

**198**

**EL GRADO DE ORIENTACIÓN PRO-POBRE DE  
LAS POLÍTICAS ECONÓMICAS PERUANAS:  
UNA REVISIÓN BIBLIOGRÁFICA  
Pedro Francke y Waldo Mendoza  
Julio, 2001**

DOCUMENTO DE TRABAJO 198  
<http://www.pucp.edu.pe/economia/pdf/DDD198.pdf>

# **EL GRADO DE ORIENTACIÓN PRO-POBRE DE LAS POLÍTICAS ECONÓMICAS PERUANAS: UNA REVISIÓN BIBLIOGRÁFICA**

Pedro Francke  
Waldo Mendoza

## **RESUMEN**

La década de los noventa en el Perú estuvo marcada por un conjunto de profundos cambios en materia de política económica. Este trabajo hace un balance de las políticas económicas tomadas, en función de su contribución al empeoramiento o mejoramiento del nivel de vida de los pobres. Asimismo, este balance nos permite arrojar algunas luces acerca de las políticas necesarias así como darnos cuenta de cuáles son los temas no abordados y las investigaciones pendientes para los futuros años de investigación.

Las políticas consideradas se refieren a la política macroeconómica; el comercio internacional y la inversión; las políticas sectoriales (sector agrícola, industrial y minero); los mercados de trabajo (formal e informal), capital y tierras para zonas urbanas y rurales; la regulación de los mercados de bienes y servicios (telecomunicaciones y electricidad); la tributación; el gasto público; la seguridad y los mecanismos de manejo de riesgos y, por último, las políticas regionales.

## **ABSTRACT**

This paper is a balance of the Peruvian economic policies, taken by government in the last decade. We focus on determining, based on the available literature, whether or not these policies have improved the economic well-being of poor people. Furthermore, this balance allow us to give the agenda for future research on these areas, as well as to shed some light about the pro-poor necessary policies.

There are several policies that have been taken into account in this balance. Macroeconomic policies; trade and investment policies; specific sector promotion policies (agriculture, industry and mining sector); labor (both formal and informal), capital and land markets; regulation of goods and services markets (telecommunications and electricity); taxation policies; public expenditure; security and risk management mechanisms and, finally, regional policies.

# **EL GRADO DE ORIENTACIÓN PRO-POBRE DE LAS POLÍTICAS ECONÓMICAS PERUANAS: UNA REVISIÓN BIBLIOGRÁFICA<sup>1</sup>**

**Pedro Francke<sup>2</sup>  
Waldo Mendoza**

La década de los noventa en el Perú estuvo marcada por un conjunto de profundos cambios en materia de política económica. El gobierno del Ing. Fujimori logró la reinserción del sistema financiero, a cambio de la implementación de un ajuste macroeconómico y un conjunto de reformas estructurales enmarcadas en los principios del Consenso de Washington. Estos principios serían los que moldearían las decisiones tomadas por los hacedores de política en los años siguientes. Así, la década de los noventa se convirtió en una donde primaron las medidas desreguladoras dirigidas a disminuir la participación y el rol del Estado en la economía y a darle paso al mercado como asignador eficiente de recursos. Al lado de estas medidas convivieron medidas intervencionistas, con propósitos clientelistas sobre la base de los diferentes programas de alivio a la pobreza.

El objetivo de este trabajo es revisar la literatura referida al impacto que tuvieron estas medidas sobre las tasas de pobreza del país y sobre las condiciones de vida de los pobladores más pobres. A partir de esta revisión intentamos saber si las políticas económicas tomadas han contribuido al empeoramiento o mejoramiento del nivel de vida de la población y de qué manera lo han hecho. Asimismo, este balance nos permite arrojar algunas luces acerca de las políticas necesarias así como darnos cuenta de cuáles son los temas no abordados y las investigaciones pendientes para los futuros años de investigación.

Hemos dividido las políticas económicas en nueve, las mismas que organizan las diferentes secciones del trabajo. Después de una breve descripción de la pobreza en el Perú analizamos las políticas macroeconómicas; el comercio internacional y la inversión; las políticas sectoriales (sector agrícola, industrial y minero); los mercados de trabajo (formal e informal), capital y tierras para zonas urbanas y rurales; la regulación de los mercados de

---

<sup>1</sup> Documento elaborado por encargo del DFID, Departamento para el Desarrollo Internacional del Reino Unido. Agradecemos los comentarios de los participantes en un taller organizado por CIES-DFID el 20 de marzo del 2001. Como es usual, la responsabilidad del mismo recae exclusivamente en los autores y no compromete a esta institución.

<sup>2</sup> Profesores del Departamento de Economía de la Pontificia Universidad Católica del Perú. Agradecemos a Juanpedro Espino y Ricardo Huamán por su valiosa ayuda.

bienes y servicios (telecomunicaciones y electricidad); la tributación; el gasto público; la seguridad y los mecanismos de manejo de riesgos y, por último, las políticas regionales.

## 1. LA POBREZA: BREVE DESCRIPCIÓN

El cuadro siguiente muestra las tasas de pobreza y pobreza extrema para el año 2000. En primer lugar, destaca que las tasas de pobreza extrema en zonas rurales son más del triple que en las zonas urbanas, siendo las zonas más afectadas la sierra y la selva rural. Lima Metropolitana es la zona menos afectada. Respecto de la pobreza absoluta (que considera a los pobres extremos y no extremos), las zonas rurales también presentan las mayores tasas, siendo más del 60% en costa, sierra y selva.

**Perú, Tasa de Pobreza Extrema y Pobreza Absoluta según dominio, 2000**

	<b>Pobreza Extrema 1/</b>	<b>Distribución Geográfica</b>	<b>Pobreza Absoluta 2/</b>	<b>Distribución Geográfica</b>
<b>Nacional</b>	14.8	100.0	54.1	100.0
Lima Metropolitana	4.7	9.2	45.2	24.1
Costa Urbana	8.4	10.1	53.1	17.4
Costa Rural	27.3	9.5	64.4	6.2
Sierra Urbana	6.6	5.6	44.3	10.3
Sierra Rural	30.2	45.7	65.5	27.1
Selva Urbana	11.6	4.7	51.5	5.7
Selva Rural	31.5	15.1	69.2	9.1

1/ Pobres extremos son aquellas personas que, aún dedicando todo su gasto de consumo a alimentos, no lograrían comprar los alimentos necesarios para una nutrición adecuada.

2/ Pobres absolutos, son aquellos cuyo gasto de consumo no les alcanza para obtener una canasta básica que incluye alimentos y otros bienes.

Fuente: Elaboración propia en base a la Encuesta de Niveles de Vida 2000.

Respecto de dónde se concentran, los pobres extremos se encuentran sobretodo en la sierra rural. No sucede lo mismo con los pobres, que tienen una presencia similar en Lima Metropolitana y en la sierra rural.

En la última década, si bien se ha reducido la pobreza extrema, que era de cerca del 20%, no ha sucedido lo mismo con la pobreza absoluta, que ha bajado apenas 3 puntos porcentuales, habiendo sido en 1991 de 57% (y en 1985, de 40%).

La mayoría de pobres trabaja; del total de jefes de hogar de hogares pobres sólo el 10.8% no pertenece a la PEA y el 2.5% está desocupado (Sheahan, 1999: 112; Cuánto-UNICEF-USAID, 1999). La pobreza es mayor entre trabajadores informales (p.e, el salario en Lima es de 215 dólares mensuales en empresas de menos de 10 trabajadores, de 127 dólares para los independientes no profesionales y de 500 dólares en empresas grandes de más de 500 trabajadores). Por sectores económicos, la pobreza es mayor en el sector agropecuario y la construcción.

La pobreza es mayor entre los menos educados y aquellos cuya lengua materna es el quechua u otros idiomas indígenas. Respecto al género, las estadísticas no muestran que la pobreza sea mayor entre las mujeres; sin embargo, ello puede deberse a que los cálculos suponen que el ingreso del hogar se distribuye uniformemente entre sus distintos integrantes. Por una razón similar, los cálculos muestran que la pobreza es mayor entre los niños, pero la diferencia entre la pobreza niños y adultos se reduce sustancialmente cuando los cálculos consideran los distintos requerimientos que sobre el consumo tienen niños y adultos (Banco Mundial 1999).

Investigaciones prioritarias: 1) La distribución regional de la pobreza es sensible a la existencia de diferentes líneas de pobreza por regiones, cuya consistencia debe revisarse; 2) Cálculos de pobreza que consideren menor consumo de los niños y economías de escala en el hogar. Estudiar posibilidades de introducir, en encuestas, preguntas que permitan identificar distribución intrafamiliar del gasto e inequidades de género; 3) Las entradas y salidas de la pobreza, y sus efectos de largo plazo; 4) Qué determina que algunos hogares salgan de la pobreza en forma permanente; 5) Nuevos enfoques de la pobreza que consideren trabajo y calidad de vida.

## **2. POLÍTICA MACROECONÓMICA**

Los dos objetivos básicos de la política macroeconómica de inicios del primer gobierno del Ing. Fujimori fueron parar la hiperinflación, que había alcanzado el 34% mensual en el primer semestre de 1990, buscar la reinserción en el sistema financiero internacional y lograr una recuperación de las Reservas Internacionales Netas, que hacia fines del mes de junio de ese mismo año eran negativas, de -US\$ 189 millones. Véase Dancourt y Mendoza (1991), Dancourt (1999), Velarde y Rodríguez (1994), Jiménez (1991), Iguíñiz, Basay y

Rubio (1993), Sheahan (1997) y Seminario (1995). La promoción de la actividad económica y la suavización de sus ciclos, así como la lucha contra la pobreza, no han sido considerados como objetivos.

El instrumento básico para alcanzar ambos objetivos fue un ajuste fiscal sin precedentes, aplicado en el mes de agosto de 1990, que elevó bruscamente los precios públicos (por ejemplo, el precio de los combustibles subió en más de 2 000 %) secundado por la decisión de flotar el tipo de cambio. De esta manera, el déficit fiscal primario se transformó rápidamente en superávit, el BCR dejó de emitir para financiar el gasto público, y la mejora fiscal sirvió también para iniciar los pagos de la deuda externa pública. La posterior congelación de las tarifas públicas y la estabilización del tipo de cambio debido a la restricción monetaria redujeron paulatinamente la inflación.

El ajuste macroeconómico tuvo resultados mixtos; finalmente eficaz en el control de la inflación, pero negativo en la evolución de los ingresos reales y el empleo de la gran parte de la población peruana.

En primer lugar, la inflación, que es un impuesto que afecta con más fuerza a quienes no pueden defenderse atesorando en algún activo alternativo como el dólar, se redujo notablemente, desde el 38% mensual del primer semestre de 1990, a 7.5% mensual en 1991 y a sólo 0.3% mensual en lo que va del año 2000.

El PBI per cápita, el indicador agregado del bienestar económico, considerando como base la década del ochenta (1980-1989), que se había reducido en 23% hacia fines de 1992, se recuperó apreciablemente hasta 1997 y volvió a caer a partir de ese año, tal como se observa en el cuadro 1. De esta manera, el PBI per cápita de 1999 está todavía un 13% por debajo del pico alcanzado en 1981.

El empleo en Lima metropolitana, según el indicador de empleo mensual que publica el Ministerio de Trabajo, con información en empresas de 100 y más trabajadores en los sectores de industria, comercio y servicios, está a lo largo de la última década, en promedio, 18 % debajo del nivel que alcanzó en 1990. Sin embargo, debido a que se considera las empresas con 100 trabajadores o más, y a problemas en la estadística (Garavito 2000), este no es un indicador claro de efectos sobre los más pobres.

Los salarios y los sueldos reales, indicadores de ingresos de una parte importante de la población peruana, están muy por debajo de sus niveles de los ochenta. El salario real para el sector privado en empresas de 10 y más trabajadores en Lima Metropolitana en 1999, aunque muestra una recuperación respecto del foso de 1989-90, está en un 62 % por debajo de su nivel promedio de los ochenta. Los sueldos privados se han comportado mejor, pero su efecto sobre la pobreza es menor. En el sector público la situación post ajuste fue más grave. Figueroa (1993) muestra que los sueldos en el sector público bajaron en 1991 a un 16 % de su nivel de 1985; aunque subieron posteriormente en un 90% entre ese año y 1997., aún están muy por debajo de los niveles de los ochenta.

Es decir, desde el lado de los ingresos reales, la situación económica de los trabajadores de la ciudad sufrió un marcado deterioro, que se ha acentuado en los últimos dos años con la crisis internacional y las respuestas de política económica doméstica. Según Figueroa (1993), en los años iniciales del ajuste de la década pasada, se produjo una caída del gasto social y el ajuste macroeconómico redujo aun más los salarios reales y el nivel de empleo a fin de pagar la deuda externa.

**CUADRO 1: INDICADORES MACROECONÓMICOS BÁSICOS**

ITEM	1980-89	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
<b>INFLACION PROMEDIO MENSUAL</b>	10.1	43.7	7.5	3.8	2.8	1.2	0.8	0.9	0.5	0.5	0.3
<b>DEFICIT ECONOMICO DEL SEC. PUB. 1/</b>	6.6	7.5	2.5	3.8	2.9	2.8	3.1	1.0	-0.2	0.8	3.0
<b>CREDITO AL SECTOR AGROPECUARIO 2/</b>	100.0	13.5	11.3	6.4	8.6	11.8	14.3	19.6	24.0	26.2	n.d
<b>PBI PERCAPITA 3/</b>	100.0	78.3	78.5	76.8	79.1	87.8	93.7	94.3	98.9	96.8	96.5
<b>INDICE DE EMPLEO LIMA 4/</b>	-	100	92.1	81.6	79.9	79.3	77.8	80.4	83.2	84.6	81.4
<b>INDICE DEL SALARIO REAL LIMA 5/</b>	100.0	36.5	40.6	44.1	38.9	45.8	41.7	39.9	39.9	38.9	38.21
<b>TERMINOS DE INTERCAMBIO AGRICOLA 6/</b>	100.0	53.9	58.6	56.4	55.7	54.8	50.3	50.9	48.7	49.8	n.d
<b>TASA DESEMPLEO ABIERTO</b>	7.08	8.3	5.9	9.4	9.9	8.8	8.2	7.2	8.6	6.9	9.4
<b>TASA DE SUBEMPLEO 8/</b>	41.5	73.1	78.5	75.9	77.4	74.3	40.3	41.8	38.3	38.9	37.4

1/ Como porcentaje del PBI. BCRP Memoria 1999.

2/ De la Banca Múltiple. INEI.

3/ En base a Cuanto 2000.

4/ Empresas de más de 100 trabajadores para Lima Metropolitana.

5/ Para Lima Metropolitana para empresas de más de 10 trabajadores. INEI.

6/ Índice de precios agrícolas al por mayor/índice de precios del PBI. Compendios INEI.

8/ Desde 1995 se ha usado nueva metodología. Por lo tanto, las cifras ya no son comparables. INEI.

Elaboración Propia

Con relación con el nivel de vida de los trabajadores del campo, aproximados por la evolución de los términos de intercambio de la agricultura, la situación es también muy mala. En 1997, siempre en comparación con la década del ochenta, los términos de intercambio de los agricultores, medidos a través del ratio precios agrícolas al por mayor/IPC, se han caído en más de 50%.

Figuroa (1998) analiza los efectos de las políticas macroeconómicas sobre la pobreza para el periodo 1985-1996 y concluye que “All the variables which affects on poverty, such as PBI per capita, real wage, employment and sub employment worsened in the Fujimori’s administration in relation to Garcia’s” (p. 20).

En resumen, a pesar que algunos indicadores macroeconómicos como el déficit fiscal, las reservas internacionales y la tasa de inflación muestran tenencias razonables; los indicadores de los niveles de vida de la población tales como los salarios, los sueldos, el empleo y los ingresos agrícolas, sugieren que el nivel de vida de la mayor parte de la población peruana no es mejor que la que tenía en la década del ochenta, la llamada “década perdida” para Latinoamérica.

Aun cuando no existen datos confiables sobre la evolución de la distribución de ingresos (Figuroa 2001, este problema existe a nivel mundial, Kanbur y Lustig 1999), según Figuroa, Altamirano y Sulmont (1996) y Gonzales de Olarte (1998), el empeoramiento de los ingresos de los trabajadores del campo y la ciudad, sugiere que en los noventa se ha producido una redistribución de ingresos desde los trabajadores hacia las clases propietarias (ver un punto de vista alternativo en Escobal y Agüero 1996).

