

LA INVESTIGACIÓN ECONÓMICA Y SOCIAL
EN EL PERÚ, 2004-2007

LA INVESTIGACIÓN ECONÓMICA Y SOCIAL EN EL PERÚ, 2004-2007

Balance y prioridades para el futuro

Roxana Barrantes
Elmer Cuba Bustinza
Ricardo Cuenca
Pedro Francke
Cecilia Garavito
Janina León
Raúl Pérez-Reyes E.
Enrique Rodríguez Doig
José I. Távora M.
Mario D. Tello



CIES
consorcio de investigación
económica y social



PONTIFICIA
UNIVERSIDAD
CATOLICA
DEL PERÚ



MACROCONSULT

IEP Instituto de Estudios Peruanos

© Consorcio de Investigación Económica y Social, CIES
Antero Aspíllaga 584, El Olivar, Lima 27, Perú
Telefax: [51-1] 421-2278
<www.cies.org.pe>

Primera edición: Lima, octubre de 2008
Revisión de texto y cuidado de edición: Luis Andrade Ciudad
Arte de carátula: Julissa Soriano
Impreso por Nova Print S. A. C.

Hecho el Depósito Legal en la Biblioteca Nacional del Perú N° 2008-12535
ISBN 978-9972-804-85-4

El Consorcio de Investigación Económica y Social (CIES) está conformado por 42 instituciones de investigación o docencia y cuenta con el auspicio de la Agencia Canadiense para el Desarrollo Internacional (ACDI), el Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo (IDRC) y otras fuentes de cooperación.

El CIES, Cedep, Instituto de Estudios Peruanos, Macroconsult y la Pontificia Universidad Católica del Perú no comparten necesariamente las opiniones vertidas en el presente libro, que son responsabilidad exclusiva de sus autores.

Índice

Presentación	9
CAPÍTULO 1. Requerimientos de información e investigación del sector público	13
CAPÍTULO 2. Crecimiento y política macroeconómica <i>Elmer Cuba Bustinza</i>	21
CAPÍTULO 3. Descentralización <i>Enrique Rodríguez Doig</i>	57
CAPÍTULO 4. Economía internacional <i>Mario D. Tello</i>	101
CAPÍTULO 5. Educación <i>Ricardo Cuenca</i>	127
CAPÍTULO 6. Empleo <i>Cecilia Garavito</i>	171
CAPÍTULO 7. Medio ambiente y recursos naturales <i>Roxana Barrantes</i>	203
CAPÍTULO 8. Pobreza y desigualdad distributiva <i>Janina León</i>	239
CAPÍTULO 9. Regulación de los servicios públicos <i>José I. Távora M. y Raúl Pérez-Reyez E.</i>	305
CAPÍTULO 10. Salud <i>Pedro Francke</i>	403

Presentación

Como parte de su misión de contribuir al desarrollo del Perú, elevando el nivel del debate sobre las opciones clave de política económica y social, el Consorcio de Investigación Económica y Social (CIES) viene publicando desde el año 2000 documentos que sintetizan el estado del conocimiento y proponen una agenda de investigación en temas fundamentales. Estos libros proporcionan un marco de referencia para orientar el programa de investigación del CIES, el mismo que busca, sobre todo, alimentar con evidencia la toma de decisiones en el Estado peruano. Así, estas publicaciones constituyen una suerte de mapas que sirven para orientarse en la producción académica previa, e identificar temas de estudio o enfoques metodológicos.

Con anterioridad al presente volumen, el CIES encargó dos documentos de balance y agenda: uno preparado por Javier Escobal y Javier Iguíñiz publicado en el año 2000; y otro elaborado por Roxana Barrantes y Javier Iguíñiz que salió a luz en el año 2004.¹ En esta ocasión nos complace presentar el tercer documento de balance y agenda, que continúa y actualiza este esfuerzo. El libro pretende ser útil no solo para los investigadores, sino también para otros expertos del sector público y la sociedad civil que buscan entender mejor la

1 Se trata, respectivamente, de *Balance de la investigación económica en el Perú* (Lima: CIES, 2000) y de *La investigación económica y social en el Perú. Balance 1999-2003 y prioridades para el futuro* (Lima: CIES, 2004).

economía y sociedad peruanas, así como una guía sobre el estado del conocimiento en nuestro país.

Al comparar los documentos, el lector podrá examinar la evolución de la investigación en el Perú y podrá observar la paulatina inclusión de un conjunto de nuevos temas, teniendo siempre como horizonte el aporte a las políticas públicas. Para el presente libro se encargó, mediante un concurso, la redacción de cada capítulo a un especialista en el tema en cuestión. De este modo, aunque se mantienen las preocupaciones centrales de los estudios de los años 2000 y 2004, la nueva publicación ha ganado en especificidad y profundidad.

Otra novedad de este volumen con respecto a los anteriores es el hecho de que el conjunto de documentos de balance y agenda es precedido por un primer capítulo que resume las prioridades de investigación del sector público tal como han sido recogidas, de primera fuente, durante la instalación del Consejo Consultivo del Sector Público del CIES, con la participación de cinco ministros de Estado y diez funcionarios públicos de alto nivel. Consideramos que dichos requerimientos son aportes importantes para motivar las iniciativas de investigación de las instituciones socias del Consorcio en el futuro.

Al dar espacio a las prioridades identificadas por el citado Consejo Consultivo, buscamos acercar los fundamentos de la actividad institucional del CIES a las necesidades de información de los diferentes sectores de la administración pública, en un esfuerzo que tiene como fin vincular más estrechamente a la academia con los responsables de la formulación de políticas; y apuntalar la sostenibilidad del Consorcio como una institución cada vez más relevante para el quehacer nacional.

Agradecemos a los funcionarios del Estado que contribuyeron a delinear dichas prioridades, así como a los expertos que prepararon con profesionalismo y acuciosidad los documentos de balance y agenda que se presentan en este volumen. Queremos reconocer, finalmente, que toda este esfuerzo ha sido posible gracias a la cooperación de la Agencia Canadiense para el Desarrollo Internacional (ACDI) y el Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo (IDRC,

por sus siglas en inglés). Naturalmente ninguna de las instituciones nombradas tiene responsabilidad alguna por los errores u omisiones que pudieran encontrarse en el presente texto.

Lima, octubre de 2008

Javier Portocarrero
Director Ejecutivo

Eduardo Jiménez
Analista

CAPÍTULO 1

Requerimientos de información e investigación del sector público

El 3 de junio del 2008 tuvo lugar la primera reunión del Consejo Consultivo del Sector Público del Consorcio de Investigación Económica y Social (CIES), con el objetivo de instalar el consejo y recoger las necesidades de investigación e información del sector público para tomarlas en consideración en el próximo concurso anual de investigación del CIES.¹

En dicha reunión, el CIES presentó sus líneas básicas de trabajo e informó sobre la visión que la institución tiene de sí misma para el futuro: un consorcio más cercano y más útil al sector público, sostenible más allá de los 20 años de cooperación canadiense, que se cumplirán en el año 2009.

1 En la reunión estuvieron presentes cinco ministros de Estado y funcionarios de alto rango de los diferentes sectores, además de los miembros del consejo directivo del CIES y observadores externos invitados por el consorcio. Por el Ministerio de Agricultura asistió el ministro Ismael Benavides; por el Ministerio de Comercio Exterior y Turismo, la ministra Mercedes Aráoz; por el Ministerio de Salud, el ministro Hernán Garrido-Lecca; por el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, el ministro Mario Pasco Cosmópolis; y por el Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento, el ministro Enrique Cornejo. Asimismo, por el Ministerio de Transportes y Comunicaciones asistió el viceministro de Transportes Carlos Puga; por el Ministerio de Educación, la secretaria de Planificación Estratégica, Norma Eyzaguirre; y por el Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social, la jefa de gabinete, Claudia Canales. Por el Banco Central de Reserva del Perú estuvo presente el gerente de Estudios Económicos, Adrián Armas; también asistió a la reunión el congresista Luis Wilson, integrante del Consejo Directivo del Congreso; por el Gobierno Regional de Arequipa asistió Carlos Leyton (vicepresidente regional); por el Organismo Supervisor de la Inversión en Energía y Minería (OSINERGMIN), el gerente de Estudios Económicos, Raúl Pérez-Reyes. También participó en la reunión la directora ejecutiva de Perú Compite, Agnes Franco; así como el asesor de la Comisión Interministerial de Asuntos Sociales (CIAS) de la Presidencia del Consejo de Ministros, Jorge Gobitz Morales.

Con respecto a la sostenibilidad, se explicó que el CIES viene impulsando el concepto de un fondo intangible creado por el Estado, cuyo rendimiento financie el concurso anual de investigación. El fondo operaría bajo un Consejo Directivo integrado por autoridades públicas de alto nivel y académicos de reconocida trayectoria. Este consejo aprobaría una agenda anual de investigación que recoja las prioridades de la política económica o social de mediano plazo, e incluiría también un componente temático abierto.

Luego, los ministros y autoridades integrantes del Consejo Consultivo especificaron las prioridades de investigación y necesidades de información de los sectores que lideran. A continuación se resumen los aspectos en los que hubo mayor coincidencia en las intervenciones y posteriormente se presenta un listado de los requerimientos según sectores.

En primer lugar, los participantes enfatizaron la necesidad de mirar el largo plazo. Se mencionó la conveniencia de desarrollar estudios referidos a la visión de la descentralización, el ordenamiento territorial, las tendencias de la economía mundial y regional, el posicionamiento del Perú en la cuenca del Pacífico y los cambios estructurales requeridos para el desarrollo rural.

En segundo término, los miembros del Consejo Consultivo del Sector Público enfatizaron la necesidad de contar con análisis referidos a las políticas de ordenamiento, ya sea de dimensión sectorial o regional. Por ejemplo, el tema del crecimiento y la reducción de la pobreza en las regiones, la distribución de competencias entre los distintos niveles de gobierno, las políticas de ordenamiento urbano en medio del *boom* de la construcción y los esquemas de ordenamiento de la regulación, por citar algunos de los casos mencionados.

Tercero, los participantes señalaron que se deberían explorar nuevos tópicos poco estudiados, pero que están adquiriendo cada vez más relevancia; entre otros, las estrategias de adaptación al cambio climático, la transformación de nuestra matriz energética, las dinámicas demográficas y de empleo en las regiones, así como los incentivos para modernizar la gestión pública. En cuarto lugar, los participantes enfatizaron la necesidad de estimar líneas de base, evaluar políticas y programas, y obtener análisis cualitativos. Por último, se señaló el interés en un espacio de diálogo técnico entre el sector público y expertos del mundo académico.

La siguiente lista recoge los requerimientos presentados por sectores durante la sesión, información que fue complementada mediante entrevistas a funcionarios públicos realizadas posteriormente por la Oficina Ejecutiva del CIES.

Descentralización

- Mejoras de gestión en los gobiernos regionales. Diagnóstico de capacidades regionales e identificación de instrumentos para fortalecerlas.
- Transferencia de funciones y consolidación de los gobiernos regionales.
- Perspectiva del desarrollo territorial en el análisis de la descentralización y su influencia en el desarrollo de la oferta turística en el Perú.
- Visión del proceso de descentralización. Distribución de competencias entre distintos niveles de gobierno.
- Estudios sobre mercados y estructuras productivas regionales.
- Análisis presupuestal y evaluación del logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio en las regiones.
- Análisis de la promoción de la inversión privada descentralizada.
- Promoción descentralizada de la ciencia y la tecnología.

Educación

- Balance de los Programas No Escolarizados de Educación Inicial (PRONOEI) en el Perú.
- Factores asociados a la retención escolar.
- Uso de los materiales educativos en la escuela.
- Procesos pedagógicos en el aula.
- Efectividad de los procesos participativos en la educación peruana: Consejos Educativos Institucionales (CONEI), Consejos de Participación Regional (COPARE) y Consejos de Participación Local (COPALE).
- Problemas de lectura y escritura en la educación peruana.
- Capacidad docente y cambios en la práctica docente.
- Educación inclusiva en el Perú.

Economía internacional

- Estudios de planeamiento prospectivo que incorporen las perspectivas de la economía mundial.
- Agenda pendiente para el desarrollo de la competitividad.
- Oportunidades y riesgos que supone la globalización para el Perú.

- Modernización de la gestión pública y diseño de una estrategia de servicios para facilitar la exportación.
- Comercio internacional y sistema portuario.
- Análisis prospectivos de posibles tratados con Canadá, Singapur, China y otros miembros del Foro de Cooperación Económica Asia-Pacífico (APEC).

Empleo

- Mercado laboral, informalidad, flexibilidad laboral y seguridad social.
- Desarrollo del capital humano y productividad.
- Evaluación de impacto del programa Construyendo Perú.
- Sustento técnico para el diseño e implementación del Sistema Nacional de Formación Profesional y del Sistema Nacional de Promoción del Empleo.
- Incentivos para la inserción laboral de grupos vulnerables.
- Dinámicas demográficas regionales, mercados laborales (juventud, empleo y formación laboral).

Finanzas públicas

- Normas de austeridad presupuestales y salarios en la administración pública regional como obstáculo para atraer a profesionales más calificados.
- Cómo adaptar la gestión pública al contexto de crecimiento: procedimientos ligados a la inversión, compras estatales, controles, presupuestos participativos, cuellos de botella y estrategias para su remoción.
- Fondo de estabilización de los combustibles: ¿qué políticas de mediano y largo plazo debe aplicar el gobierno?
- Modernización del Estado en materia de empleo público.

Macroeconomía

- Relación entre productividad y tipo de cambio real.
- Papel de la cuenta corriente en los próximos años: ¿cómo financiar el déficit?

- Pobreza y crecimiento: nuevas evidencias.
- Oferta y demanda internacional de alimentos y energía.

Medio ambiente y recursos naturales

- Mecanismos de respuesta al cambio climático.
- Impacto del deterioro de los recursos naturales en la población más pobre, especialmente la rural.
- Eficiencia del uso del agua en la agricultura moderna.
- Potencialidades del país para generar riqueza, empleo y sostenibilidad con actividades ecológicamente eficientes.
- Potencial de nuevos negocios ambientales: captura del carbono, evitamiento de la tala.
- La economía ambiental y los costos de la gestión ambiental eficiente.
- Estado actual de la calidad ambiental de los recursos agua, aire y suelo.
- Situación del cumplimiento de medidas de control ambiental en las actividades productivas.
- Proyección del impacto de nuevas actividades productivas sobre el medio ambiente.
- Adaptación al cambio climático y su vinculación a la gestión territorial.
- Impactos del cambio climático: relación con la migración, el desarrollo rural y las enfermedades tropicales.
- ¿Cómo trabajar con empresas mineras socialmente responsables? ¿Cómo generar más eslabonamientos entre la minería y su entorno rural? ¿Cómo identificar proyectos que no estén basados en el asistencialismo? ¿Cómo promover corredores productivos?
- Reestructuración de la matriz energética.
- Política energética de mediano y largo plazo.

Pobreza y distribución del ingreso

- ¿Cómo enfrentar la pobreza rural?
- ¿Cómo pueden mejorarse las capacidades de los pobres para que aprovechen más las oportunidades del comercio internacional?

- ¿Cuál es el efecto del programa Agua para Todos y otros programas de provisión de servicios públicos en la reducción de los costos de supervivencia que enfrentan los más pobres?
- Economías de escala en la provisión de los servicios públicos básicos y umbrales de densidad demográfica para la provisión de servicios a costos razonables.
- Efectos de los programas sociales en la reducción de la pobreza extrema.

Regulación

- Infraestructuras cofinanciadas (público-privadas): a) marco conceptual para la fijación de tarifas en el peaje de la infraestructura cofinanciada y b) esquema de incentivos en concesiones cofinanciadas.
- Potencialidades y limitaciones de los modelos financieros de regulación de infraestructura.
- Prospectiva sobre el Terminal del Callao: a) retos de política regulatoria y b) interacción entre un operador público y otro privado.
- Rol del Estado en los procesos de concesión de infraestructura de transporte.
- Relación entre infraestructura y desarrollo rural.
- Percepciones de los usuarios de los servicios públicos como motivo de insatisfacción popular.
- Desregulación *versus* nuevos criterios de regulación en el transporte urbano.
- Esquemas de ordenamiento de la regulación en diversos sectores, en particular el agua.
- Regulación de los servicios de alcantarillado y tratamiento del agua en el nivel nacional y local.
- Organismos reguladores: legislación comparada sobre el marco institucional, organización, funcionamiento y autonomía.

Salud

- Sistema de costos en salud.
- Impacto de la ampliación de la cobertura de aseguramiento a la población subsidiada y semisubsidiada en los establecimientos de salud de nivel nacional y regional.

- Resultados y aporte de los acuerdos de gestión en la mejora de la gestión en salud; logro de objetivos.
- Evaluación del proceso de descentralización en salud, en el marco de las funciones transferidas.
- Aseguramiento universal: modelos extranjeros aplicables al ámbito nacional y análisis actuarial.
- Gestión de los recursos humanos en el sector salud.
- Productos farmacéuticos, dispositivos médicos y productos sanitarios.

Sector agrícola

- Cambio climático: oportunidad de ampliación de la frontera agrícola a zonas más altas de los Andes.
- Sector agrario: asociación de productores y economías de escala.
- Sistematización de los estudios existentes sobre agua y saneamiento, sobre todo con relación al cuidado de cuencas y la gestión del agua por parte de los gobiernos locales.
- ¿Qué cambios estructurales se requieren en el campo? ¿Qué efectos tendría una modificación en los derechos de propiedad? ¿Cuáles son las posibilidades de asociación entre comunidad campesina y sector privado?
- ¿Cómo aprovechar el *boom* de los precios internacionales de los alimentos para integrar nuestro agro al mundo?

Otros temas

- Sostenibilidad de los sistemas de pensiones.
- *Boom* del sector construcción y políticas de ordenamiento urbano.
- Estándares mínimos para la vivienda rural, examen de las trabas al saneamiento legal de los predios, seguridad y aspectos ambientales.
- Cultivos alternativos en las zonas cocaleras.
- Parque automotor: renovación e importaciones.
- Transporte ferroviario: promoción de la inversión.

Luego de la ronda de intervenciones en la que se mencionaron estos temas, los miembros del Consejo Consultivo del Sector Público acordaron

que la siguiente reunión del Consejo se realizaría en noviembre o diciembre del 2008, una vez finalizada la cumbre del Foro de Cooperación Asia-Pacífico (APEC).

Los directivos del CIES agradecieron los aportes de los integrantes del Consejo Consultivo y señalaron que la información recabada serviría para considerarla en las bases del concurso 2008 y orientar otras actividades del CIES. Asimismo, manifestaron que habían tomado nota de los funcionarios designados por los miembros del Consejo para tener reuniones bilaterales con ellos, con la finalidad de presentar resultados de investigación y explorar otras posibilidades de iniciativas conjuntas.

CAPÍTULO 2

Crecimiento y política macroeconómica¹

Elmer Cuba Bustinza
Macroconsult

Durante varias décadas el Perú fue uno de los países de la región que tuvieron las crisis macroeconómicas más duras. No solo es que las tasas promedio de inflación crecían continuamente en las décadas de 1970 y 1980, sino que los déficits fiscales y externos estaban siempre acechando la estabilidad económica, provocando pronunciados ciclos económicos y bajo crecimiento.

En la década de 1990 la economía se estabilizó, pero a fines de ese período fueron nuevamente el sector externo, las fallas de política macroeconómica y la crisis política los elementos que gestaron un nuevo y largo ciclo recesivo entre 1998 y 2001.

En la presente década se ha alcanzado un cuadro de estabilidad macroeconómica que se expresa en bajas tasas de inflación, superávits fiscales y externos y un ciclo de expansión que lleva varios años. Este ciclo toma forma desde mediados del año 2004. A este ciclo expansivo endógeno se le sumó un choque externo positivo en los términos de intercambio, lo que ha llevado a una aceleración del ritmo de crecimiento de la actividad económica.

Sin embargo, la crisis norteamericana y los notables incrementos del petróleo y los alimentos han comenzado a amenazar los buenos números de la economía nacional.

Nuestra historia y los sucesos de la coyuntura hacen que los temas macroeconómicos mantengan el interés de los investigadores. Una rápida

1 Con la colaboración de Vanessa Banchero, Dante Beltrán, Juan Pablo Ramos y Luis Sotelo.

revisión de la literatura macroeconómica sobre la economía peruana entre los años 2004 y 2008 muestra una relativa concentración en aspectos monetarios y fiscales.

1. BALANCE DE INVESTIGACIÓN

1.1. CRECIMIENTO

1.1.1. *PBI potencial y brecha del producto*

El Perú muestra un fuerte dinamismo económico desde el año 2004, cuando el PBI creció a tasas promedio de alrededor de 7%, impulsado por una fuerte demanda interna que experimentó incrementos en todos sus componentes, especialmente en la inversión y el consumo privados, favorecidos por un entorno macroeconómico estable, gran dinamismo del crédito y elevados precios de nuestros productos de exportación. Por ello, se entiende que en los últimos cuatro años exista la preocupación por estimar el producto potencial que, en este contexto, también viene aumentando, gracias a la mayor productividad de los factores de producción e inversión, lo cual podría generar presiones inflacionarias.

Llosa y Miller (2005) indican que la brecha del producto (diferencia entre el PBI potencial y el observado) trata de medir las presiones de corto plazo sobre la inflación generadas por una expansión de la demanda y una inadecuada distribución de los factores productivos de la economía. Para hallar esta brecha del producto, los autores identificaron tres grupos de metodologías: filtros univariados (suponen el PBI como un proceso aislado del resto de variables macroeconómicas; entre ellos se encuentran Hodrick-Prescott, Beveridge-Nelson, Baxter-King y Harvey-Jaeger), función de producción (con factores como acervo de capital, fuerza laboral y productividad total) y técnicas multivariadas.

En este caso, Llosa y Miller (2005) estiman un modelo semiestructural para una economía pequeña y abierta que incorpora una relación de corto plazo entre la brecha de producto y la inflación (curva de Phillips) e incluye otras restricciones estructurales. La estimación se realizó sobre la base de un modelo de componentes no observados usando el filtro de Kalman; los parámetros fueron calibrados a través de fuentes externas de información, y los resultados mostraron que esta estimación posee mejores

propiedades que otros tipos de filtros. La brecha del producto, en este caso, fue bastante similar a las obtenidas por técnicas alternativas.

Este trabajo dio nuevas luces sobre el análisis empírico del producto potencial que anteriormente había sido realizado por Miller (2003) para el caso peruano entre 1951-2001, y propuso como agenda explorar los modelos multivariados. En esta investigación también se estimó la brecha del producto a partir de distintas metodologías. En particular, las de Hodrick-Prescott, Baxter-King y de función de producción mostraron quiebres en la brecha del producto muy similares (ocho ciclos económicos), mientras que los métodos de suavización no paramétrica y de descomposición de Beveridge-Nelson fueron los que menos similitudes presentaron con respecto a los otros (brechas pequeñas y muy volátiles). Finalmente, a partir de un modelo sencillo, se estimó que las fluctuaciones de diferentes medidas de brecha del producto explican un bajo porcentaje de los cambios en la inflación.

Por último, Rodríguez (2007a) realiza un ejercicio para descomponer la serie de PBI de la economía peruana en ciclo y tendencia a través de tres métodos econométricos. El primero es un modelo Plucking y está basado en la siguiente asimetría: la amplitud de una recesión está correlacionada fuertemente con la expansión que le sigue, pero la amplitud de una expansión no está correlacionada con la siguiente contracción. En segundo lugar, utiliza un modelo Markov-Switching para distinguir el hecho de que los choques negativos son transitorios y los positivos son generalmente permanentes, así como para fijar un límite superior al producto potencial dado por los recursos de la economía. Finalmente, un modelo Logistic Self-Exciting Threshold Autoregressive (LSTAR) suaviza la transición entre regímenes sobre la base de una función logística. Las conclusiones a las que llega el documento son la existencia de no linealidades y asimetrías, que la economía opera cerca de su producto potencial y que los choques transitorios decaen rápidamente.

Como reflejo de un mayor grado de optimismo, Chirinos (2008) se preguntó si la economía peruana podía convertirse en un caso exitoso de crecimiento o «milagro económico». Operativizó esta condición de la siguiente manera: quintil superior de las tasas máximas de crecimiento para el período 1961-2002 a plazos de 10, 15 y 20 años. A través de un modelo de elección ordenada, el autor buscó, sobre la base de un conjunto de agregados económicos, determinar cuál es la probabilidad de que el desempeño económico peruano se ubique en alguno de los siguientes estados: milagro,

promedio o desastre. La evidencia mostró que existe una alta probabilidad de que el Perú se constituya en un milagro económico para los próximos 10 años, aunque es menos clara al considerarse plazos mayores.

Castillo, Montoro y Tuesta (2006b) presentan los principales hechos estilizados de nuestra economía. Según los autores, los cambios estructurales más relevantes fueron las reformas de inicios de la década de 1990, las cuales permitieron una mayor apertura comercial; el desarrollo del mercado de capitales y financiero; el aumento en la flexibilidad del mercado laboral y el incremento de la eficiencia de las políticas monetaria y fiscal. Otro cambio ocurrió durante el régimen monetario del año 2002, cuando el Banco Central de Reserva del Perú (BCRP) adoptó un esquema de metas explícitas de inflación y, como instrumento operativo, la tasa de interés de corto plazo. Ello vino asociado a una reducción de la volatilidad del producto de casi cuatro veces y de sus principales componentes, una mayor asociación de los términos de intercambio con el ciclo económico, una política fiscal menos procíclica y una mayor importancia de las tasas de interés.

Un esfuerzo similar por dar respuesta a por qué después de un progreso tecnológico significativo durante las décadas de 1950 y 1960, con una tasa de crecimiento de la Productividad Total de Factores (PTF) de casi 2% anual, la economía peruana registró dos décadas de caídas marcadas (variación de la PTF de casi -4%) fue realizado por Carranza, Fernández-Baca y Morón (2003). Desde un primer enfoque, los autores concluyen que las decisiones de inversión fueron mucho mejores hasta 1965, lo que produjo una acumulación de factores, situación que empezó a decaer en la segunda mitad de la década de 1960 hasta llegar a cero en la de 1980. Por otra parte, se estimó por cointegración la PTF en función de factores macroeconómicos, de buena o mala suerte e institucionales. Los autores concluyeron que altas tasas de inflación, mayor grado de insolvencia fiscal, menor apertura comercial y un subvaluado tipo de cambio real son políticas que impiden mejorar la PTF. Sin embargo, los factores institucionales (reformas e indicadores políticos) no parecían tener efectos significativos.

1.1.2. Crecimiento y bienestar o malestar social

El desempeño económico peruano en los últimos años, junto con la estabilidad fiscal y el control de la inflación, han permitido la creación de un

entorno macroeconómico favorable reconocido por todos; sin embargo, no existe consenso en que esta situación repercute en el nivel de vida del poblador promedio. Al respecto, Yamada y Casas (2005) recolectaron y analizaron información sobre pobreza, empleo, salud, educación, finanzas públicas, infraestructura, ventas y producción a nivel sectorial para identificar qué sectores, grupos poblacionales o zonas del país perciben los efectos positivos del crecimiento económico entre los años 2001 y 2004. El trabajo concluyó que el ciclo de auge económico sostenido comienza a traducirse en mejoras en el bienestar de la población, especialmente la más pobre del país, aunque parece tratarse aún de un proceso heterogéneo con resultados desiguales que necesita consolidarse conforme se mantenga una senda de crecimiento y se apliquen políticas sociales eficaces.

Loayza y Polastri (2004) también se preguntan por qué la producción no ayudó a aliviar más la pobreza entre 1997 y el 2002. La respuesta que dieron fue que se debe a su baja o incluso negativa relación con el crecimiento poblacional y de la fuerza laboral, a su concentración en sectores que no generan empleo y a su carácter no inclusivo. Sin embargo, pareciera haber indicios de que la conexión entre el crecimiento económico y la pobreza fue mucho más fuerte antes de 1997. Este cambio fue consecuencia de la gran incertidumbre con respecto a las leyes, regulaciones y políticas económicas que los agentes perciben, especialmente los empresarios.

