajo 196. Lima, CISEPA, Pontificia Universidad Católica del Perú.

Guzmán, Alfredo

2003 *Análisis comparativo de modelos de aseguramiento público y propuesta de un sistema solidario de seguridad social en el Perú*. Cuaderno de Trabajo 3. Lima, Foro Salud-CIES.

2001 “Atención en el primer nivel”. En Pedro Francke (ed.). *Políticas de salud 2001- 2006*. Diagnóstico y Propuesta 5. Lima, CIES, pp. 203-238.

Güezmes, Ana

2002 “Políticas de reforma del sector Salud. Desafíos para la investigación”. Lima, CIES. Documento no publicado.

Iguñiz, Javier

2000 *Deuda externa y políticas de salud*. Documento de Trabajo 189. Lima, CISEPA, Pontificia Universidad Católica del Perú.

Iturríos, José

2002 “Nutrición y productividad de los agricultores peruanos pobres en los Andes peruanos”. En Rafael Cortez (ed.). *Salud, equidad y*

*pobreza en el Perú: teoría y nuevas evidencias*. Lima, CIUP, pp. 127–181.

Jacoby, Enrique

2002 “Viejos problemas y nuevas epidemias: el reto de la transición de salud en el Perú”. En Rafael Cortez (ed.). *Salud, equidad y pobreza en el Perú: teoría y nuevas evidencias*. Lima, CIUP, pp. 313–337.

Jaramillo, Miguel y Sandro Parodi

2003 “La equidad del gasto público de salud: análisis del Seguro Escolar Gratuito y del Seguro Materno Infantil”. Programa de Investigación en Temas Económicos y Sociales 2002. Proyecto mediano 27. CIES. Documento no publicado.

Jave, Oswaldo

2003 *La tuberculosis multirresistente en el Perú*. Cuaderno de trabajo 1. Lima, Foro Salud-CIES.

Johnson, Jaime

2001 “Reestructuración institucional del sector Salud”. En Pedro Francke (ed.). *Políticas de Salud 2001–2006*. Diagnóstico y Propuesta 5. Lima, CIES, pp. 95-132.

Kusunoki, Lourdes

2003 *Acceso a la atención integral de las personas viviendo con VIH-sida*. Cuaderno de Trabajo 5. Lima, Foro Salud-CIES.

Madueño, Miguel, Jorge Alarcón y César Sanabria

2003 *Análisis de la brecha entre oferta y demanda de servicios de salud para la programación de la inversión sectorial de mediano plazo*. Lima, Partners for Health-USAID.

Ortiz de Zevallos, Gabriel, Hugo Eyzaguirre, Rosa María Palacios y Pierina Pollarolo

1999 *La economía política de las reformas institucionales en el Perú: los casos de educación, salud, y pensiones*. Red de Centros de



Investigación. Working paper R-348. Washington D. C., Banco Interamericano de Desarrollo.

Pascó-Font, Alberto y Jaime Saavedra

2002 *Reformas estructurales y bienestar. Una mirada al Perú de los noventa*. Lima, GRADE.

Palomino, José

2001 “Los servicios hospitalarios en el Perú”. En Pedro Francke (ed.). *Políticas de Salud 2001–2006*. Serie Diagnóstico y Propuesta 5. Lima, CIES, pp. 239-294.

Petrera, Margarita

2002 “Financiamiento en salud”. En Juan Arroyo (ed.). *La salud peruana en el siglo XXI. Retos y propuestas de política*. Lima, CIES, pp. 87–139.

Pollarolo, Pierina

2000 “La reforma del sector Salud”. En Roberto Abusada, Fritz Du Bois, Eduardo Morón y José Valderrama (eds.). *La reforma incompleta*. Lima, Universidad del Pacífico-Instituto Peruano de Economía, pp. 299–334.

Portocarrero, Augusto

2000 “Perú: redistribución del gasto público en salud” (seminario de tesis). *Revista de la Facultad de Ciencias Económicas de la UNMSM*, año 5, n.º 17, setiembre, pp. 233-247.

Sanabria, César

2002 “La demanda por servicios de salud. Una aproximación teórica”, *Revista de la Facultad de Ciencias Económicas de la UNMSM*, año 7, n.º 21, pp. 151-170.

2000 “Inequidad en la política de salud en el Perú. Perspectivas”, *Revista de la Facultad de Ciencias Económicas de la UNMSM*, año 5, n.º 16, pp. 107–128.

1999 “Propuesta metodológica para estudiar el impacto económico de la malaria en el Perú”, *Revista de la Facultad de Ciencias Económicas de la UNMSM*, año 4, n.º 12, pp. 137–157.

Sánchez-Griñán, María Inés

2002 “Hacia una política nutricional en el Perú”. En Juan Arroyo (ed.). *La salud peruana en el siglo XXI. Retos y propuestas de política*. Lima, CIES, pp. 355- 408.

Segura, José, Cecilia Montes, Maria Elena Hilario, Patricia Asenjo, Giovanna Baltasar

2002 *Pobreza y desnutrición infantil*. Lima, Prisma.

Ugarte, Mayen

1999 *Reducción de sobrecostos y eficiencia en el mercado de la salud pública*. Serie Estudios 1999-045. Lima, Instituto Peruano de Economía.

Ugarte, Óscar

2001 “Descentralización en salud”. En Pedro Francke (ed.). *Políticas de Salud 2001- 2006*. Serie Diagnóstico y Propuesta 5. Lima, CIES, pp. 133-164.

Ugarte, Óscar y José Antonio Monje

2000 “Equidad y reforma en el sector Salud”. En Felipe Portocarrero (ed.). *Políticas sociales en el Perú: nuevos aportes*. Lima, Red para el Desarrollo de las Ciencias Sociales en el Perú, pp. 572-614.

Valdivia, Martín

2002a *Acerca de la magnitud de la inequidad en salud en el Perú*. Documento de Trabajo 37. Lima, GRADE.

2002b “Public Health Infrastructure and Equity in the Utilization of Out-patient Health Care Services in Peru”. *Health Policy and Planning* 17 (Suppl. 1), pp. 12–19.

2002c “Evolución de la equidad en el acceso a servicios de salud 1994-1997”. En Rafael Cortez (ed.). *Salud, equidad y pobreza en el Perú: teoría y nuevas evidencias*. Lima, CIUP, pp. 249–280.

2002d “Planificación familiar y salud materno-infantil en el Perú: ¿una cuestión de número o de momento?”. Programa de Investigación en Temas Económicos y Sociales 2001. Proyecto mediano 24. CIES. Documento no publicado.

2000 “Sensibilidad de la demanda por servicios de salud ante un sistema de tarifas en el Perú: precios versus calidad”. Programa de Investigación en Temas Económicos y Sociales 1999. Proyecto mediano 34. CIES. Documento no publicado.

Valdivia, Martín y Edmundo Murrugarra

2000 *Morbilidad autorreportada y los retornos a la salud para los varones urbanos en el Perú: enfermedad versus incapacidad*. Documento de Trabajo 31. Lima, GRADE.

Valdivia, Martín y Jorge Mesinas

2002 *Evolución de la equidad en salud materno-infantil en el Perú. ENDES 1986, 1991-1992, 1996 y 2000*. Serie Investigaciones 4. Lima, INEI-Centro de Investigación y Desarrollo.

Vargas, Manuel

2002 “Acceso y uso racional de medicamentos en el Perú”. En Juan Arroyo (ed.). *La salud peruana en el siglo XXI. Retos y propuestas de política*. Lima, CIES, pp. 141-184.

Vera, José Carlos

2003 *Cobertura y financiamiento del Seguro Integral de Salud*. Cuaderno de Trabajo 2. Lima, Foro Salud-CIES.

## BIBLIOGRAFÍA ADICIONAL

Alcázar, Lorena y Raúl Andrade

1999 *Transparencia y rendición de cuentas en hospitales públicos: el caso peruano*. Red de Centros de Investigación. Working paper R-383. Washington D. C., Banco Interamericano de Desarrollo.

Cortez, Rafael (ed.)

2002 *Salud, equidad y pobreza en el Perú: teoría y nuevas evidencias*. Lima, CIUP.

Francke, Pedro

2000 *Impacto económico de la malaria en el Perú*. Documento de Trabajo 185. Lima, CISEPA, Pontificia Universidad Católica del Perú.

## CAPÍTULO 7

# Regulación, privatización y concesiones

---

La convocatoria al sector privado para realizar las inversiones necesarias con el fin de brindar servicios públicos y operar infraestructura constituye una de las características principales del modelo económico de la década pasada. Las significativas cantidades de recursos necesarios para dichas tareas, las posibilidades de rentabilidad privada (que no tienen la educación, la salud ni la administración de justicia) y los fracasos observados en la gestión de empresas públicas convierten al sector privado en el agente principal para la provisión de servicios públicos e infraestructura. En estos casos, el Estado debe velar por limitar los posibles abusos de poder de mercado, por el cumplimiento de los requisitos de calidad del servicio y condiciones de competencia (acceso abierto a instalaciones esenciales) y, en general, por el cumplimiento de los compromisos acordados en los contratos que otorgaron el derecho de concesión. Es el campo de la regulación *ex ante* de los organismos reguladores de servicios públicos —Organismo Supervisor de la Inversión Privada en Telecomunicaciones (OSIPTEL), Organismo Supervisor de la Inversión Privada en Energía (OSINERG), Organismo Supervisor de la Inversión Privada en Infraestructura de Transporte de Uso Público (OSITRAN), Superintendencia Nacional de Servicios de Saneamiento (SUNASS)—.

Otro ámbito regulatorio, el de la llamada regulación *ex post*, es aquel encargado a la agencia de competencia, en nuestro caso, al Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual (INDECOPI). Éste vela por que los mercados funcionen en un marco de libre y leal competencia; por ejemplo, mediante la eliminación

de barreras a la entrada y a la salida del mercado, el suministro de la información adecuada a los consumidores, la lealtad en las condiciones de competencia para que los resultados dependan de los méritos de los productos y la protección de los derechos de propiedad intelectual.

Desde 1998 en adelante, el proceso de privatización y concesiones prácticamente quedó parado. Como señalan Pascó-Font y Saavedra (2002), esta parálisis puede explicarse por el cambio de prioridades del gobierno de Fujimori hacia una segunda reelección, que, junto con la crisis económica, generó una crisis mayúscula en el Perú. El poco dinamismo de la tasa de crecimiento económico mostró, en varios casos, los límites de los marcos regulatorios que convocaron a la inversión privada con la garantía de tarifas que debían pagar todos los consumidores.

La investigación sobre el tema de alguna manera ha reflejado esta parálisis, excepto para los sectores más dinámicos que convocaron en mayor medida a la inversión privada —energía y telecomunicaciones— y también para las investigaciones financiadas por el CIES. Asimismo, se cuenta con estudios sobre casos específicos. Este balance se ordena según los siguientes temas: mecanismos regulatorios, participación ciudadana, organismos reguladores, balance de los procesos de privatización, casos específicos y, finalmente, la agenda de investigación.

## 1. BALANCE

### 1.1 INSTRUMENTOS REGULATORIOS: ENFOQUES SECTORIALES

Uno de los temas principales que ha preocupado a los investigadores en el campo de la regulación ha sido el diseño y discusión de las políticas de regulación para los servicios públicos. De los diferentes sectores, el que ha suscitado mayor interés ha sido el de la energía eléctrica.

Para este sector, los estudios se refieren a los mecanismos de fijación de tarifas en las empresas generadoras (De la Cruz y García, 2000; Bonifaz, 2001) y en general (Bonifaz, 2001; De la Cruz y García, 2001), así como al incentivo a la competencia en el sector de transmisión (De la Cruz y García, 2001).

En el caso de las tarifas, la principal preocupación de los investigadores ha consistido en cómo mejorar los mecanismos de regulación existen-

tes. La regulación de las tarifas debería permitir un equilibrio entre el mejoramiento de la eficiencia de las empresas (a distintos niveles), el aumento de la competencia en los sectores y la consolidación de un mercado atractivo para nuevos inversionistas. Dichos estudios proponen una serie de modificaciones al procedimiento de fijación de las tarifas en las etapas de generación y transmisión.

Adicionalmente, Macroconsult (2001), en un informe elaborado para la Comisión de Tarifas Eléctricas (CTE), muestra la evolución del sector y de las tarifas eléctricas para el período 1993-2000, lo que puede constituir un estudio de balance del sector eléctrico durante dichos años. Por otro lado, Aguilar (2003) proporciona un análisis de precios, desde el punto de vista de los consumidores, con el fin de identificar los factores que explican las elevadas tarifas si se las compara internacionalmente.

Respecto de los incentivos a la competencia, los autores señalan la necesidad de que este mercado funcione sobre la base de las señales generadas por el mercado y no tanto por otro tipo de criterios.

El Departamento de Economía de la Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP), en el marco de un proyecto de colaboración con el Massachusetts Institute of Technology (MIT), ha publicado varios trabajos de Paul Joskow que discuten temas regulatorios del sector eléctrico en Estados Unidos. En el caso del marco institucional, Joskow (1999) plantea la importancia que poseen los procesos de reforma institucional para permitir una adecuada competencia entre los diversos operadores. El autor señala la necesidad de desarrollar reformas que posibiliten diluir las relaciones de control en el sector, sean verticales u horizontales.

Para el caso de la telefonía, uno de los principales estudios es el de estimación de la demanda de servicios telefónicos preparado por Pascó-Font, Fry y Gallardo (1999) como producto de una consultoría solicitada por OSIPTEL. Los resultados de este trabajo contienen la estimación de las elasticidades de demanda para los diversos servicios telefónicos (fijo local, larga distancia nacional, larga distancia internacional) y constituyen un aporte importante a nivel teórico y empírico.

El estudio realizado por Oscátegui (2001) constituye otro esfuerzo de adaptación al lenguaje académico de una consultoría, contratada en este caso por la Defensoría del Pueblo. En este estudio, el autor discute los niveles de competencia en el sector de telecomunicaciones y, por otro lado, el papel del organismo regulador; sugiere una serie de cam-

bios, como por ejemplo mayores niveles de rendición de cuentas (*accountability*) y transparencia e independencia en las decisiones del organismo regulador.

El trabajo de Alcázar y Pollarolo (2000) presenta un interesante enfoque comparativo sectorial entre telecomunicaciones y energía, sobre un instrumento regulatorio generalmente pasado por alto por los economistas, cual es el de los mecanismos de solución de controversias entre empresas.

Finalmente, Alcázar, Lixin y Zuluaga (2000) analizan la situación de la provisión del sistema de agua potable y alcantarillado en Lima, las condiciones para realizar una reforma del sector saneamiento y las razones por las cuales no se lograron aplicar dichas reformas en el Servicio de Agua Potable y Alcantarillado de Lima (SEDAPAL).

## 1.2 LOS ORGANISMOS REGULADORES. SEMEJANZAS Y DIFERENCIAS

Una constante expresada a lo largo de los distintos estudios (Távora et al., 1998, Alcázar y Pollarolo, 2000) es la falta de coherencia del marco regulatorio en su conjunto. Esta incoherencia se expresaba, por ejemplo —y los autores en su momento lo notaron con precisión—, en el hecho de que cada organismo regulador estaba sujeto a reglas y normas distintas respecto al nivel y nombramiento de su presidente y directorio. Dichas normas tenían que ver, en primer lugar, con su grado de independencia frente al Poder Ejecutivo. Por ejemplo, el presidente del directorio de OSIPTEL podía ser removido de su cargo sólo por el presidente de la República. En cambio, el presidente de OSINERG podía ser removido sin ningún tipo de justificación. Finalmente, el presidente de la SUNASS, a diferencia de los anteriores, estaba comprendido dentro del personal de confianza del entonces Ministerio de la Presidencia, por lo que su remoción resultaba sumamente sencilla.