Hay que señalar que los indicadores continuos respecto a los pobres son muy escasos y poco confiables. La empresa “Cuanto S.A” (Webb y Fernández Baca) calculaba un índice de pobreza desde 1985 hasta 1991. Según estas estimaciones, el indicador de pobreza subió en 73 % en 1991 en comparación a su nivel de 1985. Asimismo, los datos de pobreza que provienen de las ENNIV no son homogéneos por lo que no son comparables: no todas tienen dimensión nacional, no siempre utilizan el mismo método en la selección de la muestra y no siempre usan la misma metodología (Figuroa 1998, Francke 1998). Tampoco hay datos sobre la distribución funcional del ingreso.



Los datos existentes muestran una clara asociación inversa entre pobreza y crecimiento: entre 1991 y 1997, cuando la economía creció, la pobreza se redujo; entre 1997 y el 2000, años de recesión, la pobreza aumentó. Un problema fundamental es el escaso impacto del crecimiento sobre la pobreza: entre 1991 y 1997 el PBI per cápita creció 26% y la pobreza sólo se redujo solo 7 puntos porcentuales. Internacionalmente, se calcula una elasticidad crecimiento-pobreza de 2 (Ravallion 2000), con la cual el crecimiento anotado debió reducir la pobreza en el Perú a la mitad.

Por otro lado, se ha señalado que el modelo económico, ante shocks externos como cambios bruscos en el movimiento de capitales, ha perdido herramientas que le permitan actuar estabilizando la economía (ver Dancourt 1999). Esto genera fluctuaciones importantes en la actividad económica que afectan particularmente a los pobres, que carecen de sistemas de seguridad social que los defiendan ante estos cambios.

Recomendaciones de política: 1) Mantener una política que mantenga el control de la inflación como un objetivo prioritario. 2) Incorporar los objetivos de empleo e ingresos de los pobres en el diseño de las políticas macroeconómicas. 3) Establecer un set de indicadores que permita un monitoreo permanente de las condiciones económicas de vida de los pobres.

Investigaciones prioritarias: 1) Nuevos cálculos de distribución funcional y personal del ingreso. 2) ¿Quiénes ganaron y quienes perdieron con las políticas macroeconómicas aplicadas en los noventa? 2) ¿Cómo afectan las fluctuaciones económicas a los pobres? 3) ¿Cuáles son los efectos de cambios en los precios relativos claves, como tipo de cambio real y tasas de interés, sobre los pobres?

### **3. COMERCIO INTERNACIONAL E INVERSIÓN**

#### **3.1 La apertura comercial**

Entre 1990 y 1991 se produjo en nuestro país una de las aperturas comerciales más radicales de Latinoamérica. Se eliminaron los controles cuantitativos a las importaciones, se rebajaron fuertemente las tasas arancelarias, como se muestra en el Cuadro 2, en un contexto macroeconómico caracterizado por una caída sustantiva del tipo de cambio real. Véase Rojas (1996 y 1997).

## CUADRO 2: POLITICA ARANCELARIA

	Jul. 1990	Set. 1990	Marz. 1991	1997
ARANCEL PROMEDIO SIMPLE	110%	26%	17%	13.5%
PARTIDAS PROHIBIDAS	539	0	0	0

FUENTE: BCRP (2000), Rossini (1991)

Según las estimaciones de Rossini (1991), la protección efectiva promedio para el sector de manufactura que compite con importaciones cayó de 122.7% en julio de 1990 a 34 % a marzo de 1991. Según Ferrari (1992), la protección efectiva para la industria, tanto por la reducción del promedio arancelario, y considerando también la caída del tipo de cambio real, se redujo de alrededor de 80% en julio de 1990 hasta -26% en diciembre de 1991.

Los efectos de esta apertura comercial unilateral, al reducir el tamaño del mercado para los bienes nacionales, fueron nocivos para el empleo, en particular para el sector industrial, tal como se mostrará en la sección de políticas sectoriales.

No hay muchos estudios sobre el impacto de la crisis industrial sobre el sector de pequeñas y micro empresas, en los que, como hemos indicado se concentra el empleo y es mayor la pobreza. Los estudios que se realizaron en la década del ochenta señalaban que cuando hay crisis en la industria moderna, por un lado, hay una expulsión de mano de obra hacia el sector informal, haciendo caer el ingreso promedio en esos sectores. Por otro lado, la crisis del sector moderno también reduce la demanda por bienes del sector informal, agravando la situación de los ingresos (véase Cermeño 1987 y, para un punto de vista que relativiza este enfoque, Dancourt 1990).

Según Chávez (1991), uno de los sectores más afectados por la apertura comercial fue el sector de pequeña y microempresa. La apertura comercial afectó duramente especialmente a las ramas de calzado, confecciones y cuero; ramas que están enfrentando a la dura competencia de productos coreanos, taiwaneses, brasileños y colombianos.

Según Gonzales de Olarte (1999), la liberalización comercial también ha desprotegido a las regiones frente a la competencia internacional, y ha favorecido la inversión en aquellas regiones que cuentan con abundantes recursos naturales

La apertura comercial se produjo en el marco de ingresos importante de capitales del exterior que redujeron su impacto recesivo. El ingreso de capitales durante la década del

noventa (1990-1999), medido por el déficit en cuenta corriente de la balanza de pagos, acumuló un valor de US\$ 25 899 millones. Cuando entran capitales, el crédito bancario se abarata y se expande, el tipo de cambio real cae, los precios se estabilizan y la actividad económica se tonifica (véase Mendoza y Olivares 1999).

Paralelamente, junto con la apertura comercial, se eliminaron las políticas de apoyo a las exportaciones como el Certex y la línea de crédito del Fondo de Exportaciones no Tradicionales (Fent). En marzo de 1991 se introdujo el drawback, un sistema de devolución de impuestos pagados por los exportadores no tradicionales, al que luego se adosó un mecanismo simplificado para exportaciones de pequeño monto. También se ha puesto en marcha una institución de promoción de exportaciones, Prompex.

En conjunto, la apertura comercial, la restricción de medidas de apoyo a las exportaciones y el tipo de cambio real bajo empeoraron la balanza comercial, que de registrar superávits hacia fines de los ochenta y principios de los noventa, se tornó deficitaria por el resto de la década pasada.

Actualmente la estructura arancelaria está en 20 % y 12%. Hay que destacar que los productos agropecuarios tales como granos, carne, leche, legumbres, papas, tienen el arancel de 20 %; mientras que gran parte de los productos que provienen de la minería y la manufactura están gravadas con 12%. De esta manera, la estructura arancelaria protegería, en sentido relativo, a los productores agropecuarios, sector donde se concentra la pobreza.

### 3.2 Las políticas relativas a la inversión privada

En la contabilidad del crecimiento económico peruano, Vega Centeno (1997) y Gonzáles de Olarte (1996) han encontrado que es la acumulación de capital el principal determinante del crecimiento económico.

Durante la última década, la tasa de inversión privada (inversión /PBI) mostró una volatilidad muy alta. Del 12.9% registrado en 1990, la tasa de inversión privada se elevó hasta llegar al pico de 19.6% en 1997, y luego empezó a declinar, para ubicarse alrededor del 17% del PBI durante los últimos dos años. Gonzales de Olarte (1996) advierte que más de la mitad de esta inversión ha sido en construcción, antes que en maquinaria o equipo. En su conjunto, la inversión está yendo principalmente a los sectores exportadores de alta renta

diferencial y al sector servicios, y estaría configurándose un modelo primario-exportador y de servicios.

Según Gonzales de Olarte (1996), la inversión privada se eleva cuando la inflación es baja, cuando hay estabilidad política y cuando se respetan los equilibrios macroeconómicos. Estas condiciones habrían estado presentes en los años cincuenta, inicios de los setenta y después de 1991.

**Cuadro 3: LA INVERSIÓN PRIVADA (% del PBI).**

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
TASA DE INVERSIÓN	12.9	13.06	12.36	13.66	16.38	19.5	18.34	19.61	19.35	16.8

Fuente: BCRP. Memoria 1999

Respecto a la inversión extranjera, hay que señalar que la ley pertinente (D.L 662 de 1991), si bien no discrimina entre sectores, favorece sólo a grandes inversiones. Todos los inversionistas extranjeros gozan de los derechos de libre remesa de utilidades, dividendos, capitales y otros ingresos que perciban; así como derecho a la no discriminación en relación a las inversionistas nacionales.

Sólo las grandes inversiones gozan de estabilidad tributaria y libre disponibilidad de divisas. El inversionista tiene que comprometerse de efectuar, en un plazo no mayor de 2 años, aportes de dinero que no sea inferior a US\$ 2 millones o; para aquellos inversionistas cuyos aportes no sea menor a US\$ 500 000 y que generen más de veinte puestos de trabajo o que exporten no menos de US\$ 2 millones durante los tres siguientes años después de la suscripción del convenio.

Así, la inversión estuvo ligada a los procesos de inversión extranjera, que se dirigieron básicamente a los sectores Comunicaciones, Minería y Energía, tal como se ve en el cuadro siguiente. Como se sabe, estas grandes inversiones suelen ser poco intensivas en empleo. Los efectos de estas inversiones en el sector Comunicaciones y Minería se analiza en la sección siguiente; mientras que la industria y el agro, sectores intensivos en mano de obra, no han logrado captar los montos necesarios para su desarrollo.

**Cuadro 4: STOCK DE LA INVERSIÓN  
EXTRANJERA SEGÚN SECTOR, 2000 1/**

<b>SECTORES</b>	<b>Millones de dólares</b>	<b>(%)</b>
COMUNICACIONES	2 337.4	25.1
ENERGÍA	1 555.6	16.7
INDUSTRIA	1 451.9	15.6
MINERIA	1 667.9	17.9
FINANZAS	1 315.7	14.2
OTROS	965.5	10.3
<b>TOTAL</b>	<b>9 294.0</b>	<b>100</b>

1/ Al primer semestre.

Fuente: INEI. Compendio Estadístico 2000.

Según Gonzales de Olarte (1999), esta estructura de inversión ha favorecido al sector financiero, los sectores de servicios, las grandes empresas, las empresas localizadas en Lima y las empresas extranjeras, en desmedro de los sectores de más bajos ingresos. Sin embargo, hay la necesidad de cuantificar estos cálculos.

Recomendaciones de política: 1) Aplicación de medidas antidumping en sectores donde se concentran las pequeñas empresas (confecciones, calzado). 2) Política coordinada entre Prompex, Promperú y Prompyme para promover la inversión en sectores intensivos en empleo y generadores u ahorradores de divisas. 3) Establecer condiciones promotoras similares a la gran inversión en la pequeña y mediana empresa.

Investigaciones prioritarias: 1) ¿Qué sectores económicos se beneficiaron con la apertura comercial y, entre éstos, cuál fue el efecto sobre los más pobres? 2) ¿En qué medida las grandes inversiones “arrastran” empleo y crecimiento para los más pobres? ¿Cómo se puede vincular contratos con grandes inversiones a objetivos sociales? 3) ¿Cuál es el efecto de la apertura sobre la pequeña empresa? 4) ¿Qué explica el éxito de las exportaciones de confecciones y qué impacto social han tenido?

#### **4. POLÍTICAS SECTORIALES**

La política económica de la década pasada ha tenido poco énfasis en políticas sectoriales, lo que se ha sustentado señalando que tales políticas distorsionan el mercado y generan ineficiencias en el uso de los recursos. La poca fuerza de estas políticas sectoriales, así como su orientación que privilegia la exportación de materias primas, han reducido los

efectos del crecimiento sobre el empleo, con efectos negativos sobre la pobreza (Franke 1996, BM 1999).

#### 4.1 El sector agrícola

El sector agrícola recibió los impactos combinados de la política macroeconómica, la política comercial y del cierre del Banco Agrario ocurrida a principios de la década pasada.

Los efectos de la política macroeconómica sobre la agricultura han sido analizados, entre otros, por Mendoza (1992, 1994), Dancourt y Mendoza (1994) y Escobal (1994). Dancourt y Mendoza (1994) señalan que el ajuste macroeconómico tuvo como consecuencias una caída del salario real y una revaluación cambiaria. La revaluación provocó la caída de los precios relativos de los productos agrícolas exportables o sustitutos de importación; mientras que la caída en el salario real, al quitar poder de compra a los trabajadores, redujo la demanda por bienes agrícolas que se producen para el mercado interno, e hizo caer sus precios relativos.

En el periodo analizado por Dancourt y Mendoza (1994), 1989-1992, el precio real del algodón, un típico producto de exportación, se redujo en un 20%; el precio de un sustituto de importaciones como el trigo se cayó en un 22%; y el precio de un típico bien no transable, la papa, producido masivamente por los campesinos de la Sierra Sur, se cayó en un 22%.

Es decir, por el lado de los precios relativos, durante la etapa del ajuste, se produjo una caída de los ingresos reales del conjunto de agricultores; de los que producen productos de exportación, de los que compiten con importaciones, y también de los que producen productos no transables internacionalmente.

Según Escobal (1994) estos resultados no son tan dramáticos a nivel microeconómico, ya que la caída de los ingresos reales agrícolas no es generalizada. Escobal trabaja con una muestra de agricultores localizados en caseríos del río Ñapa, en Iquitos, y agricultores de Pomacanchi, en Acomayo, Cusco. Su hipótesis es que los agricultores se desplazaron hacia otras actividades no agropecuarias tales como la caza, la recolección, la crianza de animales menores, etc., lo que les permitió paliar significativamente los efectos negativos de la caída de los precios de los productos agropecuarios.

No se han encontrado estudios más recientes sobre el impacto del ajuste macroeconómico sobre los ingresos reales de los agricultores para los últimos años. Dado que el nivel del salario real sigue deprimido y el tipo de cambio real está lejos de recuperar sus niveles de los ochenta, puede esperarse que estos resultados se han mantenido para la década, y que los precios reales en el agro siguen muy por debajo de sus niveles históricos.

Por el lado de la política comercial, según Dancourt y Mendoza (1994) y Vásquez (1993), la política comercial para la agricultura fue ligeramente proteccionista, básicamente por el sistema de sobretasas arancelarias aplicadas para un conjunto amplio de productos que compiten con la producción agrícola nacional. Como señalan Ramírez (1991) y Vásquez (1993), antes de la administración pasada, existió, de facto, una desprotección al sector agrícola debido a que en el marco de distintos convenios comerciales productos como el trigo, la carne de vacuno, la leche descremada o la leche entera en polvo pagaban un arancel de 1%; y en algunos casos, como el de las importaciones de trigo de Argentina, el arancel efectivo era nulo, aun cuando estos productos tenían en teoría una protección nominal (aranceles más sobretasas) que fluctuaba entre 36 % y 56 %.

Con la liberalización comercial de 1991, la mayoría de alimentos e insumos agropecuarios se ubicaron en el arancel de 15 %, lo que significó, de hecho, una elevación de la tasa de protección nominal para la agricultura; y según Rossini (1991) y Ramírez (1991), también de la tasa de protección efectiva.

El agro fue entonces el único sector que no fue perjudicado por la apertura comercial y de esta manera se habría evitado una caída mayor de los precios agrícolas reales y un empobrecimiento mayor de los agricultores.

Finalmente, el agro peruano tuvo que enfrentar a la disminución de créditos producida por la desactivación del Banco Agrario. Para verlo en perspectiva, según Eguren y Cancino (1999) los préstamos del Banco Agrario hacia 1987 llegaban a US\$ 1161 millones, de un total de US\$ 1295 millones de los créditos destinados a la agricultura. En 1998, desactivado el Banco Agrario, la banca comercial presta a la agricultura un monto muy inferior, de alrededor de US\$ 400 millones. El agro peruano en los noventa, enfrentó entonces una sequía de créditos bancarios, que no pudieron ser reemplazados por los préstamos de la banca comercial.

Esta retracción crediticia hizo caer drásticamente los volúmenes de producción de los principales productos agrícolas. Según Dancourt y Mendoza (1994), en el periodo 1989 a 1992 la producción de algodón fue 63% más baja y la de arroz fue menor en 33%.