Tratando de evaluar la misma problemática del trabajo anterior, Schuldt (2004) propuso como hipótesis que el malestar de la gente era una función creciente entre la brecha que existe entre las expectativas-aspiraciones y los logros alcanzados efectivamente por las personas. El ensanchamiento de esta brecha en los últimos treinta años sería consecuencia del estancamiento en los ingresos y en el empleo, el deterioro de las condiciones laborales, los desastres naturales y la creciente desigualdad (de activos y de distribución de ingresos).

Para el autor, la causa última de este malestar y frustración generalizadas sería el modelo de acumulación adoptado en la década de 1990 (retorno a un esquema primario-exportador) en el que la minería ha resultado ser el eje de crecimiento y la base de la bonanza macroeconómica, acompañada por los sectores financiero, de comercio importador, de energía y telecomunicaciones. La sobreespecialización de la producción para mercados foráneos seguiría haciendo a la economía peruana altamente dependiente de la volatilidad internacional, con los consiguientes problemas

de balanza en cuenta corriente, que nos llevarían a crecientes niveles de endeudamiento externo y a la desnacionalización de la economía.

Schuldt (2004) propone que el Perú se concentre no solo en las exportaciones sino también en la expansión del mercado interno, a través de la producción de bienes no transables y de los que sustituyan las importaciones, que se caractericen por lo siguiente: generar encadenamientos en la producción, el consumo y el fisco; tener un elevado valor interno de retorno; poseer rendimientos crecientes a escala; ser intensivos en mano de obra y utilizar tecnologías intermedias o adaptadas a nuestra dotación de factores; buscar oportunidades en función del avance tecnológico; ser originales; y revalorizar nuestras potencialidades, recursos y tradiciones, entre otros.

Francke e Iguñiz (2006) indican que ni el modelo de industrialización por sustitución de importaciones ni el primario exportador han podido impedir que el Perú tenga a casi la mitad de su población afectada por la pobreza. Después de caracterizar la economía en tres sectores (minería, industria-turismo-agroexportación y pequeñas unidades productivas del campo y la ciudad), los autores sugieren que la estrategia de crecimiento pro pobre siga dos caminos principales: reducir la pobreza mediante el aumento de la productividad del tercer sector o aumentar el empleo y la productividad del segundo. Para ello, proponen utilizar las divisas generadas en el primer sector (de alta productividad) en la inversión en maquinaria y equipos en los sectores de baja productividad, reorganizar la tributación y orientar el uso de estos recursos a la inversión en capital humano y, finalmente, desarrollar el mercado interno para generar empleo formal. El trabajo ahonda en el planteamiento y propone una serie de medidas políticas y económicas para lograr el crecimiento pro pobre.

En la misma línea, Mendoza y García (2006) sostienen que el alto crecimiento económico entre los años 2001 y 2005, generalizado y sostenible, junto con un aumento en el gasto social —producto del incremento en la recaudación, especialmente del canon y el Fondo de Compensación Municipal (FONCOMUN), dada la meta del déficit fiscal—, dio como resultado la elevación del empleo y de los ingresos de las familias, por lo que los índices de pobreza se han reducido. Sin embargo, según los autores, esta disminución no habría sido sustantiva (el crecimiento del PBI per cápita en 9,3% entre 2001-2004 solo significó una caída de 2,7 puntos en el índice de pobreza). Concluyen que, con ritmos de crecimiento sostenido a tasas

por encima del 6% anual, existirían condiciones objetivas para resolver el problema del empleo y, en consecuencia, de la pobreza.

Asimismo, Mendoza y García (2006) proponen que el Estado promueva la equidad en las oportunidades de desarrollo de las personas con el objetivo de mejorar la competitividad. Para favorecer la inversión en capital humano (educación, salud, capacitación), los autores plantean subsidios a la demanda de estos servicios mediante transferencias directas condicionadas a los hogares más pobres, así como proveer infraestructura y servicios básicos (como agua y saneamiento).

1.2. POLÍTICA FISCAL

1.2.1. *Sostenibilidad de la deuda y efectividad de la política fiscal*

Dos han sido los temas más estudiados en los últimos cuatro años: la efectividad de la política fiscal y la sostenibilidad de la deuda pública.

Según Jiménez (2005a), la inversión pública es el componente de los gastos no financieros que se ajusta para cumplir las metas de déficit fiscal pactadas con el Fondo Monetario Internacional (FMI), por lo que tiende a ser inestable e ineficiente y a mostrar un comportamiento procíclico que amplifica las recesiones en lugar de contribuir a superarlas. Por este motivo, propuso introducir una «regla de oro» y rediseñar la contabilidad fiscal. Así, el presupuesto público debe dividirse en gasto corriente con una meta de ahorro o superávit primario corriente anual, y gasto de inversión basado en endeudamiento (regla de oro de la inversión pública). A esta regla, Jiménez (2005a) le adiciona que la deuda neta del gobierno como porcentaje del PBI se mantenga, durante el ciclo económico, en un nivel sostenible.

Al respecto, el autor ya había mostrado los límites de la Ley de Responsabilidad y Transparencia Fiscal (LRTF) para enfrentar la fase recesiva del ciclo económico por el carácter procíclico de su regla de política, y mostró, en Jiménez (2002), que de esta manera, se exacerba el efecto negativo de choques externos adversos en la demanda doméstica y, por tanto, en la producción y el empleo. De esta manera, concluyó con propuestas de cambios de la LRTF para hacerla creíble y eficaz para la gestión presupuestal.

Desde una perspectiva más ligada a la reducción de la pobreza, Castro (2006) muestra que la elasticidad de la cobertura de gasto social respecto al crecimiento entre los años 1994 y 2004 limita las posibilidades de ofrecer una adecuada red de protección a los más pobres durante la recesión (el gasto social pro pobre se reduce más de 4% por cada punto porcentual de caída en el PBI per cápita). Por tanto, propone un diseño contracíclico de la regla fiscal que atenúe los aumentos significativos en la incidencia de pobreza. A lo anterior habría que adicionar un gasto social que apunte a proveer, durante los períodos de crisis, una red de protección que impida que la caída en el ingreso familiar tenga efectos muy fuertes sobre el consumo. Esto se lograría, según el autor, dando acceso a una mejor dotación de capital humano (educación) y utilizando transferencias del exterior (ajuste del servicio de deuda en función del ciclo económico).

Existe consenso en que el objetivo principal de la aplicación de una regla fiscal es asegurar un comportamiento responsable dentro de una senda que contribuya a la búsqueda de la estabilidad económica, especialmente cuando se trata de reglas cuantitativas. Pereyra (2000) sugirió que la mejor forma de mantener un buen desempeño en el largo plazo consiste en institucionalizar el manejo fiscal, liberándolo de interferencias políticas, por lo que se vuelven necesarios un sólido proceso presupuestal y normas de transparencia.

Justamente, la regla fiscal introducida en diciembre de 1999 (mediante la LRTF) corresponde a la combinación de un límite al déficit fiscal y al crecimiento real del gasto público no financiero, así como reglas para limitar el endeudamiento de los gobiernos subnacionales.

Sin embargo, debido a su incumplimiento y a los cambios numéricos en los límites de déficit y gasto público en el transcurso de los años, algunos investigadores como Montoro y Moreno (2007) analizan las implicancias del uso de los instrumentos fiscales para el equilibrio de la economía. En un modelo calibrado para reproducir la economía peruana —extensión de Baxter y King (1993)—, los autores evaluaron los efectos sobre la dinámica de corto plazo y las condiciones de estabilidad de dos reglas fiscales: límites al déficit fiscal estructural (que elimina los efectos del ciclo económico sobre la recaudación) y límites al déficit fiscal convencional. Se encontró que, en comparación con la regla convencional, la estructural implica una menor varianza del PBI y mayor volatilidad de la deuda pública, de la inversión privada y del consumo privado. Así, los resultados de este trabajo apoyan la idea de que las reglas fiscales basadas en el resultado ajustado por el

ciclo (déficit estructural) pueden, en principio, ser superiores a reglas basadas en medidas convencionales de déficit fiscal, tanto en términos de volatilidad macroeconómica como por la eliminación del sesgo procíclico en el manejo de las finanzas públicas.

Por otra parte, Mendoza (2007) se pregunta cuál es el efecto de una política fiscal expansiva sobre el nivel de actividad en una economía pequeña y abierta. Su respuesta fue que ello depende de la situación inicial de las finanzas públicas. En una economía con holgura fiscal (superávit primario por encima del óptimo), la política fiscal expansiva tiene los efectos (keynesianos) de reactivar la actividad económica. Sin embargo, cuando el superávit observado está por debajo del óptimo, el efecto puede ser inverso (contracción del producto). Este resultado tiene implicancias en la discusión sobre si se deben tener políticas fiscales contracíclicas, las cuales servirían siempre y cuando se parta de una economía con finanzas públicas en orden y un superávit fiscal primario por encima del óptimo.

Posteriormente, Mendoza y Melgarejo (2008) incluyen un análisis empírico que complementa el modelo que reproduce los principales mecanismos de transmisión a través de los cuales la política fiscal afecta al nivel de actividad económica. Los autores proponen dos subsistemas. El primero es de largo plazo (sostenibilidad de la deuda pública), en el que se determina el superávit primario que mantiene constante la deuda pública como porcentaje del PBI. En el segundo, de corto plazo, se determinan la producción, el tipo de cambio y la tasa de interés. A través de un modelo estructural de vectores autorregresivos (SVAR), se intentó capturar el efecto de la política fiscal sobre la economía peruana para los periodos 1980-1990 y 1990-2006. Los resultados de este análisis econométrico confirman la hipótesis de que el efecto de la expansión del gasto público estaría condicionado a la posición de las finanzas públicas; es decir, es más efectivo en dinamizar el producto en un contexto de política fiscal ordenada.

Nuevamente, esto tiene implicancias en la pertinencia de adoptar políticas fiscales contracíclicas. Siguiendo a Mendoza y Melgarejo (2008), una expansión fiscal en las condiciones actuales tendría un mayor impacto sobre el nivel de actividad económica que en la década de 1980 y, por tanto, puede ser usada efectivamente para atenuar el efecto recesivo de choques externos adversos.

Por otra parte, es importante tener en cuenta que políticas fiscales destinadas a reactivar la economía corren el riesgo de generar déficits fiscales que incrementen de forma exagerada la deuda pública si es que

su financiamiento se percibe como insostenible. Así, el equilibrio de las cuentas fiscales es un elemento importante para alcanzar la sostenibilidad de las finanzas públicas y, en consecuencia, para el logro de la estabilidad macroeconómica.

En la búsqueda de una orientación prudente del manejo fiscal en un contexto de altas presiones políticas y sociales, así como de diversas fuentes coyunturales y estructurales de vulnerabilidad, Ríos (2004) menciona que la sostenibilidad de las cuentas fiscales depende, en gran medida, de la sostenibilidad y credibilidad de las reglas fiscales. Así, propone una serie de medidas, tales como reperfilar la deuda, reducir la carga previsional en las cuentas públicas, mayor formalización de la economía, incrementar la eficiencia de la administración pública y disminuir la variabilidad de la política tributaria. Sin embargo, la supervivencia de estas reglas fiscales depende esencialmente de un compromiso de largo plazo y de un alto nivel de participación ciudadana, que derive en un convencimiento sobre los beneficios económicos que brinda un manejo fiscal estable y predecible, prudente y transparente.

Mendoza y Herrera (2004) proponen un modelo teórico sobre la sostenibilidad de la deuda pública en una economía pequeña y abierta, en un contexto de libre movilidad de capitales. En un marco en el que las autoridades tienen dificultades para reducir los gastos o elevar los impuestos, los autores encuentran que una reducción de la tasa de crecimiento del producto y un incremento de la tasa de devaluación del tipo de cambio o de la tasa de interés externa aumentan el coeficiente de endeudamiento público. Por otro lado, en un escenario en el que es posible reducir gastos o elevar tributos ante la presencia de estos eventos adversos, cuando las autoridades deciden mantener constante el coeficiente de endeudamiento público, el superávit primario necesario tiene que elevarse y puede hacerlo.

En la misma línea se encuentra el trabajo de Pereyra (2003), que tuvo la finalidad de evaluar la sostenibilidad de las cuentas fiscales para lograr un mejor monitoreo del comportamiento fiscal de esa coyuntura y ayudar a determinar si es posible generar los recursos financieros necesarios sin correr el riesgo de un aumento en las tasas de interés u otras variables macroeconómicas que conduzcan a una reducción en el crecimiento económico. Los resultados obtenidos, producto de una simulación bajo las condiciones iniciales de fines del año 2001, muestran que un superávit primario de 1,3% del PBI estaría acorde con un crecimiento de 4%,

siempre y cuando las tasas de interés estuvieran en un nivel de 9,5% en promedio.

Por último, Jiménez (2005b), bajo la óptica de que las propuestas de la comunidad financiera internacional para prevenir situaciones de moratoria de deuda externa se realizaron siempre desde la perspectiva de los países acreedores, sin tomar en cuenta factores internos y, por tanto, dejando de lado el objetivo de asegurar la sostenibilidad de la deuda y de la propia política fiscal de los países deudores, propone una solución de cuasi mercado. Esta consiste en la emisión de un bono indexado a la capacidad de pago, representado por el ciclo del PBI, y su colocación en las instituciones financieras internacionales. A diferencia de los planes Baker y Brady, esta propuesta permite disminuir la probabilidad de una crisis de deuda.

1.2.2. Política fiscal: pasado y futuro de las reformas

La economía peruana está altamente expuesta a las fluctuaciones de precios de materias primas, tasas de interés y flujos de capital provenientes de la economía internacional. Esta volatilidad se agudiza por la tendencia que muestra la política fiscal a amplificar el ciclo económico: en épocas de auge, la recaudación tributaria aumenta y el gobierno tiende a gastar más sin incrementar el ahorro público, lo que se traduce en una expansión de la demanda agregada.

En este contexto, y con el fin de analizar la evolución y los efectos de la política fiscal en el Perú desde 1980, así como identificar los principales retos del nuevo gobierno 2006-2011, surgió el seminario «Desafíos de la política fiscal en el Perú», organizado por el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) y el CIES en abril del 2006, poco antes de las elecciones presidenciales. Las ponencias presentadas fueron resumidas en Portocarrero (2006), y el seminario constó de tres partes.

En la primera presentación, Morón examina el comportamiento de la política fiscal entre 1980 y el 2000. En la década de 1980, destacó que el creciente déficit fiscal financiado por el BCRP condujo a una hiperinflación. Además, existían otros problemas, como la carga de la deuda, la complejidad de la estructura tributaria y la presencia de muchos impuestos destinados, los cuales complicaban el manejo de caja. Durante la década de 1990, se logró controlar el déficit fiscal y la inflación, se prohibió que

el BCRP financiara al gobierno, se simplificó la estructura tributaria al privilegiarse el Impuesto General a las Ventas (IGV) y se implementó un manejo centralizado de la caja fiscal. No obstante, persistió la carga de la deuda externa.

En la segunda ponencia, Kapsoli, Mendoza y Rabanal analizan la política fiscal durante 2001-2005. En este período, debido a un buen manejo fiscal, el déficit y el peso de la deuda se habrían reducido significativamente (de 2,5% a 0,4% del PBI y de 46% a 38% del PBI, respectivamente). Entre los hechos estilizados se encuentran los siguientes: fuerte ajuste en la inversión pública; la política fiscal en el período se rigió por la LRTF, en la que se cumplió con lograr un déficit fiscal menor de 1% del PBI, pero no con la regla de crecimiento real del gasto inferior a 2% anual; aumento del gasto corriente; aumento del Impuesto General a las Ventas (IGV); creación del Impuesto a las Transacciones Financieras (ITF); introducción de sistemas de deducciones, retenciones y percepciones; eliminación paulatina del Impuesto Extraordinario de Solidaridad (IES) y creación de un mercado de deuda en nuevos soles.

Asimismo, estos autores concluyen con una serie de recomendaciones de política fiscal para el nuevo gobierno (2006-2011), tales como implementar un sistema de cuenta única del Tesoro Público, mejorar las reglas de la LRTF ligándolas al ciclo económico, reformar el sistema de pensiones, perfeccionar la legislación sobre el canon y ordenar el empleo y las remuneraciones en el sector público.

Por último, Cuba, en la tercera ponencia, revisa la situación fiscal actual y el contexto internacional para identificar retos y reformas pendientes en la política fiscal del nuevo gobierno (2006-2011). Destaca que los ingresos tributarios están directamente relacionados con el ciclo de la economía peruana y que la mejora de la caja fiscal se debía principalmente al *boom* exportador liderado por la minería. Sin embargo, las cotizaciones internacionales de los metales son muy volátiles y dependen actualmente de la situación de China (exceso de inversión y dependencia con respecto a sus exportaciones) y Estados Unidos (altos déficits externo y fiscal).

Con respecto a la perspectiva macroeconómica de la política fiscal, se señala que una tarea pendiente a mediano plazo consiste en implementar una política contracíclica a través de la LRTF e incluir penalidades ante su violación. Por otro lado, con el objetivo de ordenar la tributación, el trabajo sugiere igualar las tasas del Impuesto a la Renta entre todos los

sectores y reducir las para promover la competitividad, igualar las tasas de depreciación para el activo fijo, uniformizar el sistema de arrastre de pérdidas, eliminar progresivamente las exoneraciones al IGV, continuar con los sistemas de deducciones, percepciones y retenciones, y reorientar gradualmente el Impuesto Selectivo al Consumo (ISC) hacia bienes que generen externalidades negativas en términos del medio ambiente y la salud pública.

Finalmente, con respecto al ordenamiento de los mecanismos de asignación y ejecución del gasto público, Cuba propone la adopción progresiva de sistemas de gestión basados en resultados, la introducción de un sistema de asignación presupuestaria con rubros de gasto ajustables ante crisis, el fortalecimiento de las capacidades de los gobiernos subnacionales, la inclusión de pasivos contingentes dentro de la LRTF y la reducción de costos en los sistemas de contratación y compras del Estado.

En la misma línea de la anterior publicación, López-Cálix y Melo (2004), el primero del Banco Mundial y el segundo del Banco Interamericano del Desarrollo, proponen una agenda integral de la gestión del gasto público del Perú. En primer lugar, plantean restaurar la disciplina fiscal mediante una reforma tributaria integral (eliminación de exenciones para impuestos, introducción del método de renta presunta para el Impuesto a la Renta de los trabajadores autónomos, ampliación de la estructura de tasas de este impuesto, unificación del ISC para vehículos) y el perfeccionamiento de la Superintendencia Nacional de Administración Tributaria (mejores servicios a contribuyentes, sistemas de auditoría y dotación de recursos humanos).

Asimismo, invocan a una modernización de la LRTF que se centre en una recuperación rápida de la credibilidad, fortalecimiento institucional, logro del consenso por las autoridades, indicadores de seguimiento virtuales y herramientas de información, e introducción de sanciones en caso de incumplimiento de metas o procedimientos. Según los autores, a ello habría que agregar, en el mediano plazo, una política fiscal contracíclica eficaz. La finalidad debería ser revertir la actual tendencia del gasto público a mayor gasto corriente hacia una mayor inversión en capital y lograr la sostenibilidad de la deuda pública (36% del PBI al 2010).

Segundo, proponen reorientar el presupuesto hacia el gasto a favor de los pobres, lo cual implicaría resolver las siguientes debilidades: excesiva rigidez del presupuesto, un Sistema Integrado de Administración Financiera (SIAF) incompleto, desconexión entre el presupuesto plurianual y anual,

un marco institucional frágil en torno a una política social contracíclica y un sistema de seguimiento e información presupuestaria inadecuado y difícil de usar.

Tercero, mejorar la eficiencia del gasto público tanto en la reducción de las filtraciones como en la mala focalización. Con respecto a lo primero, las autoridades deberían esforzarse en el corto plazo por mejorar la supervisión, la rendición de cuentas y la transparencia del flujo de recursos, mientras que, en el mediano plazo, tendrían que considerar la posibilidad de reemplazar estos programas por transferencias de dinero condicionadas. Para resolver la mala focalización, las autoridades deberían hacer uso de las herramientas que ya poseen, como el mapa de pobreza, así como rediseñar, fusionar o cerrar los programas sociales que no sean eficaces. El ahorro fiscal generado debería utilizarse para aumentar la cobertura de los programas que sí funcionan.

Cuarto, los autores señalaron que era necesario comunicar las promesas y los riesgos de la descentralización. El criterio ordenador debería ser el establecimiento de restricciones presupuestarias firmes para el gasto y las decisiones de endeudamiento de los gobiernos subnacionales. Asimismo, tendrían que discutirse con mayor profundidad temas como las posibles funciones y competencias por descentralizar, las características y fuentes de financiamiento de futuros fondos y preparar un diagnóstico completo del estado financiero de las municipalidades.

Quinto, es necesario mejorar la carrera administrativa en el sector público. Según los autores, se debería establecer una dirección autónoma que gestione la carrera de los funcionarios públicos e introducir leyes y reglamentos nuevos que enfatizen el mérito y especifiquen los factores determinantes de la remuneración.

Sexto, las autoridades deberían preocuparse por reducir la corrupción en todas sus formas (desde la captura por parte del Estado hasta la corrupción administrativa), mejorar la rendición de cuentas y la transparencia de políticas, promover un sector privado competitivo, fortalecer las restricciones institucionales, mejorar la gestión del sector público y apoyar la participación de la sociedad civil.

Finalmente, los autores plantean perfeccionar el régimen tributario aplicable a la minería y las políticas ambientales para esta actividad. Entre las medidas que proponen están la introducción de una regalía de 3%, combinada con la eliminación de derechos de importación y modificación de la participación de trabajadores en las utilidades de las empresas

mineras; mejorar el sistema para registrar la deducción tributaria de las contribuciones de las minas a las comunidades y la infraestructura local; publicar las transferencias mensuales del canon minero a los municipios en el Sistema Integrado de Administración Financiera (SIAF) y capacitar a nivel local; y designar funciones y responsabilidades de distintos agentes en relación con las disposiciones ambientales, acompañadas de un nuevo marco normativo.

De esta manera, López-Cálix y Melo (2004) concluyen que es necesario diseñar una estrategia de presupuesto orientada hacia la reducción de la pobreza, administrada por resultados y establecida por consenso, con lo cual la política fiscal se convertiría en una herramienta potente para el desarrollo del país.

1.2.3. Otros temas fiscales

Aparte de los temas de reglas de política fiscal y sostenibilidad de la deuda pública, se publicaron entre los años 2004 y 2008 dos trabajos relacionados con temas fiscales. El primero hace énfasis en el análisis no tanto de los resultados fiscales que son producto del proceso presupuestario en sí sino en el proceso de elaboración de políticas que subyace a estos resultados. Carranza, Chávez y Valderrama (2006) estudian la economía política del proceso presupuestario en el Perú. Para ello, identifican a los principales actores que tienen injerencia sobre el gasto público, los incentivos y restricciones a los que se enfrentan y los mecanismos formales e informales a través de los cuales interactúan.

El segundo trabajo estudia los fondos especiales (fondos y demás reglas de distribución de recursos públicos) constituidos en el Perú entre 1990 y 2005, que utilizan de manera directa o indirecta recursos públicos. Barrantes (2007) busca identificar el rol que cumplen en las estrategias redistributivas del sector público con el fin de analizar su conveniencia como instrumentos viables y efectivos para la reforma del Estado. A diferencia de la hipótesis de la autora, de que los fondos limitaban la capacidad redistributiva (por restringir la libre disponibilidad de los incrementos del presupuesto público debido a que atarían estos aumentos a fines específicos), estos sirvieron para que el Poder Ejecutivo canalizara una presión redistributiva y para atenuar los recortes de la inversión pública, resultado de las restricciones de corto plazo de la caja fiscal.

Mención aparte merece el Marco Macroeconómico Multianual que publica anualmente el MEF. Este es el documento oficial que describe la política fiscal y cada año ha traído novedades en diversos campos de la aplicación de las finanzas públicas. Es de lectura obligada para los investigadores de temas fiscales en el Perú.

1.3. POLÍTICA MONETARIA

En el campo de la investigación de temas macroeconómicos, la política monetaria ha sido uno de los campos de estudio preferidos durante los últimos años. El esquema de metas explícitas de inflación (MEI) se ha desarrollado y asentado a nivel global en un contexto de baja inflación. La evaluación de la forma como se ha aplicado este esquema de política monetaria en el Perú ha concentrado la parte más importante de los estudios.

El reporte de inflación del BCRP es el principal documento que resume la política monetaria. Es de aparición cuatrimestral y contiene, a su vez, diversos temas de interés macroeconómico. Cualquier aproximación hacia estos temas debe tener como primer paso la revisión de dicho reporte.

La investigación sobre temas de política monetaria se ha centrado principalmente en los tópicos que se detallan a continuación.

1.3.1. Determinación de modelos que describan adecuadamente la dinámica de la inflación

El éxito de la aplicación del las MEI depende, en primera instancia, del éxito de los modelos y de la determinación de las dinámicas de la inflación y su predicción. Dentro de este primer grupo de tópicos de investigación predominan las extensiones de los modelos de vectores autorregresivos (VAR). Los efectos de los cambios de régimen sobre las series de tiempo constituyen una primera dificultad para la aplicación directa de esta metodología, pues generan deficiencias en la predicción. Por ello, Llosa, Tuesta y Vega (2005) proponen la aplicación de un modelo bayesiano de VAR (BVAR) no estructural, que impone restricciones a priori sobre las distribuciones de los parámetros. Los autores encuentran que dichos modelos son adecuados bajo especificaciones con pocas variables; sin embargo, dejan como tarea pendiente la estimación de formas estructurales.

Barrera (2005) hace una evaluación *ex post* de la precisión de las proyecciones de un conjunto de modelos VAR de corto plazo para el Índice de Precios al Consumidor (IPC), el Índice de Precios al por Mayor (IPM) y el crecimiento del producto real (PBI). El autor encuentra que si se presenta información desagregada por rubros, es posible mejorar las proyecciones de muy corto plazo del IPC, mas no del resto de variables. Posteriormente, el autor (Barrera 2007) estima especificaciones robustas de los modelos *sparse* VAR similares a los obtenidos en el anterior estudio. Las nuevas especificaciones robustas obtienen un mejor desempeño en situaciones con observaciones atípicas (como fenómenos climáticos), dada su robustez.

1.3.2. El diseño de la política monetaria y la meta de inflación

Desde la adopción de las MEI, el Perú ha experimentado un entorno de inflación baja y estable. Sin embargo, la cuestión más importante al respecto es el sentido de causalidad entre ambos fenómenos. ¿El compromiso de la autoridad monetaria influye sobre el bajo nivel de inflación o es la baja inflación la que permite la adopción de las MEI?

Vega y Winkelried (2005) estudian el caso mediante la metodología de *matching* y *propensity score* en un modelo de panel, para evitar resultados sesgados producto de las características mencionadas. Se concluye que la adopción de las MEI tiene un impacto favorable sobre la dinámica de la inflación al reducir la media y la variabilidad de la inflación, sobre todo en países en desarrollo, pero no se encuentra evidencia concluyente de reducción de persistencia. En Vega y Winkelried (2006) se reportan resultados de la literatura asociada al tema, los que son contrastados con el estudio antes citado. Estos trabajos no corresponden a aplicaciones directas al Perú, pero refuerzan las conclusiones de los autores. Castillo, Humala y Tuesta (2006) evalúan el valor de la adopción de una política monetaria *intolerante a la inflación* sobre el nivel de inflación, la incertidumbre respecto de ella y su persistencia. Con un acercamiento basado en un modelo de *Markov switching heteroskedasticity* univariado para reflejar los cambios en los esquemas de política monetaria, los autores encuentran una fuerte relación entre el nivel de inflación y la incertidumbre de largo plazo (inflación de largo plazo tendencial), que, a su vez, puede generar cambios en el nivel actual

de inflación, su volatilidad y persistencia. Dado que los bancos centrales controlan solo la inflación tendencial, es importante el compromiso de la autoridad monetaria con la estabilidad de precios y su credibilidad. Rodríguez (2007b) encuentra evidencia sobre el comportamiento de la inflación para períodos de caracterización de las preferencias del BCRP semejantes a los anteriores. De acuerdo con sus estimaciones de la tasa de inflación implícita (o de la tasa de inflación objetivo, si el BCRP operara con un esquema de esta naturaleza), la política monetaria ha sido adecuada en los años recientes.