Otro hecho que demostraba las inconsistencias entre los diversos marcos regulatorios es el referido a la capacidad normativa de los distintos organismos reguladores (Távora et al., 1998; Alcázar y Pollarolo, 2000). Mientras que OSIPTEL posee la capacidad de emitir una serie de normas administrativas, OSINERG no poseía dicha capacidad y tampoco la SUNASS. Éste podría ser uno de los casos en los que la investigación notó limitacio-

nes que luego fueron corregidas desde la política pública, con la promulgación, en julio de 2000, de la Ley Marco de Organismos Reguladores, que iguala los niveles y procedimientos de nombramiento para los presidentes y directores, y homogeneiza las funciones y facultades de los organismos reguladores.

En su momento, Alcázar y Pollarolo (2000) notaron la existencia de una superposición de competencias entre los diferentes organismos con responsabilidad en la regulación y supervisión del sector eléctrico: CTE, OSINERG, INDECOPI y la Dirección General de Electricidad (DGE). Nuevamente, la Ley Marco normó la incorporación de la CTE en OSINERG.

### 1.3 PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LOS ORGANISMOS REGULADORES

Se discute también el papel de la ciudadanía en los procesos de regulación de las empresas públicas. Távara et al. (1998) tratan explícitamente este tema, trayendo a colación los distintos arreglos institucionales vigentes en los diversos organismos reguladores.

Quizá lo más sobresaliente en este tema sean las diferentes normas y reglas entre los distintos organismos. Por ejemplo, en el directorio de OSIPTEL los usuarios, a través de las respectivas asociaciones, tenían un representante. En cambio, en los casos de OSINERG y SUNASS, la participación de los consumidores no estaba regulada y dependía de la voluntad de los funcionarios de turno. Desde el año de publicación de Távara et al. (1998), la participación ciudadana en los diferentes organismos reguladores cambió significativamente: en 1998 se eliminó al representante de los usuarios en el OSIPTEL; en julio de 2000 se promulga la Ley Marco que homogeneiza la composición de los directores. Ya en el Gobierno de Transición, en 2001, se promulga una norma que abre la puerta a la constitución de comités consultivos de usuarios; y, finalmente, se promulga la norma sobre los procedimientos de fijación de tarifas que exigen la convocatoria y realización de audiencias públicas. Nos falta conocer la efectividad de esta participación, cómo se compara con la participación ciudadana normada para la consulta de los estudios de impacto ambiental en otros sectores, y los requisitos de participación informada.



#### 1.4 BALANCE DE LOS PROCESOS DE PRIVATIZACIÓN

El balance de los procesos de privatización ha tenido como eje las transformaciones experimentadas por las empresas ante el cambio en su propiedad y las modificaciones en los niveles de bienestar experimentados por los consumidores, así como algunos otros actores influidos por los procesos de privatización. En líneas generales, se afirma que los procesos de privatización han tenido impactos positivos en la mejora de la eficiencia de las empresas privatizadas, así como en la calidad de los servicios que brindan.

Los investigadores dan cuenta de que los avances en el terreno de la privatización y concesión han sido muchos. Sin embargo, dichos progresos han tenido desigual alcance en los distintos sectores (Torero, 2002; Alcázar, 2003, Távora et al., 1998). Por un lado, tenemos sectores, como el de telefonía, que han sido totalmente privatizados, mientras que otros como el agua y el saneamiento siguen en manos del Estado, a través del Poder Ejecutivo (SEDAPAL) o de las municipalidades (para las empresas de saneamiento en el resto del Perú).

Autores como Torero (2002) han señalado la preeminencia absoluta de las empresas privatizadas sobre las estatales cuando se compara su eficiencia. Los costos de las empresas privatizadas tienden a converger con los de las empresas privadas del sector correspondiente. Esta eficiencia se alcanza con menores niveles de empleo. Torero y Pascó-Font (2000) y Torero (2002) encuentran que si bien hay importantes ganancias de bienestar como resultado de la privatización, la distribución de éstas es negativa para los antiguos usuarios de los servicios y muy positiva para los usuarios nuevos, precisamente aquellos que se benefician con la nueva y expandida cobertura del servicio.

Desde una perspectiva un poco más teórica, Gallardo (2000) busca explorar una serie de temas ligados a la privatización de monopolios naturales. Entre las conclusiones a las que llega el autor se señalan los factores que permiten que el gobierno peruano haya optado por privatizar determinadas empresas. Para Gallardo, el gobierno se inclina a privatizar empresas en las que los consumidores son menos sensibles a altas tarifas (o aquellas en las que los consumidores tienen más dinero), como es el caso de los teléfonos y de la energía eléctrica; en cambio, allí donde el

público es muy sensible a las alzas en los precios (como en el caso del agua potable), el gobierno se abstendrá de privatizar. Esta última idea también es expresada por Alcázar, Xu y Zuluaga (2000) acerca de por qué no se privatizó SEDAPAL.

Gallardo plantea que para subsanar los déficit de credibilidad, el gobierno optó por la utilización de contratos-ley. Si bien este tipo de contratos permitió generar credibilidad frente a los posibles inversionistas, el mencionado instrumento también volvió más rígidos los marcos regulatorios, lo que generó una serie de ineficiencias. Una conclusión similar es alcanzada por Barrantes, Tamayo, Távora y Zavala (2000 y 2003).

Finalmente, en 2003, el Instituto Peruano de Economía publicó un estudio que mide la brecha de inversión en infraestructura, así como la productividad de la economía peruana.

## 1.5 CASOS ESPECÍFICOS

### 1.5.1 *El caso de PetroPerú*

Pese a este balance positivo del proceso de privatización, autores como Manco señalan los magros resultados obtenidos con la privatización de la empresa estatal PetroPerú y sus empresas subsidiarias. Manco (1999a) afirma que el esquema de privatización resultó absolutamente deficiente. El potencial poder regulador de la empresa estatal fue reducido al ser vendidas las estaciones de servicios de que disponía.

Otro tema puesto en el tapete por Manco es la rentabilidad de la empresa estatal. El autor afirma que los montos obtenidos por única vez como resultado del proceso de privatización de los diversos activos de PetroPerú (y sus subsidiarias) resultan similares a los ingresos proyectados que hubiera obtenido la empresa estatal en su conjunto, en el período comprendido entre 1991 y 1998, de no haber sido privatizada.

Finalmente, se precisa que si bien las privatizaciones han aportado, en líneas generales, aumentos en el bienestar social, los consumidores siguen teniendo una serie de problemas, como la tarifa, la calidad en el servicio, los mecanismos de reclamos, etcétera.

### *1.5.2 La concesión del puerto de Matarani*

Otro sector investigado ha sido el de los puertos, específicamente el caso de la concesión del puerto de Matarani. Alcázar (2003) y Alcázar y Lovatón (2003) señalan que, en líneas generales, la concesión del mencionado puerto ha permitido al Estado obtener una serie de ingresos por los montos pagados, así como por los impuestos generados. Ha permitido, también, la obtención de ganancias por parte de la empresa concesionaria, así como el aumento de los niveles de eficiencia del puerto de Matarani, con la consecuente reducción de los costos.

Sin embargo, no todo ha sido positivo en esta concesión. A corto plazo, los niveles de empleo han decaído. Se ha producido un descenso en los salarios y un aumento de la jornada laboral. También han sido perjudicados los usuarios intermedios de las instalaciones portuarias. La concesión del puerto ha permitido que la empresa ganadora (el Grupo Romero) haya realizado un proceso de integración vertical, en detrimento de los usuarios intermedios, los cuales brindan servicios a los usuarios finales.

Alcázar (2003) plantea la necesidad de compensar a los sectores perjudicados en los procesos de concesión. Asimismo, afirma que en estos procesos se necesitan procesos y marcos transparentes.

### *1.5.3 Efectos de la telefonía pública en áreas rurales*

El estudio realizado por Galdo (2000) da cuenta de los beneficios sociales de la expansión de la telefonía pública en las comunidades rurales. El mencionado estudio demuestra que se pueden diseñar esquemas de subsidio mínimos, maximizando los beneficios sociales. La expansión de la telefonía rural reduce los gastos de las familias más pobres, al permitirles reemplazar el uso de medios de comunicación alternativos (que reportan mayores costos) por el de la telefonía.

### *1.5.4 Posibilidades y mecanismos de concesión de infraestructura de carreteras*

Se han realizado una serie de estudios (Bonifaz, 1999; Bonifaz, Urrunaga y Vásquez, 2001; Bonifaz, Urrunaga y Wakeham, 2002) enfocados en el

intento de otorgar concesiones de carreteras desarrollado en la segunda mitad de la década de los noventa. Se analizan los esquemas de concesión planteados en el año 1997, así como otras alternativas posibles. Entre las principales fallas del proceso desarrollado, los investigadores critican la falta de estabilidad en el marco institucional brindado por el Estado.

Se han discutido opciones como la concesión de tramos rentables junto con tramos no rentables, la posibilidad de dar en concesión los tramos rentables por separado y otorgar subsidios directos a los tramos no rentables.

Además, se han analizado los distintos mecanismos a través de los cuales podría constituirse un fondo que permita expandir la red vial en nuestro país. Dicho fondo podría estar compuesto por los recursos obtenidos por el Impuesto Selectivo al Consumo a los combustibles o a partir de los dineros resultantes de las tasas cobradas por la expedición de los brevets, entre otras opciones.

## 1.6 LA REGULACIÓN *EX POST*

En el Perú, la regulación *ex post* está a cargo del INDECOPI. Este organismo, como parte del apoyo que debe brindar a las comisiones técnicas que toman decisiones, cuenta con una Gerencia de Estudios Económicos que ha producido un conjunto de estudios importantes sobre el funcionamiento de los mercados en los cuales estaba en duda la vigencia de una competencia leal. Es bueno notar que no sólo se brinda apoyo a las comisiones técnicas sino, además, a diversas entidades públicas que lo soliciten. Por ejemplo, un trabajo reciente se relaciona con la promoción de la inversión privada en el Perú a través de la formulación de un conjunto de propuestas normativas que buscan fortalecer ciertos derechos de los inversionistas privados, solicitado por el anterior Ministerio de Industria, Turismo, Integración y Negociaciones Comerciales Internacionales (MITINCI) (INDECOPI, 2002).

Complementariamente, la Comisión de Libre Competencia también ha desarrollado diversos estudios importantes; los más notorios se centran en el sector eléctrico peruano. Así, algunos tratan sobre los siguientes puntos: 1) competencia en el mercado de energía eléctrica de clientes

libres (INDECOPI, 1999a) y 2) los efectos de la Ley 27239 sobre la competencia en el sector eléctrico —ley en la que se modifican diversos artículos de la Ley de Concesiones Eléctricas— (INDECOPI, 1999b).

Finalmente, otra contribución significativa de la Gerencia de Estudios Económicos ha sido la producción de documentos que analizan la presencia e impacto de las empresas públicas y la normatividad en distintos mercados.<sup>1</sup> Entre éstos, un documento interesante corresponde a los incentivos a la competencia y la regulación de monopolios, en el que se describen las más importantes acciones desarrolladas por el INDECOPI: principales casos de concertación de precios, de competencia desleal del Estado y principales estudios de mercado, entre otros (INDECOPI, 2003).

## 2. AGENDA

Al plantear la agenda vigente, Escobal e Iguíñiz (2000) indicaron que faltaba mucho por hacer en este tema. El balance presentado muestra que se han realizado progresos significativos, pero quedan todavía temas por abordar.

### 2.1 VISIÓN COMPARATIVA DE LOS MARCOS REGULATORIOS

Hasta ahora no se ha intentado realizar una evaluación comparativa de los marcos regulatorios de los distintos sectores, que utilizan de manera diferenciada los instrumentos de regulación. Uno de los temas por investigar sería la conveniencia o no de contar con marcos regulatorios homogéneos entre sectores. En esta área pueden encontrarse estudios que busquen responder a las siguientes preguntas: ¿Son adecuados los mecanismos vigentes de fijación de tarifas? ¿Se están implementando de manera eficiente? ¿Dan los incentivos necesarios para la expansión de la cobertura? Los mecanismos de acceso a la infraestructura, ¿son pertinentes para la viabilidad de las empresas y la continuidad del servicio para el usuario?

1 La Gerencia de Estudios Económicos del INDECOPI tiene la función de realizar estudios sobre las diversas consultas que le formulan otros organismos públicos respecto de temas de su competencia. Dichos informes pueden encontrarse en el siguiente enlace: <http://www.indecopi.gob.pe/transparencia/informesyconsultas.asp>.

## 2.2 LAS CONCESIONES

Respecto de las concesiones, y en la línea de los estudios de Bonifaz, Urrunaga y Vásquez (2001), es importante conocer las alternativas de financiamiento para el desarrollo de los diferentes tipos de infraestructura. Es necesario realizar un estudio detallado de los contratos y la distribución de riesgos que contienen, lo que puede hacerse a través de la investigación de casos concretos, como el preparado por Alcázar (2003) para el puerto de Matarani. Otro punto importante es analizar si son viables socialmente los mecanismos que los nuevos proyectos de concesión están implementando. Éste es el caso del proyecto de la Hidroeléctrica Yuncán, de la concesión del Proyecto de Irrigación de Olmos y del recientemente creado Fondo Camisea.

## 2.3 PARTICIPACIÓN CIUDADANA

Otra línea de investigación importante, y que vincula lo económico con lo político y social, es la realización de estudios que propongan los mecanismos más efectivos para que los consumidores participen en los organismos reguladores. Estas investigaciones podrían incluir preguntas sobre las herramientas más efectivas para fortalecer la participación de los consumidores y vincular esta discusión a los temas de construcción de democracia a través de la participación ciudadana en los organismos del Estado. ¿Cuáles son los mecanismos más efectivos para lograr una participación ciudadana informada en el proceso regulatorio? Estudios de este tipo contribuirán a mejorar la situación de otros sectores, como el minero, que parece no resolver todavía el problema de legitimidad frente a la población.

## 2.4 ACCESO A SERVICIOS PÚBLICOS Y EXCLUSIÓN

Un tema fundamental de investigación en esta área son las medidas adecuadas para ampliar la cobertura de los servicios públicos. No se conocen estudios que evalúen la efectividad de los marcos regulatorios para que el Perú alcance niveles de cobertura consistentes con su nivel de ingreso per cápita. ¿Cuán efectivo es el Fondo de Compensación Social Eléctrica (FOSE)?

¿Qué niveles de exclusión o filtración presenta? ¿Cuán efectivo ha sido el Fondo de Inversión en Telecomunicaciones (FITEL) ¿Qué mecanismos pueden diseñarse para ampliar la cobertura de los servicios de saneamiento?

## 2.5 SERVICIOS PÚBLICOS Y BIENESTAR

Si bien ya se cuenta con varias investigaciones que muestran estadísticamente los resultados de los procesos de privatización, no existen estudios que, desde una perspectiva multidimensional, examinen los beneficios de los procesos de privatización, y cómo son percibidos por los ciudadanos. Estudios de este tipo podrían ampliar las nociones de “bienestar”, ensanchando la perspectiva de análisis para ir más allá de los cálculos puramente econométricos.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Alcázar, Lorena

2003 *La concesión de los puertos en el Perú: ¿quién ganó y quién perdió con la concesión del puerto de Matarani?* Lima, CIES-GRADE. Informe de avance.