Actualmente, las fuentes de crédito para la agricultura son diversas (Cajas Rurales, Cajas Municipales, ONGs y la banca comercial); pero entre todas no llegan a alcanzar los volúmenes de crédito agrario de los ochenta, tal como se muestra en el Cuadro 1. Asimismo es importante señalar, siguiendo a Trivelli (1998), que el rasgo que ha caracterizado a los créditos en los últimos años es su tendencia hacia grandes agricultores ubicados en la costa. En la costa, donde se ubican el 22% de los productores, se concentran el 39% de los créditos. La política crediticia, en consecuencia, ha perjudicado en términos absolutos a la agricultura, y también en términos relativos, pues el acceso al crédito de los pequeños agricultores es cada vez menor.

Las políticas propiamente sectoriales no fueron tan trascendentales. Vásquez (1999) indica que el Sistema de Información Agraria brinda en la actualidad información de precios y abastecimiento de los principales productos en los mercados, aunque el alcance y calidad de la información de ese sistema está por evaluarse. Dentro de los proyectos que podemos destacar, por sus efectos en los pobres, está el PRONAMACHCS - Manejo de Recursos Naturales Para el Alivio a la Pobreza en la Sierra. Este proyecto, compromete aproximadamente 177 millones de dólares, beneficiaría a más de 140 mil familias de las comunidades campesinas, con pequeñas obras de irrigación, reforestación y manejo de suelos.

Por el lado de la inversión pública en la agricultura, hay que señalar que, además de los grandes proyectos de irrigación que están bajo responsabilidad del Instituto Nacional de Desarrollo (INADE), en la Sierra y Selva se ejecutan proyectos de riego tanto pequeños como medianos. El estado aportó maquinaria, mano de obra calificada y, los beneficiarios, mano de obra. Estos proyectos parecen tener efectos sustanciales sobre la productividad e ingresos campesinos.

De otro lado, también se apoyó con tractores y con la donación de pequeños camiones de carga a las comunidades campesinas y asociaciones de pequeños productores en zonas deprimidas. Finalmente, hay que destacar, en algunos años, la entrega anual de un millón de lampas, picos, rastrillos, chaquitacllas, limas, arados entre otros.



Por otro lado, los agricultores muestran un incipiente nivel de organización y persisten dificultades serias en la comercialización. Por su parte, la sanidad agropecuaria, a cargo del SENASA, muestra aún una gran debilidad.

#### 4.2 El sector industrial

Al igual que en la agricultura, no hubo propiamente una política sectorial dirigida a la industria. Según Jiménez (2000), la industria fue afectada básicamente por la estructura de precios relativos que resultó de las políticas de ajuste macroeconómico, y de la apertura comercial unilateral, que hizo caer fuertemente la protección efectiva para la industria. La caída del salario real le quitó mercado interno a la industria; mientras que el descenso del tipo de cambio real le quitó competitividad a la industria de exportación y a la que compite con importaciones.

El ajuste macroeconómico y las reformas estructurales, según Abugattás (1996) y Jiménez (2000) han producido la desindustrialización de la economía peruana, su capacidad para generar empleo y la pérdida de competitividad.

Las consecuencias de la apertura comercial y el ajuste macroeconómico fueron varias. Según Abugattas (1999), el empleo industrial en 1997 está un 25 % por debajo del nivel ya bajo registrado en 1990. Entre 1990 y 1997 la pérdida de puestos de trabajo ascendería a una cifra entre 220,000 y 250,000 puestos. La situación debe haberse agravado con la recesión de los últimos tres años.

Según Saavedra (1997) muchas industrias sustitutivas de importaciones desaparecieron; otras se convirtieron en importadoras de los bienes que antes producían; otras cambiaron el tipo de producto específico hacia un sustituto de menor calidad. Saavedra hace una estimación de pérdidas de empleo determinando cuánto empleo se hubiera generado si se hubiera mantenido el mismo grado de abastecimiento interno neto dado un crecimiento del consumo. Según esta metodología, la pérdida de empleo manufacturero para 1992 habría sido de 97,636 trabajadores, en 1993 de 118,305 y de 90,965 empleos en 1994. La estimación la realiza para empresas manufactureras de más de 5 trabajadores.

La crisis del empleo de la industria moderna debe haber agravado la situación de las pequeñas y microempresas, cuyos ingresos crecen, según Cermeño (1987), junto con los

ingresos del sector industrial moderno. Hace falta investigación empírica en este importante tema.

#### 4.3 El sector minero

El sector minero recibió una especial atención gubernamental durante la década pasada. Existió una clara política de elevar la rentabilidad del sector minero para atraer la inversión nacional, y principalmente extranjera, a este sector.

Las principales normas que se dieron con este propósito son la Ley de Promoción de Inversiones e el Sector Minero (noviembre de 1991) y el Texto Único Ordenado de la Ley General de Minería. Según Campodónico (1999), en ellas se declara de interés nacional la promoción de inversiones en la minería, para lo cual se establecen una serie de incentivos para los inversionistas:

- Estabilidad tributaria, cambiaria y administrativa
- Devolución del IGV por concepto de adquisiciones de bienes y servicios que realicen las empresas mineras, mediante la compensación del importe pagado con el importe aplicable a sus operaciones gravadas y también contra el impuesto a su cargo.
- Libertad de remitir utilidades, dividendos y recursos financieros, y libre disponibilidad de moneda extranjera.

Es importante señalar que el beneficio de estabilidad tributaria y el resto de incentivos discrimina a favor de las grandes empresas mineras. Para acceder a la estabilidad mencionada existen dos tipos de contratos. El primero de ellos se aplica a inversionistas cuyas operaciones sean mayores de 350 TM/día hasta 5 000 TM/día y que presenten programas de inversión de US\$ 2 millones. El plazo del contrato con el Estado es de 10 años.

El segundo contrato está destinado a promover la inversión y facilitar el financiamiento de los proyectos mineros con capacidad inicial no menor de 5 000 TM/día o de ampliaciones destinadas a alcanzar una capacidad no menor de 5 000 TM/día. Los inversionistas deberán presentar programas de inversión no menores a US\$ 20 millones, cuando se trata de nuevos proyectos; y de US\$ 50 millones, en el caso de empresas existentes. El plazo de estos contratos es de 15 años.

Los resultados de este conjunto de políticas sobre la inversión en la minería fueron notables. Según Campodónico (1999), entre 1992 y 1998, las inversiones ejecutadas en el sector minero alcanzaron la suma de US\$ 2 924 millones y los compromisos de inversión y las inversiones probables para el periodo 1999 - 2007 alcanzarían la suma de US\$ 5 561 millones, de las cuales US\$ 3 549 son las inversiones comprometidas.

Por otro lado, las exportaciones mineras subieron de los US\$ 1 819.9 millones registrados en 1992, hasta un US\$ 3 008 millones en 1999. En ese mismo periodo, el PBI minero creció en un 97%.

La imagen de un boom en el sector minero desde el lado de las inversiones, el PBI y las exportaciones, no es tan favorable desde el punto de vista del empleo. El sector minero no es un sector intensivo en mano de obra, se necesita montos muy altos de inversión por unidad de mano de obra.

Entre 1990 y 1997, según los cálculos de Campodónico (1999), el empleo en la minería ha aumentado apenas de 50 684 a 58 413 trabajadores. Este incremento se registró en la mediana y pequeña minería, mientras que en la gran minería el volumen de empleo se redujo en casi 10 000 trabajadores. A pesar que estas cifras no toman en cuenta el empleo indirecto generado en la minería permitido a través de las “contratas” o “services”, que se estima en un 20 % adicional, ni a los mineros informales, que deben sumar unos 30 000, definitivamente no es a través de la minería que se puede solucionar el problema del empleo.

Finalmente, y no por ello menos importante, está el problema de la contaminación ambiental. Balvin (1995), advierte, luego de cuantificar los costos y los beneficios sociales de la actividad minera de la empresa Southern Perú Copper Corporation en la región sur del Perú, concluye que van en grave desmedro de las vidas humanas y de los ecosistemas. Por su parte, Alarcón (1994), evalúa la magnitud de la contaminación provocada por las operaciones mineras y metalúrgicas de Centromín, sobre la base del análisis de la Cuenca del Río Mantaro en 1992 y de la atmósfera de La Oroya hasta abril de 1991, concluyendo también que los costos sociales de la contaminación son muy elevados. Otro tema de preocupación son las relaciones entre las empresas mineras y las comunidades campesinas y poblados vecinos, que no han estado exentas de conflictos (De Echave 2000).

Recomendaciones de política: 1) Mantener los programas de infraestructura pública en zonas rurales. 2) Mejorar los mecanismos de información comercial para el agro y la industria, mediante instituciones promotoras en las que haya una estrecha colaboración entre el sector público y el privado. 3) Fortalecer la sanidad agropecuaria. 4) Promover la organización de los productores para gestionar servicios empresariales.

Investigaciones prioritarias: 1) ¿Ha beneficiado a los más pobres la protección arancelaria del agro? 2) ¿Qué sectores son prioritarios en términos de mejoramiento del empleo y las condiciones de vida para los pobres, pero también de condiciones fundamentales para el equilibrio macroeconómico como la provisión de divisas y el mejoramiento tecnológico? 3) ¿Cuáles son los mecanismos institucionales más adecuados para una cooperación público-privado en las políticas sectoriales, evitando el regreso del “rentismo”?

## **5. MERCADOS DE TRABAJO, CAPITAL Y TIERRAS**

Como sostienen Figueroa et. al. (1996) en los países subdesarrollados el mercado de trabajo es un mecanismo de exclusión, ya que no puede absorber la totalidad de la oferta de trabajo. Las personas no absorbidas tienen la opción de autoemplearse o mantenerse desocupados<sup>3</sup>. Una de las razones fundamentales aducidas para esto es la baja capitalización de la economía peruana; es decir, el problema puede verse como uno de bajo capital para el nivel de población existente (Figueroa 1996)

Así, uno de los modelos más utilizados para entender la economía peruana es el de una heterogeneidad estructural, esquematizada en dos sectores: uno de alto capital por trabajo, tecnología moderna, alta productividad y empleos formales, y otro de bajo capital por trabajo, baja productividad y empleos informales y de baja calidad (Figueroa 1996, SASE 2000). En ese contexto, la relación de las políticas con el empleo y la pobreza puede analizarse por dos vías. La primera vía es la creación de empleo en empresas formales: dado que en este grupo la pobreza es mucho menor, en la medida que la población pase de autoempleada o informal en

---

<sup>3</sup> Yamada y Ramos (1996) tienen una explicación alternativa al autoempleo, mostrando que para algunas personas esta opción es más conveniente que el trabajo asalariado.

pequeñas empresas<sup>4</sup>, a trabajos formales en grandes empresas, la pobreza se reduciría. La segunda vía es el aumento de la productividad en las pequeñas empresas (SASE 2000). En este contexto, el funcionamiento de los mercados de capital, de asistencia técnica y de tierra afectan de manera importante a los pobres en la medida en que dificultan o impiden el acceso de las pequeñas empresas a estos factores productivos que les permitirían elevar su productividad.

### 5.1 El mercado de trabajo y los trabajadores formales

Desde 1992 se dieron los cambios necesarios para flexibilizar el mercado de trabajo<sup>5</sup>. Dicha flexibilización respondió al diagnóstico que se hizo de este mercado a principios de la década, que afirmaba que la excesiva rigidez en las formas de contratación y la estabilidad laboral elevaban los costos laborales, desalentaban la contratación de mano de obra y causaban el desempleo y la informalidad (para un ejemplo de este tipo de diagnóstico puede verse Yamada (1996) o Saavedra y Maruyama (2000)). Entonces, las medidas tomadas estuvieron dirigidas a flexibilizar la contratación de mano de obra y facilitar el despido de trabajadores.

Las principales medidas que se tomaron para flexibilizar el mercado de trabajo fueron i. la incorporación de nuevas modalidades de contratación, ii. Las modificaciones limitaciones a las leyes de sindicalización y negociación colectiva, y iii. la eliminación de la estabilidad laboral. Con respecto a las nuevas modalidades de contratación se fomentaron los Convenios de Formación Laboral Juvenil, los Contratos de Aprendizaje, las Prácticas pre – profesionales, las cooperativas de trabajadores y las empresas de servicios (también llamados “service”). Estas nuevas formas de contrato no implican una relación laboral con el empleador; el trabajador carece de estabilidad y no tiene acceso a seguridad social ni vacaciones.

Con respecto a la reducción de los derechos laborales, el D.L. 25593 de 1992 establece limitaciones a la sindicalización, al derecho de huelga y a la negociación colectiva que han sido materia de observaciones por la OIT. De esta manera, en la práctica se debilita el movimiento sindical y se limita el derecho de los trabajadores a la libre asociación y negociación (para una relación detallada de las violaciones a los derechos sindicales, ver Campana 2000).

---

<sup>4</sup> En el texto usaremos el término pequeñas empresas para referirnos a este segmento, aunque existe una discusión sobre si las políticas deben dirigirse a las medianas, pequeñas y/o microempresas (SASE 2000).

Por último, se eliminó la estabilidad laboral al legalizar el despido injustificado y facilitar el despido colectivo de trabajadores. Asimismo se establece la existencia de los contratos temporales o por obra o servicio. Esto redujo el costo del despido y aumentó la rotación de trabajadores, es decir, redujo la duración promedio de los contratos (Saavedra y Maruyama, 2000). Esta inestabilidad sirve como herramienta de coacción y como arma disuasiva para los sindicatos y dirigentes sindicales (Saavedra 2000, p.424). Otra preocupación es que reduce los incentivos a la capacitación específica y la confianza proveniente de vínculos laborales de largo plazo.

Por el lado de los costos laborales no salariales (CLNS) se evidencia cierta incoherencia, ya que se añadieron impuestos que encarecen la mano de obra mientras por otro lado se intentaba hacer más eficiente el mercado de trabajo. Los CLNS son de dos tipos: por un lado los que corresponden a contribuciones sociales o fondos (CTS, pensiones en AFP u ONP, EsSalud) y por el otro los que corresponden a impuestos sobre la planilla (el Impuesto Extraordinario de Solidaridad - IES que antes era el FONAVI, y el impuesto a la renta). Como sostiene Verdura (1998) “La necesidad de mayores CLNS proviene de otros sectores de la economía: el fiscal y el financiero. No sólo no responden a objetivos en el campo laboral si no que van claramente en contra del fomento del empleo”. La consecuencia es que se incentiva a los empleadores a contratar trabajadores fuera de planilla, bajo el régimen de servicios profesionales (cuarta categoría)<sup>6</sup> o a través de una cooperativa. Cabe anotar, sin embargo, que los estudios sobre demanda de trabajo muestran una elasticidad al salario bastante baja (Saavedra 2000), por lo que este efecto sería reducido en el corto plazo.

También llama la atención el hecho que, mientras la carga tributaria sobre el trabajo es elevada, los impuestos sobre el capital tienden a su reducción. Por el trabajo se paga, además de las contribuciones de seguridad social obligatorias, el 9% del IES, los ingresos provenientes del trabajo están afectos al impuesto a la renta, y los trabajadores están afectos al IGV en sus compras. El capital, en cambio, sólo paga impuesto a la renta, el que se ha reducido recientemente para reinversiones de 30% a 20%, aunque los ingresos financieros y ganancias de capital están inafectos.

---

<sup>5</sup> A través del Decreto Legislativo 728 -Ley de Fomento del Empleo.

<sup>6</sup> Esto se produce incluso en el Estado, siendo ejemplos destacados el Ministerio de Trabajo y el Ministerio de Salud (para cuyo caso una reciente ley atiende este problema).

¿Cuál ha sido el desempeño del mercado de trabajo en la última década? La gran mayoría de los nuevos empleos privados creados están ubicados en el autoempleo y en la microempresa, que son empleos de baja calidad, baja productividad y bajos salarios. A mediados de la década pasada, el 53% de los trabajadores eran independientes o trabajaban en empresas con menos de 10 trabajadores. En 1997, esta cifra se eleva a 66%, al mismo tiempo que las empresas con más de 100 trabajadores disminuyen violentamente su participación en el empleo hasta llegar a representar el 20% (Chanamé 1996, Saavedra 1998 encuentra una evolución similar a partir de una definición legalista de los sectores formal e informal). Además, las remuneraciones reales en las empresas con menos de 10 trabajadores aumentan sólo 15% (recordemos, sobre su nivel más bajo en 40 años) y las de los independientes no profesionales inclusive caen. Otros estudios encuentran un aumento en la dispersión salarial, asociada fundamentalmente a mayores retornos a la educación (Saavedra 1997)

De esta manera, la política no ha llevado a una dinamización del empleo formal con ingresos y condiciones adecuadas, que reduzca la pobreza. Está en discusión en qué medida ello se debe a que la flexibilización no logró sus objetivos o a los mayores costos laborales no salariales, o si debe buscarse su explicación principal fuera del mercado de trabajo, en los niveles y composición del crecimiento económico.