Montoro (2007a) evalúa la optimalidad de la política monetaria en la presencia de choques del precio del petróleo con un modelo neokeynesiano microfundado, con movimiento escalonado de precios y no productor de petróleo. Como resultado, se tiene un *trade-off* entre la estabilización de los precios y la producción; la política monetaria óptima debería permitir menos fluctuaciones en los precios que en el producto.

La relación entre el dinero, el producto y los precios es poco investigada. Lahura y Rodríguez (2005) descomponen las series de tiempo usando funciones *wavelets* y encuentran relaciones de cointegración entre las variables en sus estados no estacionarios; adicionalmente, presentan evidencia de exogeneidad de las variables monetarias líquidas, por lo que son útiles para predicciones sobre el nivel de actividad.

1.3.3. La potencia de la política monetaria y el pass-through de tasas de interés

Un punto central en la evaluación del éxito de la implementación de las MEI y el anuncio de un corredor de tasas de interés es la relevancia de estas para inducir cambios en las tasas de mercado. Lahura (2005) encuentra, a través de la utilización de relaciones de cointegración (modelo de corrección asimétrico y no lineal), que si bien la transmisión de la tasa de política monetaria hacia tasas activas y pasivas del mercado bancario no es completa, ha mejorado tanto su magnitud como su velocidad de ajuste desde la implementación de las medidas antes mencionadas. Adicionalmente, encuentra evidencia de no linealidad en la transmisión, pues ante un aumento de la tasa de referencia, las tasas activas se ajustan con mayor rapidez, mientras que ante una disminución, son las pasivas las que se ajustan más rápido.

El entorno de dolarización parcial en el que se aplica la política monetaria representa un factor de debilitamiento importante. Rossini y Vega (2007) incorporan el canal de expectativas como canal adicional al traspaso directo de tasas de interés en un entorno con intervenciones cambiarias del BCRP. Los autores utilizan el Modelo de Proyección Trimestral (MTP) del BCRP y encuentran que el traspaso de tipo de cambio hacia la inflación es poco significativo; el efecto de la tasa de referencia sobre el crédito es débil, pero ciclos de alzas (o bajas) se pueden trasladar más fácilmente hacia las tasas de largo plazo, y el efecto hoja de balance es incierto. Winkelried (2004) y Grippa (2004) obtienen resultados sobre la relación del canal de tasa de interés, aunque el primero obtiene una velocidad de respuesta de la inflación y el producto mayor que la del segundo.

Felices y Tuesta (2007) desarrollan un modelo de equilibrio general con precios rígidos y dolarización parcial. El *trade-off* entre el producto y la inflación, dados los choques de tasa de interés externa, se obtiene endógenamente, y depende del grado de dolarización. Sin embargo, los autores dejan como tarea pendiente el análisis de optimalidad de la política monetaria a través de una función de pérdida microfundada.

El suavizamiento de la tasa de interés² por parte de los bancos centrales es un tópico de investigación frecuente en la literatura neokeynesiana. Montoro (2007b) presenta una explicación de economía política para este fenómeno. Aplicando su modelo, que considera un comité de política monetaria en vez de un solo decisor, encuentra que las decisiones de política de tasas de interés ante movimientos de la inflación y la brecha del producto dependerán de la magnitud de los movimientos de dichas variables, las preferencias de los miembros y del proceso de negociación entre ellos.

La determinación de la posición de la política monetaria (expansiva, neutral o contractiva) constituye otro punto trascendental de dicha política en el actual esquema de las MEI. Castillo, Montoro y Tuesta (2006a) estiman la tasa natural de interés (TNI) para el Perú. Por ser esta una variable no observable, los autores aplican la metodología del filtro de Kalman en un modelo semiestructural para una economía abierta. De acuerdo con sus estimaciones, la TNI se viene reduciendo por efecto de la tasa de interés internacional y los términos de intercambio; así, la política monetaria durante los años 2002-2005 fue ligeramente expansiva.

2 Existe cierta tendencia de los bancos centrales, por ejemplo, a mantener sus tasas de interés de referencia, aunque la inflación o la brecha del producto varíe ligeramente. Las tasas no reaccionan directamente ante cambios en estas variables.

1.3.4. Dolarización y tipo de cambio

En economías parcialmente dolarizadas como la peruana, el tipo de cambio y la dolarización son temas que se han mantenido dentro del interés de los investigadores.

Armas, Ize y Levi (2006) ofrecen una visión de los avances analíticos y empíricos sobre las causas e implicancias de la dolarización financiera, las opciones de política económica para mitigar sus efectos negativos y las experiencias recientes de adaptación de los marcos monetarios y prudenciales a economías dolarizadas. Esta publicación busca comparar y compartir las lecciones aprendidas, entre las que destacan: desalentar préstamos en moneda extranjera, eliminar incentivos regulatorios para la desdolarización, no penalizar excesivamente un sector, no descapitalizar bonos, no prohibir nuevos depósitos en moneda extranjera, no utilizar la contraparte de los depósitos en moneda extranjera como reservas y permitir la flexibilidad del tipo de cambio.

Por otro lado, la agenda de política es bastante amplia. En primer lugar, se debería trabajar en lograr un buen manejo macroeconómico, no solo en términos de política monetaria sino también de política fiscal y de deuda pública. Esto necesitaría ir de la mano con un manejo prudencial dirigido a reducir la vulnerabilidad del sector financiero respecto del riesgo crediticio y de liquidez por el descalce cambiario. Finalmente, se debería analizar si es que los mecanismos de mercado (como la indexación de precios) son suficientes para promover el uso de la moneda local o si es necesario poner en práctica acciones más agresivas para internalizar por completo los riesgos de la dolarización y desalentar el uso de la moneda extranjera.

Castro y Morón (2004) estudian las causas de la dolarización financiera en el Perú y los posibles mecanismos para reducirla. Mediante el desarrollo de un modelo teórico que abarca los dos enfoques principales de la literatura que buscan explicar las potenciales causas de la dolarización de una economía,³ no pueden concluir que los cambios en la cobertura de depósitos en moneda nacional y moneda extranjera ayuden a desdolarizar. Sin embargo, una menor volatilidad relativa entre

3 El primer modelo plantea que la dolarización existe porque el marco regulatorio no incluye las externalidades de las operaciones financieras en moneda extranjera; el segundo, que existe por la decisión de los agentes de minimizar el riesgo de su portafolio.

la inflación y el tipo de cambio real sí tendría efectos positivos en lograr una menor dolarización financiera.

En un ejercicio basado en la metodología de portafolio de varianza mínima para entender el equilibrio de dolarización, Castro y Morón (2005) identifican los factores determinantes de la volatilidad relativa de la inflación con respecto a la depreciación real y obtienen que la introducción del riesgo crediticio está directamente ligada al *shock* sobre los ingresos reales de activos en moneda extranjera.

Sin embargo, en un estudio sobre la dolarización financiera en América Latina, Sánchez (2006) encuentra que, al distinguir entre países altamente dolarizados y el resto, la teoría de portafolio de mínima varianza tiene escasa capacidad para explicar la dolarización financiera en países altamente dolarizados como el Perú. Adicionalmente, el estudio revela que reducciones en la volatilidad relativa del portafolio no tienen efectos en el grado de dolarización observado en los países altamente dolarizados (y cambios en el signo contrario tienen efectos mínimos). Castillo y Winkelried (2007) desarrollan un modelo en que la heterogeneidad de los agentes es suficiente para generar ratios de dolarización persistentes. Según el modelo, si bien es condición necesaria, no es suficiente la mayor volatilidad relativa del tipo de cambio para ocasionar una desdolarización financiera persistente. Como mencionan los autores, la implicancia de política es importante, pues resalta la importancia de mejorar la comunicación del Banco Central con los agentes para disminuir la dolarización financiera (ya que reduce la heterogeneidad de los agentes, al estar todos mejor informados).

Dado un alto grado de dolarización, un *shock* de tipo de cambio puede tener efectos importantes en las empresas. El efecto particular en las decisiones de inversión de estas es estudiado por Saldaña y Velásquez (2007) mediante un enfoque empírico de hoja de balance, en línea con el trabajo de Loveday, Molina y Rivas Llosa (2003). Sus conclusiones van en línea con lo esperado: los efectos hoja de balance son mayores en épocas recesivas y para empresas más dolarizadas. Este efecto también es asimétrico; las empresas (no financieras) pequeñas son más vulnerables.

Los altos grados de dolarización tienen efectos en el manejo de la política monetaria. Batini, Levine y Pearlman (2008) encuentran que si bien con dolarización financiera la capacidad del Banco Central de estabilizar la inflación y el producto mediante tasas de interés disminuye, la política monetaria se puede llevar a cabo con éxito y con costos bajos si

la autoridad monetaria se compromete a respetar un esquema de metas explícitas de inflación.

Ferreira y Salas (2006) estiman el tipo de cambio real en el Perú para el período 1980-2005 y encuentran que este es explicado por pasivos externos netos, términos de intercambio y, de manera menos concluyente, gasto del gobierno y grado de apertura. Solo a partir de la década de 1990, la productividad relativa de los sectores es significativa en explicar el tipo de cambio real. Si bien estudios anteriores abordaron este tema, los autores mejoran dichas estimaciones mediante datos más confiables y pruebas estadísticas que brindan mayor credibilidad a las estimaciones. Entre las posibles extensiones de esta línea de estudio, los autores mencionan el estudio de relaciones no lineales o asimetrías en el ajuste del tipo de cambio real a su nivel de equilibrio y la determinación de cómo los cambios en la productividad del sector no transable afectan la senda de equilibrio del tipo de cambio real.

Sobre los efectos de los choques de política monetaria y de tipo de cambio real, Bigio y Salas (2006) encuentran, para el período que va de enero de 1994 a julio del año 2004, que el producto es más sensible a la política monetaria en etapas de bajo crecimiento, mientras que la inflación lo es más en etapas de altas tasas de crecimiento. Por el lado del tipo de cambio real, se mantiene la asimetría: el producto es más sensible en el corto plazo en períodos recesivos y la inflación lo es más en períodos de altas tasas de crecimiento. Por otro lado, el efecto *pass-through* es mayor mientras mayor sea el *shock*. Si se da en épocas de bajo crecimiento, las apreciaciones tienen mayor efecto que las depreciaciones, lo cual se revierte en períodos de alto crecimiento. El documento presenta un análisis sobre varios efectos no lineales (de magnitud y signo) producto de choques de tipo de cambio real o de tasa de interés.

Sobre el *pass-through* del tipo de cambio a precios en la economía peruana resaltan dos trabajos. El primero, de Winkelried (2003), estudia la asimetría del *pass-through* en el Perú (1993-2002) y encuentra evidencia relevante de esta. El segundo, de Morón y Lama (2003), estima que el traspaso del tipo de cambio al índice de precios importados es de 80%, mientras que al IPC es solo de 20%. La estimación del coeficiente de *pass-through* mediante una nueva curva de Phillips, que incorpora rigideces en la economía, es del orden de 13%. Finalmente, mediante un modelo de equilibrio general, los autores evalúan las consecuencias de considerar un *pass-through* incompleto en el diseño de la política monetaria.

Entre los trabajos teóricos, Mendoza y Huamán (2005) extienden el modelo de *overshooting* de Dornbusch asumiendo expectativas racionales e incorporando en la curva de Phillips la tasa de depreciación del tipo de cambio.

1.4. SECTOR EXTERNO

Una de las principales características de la economía peruana durante estos años ha sido la obtención de los buenos resultados en el sector externo, que se reflejaron en los continuos superávits de la cuenta corriente y el saldo positivo de la balanza de pagos.

Además de los beneficios de la apertura económica en términos comerciales y financieros, la economía, a través de la balanza de pagos, se hace también más vulnerable a factores exógenos sobre los cuales no se tiene injerencia de forma directa.

1.4.1. Balanza de pagos

Al respecto, un trabajo del Fondo Latinoamericano de Reservas (FLAR) para el conjunto de países miembros, realizado por Ayala y Camacho (2005), identificó el conjunto de variables que poseen el mayor poder predictivo de posibles crisis de balanza de pagos, para, de esta forma, reconocer vulnerabilidades a crisis de las economías en cuestión de forma temprana. Para el caso peruano, se identificaron las reservas internacionales (RIN), el ratio entre $M2^4$ y las reservas internacionales, la tasa de cambio real y el multiplicador de $M2$ como las variables con frecuencia mensual que anunciaron mejor la ocurrencia de una crisis en la balanza de pagos con por lo menos siete meses de anticipación, mientras que para una frecuencia anual, las variables con mejor conducta predictiva fueron el saldo de la cuenta corriente y la Inversión Extranjera Directa (IED), ambos como proporción del PBI. De esta forma, se muestra a los modelos de tercera generación de la balanza de pagos junto a los *sudden stops* como aquellos con mayor poder explicativo de la presencia de crisis de balanza de pagos por estos días.

4 $M2$ se define como dinero (efectivo en manos del público más depósitos a la vista) más cuasi dinero (depósitos de ahorro).

El trabajo desarrollado por Barco y Castillo (2008) analiza la experiencia de los *sudden stops* en el flujo de capitales a finales de la década de 1990 en la economía peruana. El estudio se centra en el conjunto de políticas aplicadas de forma previa y durante dicho suceso y en el conjunto de factores que permitieron tanto una mayor eficiencia como aquellos que resultaron limitantes del conjunto de políticas aplicadas con la finalidad de paliar los efectos derivados del *sudden stop* en la actividad económica del país. El documento concluye que la situación actual de las principales variables económicas muestra una economía más preparada ante la eventualidad de un *sudden stop*, debido a que se cuenta con una mayor eficiencia de las políticas utilizadas como mecanismos de respuesta ante dichos eventos. No obstante, también se deja en claro que aún hay factores que limitan dicha eficiencia, y que deberían empezar a ser tratados. Este estudio resulta muy relevante en una coyuntura en la que el flujo de IED al país ha empezado a asumir un rol cada vez más protagónico en la cuenta financiera de la balanza de pagos.

Un tema que resulta de suma relevancia es la aproximación a los determinantes de la IED para el Perú. Al respecto, está el estudio de Nunes, Oscátegui y Peschiera (2006), quienes desarrollan una aproximación de dichos determinantes para los países de América Latina. Dicho estudio obtiene los resultados empíricos significativos más importantes en torno a los factores que reflejan la capacidad de absorción del capital extranjero por parte de la economía receptora del flujo de capitales. Estos determinantes, para el estudio, se aproximan con la variable *tamaño del mercado e infraestructura del país receptor de la inversión*. Asimismo, como una variable que muestra la calidad de la política macroeconómica del país se encuentra *la inflación*; otra variable explicativa es *el nivel de apertura comercial* y, finalmente, *el nivel de salarios*, que muestra el costo de la fuerza laboral. Todas estas resultan significativas como variables explicativas del flujo de inversiones hacia los países en cuestión, entre los cuales se encuentra el Perú.

En línea con lo anterior, la obtención del grado de inversión es un tópico que ha cobrado suma relevancia. Al respecto, Choy (2007) realiza un estudio para responder a la siguiente pregunta: *¿Qué nos falta para llegar a obtener el nivel de grado de inversión, en un contexto en el cual nuestras principales variables macroeconómicas muestran resultados positivos?* Choy responde a dicha interrogante a partir de los criterios de

las calificadoras encargadas, y encuentra que los principales factores que impiden la obtención de dicho objetivo son el nivel de dolarización de la economía, a pesar de su reducción progresiva; la dependencia económica con respecto al comportamiento del precio de los *commodities*; el endeble marco institucional del país y el inestable ambiente político y social. De esta forma, el documento plantea alternativas entre las que destacan la reforma del Poder Judicial, la reducción de la informalidad y el fortalecimiento de las instituciones políticas.

En relación con el ingreso de capitales a la economía, una de las fuentes más importantes, aparte de la IED, son las remesas enviadas por nuestros conciudadanos que residen en el extranjero, las que tienen una incidencia directa sobre el resultado de la cuenta corriente. Al respecto, el trabajo de Espejo y Loyola (2007) identifica los principales efectos macroeconómicos de las remesas en la economía, entre los cuales destaca la mejora de la cuenta corriente de la balanza de pagos, la apreciación del tipo de cambio real y la mejora de los niveles de ahorro. Con dichos resultados se deja de manifiesto la fuerte importancia de las remesas en la sostenibilidad de la balanza de pagos de la economía nacional.

Uno de los acontecimientos recientes en la economía mundial que resulta de suma relevancia para el resultado de la balanza en cuenta corriente es la fuerte alza del precio del petróleo, que ha llevado a que la mayoría de países implementen políticas pro biocombustibles que han derivado en el encarecimiento de los productos básicos (de muchos de los cuales el Perú es importador neto). Tomando como punto de partida este escenario, el trabajo de Choy (2008) muestra una primera aproximación cuantitativa al impacto del alza de los combustibles en los términos de intercambio de la economía peruana, que resultan en efectos en la cuenta corriente y, por ende, en la balanza de pagos.

Finalmente, Chirinos (2007) desarrolla el marco teórico de la hipótesis del *Learning by Exporting* (LBE), que relaciona el comercio y el crecimiento económico en un conjunto de países en desarrollo. Los efectos de la apertura comercial se muestran en términos estáticos (mayor productividad, aprovechamiento de economías de escala y reducción de prácticas anticompetitivas) y en términos dinámicos (difusión de innovaciones tecnológicas). Estas últimas son las de mayor importancia para el estudio, ya que determinan la posibilidad de mantener un crecimiento sostenido a lo largo del tiempo.

1.5. TEXTOS DE TEORÍA MACROECONÓMICA

Durante el período de estudio se han presentado dos textos de teoría macroeconómica. Mendoza y Herrera (2006) han publicado un libro de texto de macroeconomía cuyo principal valor es la aplicación de los principales modelos macroeconómicos a la realidad peruana: una economía pequeña, abierta y con libre movilidad de capitales. Si bien el modelo se basa principalmente en las extensiones del modelo Mundell-Fleming, también presenta adaptaciones del modelo de *overshooting* de Dornbusch, de crecimiento de Solow y de sostenibilidad de la deuda pública, entre otros.

El segundo libro, preparado por Schuldt (2008), tiene como propósito presentar los principales modelos macroeconómicos de las principales escuelas del pensamiento del siglo XX. Además, permite al usuario calibrar personalmente las características de los modelos.

2. AGENDA DE INVESTIGACIÓN

2.1 CRECIMIENTO

Si bien se ha avanzado en los cálculos del PBI potencial a través de distintas metodologías, es necesario ampliar el debate sobre su estimación. Este no es un asunto trivial, pues la estimación resulta de gran utilidad en la política monetaria y fiscal; por ejemplo, en el cálculo de la brecha del PBI y los modelos de inflación, la estimación del superávit estructural y la postura fiscal, el grado de sobrecalentamiento, etcétera.

Asimismo, hacen falta modelos de crecimiento con aproximaciones a la economía peruana. Debería tenerse en cuenta la utilidad relativa de los estudios de tipo panel. Sin embargo, en el caso peruano, la falta de datos constituye el principal escollo. También se requieren más estudios que intenten explicar la evolución de la inversión privada, su comportamiento procíclico y volátil y la estructura de su financiamiento, así como los determinantes del ahorro y sus diversas formas.

Adicionalmente, las investigaciones tienen que avanzar más en el estudio de factores de oferta y demanda que influyen en el dinamismo de la economía. Los estudios sectoriales o de mercados constituyen un marco adecuado para el análisis.

Finalmente, es necesario estudiar la relevancia para el Perú de la relación equidad-eficiencia. De esta manera, la agenda de investigación debería abordar el análisis de las reformas estructurales, del capital humano y la relación entre crecimiento económico y pobreza; esto último con mayor razón como consecuencia de la publicación de los nuevos resultados de pobreza con la Encuesta Nacional de Hogares (ENAHOG) 2006 (revisada) y 2007. Algunos de los trabajos empíricos previos sobre la relación entre crecimiento y pobreza probablemente sean revisados. Tasas altas de crecimiento acompañadas por bajas tasas de inflación han sido los principales factores de la baja en el *head count* de la pobreza.

2.2. POLÍTICA FISCAL

Si bien existen varios trabajos que tratan de evaluar las reglas fiscales utilizadas por el gobierno a nivel nacional, aún queda mucho por analizar con respecto a los efectos de la política fiscal en ámbitos subnacionales (departamentos y municipios). Siguiendo en el área de la economía política de la política fiscal, otro tema que se debe estudiar es el impacto de los impuestos y del gasto público sobre la distribución de ingresos.

Asimismo, es necesario estudiar la sostenibilidad de las finanzas públicas frente a choques externos (cambios bruscos en el flujo de capitales, tasas de interés internacional o términos de intercambio), lo cual estaría vinculado a nuestra calificación de riesgo país. También sería importante analizar los efectos de la conversión de parte de la deuda pública externa hacia bonos en moneda nacional sobre el mercado de capitales doméstico.

En un país como el nuestro, donde casi la mitad de la población vive por debajo de la línea de pobreza, la tributación constituye un tema fundamental. Falta profundizar en estudios sobre la optimalidad del Impuesto a la Renta para asegurar una recaudación adecuada, el peso de los impuestos directos con respecto a los indirectos y la ampliación de la base tributaria. En particular, se necesita mayor evidencia sobre los costos y beneficios de los regímenes de exoneración de impuestos, así como los sistemas de deducciones, percepciones y retenciones.

Un último eje de investigación sería la reforma de los mecanismos de asignación y ejecución del gasto. Por ejemplo, en el caso del canon, con el auge en las cotizaciones de los hidrocarburos y los metales, habría

que preguntarse por su eficacia y su carácter redistributivo. Asimismo, la complejidad de los sistemas de compras y contrataciones del Estado, la gestión orientada por procedimientos y no por resultados, la rigidez de las normas, la inercia y la falta de diligencia del trabajador público son algunos factores que reducen la eficacia del gasto y deberían ser investigados empíricamente.

2.3. POLÍTICA MONETARIA

El período 2004-2008 ha sido muy fructífero en investigaciones de temas monetarios, lideradas en su mayoría por el BCRP. Sin embargo, por esto mismo, hace falta el desarrollo de una literatura más crítica hacia los mecanismos de política y el esquema mismo de las MEI. La producción de estudios en este campo, además, ha mostrado una importante sofisticación y ha logrado adaptar modelos complejos exitosamente para explicar la realidad peruana. Sin embargo, esta búsqueda de sofisticación parece muchas veces haber prevalecido sobre la formulación de nuevas preguntas y la investigación de nuevos campos de estudio.

El crecimiento actual, por encima del producto potencial, ¿ejerce presiones inflacionarias sobre la economía? ¿Cuán importante debería ser esta brecha para la autoridad monetaria? Estos puntos no han sido abordados por los estudios sobre política monetaria y requieren especial atención en el actual contexto de dinamismo económico.

Actualmente se está enfrentando a nivel global un choque negativo de precios de *commodities* alimenticios que incide fuertemente sobre el nivel de precios doméstico. En los próximos años la investigación debe abordar directamente la evaluación de las políticas adoptadas ante este choque, y estudiar las dinámicas de inflación que se hayan presentado. La inflación fuera de Lima también ha mostrado una mayor sensibilidad ante los hechos acontecidos; sin embargo, antes de buscar recomendaciones de política que logren la convergencia del nivel de inflación nacional, el INEI debe informar de manera transparente sobre sus metodologías y, de ser necesario, reformularlas para los estimados regionales y nacionales. El BCRP y el INEI deben alcanzar un consenso respecto a este punto.

El fuerte flujo reciente de divisas hacia la economía, especulando a favor del nuevo sol, y la reacción de la autoridad monetaria al respecto son temas que también deben figurar en la agenda de las futuras investigaciones.

2.4. SECTOR EXTERNO

Un tema pendiente sería el análisis del patrón primario exportador, dependiente de la cotización internacional de los *commodities*; es decir, una aproximación al impacto de un escenario de estrés en la economía mundial y a la capacidad de soporte de la economía nacional ante dicho evento.

Finalmente, la mayor apertura económica del país, además de sus beneficios, ha hecho que nuestra economía se haga más vulnerable ante posibles *shocks* externos que puedan llevar a un desbalance en la balanza de pagos. Al respecto, resulta importante para la investigación un análisis de modelos que defina el nivel óptimo de la cuenta corriente sobre la base de las variables de ahorro e inversión.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ARMAS, Adrián, Alain IZE y Eduardo LEVY YEYATI
2006 *Dolarización financiera: la agenda de política*. Lima: Banco Central de Reserva del Perú y Fondo Monetario Internacional.
- AYALA, Roberto y Carolina CAMACHO
2005 *Indicadores de alerta temprana para crisis de balanza de pagos en los países miembros del FLAR*. Documento de Trabajo. Bogotá: Fondo Latinoamericano de Reservas.
- BARCO, Daniel y Paul CASTILLO
2008 *Facing Up a Sudden Stop of Capital Flows: Policy Lessons from the 90's Peruvian Experience*. Documento de Trabajo 2008-002. Lima: Banco Central de Reserva del Perú.
- BARRANTES, Roxana
2007 *Los fondos públicos o de cómo el presupuesto público va perdiendo capacidad redistributiva*. Documento de Trabajo 152. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.
- BARRERA, Carlos
2007 *Proyecciones desagregadas de inflación con modelos Sparce VAR robustos*. Documento de Trabajo 2007-015. Lima: Banco Central de Reserva del Perú.

- 2005 *Proyecciones desagregadas de la variación del Índice de Precios al Consumidor (IPC), del Índice de Precios al por Mayor (IPM) y del Crecimiento del Producto Real (PBI)*. Documento de Trabajo 2005-006. Lima: Banco Central de Reserva del Perú.
- BATINI, Nicoletta, Paul LEVINE y Joseph PEARLMAN
2008 *Política óptima de estabilización del tipo de cambio en una economía dolarizada con metas de inflación*. Documento de Trabajo 2008-004. Lima: Banco Central de Reserva del Perú.
- BAXTER, Marianne y Robert G. KING
1993 «Fiscal Policy in General Equilibrium». *American Economic Review*, vol. 83, n.º 3, pp. 315-334.
- BIGIO, Saki y Jorge SALAS
2006 *Efectos no lineales de choques de política monetaria y de tipo de cambio real en economías parcialmente dolarizadas: un análisis empírico para el Perú*. Documento de Trabajo 2006-008. Lima: Banco Central de Reserva del Perú.
- CARRANZA, Luis, Jorge CHÁVEZ y Jorge VALDERRAMA
2006 *La economía política del proceso presupuestario: el caso peruano*. Serie de Estudios Económicos y Sectoriales RE3-06-006. Washington: Banco Interamericano de Desarrollo.
- CARRANZA, Eliana, Jorge FERNÁNDEZ-BACA y Eduardo MORÓN
2003 *Peru: Markets, Government and the Sources of Growth*. Lima: Universidad del Pacífico
- CASTILLO, Paul, Alberto HUMALA y Vicente TUESTA
2007 *Monetary Policy, Regime Shifts, and Inflation Uncertainty in Peru (1949-2006)*. Documento de Trabajo 2007-005. Lima: Banco Central de Reserva del Perú.
- CASTILLO, Paul, Carlos MONTORO y Vicente TUESTA
2006a *Estimación de la tasa natural de interés para la economía peruana*. Documento de Trabajo 2006-003. Lima: Banco Central de Reserva del Perú.
2006b «Hechos estilizados de la economía peruana». *Estudios Económicos* 14, Lima: Banco Central de Reserva del Perú, pp. 33-75.

CASTILLO, Paul y Diego WINKELRIED

2007 *Dollarization Persistence and Individual Heterogeneity*. Documento de Trabajo 2007-004. Lima: Banco Central de Reserva del Perú.

CASTRO, Juan F.

2006 *Política y gasto social en el Perú: cuánto se ha avanzado y qué más se puede hacer para reducir la vulnerabilidad de los hogares*. Documento de Discusión DD/06/05. Lima: Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico.

CASTRO, Juan F. y Eduardo MORÓN

2005 *Financial Dollarization and the Size of the Fear*. Documento de Discusión DD/05/03. Lima: Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico.

2004 «Desdolarizando la economía peruana: un enfoque de portafolio». *Estudios Económicos* 12, Lima: Banco Central de Reserva del Perú, pp. 9-60.