Alcázar, Lorena, Lixin Colin Xu y Ana María Zuluaga

2000 *Institutions, Politics, and Contracts: The Attempt to Privatize the Water and Sanitation Utility of Lima, Peru*. World Bank Policy Research Working Paper 2478. Washington D. C., Banco Mundial.

Alcázar, Lorena y Pierina Pollarolo

2000 *La regulación y el manejo de controversias de los sectores de telecomunicaciones y electricidad: un análisis institucional comparativo*. Documento de Trabajo 5. Lima, Instituto Apoyo.

Alcázar, Lorena y Rodrigo Lovatón

2003 *La concesión de los puertos en el Perú: ¿quién ganó y quién*

*perdió con la concesión del puerto de Matarani?* Lima, CIES-  
GRADE-Instituto Apoyo. Informe final.

Aguilar, Giovanna

2003 *El sistema tarifario del servicio público de electricidad. Una evaluación desde el punto de vista de los usuarios.* Documento de Trabajo 224. Lima, Departamento de Economía de la Pontificia Universidad Católica del Perú.

Barrantes, Roxana, Gonzalo Tamayo, José Távora y Verónica Zavala

2003 “Las privatizaciones en una época de reforma estructural. El caso peruano”. En Alberto Chong y José Miguel Sánchez (eds.). *Medios privados para fines públicos. Participación privada en infraestructura en América Latina.* Washington D. C., Banco Interamericano de Desarrollo, pp. 179-250.

2000 *Determinantes de los arreglos contractuales en la participación privada en infraestructura: el caso peruano.* Research Network Working Paper R-390. Washington D. C., Banco Interamericano de Desarrollo.

Bonifaz, José Luis

2001 *Distribución eléctrica en el Perú: regulación y eficiencia,* Diagnóstico y Propuesta 3. Lima, CIES-GRADE.

1999 “Concesión de infraestructura en el Perú: recomendaciones a la luz de la teoría de las subastas”. *Apuntes 44,* Lima, CIUP, pp. 3-21.

Bonifaz, José Luis, Roberto Urrunaga y Jéssica Vásquez

2001 *Financiamiento de infraestructura en el Perú: concesión de carreteras.* Documento de Trabajo 37. Lima, CIUP.

Bonifaz, José Luis, Roberto Urrunaga y Jennifer Wakeham

2002 *Financiamiento privado e impuestos: el caso de las redes viales en el Perú.* Documento de Trabajo 48. Lima, CIUP.

De la Cruz, Ricardo y Raúl García

2001 *Problemática de la actividad de transmisión de energía y opciones de políticas.* Lima, Macroconsult.



2000 *Mecanismos de competencia en generación y su impacto en la eficiencia de la industria eléctrica*. Lima, Macroconsult.

Escobal, Javier y Javier Iguíñiz

2000 *Balance de la investigación económica en el Perú*. Serie Diagnóstico y Propuesta 1. Lima, Consorcio de Investigación Económica y Social.

Galdo, Virgilio

2000 *Telefonía pública en áreas rurales: identificación y cuantificación de los beneficios privados y sociales*. Lima, GRADE.

Gallardo, José

2000 *Privatización de los monopolios naturales en el Perú: economía política, análisis institucional y desempeño*. Documento de Trabajo 188. Lima, Departamento de Economía de la Pontificia Universidad Católica del Perú.

INDECOPI

2002 *Una contribución al fortalecimiento del marco normativo de promoción a la inversión privada en el Perú*. Documento de Trabajo 001-2002. Lima, Gerencia de Estudios Económicos del INDECOPI. Disponible en <http://www.indecopi.gob.pe/upload/transparencia/documentosdetrabajo/DocTrabajo012002.pdf>.

1999a *Competencia en el mercado de clientes finales de energía eléctrica no sujetos a regulación de precios*. Documento preparado por Santiago Dávila. Lima, Secretaría Técnica de la Comisión de Libre Competencia. Disponible en <http://www.indecopi.gob.pe/tribunal/clc/informes/mercadoclienteslibres.asp>.

1999b *Efectos de la Ley 27239 sobre la competencia en el sector eléctrico*. Documento de trabajo 004-2000. Lima, Secretaría Técnica de la Comisión de Libre Competencia. Disponible en <http://www.indecopi.gob.pe/upload/clc/informes/efectosley27239.doc>.

Instituto Peruano de Economía

2003 *La brecha en infraestructura. Servicios públicos, productivi-*

*dad y crecimiento en el Perú*. Lima, Instituto Peruano de Economía.

Joskow, Paul

1999 *Introduciendo la competencia en las industrias de redes reguladas: de las jerarquías a los mercados en el sector de la electricidad*. Documento de Trabajo 173. Lima, Departamento de Economía de la Pontificia Universidad Católica del Perú.

Macroconsult

2001 *Informe de situación de las tarifas eléctricas 1993–2000*. Lima, Comisión de Tarifas Eléctricas.

Manco, Jorge

1999a “Balance de la privatización en hidrocarburos”, *Revista de la Facultad de Ciencias Económicas de la UNMSM* 13, Lima, Facultad de Ciencias Económicas de la UNMSM, pp. 35-54.

1999b “Regulación o libre mercado. Economía política en el mercado de combustibles”, *Revista de la Facultad de Ciencias Económicas de la UNMSM* 11, Lima, Facultad de Ciencias Económicas de la UNMSM, pp. 33-54.

Oscátegui, José

2001 *Informe sobre la competencia y regulación en los servicios públicos de telecomunicaciones*. Documento de Trabajo 195. Lima, Departamento de Economía de la Pontificia Universidad Católica del Perú.

Pascó-Font, Alberto y Jaime Saavedra

2002 *Reformas estructurales y bienestar. Una mirada al Perú de los noventa*. Lima, GRADE.

Pascó-Font, Alberto, José Gallardo y Valery Fry

1999 “La demanda residencial de telefonía básica en el Perú”, *Telecomunicaciones* 4, Lima, OSIPTEL-GRADE, p. 125.

Távora, José, Giovanna Aguilar y José Oscátegui

1998 *Perú. Regulación de los servicios públicos domiciliarios. Una*

*mirada desde los consumidores*. Santiago de Chile, Programa Consumidores y Servicios Públicos en América Latina (CONSUMIPAL), Oficina Regional para América Latina y el Caribe.

Torero, Máximo

2002 *Impacto de la privatización sobre el desempeño de las empresas en el Perú*. Documento de Trabajo 41. Lima, GRADE.

Torero, Máximo y Alberto Pascó-Font

2000 *Impacto social de la privatización y de la regulación de los servicios públicos en el Perú*. Documento de Trabajo 35. Lima, GRADE.

## BIBLIOGRAFÍA ADICIONAL

Bonifaz, José Luis

1999 “La controversia entre la Comisión de Tarifas Eléctricas y las empresas de distribución de energía eléctrica de Lima Metropolitana: un enfoque de teoría de juegos”. *Apuntes* 45, Lima, CIUP, pp. 65-81.

Bonifaz, José Luis y Martha Rodríguez

1999 *El sector de distribución eléctrica del Perú. Regulación y eficiencia*. Lima, CIES-CIUP.

Bonifaz, José Luis y Daniel Santín

2000 “Eficiencia relativa de las empresas distribuidoras de energía eléctrica en el Perú: una aplicación del análisis envolvente de datos (DEA)”. *Apuntes* 47, Lima, CIUP, pp. 111-138.

Gallardo, José

1999 *Disyuntivas en la teoría normativa de la regulación: el caso de los monopolios naturales*. Documento de Trabajo 164. Lima, Departamento de Economía de la Pontificia Universidad Católica del Perú.

INDECOPI

2003 Incentivo a la competencia y regulación de monopolios. Informe 37-2003/GEE. Lima, Gerencia de Estudios Económicos del INDECOPI. Lima. Disponible en <http://www.indecopi.gob.pe/bvirtual/inftec/2003/i03037.pdf>.

Manco, Jorge

2000 “Regulación, medio ambiente y canon petrolero”. *Revista de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad Nacional Mayor de San Marcos* 16. Lima, Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad Nacional Mayor de San Marcos, pp. 35-58.

Paz, Jorge y Rafael Ugaz

2001 *Efectos de la regulación del sistema privado de pensiones*. Lima, Pontificia Universidad Católica del Perú.

Torero, M., S. K. Chowdhury y V. Galdo

2003 “Willingness to Pay for the Rural Telephone Service in Bangladesh and Peru”. *Information Economics and Policy* 15 (3), pp. 327-361.

Trivelli, Carolina e Hildegardi Venero

2002 *Propuesta metodológica para consignación de costos de programas de agua y saneamiento en zonas rurales*. Documento de Trabajo 120. Lima, Instituto de Estudios Peruanos.

## CAPÍTULO 8

# Medio ambiente y recursos naturales

---

Desde el balance preparado por Escobal e Iguñiz (2000) los trabajos sobre medio ambiente y recursos naturales han profundizado en el conocimiento empírico y ya no solamente en la presentación de los principales modelos del marco teórico de análisis. Asimismo, y por los problemas encontrados en la creciente oposición de las poblaciones al desarrollo de proyectos de explotación de recursos naturales que afectan su modo de vida, se ha trabajado y publicado sobre los esfuerzos y mecanismos para mejorar la participación ciudadana.

En este tema, como en ningún otro, se hace evidente la importancia de los recursos externos para financiar los esfuerzos de investigación. Una parte importante de los estudios reportados en este balance proviene de los resultados del proyecto Sustainable Environmental and Natural Resource Management (SENREM), financiado por la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID).

Actualmente, se han logrado conocer con mayor detalle los recursos naturales y la biodiversidad de los que se dispone, sus potencialidades y sus problemas. Por otro lado, se han empezado a evaluar los problemas ambientales que afectan al país.

## 1. BALANCE

### 1.1 INFORMACIÓN BÁSICA SOBRE LOS RECURSOS NATURALES Y EL MEDIO AMBIENTE

En el Perú, dos instituciones están comprometidas en el esfuerzo de compilar estadísticas sobre el medio ambiente y los recursos naturales. El Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI), institución pública,<sup>1</sup> y el Instituto Cuánto, de carácter privado, publican anualmente las estadísticas relevantes. Este último dedica cada edición de *El medio ambiente en el Perú* a un tema en particular, incluyendo así no solamente los números sino también importantes contribuciones sobre el asunto elegido, preparadas por especialistas. Así, para el año 2000, el tema central fue el recurso agua, en el que se incluyeron diversas investigaciones relacionadas con este tema, tales como la biodiversidad acuática, la desglaciación andina, la problemática del río Rímac y del lago Titicaca y los efectos del fenómeno de El Niño, entre otros. Se incluyeron, al mismo tiempo, estadísticas de los recursos hídricos y, finalmente, se analizaron diversos aspectos de la legislación ambiental local.

Para el año 2001, la temática principal fue la diversidad biológica, pero también se analizaron los avances en diversos asuntos ambientales y sus respectivas tendencias. El análisis conceptual, las potencialidades, las amenazas y la identificación de los actores involucrados en el tema de la diversidad biológica peruana contribuyen a reconocer la situación de esta materia. Respecto de los asuntos ambientales, los aspectos analizados van desde el consumo racional de energía hasta los desastres naturales, pasando por estudios referidos al agua, la calidad del aire, el deterioro ambiental de las zonas urbanas y la problemática de los suelos en el Perú.

El tema elegido en *El medio ambiente en el Perú* para el año 2002 es la contaminación del aire y la calidad de la atmósfera: datos, legislación, opciones de política, cambio climático y deterioro de la capa de ozono. Adicionalmente, se actualizan los datos de la publicación previa

1 INEI publica libros electrónicos. Mayor información puede obtenerse en <http://www.inei.gov.pe/biblioinei.htm>, en la sección de medio ambiente.

sobre agua dulce y zona marino-costera, ambiente urbano, desastres naturales, diversidad biológica, energía, gestión ambiental, legislación ambiental y suelos.

Otro aporte importante es el liderado por la Comunidad Andina de Naciones (CAN). En el año 2003 se publicó el *Geo Andino* (Galarza y Gómez, 2003) que, tal como el Informe Ambiental del Consejo Nacional del Ambiente (CONAM), utiliza la metodología del Global Environmental Outlook (GEO), que permite realizar comparaciones entre países. Así, la situación ambiental es clasificada en:

- a) Indicadores de contexto (económicos, sociales —demografía, educación, salud—, políticos, legales).
- b) Frente verde (tierra, bosques, biodiversidad, áreas naturales protegidas turismo, agua dulce, recursos marino-costeros y recursos pesqueros).
- c) Frente marrón (áreas urbanas —territorio, agua, aire, áreas verdes, residuos sólidos—, contaminación pesquera, contaminación minera, contaminación manufacturera, desastres naturales y antropogénicos —cambio climático, movimientos telúricos, El Niño—).
- d) Frente azul (certificación ambiental, ecoetiquetado, conciencia ambiental).

El documento también contiene una presentación de la política ambiental peruana, ordenada según los instrumentos nacionales utilizados y los acuerdos ambientales globales y regionales.

La ventaja de la metodología del GEO, aparte de permitir comparaciones regionales, es que se concentra, para cada tema, en tres aspectos fundamentales: estado, causas y agenda en marcha y pendiente. Este ejercicio se realiza para cada indicador, de tal modo que se cuenta con una visión panorámica de los asuntos pendientes en materia ambiental. Este documento representa un importante ejercicio de consolidación de información y debate sobre sus alcances para orientar la política pública.

Finalmente, el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) (2002) publica un aporte en el que se determinan las potencialidades, a nivel departamental, de los recursos naturales (el estudio incluye los recursos minerales, vegetales y animales).

## 1.2 LOS RECURSOS NATURALES EN GENERAL

Tavera (2001) analiza la evolución de las corrientes comerciales y sus impactos ambientales en el Perú. La estructura del comercio exterior peruano no ha mejorado respecto de la dinámica internacional: aún se concentra en productos primarios de bajo valor agregado. En el mundo, la concentración asciende a 20%, mientras que en el Perú es 70%. Las industrias ambientalmente sucias, según la clasificación del Banco Mundial, alcanzan 59,3% del total de las exportaciones peruanas. Asimismo, se identifican los departamentos más importantes por su contribución a las exportaciones tradicionales. Se examina la incidencia del comercio —tanto de las exportaciones como de las importaciones— en el agua y en el aire. Finalmente, los sectores turístico y forestal son los que exhiben el mayor potencial.

Bean y Glave (2000) compilan un conjunto de estudios que examinan el comportamiento de la explotación de recursos específicos en el Perú y el Canadá, así como una visión global de la relación entre la tasa de explotación de recursos naturales y las tasas de crecimiento de una economía, encontrando una relación inversa.

Pulgar-Vidal (2002) realiza un balance de los recursos naturales y la lucha contra la pobreza desde una aproximación legal. En este documento, el autor discute inicialmente la relación entre la pobreza y el círculo vicioso que se genera con la explotación de los recursos naturales. Por otro lado, analiza diversos temas como el centralismo en la toma de decisiones, la gestión participativa, el ordenamiento territorial, el aprovechamiento y el canon de los recursos naturales. Además, incluye el tema de las comunidades indígenas y la debilidad institucional del CONAM.