Hay otras dos características importantes referidas al empleo en Lima en la década de los 90s: el tipo de contrato y el grado de sindicalización. Durante la década anterior el vínculo laboral permanente fue paulatinamente perdiendo importancia como forma de contratación. En 1990 el porcentaje de asalariados privados eventuales era de 41.4 %, mientras que para 1997 esta cifra era de 76.9% (Verdera 2000, también en Saavedra 1998, 1999). Saavedra (2000) propone tres explicaciones a este fenómeno: unas indemnizaciones por despido elevadas para los contratos indefinidos<sup>7</sup>, la búsqueda de los empresarios de limitar la sindicalización, y el temor a un cambio de legislación. El debilitamiento de la participación sindical se puede apreciar a través del ratio de trabajadores sindicalizados sobre PEA sindicalizable, que presenta una espectacular caída de 50% en 1990 a 13% en 1997 (Verdera, 2000). Las razones de esa reducción de la sindicalización no han sido suficientemente estudiadas, aunque parecen vincularse a la facilidad del despido y las trabas legales a la sindicalización y la negociación colectiva.

Con respecto a los salarios, todos los autores coinciden en que, aunque han crecido durante la primer parte de la década pasada, aún no recuperan sus niveles previos al proceso hiperinflacionario 1988-90<sup>8</sup> (Gamero, 1998; Saavedra, 1998 y 1999; Díaz, 1999; Verdura, 1997, 1998, 2000). Esto parece relacionarse con las nuevas formas de contratación, el debilitamiento de los sindicatos, el congelamiento de la Remuneración Mínima Vital durante períodos muy largos y el congelamiento de las remuneraciones del gobierno central.

Las conexiones entre estas políticas y la pobreza, no han sido suficientemente estudiadas. Dos conexiones están por desentrañar: primero, cuáles son las causas del estancamiento salarial; segundo, cuánto esto afecta la pobreza (o si solamente afecta a los no pobres). Tampoco se ha analizado en qué medida la inestabilidad y rotación generan episodios de pobreza temporal, y cuáles son sus consecuencias de largo plazo, ni cuánto esta inestabilidad y malas condiciones de trabajo son en sí mismas manifestaciones de pobreza, entendiendo ésta en un sentido amplio de calidad de vida.

Como política laboral dirigida específicamente a los pobres podemos mencionar los programas de intermediación laboral y los de capacitación laboral como ProJoven, dirigido a jóvenes pobres entre 16 y 25 años a quienes se les brinda cursos de capacitación de 3 meses y se les intenta brindar una pasantía en alguna empresa del sector privado. El principal beneficio del programa no es solucionar la desocupación de los beneficiarios ya que sólo el 25% de los beneficiarios estaba desocupado antes del programa y el 20% estaba ocupado. Más bien, el programa eleva la tasa de actividad de los jóvenes ya que el 50% de los beneficiarios eran inactivos antes de participar en el programa. Después de 18 meses de recibida la capacitación, los beneficiarios presentan mejoras en términos absolutos y en comparación con el grupo control construido como medida de comparación. Los beneficiarios presentan menores tasas de desempleo y mayor proporción de trabajadores remunerados. En términos de ingresos promedio de la PEA ocupada se observa un crecimiento de más del 100% mientras que los ingresos de grupo control sólo aumentan 50%. Por último, en términos de inserción, los beneficiarios siguen ubicándose en su mayoría en el autoempleo y la microempresa (42.8% versus 69% del grupo control) (Arróspide y Eggert, 2000). Sin embargo, la mayor discusión es

---

<sup>7</sup> Cabe anotar, sin embargo, que estas indemnizaciones, iguales a un sueldo y medio por año de trabajo hasta un tope de doce sueldos, se aplican solamente en el caso de despidos arbitrarios, y que la ley establece diversas y amplias causales para justificar los despidos.

<sup>8</sup> Podríamos decir incluso, que es el más bajo de los últimos 40 años. (Ver Saavedra, 1997, Gráfico 1.)



hasta qué punto este programa favorece la creación de nuevos empleos, o permite que trabajadores jóvenes entran a sustituir a otros trabajadores (Francke 1998).

Recomendaciones de política: 1) Reducir los impuestos sobre el trabajo; en particular, eliminación del IES. 2) Modificación de las leyes de sindicalización y negociación colectiva para respetar los principios de libertad sindical y derechos de los trabajadores, recogiendo las observaciones de la OIT. 3) Mejor fiscalización para evitar contratos de trabajo informales, en particular el abuso de los “contratos por servicios”. 4) Controlar el porcentaje de trabajadores que legalmente puede contratarse mediante contratos temporales o atípicos.

Temas de investigación prioritarios: 1) Efectos de la inestabilidad laboral sobre los derechos de los trabajadores y la calidad de vida. 2) Efectos de la legislación, en particular laboral y tributaria, sobre las formas de contratación y la informalidad. 3) Consecuencias de la alta rotación sobre la capacitación y la competitividad sistémica de las empresas. 4) Rol de los sindicatos en la competitividad empresarial.

## 5.2 Pequeñas empresas, trabajo informal urbano, mercados de capital y de servicios no financieros

Como hemos señalado, junto con los problemas del mercado de trabajo y la creación de empleo formal, el otro aspecto de gran importancia es cómo aumentar la productividad de la pequeña y microempresa. Esto se asocia, fundamentalmente, a su acceso al crédito, al conocimiento tecnológico y de mercados, aunque el impacto específico de cada uno de estos factores o la importancia de su acción conjunta es un tema de discusión

Antes de entrar a ese tema, cabe señalar que se suele suponer, implícitamente, que un aumento de la productividad de este sector se traducirá en un mejoramiento de los ingresos de sus trabajadores. Sin embargo, el funcionamiento de las relaciones laborales en la pequeña empresa es un tema muy poco analizado.

Un primer elemento que parece crucial para el aumento de la productividad de las pequeñas empresas es el acceso al crédito. Tradicionalmente, la banca formal no ha llegado a los pequeños empresarios por la falta de garantías, el mayor riesgo de los créditos, los elevados costos operativos de mantener una cartera numerosa de pequeños créditos y a la

complejidad del trámite. En cambio, los intermediarios financieros informales son más flexibles y rápidos en el otorgamiento del crédito y exigen garantías limitadas; pero la tasa de interés es muy alta (Tello, 1995: 68).

La oferta de financiamiento al sector de la micro empresa en el Perú está a cargo de instituciones financieras formales supervisadas por la SBS (Bancos, Financieras, Cajas Municipales de Ahorro y Crédito, Cajas Rurales de Ahorro y Crédito, EDPYMES, etc.) y de instituciones informales (ONG, programas de cooperación, fondos sectoriales del Estado, prestamistas, asociaciones, etc.).

La principal institución pública dedicada a brindar crédito a la pequeña y micro empresa rural y urbana es la Corporación Financiera de Desarrollo (COFIDE). Esta institución fue orientada a partir de 1992 (D.L. No. 25694) para atender la demanda de crédito de este sector bajo la modalidad de financiamiento de segundo piso<sup>9</sup> y está circunscrito a operar con instituciones supervisadas por la Superintendencia de Banca y Seguros (SBS). Además de canalizar recursos y fortalecer las instituciones financieras formales, intenta reducir los costos de transacción relacionados con la operación crediticia.

En las zonas urbanas, las principales entidades financieras dirigidas a la pequeña empresa son las Cajas Municipales de Ahorro y Crédito (CMAC) con colocaciones por US\$ 85.2 millones y más de 98 mil créditos para el año 1999 (Portocarrero, 2000). Actualmente existen 13 CMACs en todo el país situadas, por ley en las zonas más pobres del país (Chong y Scroth, 1998).

Las CMACs han logrado mantener un alto nivel de ingresos financieros sobre la base de relativamente altas tasas de interés activas que se han podido mantener gracias a la debilidad de las presiones competitivas (Portocarrero, 2000). La ventaja que presentan es el desarrollo de una tecnología que sustituye la exigencia de las garantías tradicionales por otros elementos que permiten evaluar adecuadamente la capacidad y voluntad de pago del cliente. Esta metodología de evaluación de créditos y la utilización de criterios no convencionales respecto a la apreciación de las garantías las acercan más a los productores informales a la vez que les

---

<sup>9</sup> En 1998 COFIDE canalizaba recursos a través de 24 Bancos, 6 Financieras, 7 Arrendadoras, 12 Cajas Municipales, 16 Cajas Rurales, 3 Cooperativas de Ahorro y Crédito y 3 EDPYME. En el año 1997 las colocaciones de COFIDE dirigidas a la micro y pequeña empresa ascendieron a \$120.6 millones.

permiten tener una tasa de interés más baja que la que suelen enfrentar los micro empresarios (Tello, 1995: 68; Chong y Scroth, 1998). Asimismo, las CMAC disminuyen su riesgo crediticio porque ya saben cómo seleccionar a las micro empresas seguras. Las mismas ventajas presentan las EDPYMES (Entidades de Desarrollo para la pequeña y microempresa), quienes son la segunda fuente de financiamiento al contar con una participación de US\$ 14.4 millones. Estas entidades han sido creadas transformando antiguas ONG que habían trabajado otorgando crédito a microempresas desde la década de los ochenta. Esta incorporación representó un reconocimiento a los conocimientos adquiridos por las ONG.

Sin embargo, falta averiguar si es que los más pobres mejoran con estas iniciativas. Los beneficiarios, a pesar de conducir micro empresas del nivel de subsistencia, tienen posibilidades de acceder a los mercados más dinámicos y no son necesariamente miembros de los estratos más pobres (Vildoso, 2000 cita un trabajo de E. Dunn donde se afirma que el 72 por ciento de los beneficiarios de MIBANCO eran no pobres, el 26 por ciento eran pobres no extremos y sólo el 2 por ciento eran pobres extremos). El tema es, sin embargo, si la mejora de las pequeñas empresas “filtra” hasta los pobres o no.

Por otro lado, en las zonas urbanas, el Estado ha hecho un esfuerzo por formalizar las propiedades en zonas marginales, buscando crear en el largo plazo un mercado inmobiliario y crediticio en sectores formalizados. Se espera que la legalidad le otorgue mejores niveles de vida a los pobladores de los sectores recientemente formalizados a través del incremento del valor de su propiedad y su incorporación al mercado y a la economía formal (Mosqueira 1999, De Soto 2000), aunque tales efectos son disputados (Gonzales de Olarte 2001). Así, se ha venido otorgando títulos de propiedad sobre terrenos informalmente ocupados y entregando terrenos recientemente habilitados, a través de la Comisión de Formalización de la Propiedad Informal (COFOPRI). Los beneficiarios del programa en su mayoría viven debajo de la línea de pobreza. Para llegar a ellos el programa se ha ubicado en ocho áreas urbanas que concentran el 89% de todas las propiedades urbanas informales.

Otro elemento importante para elevar la productividad de las pequeñas empresas es el de los servicios no financieros, como transferencia de tecnología, información, acceso a mercados. Hay algunas experiencias (más de 30 Centros de Servicios Empresariales), tanto del Estado como de agentes privados, sin embargo su sostenibilidad aún no está asegurada (SASE 2000). COFIDE también desarrolla productos no financieros en apoyo al sector empresarial

básicamente en las líneas de capacitación, información y promoción<sup>10</sup>. Los principales productos no financieros están relacionados con los Centros de Información y Orientación Empresarial que permiten el conocimiento de la oferta de servicios, las características de la demanda y de los mercados regionales (Hamann, 1998). Una estrategia también interesante es la de las conexiones entre grandes, medianas y pequeñas empresas, terreno en el que se han intentado las Bolsas de Subcontratación.

En general, se aprecia escaso desarrollo y pocos fondos públicos orientados a programas de promoción de la pequeña empresa. La orientación del Estado ha estado más bien concentrada en programas sociales y asistenciales, con poco énfasis en el aumento del empleo y la productividad de los pobres.

Recomendaciones de política: 1) Mayor asignación de crédito a las PYMES mediante los sistemas existentes, buscando también su fortalecimiento institucional. 2) Culminar la formalización de la propiedad informal y resolver los problemas legales e institucionales para que facilite el acceso al crédito. 3) Desarrollar los centros de servicios empresariales y las bolsas de subcontratación. 4) Articulación y desarrollo institucional, público, de servicios financieros y no financieros para PYMES.

Temas de investigación prioritarios: 1) Las relaciones laborales y la calidad del empleo en las PYMES. 2) Efectos del crédito a PYMES sobre éstas y sobre los pobres. 3) Formas de hacer llegar microcrédito a pobres y sus efectos. 4) Servicios empresariales: lecciones de la experiencia. 4) Formas de articulación entre grandes, medianas y pequeñas empresas y sus efectos sobre estas últimas en términos de tecnología y productividad. 5) Efectos reales de la titulación de la propiedad urbana.

---

<sup>10</sup> En 1997 se capacitaron alrededor de 8560 empresarios en temas de financiamiento y productividad y a 896 de instituciones financieras.

### 5.3 Mercados de capital, tierras y servicios no financieros en zonas rurales

El Banco Agrario fue la principal fuente de crédito para el sector agrícola hasta 1990, pero en mayo de 1992, se declaró su disolución conjuntamente con el resto de la Banca de Fomento. La alternativa gubernamental fue un financiamiento del agro en dos niveles: el “segundo piso” era COFIDE, mientras el “primer piso” estaba basado en la banca comercial para atender a la agricultura moderna y en las Cajas Rurales de Ahorro y Crédito (CRACs) para financiar las actividades productivas rurales que no puedan ser atendidas por la banca comercial. Las colocaciones de las CRACs representaron apenas US\$ 48.5 millones durante 1999 (Portocarrero, 2000). Además el Ministerio de Agricultura participaría con Fondos Rotatorios para financiar la agricultura tradicional de la sierra y la selva (Valdivia, 1995: 25). Luego, FONDEAGRO, fondo de desarrollo dirigido hacia la sierra, tomó de emergencia la responsabilidad de otorgar préstamos a la pequeña producción de la costa, pero contaba con fondos muy reducidos. Sin embargo, en ambos casos, los recursos financieros son muy limitados.

Los resultados de esta alternativa financiera rural del gobierno fueron muy pobres. En 1995 FONDEAGRO se desactivó y se sumaron a las CRACs las CMACs (Ugaz y San Miguel, 1999). Este fracaso además se expresa en la quiebra de 7 CRACs por encontrarse en situación de insolvencia (Portocarrero, 2000).

El principal problema que presenta el sistema formal es que sólo llega a consolidarse en zonas de alto o mediano desarrollo relativo, ligadas a la producción de bienes de alta rentabilidad y bajo riesgo, y no en las zonas de mayor pobreza. Además desde la óptica de los prestatarios, las familias más ricas son menos propensas a ser morosas. Este mecanismo de mercado deja afuera a los pequeños productores pobres de zonas rurales. Por esta razón subsiste un sistema de crédito informal<sup>11</sup> en las zonas más pobres y menos desarrolladas que reduce los problemas de riesgo moral y selección adversa pero implica un mayor costo para el agricultor. Para 1997, El 66.9 por ciento del crédito rural provenía de una tienda o bodega y el 19.7 por ciento provenía de algún individuo particular (Trivelli y Venero, 1999: 20). Este sistema informal tiene carácter de contratación bilateral; implica un profundo conocimiento entre prestatarios y prestamistas y tiene de por medio transacciones comerciales como la

---

<sup>11</sup> Este sistema informal incluye parientes, comerciantes, transportistas e industriales transformadores de productos agropecuarios.

compra de productos, la que facilita el monitoreo y la coerción (Alvarado, 1994; Ugaz y San Miguel 1999; Gonzales de Olarte, 1997; Valdivia y Silva, 1995, Trivelli y Venero, 1999).

Es también preocupante la falta de demanda por crédito. Figueroa (1998) asocia el crédito rural a la innovación tecnológica, la falta de crédito frena tal innovación. Pero, como señalan Trivelli y Venero (1999: 20) “El Censo Agropecuario [de 1994] indica que sólo el 6.2% de las unidades agropecuarias obtuvo crédito y, lo que es más alarmante aún, sólo el 8% lo solicitó”, lo que explica como un “autoracionamiento” por parte de los productores.