CHIRINOS, Raymundo

2008 *¿Puede el Perú ser un nuevo milagro económico?* Documento de Trabajo 2008-004. Lima: Banco Central de Reserva del Perú.

2007 *Comercio y crecimiento: una revisión de la hipótesis Aprendizaje por las Exportaciones*. Documento de Trabajo 2007-002. Lima: Banco Central de Reserva del Perú.

CHOY, Gladys

2008 *Biocombustibles: desarrollos recientes y su impacto en la balanza comercial, los términos de intercambio y la inflación en el Perú*. Documento de Trabajo 2008-005. Lima: Banco Central de Reserva del Perú.

2007 *Perú: grado de inversión, un reto de corto plazo*. Lima: Documento de Trabajo 2007-001. Lima: Banco Central de Reserva del Perú.

ESPEJO, Nelly y Jorge LOYOLA

2007 *Impacto macroeconómico de las remesas del exterior*. Notas de Estudios 2007-005. Lima: Banco Central de Reserva del Perú.

FELICES, Guillermo y Vicente TUESTA

2007 *Política monetaria en un entorno de dos monedas*. Documento de Trabajo 2007-006. Lima: Banco Central de Reserva del Perú.

FERREYRA, Jesús y Jorge SALAS

2006 *Tipo de cambio real de equilibrio en el Perú: modelos BEER y construcción de bandas de confianza*. Documento de Trabajo 2006-006. Lima: Banco Central de Reserva del Perú.

FRANCKE, Pedro y Javier IGUÍÑIZ

2006 «Crecimiento pro-pobre en el Perú». Lima: Consorcio de Investigación Económica y Social y Agencia Suiza para el Desarrollo y la Cooperación. Documento no publicado.

GRIPPA, Francisco

2004 «Measuring Monetary Policy in Peru». Londres: London School of Economics. Documento no publicado.

JIMÉNEZ, Félix

2005a *Regla de oro, sostenibilidad y regla fiscal contracíclica*. Documento de Trabajo 240. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú.

2005b *Bonos soberanos indexados a la capacidad de pago: propuesta para asegurar la sostenibilidad de la deuda pública externa*. Documento de Trabajo 241. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú.

2002 *El carácter procíclico de la política fiscal: notas sobre la ley de prudencia y transparencia fiscal*. Documento de Trabajo 215. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú.

LAHURA, Erick

2005 *El efecto traspaso de la tasa de interés y la política monetaria en el Perú: 1995-2004*. Documento de Trabajo 244. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú.

LAHURA, Erick y Donita RODRÍGUEZ

2005 *About the Role of Monetary Aggregates for Monetary Policy: The Case of Peru*. Documento de Trabajo 243. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú.

LLOSA, Gonzalo y Shirley MILLER

2005 *Usando información adicional en la estimación de la brecha producto en el Perú: una aproximación multivariada de componentes no observados*. Documento de Trabajo 2005-004. Lima: Banco Central de Reserva del Perú.

LLOSA, Gonzalo, Vicente TUESTA y Marco VEGA

2005 *Un modelo de proyección BVAR para la inflación peruana*. Documento de Trabajo 2005-007. Lima: Banco Central de Reserva del Perú.

LOAYZA, Norman y Rossana POLASTRI

2004 «Poverty and Growth in Peru. Background Report for Peru's Poverty Assessment». Documento no publicado.

LÓPEZ-CÁLIX, José y Alberto MELO

2004 *A más disciplina fiscal, menos pobreza: revisión del gasto público de Perú*. Washington: Banco Interamericano de Desarrollo.

LOVEDAY, James, Oswaldo MOLINA y Roddy RIVAS-LLOSA

2003 *Transmisión de la política monetaria en el nivel de las firmas*. Lima: Consorcio de Investigación Económica y Social.

MENDOZA, Waldo

2007 *¿Puede una expansión fiscal ser contractiva? La efectividad de la política fiscal y la sostenibilidad de la deuda pública*. Documento de Trabajo 255. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú.

MENDOZA, Waldo y Juan GARCÍA

2006 *Perú, 2001-2005: Crecimiento económico y pobreza*. Documento de Trabajo 250. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú.

MENDOZA, Waldo y Pedro HERRERA

2006 *Macroeconomía: un marco de análisis para una economía pequeña y abierta*. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú.

2004 *La sostenibilidad de la deuda pública en una economía abierta*. Documento de Trabajo 230. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú.

MENDOZA, Waldo y Ricardo HUAMÁN

2005 *Dinero e inflación: el overshooting y el canal del tipo de cambio*. Documento de Trabajo 238. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú.

MENDOZA, Waldo y Karl MELGAREJO

2008 *La efectividad de la política fiscal en el Perú: 1980-2008*. Documento de Trabajo 262. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú.

MILLER, Shirley

2003 «Métodos alternativos para la estimación del PBI potencial: Una aplicación para el caso de Perú». *Estudios Económicos* 10, Lima: Banco Central de Reserva del Perú, pp. 63-101.

MONTORO, Carlos

2007a *Oil Shocks and Optimal Monetary Policy*. Documento de Trabajo 2007-010. Lima: Banco Central de Reserva del Perú.

2007b *Why Central Banks Smooth Interest Rates? A Political Economy Explanation*. Documento de Trabajo 2007-003. Lima: Banco Central de Reserva del Perú.

MONTORO, Carlos y Eduardo MORENO

2007 *Regla fiscal estructural y el ciclo del producto*. Documento de Trabajo 2007-011. Lima: Banco Central de Reserva del Perú.

MORÓN, Eduardo y Ruy LAMA

2003 *El traspaso de tipo de cambio a precios en la economía peruana: ¿talón de Aquiles del esquema de metas de inflación?* Lima: Consorcio de Investigación Económica y Social y Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico.

NUNES, Luis, José OSCÁTEGUI y Juan PESCHIERA

2006 *Determinants of FDI in Latin America*. Documento de Trabajo 252. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú.

PEREYRA, José

2003 «Sostenibilidad de la política fiscal: una simulación de la restricción presupuestaria». *Estudios Económicos* 9, Lima: Banco Central de Reserva del Perú, pp. 41-50.

2000 «Reglas fiscales para el Perú». *Estudios Económicos* 6, Lima: Banco Central de Reserva del Perú, pp. 167-186.

PORTOCARRERO, Javier

2006 *Desafíos de la política fiscal en el Perú*. Lima: Consorcio de Investigación Económica y Social.

RÍOS, Javier

- 2004 «Camino a la sostenibilidad fiscal». En Fidel Jaramillo, Miguel Castilla y Osmel Manzano, eds. *Sostenibilidad fiscal en la región andina: políticas e instituciones*. Caracas: Corporación Andina de Fomento, pp. 269-344.

RODRÍGUEZ, Gabriel

- 2007a *Application of Three Alternative Approaches to Identify Business Cycles in Peru*. Documento de Trabajo 2007-007. Lima: Banco Central de Reserva del Perú.
- 2007b *Efficiency of the Monetary Policy and Stability of Central Bank Preferences. Empirical Evidence for Peru*. Documento de Trabajo 2007-008. Lima: Banco Central de Reserva del Perú.

ROSSINI, Renzo y Marco VEGA

- 2007 «El mecanismo de transmisión de la política monetaria en un entorno de dolarización financiera: el caso del Perú entre 1996 y 2006». *Estudios Económicos* 14, Lima: Banco Central de Reserva del Perú, pp. 11-32.

SALDAÑA, Luis y Mario VELÁSQUEZ

- 2007 *Impacto del tipo de cambio en las decisiones de inversión de las empresas peruanas entre 1994 y el 2005*. Documento de Trabajo 254. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú.

SÁNCHEZ, Alan

- 2006 «Dolarización financiera, el enfoque de portafolio y expectativas: evidencia para América Latina (1995-2005)». *Estudios Económicos* 14, Lima: Banco Central de Reserva del Perú, pp. 107-130.

SCHULDT, Jürgen

- 2008 *Modelos macroeconómicos computarizados (una introducción)*. Lima: Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico.
- 2004 *Bonanza macroeconómica y malestar microeconómico*. Lima: Universidad del Pacífico.

VEGA, Marco y Diego WINKELRIED

- 2006 *¿Cambia la inflación cuando los países adoptan metas explícitas de inflación?* Documento de Trabajo 2006-001. Lima: Banco Central de Reserva del Perú.

- 2005 «Inflation Targeting and Inflation Behavior: A Successful Story?». *International Journal of Central Banking*, vol. 1, n.º 3, pp. 153-176.

WINKELRIED, Diego

- 2004 «Tendencias comunes y análisis de la política monetaria en el Perú». *Estudios Económicos* 11, Lima: Banco Central de Reserva del Perú, pp. 9-34.
- 2003 «¿Es asimétrico el Pass-Through en el Perú?: un análisis agregado». *Estudios Económicos* 10, Lima: Banco Central de Reserva del Perú, pp. 171-199.

YAMADA, Gustavo y Carlos CASAS

- 2005 «Medición del impacto en el nivel de vida de la población del desempeño macroeconómico para el período 2001-2004». Lima: Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico. Documento no publicado.

CAPÍTULO 3

Descentralización¹

Enrique Rodríguez Doig
Centro de Estudios para el
Desarrollo y la Participación

1. BALANCE

1.1. MARCO GENERAL PARA EL ANÁLISIS DE LA DESCENTRALIZACIÓN

Los proyectos descentralistas iniciados en el país han sido estudiados desde perspectivas diversas: político-administrativa, económica, geográfica y sectorial. En el período correspondiente al presente balance (2004-2007), la descentralización ha cobrado mayor importancia, pues durante esta etapa se dio impulso al actual proceso, iniciado en la década del 2000, y entraron en vigencia leyes del máximo nivel en la materia, como la Ley de Reforma Constitucional sobre Descentralización, la Ley de Bases de la Descentralización, la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales y la nueva Ley Orgánica de Gobiernos Municipales. Dichas leyes, como era de esperarse, dieron paso al debate, sobre todo político, y a la generación de diversas estrategias para operativizar el proceso.

En el plano institucional, estos dispositivos legales también dieron la pauta para la constitución de organismos públicos como el Consejo Nacional de Descentralización (CND), que, gracias a la autoridad que le fue otorgada por la Presidencia de la República y la presencia de su máximo funcionario en las sesiones del Consejo de Ministros, logró posicionarse como un ente impulsor de diversas iniciativas. Otro hecho que concitó la atención de los medios políticos, académicos y tecnocráticos, en esta etapa inicial de la

1 Con la colaboración de Pilar Gamero Requena.

descentralización en la década del 2000, fue el proceso de elección de los gobiernos regionales y, posteriormente, la convocatoria y realización del referéndum para la integración y conformación de regiones.

Paralelamente, desde la sociedad civil surgieron varias instituciones especializadas en el tema como respuesta a la necesidad de encauzar políticamente el proceso y hacerlo más participativo. Inicialmente, el Grupo Propuesta Ciudadana, a través del Sistema Vigila Perú, elaboró y difundió reportes de balance de la descentralización desde el año 2003 hasta el año 2007. Igualmente, Pro Descentralización (PRODES), desde el inicio de los gobiernos regionales, empezó a poner en práctica actividades de promoción para impulsar el proceso de descentralización y comenzó a producir documentos de análisis que incorporaban balances de lo avanzado hasta el 2007, año en que culminaron las actividades de este proyecto.

En la producción de documentos académicos destacan los artículos de Azpur (2006), Azpur et al. (2006), Ballón (2008) y Monge (2006, 2007), integrantes del Grupo Propuesta Ciudadana; los informes que institucionalmente preparó PRODES (2004-2007) y aquellos producidos en espacios públicos —igualmente importantes— como la Comisión de Descentralización del Congreso Nacional (Alejos y Zas Fris 2005) y la Defensoría del Pueblo, a través de su Programa Descentralización y Buen Gobierno (Defensoría del Pueblo 2007, 2005a y 2005b).

Sin embargo, hay que advertir que la producción intelectual inicialmente no fue muy amplia, seguramente por la intensa dinámica política que imprimió el proceso a la sociedad. Aconteció que la praxis y, en el mejor de los casos, el análisis de coyuntura atraparon los esfuerzos de nuestros más lúcidos analistas sociales y económicos.

Dos años después, hacia el 2005, recién empiezan a aparecer algunos intentos de reconocer los avances realizados y los problemas que se avizoraban. Este tipo de reflexión aparece claramente en la compilación efectuada por Guerra García (2005), quien señala:

La Ley de Bases de la Descentralización con el transcurrir del tiempo ha probado ser básicamente, una buena norma. Esta ley tuvo la virtud de reconocer la heterogeneidad socioeconómica, cultural y política de la realidad peruana y, en consonancia con ella, estableció la necesaria gradualidad del proceso de asignación y transferencia de competencias. En la actualidad existe ya una frondosa legislación. Esta deberá ser revisada y mejorada permanentemente (Guerra García 2005: 7).

Al respecto, hay que indicar que pasada la etapa más encendida del debate político, desde diversos ángulos se empezó a analizar la descentralización en los diferentes aspectos que ella implica: el nuevo modelo de Estado que se buscaba forjar y la modernización de los sistemas administrativos; la organización de las regiones y el fortalecimiento de los municipios; la transferencia de competencias; la participación ciudadana en el proceso; la integración regional en espacios geoeconómicos mayores y el enfoque de desarrollo territorial, entre otros.

Aunque parezca infructuoso reiterarlo, para cualquier balance de la producción académica e intelectual efectuada en el período, resulta casi evidente que los trabajos realizados tuvieron una frontera muy débil entre la investigación socioeconómica y el análisis político de coyuntura. Así, estudios de carácter regional o sectorial aparecían señalando aspectos de fondo que no aparecían en el primer plano de la agenda de investigación; tal es el caso del trabajo pionero de Leyton, Ordóñez y Paredes (2004), preparado para la I Cumbre Internacional sobre Desarrollo Local, Regional y Descentralización, reunida en Arequipa.

De la misma manera, hay que destacar que los concursos anuales del Consorcio de Investigación Económica y Social (CIES) empezaron a poner en relieve trabajos que, desde la óptica sobre todo económica, incorporaban el tema de la descentralización y el desarrollo regional. Así, desde el año 2004, se emprendieron algunos trabajos sobre la temática desde la mirada del sur peruano, como los de Neyra y Baldárrago (2004) y Herrera y Málaga (2004). Estos trabajos, sumados a otros producidos por investigadores de instituciones socias del CIES, dieron lugar a la edición del número 63 de la revista *Economía y Sociedad* (Consorcio de Investigación Económica y Social 2007a), dedicado al tema, y, posteriormente, a fines del mismo año, a una propuesta presentada en la Conferencia Anual de Ejecutivos (CADE) sobre los retos y posibilidades de la inversión pública regional (Consorcio de Investigación Económica y Social 2007b).

Sin embargo, cabe reiterar que esta generación de trabajos integrales y críticos acerca de la descentralización fue muy dependiente de la agenda y la producción normativa del CND o la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM), de acuerdo con el rango de la norma legal. Así, la normativa legal producida por la PCM sobre la transferencia de competencias fue reproducida por el Grupo Propuesta Ciudadana (2004b, 2005a), al igual que el marco legal de incentivos para la integración regional (Grupo

Propuesta Ciudadana 2004a), entre otros textos que se difundieron con el objetivo de promover el debate, la crítica y el aporte de las organizaciones sociales.

En este mismo período, instituciones como la Red Perú, la Escuela Mayor de Gestión Municipal (2006) y la Red de Municipalidades Rurales (Bárcola 2007), entre las principales, dedicaron importantes esfuerzos a analizar el proceso de descentralización, pero desde la óptica de los gobiernos locales y la participación municipal.

En este breve recuento de los documentos cuyo objetivo fue hacer aportes y críticas para el mejor desenvolvimiento del proceso de descentralización, también hay que mencionar que desde otra perspectiva y utilizando otros parámetros, la Comisión de Descentralización del Congreso de la República ha realizado balances del proceso (Comisión de Descentralización, Regionalización y Modernización de la Gestión del Estado 2005) e informes anuales.

Sin embargo, lo más reciente en la materia es el libro de Ballón (2008), que si bien ha sido difundido a inicios del presente año, fue elaborado el año 2007 conjuntamente con ocho equipos de trabajo de distintas ONG, cuyos documentos regionales también vienen siendo publicados. El estudio aborda temáticas poco recorridas, como el enfoque político de la descentralización, la reforma de los gobiernos regionales, la descentralización económica, la demarcación territorial y la integración regional. Como lo señala Ballón, el libro concluye con una agenda descentralista actualizada:

El texto concluye proponiendo algunos elementos importantes para la futura agenda descentralista, poniendo énfasis en diversos aspectos vinculados a la conducción del proceso y la reforma del Estado, la descentralización fiscal, la transferencia de funciones y el indispensable desarrollo de capacidades en los gobiernos subnacionales, el ordenamiento territorial y la regionalización, el desarrollo económico descentralizado y la participación ciudadana (Ballón 2008: 9).

En este espacio también merece ponerse en relieve el trabajo de la Secretaría Técnica de la Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales (ANGR) (2007), la cual, durante el primer semestre del año 2007, sin el propósito expreso de producir un balance organizado de la descentralización y la regionalización, publicó una decena de trabajos entre los que

destacan la propuesta sobre descentralización fiscal (INDE Consultores 2007), el análisis de los futuros programas y presupuestos de los sectores educación y salud, y otras iniciativas que buscan promover el desarrollo de la infraestructura vial y la electrificación.

No queremos concluir este punto sin destacar los recientes trabajos efectuados por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)-Perú, que, desde un enfoque integral de la descentralización como vehículo para el desarrollo de las personas y las regiones, elaboró su *Informe sobre Desarrollo Humano. Perú, 2006*, que tuvo como subtítulo *Hacia una descentralización con ciudadanía* (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo 2006a). Este es un estudio multidisciplinario con un enfoque del desarrollo humano que enfatiza la ciudadanía como condición de la descentralización, puesto que ella servirá para mejorar la calidad de vida de la población en general.

La idea esencial es que la descentralización solamente puede avanzar retroalimentándose intensamente con el conocimiento y ejercicio de los deberes y derechos de los ciudadanos [...]. Sin ciudadanía real no hay descentralización, y simultáneamente, la conformación de un país eficientemente descentralizado sería el mejor sostén de la democracia ciudadana (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo 2006a: 163).

Complementariamente, al iniciarse el presente año, el PNUD ha publicado el documento *Cifras para la descentralización*, que constituye un verdadero compendio estadístico nacional, con cifras a escala local, que van a permitir desarrollar trabajos mejor focalizados. En la justificación del libro se señalan motivos suficientemente sólidos para la publicación de este voluminoso documento:

Una de las dificultades que se encuentra [sic] en los ámbitos regionales y locales para realizar el proceso de planeamiento y gestión de su desarrollo, es la carencia o debilidad de la información cuantitativa que sustente sus planes y proyectos. Por ello [...] la Unidad del Informe sobre Desarrollo Humano, ha recopilado, procesado, revisado y organizado un cúmulo de información dispersa de valor oficial, con el propósito de ponerla al alcance de todas las autoridades y personal autorizado, para su fácil utilización a nivel departamental (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo 2008: 3).

1.2. DESCENTRALIZACIÓN POLÍTICA Y ADMINISTRATIVA

Como se ha señalado en el punto anterior, por efecto de la coyuntura política, a partir del año 2003 aumentaron los estudios, reportes e investigaciones acerca del proceso de descentralización. El proyecto Participa Perú del Grupo Propuesta Ciudadana comenzó a preparar reportes de vigilancia ciudadana de los gobiernos regionales y locales, así como de la renta de las industrias extractivas. Asimismo, se inició el programa PRODES con el objetivo de apoyar el fortalecimiento de las capacidades de los gobiernos regionales, locales y de las organizaciones de la sociedad civil.

El sistema Participa Perú-Vigila Perú del Grupo Propuesta Ciudadana elaboró 14 reportes de vigilancia del proceso de descentralización de 15 gobiernos regionales, que cubren el lapso 2003-2007. Los temas que abordan estos informes son gestión presupuestal, distribución de las inversiones, transparencia y acceso a la información, participación ciudadana, el Consejo Regional y la producción normativa, y la descentralización en los sectores educación y salud, especialmente en la transferencia de funciones y competencias.

En estos años hemos trabajado sobre la base de indicadores validados, de procedimientos establecidos para el procesamiento y análisis de los datos, así como un diseño sistemático y coordinado de actividades en 15 regiones. Sobre esa base y mediante el sistema Vigila Perú, hemos podido acumular información en temas centrales de la gestión pública como son: el presupuesto, la transparencia, la participación ciudadana, la educación y salud (Participa Perú-Vigila Perú 2007: 5).

Igualmente, el ámbito de trabajo de PRODES incluyó nueve departamentos de la costa, sierra y selva; en ellos se realizaron entrevistas para elaborar las evaluaciones sobre el proceso de descentralización.

PRODES ha venido elaborando desde el año 2003 un informe anual de balance en el cual, con la participación de diversos actores, analiza las distintas dimensiones del proceso: conformación de regiones y organización territorial, transferencia de responsabilidades, descentralización fiscal, descentralización económica, democratización de las decisiones públicas, adecuación de sistemas administrativos, fortalecimiento institucional, información y concertación (Pro Descentralización 2007a: 5).

1.2.1. Diseño y organización de los gobiernos subnacionales

Después de promulgarse la Ley de Bases de la Descentralización, se aprobó la Ley de Demarcación y Organización Territorial en el año 2002. Posteriormente, a finales del año 2003, el CND presentó el Plan Nacional de Descentralización 2003-2006 y el Plan Nacional de Desarrollo Territorial 2004-2013. Estos planes iban a ser la hoja de ruta para los primeros años del proceso de descentralización. El objetivo general del Plan Nacional de Descentralización era el siguiente:

Sentar las bases estructurales del proceso de descentralización peruano, poniendo en marcha una Estrategia Territorial del Desarrollo Nacional, que se nutra de las iniciativas locales y regionales y las articule en torno a grandes objetivos de desarrollo, para incrementar el bienestar social y construir una tendencia de crecimiento en la participación de las regiones en el PBI nacional (Consejo Nacional de Descentralización 2003: 15).

De ese objetivo general se desprendía una serie de objetivos específicos, así como las líneas de acción y las estrategias para cumplirlos. Asimismo, como la Ley de Bases de Descentralización establece la conformación de regiones, por la cual tendrían que integrarse dos o más departamentos, el Plan Nacional de Desarrollo Territorial (PNDT) da especial importancia a la integración regional y la conformación de corredores económicos y ejes de integración y desarrollo.

Para formular el PNDT, en primer lugar, el CND ha diseñado una estrategia consistente en la identificación y priorización, dentro del territorio nacional, de corredores y ejes de integración económica en los cuales se debería concentrar la inversión pública y privada, todo ello en concordancia con los lineamientos establecidos en la Ley de Bases de la Descentralización y en la Ley Orgánica de los Gobiernos regionales (Consejo Nacional de Descentralización 2003: 50).

Sobre esta base se formaron las Juntas de Coordinación Interregional, que agrupaban a varios gobiernos regionales, y se intentó conformar las macrorregiones.²

2 Hay que mencionar también que todas las leyes sobre descentralización se pueden encontrar en un compendio de las normas legales que editó la Defensoría del Pueblo (2007).

Además de la parte legal, sobre la conformación de regiones y la demarcación territorial, PRODES (Pro Descentralización 2007a) elaboró un balance, que forma parte de su evaluación general, hasta setiembre del 2007. Sobre la situación existente, señala que la actual demarcación y organización territorial muestra limitaciones en la provisión de servicios por parte del Estado.

Están además los serios problemas de delimitación de la organización territorial. Según la Dirección Nacional Técnica de Demarcación Territorial, a fines de 2006, 91% de las provincias (177) y 80% de los distritos (1,310) aún tenían mal definidos sus límites; es decir, la mayor parte de provincias y distritos del país no tiene límites claros. Cuando hay de por medio beneficios económicos, provenientes principalmente de la explotación de recursos naturales, las imprecisiones en los límites devienen en conflictos (Pro Descentralización 2007a: 16).

En cuanto al diseño y organización de los gobiernos regionales y las reformas institucionales que intentan llevar a cabo para lograr un mejor funcionamiento, hay pocos trabajos. Sobre este tema, en el texto de Ballón (2008) se señalan, dentro de la reforma política de los gobiernos regionales, los avances de Arequipa y Cajamarca.

A lo largo de este año, el gobierno regional que ha avanzado más en esta perspectiva es el de Arequipa, que tras un cuidadoso proceso cuenta hoy con una estructura funcional y un organigrama estructural que apuntan a lograr un gobierno más efectivo y ágil para el desarrollo regional. Los cambios [...] incluyen la eliminación de varias gerencias y direcciones regionales, así como la conformación de un directorio de gerentes, liderado por el presidente regional (Ballón 2008: 43).

Estas reformas institucionales del diseño y organización de los gobiernos regionales también son mencionadas en los balances efectuados por Participa Perú-Vigila Perú del Grupo Propuesta Ciudadana (Participa Perú-Vigila Perú 2008).

1.2.2. Integración regional y local: juntas de integración y mancomunidades

En el año 2005 se realizó el referéndum en 16 departamentos para la conformación de cinco regiones. Por ello, desde el año 2004 se difundieron

documentos que explicaban el marco legal y los beneficios de este proceso. Algunos de estos trabajos son el elaborado por el Grupo Propuesta Ciudadana (2004a) y el libro que compilaron Efraín Gonzales de Olarte y Walter Alejos (2004). En esta coyuntura, el documento que preparó Julio López Mas (2005) sobre la macrorregión del Centro, analiza los planes estratégicos formulados por los gobiernos regionales de Apurímac, Ayacucho, Huánuco, Huancavelica, Pasco, Ica y Junín para poder identificar los procesos socioeconómicos y la configuración de las identidades políticas regionales. Asimismo, el Grupo Propuesta Ciudadana (2005d) elaboró un documento resumen de los expedientes técnicos aprobados por cinco regiones. Desde la dimensión cultural y de identidad, Vega-Centeno (2005) abordó el tema de la integración regional en Cusco y Apurímac.

Posteriormente, en los años 2006 y 2007 diversos autores desarrollaron informes sobre la organización territorial, la regionalización y las juntas de coordinación interregional. Uno de ellos es el de Raúl Molina (2006), acerca de la organización territorial del Estado y la formación de regiones; el autor, además, plantea cómo avanzar hacia una organización territorial efectiva. Otro trabajo en esta línea es la evaluación de Conterno y Blanco (2007) sobre demarcación y organización territorial. También hay que señalar que PRODES (2007b) preparó un documento de apoyo que presenta el tema de un modo más simple.

Siguiendo esta línea temática, Santa Cruz (2007) preparó un ensayo en el que no solamente plantea temas coyunturales como el balance del fracaso del referéndum por la integración regional y el papel y los incentivos de las juntas de coordinación interregional, sino que, además, aborda temas teóricos como la globalización y los territorios; específicamente, el territorio económico. Igualmente, señala la articulación de las Juntas de Coordinación Interregional y las mancomunidades municipales.

En cuanto a las mancomunidades municipales, Juan Carlos Eguren (2007) publicó un manual sobre esta ley, en el que presenta la metodología y los pasos para formar una mancomunidad. El autor espera que el documento sirva como herramienta de gestión municipal para lograr una mayor eficacia. Además, incluye un artículo de Ernesto Herrera acerca de las mancomunidades como instrumento para modernizar el Estado.

1.2.3. Transferencia de funciones y responsabilidades

Un componente importante del proceso de descentralización, señalado en el Plan Nacional de Descentralización, consiste en la transferencia de

programas, proyectos y competencias sectoriales del gobierno nacional a los gobiernos regionales y locales de acuerdo con los requisitos del Sistema Anual de Acreditación (Consejo Nacional de Descentralización 2003).

A partir de este plan general se diseñaron los planes anuales y de mediano plazo para las transferencias sectoriales, y se propusieron criterios orientadores para la ley de acreditación de competencias de los gobiernos regionales y locales, en virtud de la cual aquellos que reúnan las capacidades requeridas podrán recibir gradualmente las funciones y recursos que les correspondan (Rodríguez 2008: 15).