Chirinos y Ruiz (2002) discuten, desde el punto de vista jurídico, la conveniencia de otorgar concesiones para el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales. En ese trabajo, Barrantes (2002) investiga sobre la naturaleza del canon por recursos naturales. En el Perú, el canon no corresponde al concepto de renta de escasez, que se entiende como el pago por el recurso no extraído. En esa medida, no retribuye al dueño del recurso (la nación). El caso más particular se presenta en la minería, ya que el canon se calcula sobre la base del impuesto a la renta que pagan las empresas. De esta manera, si la empresa genera utilidades, paga por este concepto; si no, no se encuentra obligada. Pueden, así, darse casos



en los que se extraen importantes cantidades de mineral y las localidades involucradas no reciben nada a cambio.

Pulgar-Vidal (2002) complementa, desde la concepción legal, la idea anterior, indicando que “los pagos que se hacen por la explotación de ellos [los recursos naturales] no constituyen la retribución económica a que se refiere la Ley de Recursos Naturales”, pues ésta señala que “todo aprovechamiento de recursos naturales por particulares da lugar a una retribución económica que se determina por criterios económicos, sociales y ambientales” (Pulgar-Vidal, 2002, p. 63).

### 1.3 RECURSOS ESPECÍFICOS

Los estudios sobre determinados recursos naturales se han enfocado, principalmente, en forestales, pesqueros y de suelos.

El sector forestal ha sido objeto de interesantes investigaciones. Con el apoyo de la Fundación Mac Arthur, el CIES financió la realización de investigaciones sobre la implementación de la política forestal en Bolivia, Ecuador y Perú. Los tres países se encuentran en diferentes estados del proceso de implementación de políticas de ordenamiento forestal y convocatoria a la inversión privada. La experiencia reciente de las concesiones forestales en el Perú muestra que el financiamiento es un factor limitante para su sostenibilidad. Como parte de los concursos de proyectos medianos del CIES, el Instituto de Investigaciones de la Amazonía Peruana (IIAP) se encuentra desarrollando una investigación que también busca evaluar la política forestal actual, pero desde la perspectiva alternativa de cuestionar el mecanismo de concesiones e involucrar más a las poblaciones locales en el proceso.

Hidalgo (2003)<sup>2</sup> también contribuye en el análisis del sector forestal. Ella resume esquemáticamente el proceso por el que ha transitado este sector. Analiza las modificaciones legales implementadas, las características principales del nuevo sistema forestal y los nuevos actores (concesio-

2 Esta investigación corresponde a la ponencia presentada en la décima reunión del Seminario Permanente de Investigación Agraria (SEPIA X), realizada en Pucallpa. En el futuro, se publicará junto con otras investigaciones.

narios); asimismo, expone varias recomendaciones con el fin de lograr mejores resultados económicos positivos y sostenibles.

También desde la perspectiva de la Amazonía andina, el libro que editan Aramburú y Bedoya (2003) contiene varios trabajos que aportan en el conocimiento de los procesos de ocupación y uso del bosque en los países que comparten Amazonía andina: Ecuador, Bolivia, Colombia, Brasil, Perú y Venezuela. Algunos de los artículos incorporados muestran que una de las causas principales de la deforestación es la tala asociada a la migración o colonización, más que al crecimiento poblacional (Castro, 2003; Perz, Aramburú y Bremner, 2003), idea complementada por Bedoya (2003), quien indica que la apertura de tierras —para cultivos legales como el cacao, en las zonas cocaleras— es un factor adicional para la deforestación.

Smith y Pinedo (2002) publican una compilación que, desde la antropología, coloca en la palestra artículos teóricos clásicos sobre el manejo de bienes comunes (Ostrom, Hardin, entre otros), que son complementados por resultados de investigaciones de manejo comunitario de bosques y lagos en la Amazonía. Las investigaciones tienen carácter etnográfico y presentan con gran detalle las maneras de manejar estos recursos por parte de comunidades de nativos y de ribereños. Se presentan cuatro estudios de caso sobre manejo de recursos pesqueros en el Perú y en el Brasil, y otros tres estudios de caso sobre manejo de bosques en el Perú y Bolivia. Las investigaciones detallan las maneras en las cuales estas comunidades se organizan colectivamente para aprovechar los recursos, las reglas que imponen, los factores externos que las condicionan, la relación con los mercados y el propio funcionamiento de los ecosistemas.

Respecto del sector pesquero, las políticas que se han venido aplicando se basan en dos instrumentos clásicos: las vedas y las cuotas globales de extracción. Estas políticas han generado una situación insostenible, pues se han incrementado sustancialmente las flotas pesqueras, así como su capacidad de almacenaje con el fin de capturar “primero” el recurso marino. Ante esto, el estudio de Hidalgo (2002) es importante, pues evalúa y propone la incorporación de las cuotas individuales de pesca (CIP) como instrumento de política. Estas CIP constituyen el derecho que se otorga a cada pescador “a capturar una determinada cantidad o porcentaje de una o más especies, en una zona específica y durante un tiempo definido” (p. 55).

Gonzales de Olarte y Trivelli (1999)<sup>3</sup> emprendieron un estudio exhaustivo para responder a la siguiente pregunta: “¿Por qué no se usan más de 100.000 hectáreas de andenes en un país con escasez relativa de tierras de cultivo y con problemas de erosión en los Andes?” (Gonzales de Olarte y Trivelli, 1999, p. 12). Responder esta pregunta es el primer objetivo de la investigación. El uso de los andenes es diferenciado según regiones y depende de varios factores: mano de obra y mercados laborales, mercados crediticios, alternativas a la agricultura y uso de la tierra en general, disponibilidad de tierras fuera de la de los andenes.

El segundo objetivo es averiguar si es posible, a través de la recuperación de andenes, encontrar una vía para el desarrollo rural, al incrementar los activos de los pobres. Esta vía solamente es viable bajo ciertas condiciones: en la lógica campesina de subsistencia y con apoyo de financiamiento, o mediante la participación estatal, que recupera la inversión pública en plazos largos y con tasas de descuento bajas, y les da carácter de bien público a los andenes. Es inversión riesgosa y de baja rentabilidad. Aquí se abre un camino para el reconocimiento de los servicios ambientales que puedan contribuir con financiamiento para la reconstrucción de andenes.

El estudio se enmarca en el reconocimiento de un nuevo entorno: mercados abiertos, reducción del rol del Estado en la economía y una mayor sensibilidad sobre los bienes y servicios ambientales. Se resaltan, así, los servicios ambientales que las terrazas proporcionan: retención de aguas, menor erosión, mejora de microclimas y del paisaje. Éste es un campo de investigación, así como el diseño de los mecanismos institucionales para efectuar estas transacciones.

El tercer objetivo apunta a averiguar cuán bondadoso es el marco institucional vigente en lo que se refiere a brindar los incentivos para la construcción o recuperación de andenes. Se requiere un marco adecuado para el acceso al crédito, la transferencia de tecnología y el funcionamiento de las organizaciones, así como de los mercados de productos y factores.

Los autores afirman que, por sí misma, la recuperación de andenes no es la panacea para el desarrollo rural. Podría ser parte de “una estrate-

3 El especial detalle con el que presentamos este estudio se debe a su importancia metodológica.

gia con programas que ayuden a combinar los factores de producción y que permitan a los campesinos acceder a ellos” (Gonzales de Olarte y Trivelli, 1999, p. 185).

#### 1.4 ANÁLISIS DE PROBLEMAS ESPECÍFICOS REFERENTES A LA TEMÁTICA AMBIENTAL

Algunos de los estudios específicos referentes a la problemática ambiental han sido sistematizados en las publicaciones anuales del Instituto Cuánto. Por ejemplo, en *El medio ambiente en el Perú* para el año 2000, al abordar los problemas del agua, se ha investigado acerca de la posibilidad de que ésta escasee en zonas con alta densidad poblacional —como la ciudad de Lima— y se ha abordado la pregunta de cómo afrontar el problema (Chang, 2000; Noriega, 2000). Asimismo, Gutiérrez (2000) ha indagado sobre el deterioro que sufre el lago Titicaca —generado por la erosión del suelo, la disminución de la superficie acuática, entre otros factores— y plantea algunas alternativas que pueden revertir la situación en un horizonte de 20 años. Asimismo, Lagos (2000) analiza el comportamiento del fenómeno de El Niño y afirma que predecirlo es importante para la sociedad, pues de esta manera se reduciría el impacto negativo y se aprovecharían los efectos positivos del evento.<sup>4</sup>

En *El medio ambiente en el Perú* del año 2002, Korc (2003) evalúa la calidad del aire y manifiesta que la contaminación atmosférica se ha elevado sustancialmente. Según el autor, las principales fuentes móviles son las generadas por el parque automotor, y las principales fuentes estacionarias son generadas por los sectores minero, manufacturero y pesquero.

Respecto de los sectores pesquero y manufacturero, Galarza (2003) analiza sus respectivas problemáticas ambientales. Sobre el primero, señala que a pesar de que tiene un sistema regulatorio ambiental, éste no prioriza el principal contaminante, las aguas de bombeo, cuyo tratamiento contribuiría a mejorar la eficiencia del sector. El estudio concluye que la

4 Un libro que complementa el citado es el editado por Morales y Canziani (2000), quienes recopilan estudios acerca del impacto del fenómeno de El Niño en el norte peruano principalmente desde una visión arqueológica.

incorporación de actividades ambientales<sup>5</sup> permite incrementar la productividad, obtener mayores ingresos y recuperar la inversión en el corto plazo. Específicamente, afirma:

[E] beneficio adicional que obtiene el productor de la inversión en actividades ambientales representa aproximadamente un 5% adicional sobre el valor de sus exportaciones totales (Galarza, 2003, p. 92).

Sobre el sector industrial, la misma investigadora expresa que éste se caracteriza por presentar niveles de contaminación bastante elevados; los más importantes son los de las industrias de alimentos, papel, pinturas, sustancias químicas y caucho, tanto por los contaminantes industriales que estas industrias emiten como por los productos y sustancias que utilizan en sus procesos. Sin embargo, el sistema regulatorio aún es incipiente y los organismos encargados de ello son débiles.<sup>6</sup>

## 1.5 VALORIZACIÓN DE BIENES Y SERVICIOS AMBIENTALES

Brack (2000) describe y enumera cualitativamente los diversos beneficios de la diversidad biológica que posee el Perú. El autor afirma que ésta es uno de los recursos más importantes del país, pues su “importancia económica actual reside en la dependencia de la humanidad de los recursos vivos” y, por otro lado, su “importancia económica potencial se expresa en el creciente desarrollo de nuevos productos e industrias cuya fuente son los recursos genéticos, las especies de flora y fauna y los microorganismos” (Brack, 2000, p. 448).

Complementariamente, Portilla (2002) discute las diversas fuentes de valor de la biodiversidad:

- 5 Entendida como “la implementación completa de los tres subprocesos que se requieren para el tratamiento del agua de bombeo: recuperación de sólidos, captación de grasas y la conducción de los residuos mar adentro sin perjudicar el ambiente” (Galarza, 2003, p. 75).
- 6 Más aún, la autoridad ambiental ha centrado su atención para la gestión ambiental en cuatro subsectores: papel, cemento, cerveza y curtiembre (Korc, 2003), que no necesariamente son los más contaminantes.

- Bosques amazónicos. Se identifican los recursos forestales maderables y no maderables.
- Explotación de flora y fauna silvestres.
- Recursos biológicos medicinales.
- Mercado de carbono.
- Canjes de deuda por naturaleza.

En varios casos, se ofrecen cifras de las estadísticas oficiales y de experiencias de otros países. En estricto, lo propuesto constituye la primera fase para realizar ejercicios específicos de valoración.

Por otro lado, como parte de las actividades del proyecto Conservación y Manejo de la Diversidad Biológica y Ecosistemas Frágiles (Biofor), financiado por USAID, se convocó a un concurso de becas de investigación sobre la valoración económica de la diversidad biológica y los servicios ambientales. Éste fue el primer esfuerzo, relativamente masivo, de realizar ejercicios de valoración de bienes y servicios ambientales utilizando las técnicas desarrolladas por la teoría económica. Los resultados de esas investigaciones están contenidos en el volumen editado por Glave y Pizarro (s. f.). Los editores han agrupado las contribuciones en tres temas: los ejercicios de valoración de captura y fijación de carbono; la valorización de áreas naturales protegidas y recursos marino-costeros; y otras aplicaciones que incluyen valorizar el paisaje cafetero, las praderas altoandinas, los bosques naturales y la compensación por daño ambiental.<sup>7</sup>

Otro estudio relacionado con la valorización de servicios ambientales es el efectuado por Gonzales (2001), en el marco de los proyectos de investigación financiados por el CIES. Este autor estima el valor económico para el manglar San Pedro-Sechura, ubicado en el departamento de Piura, a través del método de valorización contingente. Así, la disposición por pagar estimada por persona es de 2,5 dólares anuales como valor de uso indirecto por actividades de turismo o recreación en el manglar. Complementariamente, el autor realiza un análisis del costo-beneficio de declarar al manglar área natural protegida y encuentra que el valor actual

7 El Proyecto Biofor realizó una segunda convocatoria de becas de investigación, pero los resultados de estos estudios aún no han sido publicados.

neto por hectárea es positivo y fluctúa entre 2.351 y 1.588 dólares, según el costo de capital asumido.

Finalmente, Loyola (s. f.) muestra otro ejercicio de valorización contingente para la Reserva Nacional de Paracas. El autor evalúa la disponibilidad de pago de los encuestados con dos tipos de preguntas: abiertas —en las que directamente se les pregunta su voluntad de pagar— y dicotómicas simples —en las que se les pregunta si están dispuestos o no a pagar cierto monto por el bien por valorar—. Así, según las preguntas abiertas, el autor estima que la disponibilidad de pago asciende a 3,6 dólares, en tanto que con las variables dicotómicas dicho pago varía entre 3,52 y 5,98 dólares.

#### 1.6 LA DIMENSIÓN LOCAL Y HUMANA DEL PROBLEMA AMBIENTAL Y DE EXPLOTACIÓN DE RECURSOS NATURALES

Nuevamente, dentro de los esfuerzos del Proyecto SENREM, Cuánto y USAID publicaron, en 2002, los resultados de la Quinta Encuesta sobre Medio Ambiente en el Perú (Cuánto, 2002b). La contaminación aparece en un bajo cuarto lugar en el ranking sobre los problemas principales en el Perú (con sólo 2,7%). El conocimiento de prácticamente tres cuartas partes de la población respecto a este tema es todavía inadecuado. La participación de ésta en actividades que mejoren la calidad del entorno es escasa. Los resultados brindan un panorama sobre el nivel de conocimiento que tienen las personas acerca de los problemas ambientales. Si bien este conocimiento es mayor en lo que respecta al agua, el aire, la flora y la fauna, los ciudadanos no reconocen como tales algunos problemas ambientales —la erosión o salinización de suelos, por ejemplo—, lo cual puede asociarse con el bajo nivel de difusión que se realiza sobre estos asuntos, más aún si las personas no perciben ni al gobierno ni a las ONG dedicadas al medio ambiente como promotores de la prevención y conservación del medio ambiente. Finalmente, la población se reconoce como la principal culpable de los problemas ambientales. Sin embargo, piensa que no es la llamada a solucionarlos.

Por otro lado, Pulgar-Vidal (2000) realiza un diagnóstico sobre la evaluación de impacto ambiental en el Perú. El estudio indica que esta

evaluación no se ha institucionalizado como un proceso. Solamente se utiliza el estudio de impacto ambiental (EIA), que es parte de la evaluación. De este modo, se desconocen los elementos distintivos: carácter previo, instrumento de planificación, afectar el proceso de toma de decisiones y promover su naturaleza participativa. Se mencionan también las preocupaciones del sector empresarial: respetar el principio de ventanilla única, reconocimiento de las autoridades competentes, uso de instrumentos económicos, reconocimiento del silencio administrativo positivo. El enfoque es legal y también se examinan cuatro EIA de proyectos específicos: Teleférico Machu Picchu, LarcoMar, Antamina y Lucchetti.