En resumen, las medidas estructurales encaminadas a tratar de formar mercados de crédito (la desregulación de los mercados financieros, la liquidación del BAP, el levantamiento de las restricciones a la hipoteca de la tierra y las cajas rurales) han fracasado y subsiste el crédito informal incluso en las zonas más prósperas del agro costeño con un elevado costo para el agricultor (Alvarado, 1994: 474).

Iniciativas de crédito rural con tecnología tradicional llegarán difícilmente a los pobladores más pobres porque i. carecen de las garantías necesarias, ii. la baja rentabilidad de las tierras desalienta la demanda de crédito, iii, hay altos riesgos e inexistencia de mecanismos de seguro, y iv. existen además altos costos de transacción y recuperación. Diversas ONGs han registrado experiencias de nuevos sistemas de microfinanzas, con metodologías de créditos solidarios y banca comunal, e incluso con conexiones con la banca comercial, que muestran éxitos pero también dificultades.

Otro mercado no menos importante es el de asistencia técnica, el que todavía está subdesarrollado. Ante la ausencia de programas promovidos por el Estado en zonas rurales, el sector privado tiene limitados incentivos para producir este servicio y los pequeños agricultores cuentan con escasos recursos económicos para cubrir el costo de este servicio (Huamán, 1999). Además, “en el corto plazo el usuario puede estar dispuesto a pagar a la empresa productora por la información, [pero] en el largo plazo esta información tiende a ser un bien no exclusivo y se constituye en un bien público. En otras palabras, puede ser aprovechada por otros agricultores sin pago alguno y sin reducir el consumo de otros.” (Huamán, 1999: 185). Una experiencia novedosa ha sido la desarrollada por el proyecto FEAS financiado por el FIDA, que promovió la creación de este mercado en algunas zonas rurales, subsidiando la demanda y capacitando la oferta. Otra experiencia positiva ha sido la del

proyecto MSP de ADEX/AID, vinculando la transferencia tecnológica con las demandas del mercado internacional, aunque sus éxitos en el agro son sobretodo en cultivos costeros.

#### *Mercado de Tierras y Aguas*

En 1991 (D. L. 653) se busca favorecer la propiedad privada y eliminar la predominancia de las formas cooperativas de producción. Esto se consideraba necesario para la efectiva acción del mercado como asignador de recursos en el sector agrario. La desregulación tenía como objetivo otorgar derechos privados de propiedad sobre la tierra para así dar a cada propietario la capacidad de asignar sus tierras al uso más eficiente, así como facilitar a los campesinos el acceso al crédito porque las tierras legalmente poseídas sirven como colateral y como indicador de confiabilidad -en tanto revela una mayor capacidad de generar excedentes-. Asimismo, los agricultores menos eficientes podrían vender sus tierras a los más eficientes.

Sin embargo, los resultados no han sido los esperados. La titulación ha avanzado poco (del Castillo 2000) y parece tener pocos efectos. En primer lugar, no existe un mercado activo de tierras lo que disminuye su liquidez y su valor. En segundo lugar, el predominio del crédito informal hace que los derechos de propiedad sean irrelevantes para obtener un crédito. Barrantes y Trivelli (1994) demuestran que en estos casos la titulación de las tierras no afecta la probabilidad de conseguir préstamos porque en las transacciones informales se toman en cuenta otras garantías diferentes como el compromiso de entregar parte de la cosecha o simplemente los lazos personales entre prestatario y prestamista (Trivelli, 1997; Trivelli y Venero, 1999; Alvarado, 1994). En este contexto, los agricultores rurales pobres siguen sin acceder al crédito. La reforma de la propiedad de la tierra y la titulación de sus tierras no los ha afectado porque el crédito al que ellos acceden no se rige por las leyes de mercado. Se ha ampliado el minifundio con baja productividad. Estas características son los principales determinantes de la pobreza rural (Sheahan, 1999).

Con respecto al tema del agua, se ha discutido extensamente el problema de una nueva Ley de Aguas que regule el uso y administración de este recurso. Desde 1996 existe una propuesta del Ministerio de Agricultura, pero una evaluación ex ante en valles de Jequetepeque, Lima y Arequipa permitió concluir que no existían las condiciones mínimas para iniciar un complejo cambio jurídico en el manejo del recurso. Existe un aparente consenso en que no debe adoptarse un esquema completamente privado (como en Chile) ni

uno completamente estatal, sino uno intermedio (Del Castillo 2000). Además es indispensable que los propios usuarios organizados asuman un rol protagónico en el manejo y distribución del recurso (Zegarra, 1998). Lo que podemos apreciar es que ésta propuesta gravita alrededor de la agricultura moderna principalmente costeña, lo que puede afectar a los campesinos pobres a través de la demanda de trabajo, pero no a través de un cambio en su organización, su sistema productivo, tecnología, etc.

Recomendaciones de política: 1) Establecer un sistema de crédito agrario, con respaldo de fondos públicos operando como banca de segundo piso y fondos de garantía, que llegue a los productores mediante instituciones que utilicen nuevas tecnologías crediticias. 2) Culminar la titulación de tierras, tanto para la propiedad individual como para la comunal. 3) Promover la transferencia de tecnología, aprovechando los estudios internacionales, adaptándolos al Perú y promoviendo la demanda.

Prioridades de investigación: 1) Balance de experiencias de nuevas tecnologías financieras en el agro y sus vínculos con la banca comercial. 2) Cómo asegurar la producción agropecuaria. 3) Diseño institucional de un sistema de extensión agropecuaria. 4) Efectos reales de la titulación de tierras.

## **6. INTERVENCIÓN ESTATAL Y REGULACIÓN DE LOS MERCADOS DE BIENES Y SERVICIOS**

Según el Ministerio de Economía y Finanzas (2000), entre 1990 y 1999 se privatizaron empresas estatales por un valor de US\$ 8 324 millones y compromisos de inversión de algo más de US\$ 7 000 millones.

El impacto sobre el empleo de estas privatizaciones es positivo, luego de un impacto inicial negativo en el corto plazo. Según Perú Económico (1999), desde 1991 hasta el momento de la privatización se produjo una reducción de empleo en las empresas estatales de cerca de 76 800 trabajadores. De éstos, sólo 5 300 se encuentran realizando otras actividades mediante el Programa de Reversión Laboral. Paliza (1999) estima que el empleo directo en las empresas privatizadas aumentó en 4 mil, pero que el efecto de mediano plazo directo e



indirecto es de 560 mil nuevos puestos de trabajo, lo que es disputado por Campodónico y Gamero (2000).

En los últimos años se ha venido generando más puestos de trabajo en la medida que las empresas privatizadas se han ido expandiendo. En el sector de telecomunicaciones se habrían generado alrededor de 77 800 puestos de trabajo, Edelnor habría generado 10 700 y en el sector de hidrocarburos, específicamente por las actividades de Repsol, el empleo aumentó de 1 593 a 3 727. Ver, también, Campodónico (1999b). Se estima que la creación de 700 estaciones de servicios después de la privatización de Petroperú habría generado alrededor de 10 000 puestos de trabajo.

En cuanto a los resultados de las privatizaciones, éstos tienen que ser evaluados en términos de la cobertura de los servicios públicos privatizados, de la calidad de estos servicios, así como en términos de las tarifas que se cobran al público usuario. Se utilizan los trabajos de Távara (1999) y Gallardo (2000) para este análisis, y se considera los sectores de Telecomunicaciones y Electricidad, pues en ellos la privatización está muy avanzada, aunque hay que indicar que no existen trabajos orientados a analizar los beneficios a los más pobres.

#### 6.1 El sector de Telecomunicaciones.

En cuanto a cobertura, se han producido grandes inversiones en el sector (Campodónico, 1999a). Ha habido un incremento notable en el acceso al servicio medido por el ratio de penetración, esto es el número de líneas por cada cien habitantes, ha pasado de 2.9 en 1994 hasta 6.7 en 1999. También se ha incrementado el número de teléfonos públicos. Este crecimiento es básicamente en zonas urbanas; el crecimiento en zonas rurales ha sido prácticamente nulo, la cobertura ha estado por debajo de 1% tanto en 1985 como en 1996 (Gallardo, 2000). La manera como se ha logrado la expansión en zonas rurales se da mediante dos formas: vía la obligación, a Telefónica del Perú, de instalación de al menos un teléfono público en zonas rurales o centros poblados; y mediante el Fondo de Inversión privada en Telecomunicaciones (FITEL), que tiene como objetivo promover el desarrollo de las telecomunicaciones rurales y centros poblados en áreas en las que la iniciativa privada no llega (Bonifaz, 1999).

Según Osiptel, por la aplicación del proyecto Zona Norte, dentro del Programa de Proyectos Rurales (PPR) a cargo del FITEL, en los departamentos de Amazonas, Cajamarca, Piura y Tumbes, hay un total de 144 522 habitantes beneficiados. La distancia al teléfono más cercano, en promedio, es de 4 575 Km; mientras que antes del proyecto era de 78.15 Km. En todo el PPR, se estima que aproximadamente 3.9 millones de personas serán beneficiadas de manera directa e indirecta con una inversión de US\$ 125 millones. Según Apoyo Comunicaciones (1999), en Lima Metropolitana, del total de familias en la encuesta que provienen del estrato más bajo, el D, sólo tienen teléfono el 25%; mientras que en 1993 sólo el 1% de los más pobres tenía el servicio.

En cuanto a los niveles de las tarifas, los autores coinciden en que son niveles muy elevados lo cual es consistente con el hecho que el servicio no se ha masificado para los pobres. Távara (1999), señala que el establecimiento de tarifas elevadas fue una decisión consciente tomada antes de privatizar la empresa y que las tarifas están muy por encima que la de muchos países latinoamericanos. Gallardo (2000) coincide con esta hipótesis señalando que los indicadores de rentabilidad sugieren que las tarifas tienen un nivel muy alto. Távara (2001) da más elementos en este sentido, con una comparación internacional de las tarifas.

#### **Cuadro 5: INDICADORES BÁSICOS EN TELECOMUNICACIONES.**

	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Ratio de penetración 1/	2.9	3.4	4.7	5.9	6.7	6.3	6.7
Tasa de llamadas locales completadas	n.d	n.d	93.6	99.4	99.7	99.9	99.92
Meses de espera	35	33	5	2	2	2	2
Renta residencial 2/	133	324	420	561	773	790	781
Tarifa Adicional 2/	70	75	72	71	70	62	57

1/ Número de líneas por cada 100 habitantes.

2/ Índice, 31 agosto 1990 = 100

Fuente: OSIPTEL, BCR y Gallardo(2000).

De esta manera, el problema no es que las tarifas hayan crecido después de la privatización, sino que el nivel al cual están fijadas es muy elevado y caen muy lentamente. Asimismo, la renta fija se ha incrementado en casi 250% entre 1994 y 1997, los que constituiría una gran restricción para el acceso de los pobres al servicio. (Ver cuadro 5).

Como muestra Gallardo (2000), la calidad del servicio ha mejorado sustancialmente tanto en lo relativo a los meses de espera para la instalación de la línea del servicio así como por la elevación del número de llamadas completadas, entre otros indicadores. Sin embargo, es

importante precisar que actualmente existen reclamos de parte de los usuarios respecto a la facturación; no reconocen el consumo en la factura y encuentran llamadas que no hicieron.

En resumen, si bien ha habido mejoras sustantivas en la expansión y calidad, el servicio telefónico es todavía muy caro. La población peruana en general, y los sectores con más bajos ingresos en particular, no acceden al servicio o ven limitado su acceso. Por lo tanto, pueden comprar menos llamadas y acceder menos a fuentes de información, como la internet, importantes para su bienestar y el desarrollo.

## 6.2 El sector electricidad

Según Apoyo Comunicaciones (1999) y Távora (1999), la privatización de empresas ha llevado a una expansión de las redes y ha elevado la cobertura del servicio. Las empresas privadas que operan en Lima han logrado una cobertura total de sus respectivas áreas de concesión. Luz del Sur ha incorporado a más de 170 mil nuevos clientes, lo que significa que ha habido un incremento del 30 %; y Edelnor, ha incrementado en 274 mil nuevos clientes, lo cual da una tasa de crecimiento de 50 %. Es importante señalar que del total de clientes de Edelnor, el 83% pertenecen a los estratos C, D, e, incluso E. Esto sería un indicador de que la energía es el primer servicio público al cual acceden los más pobres del Perú, con el consiguiente mejoramiento de su calidad de vida.

En cuanto al nivel de las tarifas, se ha producido una caída, a diferencia del sector de telecomunicaciones. Desde 1994 hasta 1998 las tarifas han disminuido en términos reales en 11%. Según las estimaciones de Edelnor, una familia de un asentamiento humano sólo necesitaba, en 1999, alrededor de US\$ 0.25 diarios para cubrir el servicio de energía eléctrica.

De otro lado, las tarifas industriales no sólo han caído en comparación con la experiencia antes de la privatización, sino que son aceptables en comparación con algunos países de Latinoamérica. En comparación con 1994, fecha en la que tomó lugar la privatización de empresas de distribución eléctrica, un gran cliente industrial, que compra 750 KW-mes, ha visto caer sus pagos en 9.3%; un cliente mediano, cuyo nivel de consumo es 210 KW-mes, paga 14.5 %.

En términos internacionales, según Perú Económico, las tarifas industriales en media tensión en Lima están muy por debajo del promedio de Santiago de Chile, Río de Janeiro, Bogotá, y Buenos Aires.

En cuanto a la calidad del servicio este ha mejorado sustancialmente, tanto en la modernización del servicio, reducción de pérdidas de energía y mejores servicios de atención al cliente. Por el lado de la reducción de las pérdidas es importante indicar que Luz del Sur redujo el porcentaje de pérdidas de 20% de la energía comprada en 1994 a 10% en 1998; similar evolución ha tenido Edelnor.

En cuanto a las mejoras en los servicios de atención al cliente, hay que indicar que el tiempo de instalación de un medidor de Edelnor pasó de 45 días en 1994 a algo menos de 24 horas en 1999. Todas estas mejoras se han reflejado en una calificación más elevada de los clientes de Edelnor, pasando de 9.5% en 1997 a 14.2 en 1999 (con base 20). (Perú Económico 1999). A pesar de los buenos indicadores del sector hay algunos problemas pendientes. De la Cruz y García (2001), están estudiando la introducción de la competencia en la actividad de generación, uno de los grandes problemas.

Recomendaciones de política: 1) Fortalecer, independizar del Poder Ejecutivo y abrir a la sociedad civil los organismos reguladores. 2) Regulación adecuada de tarifas, considerando los efectos distributivos. 3) Desarrollar políticas para ampliar la cobertura de los servicios en zonas rurales, manteniendo el Programa de Proyectos Rurales que conduce el FITEL.

Investigaciones prioritarias: 1) ¿Cómo afecta la estructura tarifaria a los distintos estratos sociales, y en particular a los pobres. 2) ¿Qué mecanismos establecer para reducir los costos fijos y de administración de los servicios públicos en zonas de baja densidad poblacional?

## **7. TRIBUTACIÓN**

El tamaño del gobierno en el Perú es pequeño. El gasto del gobierno central en 1999 ascendió a 15,8% del PBI y la seguridad social en salud añade otro 1,5% del PBI. Esto indica un tamaño del estado reducido en términos económicos, incluso en comparación con Latinoamérica (Baca, 2000, pág. 204).

Los impuestos en el Perú son mayoritariamente impuestos indirectos (78% del total), principalmente IGV (45% del total) y selectivo al consumo (14% del total, del cual 8% son combustibles). El hecho que los impuestos se basen en impuestos indirectos que gravan el consumo y que el selectivo sea fundamentalmente sobre los combustibles, cerveza y gaseosas y no sobre bienes de lujo, indica una estructura tributaria poco progresiva.

El único impuesto directo, el impuesto a la renta, es el 22% de los ingresos corrientes de gobierno central (Baca 2000), cerca de la mitad de los cuales corresponden a personas naturales, que dado que no afecta las utilidades distribuidas ni los ingresos financieros o ganancias de capital, recae casi exclusivamente sobre las rentas del trabajo. El semestre pasado se eliminó la posibilidad de las empresas mineras de pagar solamente el 15% del impuesto a la renta si reinvertían de acuerdo a planes aprobados por el gobierno; ello, sin embargo, no afectaría a las grandes empresas que tienen contratos de estabilidad tributaria firmados con el gobierno. Se ha aprobado recientemente la reducción para todos los sectores del impuesto a las utilidades reinvertidas de 30% a 20%, no habiéndose analizando en detalle en qué medida en este caso el objetivo redistributivo se contrapone al de promoción de la inversión y crecimiento.