Sobre el sistema de acreditación, la Defensoría del Pueblo (2005b) publicó un documento con información básica para conocer el proceso de transferencia y, especialmente, el Sistema de Acreditación de Gobiernos Regionales y Locales. Dicho material brinda una explicación sencilla de la Ley del Sistema de Acreditación de Gobiernos Regionales y Locales, su reglamento y las directivas que regulan el proceso de transferencias.

El Grupo Propuesta Ciudadana publicó una serie de documentos de trabajo sobre los planes anuales y el proceso de transferencias sectoriales a los gobiernos regionales y locales (Grupo Propuesta Ciudadana 2005a, 2005b, 2004b). Igualmente, en los Reportes de Vigilancia se hace un seguimiento a la transferencia de funciones en los sectores de educación y salud.

Los balances del proceso de descentralización realizados por Ballón (2008) y Rodríguez (2008), en el caso de la región Ica, han considerado un capítulo dedicado a la transferencia de funciones y competencias. En el caso de Ica, se analizan las transferencias en los sectores de salud y producción (industria y pesquería). Igualmente, existe una publicación de la Escuela Mayor de Gestión Municipal (2006) sobre las transferencias a los gobiernos subnacionales en el período 2003-2006.

En la página web de la Secretaría de Descentralización de la Presidencia del Consejo de Ministros, que ha reemplazado al Consejo Nacional de Descentralización, hay información sobre los planes anuales de transferencias, la situación de las transferencias hasta diciembre del 2006 en todos los departamentos del Perú, las 20 medidas sobre descentralización que fueron anunciadas en el año 2006 y todas las normas legales referentes al proceso.

En las evaluaciones que elaboró PRODES sobre el proceso de la descentralización (Pro Descentralización 2007a, 2005, 2004), así como en los

documentos realizados por sus consultores e integrantes Conterno, Doig y Blanco (2006) y Conterno, Blanco y Pasco (2007), la transferencia de responsabilidades forma parte del balance.

El objetivo primordial de un proceso de transferencia de responsabilidades del nivel nacional a los niveles descentralizados es mejorar los servicios que el Estado brinda a la ciudadanía. Para que ello se materialice, las responsabilidades de los distintos niveles de gobierno deben estar claramente definidas, la transferencia de responsabilidades debe ir acompañada de recursos y acciones de capacitación y asistencia técnica, y el nivel nacional debe reinventarse para cumplir adecuadamente el rol rector que le corresponde en un Estado descentralizado (Pro Descentralización 2007a).

Otro documento de PRODES, elaborado por Alcázar, Conterno y Ugarte (2007), es más profundo y analiza cómo se ha llevado a cabo la transferencia de responsabilidades desde su inicio, en el año 2003, hasta el 2007, luego de que el actual gobierno dispusiera que este proceso se acelerara y culminara a fines del 2007. Además, plantea que con la aprobación de la nueva Ley Orgánica del Poder Ejecutivo se abre una segunda etapa del proceso de transferencia de responsabilidades. Este documento espera contribuir al diseño y organización de la segunda etapa.

1.2.4. Fortalecimiento de capacidades para la gestión regional y local

El PNUD es una de las organizaciones que han elaborado estudios para fortalecer las capacidades de los gobiernos regionales y locales, además de poner a su disposición información cuantitativa, de manera que puedan utilizar esos datos como base para la mejor formulación de los planes de desarrollo y presupuestos participativos. Uno de estos estudios es el Cuaderno PNUD 12 (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo 2007), cuyo objetivo es el siguiente:

Tiene el objetivo central de difundir y promover un conjunto de metodologías con las cuales formular Planes de Desarrollo Concertado, Presupuestos Participativos y Proyectos con un enfoque integrador en el sentido de cómo cada uno de estos instrumentos de gestión responde a la secuencia

Plan-Presupuesto-Proyecto (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo 2007: 9).

Asimismo, aunque el presente balance abarca del año 2004 al 2007, se consigna un trabajo que se presentó a comienzos del 2008 y que es de mucha utilidad porque presenta información y estadísticas actualizadas por departamentos sobre población, pobreza, salud, educación, trabajo e ingresos, vivienda, principales indicadores económicos y de finanzas, entre otros. Este trabajo del PNUD contribuirá a que los gobiernos regionales y locales cuenten con datos cuantitativos para la elaboración de sus planes y proyectos.

El valor agregado de esta publicación es haberle dado una óptica departamental a la totalidad del documento, en respuesta a la demanda creciente de los gobiernos regionales por contar con información de visión territorial. En todos los casos posibles se han confeccionado series temporales que informen no solamente sobre la situación actual, sino también sobre la evolución de los principales indicadores y variables (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo 2008: 6).

En el campo del desarrollo de capacidades, hay que considerar el proyecto Promoviendo Alianzas y Estrategias (PRAES), que apoya el proceso de descentralización en el sector salud. Como parte de esta actividad, se encuentra el estudio elaborado por Arróspide (2007), que tiene como propósito el siguiente:

Contribuir con la elaboración y desarrollo de diversos instrumentos técnicos y operativos y promover su uso e implementación, con la finalidad de generar condiciones y capacidades para el desarrollo de las tareas de elaboración y gestión de un programa multianual de inversiones regionales en salud (Arróspide 2007: 56).

1.2.5. Participación ciudadana

En el campo de la participación ciudadana, se toman en cuenta los procesos del presupuesto participativo, las audiencias públicas de rendición de cuentas, el Consejo de Coordinación Regional, la transparencia y acceso

a la información, y la percepción ciudadana del proceso de descentralización.³

La mayoría de trabajos referidos a la participación ciudadana inciden sobre el proceso del presupuesto participativo. Hay documentos de evaluación de este proceso, como los de PRODES, elaborados por Conterno, Doig y Blanco (2004). En este balance consignan información de nueve departamentos: Piura, Moquegua, San Martín, Ucayali, Pasco, Huánuco, Junín, Ayacucho y Cusco.

La evaluación muestra que el proceso de presupuesto participativo, experiencia nueva y compleja, se desarrolló de manera desigual en el país y representa un reto para los distintos actores que intervienen en el mismo: autoridades, técnicos y sociedad civil. Definitivamente, un mejor desarrollo del proceso requiere ajustes normativos y actores más informados y comprometidos (Conterno, Doig y Blanco 2004: 5).

Asimismo, en el balance anual que realizó PRODES (2005) del proceso de descentralización, hay un capítulo titulado «Participación y vigilancia ciudadana», en el que se evalúan el Plan de Desarrollo Concertado, el Presupuesto Participativo y Rendición de Cuentas; los Consejos de Coordinación Regional y Locales; la vacancia y revocatoria de autoridades y, por último, la transparencia y acceso a la información. Posteriormente, en el balance anual que prepararon Conterno, Doig y Blanco (2006) y en el de PRODES (Pro Descentralización 2007a), ese capítulo cambió de nombre por el de «Democratización de las decisiones públicas».

Este cambio ha sido resultado de un proceso de reflexión realizado con diversos especialistas en el tema, producto de lo cual concluimos en que analizar los mecanismos de participación y vigilancia ciudadana sin tomar en cuenta los mecanismos y espacios de representación existentes resultaba una mirada parcial (Conterno, Doig y Blanco 2006: 99).

El Colectivo Interinstitucional del Presupuesto Participativo (2007), formado por instituciones del Estado y de la sociedad civil, también elaboró y difundió documentos acerca del proceso de participación.

3 En la Ley de Bases de la Descentralización hay un capítulo acerca de la participación ciudadana, en el cual se menciona la obligación de promover la participación de la sociedad civil en la formulación y concertación de los planes de desarrollo y presupuesto, tanto de los gobiernos regionales como de los locales.

El Grupo Propuesta Ciudadana, de igual forma, analizó este proceso y editó varios documentos de trabajo (2004c, 2005c), los cuales constituyeron un compendio de las normas jurídicas y del instructivo que elaboró el Ministerio de Economía y Finanzas. También publicó un documento que contenía dos artículos; el primero de ellos, de Cáceres (2004), analiza la participación ciudadana desde un enfoque de derechos. En el segundo, de López Ricci y Wiener (2004), los autores examinaron el primer año de implementación del presupuesto participativo (2003), por lo que sistematizaron los procesos de 11 regiones (Áncash, Arequipa, Cajamarca, Cusco, Huancavelica, Ica, Junín, La Libertad, Piura, San Martín y Ucayali).

En el texto de Leyton y López Ricci (2005) se presentan dos artículos. El primero, de Carlos Leyton, titulado «La planificación estratégica como instrumento de gestión pública: un balance de cinco casos regionales», analiza los planes concertados de desarrollo de los departamentos de Cusco, Huancavelica, Piura, Puno y San Martín. Una de sus reflexiones sobre el tema es la siguiente:

Dada la escasez de recursos públicos y la necesidad de una acción concertada entre el sector público y el sector privado, la planificación estratégica constituye una herramienta útil —tanto por su metodología como por su concepción— para fortalecer la construcción de visiones compartidas de desarrollo; y, a su vez, para contar con un instrumento eficiente de gestión pública que apoye una mejor y más eficiente redistribución de la riqueza nacional a través de los presupuestos participativos y los planes concertados (Leyton y López Ricci 2005: 44).

En el segundo artículo, López Ricci analiza la implementación de los presupuestos participativos de todas las regiones, tomando como fuente los datos que reportan los gobiernos regionales y que aparecen en el portal del Ministerio de Economía y Finanzas, donde se consignan los agentes participantes, los equipos técnicos, los comités de vigilancia y el ámbito de la realización de las capacitaciones.

Un trabajo más analítico es el de Grompone (2005), quien realizó un breve estudio de los presupuestos participativos en Cusco, Puno, Huancavelica, Piura y San Martín, identificando los logros y limitaciones del proceso, además de formular algunas propuestas para mejorarlo. También tomó en cuenta dos experiencias internacionales: la de Porto Alegre (Brasil) y el caso boliviano, así como dos casos peruanos: Villa El Salvador (Lima)

y Limatambo (Cusco). Una de las conclusiones formuladas por el autor fue la siguiente:

El presupuesto participativo es por ahora una experiencia elitista. Quienes manejan el tema con solvencia son algunos pocos informantes clave; y en muchos casos, aun ellos no se plantean preguntas ni piensan en alternativas para hacer más eficaz el proceso. Los mecanismos de difusión de la iniciativa requieren del auxilio no sólo del respectivo gobierno regional sino de las organizaciones sociales con mayor influencia en la comunidad. La capacitación se mueve en ciertos casos de manera restringida entre un gabinete de técnicos [...] y cuando se trabaja con los pobladores, se confunde la formación con la difusión de las líneas generales de esta experiencia (Grompone 2005: 44).

La Defensoría del Pueblo cuenta con el Programa de Descentralización y Buen Gobierno, que ha preparado documentos relacionados con el tema de la participación ciudadana. Algunos se refieren al presupuesto participativo (2005a) y otros a la rendición de cuentas (2004).

Igualmente, este programa de la Defensoría del Pueblo ha elaborado numerosos reportes de supervisión de los portales de transparencia de los gobiernos regionales (años 2004, 2005, enero, abril, julio y octubre del 2006); informes sobre la transferencia de competencias sectoriales; sobre las audiencias públicas de rendición de cuentas que realizaron los gobiernos regionales (2004 y 2005); el funcionamiento de los Consejos de Coordinación Regional (CCR) en el período julio del 2004-diciembre del 2005; y la elección de los representantes de la sociedad civil ante los CCR para el período 2005-2007.

En este rubro de la participación ciudadana también hay trabajos sobre el CCR, como el de PRODES (Pro Descentralización 2006), realizado conjuntamente con la Defensoría del Pueblo. Asimismo, en los reportes de vigilancia del proceso de descentralización de Participa Perú-Vigila Perú (2007, 2008) existe un capítulo sobre participación ciudadana, en el cual se analizan los presupuestos participativos, los comités de vigilancia, el funcionamiento del CCR y los espacios de concertación entre el gobierno regional y la sociedad civil. Otro capítulo aborda la transparencia y el acceso a la información, y evalúa los portales de los gobiernos regionales y el acceso a la información presupuestal, sobre adquisiciones y la información político-normativa de las regiones. Asimismo, en el informe de Tanaka (2007) acerca de la participación ciudadana, el autor propone fortalecer

los Consejos Regionales y los actores políticos regionales en vez de apostar por más participación ciudadana.

Sobre la percepción ciudadana del proceso, hay que considerar el informe redactado por Zárate y Trivelli (2005) sobre la base de una encuesta. Aquí se comparan los resultados con una encuesta anterior, que se llevó a cabo el año 2003. Este trabajo se realizó en siete departamentos en los que PRODES desarrollaba su labor: Ayacucho, Junín, Huánuco, Pasco, Cusco, San Martín y Ucayali. Algunas de las conclusiones son las siguientes:

Hace dos años pensábamos que las personas aún desconocían mucho el tema y por ello no tenían una clara adhesión hacia el proceso ni hacia sus autoridades. Lo que encontramos ahora es cierto desencanto con la descentralización, no ha logrado ciertas mejoras que se suponían asociadas con dicho proceso.

Este desencanto, sin embargo, está más bien en la descentralización como generador de bienestar y desarrollo. No tanto así como proceso. Es decir, la situación económica, el desarrollo en la localidad, etc., no han mejorado sustancialmente desde que ha empezado el proceso de descentralización. Sin embargo, el interés en el proceso como tal continúa (Zárate y Trivelli 2005: 82).

Otro trabajo sobre este tema es la investigación, auspiciada por el CIES, de Gonzales y Shiva (2007), acerca de la percepción de los beneficios de la descentralización en el Perú, basada en cuatro aspectos: participación ciudadana, provisión de servicios, comportamiento de las autoridades y, por último, atención de las demandas ciudadanas. Una de las conclusiones es la siguiente:

Los resultados muestran que, a nivel nacional, la percepción de beneficios de la descentralización es bastante reducida y no alcanza niveles aprobatorios en una escala de 1 a 20, ya que el promedio nacional se sitúa en 9.21 puntos (Gonzales y Shiva 2007: 55).

Para concluir este punto, hay que destacar el libro de Remy (2005), que no tiene como propósito abordar directamente el tema de la descentralización, pero constituye un referente obligado para el análisis de la participación ciudadana en el Perú.

1.3. DESCENTRALIZACIÓN ECONÓMICA Y FISCAL

Si se analiza con detenimiento la bibliografía presentada en este balance, se podrá observar que, en general, los títulos referidos a la dimensión económica y fiscal de la descentralización constituyen un grupo numéricamente menor que los referidos a otros aspectos de la reforma. Sin embargo, en este plano hay que advertir una evolución en el tratamiento de la temática, que ha ido desde la simple descripción de los presupuestos regionales y locales, y la capacidad de gasto de los gobiernos subnacionales, hasta el análisis de la asignación territorial de los recursos fiscales y la capacidad de impulsar el desarrollo regional que estos han tenido.

Atendiendo a esa evolución y a las necesidades de información económica que demandaron las nacientes instituciones regionales y locales encargadas del desarrollo económico, en lo que sigue se desarrollarán los avances observados en el análisis del uso de los recursos públicos y privados destinados al desarrollo.

1.3.1. Transferencia de recursos a los gobiernos regionales y locales

En general, se puede señalar que el análisis de la transferencia de los recursos fiscales a los gobiernos regionales y locales, incluidos aquellos correspondientes a los programas sociales, ha ocupado el primer plano en la agenda de demandas de la sociedad civil y las autoridades a los medios académicos y a los investigadores. Así, el cálculo del volumen y uso de los recursos presupuestales se convirtió en un tema transversal a los informes o reportes de seguimiento del proceso de descentralización.

Para el análisis práctico de la evolución presupuestal y la ejecución del gasto a nivel regional, es posible revisar los reportes cuatrimestrales que efectuó el Grupo Propuesta Ciudadana, a través del Sistema Vigila Perú,⁴ los cuales —como se ha indicado— tienen como base de datos no solo la información del Ministerio de Economía y Finanzas sino también aquella que se transmite de manera directa desde los espacios locales y constituye el fundamento para la preparación de informes de vigilancia

4 Reportes Nacionales de Vigilancia del Proceso de Descentralización 1 al 14.

en un importante ámbito de regiones del país. Este análisis de coyuntura, aunque con una periodicidad anual, también fue efectuado para el conjunto de las regiones por PRODES (Pro Descentralización 2007a, 2005) y la Comisión de Descentralización del Congreso de la República, en sus informes anuales (Comisión de Descentralización, Regionalización y Modernización de la Gestión del Estado 2005, 2006).

Como se ha indicado, ya que este tema resulta transversal a la mayor parte de los balances de la descentralización y regionalización, aparece en otros documentos de balance ya citados, como el de Ballón (2008: 35), en el cual —sobre la base de la información agregada del Sistema Vigila Perú— se efectúa un análisis comparativo y global del presupuesto y el gasto regional.

Entre los estudios que enfocan la problemática de la transferencia de recursos y el gasto en el nivel local, hay que mencionar el trabajo de Herrera y Málaga (2004), quienes llevan a cabo un análisis del desempeño del gasto y la eficiencia municipal. Los autores llegan a la siguiente conclusión:

Considerando la importancia que las municipalidades provinciales capitales de departamento, así como las municipalidades distritales de Lima Metropolitana y del Callao, tienen en la ejecución presupuestal del gasto local (aproximadamente el 44.0% de la totalidad del gasto municipal en el año 2003 fue ejecutado por estas municipalidades), el análisis de los resultados de eficiencia se centró en los grupos que contienen a estas municipalidades. El grupo que contiene a las municipalidades provinciales capitales de departamento, obtuvo el puntaje de eficiencia más bajo en la función de transporte, lo que estaría indicando reducidas capacidades de gestión en el desarrollo de obras de infraestructura vial, por lo que se requeriría asistencia técnica y capacitación en este campo de la gestión municipal (Herrera y Málaga 2004: 59).

Posteriormente, con un enfoque similar, Herrera y Francke (2007) analizan también la eficiencia del gasto local en 1.686 municipalidades del país para el año 2003, mediante la interpretación de las «actividades públicas locales como un proceso de producción que transforma inputs en outputs». Como conclusión general de este trabajo, los autores señalan:

Los resultados obtenidos son diversos y varían según la categoría del municipio analizado, y a pesar que fue posible identificar algunas buenas

prácticas municipales, los resultados a nivel nacional son preocupantes dado que indican que se podría alcanzar la misma provisión de bienes y servicios municipales con 57,6% menos recursos. Entre los principales determinantes de este gasto ineficiente se encontraron las transferencias de los recursos del FONCOMUN y del canon, sobre todo a nivel distrital, mientras que uno de los factores que permitieron una provisión más eficiente de los servicios públicos locales fue la participación ciudadana (Herrera y Francke 2007: 1).

En cuanto a los programas sociales, más allá de las evaluaciones de los propios programas sociales, hay que poner en relieve que ellos inicialmente fueron objeto de intentos de descentralización, aunque con resultados muy pobres. Para una interpretación de este punto, resulta importante revisar el trabajo de María Josefina Huamán (2005), quien en los primeros años del actual proceso de descentralización analizó los casos del Fondo de Cooperación para el Desarrollo Social (FONCODES) y el Programa Nacional de Asistencia Alimentaria (PRONAA) en Lima Metropolitana y en el Cusco, y constató que la descentralización no había dado un lugar relevante a los gobiernos regionales en la transferencia de los programas de lucha contra la pobreza. En el terreno económico, la autora encuentra que la asignación presupuestal del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) a los distritos ha constituido uno de los problemas más importantes presentados en ese proceso.

La estimación del índice de asignación referencial que este Ministerio [el MEF] ha construido y a partir del cual asigna los recursos no es entendida por los diversos actores, y trae como resultado que la asignación no corresponda con los programas que están funcionando ni con el número de beneficiarios (Huamán 2005: 90).

A pesar de que existen otros trabajos sobre el tema; especialmente desde la óptica de la lucha contra la pobreza, los cambios en las políticas de gobierno y en la propia estrategia y ritmo de la transferencia de los programas sociales ameritan un examen más intenso.

Lo que sí es posible constatar a partir de la revisión de la literatura existente sobre el tema es que la transferencia de recursos del gobierno central a los gobiernos subnacionales no guarda una racionalidad para todas las fuentes de recursos (recursos ordinarios, canon y sobrecanon,

recursos directamente recaudados y donaciones y transferencias) ni para todos los espacios geográficos del país. En unos casos se emplean presupuestos históricos que ya no se ajustan a la realidad demográfica ni al marco de necesidades de cada región o localidad.

De la misma manera, ha sido posible percibir que las transferencias de recursos no han guardado coherencia con las transferencias de funciones y facultades, pues los presupuestos no fueron diseñados guardando esa lógica sino guiados por la tradicional asignación por partidas negociadas con el Ministerio de Economía y Finanzas.

1.3.2. *La inversión pública regional*

De la misma forma que sucede con los recursos presupuestales globales dirigidos a las regiones y municipios, la asignación y la ejecución de recursos públicos para la inversión constituyen un tema transversal que podemos encontrar en los distintos informes periódicos y balances de la gestión presupuestal de los gobiernos subnacionales. Para el caso, también es posible revisar los reportes cuatrimestrales que efectuó el Grupo Propuesta Ciudadana, a través del Sistema Vigila Perú (Participa Perú-Vigila Perú 2004-2008), que contienen información tanto del MEF —actualizada y difundida mensualmente en su portal a través del Sistema Integrado de Administración Financiera (SIAF)— como de los propios gobiernos regionales y locales. Este análisis de coyuntura también fue sistematizado por PRODES (Pro Descentralización 2005 y 2007a) y, en forma menos orgánica, por la Comisión de Descentralización del Congreso de la República en sus Informes Anuales (2005-2006).

Como un documento de carácter más operativo, se puede considerar la «Guía de Promoción de Inversiones Descentralizadas», preparada por PROINVERSIÓN, con el auspicio de PRODES. Esta guía busca «orientar a los funcionarios regionales y locales en sus esfuerzos por promover inversiones privadas en sus zonas» (PROINVERSIÓN 2007).⁵

5 La guía cuenta con tres módulos, que tratan respectivamente: a) la importancia de la inversión privada y los elementos claves para promoverla; b) las funciones de los diferentes niveles de gobierno y su interacción; c) los procedimientos para promover la inversión privada en recursos públicos, impulsada desde el Estado o desde el sector privado.

Con un mayor nivel de análisis, el CIES (Consortio de Investigación Económica y Social 2007b) preparó para la CADE del 2007 un documento de análisis sobre cómo mejorar las capacidades de gestión de los gobiernos regionales, en el cual se pone énfasis en el incremento de los recursos fiscales para la inversión y el bajo nivel de capacidades institucionales, humanas y técnicas para ejecutar dicha riqueza.

Entre 2002 y 2006 la bonanza fiscal permitió un gran aumento del presupuesto público y en especial del presupuesto para gastos de capital, el mismo que subió 175%. El incremento fue mucho mayor en los gobiernos subnacionales. Así, del año 2003 al 2006, la participación de los gobiernos regionales en el presupuesto nacional pasó de 20% a 23% y la de los municipios de 9% a 12%.

Los gobiernos regionales no estaban preparados para un salto de esa magnitud, en el que la *ratio* de ejecución del presupuesto de inversiones pasó de 73% en 2003 a 57% en 2006. La legislación del canon ha venido a complicar todavía más la situación al introducir marcadas desigualdades e irracionalidades en la asignación de recursos. El monto distribuido por canon en 2006 representó seis veces la cifra distribuida en 2002; y más del 70% del total de transferencias se concentra en seis departamentos (Consortio de Investigación Económica y Social 2007b).

Como corolario de este trabajo, se propone como medidas fundamentales: a) implementar un gran banco de proyectos, aumentar el presupuesto de las oficinas de asistencia técnica del MEF y dotarlas de personal e infraestructura suficiente; b) incorporar al sector privado en el establecimiento de prioridades presupuestales; c) normar que los diferentes niveles de gobierno de una misma región realicen en forma conjunta y consensuada su plan estratégico; y d) revisar la normatividad del Consejo Superior de Contrataciones y Adquisiciones del Estado (CONSUCODE) para limitarlo a un rol normativo, evitando su excesivo intervencionismo.

Los planteamientos propuestos en este documento, en gran medida, constituyen una pauta para generar sistemas administrativos que apuesten por la solución a los grandes problemas de la inversión pública del Estado, pues es conveniente recordar que el déficit público de capacidades está enraizado —con diferencias de intensidad poco relevantes— tanto en el gobierno nacional (central) como en los gobiernos subnacionales (regionales y locales).

1.3.3. *Descentralización fiscal*

Este aspecto de la descentralización tiene como objetivo central diseñar la manera más equitativa de asignar los recursos fiscales a los distintos niveles de gobierno y, más allá de ello, a las distintas regiones y localidades, cuyo alto grado de heterogeneidad en el Perú es un tema bastante tratado.

La descentralización fiscal tiene como base legal un decreto legislativo promulgado en el año 2004, en el cual se señala que será gradual y tendrá dos etapas: la primera se basará en las transferencias del gobierno nacional y el Fondo de Compensación Regional (FONCOR), y la segunda incorporará fundamentalmente la asignación de recursos efectivamente recaudados por las regiones, específicamente el 50% del Impuesto General a las Ventas, el Impuesto Selectivo al Consumo y el Impuesto a la Renta de las Personas Naturales. Al margen de otros mecanismos de compensación que considera la ley, la segunda etapa tiene como condiciones básicas que se haya normado el Sistema Nacional de Acreditación y que las regiones lo hayan cumplido; pero, sobre todo, que se hayan formado regiones integradas por dos o más departamentos colindantes.

Como se sabe ahora, estos requisitos —especialmente la integración regional— resultaron frustrados con el referéndum del 2005 y, por tanto, la propia descentralización fiscal quedó en suspenso. Sin embargo, más allá de los requisitos legales y al margen de cualquier factor político como el referéndum, en los medios políticos y académicos se sabía que la distribución de los recursos públicos, como condición básica para la vigencia del sistema democrático, debía guardar un carácter más equitativo.

Considerando este contexto político y el hecho de que este tema tiene antecedentes en anteriores balances, para el presente período de análisis es importante mencionar los trabajos especializados de Gonzales de Olarte (2004) y Casas (2005), este último preparado para la Defensoría del Pueblo.

Asimismo, hay que mencionar que las instituciones especializadas en el tema de la descentralización, al margen del desgaste que significó la apuesta por el referéndum del 2005, siguieron aportando documentos de interés con el objetivo de analizar la problemática y proponer alternativas de solución. Es el caso del Grupo Propuesta Ciudadana (2006a), que primero puso a disposición de los medios políticos y académicos un trabajo comparativo, producto de un seminario en el cual hubo ponencias especializadas y un amplio debate sobre el mencionado proceso en el Perú en

comparación con países con distinto nivel de desarrollo y especificidades inherentes a su sistema político. Posteriormente, esta institución presentó otro trabajo que vincula el potencial redistributivo del uso racional de los recursos fiscales con la inversión pública descentralizada (Grupo Propuesta Ciudadana 2006b).

En el mismo sentido, PRODES (Pro Descentralización 2004), desde los inicios de su actividad institucional, priorizó esta línea de análisis, en la medida en que la descentralización conlleva de manera indelible una dimensión político-administrativa y otra que tiene como objetivo el tratamiento y asignación de los recursos fiscales. Uno de estos trabajos fue el de Conterno, Larios y Alvarado (2004), que analizaron la descentralización fiscal y revisaron las experiencias de nueve países.

Sobre la base de este trabajo institucional, dirigido a difundir la problemática existente, y una vez constituida la Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales (ANGR), esta organización, a través de su Secretaría Técnica, encargó la elaboración de un valioso documento para el análisis del tema (INDE Consultores 2007). Este texto, titulado *La descentralización fiscal en el Perú*, tiene la virtud de comparar la actual distribución porcentual y monetaria de los recursos fiscales asignados a las actuales regiones con aquella que les correspondería si se aplicaran los criterios distributivos considerados en la ley de descentralización fiscal. Para ese fin, en el documento se reconstruye un mapa tributario del país desde el año 2002 hasta el 2006.

Considerando la marcada diferencia que se halla entre la actual asignación presupuestal y aquella a la que daría lugar la aplicación de un nuevo mapa tributario, el documento de INDE Consultores propone un conjunto de medidas alternativas entre las que destaca la coparticipación de los impuestos nacionales.