Según la legislación peruana, toda evaluación de impacto ambiental debe promover la participación de los pobladores. Así, por ejemplo, debe encontrarse disponible para el público en general y debe realizarse una audiencia pública en una localidad cercana al proyecto, entre otras condiciones. Sin embargo, el carácter participativo sólo se genera en la etapa de revisión del estudio, mas no en la fase de elaboración (Pulgar-Vidal y Aurazo, 2003). Estos autores profundizan, entre muchos casos de otros países, el análisis de dos casos específicos del Perú: Antamina y Tambogrande.

En el caso de Tambogrande, se encontraron graves negligencias en la evaluación ambiental. Así, “[l]os estudios preliminares al EIA, hechos por la minera canadiense [...] son extremadamente mediocres” (Pulgar-Vidal y Aurazo, 2003, p. 183) si se los compara con los requisitos de la autoridad ambiental británica y, además, los “estudios son menos objetivos de lo que se sostiene [...] los resultados son inexactos o sobremanera optimistas cuando se los compara con la realidad” (Pulgar-Vidal y Aurazo, 2003, p. 183).

Una breve descripción del caso de Tambogrande puede encontrarse en Alvarado (2002). Según dicha autora, otro problema, ahora por parte del Estado, es la centralización de la toma de decisiones para la explotación minera, ya que no involucra las decisiones y prioridades sociales, económicas y culturales de la población local.

El tema del impacto ambiental mencionado en los párrafos anteriores se relaciona principalmente con la discusión de proyectos nuevos o próximos a ejecutarse. Sin embargo, también pueden generarse conflictos con actividades ya en marcha. Éste es uno de los temas estudiados por Churats, Escalante y Laats (2002), quienes analizan los conflictos



existentes entre empresas y comunidades, así como entre las mismas comunidades. Los autores estudian y describen, principalmente desde una visión antropológica, algunos conflictos ocurridos en el Cuzco, concentrándose en ciertos recursos —minería, agua, tierras agrícolas, pastos y bosques—. <sup>8</sup> Según estos autores, la resolución de conflictos mediante un manejo alternativo —negociación, mediación y conciliación— varía dependiendo de ciertas variables: 1) los agentes involucrados —si hay una empresa, es probable que ésta tenga mayor poder que una comunidad—; 2) la organización de la comunidad; 3) la calidad de los líderes o encargados; y 4) la participación de los organismos no estatales.

#### 1.7 POSIBILIDADES DE CRECIMIENTO DESDE LA PERSPECTIVA DEL DESARROLLO SOSTENIBLE

El Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico (CIUP) ha emprendido un significativo esfuerzo para publicar los resultados de los estudios que son contratados por diferentes entidades. La ventaja de estos estudios es que proponen medidas concretas que los sectores público y privado pueden implementar para abordar los problemas discutidos.

Galarza, Gómez y Gonzales (2002) publican un trabajo que responde a un objetivo muy concreto: identificar sectores y actividades claves que tengan potencial de desarrollo sostenible. La sostenibilidad comprende, así, tres dimensiones:

- Económica: crecimiento, uso de conocimiento y promoción de tecnología, generación de divisas.
- Social: fortalecer la sociedad civil, fomentar la descentralización, promover efectos multiplicadores.
- Ambiental: reducir el deterioro ambiental, fomentar el uso adecuado de recursos.

8 Uno de los casos estudiados corresponde al relacionado con la minera BHP Tintaya con la comunidad Tintaya Marquiri. “Básicamente el conflicto es por la tierra” en donde “un 40% de ellos [los comuneros] usan los terrenos, que antes les pertenecían, para realizar sus actividades agrícolas y sobre todo para el pastoreo” (Churats, Escalante y Laats, 2002, p. 38).

Con estos criterios, se identifican cuatro sectores económicos que tienen un significativo potencial para el desarrollo sostenible: agroindustria, turismo, diversidad biológica y biotecnología, e infraestructura. Para cada uno de ellos, se discuten las dimensiones de sostenibilidad señaladas con el fin de justificar la selección. Se ofrece un panorama de cada sector respecto de “dotación y potencialidad, función del Estado y políticas, instrumentos y mecanismos, función del sector privado, y actividades específicas por desarrollar” (Galarza, Gómez y Gonzales, 2002, p. 48). Asimismo, se discuten los beneficios directos e indirectos, así como los principales beneficiarios. El documento es útil para la formulación de políticas públicas en el largo plazo.

Por su parte, Vásquez e Injoque (2003) cuestionan la visión que considera al ecoturismo como la panacea para el desarrollo, esperando que éste promueva el manejo para la conservación de los recursos y ofrezca un potencial importante de generación de ingresos para las poblaciones involucradas. El caso estudiado es el de Loreto. La investigación busca responder a la siguiente pregunta: ¿Ha desarrollado Loreto las ventajas competitivas para convertirse en un modelo para el desarrollo de la política turística en el Perú? Los autores explican:

El presente estudio es una cadena de argumentos basados en lo que el trabajo de campo permitió ver in situ en Loreto: la falta de un entorno competitivo que estimule al sector público y privado a insertar el ecoturismo en la vitrina nacional (Vásquez e Injoque, 2003, p. 9).

El trabajo ofrece información de primera mano sobre oferta y demanda, así como entrevistas para la construcción de la respectiva matriz de fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas, también conocida como FODA.

Los autores encuentran un pobre desempeño, ya que la oferta en general no ha variado en 50 años. Observan muy pocas mejoras, pero concluyen que no se cuenta con un entorno competitivo adecuado para incentivar la innovación: ni el sector público ni el sector privado han cumplido su papel. Los autores identifican, asimismo, el *cluster* del ecoturismo en Loreto. Finalmente, se brindan recomendaciones para definir las funciones de cada tipo de actor (público o privado).

El tercer trabajo dentro de esta línea es el de Galarza, Gómez y Gonzales (2003), que investigaron sobre el potencial del gas licuado de petróleo como combustible, en el marco de las preocupaciones asociadas al calentamiento global.

El Consejo Nacional del Ambiente (CONAM) enmarcó los proyectos del uso del gas licuado de petróleo en taxis y el de eficiencia energética y reconversión de calderas como alternativas que podrían ser consideradas como proyectos del Mecanismo de Desarrollo Limpio o MDL (Galarza, Gómez y Gonzales, 2003, p. 17).

Se estudió la demanda y la oferta, así como las posibilidades de financiamiento que den los incentivos necesarios para la conversión. Se identificaron las principales dificultades que enfrentaría la implementación del sistema: “legislación incompleta y marco institucional poco coordinado”; “insuficiente información sobre las ventajas y cuidados para el adecuado funcionamiento de la tecnología propuesta”; “falta de sistemas de difusión y capacitación de esta tecnología, tanto en el nivel de usuarios como en el de proveedores de servicios técnicos” (Galarza, Gómez y Gonzales, 2003, p. 11).

El estudio está motivado por la preocupación por reducir las emisiones de contaminantes de los vehículos automotores —plomo, monóxido de carbono, óxidos de nitrógeno, material particulado y oxidantes fotoquímicos—, que tienen efectos negativos sobre la salud de las personas.

Los resultados del estudio muestran la potencialidad de desarrollo de este mercado, los beneficios económicos para los usuarios y la significativa contribución para mejorar la calidad del ambiente.

Lo que falta, dicen los autores, es decisión política.

## 2. AGENDA

### 2.1 SOBRE EL CONOCIMIENTO DE LOS RECURSOS NATURALES Y DE LA CALIDAD DEL MEDIO AMBIENTE

Es importante que se continúe con los esfuerzos de monitoreo de la situación de los recursos naturales y del medio ambiente. De particular relevancia es el enfoque que ha adoptado el Instituto Cuánto, que se concentra en un tema específico y lo desarrolla con estudios que profundizan el

conocimiento. Otro reto para los economistas es superar el enfoque individual por recursos y adoptar uno que tome en cuenta las interrelaciones entre ellos y que, sobre esa base, genere información.

## 2.2. LA VALORIZACIÓN DE LOS SERVICIOS AMBIENTALES

Un elemento fundamental para la formulación de las políticas sobre medio ambiente y recursos naturales es conocer el monto de recursos perdidos por su manejo de corto plazo. Una manera de obtener este conocimiento es a través de los ejercicios de valorización de bienes y servicios ambientales. Existen muchas críticas sobre las metodologías que se utilizan. Probablemente, entonces, uno de los temas por estudiar es la validez de dichas metodologías en contextos de poca generalización de intercambios y del mercado.

Al mismo tiempo, es creciente la utilización de estas técnicas en contextos de reconocimiento de daños y responsabilidad frente a éstos. ¿Cuánto cuesta el daño a las fuentes de agua?, ¿cuánto cuesta deforestar un bosque? son algunas de las preguntas que podrían responderse mediante estos ejercicios.

La valorización de los servicios ambientales también contribuirá al desarrollo de mercados de estos servicios. Éste es un elemento de incentivo de alto poder para la internalización del daño ambiental.

## 2.3 INCENTIVOS PARA MITIGAR LA CONTAMINACIÓN

Otro tema importante para introducir explícitamente el medio ambiente en la agenda de políticas es conocer las herramientas disponibles y la efectividad de éstas para reducir la contaminación. Paralelamente, es importante investigar sobre las dificultades para implementar dichas medidas. ¿Es factible aplicar un sistema de cargos de contaminación en la pesquería del Perú? ¿Quién gana y quién pierde? ¿Bajo qué condiciones sería razonable introducir un sistema de cargos por contaminación en la industria peruana? ¿Cuál sería el tratamiento para la pequeña empresa y microempresa? ¿Cómo incentivar que se mejoren las unidades de transporte público, responsables de buena parte de la contaminación del aire en las ciudades?

## 2.4. GESTIÓN AMBIENTAL Y PARTICIPACIÓN CIUDADANA

En la medida en que la calidad de la vida humana se ve afectada, es razonable que se evalúe el impacto de cualquier proyecto de desarrollo y que la población que se verá potencialmente perjudicada tenga algo que decir sobre la manera de recibir o reducir ese impacto. Un tema en el cual las ciencias sociales deben estar en condiciones de aportar son los mecanismos de participación ciudadana en la gestión ambiental y en el desarrollo de proyectos de inversión. ¿Cómo lograr una participación ciudadana informada?

Otra línea de trabajo en las ciencias sociales son los estudios de caso sobre cómo han funcionado las comisiones ambientales regionales en torno a la forma en que estas experiencias pueden ser utilizadas para abordar otros temas transversales.

Por otra parte, no se conoce cuán importantes han sido las evaluaciones de impacto ambiental (EIA) y los programas de adecuación y manejo ambiental (PAMA) como herramientas de gestión ambiental, particularmente para aquellos sectores productivos, como la minería y la industria, en los que han sido más utilizados.

## 2.5 PROBLEMAS AMBIENTALES ESPECÍFICOS

Los efectos económicos de la contaminación urbana, en sus diferentes aspectos —aire, agua, residuos sólidos—, no han sido suficientemente estudiados. ¿Cuánto ahorraríamos en salud pública si se redujera la contaminación del aire o del agua?

En forma similar, los efectos del cambio climático han sido escasamente investigados. ¿Cuáles son los efectos locales del cambio climático? ¿Cómo se pueden mitigar estos efectos? ¿Cuánto costaría hacerlo?

## 2.6. INCENTIVOS PARA EL MANEJO ÓPTIMO DE LOS RECURSOS NATURALES

Debe seguir investigándose el acceso a los recursos, la vulnerabilidad de éstos y su relación con la pobreza, aquellos que Pulgar-Vidal (2002) describió como círculo vicioso, con miras a generar políticas públicas adecuadas para el contexto local. ¿Cómo hacer más eficiente el uso de los recursos

naturales? ¿Cómo establecer mecanismos efectivos de distribución del canon que sean percibidos como legítimos por la población? ¿Conviene establecer las regalías en todos los sectores que explotan recursos naturales? ¿Cómo combinar una política de regalías con la política de canon? ¿Cuáles serán los efectos sobre la tasa de crecimiento económico?

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Alvarado, Gina

2002 "Recursos naturales y políticas públicas en el conflicto agrominero de Tambogrande". En Manuel Pulgar-Vidal, Eduardo Zegarra y Jaime Urrutia (eds.). *Perú: El problema agrario en debate. SEPIA IX*. Lima, SEPIA-CIES-Care Perú (Puno)-Oxfam, pp. 148-179.

Aramburú, Carlos y Eduardo Bedoya (eds.)

2003 *Amazonía: procesos demográficos y ambientales*. Lima, CIES.

Barrantes, Roxana

2002 "Aspectos económicos en la investigación sobre la concesión como instrumento jurídico para el aprovechamiento de los recursos naturales. El canon de recursos naturales". En Carlos Chirinos y Manuel Ruiz. *Concesiones sobre recursos naturales: una oportunidad para la gestión privada*. Lima, Sociedad Peruana de Derecho Ambiental, pp. 125-153.

Bean, Donald y Manuel Glave (eds.)

2000 *Recursos naturales y desarrollo. Un diálogo canadiense latinoamericano*. Lima, CIES.

Bedoya, Eduardo

2003 "Las estrategias productivas y el riesgo entre los cocalleros del valle de los ríos Apurímac y Ene". En Carlos Aramburú y Eduardo Bedoya (eds.), (2003) pp. 119-153.

Brack, Antonio

2000 "Diversidad biológica y mercados". En Isabel Hurtado, Carolina Trivelli y Antonio Brack (eds.). *Perú: El problema agrario en debate. SEPIA VIII*. Lima, SEPIA-Institut de Recherche pour le Développement-ITDG, pp. 443-501.

Castro, Gonzalo

2003 “Perspectivas para la conservación de la biodiversidad en la región amazónica andina”. En Carlos Aramburú y Eduardo Bedoya (eds) (2003), pp. 87-102.

Chang, Luis

2000 “El agua como fuente de conflicto y desperdicio en la cordillera y la costa”. En *Cuánto* (2000), pp. 11-16.

Chirinos, Carlos y Manuel Ruiz (eds.)

2002 *Concesiones sobre recursos naturales: una oportunidad para la gestión privada*. Lima, Sociedad Peruana de Derecho Ambiental.

Churats, Juan, Carmen Escalante y Henkjan Laats

2002 *El impacto social ambiental del manejo alternativo de conflictos sobre recursos naturales en la zona andina del Perú*. Cuzco, Centro Bartolomé de Las Casas.

Cuánto

2000 *El medio ambiente en el Perú. Año 2000*. Lima, Instituto Cuánto.

2002a *El medio ambiente en el Perú. Año 2001*. Lima, Instituto Cuánto.

2002b *Quinta encuesta nacional de medio ambiente: Resumen*. Lima, Instituto Cuánto.

2003 *El medio ambiente en el Perú. Año 2002*. Lima, Instituto Cuánto.

Escobal, Javier y Javier Iguíñiz

2000 *Balance de la investigación económica en el Perú*. Lima, Serie Diagnóstico y Propuesta 1. Lima, CIES.

Galarza, Elsa

2003 “La legislación ambiental y el costo de hacer negocios: las industrias pesquera y manufacturera en el Perú”. En Corporación Andina de Fomento. *Competitividad y contaminación industrial en la región andina*. Quito, Corporación Andina de Fomento, pp. 73-119.