Cabe anotar que los ingresos financieros y las ganancias de capital en la Bolsa de Valores no están sujetas al impuesto a la renta. El peso de la carga sobre personas naturales y la exoneración de los ingresos financieros también son indicativos de una estructura tributaria no muy progresiva de este impuesto. Nuevamente, la contraposición entre objetivos, en este caso de profundización financiera y de recaudación y redistribución, están presentes.

En el Perú son escasas las investigaciones publicadas referidas a la incidencia de los impuestos por estratos sociales. Sólo hemos encontrado el trabajo de Fajardo (1998) para el caso del IGV. Usando la ENNIV 1994, este autor encuentra que en todos los deciles del gasto la presión tributaria es similar y se encuentra entre el 11 y 12 por ciento. Las exoneraciones a los alimentos, que favorecen a los pobres, se compensan con las exoneraciones a la educación, que favorecen a los ricos. Sin embargo, estos resultados deben ser tomados con cuidado porque, como el mismo autor anota, no es posible distinguir en los cálculos el consumo de bienes provenientes del sector formal (que paga impuestos) del consumo de bienes provenientes del sector informal (que no paga impuestos).

Otro tema se refiere a la tributación de las pequeñas empresas. Para buscar la formalización de las mismas, se aprobó un sistema especial, llamado RUS, Régimen Unico Simplificado, por el cual las pequeñas empresas – ventas menores a S/.8,400 y menos de 4 empleados – pagan una sola tasa en vez de IGV y Renta, y no tienen que llevar contabilidad completa. Sin embargo, estos contribuyentes habrían tenido un comportamiento de evasión de impuestos, por lo que se formalizan pero pagan muy pocos impuestos (Baca 2000). Existe una discusión sobre si ser informal es más barato o más caro que ser formal<sup>12</sup>.

Finalmente, también según la SUNAT (1999), se ha encontrado que en la economía peruana de las últimas décadas, hay una estrecha relación positiva entre tasa de inflación y tasa de evasión, y una relación negativa entre tasa de crecimiento económico y tasa de evasión. En los noventa, en promedio, la tasa de inflación se redujo, el PBI creció y la tasa de evasión se redujo. No queda claro, sin embargo, el efecto redistributivo de esta reducción de la tasa de evasión.

Recomendaciones de política: 1) Adecuar la legislación y fiscalizar para evitar la evasión del impuesto a la renta de las empresas. Reestablecer un impuesto mínimo a la renta, sobre la base de los activos. 2) Reducir la carga tributaria sobre el trabajo y el consumo de los pobres.

Investigaciones prioritarias: 1) Fuerza redistributiva del sistema tributario peruano. 2) Efectos que han tenido las exoneraciones de impuestos a los ingresos financieros y ganancias de capital. 3) ¿Quiénes son los principales evasores? ¿Porqué si las utilidades son un tercio o más del ingreso nacional, los impuestos sobre las utilidades son apenas 1% del PBI? 4) Institucionalidad de la recaudación de impuestos: ¿cómo pasó la SUNAT de ejemplo de modernización a reducto de la corrupción, y cómo evitarlo en el futuro?

## 8. GASTO PÚBLICO

La estructura del gasto público muestra un peso importante del pago de la deuda externa y del gasto militar, lo que estaría afectando las posibilidades de gasto social. Respecto del gasto militar, no hay investigaciones recientes, estando incluso en cuestión cuál ha sido su

---

<sup>12</sup> Por ejemplo, De Soto (2000) postula que las empresas informales lo son porque les ponen barreras a la formalización pero que es más barato ser formal que informal; Gonzales de Olarte (2001) e Iguñiz (2000) critican esto resaltando que cumplir la ley es costoso.

verdadero nivel en los últimos años, dadas las revelaciones de compras de armas por entre 1,000 y 1,500 millones de dólares. Otra preocupación son los fondos de rescate bancario, que suman ya varios cientos de millones de dólares, cuyos beneficiarios no son precisamente los más pobres (Actualidad Económica 2000).

Para los años 2001 a 2005, los pagos de la deuda pública externa ya comprometidos son de alrededor de US\$ 2,000 millones, lo que representa un aumento frente al promedio de pagos de US 1,400 entre 1996 y 1998 (BCRP 2000), razón por la cual se ha planteado la necesidad de tomar medidas para reducir este peso. La carga principal proviene del Club de París y los organismos multilaterales, los pagos por los Bonos Brady elevan su carga después del 2005.

Sin embargo, un tema por discutir con más detenimiento es si se trata de un problema exclusivamente temporal, que se resuelve con buscar un financiamiento que permita aliviar la carga estos 5 años, o si se trata de un problema más permanente que detiene las posibilidades de crecimiento (Iguíñiz 1999). Existe una relación estrecha entre el mayor pago de la deuda externa y la situación de pobreza de la población de los países tercermundistas. La razón se halla en que deben destinar una parte importante de sus presupuestos para cumplir con el servicio de la deuda, dados los altos intereses y los escasos ingresos que reciben por sus exportaciones de materias primas, dejando de realizar las inversiones sociales de combate a la pobreza y de previsión del futuro desarrollo de sus países. (Muñoz, 1999). Recientemente se viene desarrollando una campaña Jubileo 2000 dirigida a la reducción y condonación de parte de la deuda que los países pobres contrajeron las décadas pasadas.

La importancia del gasto social es un asunto disputado en el Perú. Algunos autores señalan que éste ha aumentado bastante en los últimos años; por ejemplo, Shack (2000) indica que el gasto social aumentó de US\$ 70 per capita en 1990 a US\$ 220 en 1997. Sin embargo, 1990 es el año de mayor crisis y no constituye un buen punto de referencia; ya en 1992 el gasto per capita era de 171 dólares. Vásquez et al (2001) también encuentran que el gasto en educación y salud aumenta en este periodo, pero apenas alcanzando los niveles de los 80s como porcentaje del PBI.

Otro tema es qué programas se incluyen dentro del gasto social, ya que estos cálculos, que se basan en las cifras del Ministerio de Economía y Finanzas orientadas a sustentar que

más del 40% del presupuesto se destina al gasto social en concordancia con una promesa del expresidente Fujimori, incluyen rubros tales como titulación de tierras, caminos rurales y programas del Poder Judicial y el Ministerio Público que no suelen ser considerados parte del gasto social en estudios internacionales.

Otros autores remarcan la insuficiencia y bajo nivel del gasto público respecto de países de nivel similar de desarrollo en áreas como salud (1,1% del PBI, BM 1999b) y educación (3% del PBI frente a 4,5% de promedio latinoamericano, BM 1999c). Este bajo gasto social se refleja sobretodo en problemas de calidad, antes que de cobertura.

Existe un consenso generalizado sobre la mala focalización del gasto público social. Para salud, se estima que el gasto del Ministerio de Salud se distribuye de manera similar entre quintiles, mientras que el de EsSalud beneficia más a los de mayores ingresos (BM 1999b, Francke 1999). El gasto público en educación también llega en forma similar a los distintos quintiles (BM 1999c). Sin embargo, tales cálculos consideran un gasto igual por departamentos, aunque el gasto per capita es bastante menor en los departamentos más pobres. Considerando los distintos programas sociales, el gasto en los últimos años ha favorecido relativamente más a las áreas urbanas que a las rurales, a pesar de la mayor pobreza en éstas últimas (BM 1999a). Los programas mejor focalizados parecen ser FONCODES y PRONAA (Chacaltana 2000, Cortez 2000, Francke 1996). Por otro lado, hay versiones contradictorias sobre hasta qué punto este gasto se concentra en el llamado gasto básico (CIUP 1998, Figueroa et al 1999). Otros problemas del gasto público son la descoordinación entre programas sociales, su centralismo, la escasa participación social y la falta de evaluación de los mismos (BM 1999a).

Análisis detallado de algunos de los mecanismos de focalización utilizados puede encontrarse en Francke (1999a), Francke (1999b), Chacaltana (2000) y Schady (1998). Los mecanismos más usados han sido los de tipo geográfico, que en general han dado buenos resultados. Los intentos de mecanismos de identificación individual tipo *means testing*, no han sido exitosos. Un tema particular de debate al respecto es la utilización de tarifas, o recuperación de costos, en áreas como salud, que vienen siendo cuestionados por sus efectos sobre la equidad (Francke 1999, Arroyo 1999).



Recomendaciones de política: 1) Reducción del gasto militar y aumento del gasto social. 2) Priorización del gasto social básico. 3) Mayor focalización del gasto hacia los departamentos y zonas más pobres.

Investigaciones prioritarias: 1) Deuda externa: ¿cuánto afecta el desarrollo del Perú? ¿qué alternativas reales hay? 2) Gasto social: selección de los programas que deben priorizarse considerando equidad, impacto y democracia. 3) ¿Cómo hacer llegar los programas sociales a las zonas rurales? ¿Cómo mantener a buenos médicos y maestros en las zonas pobres?

## **9. SEGURIDAD Y MECANISMOS DE MANEJO DE RIESGOS.**

Una causa de la pobreza es la vulnerabilidad de los pobres ante shocks económicos y naturales (BM, 2000). Esta vulnerabilidad se deriva de su carencia de mecanismos para manejar los riesgos (seguros médicos, pensiones, seguros de desempleo, participación estatal durante desastres naturales, etc.).

Respecto de los riesgos económicos, no existe en el Perú un sistema de seguro de desempleo. Se asimila a este objetivo la llamada Compensación por Tiempo de Servicios (CTS), que otorga una cantidad de dinero al término de la relación laboral. La existencia de este sistema en vez de un seguro de desempleo se justifica sobre la base de la elevada informalidad existente, la dificultad en monitorear si la persona efectivamente no trabaja, y la facilidad que esta suma daría para que el trabajador genere su autoempleo. Sin embargo, se mantiene como elemento discutible el que la suma que percibe el trabajador depende de los años de servicio, pudiéndose acumular una suma excesiva para algunos mientras otros, con pocos años de servicios, tienen una protección muy pequeña.

Además del problema del empleo, el otro riesgo económico importante es el de la producción y los precios para los autoprodutores, respecto del cual no existe ningún mecanismo de aseguramiento en el Perú. En las zonas rurales no se han implementado seguros<sup>13</sup> para los productores agrícolas, que están completamente desprotegidos ante posibles desastres naturales que ocasionen pérdida de las cosechas. Frente a caídas en los precios, tampoco existen sistemas establecidos, aunque esporádicamente el gobierno ha intervenido

---

<sup>13</sup> Las empresas privadas han establecido algunos planes, que han tenido muy poca acogida (Trivelli 2000).

comprando parte de la cosecha, lo que ha sido criticado (von Hesse 2000). Esta misma inseguridad es la que aumenta la tasa de interés a la que se enfrentan porque hacen sus inversiones son más riesgosas. Por otra parte, un área de acción estatal que ha sido sujeta de permanentes críticas ha sido la respuesta ante las emergencias causadas por fenómenos naturales (terremotos, El Niño).

En cuanto a sistemas de seguridad social, éstos se limitan a los trabajadores formales, y su cobertura se ha reducido en la década (Petrera y Cordero 1999), probablemente a consecuencia de la flexibilización laboral. Respecto a los riesgos de salud, el sistema de EsSalud para trabajadores formales ofrece una cobertura adecuada. Para quienes no tienen un trabajo formal, existe la posibilidad del seguro optativo en EsSalud, pero ésta opción es ejercida por una proporción muy pequeña, menor al 3% (Carbajal y Francke 2000). Los seguros privados son también mínimos y sólo para población de altos ingresos. Para el resto de la población, atendidas por el subsector público, la cobertura de riesgos de salud es muy limitada. Esta escasa cobertura de riesgos se traduce un grupo muy pequeño de atenciones gratuitas -básicamente actividades preventivas y ahora el seguro escolar y materno-infantil -, y el acceso a atenciones, exámenes auxiliares, medicinas y procedimientos quirúrgicos de manera subsidiada pero con cobros significativos, baja calidad del servicio, colas y otras barreras no económicas al acceso. La ampliación de este aseguramiento es uno de los temas prioritarios de discusión en cuanto a políticas de salud (BM 1999b, Francke 2000), aunque el énfasis se viene poniendo en atención básica y no en riesgos catastróficos (Iguñiz 1998).

El sistema de jubilación también sólo cubre a los formales. La seguridad para la vejez es provista en el Perú por dos sistemas alternativos, el privado -AFPs- y el público -ONP- (Vega-Centeno y Remenyi 1996). Respecto al nuevo sistema de las AFPs, de capitalización individual y que carece de elementos redistributivos inter o intrageneracionales, se discute si podrá pagar pensiones adecuadas (que eviten la pobreza), lo que depende críticamente de la rentabilidad que se obtenga y de la densidad o continuidad de las cotizaciones (CEDAL 1994). Este último tema parece ser crítico, dada la alta rotación de trabajos y la existencia de una alta proporción de trabajos informales; la información oficial indica que apenas la mitad de los afiliados a las AFPs cotizan. La vigencia de una pensión mínima podría atender este problema, sin embargo aunque está aprobada por ley, no se aplica.

En cuanto a los jubilados del sistema público de pensiones, éstos reciben pensiones que en su mayoría no exceden los US\$ 100, a pesar de lo cual los pensionistas no tienden a ser particularmente pobres (Francke 1996), probablemente debido al apoyo familiar. La existencia del nuevo sistema de AFPs ha afectado las posibilidades de financiamiento autónomo de este sistema público, dado que una buena parte de los trabajadores activos ya no financia a los jubilados, que están mayoritariamente en este sistema, sino su propia jubilación en las AFPs. Para mejorar las pensiones de este grupo se ha creado el FONAHPU con parte de fondos de la privatización y acciones, cuyo funcionamiento y efectos no ha sido analizado.

Recomendaciones de política: 1) Aumentar la cobertura de los riesgos de salud mediante seguros públicos, extendiendo la experiencia del seguro escolar y materno-infantil. 2) Mantener la CTS como un sistema de seguro de desempleo, introduciendo niveles de solidaridad y aseguramiento de riesgos. 3) Promover seguros agropecuarios.

Investigaciones prioritarias: 1) ¿Cómo se protegen los pobres de shocks adversos? ¿Cómo reaccionan y qué consecuencias de largo plazo tienen? 2) ¿Cómo aumentar la cobertura de los sistemas previsionales para la vejez? 3) ¿Cómo promover el aseguramiento respecto de riesgos catastróficos en salud? 4) ¿Cómo integrar seguros y créditos en el agro?

## **10. POLÍTICAS REGIONALES**

El Perú es un país centralista por excelencia. Para ilustrar el grado de centralización, Gonzales de Olarte (1997b: 226) señala que “Desde el punto de vista económico (...) el 29% de la población nacional está en Lima, donde se genera el 55% del ingreso nacional, la banca nacional coloca el 75% de los préstamos, produce el 48% del PBI nacional, el 70% del PBI industrial y se localiza allí el 60% de los servicios ...” Otras cifras igualmente alarmantes e ilustrativas pueden encontrarse en Klauer (1999: 7-8). Esto guarda relación con el hecho de que la pobreza y sobretodo la pobreza extrema es bastante mayor fuera de Lima; la reducción sostenida de la pobreza parece requerir un desarrollo regionalmente más equilibrado.

La conexión entre modelo de desarrollo y centralismo ha sido analizada por Gonzales de Olarte (2000). Este discute como el modelo neoliberal, a pesar de promover más los sectores primario-exportadores que se ubican en provincias, no ha llevado a un mayor

crecimiento allí. Ello se debería a los escasos eslabonamientos de la minería, lo que tendría consecuencias negativas sobre el empleo y la pobreza en esas zonas. Otros enfoques resaltan la importancia de las estrategias integracionistas en el desarrollo de regiones como la del sur (Fairlie 1996).