Este sistema permite que un porcentaje de los impuestos nacionales se abonen periódicamente a un fondo regional de coparticipación tributaria, a partir del cual los ingresos se distribuyen entre cada uno de los gobiernos regionales. El diseño de un sistema de coparticipación requiere:

- Definir los impuestos que se coparticipan.
- Establecer el porcentaje de coparticipación.
- Establecer las fórmulas para distribuir los ingresos coparticipados entre los gobiernos regionales.
- Definir la periodicidad de las transferencias de los ingresos coparticipados.

- Establecer condiciones para transferir los recursos.
- Establecer si habrá[n] [sic] o no restricciones para el uso de los recursos.
- Establecer si existirán incentivos al uso eficiente de los recursos o al esfuerzo fiscal.

Con relación a los impuestos que se coparticipan, idealmente todos los ingresos se deberían coparticipar con la finalidad de evitar fluctuaciones excesivas en el tamaño del fondo, las cuales ocurren cuando se coparticipan solo uno o pocos impuestos (INDE Consultores, 2007: 75).

Aunque el planteamiento, indudablemente, es más amplio que lo que aquí se expone, la idea es que el modelo de coparticipación mantiene todas las ventajas del sistema de transferencias presupuestales y no genera desbalances horizontales. Además, el modelo corregiría la discrecionalidad de las transferencias presupuestales y reduciría la confrontación política entre el gobierno nacional (central) y los gobiernos regionales.

Para concluir esta temática, se debe mencionar el último trabajo de Vega (2008), que emprende igualmente un análisis del proceso de descentralización fiscal en el Perú. Vega plantea que en el Perú se está implementando un profundo proceso de descentralización política y económica, y considera que para llevarlo adelante se ha requerido una notable transformación de la administración fiscal del país. El gobierno nacional ha transferido importantes funciones y recursos fiscales a los gobiernos regionales, a la vez que ha reforzado ostensiblemente los ingresos de los gobiernos municipales. Ambos gobiernos subnacionales han duplicado sus presupuestos en solo cinco años. Sin embargo, estos se financian principalmente con transferencias del gobierno nacional y no tanto con recursos tributarios propios, recaudados por ellos. En este estudio se analiza el régimen económico-fiscal de ambos gobiernos subnacionales y se ofrecen recomendaciones para potenciar la economía de estas instituciones, a fin de hacerlas menos dependientes del financiamiento del poder central.

Un tema relevante para el diseño de esquemas de descentralización fiscal en varios países es el grado de sustitución existente entre las transferencias presupuestales a los gobiernos subnacionales y el esfuerzo de recaudación de ingresos propios por parte de éstos. En la medida que un creciente flujo de transferencias, como el que se viene dando en el país, induce a la «pereza fiscal» de las autoridades de los gobiernos subnacionales, éstos

terminarían dependiendo excesivamente del gobierno nacional o central, que es justamente lo que se trata de evitar en un proceso genuino de descentralización.

Aun cuando no ha sido posible establecer inequívocamente la existencia o no de una merma en los esfuerzos fiscales de los gobiernos locales ante el creciente flujo de transferencias del gobierno nacional, este es un problema real que se puede estar dando y que de hecho se ha dado en otros países con regímenes similares de descentralización fiscal. Es por ello que es necesario adoptar mecanismos que alienten el esfuerzo fiscal de los gobiernos locales en particular, y subnacionales en general (Vega 2008: 94-95).

1.3.4. Promoción de la inversión privada y competitividad regional

Las alternativas para que la inversión pública se convierta en el motor de la inversión privada regional y, más allá de ello, la problemática de la propia descentralización económica del país han sido temas poco trabajados.

Sobre el particular, se ha encontrado el trabajo de Marks (2003), publicado por PRODES, quien señala su intención de dar respuesta a la pregunta formulada por el Estado respecto a cómo «sembrar» la inversión pública de una manera descentralizada, de forma tal que promueva la llegada de inversión privada a las regiones.

Al respecto, Marks señala un conjunto de criterios para priorizar proyectos con esas características:

- a) Inversión pública que mejore la competitividad de las empresas que pueden exportar.
- b) Inversiones públicas que tengan el mayor impacto en mejorar el ambiente político en el sentido de levantar la confianza por parte de inversionistas privados.
- c) Inversiones que incrementen el potencial para la expansión y diversificación del turismo, que resulta en más empleo e inversiones por compañías nacionales.
- d) Inversiones públicas que incentiven la inversión privada en la infraestructura. La inversión pública así sirve como un polo catalizador en atraer inversión privada.

- e) Inversión que permita un mejor funcionamiento de la oficina regional de promoción de inversiones (Marks 2003: 9).

En la práctica, la tarea de atraer la inversión privada a las regiones ha sido confiada a las gerencias regionales de desarrollo, las cuales han concertado con el sector privado planes de competitividad. Al respecto, Doig (2005) preparó un documento destinado a mejorar la formulación de planes de competitividad regional. En rigor, se trató de una «sistematización de la asistencia técnica desarrollada por PRODES a los gobiernos regionales de Ayacucho, Cusco, Junín, Pasco, San Martín y Ucayali para la formulación del Plan de Competitividad para cada uno de estos departamentos».

Si se trata de estudiar en detalle la competitividad y los recursos de cada región y municipio, nuevamente resulta de mucho interés el último documento del PNUD (2008), pues presenta cifras desagregadas hasta el nivel local. En el documento se encuentran indicadores apropiados para la formulación de un plan de desarrollo o un proyecto concertado entre el sector público y privado.

En esta temática, no podemos dejar de mencionar el trabajo de Tello (2007), que analiza el desarrollo económico local, la descentralización y los *clusters*. Sobre la base de un amplio marco teórico, culmina analizando los casos regionales de Loreto y Piura.

Por último, Revesz (2007), desde una mirada propia, orientada por el enfoque del desarrollo territorial, la participación y la descentralización, propone un enfoque integral de la problemática:

La descentralización es un proceso en marcha, y uno de los temas centrales de la agenda pendiente es, precisamente, el de construir de manera participativa una nueva visión del territorio, que permita identificar unidades territoriales que —por sus recursos naturales, sus potencialidades productivas, sus actores sociales, sus marcos institucionales, y su ubicación en la globalización— sean viables y sostenibles. La descentralización política y administrativa al abrir las puertas al concepto de territorio y al ordenamiento territorial nos plantea nuevos desafíos. En primer lugar tener una visión territorial, en segundo lugar disponer de instrumentos de gobernabilidad del territorio, en tercer lugar implementar una estrategia de desarrollo territorial (Revesz 2007: 14).

1.4. ANÁLISIS SECTORIAL

1.4.1. Educación

El Foro Educativo ha elaborado diversos trabajos acerca de la descentralización en este sector. Uno de estos documentos es el de Muñoz, Cuenca y Andrade (2007), que analiza la descentralización educativa desde dos perspectivas:

Por un lado, en la discusión para definir el modelo de descentralización educativa, el marco normativo que la sustenta y las implicancias de los cambios propuestos durante este Gobierno, especialmente el enfoque de la municipalización de la educación [...]. Una segunda perspectiva del documento comprende un recuento de las principales acciones que se han venido emprendiendo para implementar el proceso de descentralización educativa, una identificación de los avances alcanzados y de los problemas y obstáculos que se han presentado (Muñoz, Cuenca y Andrade 2007: 7-8).

Otros libros que se han publicado sobre el tema son los de Cuenca, Gonzales y Muñoz (2004) y Cuenca y Muñoz (2006), que abordan la descentralización educativa desde el punto de vista de los docentes. Asimismo, hay que tomar en consideración el trabajo de Vásquez y Oliart (2007).

Igualmente, sobre el proceso de descentralización en educación, se han escrito numerosos reportes generales, entre los cuales destacan los de *Vigilancia del proceso de descentralización* de Participa Perú-Vigila Perú (2007 y 2008), del Grupo Propuesta Ciudadana. Un área de estos reportes consiste en la descentralización en los sectores, y la educación es uno de ellos. Aquí se revisa la producción normativa de los gobiernos regionales referente a la educación; es decir, cuáles son las ordenanzas regionales que han aprobado desde el año 2003. También se consigna la conformación y evolución del espacio de concertación en el sector; en este caso, el Consejo de Participación Regional de Educación (COPARE) y la elaboración del Proyecto Educativo Regional; se señala si los gobiernos regionales han recibido apoyo de instituciones externas y se aborda la designación y permanencia de los directores regionales. Otro punto importante que se toma en cuenta reside en la transferencia de funciones y competencias a los gobiernos regionales, cómo se va dando este proceso y los problemas que presenta.⁶

6 Los reportes de vigilancia ciudadana de la descentralización se realizan en 13 gobiernos regionales: Áncash, Arequipa, Cajamarca, Cusco, Huancavelica, Ica, Junín, La

1.4.2. Salud

El tema sectorial de la descentralización en el campo de la salud es trabajado de manera particular por el proyecto PRAES, que anteriormente se denominaba PHRplus. Esta iniciativa apoya especialmente el proceso de transferencia de funciones y competencias en salud. Entre sus publicaciones se cuenta con un documento elaborado por Bardález (2006b), que constituye una guía metodológica acerca del mapa concertado de competencias en salud. Otro trabajo del mismo autor (Bardález 2006a) revisa los antecedentes y aspectos legales del actual proceso de descentralización en salud, sobre todo en el nivel local. El propósito del documento se resume de la siguiente manera:

El presente trabajo se realizó [...] con el propósito de contribuir al proceso de descentralización en salud, mediante la puesta a disposición de diversos actores políticos y técnicos de reflexiones sobre aspectos teóricos y el rol que debieran cumplir los gobiernos locales en dicho proceso. Finalmente se analiza posibles alternativas en términos de modelos de descentralización que pudieran escogerse para profundizarlo (Bardález 2006: xiii).

Destaca, igualmente, el documento elaborado por Ugarte (2007), en el cual se revisan los procesos de descentralización en los sistemas de salud de América Latina y su impacto en indicadores como la equidad, la eficiencia y la calidad de los servicios.

De la misma forma como sucede con el sector educativo, a este tema también se hace referencia en los Reportes de Vigilancia del Proceso de Descentralización (Participa Perú-Vigila Perú 2007 y 2008). En el sector salud se analiza la participación ciudadana en el espacio de concertación para la elaboración de políticas regionales —es decir, el Consejo Regional de Salud— y la formulación del Plan Regional de Salud. También se reporta la transferencia de funciones y competencias del sector salud a los gobiernos regionales, que empezó el año 2005, así como la estabilidad de los directores regionales y las ordenanzas regionales emitidas para normar este sector.

Libertad, Piura, San Martín, Ucayali, Ayacucho y Pasco, desde el año 2003 hasta la actualidad (Participa Perú-Vigila Perú 2007).

1.5. ANÁLISIS REGIONAL Y LOCAL

En principio, hay que señalar que varios de los estudios regionales constituyen investigaciones breves realizadas sobre la base de propuestas ganadoras en los concursos anuales del CIES. Una de ellas es la realizada por Montes (2007), que analiza, en dos distritos de la provincia de Sánchez Cerro, departamento de Moquegua, el presupuesto participativo, la inversión pública local y sus efectos en el empleo y el acceso a los servicios básicos. El autor señala que los distritos estudiados se han visto favorecidos con el fuerte crecimiento de sus recursos financieros producto del canon y de las regalías mineras, lo que ha permitido una mayor inversión en proyectos de desarrollo, la dinamización del mercado laboral y mejoras en el ingreso de los trabajadores. Sin embargo, el autor añade:

No todo es positivo. La fuerte demanda de trabajo asalariado por las obras públicas, está generando efectos negativos en la agricultura debido a la escasez de mano de obra para esta actividad y al incremento de los salarios, ocasionando muchas veces retrasos en la siembra o cosecha de los productos agrícolas (Montes 2007: 72).

Siguiendo con el tema del canon minero, esta vez en Arequipa, se encuentra la investigación realizada por Morales (2006). El autor analiza el gasto de inversión en infraestructura que efectúan las municipalidades arequipeñas receptoras del canon minero.

Buena parte de las inversiones municipales urbanas financiadas con canon se destinan a proveer de infraestructura de transporte urbano (mejoramiento y pavimentación de vías), provisión de servicio de agua potable y desagüe y otras inversiones urbanas generalmente relacionadas a infraestructura social y deportiva. En todos los casos, estarían vinculados al tipo de expansión urbana y sus consiguientes necesidades de vías urbanas, redes de agua y desagüe y de entretenimiento social. Asimismo, las inversiones son demasiado pequeñas y atomizadas, en tales condiciones no tendrían capacidad para responder a problemas de envergadura urbana (Morales 2006: 53-54).

Otras investigaciones económicas son la de Neyra y Baldarrago (2005), quienes evalúan el comportamiento fiscal de los gobiernos municipales de la ciudad de Arequipa ante los cambios en la legislación sobre

las transferencias fiscales, y la de Rosales, Chinguel y Siancas (2007), en la macrorregión norte, que aborda el tema de la convergencia económica y el desarrollo humano.

Sobre participación ciudadana hay que considerar un trabajo realizado en la región Ica, que responde a la interrogante sobre si la institucionalidad y la normatividad participativa contribuyen a impulsar el proceso de descentralización (Rodríguez 2007). Posteriormente, el mismo autor (Rodríguez 2008) realizó un balance sobre el proceso de descentralización en la región Ica.

Guerra García (2006) editó una serie de trabajos sobre Cajamarca con el propósito de evaluar el proceso de descentralización en este departamento. Igualmente, vale mencionar el libro editado por Leyton, Ordóñez y Paredes (2004), en el cual se han compilado los trabajos presentados en la I Cumbre Latinoamericana por el Desarrollo Local y la Descentralización, reunida en la ciudad de Arequipa. En la primera parte se han agrupado los enfoques conceptuales sobre desarrollo local y descentralización, luego están las ponencias sobre la descentralización desde lo local y lo regional, las perspectivas y las prácticas que surgen desde las regiones y las localidades, los mecanismos de gobernabilidad y, por último, la agenda pendiente.

Asimismo, otros trabajos dan cuenta del proceso de descentralización en los municipios. Hay que mencionar instituciones como la Red de Municipalidades Rurales del Perú (REMURPE), que ha publicado el documento de Bázola (2007). Este trabajo explica el proceso de la descentralización en los últimos 27 años y aborda la forma en que el marco legal e institucional del proceso ha influido en el tratamiento de las municipalidades. Igualmente, la Escuela Mayor de Gestión Municipal (2006) ha difundido trabajos acerca del desarrollo local, la gestión municipal y las transferencias, y Eguren (2007) trata acerca de la mancomunidad municipal.

2. AGENDA

2.1. UN NUEVO PLAN NACIONAL DE DESCENTRALIZACIÓN

En diversos foros académicos y políticos existe la percepción de que la descentralización requiere un replanteamiento y una nueva dirección, pues actualmente no existe claridad respecto a la visión de Estado moderno que

se quiere alcanzar. Ello se basa en la proyección de que ahora, una vez completado el marco legal de la descentralización, con la promulgación de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, es posible perfeccionar el proceso y reimpulsarlo con un nuevo plan, que podría tener mejor imagen si se pone en operación el Centro de Planeamiento Estratégico (CEPLAN).

2.2. DISEÑO Y ORGANIZACIÓN DE LOS GOBIERNOS REGIONALES Y LOCALES

A partir de las experiencias de ajuste del modelo institucional de algunos gobiernos regionales como Arequipa y Cajamarca, mencionadas en este documento, es posible explorar otras experiencias regionales y también locales (mancomunidades) que hayan experimentado cambios exitosos en su diseño organizacional y que proporcionen pistas para bosquejar un modelo de gestión eficaz.

El tema central para el análisis regional y las consiguientes propuestas de política consistiría en cómo compatibilizar el diseño de organización regional basado en la acción de las gerencias de desarrollo de carácter territorial con los objetivos y las tareas que actualmente tienen las direcciones sectoriales o ministeriales, problemática sobre la cual aún no existe claridad. Igualmente, se trata de indagar cuál es el actual estado de las relaciones entre los niveles de gobierno regional y municipal, y entre ambos y el gobierno nacional, estableciendo alguna tipología para los diversos espacios regionales del país.

2.3. INTEGRACIÓN REGIONAL Y CONFLICTO SOCIAL

Luego del fallido referéndum del 2005, pero frente a la necesidad de hacer esfuerzos interregionales para constituir espacios de desarrollo más amplios, se han constituido tres juntas de coordinación interregional: INTERNOR, CENSUR y CIAM (oriente), y se ha suscrito un acuerdo de intención para constituir una región piloto a partir de los gobiernos regionales de Amazonas y San Martín. Considerando que la Ley de Conformación e Integración Regional prevé un nuevo referéndum para el año 2009 y atendiendo a los conflictos sociales existentes por la distribución de los recursos fiscales (canon) y múltiples problemas limítrofes irresueltos, la

demanda de investigaciones regionales y locales sobre este tema constituye un punto clave de la agenda académica.

2.4. TRANSFERENCIAS DE COMPETENCIAS Y RECURSOS

Si se consideran las cifras del actual gobierno, la transferencia de competencias (funciones y facultades) a los gobiernos regionales estaría muy cercana a completarse. Sin embargo, un tema por abordar es la indispensable transferencia paralela de recursos financieros y humanos acorde con las responsabilidades mencionadas. Por esta razón, es necesario indagar cuál es el real estado de este proceso en cada región y sector, pues si bien en materia de educación y salud se tiene un conocimiento básico de lo realizado, en el caso de los sectores productivos —especialmente agricultura, industria y pesquería— es poco lo que se conoce sobre el nivel central y el regional. Un tema complementario es el análisis de la transferencia de los programas sociales a los gobiernos subnacionales, la cual parece haberse estancado con la integración de varios de ellos en programas nacionales.

2.5. FORTALECIMIENTO DE CAPACIDADES

Con el inicio del actual proceso de descentralización, uno de los planteamientos centrales fue la necesidad y el propósito de fortalecer las capacidades humanas en materia de gestión pública y el mejoramiento de los sistemas administrativos, a fin de garantizar mayor eficacia y eficiencia en los gobiernos regionales y locales. Al margen de los incipientes avances en la materia, se encuentra que la investigación en este aspecto presenta avances muy poco significativos, tanto en el nivel central como en el de las regiones y los municipios.

2.6. PARTICIPACIÓN CIUDADANA

En el balance se ha encontrado que existe un importante número de informes respecto al funcionamiento de los espacios participativos, especialmente el proceso del presupuesto participativo, y en menor medida, sobre los CCR, los comités de vigilancia y las audiencias públicas de rendición de cuentas.

Aunque estos documentos verifican el nivel de funcionamiento de dichos espacios, no profundizan en el análisis de su eficacia en las capacidades de gestión en el nivel regional o local. Se requiere reevaluar esta temática, en términos no solo cuantitativos sino sobre todo en lo que se refiere a los resultados económicos y sociales obtenidos: la incorporación de las demandas ciudadanas en la ejecución de políticas regionales y locales, el desarrollo económico y social, así como la resolución de conflictos.

2.7. GESTIÓN DE LA INVERSIÓN PÚBLICA

Los documentos revisados sobre el nivel de ejecución de la inversión pública muestran que tanto en el gobierno nacional como en los gobiernos regionales y municipales, los niveles de inversión son bajos, a pesar de que los presupuestos se han incrementado notoriamente. Como parte de la mencionada necesidad de mejorar los sistemas de gestión de los recursos financieros, se requiere elaborar investigaciones más acuciosas y expandidas a nivel nacional sobre los obstáculos para una ejecución más ágil y de mejor calidad. Los documentos existentes no abarcan la heterogénea problemática del país: regiones que tienen muy pocos recursos y otras que gozan de recursos ordinarios y un canon abundante.

2.8. DESCENTRALIZACIÓN FISCAL

En el balance se mencionan algunos trabajos importantes sobre el tema; sin embargo, es necesario alcanzar un conocimiento más profundo de la problemática y, sobre todo, de las alternativas. Al margen de los condicionamientos impuestos para esta tarea en la ley de conformación e integración de regiones, se encuentran necesidades como la de lograr mayor equidad en la asignación a los gobiernos subnacionales y asegurar que la transferencia de funciones y facultades sea realmente efectiva, con una clara proyección de los recursos con los cuales contaría cada región.

Si bien se han mencionado los problemas existentes con las actuales transferencias y la posibilidad de una coparticipación de los recursos fiscales a partir de un nuevo mapa tributario, habría que indagar cuál sería la viabilidad administrativa y política de esta alternativa, atendiendo a la alta conflictividad que existe entre varias regiones colindantes.

2.9. DINÁMICA DE LAS ECONOMÍAS Y MERCADOS REGIONALES, CON ÉNFASIS EN EL ANÁLISIS DE LAS ZONAS DE FRONTERA

El tratamiento de este tema constituye una clara demanda de los gobiernos subnacionales y los sectores políticos a la comunidad académica. Si bien es cierto que en este documento se consignan algunos trabajos importantes sobre regiones y espacios locales, hace falta proseguir con esa tarea, haciendo hincapié en la especificidad de cada zona o espacio de análisis. Esta contribución sería de mucho valor, por cuanto se observa que los planes de desarrollo concertado, en la mayor parte de casos, carecen de una base analítica respecto al funcionamiento de las economías, el mercado y el empleo en los niveles regionales y locales.

Habría que añadir que no existen documentos sólidos de análisis sobre las zonas de frontera, comúnmente muy trabajadas en los distintos procesos descentralistas de Latinoamérica, a pesar de que estos constituyen espacios con elevados niveles de pobreza, conflictos sociales y débil representación política.

2.10. INVERSIÓN PÚBLICA E INVERSIÓN PRIVADA

La relación entre estas dos fuentes de recursos para el desarrollo ha sido muy poco trabajada en el país. No existe una proyección de la capacidad que tiene la inversión pública para atraer a la inversión privada, aunque se estima que esta última cuadruplica a la primera y que sobre la base de ella se han generado varios espacios con alto crecimiento económico, especialmente en la costa peruana. La tarea de impulsar la competitividad a nivel regional ha sido asumida con seriedad en un buen número de regiones y localidades, pero se carece de análisis de base y de modelos que permitan impulsar algunas experiencias promisorias.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ALCÁZAR, Lorena, Elena CONTERNO y Mayen UGARTE
2007 *Transferencia de responsabilidades: entrando a una segunda etapa*. Lima: Agencia para el Desarrollo Internacional de los Estados Unidos y Pro Descentralización.

ALEJOS, Walter y Johnny ZAS FRIS

2005 *Concertando la descentralización: balance del diseño normativo*. Lima: Fondo Editorial del Congreso del Perú.

ARRÓSPIDE, Mario

2007 *Propuesta de fortalecimiento de la gestión de las inversiones regionales en salud*. Lima: Agencia para el Desarrollo Internacional de los Estados Unidos y Promoviendo Alianzas y Estrategias.

AZPUR, Javier

2006 «La descentralización y la participación en el proceso de construcción de la democracia». En Eduardo Toche y Martín Paredes, comps. *Perú hoy: democracia inconclusa, transición y crecimiento*. Lima: DESCO, pp. 149-176.

AZPUR, Javier, Eduardo BALLÓN, Luis CHIRINOS, Epifanio BACA y Gerardo TÁVARA

2006 *La descentralización en el Perú. Un balance de lo avanzado y una propuesta de agenda para una reforma imprescindible*. Aportes para el Gobierno Peruano 2006-2011. Lima: Consorcio de Investigación Económica y Social y Grupo Propuesta Ciudadana.

BALLÓN, Eduardo

2008 *Balance del proceso peruano de descentralización desde los gobiernos regionales*. Lima: Grupo Propuesta Ciudadana, Escuela para el Desarrollo y Sistema de Facilitación EED-Perú.

BARDÁLEZ, Carlos

2006a *Descentralización en salud y gobiernos locales*. Lima: Agencia para el Desarrollo Internacional de los Estados Unidos y Promoviendo Alianzas y Estrategias.

2006b *Guía metodológica del mapa concertado de competencias en salud*. Lima: Agencia para el Desarrollo Internacional de los Estados Unidos y Promoviendo Alianzas y Estrategias.

BÁRZOLA, Eduardo

2007 *Las municipalidades rurales en el proceso de descentralización*. Lima: Red de Municipalidades Rurales del Perú.

CÁCERES, Eduardo

2004 «Participación ciudadana desde un enfoque de derechos». *La participación ciudadana en el presupuesto participativo*.

Cuadernos Descentralistas 11. Lima: Grupo Propuesta Ciudadana, pp. 9-16.

CASAS, Carlos

2005 *Aspectos económicos y fiscales de la descentralización en el Perú*. Lima: Defensoría del Pueblo.

COLECTIVO INTERINSTITUCIONAL DEL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO

2007 *Presupuesto participativo: agenda pendiente. Balance, lecciones aprendidas y recomendaciones*. Lima: Pro Descentralización.

COMISIÓN DE DESCENTRALIZACIÓN, REGIONALIZACIÓN Y MODERNIZACIÓN DE LA GESTIÓN DEL ESTADO

2006 *Agenda de la descentralización 2006-2011. Para relanzar y desarrollar la descentralización*. Lima: Red Perú, Grupo Propuesta Ciudadana, Servicios Educativos Rurales, Grupo Permanente de Descentralización del Acuerdo Nacional, Pro Descentralización, Mesa de Concertación para la Lucha contra la Pobreza, Governa, Defensoría del Pueblo, Foro Educativo y Congreso de la República.

2005 *Evaluación anual y balance del proceso de descentralización. Informe del Grupo de Trabajo encargado de evaluar el proceso de descentralización 2005*. Lima: Agencia para el Desarrollo Internacional de los Estados Unidos, Pro Descentralización y Congreso de la República.

CONSEJO NACIONAL DE DESCENTRALIZACIÓN

2003 *Plan Nacional de Descentralización 2003-2006. Plan Nacional de Desarrollo Territorial 2004-2013*. Documento de trabajo 1. Lima: Grupo Propuesta Ciudadana.

CONSORCIO DE INVESTIGACIÓN ECONÓMICA Y SOCIAL

2007a *Economía y Sociedad* 63, abril, Lima.

2007b «¿Cómo mejorar las capacidades de gestión de los gobiernos regionales?». Documentos preliminares. Lima: Centro de Estudios Estratégicos del Instituto Peruano de Administración de Empresas, 45.^a Conferencia Anual de Ejecutivos. Disponible en: <<http://cies.org.pe/files/active/1/cade.pdf>>.

CONTERNO, Elena (coord.) y Flor BLANCO

2007 *Evaluación rápida del proceso de descentralización 2006: Demarcación y organización territorial. Informe de hallazgos y recomendaciones.* Lima: Agencia para el Desarrollo Internacional de los Estados Unidos y Pro Descentralización.

CONTERNO, Elena (coord.), Flor BLANCO y Juan Carlos PASCO

2007 *Proceso de descentralización La agenda a cuatro años de iniciado el proceso.* Lima: Agencia para el Desarrollo Internacional de los Estados Unidos y Pro Descentralización.

CONTERNO, Elena, José LARIOS y Betty ALVARADO

2004 *Descentralización fiscal. Análisis conceptual y revisión de experiencias en nueve países.* Documento Técnico 7. Lima: Agencia para el Desarrollo Internacional de los Estados Unidos y Pro Descentralización.

CONTERNO, Elena (coord.), Sandra DOIG y Flor BLANCO

2006 *Proceso de descentralización 2005-abril 2006. Balance y desafíos.* Lima: Agencia para el Desarrollo Internacional de los Estados Unidos y Pro Descentralización.

2004 *Evaluación rápida del proceso de descentralización. Proceso del Presupuesto Participativo 2004. Informe de hallazgos.* Documento Técnico 9. Lima: Agencia para el Desarrollo Internacional de los Estados Unidos y Pro Descentralización.

CUENCA, Ricardo, Estela GONZALES y Fanni MUÑOZ (eds.)

2004 *La democratización de la gestión educativa: modelos de gestión, procesos de participación y descentralización educativa.* Lima: PROEDUCA-Cooperación Alemana al Desarrollo.

CUENCA, Ricardo y Fanni MUÑOZ

2006 *La descentralización de la educación. Hablan los docentes.* Lima: Ministerio de Educación-PROEDUCA-Cooperación Alemana al Desarrollo.