Galarza, Elsa y Rosario Gómez

2003 *Geo Andino 2003: perspectivas del medio ambiente*. Lima, Comunidad Andina.

Galarza, Elsa, Rosario Gómez y Luis Ángel Gonzales

2002 *Ruta hacia el desarrollo sostenible del Perú*. Documento de Trabajo 47. Lima, CIUP.

2003 *Implementación de tecnologías limpias en el Perú: el uso de GLP en taxis*. Documento de trabajo 53. Lima, CIUP.

Glave, Manuel y Rodrigo Pizarro (eds.)

s. f. *Valoración económica de la diversidad biológica y servicios ambientales en el Perú*. Lima, INRENA-Internacional Resources Group.

Gonzales de Olarte, Efraín y Carolina Trivelli

1999 *Andenes y desarrollo sustentable*. Estudios de la Sociedad Rural 17. Lima, IEP-CONDESAN.

Gonzales, Jorge

2001 "Métodos de valoración económica y medición de beneficios y costos económicos de áreas naturales protegidas: caso de creación de un área natural protegida en Secura-Piura". Facultad de Economía de la Universidad Nacional de Piura-CIES. Programa de Investigación en Temas Económicos y Sociales 2000. Proyecto breve 33. Documento no publicado.

Gutiérrez, Raúl

2000 "El lago más grande y sagrado de los Andes se recuperaría en 20 años". En Cuánto. *El medio ambiente en el Perú. Año 2000*. Lima, Instituto Cuánto, pp. 59-68.

Hidalgo, Jéssica

2003 "Estado de la situación forestal en el Perú". Comunicación presentada a la mesa especial de política forestal, SEPIA X, Pucallpa, 19-22 de agosto. Documento no publicado.

2002 *Cuotas individuales de pesca. Propuesta de política para la eficiencia pesquera y la conservación de los recursos hidrobiológicos*. Lima, Sociedad Peruana de Derecho Ambiental.

Korc, Marcelo

2003 "La contaminación del aire". En Cuánto (2003), pp. 305-332.



Lagos, Pablo

2000 “El Niño impulsa el mejor entendimiento del tiempo y el clima”.  
En *Cuánto* (2000), pp. 113-126.

Loyola, Roger

s. f. *Evaluating Environmental Assets in Developing Countries: Paracas National Reserve in Peru*. Versión en borrador. Lima, Universidad Nacional Agraria-La Molina.

Morales, Carmen y José Canziani (eds.)

2000 *SEPIA VIII. Mesas regionales. Impacto de El Niño. Investigaciones arqueológicas en la costa norte*. Lima, SEPIA.

Noriega, Ruddy

2000 “Lima apunta a la cuenca del Mantaro para abastecerse de agua en el siglo XXI”. En *Cuánto* (2000), pp. 69-82.

Perz, Stephen, Carlos Aramburú y Jasón Bremner

2003 “Cambios poblacionales y uso del suelo en la cuenca amazónica. Una comparación entre Brasil, Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela”. En Carlos Aramburú y Eduardo Bedoya (eds.) (2003), pp. 11-52.

Portilla, Alfredo

2002 “Diversidad biológica: del concepto al potencial de la realidad”. En *Cuánto* (2002a), pp. 271-306.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo

2002 *Informe sobre el desarrollo humano Perú 2002. Aprovechando las potencialidades*. Lima, PNUD.

Pulgar-Vidal, Manuel

2002 “Recursos naturales y la lucha contra la pobreza: ¿una articulación posible? Una aproximación desde el derecho ambiental y el concepto de sostenibilidad”. En Manuel Pulgar-Vidal, Eduardo Zegarra y Jaime Urrutia (eds.). *Perú: El problema agrario en debate. SEPIA IX*. Lima, SEPIA-CIES-Care Perú (Puno)-Oxfam, pp. 21-82.

2000 *La evaluación del impacto ambiental: bases para un necesario consenso*. Lima, Sociedad Nacional del Ambiente.

Pulgar-Vidal, Manuel y Adriana Aurazo

2003 *Mejorando la participación ciudadana en el proceso de evaluación de impacto ambiental en minería*. Lima, International Development Research Centre.

Smith, Richard y Danny Pinedo (eds.)

2002 *El cuidado de los bienes comunes: gobierno y manejo de los lagos y bosques en la Amazonía*. Estudios de la Sociedad Rural 21. Lima, IEP-Instituto del Bien Común.

Tavera, Jazmín

2001 “Evolución de las corrientes comerciales y sus impactos ambientales en el Perú”, *Debate Agrario* 33, Lima, CEPES, pp. 123-139.

Vásquez, Enrique y Gerardo Injoque

2003 *Competitividad con rostro humano: el caso del ecoturismo en Loreto*. Documento de Trabajo 52. Lima, CIUP.

## BIBLIOGRAFÍA ADICIONAL

Ávila, Escolástico

s. f. *Riesgos e incertidumbres de la agricultura en la cuenca del Vilcanota, Cusco*. Cuzco, Universidad Nacional San Antonio Abad del Cuzco.

Barrantes, Roxana

2001 “Cuentas nacionales, medio ambiente, recursos naturales”. *Debate Agrario* 33, Lima, CEPES, pp. 61-72.

Barrantes, Roxana, Alberto Pascó-Font, Manuel Pulgar-Vidal

y Gustavo Suárez de Freitas

2000 *Propuesta ambiental: acciones para un desarrollo sostenible en el Perú*. Lima, CIES.

Bernex, Nicole

2002 “Riesgos naturales y desastres en el Perú, una responsabilidad social”. En Cuánto. *El medio ambiente en el Perú, año 2001*. Lima, Instituto Cuánto, pp. 155-172.

Caparó, Arturo

s. f. *Problemas ambientales en la Cuenca Alta del Vilcanota (La Raya-Pisqakucho)*. Cuzco, Universidad Nacional San Antonio Abad del Cuzco.

Carrasco, Alfonso

2002 “Hacia un consumo de energía más racional”. En Cuánto. *El medio ambiente en el Perú, año 2001*. Lima, Instituto Cuánto, pp. 173-188.

Centro Peruano de Estudios Sociales-CEPES

1998 *Análisis de las organizaciones ambientales y sus redes en el actual contexto nacional*. Lima, CEPES-Sociedad Peruana de Derecho Ambiental.

Dourojeanni, Axel y Andrei Jouravlev

2001 “Instrumentos económicos para el control de la contaminación del agua: condiciones y casos de aplicación”. *Debate Agrario* 33, Lima, CEPES, pp. 141-165.

Escobal, Javier y Úrsula Aldana

2003 “Are Nontimber Forest Products the Antidote to Rainforest Degradation? Brazil Nut Extraction in Madre de Dios, Peru”. *World Development* 31 (11), pp. 1873-1887.

Instituto Nacional de Estadística e Informática-INEI

1999 *Perú: Estadísticas del medio ambiente de 1999*. Lima, INEI. Disponible en <http://www.inei.gob.pe/biblioineipub/bancopub/Est/Lib0350/Indice.htm>.

1998 *Perú: percepción del medio ambiente urbano*. Lima, INEI. Disponible en <http://www.inei.gob.pe/biblioineipub/bancopub/Est/Lib0346/ind-ambi.htm>.

Lahmar, Rabah et al.

2002 *Salvar nuestros suelos. 16 propuestas para proteger nuestras sociedades*. Cuzco, Centro Bartolomé de Las Casas.

Laos, Alejandro y Guillermo Valero (eds.)

1998 *Comunidades campesinas y desarrollo sostenible*. Lima, CEPES.

Ocampo-Raeder, Constanza

2002 "Biodiversidad: definición y estrategias para su conservación (comentario al artículo de Alfredo Portilla aparecido en *Debate Agrario* 33)". *Debate Agrario* 34, Lima, CEPES, pp. 171-181.

Paz Aliaga, Iván, Marianela Chávez y Jorge Velásquez

2001 *Efectos medio ambientales y sanitarios de los residuos de exoesqueleto de Emerita análoga en las playas de la región Arequipa*. Arequipa, Centro de Investigación de la Universidad Católica de Santa María.

Peñaloza, Christian

s. f. *Evaluación competitiva del sub-sector cacaoero nacional*. Lima, Universidad Nacional Agraria-La Molina.

Portilla, Alfredo

1999 "Economía ambiental y diversidad biológica". *Debate Agrario* 33, Lima, CEPES, pp. 25-37.

Postigo, Julio César

2000 "Estado y sociedad en la gestión ambiental: la experiencia de las comisiones ambientales regionales". *Debate Agrario* 33, Lima, CEPES, pp. 166-186.

Rojas Aravena, Francisco y Moufida Goucha (eds.)

2002 *Seguridad humana, prevención de conflictos y paz en América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile, FLACSO.

Schwalb, María

2003 *Evolución del compromiso social de las empresas*. Documento de Trabajo 58. Lima, CIUP.

Van Dam, Chris

2001 "La equidad en el convenio sobre diversidad biológica". *Debate Agrario* 33, Lima, CEPES, pp. 91-122.

Ziaka, Yolanda et al.

2002 *Educación ambiental. Seis propuestas para actuar como ciudadanos*. Cuzco, Centro Bartolomé de Las Casas.

## CAPÍTULO 9

# Relaciones económicas internacionales

---

## 1. BALANCE

En este balance dividiremos el tratamiento de los estudios en dos partes, una general y otra sobre distintos procesos de integración o de intercambio comercial en curso. Nos concentraremos en la dimensión económica. Por falta de espacio y de familiaridad con el tema, debemos dejar de lado el enorme y diverso campo que corresponde a las relaciones diplomáticas.<sup>1</sup>

### 1.1 VISIÓN GENERAL

Durante los últimos años, el tema de relaciones internacionales que ha emergido, a juzgar por la cantidad de trabajos de investigación realizados acerca de él, es la integración, principalmente el proceso andino. En realidad, los estudios económicos sobre la economía nacional incorporan cada vez más las variables internacionales, razón por la cual lo específicamente *internacional* se concentra en aquellos asuntos en los que las negociaciones internacionales tienen un papel importante. Ello no quita que el estudio de los componentes de la balanza de pagos sea el paso obligatorio para nuestro balance.

1 Existe un conjunto de trabajos del que, por las razones mencionadas, no podemos dar cuenta cabal y que presentan visiones amplias del acontecer económico y las tendencias mundiales. Un ejemplo es Rivero (2001); otro, Alzamora (1998).

### 1.1.1 La evolución de la balanza de pagos

Durante los últimos años, unos pocos estudios han continuado analizando la evolución de los componentes de la balanza de pagos.

**a. Comercio exterior.** La evolución de la balanza comercial ha sido materia de pocas investigaciones. Los primeros estudios empíricos que recogemos a continuación están relacionados con las importaciones. La explosión importadora de mediados de los noventa fue posible gracias a la enorme entrada de capitales, pero el signo de la década actual parece ser la cautela y el ahorro de recursos para cumplir con los compromisos de la deuda externa. En un estudio de Guardia (2000) se comprueba esa relación entre crédito externo e importaciones, y se muestra que las importaciones dependen directamente del nivel de actividad real, inversamente del tipo de cambio real y directamente de la mayor disponibilidad de dólares en la economía. En este contexto, las exigencias de política requieren que las autoridades monetarias obtengan un mayor control de los agregados crediticios a través de una política de encajes más efectiva, especialmente para los fondos provenientes del exterior.

En un trabajo colectivo, Fairlie, Torres y Cuadra (2003), recurriendo a la última tabla insumo-producto, estiman las protecciones efectivas de los diversos sectores productivos resultantes de los distintos cambios en los aranceles nominales implementados durante los últimos años. Esto permite evaluar el efecto de las transformaciones estructurales ocurridas tras la liberalización comercial y el movimiento de capitales. Además, se simulan diferentes escenarios al considerar las diversas estructuras de arancel externo común planteadas en las negociaciones con la Comunidad Andina de Naciones (CAN).

Otros trabajos sobre comercio exterior son de naturaleza teórica y tienen una finalidad principalmente docente. Uno es el pequeño libro de Jiménez y Lahura (1999) sobre ventajas comparativas y economías de escala. El otro es un documento de Oscátegui (1999) sobre retornos crecientes a escala en el comercio internacional y las consecuencias en la política comercial.

**b. Inversión extranjera.** Las investigaciones que hemos encontrado sobre inversión extranjera tienen por objetivo facilitar la presencia de ésta

en el país. Una de ellas es la de Araoz, Bonifaz, Casas y Gonzales Vigil (2001), que estudia el marco regulatorio de la inversión, la infraestructura, la política macroeconómica —especialmente en sus aspectos tributarios— y la política comercial y sus consecuencias en materia de integración económica. El estudio constata la carencia de una política integral de promoción de inversiones. En otro trabajo, esta vez de Araoz, Casas y Noriega (2002), se estudia la evolución de los flujos de inversión extranjera directa durante los últimos 10 años, y se analizan los resultados de encuestas realizadas a las principales transnacionales pertenecientes a sectores no primarios en el país, así como la información complementaria obtenida de diversas fuentes. Las más destacadas limitaciones son, al parecer, la ineficiencia en las instituciones estatales, la corrupción y la inequidad en la administración de justicia, además de un marco regulatorio institucional deficiente. Estas limitaciones conviven con ventajas como el libre acceso al mercado cambiario, la libre remisión de dividendos y un mercado laboral flexible.

Un estudio de Gonzales Vigil (2001b) presenta y analiza los patrones de localización de la inversión extranjera durante los años noventa y llega a la conclusión de que

la política comercial peruana de esa década encareció el costo de producir [...] y restó atractivo a Perú como lugar de localización para empresas industriales interesadas en el mercado subregional andino (Gonzales Vigil, 2001b, p. 31).

Por ello, dicha política

desalentó la inversión privada y particularmente la IED en manufacturas con mayor valor agregado y contenido tecnológico, desvió inversiones industriales hacia países vecinos, y facilitó más de la cuenta las importaciones manufactureras de ellos, con gran detrimento para la industrialización y competitividad de la economía peruana (Gonzales Vigil, 2001b, p. 31).

En otro trabajo (Gonzales Vigil, 2001a), el autor estudia el efecto de la estructura arancelaria en esa localización. Un estudio de Roca y Simabuko (2003) analiza el comercio y la inversión entre la Unión Europea y América Latina, relacionándolos con la estructura productiva.

**c. Financiamiento externo.** El financiamiento externo es un tema que ya está presente en los análisis de las políticas monetarias y fiscales, así como en otros temas macroeconómicos. Unas pocas investigaciones han tratado exclusivamente sobre el financiamiento externo. En una de ellas, Rojas (1999) estudia el flujo de capitales hacia el país durante los años noventa, para llegar a la conclusión de que fue ese influjo el que hizo posible tanto la expansión del nivel de actividad como la reducción de la inflación. En el estudio también se enfatiza que tales flujos de capital no pueden ser explicados únicamente por factores locales —tales como el programa de reformas económicas— sino que fueron parte de un fenómeno global que afectó a la mayoría de los países en desarrollo, y que fue producido por una gran bonanza en los mercados financieros internacionales. Aun así, se reconoce el papel desempeñado por las reformas económicas en la atracción de inversión extranjera, especialmente a través del programa de privatización, y también se señala el hecho de que los sectores económicos que más inversión extranjera han atraído no han sido precisamente aquellos en los que hay mucha competencia.