La gran desigualdad económica entre regiones, junto con las necesidades de elevar la productividad en las zonas rurales para reducir la pobreza, ha llevado a un creciente consenso sobre la importancia de las ciudades intermedias o corredores económicos (ver Iguñiz 1996, 2000a, Vergara 1996). La idea al respecto es que existen economías de aglomeración indispensables para poder competir, y que los servicios financieros y no financieros que requiere la producción agropecuaria y la pequeña industria, así como la transmisión de conocimientos tecnológicos y de oportunidades de negocios no pueden desarrollarse de manera geográficamente dispersa. Como experiencias exitosas relacionados a esta idea están las de Gamarra, El Porvenir en Trujillo y el Parque Industrial de Villa El Salvador (Távora y Visser 1995). A raíz de estas ideas, se viene implementando en el país el Proyecto PRA, de CONFIEP con financiamiento AID, que busca establecer Centros de Servicios Económicos en corredores económicos en zonas pobres. No hemos encontrado evaluaciones de las experiencias de las Zonas Francas Industriales y los CETICOS, que se asimilan a esta postura.

Otro punto de vista resalta la importancia de la infraestructura pública como explicativa del menor ingreso en zonas rurales (Escobal y Torero 2000), en particular los caminos (Francke 2000a), mientras Iguñiz (2000a) resalta los efectos desiguales que puede tener la mejor conexión vial. Esta infraestructura estaría siendo priorizada con programas como los de carreteras, caminos rurales y Foncodes.

La otra política al respecto es el tratamiento tributario. Habiéndose nuevamente establecido un tratamiento preferencial para las zonas de selva, no conocemos evaluaciones detalladas de estas experiencias.

La otra discusión sobre el tema regional se refiere a la organización del Estado. Existe una amplia discusión internacional sobre las ventajas de un gobierno descentralizado, que mejoraría la acción pública al acercarse a la población. El Perú se organiza en dos niveles: un gobierno central -que incluye a los Consejos Transitorios de Administración Regional (CTAR) para las 12 regiones vigentes- y 189 gobiernos municipales provinciales con sus 1809

gobiernos municipales distritales. El gobierno central concentra el gasto y la recaudación: según Gonzales de Olarte (2000: 86), “en 1998 el 91.2% del gasto público lo efectuó el gobierno central y sólo el 8.8% los gobiernos locales”. Las municipalidades financian sus gastos con transferencias del gobierno y con ingresos propios. En el primer caso, el gobierno transfiere ingresos a las municipalidades, básicamente mediante el Fondo de Compensación Municipal, que representaron el 35% de los ingresos municipales, se reparten entre las municipalidades en función de su población, pobreza y distancia, y es la principal fuente de ingreso junto a la recaudación directa. Así, en cuanto al financiamiento de los gobiernos locales, aunque parece distribuirse de una manera progresiva (Schady 1997), el monto es bastante reducido, por lo que su impacto redistributivo es muy limitado.

En cuanto al gobierno central, Gonzales de Olarte (2000) anota que “el 68.2% del gasto público total se realizó en Lima – Callao”. Estudios sobre la distribución del gasto en salud (Francke 1999a, BM 1999b) y en educación (Saavedra, Melzi y Miranda 1997) muestran que gasto social no es progresivo, es decir, se gasta más en los departamentos que presentan menores tasas de pobreza o simplemente no guarda ninguna relación con los niveles de pobreza (Gonzales de Olarte, 2000)<sup>14</sup>. Esto muestra un gasto que se concentra en las regiones más desarrolladas, y por lo tanto no tiene una distribución progresiva; empero, debe anotarse que la concentración de la recaudación es aún mayor.

Recomendaciones de política: 1) Descentralizar el Estado, entregando presupuesto y funciones a los gobiernos locales, particularmente en cuanto a programas sociales. 2) Desarrollar la infraestructura pública fuera de Lima. 3) Promover el desarrollo de ciudades intermedias y circuitos económicos, mediante servicios empresariales que conecten sus empresas al mercado nacional y mundial. 4) Promover acuerdos y políticas de integración con países vecinos.

Investigaciones prioritarias: 1) Vínculos entre desarrollo de economías regionales y la situación de los más pobres ¿cuándo las regiones crecen, se benefician los pobres o sólo los medianos propietarios? ¿qué determina esto? 2) Estudios de planificación regional: ¿sobre qué bases y con qué estrategias lograr economías de escala y aglomeración, y en qué lugares?

<sup>14</sup> Los intentos y las propuestas para descentralizar los servicios de salud y educación pueden verse en Boggio, Balvín, Vargas y Ugarte (2000) y ESAN-USAID Proyecto Desarrollo de Gobiernos Locales (1999).

## Referencias Bibliográficas

### 1. La pobreza: breve descripción

Cuánto, UNICEF y USAID

1999 *Pobreza y Economía Social. Análisis de una encuesta ENNIV - 1997.*

Sheahan, John

1999 *Searching for a better society. The Peruvian Economy from 1950.* Pennsylvania State University Press.

### 2. Política macroeconómica

Dancourt, Oscar

1999 Reforma Neoliberal y Política Macroeconómica en el Perú, en *Revista de la CEPAL No. 67*, Naciones Unidas.

Dancourt, Oscar y Waldo Mendoza

1991 Perú, Situación Económica, in *Situación Latinoamericana No. 2*, CEDEAL-Madrid.

Escobal, Jaime y Jorge Agüero

1996 Ajuste macroeconómico y distribución del ingreso en el Perú 1985-1994, en Moncada y Webb eds, *¿Cómo estamos? Análisis de las encuestas de niveles de vida*, Instituto Cuánto y UNICEF, Lima.

Figueroa, Adolfo

2001 *Reformas en sociedades desiguales*, Fondo Editorial, Pontificia Universidad Católica del Perú.

1998 *Políticas Macroeconómicas y Pobreza en el Perú*. Documento de Trabajo No. 145. Departamento de Economía, PUCP, Lima.

1993 *Crisis Distributiva en el Perú*. Fondo Editorial, PUCP, Lima.

Figueroa, Adolfo, Altamirano Teófilo y Dennis Sulmont

1996 *Exclusión Social y Desigualdad en el Perú*, OIT, Lima.

Francke, Pedro

1998 *Una revisión de la evolución de la pobreza entre 1991 y 1994*, en *Estudios Económicos*, Banco Central de Reserva del Perú; abril.

Garavito, Cecilia

2000 *Empleo y desempleo: un análisis de la elaboración de estadísticas*, Documento de Trabajo No. 180, Departamento de Economía, PUCP.

Gonzáles de Olarte, Efraín

1998 *El Neoliberalismo a la Peruana. Economía Política del Ajuste Estructural, 1990-1997*, IEP, Consorcio de Investigación Económica, Lima.

- Iguíñiz, J., R. Basay y Marcial Rubio  
1993 *Los Ajustes, Perú 1975-1992*, Fundación Friedrich Ebert, Lima.
- Jiménez, Félix  
1991 El Programa de Estabilización en el Filo de la Navaja. En *Revista Trimestral del CEDEP No. 53*, Marzo.
- Kanbur, R y N. Lustig  
1999 *Why is inequality back on the agenda?*, Annual World Bank Conference on Development Economics, The World Bank, Washington DC.
- Ravallion, M  
2000 Growth and Poverty: Making Sense of the Current Debate, Poverty Newsletter, World Bank.
- Seminario, Bruno  
1995 *Reformas Estructurales y Políticas de Estabilización*. CIUP, Lima.
- Sheahan, J.  
1997 Efectos de los Programas de Ajuste Sobre la Pobreza y la Autonomía: Chile, México y Perú, en Gonzales de Olarte (Edit.), *Ajuste Estructural en el Perú*, Concytec-IEP, Lima.
- Velarde, J. y M. Rodríguez  
1994 *El programa de estabilización Peruano: Evaluación del período 1991-1993*. CIUP, Lima.
- 3. Comercio internacional e Inversión**
- Cermeño, R.  
1987 Caída del Ingreso Real, Recesión del Sector Moderno y Expansión del Sector Informal Urbano: Un Enfoque Microeconómico. En *Economía*, Vol. X, No 20, Lima, PUCP.
- Chávez, E.  
1991 La Pequeña y Microempresa en el Primer Año del Gobierno de Fujimori. En *Socialismo y Participación*, No. 54, Lima.
- Dancourt, Oscar  
1990 *Notas sobre desempleo y pobreza en Lima Metropolitana*, en: *Pobreza urbana. Relaciones económicas y marginalidad religiosa*, M. Valcárcel editor, PUCP.
- Ferrari, Cesar  
1992 *Industrialización y Desarrollo. Políticas Públicas y Efectos Económicos en el Perú*. Fundación Friedrich Ebert, Lima.
- González de Olarte, E.  
1996 *Inversión Privada, Crecimiento y Ajuste Estructural en el Perú, 1950-1995*, Documento de Trabajo No 81, IEP, Lima.

González de Olarte, E.  
1999 *Neocentralismo y Neoliberalismo en el Perú*, IEP-Consortio de Investigación Económica, Lima.

Jiménez, F. y J. Kapsoli  
1997 *Sobreestimación de la Inversión: Otro Espejismo Estadístico*, Actualidad Económica, Lima.

Mendoza, W. y O. Olivares  
1999 *Flujos de Capital y Desempeño Macroeconómico. América del Sur: 1980-1999*. Dirección Académica de Investigación, PUCP, Lima.

Rojas, Jorge  
1996 *Las Políticas Comerciales y Cambiarias en el Perú, 1960-1995*, Lima, Fondo Editorial PUCP.

1996 La Política Comercial Peruana Reciente, en *Economía*, No 39-40, PUCP, Lima.

Rossini, Renzo  
1991 Liberalización del Comercio Exterior en el Perú. En *Foro Económico: Liberalización del Comercio Exterior en el Perú*. J. Portocarrero (Editor). Fundación Friedrich Ebert, Lima.

Seminario, B. y A. Beltrán  
1998 *Crecimiento Económico en el Perú: 1896-1995. Nuevas Evidencias Estadísticas*, CIUP, Lima.

Vega Centeno, Máximo  
1997 Inestabilidad e Insuficiencia del Crecimiento: el Desempeño de la Economía Peruana Durante 1950-1996. En *Economía*, Vol. XX, No 39-40, Dpto. de Economía, PUCP, Lima.

#### **4. Políticas sectoriales**

Abugattás, L.  
1996 *Estabilización, Reforma Estructural e Industria en el Perú: 1990-1995*. CEDEP, Lima.

1999 *Estabilización Macroeconómica, Reforma Estructural y Comportamiento Industrial: La experiencia peruana 1990-1998*. CEPAL.

Alarcón, C.  
1994 *Catástrofe Ecológica en la Sierra Central del Perú. Incidencia de la Actividad Minero-Metalúrgica en el Medio Ambiente*. IPEMIN, Lima.

Balvin, D.  
1995 *Agua, Minería y Contaminación. El caso Southern Perú*. IDCR, Perú.



Banco Mundial

1999 *Poverty and social developments in Peru, 1994-1997*, The World Bank, Washington DC.

Campodónico, Humberto

1999a *Las Reformas Estructurales en el Sector Minero Peruano y las Características de la Inversión 1992-2008*. Serie Reformas Económicas No. 24, CEPAL.

1999b *Las Reformas Estructurales en el Sector Eléctrico Peruano y las Características de la Inversión 1992-2000*. Serie Reformas Económicas No. 25, CEPAL

Cermeño, Rodolfo

1987 *Caída del Ingreso Real, Recesión del Sector Moderno y Expansión del Sector Informal Urbano: Un Enfoque Microeconómico*. En *Economía*, Vol. X, No 20, Lima, PUCP.

Dancourt, O. y W. Mendoza

1994 *Agricultura y Política de Estabilización en el Perú, 1990-1992*. En *Perú El problema Agrario en Debate*, SEPIA V, Lima.

De Echave, José

2000 *Tendencias globales de la minera a fines de siglo*, en *Actualidad Económica*, febrero 2000, No. 203.

Escobal, Javier.

1994 *Impacto de las Políticas de Ajuste sobre la Pequeña Agricultura*. En *Debate Agrario* No. 20, CEPES, Lima.

Eguren, F. y I. Cancino

1999 *Agricultura y Sociedad Rural en el Perú*. En *Debate Agrario*, No 29-30, CEPES, Lima.

Francke, Pedro.

1996 "Tipos de crecimiento y pobreza: una aproximación", en "*¿Cómo estamos? Análisis de la Encuesta de Niveles de Vida*", UNICEF-Instituto Cuánto, 1996.

Jiménez, Félix.

2000 *Liberalización, Reestructuración Productiva y Competitividad en la Industria Peruana de los Años 1990*. Documento de Trabajo No. 183, Departamento de Economía, PUCP, Lima.

Mendoza, Waldo.

1992 *Políticas Macroeconómicas y Agricultura: ¿Qué sabemos?*. En *Debate Agrario*, No. 13, CEPES, Lima.

1994 *Agricultura y Estabilización Macroeconómica, Perú 1990-1993*. En *Investigación Agraria*, Vol. IX, No. 3, Madrid.

Ramírez, W.

1991 *Impacto de la Política Arancelaria en el Sector Agropecuario*. En *Debate Agrario*, No. 10, CEPES, Lima.

Saavedra, Jaime.  
1997 *Liberalización Comercial e Industria Manufacturera en el Perú*. Investigaciones Breves No. 20, Consorcio de Investigación Económica, Lima.

Trivelli, Carolina.  
1998 *Intermediación Financiera en la Agricultura en el Perú, 1994-1997. Documento de Trabajo No. 90*, IEP, Lima.

Vásquez, A.  
1993 *Los desafíos del Agro en la Década del Noventa*. Ministerio de Agricultura, Lima.  
1999 *Desarrollo Agrario. Antecedentes y Propuesta de Política para el siglo XXI*. UNAM, Lima.

## 5. El mercado de trabajo y los trabajadores formales

Arróspide, M. y P. Eggert  
2000 *Capacitación laboral y empleo de jóvenes en Perú: la experiencia del programa ProJoven*, OIT.

Campana, David  
1999 *Libro blanco sobre la violación de los derechos humanos laborales y sindicales en el Perú 1990-1999*, ORIT-CEDAL.

Chanamé, C.  
1996 *Ingresos y Capital Humano en la Pequeña y gran Empresa. Lima Metropolitana 1984 – 1993*. ADEC-ATC.

De Soto, Hernando  
2000 *El misterio del capital*, Editora El Comercio

Díaz, J.  
1999 *Estructura de ingresos relativos en Lima Metropolitana: 1986-1995*.

Figueroa, Adolfo; Altamirano, Teófilo y Denis Sulmont  
1996 *Exclusión Social y Desigualdad en el Perú*. Lima: OIT.

Francke, Pedro  
1998 “Comentario”, en “Empleo. Programas para mujeres y jóvenes”, Serie Blanco y Negro No. 10, DESCO, Lima.

Gamero, J.  
1998 *La reforma laboral y el mercado de trabajo de Lima Metropolitana*. En *Boletín de Opinión*, CIES.

Gonzales de Olarte, Efraín  
2001 *El narrador de cuentos y el misterio del capital*. En *Actualidad Económica* No. 212, enero 2001, en prensa.

- Iguíñiz, Javier  
2000 *¿Es más rentable cumplir las leyes que evadirlas?*, mimeo.
- Reyes, J.  
1995 *Pobreza, crecimiento y desigualdad en Lima Metropolitana*. ADEC-ATC
- Saavedra, Jaime  
1997 Quiénes ganan y quiénes pierden con una reforma estructural: cambios en la dispersión de ingresos según educación, experiencia y género en el Perú urbano, GRADE.  
1998 ¿Crisis real o crisis de expectativas? El empleo en el Perú antes y después de las reformas estructurales. Documento de Trabajo No. 25 GRADE.  
1999 La dinámica del mercado de trabajo en el Perú antes y después de las Reformas Estructurales. Serie Reformas Económicas No. 27.  
2000 La flexibilización del mercado laboral. En *La reforma incompleta*, Abusada et. al. (editores)
- Saavedra y Maruyama  
2000 *Estabilidad laboral e indemnización: efectos de los costos de despido sobre el funcionamiento del mercado laboral peruano*.
- SASE  
2000 Estrategias para crear oportunidades de empleo, mimeo.
- Verdera, Francisco  
1997 Mercado de Trabajo, Reforma Laboral y Creación de Empleo: Perú, 1990 – 1995. Documento de trabajo No. 87. Instituto de Estudios Peruanos.  
1998 La Evolución del empleo y las remuneraciones en Lima Metropolitana, 1991 – 1998. En Boletín de Opinión, No. 35. Consorcio de Investigación Económica.  
2000 Cambio en el modelo de relaciones laborales en el Perú, 1970 - 1996. Japan Center for Area Studies - Instituto de Estudios Peruanos.
- Yamada, Gustavo  
1996 Caminos entrelazados. La realidad del empleo urbano en el Perú, Universidad del Pacífico.
- Yamada, Gustavo y Marlon Ramos Li  
1996 El desempeño del autoempleo y la microempresa en Lima Metropolitana, en Yamada (ed). *Caminos entrelazados. La realidad del empleo urbano en el Perú*. Lima, Universidad del Pacífico.