DEFENSORÍA DEL PUEBLO

2007 *Descentralización y buen gobierno.* Séptima edición. Lima: Programa de Descentralización y Buen Gobierno de la Defensoría del Pueblo.

2005a *Criterios y recomendaciones para la participación en la formulación del presupuesto de los gobiernos regionales y locales.*

- Año fiscal 2006. Lima: Programa de Descentralización y Buen Gobierno de la Defensoría del Pueblo.
- 2005b *Importancia del sistema de acreditación para la transferencia de competencias sectoriales y para el fortalecimiento de los gobiernos regionales y locales*. Lima: Programa de Descentralización y Buen Gobierno de la Defensoría del Pueblo.
- 2004 *Criterios y recomendaciones para la rendición de cuentas en gobiernos locales*. Lima: Programa de Descentralización y Buen Gobierno de la Defensoría del Pueblo.
- DOIG, Sandra
- 2005 *Formulación de planes de competitividad regional. Experiencia de seis gobiernos regionales y PRODES*. Lima: Agencia para el Desarrollo Internacional de los Estados Unidos y Pro Descentralización.
- EGUREN, Fernando
- 2007 «Descentralización y nueva ruralidad». En José Cetraro, Esperanza Castro y Julio Chávez, eds. *Nueva ruralidad y competitividad regional*. Lima: Centro Ideas, pp. 39-52.
- EGUREN, Juan Carlos
- 2007 *La mancomunidad municipal en el Perú. Asociación, integración y desarrollo local*. Lima: Escuela Mayor de Gestión Municipal, Congreso de la República e Instituto de Investigación y Capacitación Municipal.
- ESCUELA MAYOR DE GESTIÓN MUNICIPAL
- 2006 *Transferencias a gobiernos subnacionales en el proceso de descentralización 2003-2006*. Lima: Centro de Investigación Parlamentaria del Congreso.
- GONZALES, Alberto y Marco SHIVA
- 2007 «Evaluando los determinantes de la percepción de beneficios de la descentralización en Perú: un análisis a nivel departamental». Informe final de investigación. Lima: Consorcio de Investigación Económica y Social y Macroconsult. Disponible en: <<http://cies.org.pe/files/active/0/gonzalesshiva.pdf>>.
- GONZALES DE OLARTE, Efraín
- 2004 *La difícil descentralización fiscal en el Perú: teoría y práctica*. Serie Análisis Económico 22. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.

GONZALES DE OLARTE, Efraín y Walter ALEJOS (comps.)

2004 *Departamentos o regiones: lineamientos económicos y políticos y proyectos de ley para la integración y conformación de regiones*. Lima: Grupo Propuesta Ciudadana, Asociación Servicios Educativos Rurales e Instituto de Apoyo Agrario.

GROMPONE, Romeo

2005 *Discutiendo la intervención ciudadana en el presupuesto participativo regional*. Cuadernos Descentralistas 15. Lima: Grupo Propuesta Ciudadana y Oxfam.

GRUPO PROPUESTA CIUDADANA

2006a *Democracia, descentralización y reforma fiscal en América Latina y Europa del Este*. Lima: Grupo Propuesta Ciudadana.

2006b *Descentralización fiscal y promoción de la inversión descentralizada*. Documento de Trabajo 9. Lima: Grupo Propuesta Ciudadana.

2005a *Proceso de transferencia de competencias sectoriales a los gobiernos regionales y locales*. Documento de Trabajo 8. Lima: Grupo Propuesta Ciudadana.

2005b *Plan de transferencia sectorial del quinquenio 2005-2009*. Documento de Trabajo 7. Lima: Grupo Propuesta Ciudadana.

2005c *Presupuesto participativo 2006*. Documento de Trabajo 6. Lima: Grupo Propuesta Ciudadana.

2005d *Conformación de regiones. Resumen de los expedientes técnicos aprobados*. Lima: Grupo Propuesta Ciudadana.

2004a *Marco legal de incentivos para la integración y conformación de regiones*. Documento de Trabajo 5. Lima: Grupo Propuesta Ciudadana.

2004b *Plan anual de transferencias y competencias sectoriales a los gobiernos regionales y locales del año 2004*. Documento de Trabajo 4. Lima: Grupo Propuesta Ciudadana.

2004c *Marco legal del presupuesto participativo*. Documento de Trabajo 3. Lima: Grupo Propuesta Ciudadana.

GUERRA GARCÍA, Francisco (ed.)

2006 *Contribuciones para una visión del desarrollo de Cajamarca. Volumen 9. Cajamarca: Lineamientos para una política de descentralización*. Cajamarca: Los Andes de Cajamarca.

2005 *El proceso de regionalización en el Perú: realidades y desafíos*. Lima: Centro de Estudios para el Desarrollo y la Participación.

HERRERA, Pedro y Pedro FRANCKE

2007 «Análisis de la eficiencia del gasto municipal y de sus determinantes». Informe final de investigación. Lima: Consorcio de Investigación Económica y Social y Pontificia Universidad Católica del Perú. Disponible en: <http://cies.org.pe/files/active/0/francke_herrera.pdf>.

HERRERA, Pedro y Ramiro MÁLAGA

2004 «Indicadores de desempeño y capacidades de gestión: un análisis de la eficiencia municipal en el marco del proceso de descentralización». Informe final de investigación. Lima: Consorcio de Investigación Económica y Social y Pontificia Universidad Católica del Perú. Disponible en: <[http://cies.org.pe/files/active/0/PBC27CIES\(a\).pdf](http://cies.org.pe/files/active/0/PBC27CIES(a).pdf)>.

HUAMÁN, María Josefina

2005 *Balance del proceso de transferencias de los programas sociales 2003-2005*. Cuadernos Descentralistas 16. Lima: Grupo Propuesta Ciudadana y Alternativa.

INDE CONSULTORES

2007 «La descentralización fiscal en el Perú». Informe final elaborado para la Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales. Lima: INDE Consultores.

LEYTON, Carlos y José LÓPEZ RICCI

2005 *Plan de desarrollo concertado y presupuesto participativo 2004-2005. Avances y desafíos a tomar en cuenta*. Cuadernos Descentralistas 14. Lima: Grupo Propuesta Ciudadana y Oxfam.

LEYTON, Carlos, Oscar ORDÓÑEZ y Fernando PAREDES (eds.)

2004 *Desarrollo local / regional y descentralización*. I Cumbre Latinoamericana. Arequipa: Centro de Estudios para el Desarrollo Regional, Inter American Foundation y Diputación de Barcelona.

LÓPEZ MAS, Julio

2005 *Fundamentos y escenarios futuros en la conformación de regiones y articulación macro regional del Centro*. Documento de trabajo. Lima: Grupo Propuesta Ciudadana.

LÓPEZ RICCI, José y Elisa WIENER

2004 «Planeamiento y el presupuesto participativo regional 2003-2004: enfoque de desarrollo, prioridades de inversión y roles de los agentes participantes». *La participación ciudadana en el presupuesto participativo*. Cuadernos Descentralistas 11. Lima: Grupo Propuesta Ciudadana, pp. 17-57.

MARKS, Siegfried

2003 *Promoción de inversiones descentralizadas: Marco normativo y programa de asistencia técnica*. Documento Técnico 5. Lima: Pro Descentralización.

MOLINA, Raúl

2006 *Organización territorial y formación de regiones: situación en el Perú*. Lima: Pro Descentralización.

MONGE, Carlos

2007 «La descentralización: lo que nos dejó Toledo, lo que nos espera con García». *Economía y Sociedad* 63, Lima, Consorcio de Investigación Económica y Social, pp. 7-12.

2006 «La descentralización del Estado como una oportunidad para la gobernabilidad democrática». En John Crabtree, ed. *Construir instituciones: democracia, desarrollo y desigualdad en el Perú desde 1980*. Perú Problema 31. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú, Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico e Instituto de Estudios Peruanos, pp. 53-72.

MONTES, Alipio

2007 *Presupuesto participativo, inversión pública local y mejoramiento del empleo y el acceso a servicios básicos de la población rural. (El caso de los distritos de Omate y Puquina de la provincia General Sánchez Cerro de Moquegua)*. Lima: Consorcio de Investigación Económica y Social y Centro de Estudios para el Desarrollo Regional.

MORALES, Antonio

2006 *Análisis del uso del canon minero en inversiones de infraestructura urbana en Arequipa*. Proyecto breve. Lima: Consorcio de Investigación Económica y Social y Universidad Nacional San Agustín de Arequipa.

MUÑOZ, Fanni, Ricardo CUENCA y Patricia ANDRADE

2007 *Descentralización de la educación y municipalidades. Una mirada a lo actuado*. Lima: Foro Educativo.

NEYRA, Gonzalo y Elin BALDÁRRAGO

2005 *Una aproximación a la conducta fiscal de los gobiernos municipales de Arequipa*. Lima: Consorcio de Investigación Económica y Social y Universidad Nacional San Agustín de Arequipa.

PARTICIPA PERÚ-VIGILA PERÚ

2008 *Vigilancia del proceso de descentralización*. Reporte Nacional 14. Balance anual 2007. Lima: Participa Perú-Grupo Propuesta Ciudadana.

2007 *Vigilancia del proceso de descentralización*. Reporte Nacional 11. Balance 2003-2006. Lima: Participa Perú-Grupo Propuesta Ciudadana.

PRO DESCENTRALIZACIÓN

2007a *El proceso de descentralización: balance y agenda a septiembre de 2007*. Lima: Agencia para el Desarrollo Internacional de los Estados Unidos y Pro Descentralización.

2007b *Hacia un territorio mejor organizado. Aportes para la discusión*. Lima: Agencia para el Desarrollo Internacional de los Estados Unidos y Pro Descentralización.

2006 *Consejo de Coordinación Regional: Guía para una participación activa*. Lima: Agencia para el Desarrollo Internacional de los Estados Unidos, Pro Descentralización y Defensoría del Pueblo.

2005 *Proceso de descentralización 2004: balance y recomendaciones para una agenda pendiente*. Lima: Agencia para el Desarrollo Internacional de los Estados Unidos y Pro Descentralización.

2004 *Evaluación rápida del proceso de descentralización 2003: transferencias y participación ciudadana. Informe de hallazgos*. Documento Técnico 8. Lima: Agencia para el Desarrollo Internacional de los Estados Unidos y Pro Descentralización.

PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO

2008 *Cifras para la descentralización*. Cuaderno PNUD. Serie Desarrollo Humano 13. Lima: PNUD Perú.

2007 *Plan, presupuesto y proyecto: un aporte para la gestión regional y local*. Cuaderno PNUD. Serie Desarrollo Humano 12. Lima: PNUD Perú.

2006a *Informe sobre desarrollo humano. Perú, 2006. Hacia una descentralización con ciudadanía*. Lima: PNUD Perú.

2006b *Descentralización con ciudadanía en el Perú. Diálogo con actores regionales*. Lima: PNUD Perú-SNV.

PROINVERSIÓN

2007 *Guía de promoción de inversiones descentralizadas*. Lima: Agencia para el Desarrollo Internacional de los Estados Unidos, Pro Descentralización y ProInversión.

REMY, María Isabel

2005 *Los múltiples campos de la participación ciudadana en el Perú: un reconocimiento del terreno y algunas reflexiones*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.

REVESZ, Bruno

2007 «Gobernabilidad democrática, descentralización y desarrollo territorial local y regional». En José Cetraro, Esperanza Castro y Julio Chávez, eds. *Nueva ruralidad y competitividad regional*. Lima: Centro Ideas, pp. 165-201.

RODRÍGUEZ, Enrique

2008 *Balance del proceso peruano de descentralización desde los gobiernos regionales: el caso de Ica*. Lima: Centro de Estudios para el Desarrollo y la Participación, Grupo Propuesta Ciudadana y Escuela para el Desarrollo-Sistema de Facilitación EED-Perú.

2007 «Papel de la participación ciudadana en la descentralización: el caso de la región Ica». Tesis para optar el grado de Magíster en Sociología. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú.

ROSALES, Luis, José Luis CHINGUEL y Darwin SIANCAS

2007 «Convergencia económica y convergencia en desarrollo humano en la macro región norte del Perú. 1995-2005: influencia de la salud, educación y las transferencias a los gobiernos locales». Informe final de investigación breve. Lima: Consorcio de Investigación Económica y Social y Universidad Nacional de Piura.

SANTA CRUZ, Francisco

2007 *La regionalización y el fortalecimiento de las Juntas de Coordinación Interregional*. Cuadernos Descentralistas 21. Lima: Grupo Propuesta Ciudadana.

SECRETARÍA TÉCNICA DE LA ASAMBLEA NACIONAL
DE GOBIERNOS REGIONALES

2007 *Informe final de la Secretaría Técnica*. Propuestas para diferentes sectores. CD-ROM.

TANAKA, Martín

2007 *La participación ciudadana y el sistema representativo*. Lima: Agencia para el Desarrollo Internacional de los Estados Unidos y Pro Descentralización.

TELLO, Mario

2007 *Desarrollo económico local, descentralización y clusters: teoría, evidencia y aplicaciones*. Lima: Consorcio de Investigación Económica y Social.

UGARTE, Mayen

2007 *Descentralización de los sistemas de salud. Experiencia comparada*. Lima: Agencia para el Desarrollo Internacional de los Estados Unidos y Pro Descentralización.

VÁSQUEZ, Tania y Patricia OLIART

2007 *La descentralización educativa 1996-2001*. Serie Colección Mínima 60. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.

VEGA, Jorge

2008 «Análisis del proceso de descentralización fiscal en el Perú». Informe final, proyecto mediano. Lima: Consorcio de Investigación Económica y Social y Pontificia Universidad Católica del Perú.

VEGA-CENTENO, Imelda

2005 *Cultura, identidad y región en Cusco y Apurímac*. Cuadernos Descentralistas 17. Lima: Grupo Propuesta Ciudadana.

ZÁRATE, Patricia y Carolina TRIVELLI

2005 *Encuesta de percepción ciudadana sobre el proceso de descentralización*. Informe final. Lima: Agencia para el Desarrollo Internacional de los Estados Unidos, Pro Descentralización e Instituto de Estudios Peruanos.

CAPÍTULO 4

Economía internacional

Mario D. Tello

Departamento de Economía y Centrum Católica
Pontificia Universidad Católica del Perú

INTRODUCCIÓN

De acuerdo con la página web del Ministerio de Comercio Exterior y Turismo (<www.mincetur.gob.pe>), este ministerio se define de la siguiente forma:

[Es el] agente articulador, organizado, eficiente y generador de confianza en el sector privado, que lidera la acción del Estado en Comercio Exterior, Turismo y Artesanía orientado a: i) optimizar y aprovechar las condiciones de acceso a los mercados internacionales de los bienes y servicios nacionales; ii) promover la competitividad, descentralización, sostenibilidad, sustentabilidad y diversificación de la oferta exportadora, turística y artesanal; iii) promover el posicionamiento internacional de la imagen del Perú en los ámbitos de su competencia. Su capital humano promueve los valores culturales nacionales, así como la cultura exportadora y turística.

Dados estos objetivos de la política exterior del gobierno actual, el objetivo central del presente reporte sobre el balance y agenda en el área de la economía internacional consiste en evaluar los resultados de la acciones (o políticas) directamente relacionadas con la política de comercio exterior de la economía peruana, formuladas por su entidad representativa, el Ministerio de Comercio Exterior y Turismo,¹ tal como han sido

1 Cabe anotar que las políticas del resto de entidades del gobierno también pueden incidir en el comercio exterior.

consideradas y analizadas en las investigaciones realizadas sobre el Perú en el período 2003-2007. A este conjunto de «acciones» se las denomina la «agenda externa» implementada por el gobierno. En contraste, y por fines expositivos, el resto de políticas u acciones del gobierno no directamente relacionadas con las actividades del comercio exterior, se denominan la «agenda interna».

Cabe mencionar que esta división de las acciones (políticas), consideradas en las «agendas externa e interna» se hace solo por fines de exposición. En la realidad, todas las acciones, incluso las que aparentemente no se relacionan con el comercio exterior, inciden directa o indirectamente sobre este comercio y sobre la asignación de recursos, el bienestar y el desarrollo económico de un país.

Por razones de espacio, tiempo y recursos, los aspectos macroeconómicos (y/o monetarios) asociados al comercio exterior no son analizados en el presente reporte. Asimismo, la exposición de la literatura revisada no es crítica de los métodos usados para la obtención de los resultados. La exposición solo describe y enumera dichos resultados. Finalmente, el conjunto de estudios revisados es una muestra seleccionada con la intención de que sea representativa de la diversidad de trabajos publicados durante el período, particularmente de los internacionales.²

Dos resultados evidentes de la literatura del período 2003-2007 que ha sido revisada son, en primer lugar, que la literatura internacional ofrece un mayor nivel de diversificación de temas investigados que aquellos ofrecidos por la literatura nacional. Esta última se ha concentrado fundamentalmente en los impactos económicos (de asignación, de distribución y sobre los grupos de población vulnerables) de los acuerdos comerciales que el Ministerio de Comercio Exterior y Turismo (MINCETUR) está negociando o ha implementado; en especial, el Tratado de Libre Comercio entre el Perú y Estados Unidos (TLC Perú-EE. UU.). En segundo lugar, mientras que la literatura internacional presenta, en su mayoría, evidencia *ex post* de los temas investigados, los estudios de la literatura nacional, a excepción de algunos trabajos, se basan en evidencias *ex ante*, por la concentración de estos en los acuerdos internacionales (cuyos impactos reales se observarán en los próximos años).

2 Así, por ejemplo, la base electrónica de referencias de EconLit registra 62 trabajos resultantes de la búsqueda de los temas de comercio en el Perú en el período 2003-2008, y la de Proquest, 46 trabajos.

El trabajo se divide en dos secciones. La primera presenta el balance de los estudios del período 2003-2008 que han sido revisados. La segunda formula una agenda tentativa derivada de los resultados de estos estudios.

1. BALANCE DE LAS INVESTIGACIONES REALIZADAS Y PUBLICADAS SOBRE EL COMERCIO EXTERIOR DE LA ECONOMÍA PERUANA, 2003-2007

Los estudios revisados se dividen en dos grupos: aquellos que se registran en la literatura internacional y aquellos que forman parte de la literatura nacional. Por la concentración de los estudios nacionales en el tema de los impactos económicos *ex ante* de los acuerdos internacionales negociados por el MINCETUR en el período 2003-2008, en la presente sección se hace uso de una muestra de estudios de resumen que sintetizan la mayoría de los trabajos sobre estos acuerdos, en particular el TLC Perú-EE. UU. Estos son los trabajos de Fairlie (2006, 2005, 2004), Tello (2006), Escobal y Ponce (2007), Escobal (2007) y Mendoza (2007). La mayoría de las referencias citadas por estos autores pueden ser consultadas en dichos trabajos. En el presente documento, por restricciones de espacio, estas referencias no se listan en la sección bibliográfica.

Cabe mencionar que en la selección de la muestra de trabajos revisados en el presente reporte no se han incluido aquellos que son de discusión, descriptivos o de «opinión educada», pero que no cuentan con metodologías teóricas o empíricas que validen los resultados que se listan en las conclusiones de los estudios.³

1.1. EL CONTEXTO DE LOS ESTUDIOS: LA POLÍTICA DE COMERCIO EXTERIOR DEL PERÚ

Esta política se ha basado en dos ejes bien definidos. El primero es el conjunto de negociaciones y acuerdos que el MINCETUR ha implementado

3 Algunos de estos estudios (por ejemplo, el de Sheppard 2003) están incluidos en la lista de referencias.

y continúa implementando⁴ y aquellos de los que el Perú es beneficiario. Entre otros: 1) el acuerdo de libre comercio con la Comunidad Andina y acuerdos de complementación económica con Argentina, Brasil, Cuba, Chile, México, Paraguay y Uruguay. Además, 2) el acuerdo de libre comercio con Estados Unidos, que se implementará a comienzos del 2009; 3) negociaciones en curso con el Mercado Común del Sur (Mercosur), Tailandia, Unión Europea y China; 4) negociaciones y acuerdos de libre comercio culminados con Canadá y Singapur; 5) rondas de negociación de Doha-Qatar de la Organización Mundial de Comercio (OMC) y del Foro de Cooperación Económica Asia-Pacífico (APEC, por sus siglas en inglés); y 6) el sistema generalizado de preferencias Andean Trade Pact Drug Erradication Agreement (ATPDEA), otorgado por Estados Unidos y el sistema correspondiente de la Unión Europea.

El segundo eje de políticas se basa en los planes estratégicos y operativos de exportación publicados en la página web del MINCETUR y en la ejecución de diversos programas llevados a cabo por los organismos centralizados de dicho ministerio, tales como la Comisión de Promoción del Perú para la Exportación y el Turismo (Promperú, <www.promperu.gob.pe>), el Centro de Formación en Turismo (Cenfotur, <www.cenfotur.edu.pe>), la Zona Franca de Tacna (Zofra-Tacna, <www.zofratacna.com.pe>) y el Plan de la Comisión Especial para Supervigilar el Plan Turístico Cultural Perú-Unesco (Plan COPESCO Nacional, <www.mincetur.gob.pe/TURISMO/Plan_Copesco/index.html>).

1.2. BALANCE DE LA MUESTRA DE ESTUDIOS DE LA LITERATURA NACIONAL, 2003-2007

Una breve descripción de la muestra de estudios revisados de la literatura nacional e internacional, conjuntamente con la agenda y/o las políticas sugeridas en los estudios, se presenta en el anexo 1. Lo descrito en el cuadro revela los siguientes aspectos, a manera de balance de los estudios:

- 1) Los trabajos de la literatura nacional en el período 2003-2006 se han concentrado en estimar los impactos económicos, sociales y

4 Morón et al. (2005) resumen las «políticas comerciales» que corresponden a este primer eje de políticas.

sectoriales del TLC Perú-EE. UU. y del proceso de liberalización. Dichos estudios han servido como base de discusión sobre el primer eje de políticas formuladas por el gobierno a través del MINCETUR. Esta concentración en los acuerdos comerciales también sugiere que las investigaciones (incluidas las consultorías) han respondido a las demandas que la política de comercio exterior del Perú requería.

- 2) Esta literatura sobre los impactos de la liberalización y de los acuerdos internacionales (en particular, del TLC Perú-EE. UU.) generó un mayor número de interrogantes y de temas futuros de investigación que el total de resultados o respuestas (con cierto nivel de precisión) sobre los objetivos planteados por los estudios. Más aún, los impactos positivos y negativos de los acuerdos y la liberalización comercial que se estiman en los estudios se explican en gran medida por las herramientas metodológicas aplicadas en ellos. En su mayoría, se trató de modelos computables de equilibrio general estático y dinámico. Estos modelos, por definición, no son herramientas de predicción sino, más bien, de simulación de escenarios de política bajo estructuras teóricas que no necesariamente representan las características estructurales, productivas y del grado de desarrollo existentes en las realidades de las economías que dichos modelos tratan de representar. Por otro lado, estas «estimaciones» son de corte *ex ante*, dado que los efectos reales de los acuerdos se definirán en los próximos años, una vez iniciada su ejecución.
- 3) Todos los estudios revisados plantean que la liberalización y los acuerdos comerciales ofrecen solo oportunidades de negocios que requieren condiciones y políticas internas para aprovechar dichas oportunidades. Estas condiciones varían desde «compensaciones» hacia los sectores y grupos de población que serían afectados hasta la profundización de las reformas estructurales, un mayor grado de provisión de los bienes y servicios públicos, y políticas que generen y protejan la creación de nuevos conocimientos (tales como patentes y derechos de autor), bienes y servicios.
- 4) Tres estudios de la literatura nacional que no abordan los temas de liberalización y acuerdos comerciales son los de León (2007), Loveday y Molina (2006) y Ríos y Rueda (2005). Los dos últimos tratan el tema de migraciones y remesas internacionales, y el primero, el grado de «internacionalización» de las empresas pequeñas y medianas.

Al igual que los estudios dedicados a los temas que han dominado la literatura nacional, estos tres trabajos también enfatizan la necesidad de políticas y de investigaciones orientadas a la agenda interna y a las condiciones económicas del mercado interno.

1.3. BALANCE DE LA MUESTRA DE ESTUDIOS DE LA LITERATURA INTERNACIONAL, 2003-2008

A diferencia de la literatura nacional, el grado de variedad de temas y métodos formulados en los trabajos de la literatura internacional ha sido mucho mayor, y los temas no han estado supeditados a las demandas y preferencias de la política de comercio exterior del gobierno.

Los trabajos de Duran Lima et al. (2007) y Toledo (2004), al igual que los estudios nacionales, usan modelos computables de equilibrio general, y obtienen resultados similares a los estudios nacionales sobre los impactos *ex ante* de los acuerdos comerciales en la economía peruana. Estos autores también enfatizan la necesidad de implementar una agenda y/o políticas internas para obtener los resultados positivos que los acuerdos comerciales podrían brindar.

El resto de trabajos se basan en evidencia *ex post*, a nivel agregado, sectorial y de firmas. El trabajo de Awokuse (2008) encuentra que, en el período 1990-2002, el crecimiento de las importaciones ha desempeñado (al menos estadísticamente) un rol más importante en el crecimiento económico del Perú que el de las exportaciones. El trabajo de Acosta et al. (2006) estima el efecto y la importancia de la infraestructura en el incremento del volumen comercial resultante de la Comunidad Andina. Dollar et al. (2006), usando encuestas (apoyadas por el Banco Mundial) en el nivel de las firmas, encuentran que el «clima de inversión» puede ser mejorado mediante políticas internas, institucionales y de regulación. El trabajo de Plaza y Stromquist (2006), usando datos agregados y sectoriales, muestra que las reformas estructurales, incluidas las comerciales, no han beneficiado al sector agrícola y rural en el período 1987-2000. Finalmente, el trabajo de Webb et al. (2006) describe y analiza los casos de *dumping* y salvaguardas registrados en el Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual (INDECOPI) en el período 1993-2004. En este trabajo se arguye que las decisiones, en los casos de *dumping*, se han

basado en criterios técnicos, mientras que en el caso de las salvaguardas han primado los aspectos políticos.

2. ¿AGENDA EXTERNA O INTERNA EN EL PERÚ?, 2008-2011

Los resultados de los estudios de la literatura nacional e internacional que estiman los impactos (*ex ante*) económicos y sociales de los acuerdos preferenciales comerciales (particularmente, el TLC Perú-EE. UU.) y que se basan en los modelos computables de equilibrio general no proveen suficiente información para una evaluación del primer grupo de políticas formuladas por el gobierno a través del MINCETUR. Como se recuerda, este grupo de políticas tiene como objetivo «optimizar y aprovechar las condiciones de acceso a los mercados internacionales de los bienes y servicios nacionales». Esta tesis se explica por:

- 1) El hecho de que la mayoría de acuerdos negociados o terminados están en una fase inicial de implementación, cuyos efectos o frutos se observarán en los siguientes años.
- 2) El hecho de que las ganancias en el acceso a los mercados que brindarán estos acuerdos, en particular a través de reducciones arancelarias, son y serán marginales y pequeñas comparadas con la reducción generalizada de los aranceles realizada desde 1994 por los principales socios comerciales del Perú, originada por los acuerdos multilaterales y el sistema generalizado de preferencias, y por el incremento sustantivo de las restricciones no arancelarias (Tello 2008a, 2008b; Tello y Tello-Trillo 2008). Los acuerdos negociados o por negociar no contemplan reducciones significativas de este segundo tipo de restricciones.
- 3) El hecho de que los estudios que estiman los impactos *ex ante* no han considerado de forma simultánea otras medidas, intervenciones de política que pueden contribuir, compensar o limitar el efecto de los acuerdos comerciales.

Como consecuencia de los resultados de este grupo de estudios, no resulta extraño que la mayoría de ellos enfatice la agenda interna como aquella que requiere ser desarrollada en los siguientes años. El supuesto implícito en estos estudios es que la secuencia de las políticas, primero la «externa» y luego la «interna», es la adecuada para promover el desarrollo

económico y de comercio exterior en una economía como la peruana. Resulta evidente que el desarrollo económico y de cualquier sector o área geográfica de una economía depende de una serie de factores (económicos, políticos, sociales, institucionales y de comportamiento de los agentes) que se conjugan y, en muchos casos, actúan simultáneamente. Esto indica que la distinción entre la agenda y la política interna y externa es solo teórica. Los agentes reaccionan tanto a las políticas externas como a las internas, y sobre esta base toman sus decisiones.