En otro trabajo, Rojas (2000) estudia el impacto del capital extranjero en el sistema financiero peruano y, tras analizar la “crisis asiática”, llega a la conclusión de que, para reducir la vulnerabilidad, sería conveniente financiarse con ahorro interno, y que la dependencia de capital externo ha sido parcialmente impulsada por políticas orientadas hacia ese fin. Además, el autor evalúa que la participación del capital externo en una banca cada vez más concentrada no ha ayudado a la eficiencia. El *spread* de tasas de interés, neto de costos regulatorios, ha tenido solamente una ligera disminución explicable por la reducción del riesgo-país.

Tres trabajos se concentran en la coyuntura que cambia el proceso iniciado a comienzos de los años noventa. En el primero, de índole empírica, Guardia (1999) presenta evidencia que muestra la relación entre la evolución de las obligaciones internacionales de la banca comercial en el Perú durante los años noventa y la de las tasas de interés internacionales y la percepción del riesgo-país. Las crisis financieras internacionales cambiaron la actitud de los inversionistas internacionales hacia los ahora denominados mercados emergentes, por lo que en el Perú, tras la crisis rusa de agosto de 1998, los bancos comerciales han encontrado mayores dificultades para acceder o renovar líneas de crédito internacionales.



El segundo trabajo es el de Rodríguez y Velarde (2001), en el que se analizan los efectos de la crisis financiera de 1997-1998 y se evalúan tanto las consecuencias de la crisis rusa como los aspectos de la crisis asiática que pueden ser útiles para el manejo de la economía peruana.

En el tercer trabajo, Rozenberg (2000) analiza esos efectos recorriendo los distintos componentes de la balanza de pagos. Para el autor, el Ejecutivo minimizó la importancia de la crisis externa y no aplicó medidas contracíclicas de inmediato; no se dio ningún paquete integral de medidas económicas (fiscales y monetarias) adecuadas para afrontar los efectos desfavorables de la difícil coyuntura externa e interna. Las escasas medidas de política macroeconómica se aplicaron con demora y en forma parcial, priorizando una política monetaria neutral o restrictiva y prescindiendo en gran medida de la política fiscal.

**d. Competitividad sectorial y nacional.** La preocupación por la potencialidad competitiva de las exportaciones peruanas en la economía se ha expresado en estudios de competitividad sectorial. En uno de ellos, Araoz, Carrillo y Van Ginhoven (2002) utilizan indicadores para analizar la composición sectorial del crecimiento y desde ahí establecer la competitividad de la economía nacional. En la investigación se detecta que los factores en los que el Perú ha tenido un pobre desempeño son justamente aquellos en los que se desarrollan los incrementos en productividad más importantes del mundo. Los autores recomiendan una actitud más proactiva del gobierno para modernizar la estructura productiva del país.

En otro estudio, Araoz y Van Ginhoven (2002) registran los avances del país en la incorporación a las tecnologías de la información y las comunicaciones. Entre estos avances destacan el proceso de privatización de los servicios de telecomunicaciones y la apertura de ese mercado a nuevos proveedores; la puesta en práctica por parte del gobierno de programas como el Fondo de Inversión en Telecomunicaciones y logros en aspectos legales del reconocimiento de las transacciones y de la información transmitida a través de los medios electrónicos. Los autores destacan también la conocida difusión del acceso a Internet desde las cabinas públicas, así como el nacimiento de una industria de *software*. Sin embargo, un tema capital en la regulación de las telecomunicaciones es la tendencia a una concentración especialmente alta y a las posiciones de dominio correspondientes.

La competitividad industrial es el tema del volumen que edita Fairlie (2002); en ese mismo volumen, Abugattás (2002) presenta un análisis de la política industrial en las décadas pasadas, así como de las opciones que tiene ese sector ante los compromisos asumidos en el sistema multilateral de comercio (Abugattás, 2002, p. 18). Dentro del mismo volumen se encuentra el trabajo de Torres (2002) sobre potencialidades y eslabonamientos de la industria, que pone de relieve las limitaciones actuales: demanda insuficiente, baja tecnología y exigua inversión. Entre las políticas que pueden promover el crecimiento de los *clusters* industriales, pueden adelantarse las siguientes: desarrollo de la demanda de insumos producidos por proveedores nacionales; atracción de inversión extranjera directa o promoción de *joint ventures* en nuevas empresas de industrias complementarias; transferencia de tecnologías hacia firmas locales; creación de nuevas empresas o industrias a través de una mayor información de mercados sobre la base de previsiones de demanda futura. Como señala el autor:

Es necesario precisar que las anteriores políticas no deben significar la introducción de esquemas de subsidios económicos que conlleven a ineficiencias en la asignación de recursos productivos. No es recomendable usar altos aranceles para fomentar la aparición de nuevas industrias o la expansión de industrias existentes; eso contradice el objetivo de apoyar la competitividad de las producciones exportables (Torres, 2002, p. 72).

Otra aproximación a la competitividad es la que observa el desempeño exportador. En el caso del estudio de Fairlie (2002), se pone el acento en la importancia del mercado andino. El mayor valor agregado y el aporte a la neutralización de las recesiones son algunas de las ventajas de esas exportaciones. Una conclusión es que “existe compatibilidad entre una estrategia de exportaciones intrarregional con apertura a las importaciones y un manejo global de las exportaciones” (Fairlie, 2002, p. 228).

Las pequeñas y medianas empresas están convirtiéndose en un tipo de empresa al que se le asignan papeles destacados en el desarrollo económico en el país. Un estudio de Fairlie (2003) analiza el impacto que ha tenido la apertura y la crisis internacional en su desempeño. Más específicamente, se analiza la dinámica exportadora de las pequeñas y

medianas empresas industriales y el peso de esas exportaciones en el mercado regional de la CAN, así como en otros mercados y bloques extrarregionales.

Finalmente, en otro trabajo, Fairlie (2000a) responsabiliza del déficit comercial de los años noventa a la apertura comercial, y señala que ésta ha servido para compatibilizar la legislación con normas como las de la Organización Mundial de Comercio (OMC), pero que se ha renunciado a instrumentos de política y de promoción que son aceptados por dicho organismo.

## 1.2 PROCESOS DE INTEGRACIÓN

Los estudios sobre los procesos de integración muestran la agenda política de los últimos años. En lo que sigue, vamos a dividir el balance entre las visiones de conjunto de esos procesos y las más específicas según el tipo de acuerdo en marcha o según países.

### 1.2.1 Visiones de conjunto

Empezamos con el esfuerzo de Mindreau (2001a y 2001b) por elaborar textos sobre las teorías y las características económicas y políticas de las relaciones internacionales, así como de las negociaciones correspondientes. El propósito es impulsar que en los análisis y negociaciones se incorpore tanto la dimensión geopolítica de los problemas como la situación política y social de los países. Ciertamente, negar o subvalorar estos aspectos como mero “ruido” distorsionador es olvidar que dichas negociaciones se deben a la ciudadanía de los países, que se expresa de diversas maneras.<sup>2</sup>

Una evaluación del grado y características de la integración del Perú en la economía internacional es el libro de Abusada, Illescas y Taboada

2 Habría que estudiar las características y el avance en la formación de profesionales en este campo. Por ejemplo, un conjunto de materiales de enseñanza sobre las relaciones internacionales es el provisto por Chang (2002).

(2001). Para los autores, el proceso de los años noventa fue incompleto, por lo que hace falta tomar una serie de decisiones estratégicas sobre si se deben privilegiar acuerdos bilaterales, bloques regionales o hemisféricos, o sumarse a los distintos esfuerzos multilaterales. Este trabajo ofrece una visión de conjunto sobre la estrategia que es necesario seguir para integrar el Perú al mundo.

La relación del Perú con la OMC no parece haber merecido estudios profundos. Un breve artículo de divulgación sobre este tema es el de Gonzales Vigil (1999b).

Una reflexión sobre la integración latinoamericana es presentada por Gonzales Vigil (2002), que contrasta la opción de la unión aduanera y la zona de libre comercio. La propuesta del “regionalismo abierto” es recogida por Fairlie (2000c) en otro de sus trabajos sobre el tema. El libro propone una visión de conjunto sobre las relaciones con el Mercado Común del Sur (MERCOSUR) y la Comunidad Andina, así como sobre los esfuerzos por construir la zona de libre comercio del Sur y la participación del Perú en el proceso de integración hemisférica a través de las negociaciones para constituir el Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA). También incluye las relaciones extrarregionales: con la Unión Europea y la Cooperación Económica Asia-Pacífico (APEC). El autor ofrece diversos balances con similar contenido (Fairlie, 1999a y 1999b, 2000a, 2000d, 2000e). Una justificación de la presencia del Perú en la APEC es la ofrecida por Ferrero (2000).

La necesidad e importancia de contar con una estrategia de inserción internacional cuyos objetivos y medios sean claros es consensual. En realidad, no es fácil negociar sin objetivos públicos claros y, cuando no los hay, las negociaciones se elaboran únicamente sobre la base de los intereses específicos. Ése es también el reclamo de Araoz (2003), cuando señala que no se ha tenido una estrategia de crecimiento orientada hacia fuera, quizá esperando que las señales del mercado se den automáticamente, sin que se completen los mercados, o que las instituciones desempeñen un papel a favor del desarrollo del propio mercado. De ahí que en este trabajo la autora insista en que se tomen acciones concretas en política comercial, con criterios estratégicos e incorporando la variedad de temas comerciales que hoy se negocian, y que es necesario diseñar una estrategia exportadora que lleve a un mayor crecimiento y bienestar del país. El debate actual se centra sobre la conve-

nencia de establecer acuerdos bilaterales. La autora señala que la firma de múltiples acuerdos bilaterales se ve como una alternativa frente a la posibilidad de establecer acuerdos más profundos, cuando en realidad no lo es. Los primeros pueden ocasionar mayores desviaciones de comercio que los segundos, y éstos, a su vez, son capaces de generar efectos dinámicos que los primeros no.

### *1.2.2 Comunidad Andina de Naciones*

La política oficial peruana hacia la CAN se ha situado entre la hostilidad, ambigüedad e indefinición. El papel de la CAN como ámbito comercial ha sido apreciado desde las perspectivas industrialistas, pero no por las que han puesto el acento en una estrategia primaria exportadora. En las visiones de conjunto hay varias referencias a la CAN y en esta sección añadimos algunas más específicas. Por ejemplo, Rico (1999) recuerda esa ambivalencia que caracteriza a la posición peruana ante la CAN, al no poder poner en marcha mecanismos como el arancel externo común y, al mismo tiempo, aspirar a la incorporación de las dimensiones sociales.

Un planteamiento más general es el que propone Gonzales Vigil (1999a), quien concluye que la demora en llegar a la Zona de Libre Comercio Andina se ha debido a lo siguiente:

Primero, que la gran prioridad de los países de la CAN ha sido mejorar sus chances individuales de negociar acuerdos ventajosos con sus principales socios comerciales, todos los cuales están fuera de la CAN. Esta orientación comercial centrífuga se refleja en la falta de cohesión mostrada por la CAN en política comercial durante el período analizado. Segundo, que tanto los gobiernos como los empresariados de los países de la CAN dependen demasiado de las exportaciones primarias y han tendido por ello a subestimar la importancia del mayor valor agregado que tiene el comercio intra-CAN (Gonzales Vigil, 1999a, p. 85).

Además, el autor concluye:

los países en desarrollo, como son los que pertenecen a la CAN, tienen en verdad mucho que ganar, tanto económica como políticamente, si

profundizan adecuadamente los procesos de integración subregional entre ellos (Gonzales Vigil, 1999a, p. 85).

Que los procesos de integración imponen costos fiscales es el planteamiento del libro editado por Valencia, Barreix y Villela (2003). Uno de esos costos es el que proviene de la liberalización comercial. El libro estudia la experiencia de Chile y hace una aproximación al impacto fiscal que podría tener en la CAN la zona de libre comercio hemisférica.

Las relaciones entre la CAN y el MERCOSUR son estudiadas por Fairlie (1999a) en un libro editado por el mismo autor. En él se evalúa la posibilidad de ampliar las exportaciones de mayor valor agregado y el comercio intraindustrial dentro de acuerdos entre esquemas de integración latinoamericana. En otro estudio, el mismo autor analiza las relaciones con la Unión Europea y la Zona de Libre Comercio del Sur. Una constatación es que las relaciones económicas son bastante diferenciadas entre la Unión Europea y los dos bloques sudamericanos: CAN y MERCOSUR. La propuesta principal del autor es que la CAN debe “desnarcotizar” las relaciones con Europa. En ese sentido, un paso importante sería consolidar una zona de libre comercio de Sudamérica.

La información más actualizada sobre los flujos comerciales entre la CAN y los países de Asia-Pacífico ha sido analizada por Gonzales Vigil y Kuriyama (2000) en el contexto de una nueva iniciativa para ampliar el intercambio.

### *1.2.3 Área de Libre Comercio de las Américas*

El ALCA está siendo materia de arduas negociaciones y todavía no tiene un perfil definido. El tipo de participación del Perú dependerá parcialmente de si existe o no un tratado bilateral previo con Estados Unidos. En un estudio acerca del significado del ALCA, Elmore y De la Puente (1999) recuerdan que Estados Unidos es un mercado muy importante y que el acuerdo proporcionaría “un horizonte de mediano plazo, tendiente a facilitar la llegada de inversiones tanto en bienes como en servicios, así como permitir el desarrollo de infraestructura para lograr la competitividad necesaria para su máximo aprovechamiento” (Elmore y De la Puente, 1999, p. 200).

En un estudio basado en un modelo de “equilibrio general computable”, Scollay et al. (2002) analizan el impacto de la ASEAN-plus-Three (Asociación de Naciones del Sureste Asiático) y del ALCA, que podrían constituirse en dos grandes bloques a ambos lados del Pacífico, y llegan a la conclusión de que, dado que el avance de los regímenes preferenciales en el caso asiático es menor que en el americano, la constitución de esos bloques tendría un efecto mayor en aquél.<sup>3</sup>

En un ensayo sobre estrategias de negociación alternativas, Iguíñiz (2003) sostiene la paradoja de que la participación en la negociación para el ALCA es condición necesaria para constituir los actores económicos y sociales capaces de influir en los gobiernos para que éstos, eventualmente, terminen rechazando ese acuerdo. Sin el temor al mercado unificado, dichos actores seguirán siendo débiles y desarticulados y los gobiernos aceptarán más fácilmente las condiciones del socio más fuerte. Del mismo modo, la creación de propuestas alternativas de integración, específicamente, de alcance sudamericano, no será posible si no se perciben como inminentes los peligros de un acuerdo como el ALCA. Fuera de ese escenario, la debilidad de los grupos de interés más afectados y la escasa voluntad integracionista de los gobiernos impediría una asociación sólida. En ese sentido, las negociaciones actuales podrían estar constituyendo el escenario de fortalecimiento de los principales interlocutores sudamericanos.

#### 1.2.4 Relaciones entre países individuales

Algunos estudios analizan las relaciones entre el Perú y países individuales. El elaborado por Guzmán (1999) trata el caso del Brasil y señala:

La gran mayoría de las exportaciones peruanas a Brasil tienen preferencias comerciales, mientras la mayor parte de las importaciones que vienen de Brasil se hacen sin concesiones (Guzmán, 1999, p. 77).

3 Puede encontrarse un breve planteamiento sobre el ALCA y APEC en Gonzales Vigil (1999c).

En cualquier caso, la importancia recíproca como socios comerciales es poca, a la luz de los flujos de comercio e inversión existentes entre ambos países. A pesar de la vecindad, pareciera que “Brasil y Perú miran en dirección a los océanos que bañan sus respectivas costas” (Guzmán, 1999, p. 78). El estudio de Honorio (1999) trata sobre la relación con Chile.