## **Pequeñas empresas, trabajo informal urbano, mercados de capital y de servicios no financieros**

Chong, A. y E. Scroth

1998 *Cajas Municipales: Microcrédito y pobreza en el Perú*. Investigaciones breves No. 9, Lima, CIES.

De Soto, Hernando

2000 *El misterio del capital*, Editora El Comercio

Gonzales de Olarte, E.

2001 El narrador de cuentos y el misterio del capital. En *Actualidad Económica* N° 212.

Ponce, Ramón

1996 *Territorio de oportunidades para el microcrédito*. ANC, COPEME, Lima.

Hamann, N.

1998 Programa de Apoyo Integral a la micro empresa de la Corporación Financiera de Desarrollo COFIDE. Tesis presentada para obtener el grado de Licenciado. Lima, Pontificia Universidad Católica del Perú.

Huamán M.

1999 Competitividad de la pequeña agricultura en una economía de mercado. En *Perú: El problema Agrario en Debate. SEPIA VII*. Agreda V. et. al (ed)

Iguíñiz, Javier

2000 *¿Es más rentable cumplir las leyes que evadirlas?*, mimeo.

Mosqueira, E.

1999 Programa Nacional de Formalización de la Propiedad Urbana. En Diálogo sobre experiencias y retos en la lucha contra la pobreza.

Portocarrero, F.

2000 *La oferta actual de microcrédito en el Perú*. Ms.

SASE

2000 *Estrategias para crear oportunidades de empleo*. Lima, SASE.

Spiller P. y W. Savedoff (ed.)

2000 Agua perdida. Compromisos institucionales para el suministro de servicios públicos sanitarios. Banco Interamericano de Desarrollo, Washington D.C.

Tamayo G., Barrantes, R. Conterno, E. y A. Bustamante

2000 Esfuerzos de reforma y equilibrio de bajo nivel del sector de agua del Perú. En *Agua perdida. Compromisos institucionales para el suministro de servicios públicos sanitarios*. Spiller P. y W. Savedoff (ed.)

Távora J.

1996 *Servicios no financieros y producción a pequeña escala: desafíos y lecciones de política*. Documento de Trabajo CISEPA No. 128, Departamento de Economía Pontificia Universidad Católica del Perú.

- Tello, M.  
1995 Promesas de Progreso. Cajas Municipales de Ahorro y Crédito del Perú. Lima, Federación Peruana de Cajas Municipales de Ahorro y Crédito.
- Vildoso, Abelardo  
2000 La configuración de una política social de apoyo a la microempresa: realidades y límites. En *Políticas Sociales en el Perú: Nuevos aportes*, Portocarrero F. (ed.)
- Villarán, F.  
1998 *Riqueza Popular. Pasión y gloria de la pequeña empresa*. Ediciones del Congreso del Perú.
- Yamada, Gustavo y Marlon Ramos Li  
1996 *El desempeño del autoempleo y la microempresa en Lima Metropolitana*, en Yamada G. (ed). *Caminos entrelazados. La realidad del empleo urbano en el Perú*. Lima, Universidad del Pacífico.

### **Mercados de capital, tierras y servicios no financieros rurales**

- Agreda V.  
1999 Posibilidades de la pequeña producción en las condiciones de mercado. En *Perú: El problema Agrario en Debate. SEPIA VII*. Agreda V. et. al (ed)
- Agreda V. Diez, A. y M. Glave (editores)  
1999 Perú: El problema Agrario en Debate. SEPIA VII.
- Alvarado, J.  
1994 La naturaleza de las transacciones de crédito en el medio rural. En *Perú: El problema agrario en debate. SEPIA V*.
- Barrantes R. y C. Trivelli  
1994 Tenencia de tierras y liberalización de mercados: un estudio de caso del valle de Cañete. En *Perú: El problema Agrario en Debate. SEPIA V*
- Del Castillo, L.  
2000 *Derechos de propiedad y manejo de recursos*, en: Trivelli, C. Milton von Hesse, Alejandro Diez y Laureano del Castillo, *Desafíos del desarrollo rural en el Perú*, Consorcio de Investigación Económica y Social.
- Figuroa, Adolfo  
1998 Pobreza rural en países andinos. En *Agricultura, medio ambiente y pobreza rural en América Latina*, Lucio Reza y Rubén Echeverría compiladores, BID-IFPRI, Washington.
- Gonzales de Olarte Efraín  
1997 Mercados en el ámbito rural peruano. En *Perú: El problema Agrario en Debate. SEPIA VI*.

- Huamán, M.  
1999 Competitividad de la pequeña agricultura en una economía de mercado. En *Perú: El problema Agrario en Debate. SEPIA VII*. Agreda V. et. al (ed)
- Portocarrero, F.  
2000 *La oferta actual de microcrédito en el Perú*. Ms.
- Sheahan, J.  
1999 *Searching for a better society. The Peruvian Economy from 1950*. Pennsylvania State University Press.
- Thays, L.  
1996 Evaluación del mercado de tierras y tenencias. Proyecto de Análisis, Planeamiento y Ejecución de Políticas (PAPI).
- Trivelli, C.  
1997 *Crédito en los hogares rurales del Perú*. Consorcio de Investigación Económica. Investigaciones breves 4
- Trivelli, C. y H. Venero  
1999 *Crédito rural: coexistencia de prestamistas formales e informales, racionamiento y auto - racionamiento*.
- Trivelli, C. y D. Ablor  
1995 El impacto de la desregulación en el mercado de tierras en el Perú. En *Perú: El Problema Agrario en Debate. SEPIA VI*.
- Trivelli, C, Milton von Hesse, Alejandro Diez y Laureano del Castillo  
2000 *Desafíos del desarrollo rural en el Perú*, Consorcio de Investigación Económica y Social.
- Ugaz y San Miguel  
1999 La venta de arroz “en hierba”: una modalidad de crédito informal. En *SEPIA VII*
- Valdivia, M.  
1995 Del Banco Agrario a las Cajas Rurales pautas para la construcción de un nuevo sistema financiero rural. En *Notas para el Debate*, No. 13, GRADE.
- Valdivia M. y P. Silva  
1995 Acceso al crédito en las economías rurales: Diferencias entre el sector formal e informal. En *Perú: El Problema Agrario en Debate. SEPIA VI*.
- Zegarra, E.  
1998 *Agua, Estado y Mercado. Elementos Institucionales y Económicos*. Pro A Sur.

## **6. Mercado de Bienes y Servicios.**

- Apoyo Comunicaciones S.A.  
1999 *¿Por Qué Seguir Privatizando?. La Privatización y la Inversión en el Perú*. En Perú Económico, Lima.

Bonifaz

- 1999 Comunicaciones y desarrollo regional: El rol del Estado en la provisión de infraestructura en las áreas rurales y el Fondo de Inversión de telecomunicaciones en el Perú. *SEPIA VIII, Lima*.

Campodónico, H.

- 1999a *La Inversión en el Sector de Telecomunicaciones del Perú en el Periodo 1994-2000*. Serie Reformas Económicas No. 22, CEPAL.

- 1999b *Las Reformas Estructurales del Sector Eléctrico Peruano y las Características de la Inversión 1992-2000*. Serie Reformas Económicas No. 25, CEPAL.

Campodónico, H y J. Gamero

- 2000 La privatización, la generación de empleo y la pobreza de la PEA ocupada”. En: Actualidad Económica N° 205, abril-mayo y N° 206, junio.

De la Cruz y García

- 2001 Mecanismos de Competencia en Generación y su Impacto en la Eficiencia en la Industria Eléctrica. CIES, Proyecto breve, Lima.

Gallardo, J.

- 2000 *Privatización de los Monopolios Naturales en el Perú: Economía Política, Análisis Institucional y Desempeño*. Documento de Trabajo No. 188, PUCP, Lima.

MEF

- 2000 *Proceso de Promoción de la Inversión Privada*. Presentación del Ministro de Economía y Finanzas. Dr. Carlos Boloña Behr.

Paliza, R.

- 2000 *Impacto de las privatizaciones en el Perú*. En Estudios Económicos, julio 1999, Banco Central de Reserva del Perú.

Távora, J.

- 1999 Regulación e Institucionalidad en el Perú: Situación Actual, Políticas y Estrategias Hacia el Año 2005. En *Perú Hacia el Tercer Milenio*, G. Barúa y Santiago Roca (Editores). Propuesta a la Nación.

- 2001 Las tarifas telefónicas y la transición de democrática, en *Actualidad Económica* No. 215, marzo.

## **7. Impuestos**

Baca Campodónico, Jorge

- 2000 *El ancla fiscal: la reforma tributaria*, en *La reforma incompleta*, R. Abusada, F. DuBois, E. Morón y J. Valderrama editores, Universidad del Pacífico- Instituto Peruano de Economía

Fajardo, C.  
1994 *Incidencia tributaria el caso del impuesto general a las ventas en el Perú, 1994.*  
Tesis para optar el Grado de Bachiller. Lima, Pontificia Universidad Católica del Perú.

Somos Perú  
2000 *Plan de Gobierno 2000-2005.*

SUNAT  
1999 Evasión tributaria, problema de todos. En *Revista Tributemos*, No 65, Junio 98.

## **8. Gasto Público**

Actualidad Económica  
2000 *Rescate de la banca: un secreto billonario*, febrero-marzo, N° 204.

Arroyo, Juan  
1999 *Salud: la reforma silenciosa*, Universidad Peruana Cayetano Heredia.

Banco Central  
2000 *Memoria Anual 1999.*

Banco Mundial  
1999a *Poverty and Social Development in Peru, 1994 - 1997.*

1999b *Peru. Improving health care for the poor.*

1999c *Peru: Education at a crossroads.*

Chacaltana, Juan  
2000 *Más allá de la focalización*, mimeo, proyecto mediano de investigación, Consorcio de Investigación económica y Social – CIES.

CIUP – Centro de Investigaciones de la Universidad del Pacífico  
1998 *La iniciativa 20/20 y los servicios sociales básicos en el Perú*

Cortez, Rafael  
2000 *Programas sociales y decisiones de los hogares*, en Economía y Sociedad, Boletín de Opinión No. 39, Consorcio de Investigación económica y social, noviembre.

Figueroa, Adolfo; Francke, Pedro y Cols  
1999 *Análisis del Gasto Social Básico en el Perú*, Consultoría para el Programa de Apoyo a la Seguridad Alimentaria de la Unión Europea, junio 1999.

Francke, Pedro  
1996 *Programas sociales en el Perú: alcance actual y retos a futuro*, en *¿Cómo estamos? Análisis de la Encuesta de Niveles de Vida*, Instituto Cuánto – UNICEF.

1999a *Focalización del gasto público en salud*, Ministerio de Salud.



1999b *Revisión crítica de la construcción de índices de pobreza*, en Moneda N° 113, 1999.

Iguñiz, Javier

1999 Jubileo y deuda: Justificación y oportunidad. Instituto Bartolomé de las Casas, Centro de Estudios y Publicaciones.

Muñoz, Ismael.

1999 La deuda externa y la política social en el Perú: Desafíos a la economía y a la solidaridad. En *Deuda Externa del Perú*

Muñoz, I. y Mesa de Trabajo “Deuda y Desarrollo”

1999 *Deuda Externa del Perú*. CEP

Schack, Nelson

2000 *La estrategia de lucha contra la pobreza*, en *La reforma incompleta*, R. Abusada, F. DuBois, E. Morón y J. Valderrama editores, Universidad del Pacífico- Instituto Peruano de Economía

Schady, Norbert

1997 *Picking the poor: indicators for geographic targeting in Peru*, Princeton University and The World Bank, october 1998.

Vásquez, E; R. Cortez, G. Riesco y C. Parodi

2001 *Inversión social para un buen gobierno en el Perú*, CIUP, Lima

## **9. Seguridad y Mecanismos de Manejo de Riesgos**

Arroyo, Juan

1999 *Salud: la reforma silenciosa*, Universidad Peruana Cayetano Heredia.

Banco Mundial

1999b *Peru. Improving health care for the poor*.

2000 *World Development Report 2000/2001, Attacking Poverty*.

Von Hesse, M.; Trivelli, C.; Diez, A. y del Castillo

2000 *Propuestas para el Desarrollo Rural*. CIES.

Carbajal, Juan Carlos y Pedro Francke

2000 *La seguridad social en salud: situación y posibilidades*, Documento de Trabajo No. 187, Departamento de Economía, Pontificia Universidad Católica del Perú.

Centro de Asesoría Laboral

1994 ed: *Sistema Privado de Pensiones. Desafíos y Respuestas*, Perú 1994.

Cortez, Rafael

2000 Programas sociales y decisiones de los hogares. En *Economía y Sociedad, Boletín de Opinión* N° 39, Consorcio de Investigación económica y social, noviembre.

- Francke, Pedro  
2000a Estimación de los posibles impactos de un programa de lucha contra la pobreza, En *Impacto de la inversión social en el Perú*, Enrique Vásquez editor, Universidad del Pacífico – IDRC, julio 2000.
- Iguíñiz, Javier  
1998 *Salud básica: ¿Y si necesita hemodiálisis?*, en: *Aplanar los andes y otras propuestas*, CEP, Lima.
- Mesa de Trabajo “Deuda y Desarrollo”  
1999 Problemática y propuestas sobre la deuda externa. En *Deuda Externa del Perú*.
- Petrera, M y Luis Cordero  
1999 *El aseguramiento público en salud y la elección del proveedor*, en: *Pobreza y Economía Social*, R. Webb y M. Ventocilla editores, Instituto Cuánto.
- Trivelli, C.  
2000 *Financiamiento*, en: Trivelli, C, Milton von Hesse, Alejandro Diez y Laureano del Castillo, *Desafíos del desarrollo rural en el Perú*, Consorcio de Investigación Económica y Social.
- Vega-Centeno, Máximo y Remenyi, M.A  
1996 *El sistema previsional en el Perú: Sistema Nacional de Pensiones vs. Sistema Privado de Pensiones*, en revista Economía vol. XIX, N° 37-38, jul-dic.
- Von Hesse, Milton  
2000 *Aspectos macroeconómicos*, en: Trivelli, C. Milton von Hesse, Alejandro Diez y Laureano del Castillo, *Desafíos del desarrollo rural en el Perú*, Consorcio de Investigación Económica y Social.

## **10. Políticas Regionales**

- Escobal, Jaime y Máximo Torero  
2000 *¿Como enfrentar una geografía adversa?: el rol de los activos públicos y privados*, Documento de Trabajo N° 29, GRADE.
- ESAN - USAID Proyecto Desarrollo de Gobiernos Locales  
1999 *La descentralización de la gestión de los servicios de educación y salud en el Perú: una mirada panorámica*.
- Fairlie, Alan  
1996 *Eje de desarrollo en el sur*, en: *Actualidad Económica*, setiembre.
- Gonzales de Olarte E.  
1997b La descentralización en el Perú: diagnóstico y propuestas. En *Ajuste estructural en el Perú. Modelo económico, empleo y descentralización*.
- 2000 *Neocentralismo y Neoliberalismo en el Perú*, IEP.

- Gonzales de Olarte, E., Pinzás, T. y C. Trivelli  
1994 *Descentralización fiscal y regionalización en el Perú*. Lima, Instituto de Estudios Peruanos.
- Grupo Propuesta Ciudadana  
1996 *Descentralización en debate*.
- Iguñiz, Javier  
2000a *Acerca de la viabilidad de la descentralización económica*, Documento de Trabajo No. 182, Departamento de Economía de la Pontificia Universidad Católica del Perú.  
1996 Futuro de la sierra: campo o ciudad, En *Aplanar los andes y otras propuestas*. Lima, CEP.
- Klauer, Alfonso.  
1999 *Descentralización: Sí o Sí*. Full print SRL.
- Saavedra, Jaime, Melzi, R y Roberto Miranda  
1997 *Financiamiento de la educación en el Perú*, Documento de Trabajo N° 24, GRADE.
- Távora y Evert-Jan  
1995 *Gamarra al garete: concentración local y aislamiento global*. DESCO
- Vergara R.  
1996 Desarrollo urbano regional en el Sur Andino. En *Allpanchis*, No. 47.