## 2. AGENDA

Dados los límites inicialmente señalados, la agenda versará sobre los aspectos del intercambio internacional que tienen un importante elemento de negociación. Una conclusión general de cualquier examen de los hechos materia de negociación es la necesidad de realizar estudios comparativos.

### 2.1 NEGOCIACIONES DIVERSAS

Una importante área de estudio es la relativa a las viejas y nuevas negociaciones en curso o por iniciarse próximamente. La ampliación de los estudios en este complejo campo debe incluir a profesionales de diferentes disciplinas —entre ellos a abogados y politólogos— y, dentro de cada disciplina, a expertos en campos muy diversos, tales como comercio, ecología, patentes y muchos otros. La formación de equipos negociadores es lenta y requiere una combinación de experiencia, capacidad de convocatoria y entrenamiento académico que les permita adentrarse en las novedades teóricas en esos campos del saber. La investigación debería ayudar sobre todo en este último aspecto.

### 2.2 APERTURA, CONVERGENCIA DE PRODUCTIVIDADES Y GENERACIÓN DE EMPLEO

La apertura de los mercados produce, simplificando, dos efectos: acicatea a las empresas y promueve aumentos de productividad que no se realizarían o no lo harían tan rápidamente en otras circunstancias, y acelera la crisis de otras empresas. Un tema obligado en el área de la inserción económica del país en la economía mundial es el de la naturaleza de



dicha inserción. Las reformas de distinto tipo y las inversiones realizadas parecen reforzar una pauta primario-exportadora que puede estar contribuyendo a una estructura de precios relativos que desincentiva a las empresas que compiten con el exterior. El dinamismo de las actividades no transables parece superar al de las transables. ¿Está basado el crecimiento futuro de la economía peruana en exportaciones primarias y en servicios? Un obligado tema de estudio de naturaleza sectorial es el relativo a la agricultura, y uno que pone el acento en el empleo se refiere a la relación entre políticas de apertura y pequeñas y medianas empresas.

### 2.3 CONVERGENCIA DE PRODUCTIVIDADES Y APERTURA COMERCIAL

La especialización absoluta no es el único efecto de la mayor interacción económica; también se produce la permanencia de muchas actividades que siguen compitiendo con actividades similares en otros países. Evaluar la medida en que esa competencia acerca o aleja las productividades de las empresas del país a las de empresas más avanzadas en otros lugares es importante para establecer la medida en que está ocurriendo el aprendizaje productivo. Por otra parte, la diversificación de la actividad económica alrededor de dichas empresas puede contribuir a generar empleo de calidad.

### 2.4 POLÍTICA TRIBUTARIA EN UN CONTEXTO INTERNACIONAL

Es cada vez más evidente que la capacidad de los Estados de atender demandas sociales o de promover actividades empresariales depende de las políticas tributarias de los países con los que se compite económica y socialmente. Los acuerdos internacionales en este campo parecen ser condición cada vez más importante para recurrir a impuestos directos y de otro tipo.

### 2.5 CONVERGENCIA DE POLÍTICAS MACROECONÓMICAS

Los avances en el proceso de integración y en la formación de áreas de acción empresarial más amplia dependen en parte de la convergencia

de los ciclos económicos y también de las políticas macroeconómicas. Este campo de estudio es necesario para preparar una creciente profundización de los procesos integradores. En países con estructuras de producción bastante especializadas alrededor de exportaciones poco diversificadas, el problema de la convergencia de políticas debe tener un tratamiento específico.

## 2.6 REGULACIÓN COMPARATIVA

La relación entre las empresas y la sociedad de los países participantes en un proceso de integración depende de los marcos regulatorios en los que operan. A la vez, la competencia entre países obliga a una adecuación de tales marcos a las prácticas existentes en otros lugares. Este campo es amplísimo, pues incluye asuntos de precios, de calidad, de efectos ecológicos, de respeto de los derechos humanos, etcétera. La investigación de dichas prácticas debiera ser materia de análisis con el fin de establecer los márgenes de acción regulatoria existentes en el país.

## 2.7 AGENDAS SOCIALES COMPARATIVAS

Es cada vez más común reconocer que la agenda social tiene como base las propuestas y compromisos internacionales producidos bajo la iniciativa de organismos internacionales. Las Metas del Milenio de la Organización de las Naciones Unidas constituyen un importante ejemplo de ello. La investigación al respecto debería incluir el análisis de experiencias de diversos países. Ello podría estimular la emulación entre ellos y aprender de las diversas maneras de enfrentar las dificultades con el fin de acercarse lo más posible a las metas o superarlas.

## 2.8 DEUDA EXTERNA: RECURSOS Y CONDICIONALIDAD

El debate internacional vuelve a incluir temas asociados entre sí aunque se los pueda tratar por separado. Es previsible una crisis de la deuda externa conforme se eleven las tasas de interés en Estados Unidos. Es nece-

sario adelantarse a esa circunstancia y diseñar los diversos escenarios económicos desde el punto de vista de los recursos disponibles, de su impacto fiscal, etcétera. Pero también se requiere evitar improvisaciones en el campo de las políticas económicas. Obviamente, la condicionalidad del Fondo Monetario Internacional y otros organismos estará presente. Cualquier negociación al respecto supone tener alternativas y sopesar las nuevas correlaciones de fuerzas. ¿Qué opciones de adecuación de las políticas económicas se abren? ¿En qué medida el avance en los procesos de integración influye en la gama de opciones?

## 2.9 EMIGRACIÓN, PÉRDIDA DE PERSONAL CALIFICADO Y REMESAS

La emigración es un hecho macroeconómico y social indudable. Se hace necesario incluir este fenómeno en el campo de la investigación sobre macroeconomía y crecimiento, pero también se trata de un asunto diplomático, de relaciones políticas internacionales.

## 2.10 SEGURIDAD INTERNACIONAL

Parece urgente incluir en la investigación futura el problema de la violencia internacional y el de los acuerdos de seguridad que involucren a diversos países. Los acuerdos recientes con el Brasil son un ejemplo de su importancia. En el caso del Perú, la producción de coca y derivados hace de éste un problema especialmente significativo, del cual se derivan temas propios de las negociaciones internacionales en el campo del comercio, de las finanzas y de la labor policial.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Abugattás, Luis

2002 "Política industrial en el Perú: balance y márgenes de acción". En Alan Fairlie (ed.). *El sector industrial peruano en el contexto internacional*. Lima, Fundación Friedrich Ebert, pp. 17-91.

Abusada, Roberto, Javier Illescas y Sara Taboada

2001 *Integrando el Perú al mundo*. Lima, CIUP-IPE.

Alzamora, Carlos

1998 *La capitulación de América Latina: el drama de la deuda latinoamericana: sus causas, sus costos, sus consecuencias*. México, Fondo de Cultura Económica.

Araoz, Mercedes

2003 "Perspectivas de la política arancelaria y de integración". *Economía y Sociedad* 48, Lima, CIES, pp. 38-46.

Araoz, Mercedes, José Luis Bonifaz, Carlos Casas y Fernando

Gonzales Vigil

2001 *Factores limitantes de la inversión extranjera en el Perú*. Lima, CIUP-Comisión ALCA-CAF.

Araoz, Mercedes y Sandra Van Ginhoven

2002 *Preparación de los países andinos para integrar las redes de tecnologías de la información*. Documento de Trabajo 44. Lima, CIUP.

Araoz, Mercedes, Carlos Casas y Silvia Noriega

2002 *Atracción de la inversión extranjera directa en el Perú*. Documento de Trabajo 45. Lima, CIUP.

Araoz, Mercedes, Carlos Carrillo y Sandra Van Ginhoven

2002 *Indicadores de competitividad para los países andinos: el caso del Perú*. Documento de Trabajo 46. Lima, CIUP.

Chang, Julio

2002 *Relaciones internacionales*. Materiales de enseñanza. Maestría en Ciencia Política, Escuela de Graduados, PUCP.

Elmore, Victoria y José de La Puente

1999 "Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA)". En Alan Fairlie (ed.). *Escenarios de integración y cooperación económica*. Lima, Fundación Friedrich Ebert, pp. 167-201.

Fairlie, Alan

- 2003 *Competitividad e integración: las PYMES industriales exportadoras del Perú*. Lima, Dirección Académica de Investigación de la PUCP-Red Latinoamericana de Comercio Internacional.
- 2000a *Política comercial, negociaciones internacionales y sectores económicos en el Perú de los noventa*. Lima, Cámara de Comercio de Lima.
- 2000b *El comercio internacional de servicios del Perú*. Lima, Dirección Académica de Investigación y Departamento de Economía de la PUCP, Academia Diplomática del Perú.
- 2000c *El regionalismo abierto del Perú*. Lima, Academia Diplomática del Perú-Red Latinoamericana de Comercio-PUCP.
- 2000d *El Perú frente a los procesos de integración en los noventa*. Documento de Trabajo 179. Lima, PUCP.
- 2000e “Las relaciones Comunidad Andina-Unión Europea y la Zona de Libre Comercio del Sur”. Documento de Trabajo 181. Lima, Departamento de Economía, PUCP.
- 1999a “Relaciones Comunidad Andina-Mercosur”. En Alan Fairlie (ed.). *Escenarios de integración y cooperación económica*. Lima, Fundación Friedrich Ebert, pp. 27-55.
- 1999b “Perú: balance de las negociaciones bilaterales y las relaciones con los bloques regionales”. En Alan Fairlie (ed.). *Escenarios de integración y cooperación económica*. Lima, Fundación Friedrich Ebert, pp. 203-219.

Fairlie, Alan (ed.)

- 2002 *El sector industrial en el nuevo contexto internacional*. Lima, Fundación Friedrich Ebert.

Fairlie, Alan, Jorge Torres y Gabriela Cuadra

- 2003 *Apertura comercial y protecciones efectivas en el Perú*. Lima, CIES-Red Latinoamericana de Comercio Internacional-Fundación Friedrich Ebert.

Ferrero, Alfredo

- 2000 “APEC y Perú: estableciendo nuevos vínculos con Asia Pacífico”, *Apuntes. Revista de Ciencias Sociales* 46, Lima: Universidad del Pacífico, Lima, pp. 77-100.

Gonzales Vigil, Fernando

- 2002 "Integración latinoamericana: ¿uniones aduaneras o zonas de libre comercio?", *Política Internacional* 67 (número especial por el X aniversario de esta revista), enero-marzo, Academia Diplomática del Perú, Lima, pp. 161-170.
- 2001a "Estructura arancelaria y localización de inversiones: el Perú en la década de 1990". *Apuntes* 49, segundo semestre, Lima, Universidad del Pacífico, pp. 5-40.
- 2001b "Política comercial y localización de inversiones: efectos de la estructura arancelaria de Perú en la década de los años noventa". *Integración y Comercio* 14, año 5, mayo-agosto, Buenos Aires, BID-INTAL, pp. 31-74.
- 1999a "Andean Community Trade Flows and Policies in the Nineties". *Apuntes* 44, primer semestre, Lima, Universidad del Pacífico, pp. 85-102.
- 1999b "Un gran reto para la OMC: el regionalismo discriminatorio heterodoxo". *Punto de Equilibrio* 8 (63), noviembre-diciembre, Lima, Universidad del Pacífico, pp. 31-33.
- 1999c "ALCA y APEC: ¿liberalización o integración?". *Punto de Equilibrio* 8 (60), mayo-junio, Lima, Universidad del Pacífico, pp. 36-37.

Gonzales Vigil, Fernando y Carlos Kuriyama

- 2000 "Flujos comerciales entre la Comunidad Andina y el Asia Pacífico: tendencias recientes e implicancias para una nueva fase de cooperación". *Integración y Comercio* 4 (12), setiembre-diciembre, Buenos Aires, BID-INTAL, p. 103.

Guardia, Gustavo

- 2000 *Una función de importaciones para el Perú (1990-1999)*. Documento de Trabajo 203. Lima, Departamento de Economía de la PUCP.
- 1999 *Un estudio de las obligaciones internacionales de la banca comercial en el Perú y las crisis financieras de los noventa*. Documento de Trabajo 199. Lima, Departamento de Economía de la PUCP.

Guzmán, Gustavo

- 1999 "Brasil en los escenarios de integración y cooperación económica

del Perú”. En Alan Fairlie (ed.). *Escenarios de integración y cooperación económica*. Lima, Fundación Friedrich Ebert, pp. 57-102.

Honorio, Liliana

1999 “Chile en los escenarios de integración y cooperación económica del Perú”. En Alan Fairlie (ed.). *Escenarios de integración y cooperación económica*. Lima, Fundación Friedrich Ebert, pp. 103-137.

Iguíñiz, Javier

2003 *ALCA: ¿Emulación integracionista y construcción de actores?* Documento de Trabajo 229. Lima, Departamento de Economía de la PUCP.

Jiménez, Félix y Erick Lahura

1999 *Ventajas comparativas y economías de escala en las teorías del comercio internacional*. Lima, Dirección Académica de Investigación y Departamento de Economía de la PUCP.

Mindreau, Manuel

2001a *Introducción a la teoría de las relaciones internacionales*. Lima, CIUP.

2001b *Regionalismo y la nueva economía política internacional: la emergente relación entre Estados y mercados en el hemisferio occidental*. Lima, CIES.

Oscátegui, José

1999 *Retornos crecientes a escala, comercio internacional y política comercial*. Documento de Trabajo 170. Lima, Departamento de Economía de la PUCP.

Rico, Víctor

1999 “La Comunidad Andina”. En Alan Fairlie (ed.). *Escenarios de integración y cooperación económica*. Lima, Fundación Friedrich Ebert, pp. 17-25.

Rivero, Osvaldo de

2001 *El mito del desarrollo: los países inviables en el siglo XXI*. Segunda edición. México, Fondo de Cultura Económica.

Roca, Santiago y Luis Simabuko

2003 *El comercio y las inversiones entre la Unión Europea y América Latina: características y consecuencias sobre la especialización productiva*. Lima, ESAN.

Rodríguez, Martha y Julio Velarde

2001 *Efectos de la crisis financiera internacional en la economía peruana 1997-1998*. Documento de Trabajo 36. Lima, CIUP-CIES.

Rojas, Jorge

2000 "The Increased Role of Foreign Capital in the Peruvian Financial System: 1990-1998". En W. Baer y William P. Miles (eds.). *Foreign Direct Investment in Latin America. Its Changing Nature at the Turn of the Century*. Nueva York, The Haworth Press, pp. 101-118.

1999 *El influjo de capitales al Perú, 1990-1998*. Documento de Trabajo 177. Lima, Departamento de Economía de la PUCP.

Rozenberg, Arnaldo

2000 *Efectos de la crisis económica y financiera internacional, de 1997 a 1999, en la balanza de pagos del Perú*. Documento de Trabajo 186. Lima, Departamento de Economía de la PUCP.

Scollay, R., F. Gonzales Vigil y J. Gilbert

2002 *Mega-Blocs in East Asia and the Americas: How Might they Affect Each Other (and the Rest of the World)? LAEBA Working Paper 8*. Washington, D. C., BID-ADB.

Torres, Jorge

2002 "Potencialidades y eslabonamientos de la industria peruana". En Fairlie (ed.) (2002), pp. 49-91.

Valencia, Alexis, Albero Barreix y Luis Villela (eds.)

2003 *Impacto fiscal en la integración económica*. Lima, Secretaría General de la Comunidad Andina-BID.





Impreso por Ediciones Nova Print S.A.C.,  
Pedro Conde 310-301, Lince. Telefax: 222-2123.  
Se terminó de imprimir en diciembre de 2004,  
en Lima, Perú.