Desde esta perspectiva, se requiere realizar investigaciones que prioricen la evidencia *ex post* y en las cuales se analicen y evalúen de forma simultánea ambos grupos de políticas. A partir de dicho análisis y con métodos adecuados, se deben distinguir los efectos de ambos tipos de política. El trabajo de Acosta et al. (2006) es un ejemplo de este tipo de estudios. Tello (2008c) resume la literatura internacional para este grupo de estudios y provee un análisis exploratorio en 31 de países de América Latina y el Caribe sobre la evidencia *ex post* de los factores internos y externos que han incidido sobre los flujos de bienes, inversión y crecimiento económico de los países en el período 1962-2005.

Un segundo aspecto que también se deriva de la revisión de la literatura nacional es el hecho de que gran parte de las investigaciones realizadas han sido originadas por la demanda del gobierno y de las entidades internacionales que promueven el proceso de liberalización y globalización de las economías en desarrollo. Si bien estos estudios han contribuido a la discusión sobre los impactos de los acuerdos internacionales, también se requieren investigaciones que los complementen y que tengan como objetivo el abrir y expandir el abanico de temas y de opciones de políticas que los diferentes niveles de gobierno vienen implementando. Ejemplos de los temas revisados en el presente trabajo, aunque no los únicos, son los estudios sobre migraciones, la internacionalización de las empresas, el clima de inversión, la defensa comercial y la propiedad intelectual. Otro grupo de temas que se requiere trabajar son aquellos relacionados con el segundo eje de políticas, cuyo objetivo es «el de promover la competitividad y diversificación de la oferta exportadora, turística y artesanal».

La competitividad, en su correlato teórico de la productividad (Tello 1997), es un tema que, por la disponibilidad de estadísticas en el nivel de las firmas en diversos países en desarrollo, ha sido abordado reciente y extensamente en la literatura internacional. Esta literatura se concentra

en: 1) las medidas y determinantes de la productividad de los diversos sectores productivos; 2) los efectos de esta sobre la economía; y 3) el papel del sector privado y el gobierno para incrementarla sostenidamente. Trabajos que ofrecen resúmenes son los de Foster et al. (2001), Katayama et al. (2006) y un estudio aplicado es el de Lewis (2004). La agenda para la competitividad (productividad) ha sido propuesta como clave para el aprovechamiento de las oportunidades que brinda el proceso de globalización (Aráoz 2008).

Un tercer aspecto que se deriva de la literatura revisada y de aquella sobre la productividad es la urgente necesidad de reconstruir, recopilar y generar bases estadísticas de información priorizando aquellas a nivel de firmas, sectores y áreas geográficas (del interior) del Perú. Estas bases de datos permitirán contar con una gama de investigaciones que analicen en detalle y a través del tiempo los efectos de las políticas «internas» y «externas» implementadas tanto por los diferentes niveles de gobierno como por las empresas e instituciones del sector privado. Para ello, también se requiere un apoyo recíproco entre los institutos, los centros y las unidades universitarias de investigación, por un lado, y las entidades públicas responsables de la elaboración de las estadísticas nacionales, por el otro. Se requiere que bases estadísticas generadas o utilizadas en las investigaciones, al término de estas, estén disponibles en los portales electrónicos de las entidades involucradas en las investigaciones para que sigan siendo insumos para posteriores investigaciones.

Finalmente, por la diversidad de: 1) factores internos y externos, 2) áreas temáticas relacionadas con el comercio exterior, 3) unidades de análisis: sectores, productos, firmas y áreas territoriales, así como por la distinción de acciones e intervenciones del sector público y el sector privado, se sugiere implementar estudios en forma de «cadenas de investigación» que integren y coordinen los múltiples aspectos y aristas derivadas de los temas elegidos. Así, por ejemplo, sobre el impacto económico, social y ambiental de un sector productivo de exportación (por ejemplo, el minero) en la economía, se requiere integrar estudios que aborden los impactos sobre el resto de sectores de la economía, el desarrollo industrial ligado a dicho sector productivo, el medio ambiente, el nivel de vida de las familias que residen en las áreas de producción, el desarrollo económico local en las áreas involucradas, así como analizar el rol de las instituciones públicas y privadas que limitan o promueven el desarrollo de dichos sectores.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

1. Internacionales

- ACOSTA ROJAS, Gina E., Germán CALFAT y Renato G. FLORES
2006 «Trade and Infrastructure in the Andean Community». *CEPAL Review* 90, diciembre, pp. 43-58.
- AWOKUSE, Titus O.
2008 «Trade Openness and Economic Growth: Is Growth Export-Led or Import-Led?». *Applied Economics*, vol. 40, n.º 1-3, enero-febrero, pp. 161-173.
- BORDO, G.
2006. «Using Survey Data to Assess the Distributional Effects of Trade Policy». *Journal of International Economics*, vol. 70, pp. 140-160.
- DOLLAR, David, Mary HALLWARD-DRIEMEIER y Taye MENGISTAE
2006 «Investment Climate and International Integration». *World Development*, vol. 34, n.º 9, setiembre, pp. 1498-1516.
- DURAN LIMA, José E., Carlos J. DE MIGUEL y Andrés SCHUSCHNY
2007 «Trade Agreements by Colombia, Ecuador and Peru with the United States: Effects on Trade, Production and Welfare». *CEPAL Review* 91, abril, pp. 67-93.
- FOSTER, F., J. HALTIWANGER y C. KRIZAN
2001 «Aggregate Productivity Growth: Lessons from Microeconomic Evidence». En Edward Dean, Michael Harper y Charles Hulten, eds. *New Developments in Productivity Analysis*. Chicago: University of Chicago Press, pp. 303-372.
- KATAYAMA, H., S. LU y J. TYBOUT
2006 «Firm-level Productivity Studies: Illusions and a Solution». Versión actualizada disponible en <<http://econ.la.psu.edu/~jtybout/tyboutj.html>>. Versión previa como NBER Working Paper 9617.
- LEWIS, W.
2004 *The Power of Productivity: Wealth, Poverty, and the Threat to Global Stability*. Chicago: University of Chicago Press.
- MELITZ, Marc
2003 «The Impact of Trade on Intra-Industry Reallocations and Aggregate Industry Productivity». *Econometrica*, vol. 71, n.º 6, pp. 1695-1725.

PLAZA, Orlando y Nelly STROMQUIST

2006 «Consequences of Structural Adjustment on Economic and Social Domains: Two Decades in the Life of Peru». *Annals of the American Academy of Political and Social Science*, vol. 606, julio, pp. 95-115.

SHEPPARD, H.

2003 «The Andean Trade Preference Act, Past Accomplishments and Past Circumstances Warrant Its Immediate Renewal and Expansion». *The George Washington International Law Review*, vol. 34, n.º 4, pp. 743-788.

TOLEDO, Hugo

2004 «FTAA, Output Adjustments, and Income Redistribution in a Small Open Economy: The Case of Peru». *Journal of Economic Development*, vol. 29, n.º 1, junio, pp. 109-122.

WEBB, Richard, Josefina CAMMINATI y Raúl THORNE

2006 «Antidumping Mechanisms and Safeguards in Peru». En M. Finger y J. Noguez, eds. *Safeguards and Antidumping in Latin American Trade Liberalization: Fighting Fire with Fire*. Washington, D. C., Houndmills y Nueva York: Banco Mundial y Palgrave Macmillan, pp. 247-278.

2. Nacionales

ARÁOZ, M.

2008 «Propuesta del Ministerio de Comercio Exterior y Turismo». Lima. Documento no publicado.

CARAZAS, Pedro, César GALA y Gonzalo RAMÍREZ

2006 *Potencial Económico de la integración entre América Latina y el Este Asiático*. Documento de Discusión. Lima: Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico.

ESCOBAL, J.

2007 «La agricultura frente al TLC. ¿Oportunidad o maldición?». Informe de investigación. Proyecto mediano. Documento no publicado. Lima: Consorcio de Investigación Económica y Social y Grupo de Análisis para el Desarrollo.

- 2006 «Globalización económica y agricultura: balance de una década de estudios». En Javier Iguíñiz, Javier Escobal y Carlos Iván Degregori, eds. *Perú: el problema agrario en debate. SEPIA XI*. Lima: SEPIA, pp. 209-268.
- ESCOBAL, J. y C. PONCE
2007 «Liberalización comercial, tratados de libre comercio y pobreza rural». Lima: Grupo de Análisis para el Desarrollo y Consorcio de Investigación Económica y Social.
- ESCOBAL, J. y R. SALCEDO
2004 «La cadena algodón-textil: desafíos frente al TLC con los Estados Unidos». Documento preparado para el Ministerio de Industrias, Turismo, Integración y Negociaciones Comerciales Internacionales. Lima. Documento no publicado.
- FAIRLIE, Alan
2005 *Costos y beneficios del TLC con los Estados Unidos*. Latin American Trade Network y Fundación Ebert.
2004 *El TLC en debate*. Latin American Trade Network y Fundación Ebert.
- FAIRLIE, Alan (ed.)
2006 *Países andinos frente al TLC y la Comunidad Sudamericana de Naciones*. Latin American Trade Network y Fundación Ebert.
- FAIRLIE, A., G. CUADRA y D. FLORIÁN
2004 «Escenarios de integración del Perú en la economía mundial: un enfoque de equilibrio general computable». Fundación Friedrich Ebert, Latin American Trade Network y Consorcio de Investigación Económica y Social.
- FAIRLIE, A., S. QUEIJA DE LA SOTA y M. RASMUSSEN
2006 *Tratado de Libre Comercio Perú-EE. UU.: un balance crítico*. Latin American Trade Network y Centro de Investigaciones Sociológicas, Económicas, Políticas y Antropológicas de la Pontificia Universidad Católica del Perú.
- GONZÁLEZ VIGIL, Fernando
2007 *Logros y límites de la integración andina*. Documento de Discusión. Lima: Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico.
- GRUPO DE ANÁLISIS PARA EL DESARROLLO
2006 «Vulnerabilidad de los hogares peruanos ante el TLC». *Análisis y Propuestas*, n.º 10, Lima, pp.1-8.

LEÓN, Juan

2007 «Determinantes del proceso de internacionalización de las PYMES peruanas: caso sector Confecciones». Lima: Consorcio de Investigación Económica y Social. Documento no publicado.

LOVEDAY, J. y O. MOLINA

2006 «Remesas internacionales y bienestar: Una aproximación del caso peruano». Lima: Consorcio de Investigación Económica y Social. Documento no publicado.

MENDOZA, Waldo

2007 «Comercio internacional, crecimiento económico y pobreza en el Perú: una revisión de la literatura». Lima: Departamento de Economía de la PUCP. Documento no publicado.

MORÓN, E., M. BERNEDO, J. CHÁVEZ, A. USATO y D. WINKELRIED

2005 *El Tratado de Libre Comercio con los EE. UU.: una oportunidad para crecer sostenidamente*. Lima: Universidad del Pacífico e Instituto Peruano de Economía.

ORMEÑO, Arturo

2003 *La política arancelaria estadounidense y la dinámica exportadora de la industria peruana de prendas de vestir y confecciones en los años noventa*. Documento de Trabajo. Lima: Estudios Económicos del Banco Central de Reserva.

ORMEÑO, Arturo, y Mauricio DE LA CUBA

2003 *La volatilidad del sector primario exportador: Una aproximación al caso peruano*. Documento de Trabajo. Lima: Estudios Económicos del Banco Central de Reserva del Perú.

RÍOS, J. de los y C. RUEDA

2005 «¿Por qué migran los peruanos al exterior? Un estudio sobre los determinantes económicos y no económicos de los flujos de migración internacional de peruanos entre 1994 y 2003». Lima: Consorcio de Investigación Económica y Social. Documento no publicado.

ROCA, S. (ed.)

2007 *Propiedad intelectual y comercio en el Perú: impacto y agenda pendiente*. Lima: Escuela de Administración de Negocios para Graduados.

TELLO, Mario D.

- 2008a «Barreras no arancelarias y protección externa e interna de los productos transables agropecuarios: el caso del Perú, 2000-2008». Informe final preparado para el proyecto Comercio y Pobreza en Latino-América, COPLA. Documento no publicado.
- 2008b «The Impact of Trade Barriers on Exports: The Case of Peru, 1992-2003». *Journal of Centrum Catedra*, vol. 1, n.º 1, Lima, PUCP, pp. 120-150.
- 2008c «Arreglos preferenciales comerciales, flujos comerciales y crecimiento económico en América Latina y el Caribe». Comisión Económica para América Latina y el Caribe y Universidad de Puerto Rico. Documento no publicado.
- 2006 «Resultados de los estudios técnicos sobre el impacto económico del TLC Perú-EE. UU. para la toma de decisiones». En *Selected Papers on the Peruvian and United States Free Trade Agreement*. Lima: Consorcio de Investigación Económica y Social [CD-ROM].
- 2005 «Estudios del impacto económico ex-ante del Tratado de Libre Comercio entre el Perú y los Estados Unidos». Documento preparado para la conferencia «The U. S.-Andean Free Trade Negotiations: Issues and Prospects», Washington, D. C.: Consorcio de Investigación Económica y Social, Center for Latin American Issues y George Washington University, 19 de octubre.
- 1997 «Productividad, eficiencia, competitividad y el estándar de vida de una economía». En *Peru: la economía de fin de siglo*. Lima: Mercados Consultora y Publicaciones S. A., pp. 40-50.

TELLO, Mario D. y C. J. TELLO-TRILLO

- 2008 «Barreras comerciales y su impacto en las exportaciones peruanas, 1992-2002». En proceso de publicación en *Revista de Economía*, PUCP, Lima.

VASI, Alonso y Juan GARCÍA CARPIO

- 2006 «Peru-Impact Analysis of Trade Liberalization on Poverty and Inequality». En R. Vos, ed. *Who Gains from Free Trade? Export-Led Growth, Inequality and Poverty in Latin America*. Routledge Studies in Development Economics 50. Londres y Nueva York: Routledge, Taylor and Francis, pp. 329-360.

ANEXO 1

Resúmenes de los estudios sobre los aspectos internacionales del desarrollo económico del Perú, 1997-2007

N.º	Autor (Año)	Descripción del estudio	Formulación de política y/o agenda	
			Externa	Interna
I. Nacionales				
1	León (2007)	Sobre la base de una encuesta a 794 empresas de más de 9 trabajadores e ingresos menores de 850 UIT y especificaciones de variables dependientes binarias, el autor muestra que: 1) las empresas de confecciones con diez a doscientos trabajadores exportan esporádica e indirectamente, con poca diversificación de productos y de países de destino; 2) la probabilidad de que empresas pequeñas exporten depende del tamaño de la empresa, del nivel de educación superior universitaria alcanzado por la persona que dirige la empresa y de la experiencia empresarial adquirida en el mercado doméstico; y 3) que la proporción de la producción total sea destinada al mercado externo depende del tamaño de la empresa, la experiencia exportadora acumulada, y si la gestión de la empresa está en poder de los miembros de la familia propietaria.		Factores domésticos como el tamaño de la empresa, el nivel educativo de la gerencia, la gestión no familiar de la firma y la experiencia en la producción local incrementan la probabilidad de que la producción esté dirigida hacia el sector externo.

Continúa

Continuación		Descripción del estudio	Formulación de política y/o agenda	
			Externa	Interna
I. Nacionales				
N.º	Autor (Año)			
2	Escobal (2007)	Se revisan 17 estudios sobre el impacto del TLC Perú-EE. UU. sobre el sector agrícola y se estima, sobre la base del modelo de simulación de Bordo (2006), el impacto de dicho acuerdo sobre el sector rural y agrícola del Perú. El resultado es que gana la población de las áreas urbanas y pierde la de las áreas rurales.		Para evitar las pérdidas que podría ocasionar el TLC Perú-EE. UU. y aprovechar las oportunidades que este tratado brinda, se requieren políticas internas que incrementen las capacidades del sector rural agrícola, y que provean los bienes y servicios públicos que el sector requiere.
3	Escobal y Ponce (2007), Mendoza (2007), Vasi y García Carpio (2006)	Los dos primeros autores presentan un balance de las investigaciones nacionales e internacionales sobre los impactos que una apertura comercial tiene en el bienestar de la población rural; en particular, sobre las actividades agrícolas y no agrícolas (este balance incluye el trabajo de Vasi y García Carpio 2006). También se presenta una discusión de las políticas que deberían acompañar el proceso de liberalización para evitar que se consoliden procesos de exclusión, en los cuales solo unos pocos en el medio rural terminarían aprovechando los beneficios que la apertura comercial generaría. Sobre la base de	El énfasis de la agenda que sugiere Mendoza reside en estimar la relación entre apertura comercial y crecimiento económico, dado que si la economía crece, por los resultados sólidos encontrados en la literatura, la pobreza se reduce significativamente.	El estudio de los dos primeros autores destaca los ejes estratégicos de una agenda complementaria, que tome en cuenta la inversión en infraestructura y políticas de innovación, de educación y capacitación, de regulación y de desarrollo institucional, para que el sector rural aproveche las oportunidades de mercado que el proceso de liberalización y los acuerdos preferenciales podrían generar.

4	Loveday-Molina (2006)	<p>más de 250 trabajos internacionales, los resultados muestran que los impactos de la liberalización comercial sobre la pobreza son bastante heterogéneos. Los resultados de los estudios de la literatura nacional, basados en modelos computables de equilibrio general —que evalúan los impactos <i>ex ante</i> de los acuerdos— indican que en el corto plazo los efectos son negativos para el sector rural. Mendoza, por otro lado, revisa similares trabajos y concluye que las relaciones entre apertura, crecimiento económico y pobreza no son claras. Los primeros dos autores, sin embargo, sostienen que la evidencia confirma que, en el largo plazo, los impactos del proceso de la liberalización comercial sobre el crecimiento (y la pobreza) son positivos. En contraste, el segundo autor sostiene que la evidencia de los impactos del comercio sobre el crecimiento económico y, por ende, sobre la pobreza no es concluyente aún en el largo plazo.</p>		
		<p>El trabajo explora las características de las familias que reciben remesas en el Perú y el impacto de estas sobre la distribución del ingreso y los niveles de gasto en educación y salud de las</p>		<p>Tres áreas en las que el Estado puede contribuir a que se incremente la recepción de remesas de las familias pobres son: 1) reducir los costos de transacción y facilitar el envío de remesas; 2) canalizar el uso productivo de las remesas a través de la capacitación en actividades empresariales y los</p>

Continúa

Continuación		Descripción del estudio	Formulación de política y/o agenda	
			Externa	Interna
N.º	Autor (Año)			
I. Nacionales				
4	Loveday-Molina (2006)	<p>familias. Basados en diversas fuentes (Banco Central de Reserva, Banco Interamericano de Desarrollo, Instituto Nacional de Estadística e Informática-Encuesta Nacional de Hogares 2003 y modelos <i>probit</i>), los resultados más relevantes del estudio son, entre otros, los siguientes: 1) se estima que el 10% de la población del Perú reside fuera del país; 2) la migración creció vertiginosamente a fines de la década de 1990; 3) el promedio de remesas anuales es de S/. 4.200 y las familias que las reciben son en su mayoría no consideradas en situación de pobreza y residen en Lima y en la costa norte del país; 4) ingreso per cápita, activos de las familias y vínculos familiares afectan la probabilidad de recibir remesas del exterior; 5) cuando las familias en pobreza extrema acceden a las remesas, estas constituyen 19% de sus ingresos, en contraste con el 11% en las familias pobres y 14% del resto de familias; 6) las remesas son uno de los factores que inciden en los gastos en educación y salud de las familias que las reciben.</p>		<p>aspectos legales que estas involucran, así como en la entrega de información sobre las oportunidades de inversión; 3) tratar de involucrar al migrante con su comunidad de origen (falta conocer las características de las familias que envían las remesas y ahondar en los efectos de ellas).</p>

5	Escobar (2006)	<p>El autor revisa la literatura nacional e internacional sobre la relación entre el proceso de liberalización y el sector agrario y rural del período 2001-2005. Los estudios plantean más líneas de investigación que respuestas sobre estas relaciones. Entre los temas que destaca el autor están los siguientes: 1) la relación entre los precios internacionales y los precios de los productores agrícolas. Esta, al parecer, no es clara, y ha evolucionado de forma diferente. 2) La relación entre la liberalización y el tipo de cambio real. Al parecer, la primera aprecia el tipo de cambio. 3) La importancia de los costos de transporte, que reducen los efectos de la liberalización. 4) El incremento de las migraciones y sus relaciones con la población rural. 5) La importancia de promover la biodiversidad. El autor reitera, además, sus conclusiones de los trabajos 2 y 3 del presente cuadro.</p>		<p>El autor reitera las conclusiones de los trabajos 2 y 3 reseñados en este cuadro sobre la necesidad de impulsar la agenda interna para aprovechar las oportunidades que brinda el proceso de apertura comercial. Destaca, además de investigar una serie de temas, entre otros: la multifuncionalidad de la agricultura, incluidos los efectos sobre el medio ambiente y la preservación de los recursos naturales; los cambios de los patrones de consumo; los cambios en los sistemas de comercialización y el rol de los supermercados; el rol de la internacionalización de los estándares y normas técnicas; el desarrollo de la institucionalidad; énfasis en las barreras no arancelarias incluidas las fito- y zoonositarias; y el rol del «comercio justo» y su impacto en la agricultura, así como en las negociaciones en la OMC.</p>
6	Fairlie, ed. (2006), Fairlie (2005, 2004), Fairlie	<p>La evaluación de los impactos <i>ex ante</i> del Tratado «ampliado» de Libre Comercio entre el Perú y Estados Unidos es el tema que ha tenido mayor preponderancia en las investigaciones sobre el comercio exterior en el período 2004-2006. Los trabajos resúmenes de</p>		<p>Mientras que los estudios de Fairlie y asociados se concentran en las deficiencias de los resultados del texto final del TLC Perú-EE. UU. en los diversos temas y la necesidad de «compensar» a los agentes que podrían ser afectados por el</p>

Continúa

Continuación		Descripción del estudio	Formulación de política y/o agenda	
			Externa	Interna
I. Nacionales				
N.º	Autor (Año)			
6	et al. (2006), Tello (2006), Morón (2005)	<p>los autores de este ítem sintetizan los principales resultados de más de 30 estudios que, en su mayoría, utilizan los modelos computables de equilibrio general —en particular, el modelo Global Trade Analysis Project (GTAP)—, estáticos y dinámicos. Los resultados de los modelos estáticos, en general, indican que los impactos <i>ex ante</i> de las reducciones bilaterales de los aranceles del TLC Perú-EE. UU. sobre el PBI real y el bienestar son pequeños. Estos efectos se incrementan notablemente cuando se asume que el incremento del comercio promueve la inversión, la productividad o cuando existen economías de escala en el nivel de las firmas. Los impactos de los modelos estáticos sobre el sector rural y agrícola son, en su mayoría, negativos o no significativos. Los estudios del tema de la propiedad intelectual en la industria farmacéutica sugieren que los efectos del TLC Perú-EE. UU. consisten en incrementar los precios de los medicamentos y limitar el acceso a los medicamentos de menor precio.</p>		<p>acuerdo, el resto de autores enfatiza el hecho de que el tratado brinda oportunidades de negocios, y que su aprovechamiento requiere intervenciones, políticas y programas que corresponden a la agenda interna.</p>

7	Ríos y Rueda (2005)	<p>Mediante el uso de la ecuación de gravedad para el período 1994-2001, los autores estiman la incidencia de un grupo de factores sobre las migraciones internacionales del Perú, que representaban aproximadamente 5% de la población del período de análisis. Entre los factores que incidieron estadísticamente en los flujos migratorios se encuentran las diferencias de Producto Bruto Nacional per cápita entre países, la desigualdad de los ingresos, la proximidad cultural y los acuerdos migratorios de libre movilidad de personas con el país de destino.</p>		<p>Se propone como parte de la agenda el investigar el impacto de las migraciones, así como las interrelaciones entre el desempeño económico interno, la distribución de ingresos y las migraciones.</p>
8	Roca, ed. (2007)	<p>Este trabajo presenta 20 artículos sobre el tema de la propiedad intelectual en el Perú en relación con el comercio exterior. Los artículos se dividen en cuatro partes. La primera aborda el tema de la propiedad intelectual en los tratados de libre comercio. La segunda analiza los impactos económicos e institucionales de los temas negociados sobre propiedad intelectual en el TLC Perú-EE. UU. La tercera parte formula la agenda pendiente en el tema de propiedad intelectual, y la última relaciona los derechos de propiedad intelectual y los de libre competencia. El resultado</p>		<p>Entre los temas sugeridos en la agenda pendiente en el área de propiedad intelectual y formulados en el trabajo destacan: 1) el desarrollo y explotación de patentes; 2) la introducción de mecanismos de protección del folclor en las negociaciones de la OMC; 3) mecanismos para proteger la biodiversidad y los conocimientos tradicionales; y 4) explotación de los derechos de autor a través de licencias.</p>

Continúa

Continuación		N.º	Autor (Año)	Descripción del estudio	Formulación de política y/o agenda	
					Externa	Interna
I. Nacionales						
8	Roca, ed. (2007)	común a estos trabajos y en relación con el comercio es que los impactos <i>ex ante</i> del TLC Perú-EE. UU. en el área de la propiedad intelectual no son positivos por su incidencia en los precios, los ingresos y la salud de la población de menores ingresos.				
II. Internacionales						
1	Awokuse (2008)	El trabajo estima la relación entre crecimiento económico y las exportaciones e importaciones de Perú, Colombia y Argentina, y concluye que el crecimiento de las importaciones incidió más que el de las exportaciones en el crecimiento de dichos países, y para el caso del Perú, en el periodo 1990-2002.			La apertura comercial que incrementa el volumen de importaciones puede acelerar el crecimiento a través de la transferencia tecnológica y de conocimientos, que contribuye al incremento de la productividad de las firmas.	
2	Duran et al. (2007), Toledo (2004)	Usando el modelo GTAP de equilibrio general computable, el primer grupo de autores evalúa los impactos de sendos tratados de libre comercio bilaterales, en distinto estado de negociación, de Colombia, Ecuador y Perú con Estados				Ambos trabajos muestran que estos tratados, por sí solos, no pueden desencadenar un proceso sostenido de desarrollo, pero tienen un potencial que puede ser bien aprovechado por una activa política económica

<p>Acosta et al. (2006)</p>	<p>Unidos. Ante la inminente expiración de la Ley de Promoción de Preferencias Arancelarias Andinas y Erradicación de Drogas, se proyectaron varios escenarios: liberalización completa, liberalización con exclusión de productos sensibles y no suscripción de tratados. De firmarse los acuerdos, se registraría un aumento generalizado del comercio entre los países negociadores, en detrimento de sus socios andinos. Los efectos en el bienestar solo beneficiarían a Estados Unidos y Perú; en cambio, son claramente positivos para todos si se considera la acumulación de capital. El segundo autor también utiliza un modelo de equilibrio general computable de menor número de sectores y con factores específicos, y analiza los impactos de la liberalización comercial en el contexto del área de libre comercio de América. Concluye que los ingresos y la producción del sector agrícola y de servicios del Perú decrecerían.</p>		<p>y social (que considere el fortalecimiento institucional, el fomento de la competitividad, el mejoramiento de la infraestructura, la formación de recursos humanos y la protección del medio ambiente y los recursos naturales, la inversión en tecnología, y la desregulación financiera).</p>
<p>3</p>	<p>El artículo examina el papel fundamental de la infraestructura en las modalidades de comercio de la Comunidad Andina (CAN), utilizando tres modelos de gravedad (con regresiones de corte transversal de países</p>		<p>El mejoramiento de la infraestructura no solo debe considerarse como un mecanismo para aumentar el comercio en el marco de la cooperación funcional entre las economías</p>

Continúa

Continuación		N.º	Autor (Año)	Descripción del estudio	Formulación de política y/o agenda	
					Externa	Interna
II. Internacionales						
3	Acosta et al. (2006)	de la CAN por cada año del período 1985-1995). El primero destaca la importancia de los acuerdos de comercio preferencial y de la proximidad geográfica. Los otros dos también abarcan ambos aspectos, pero se centran en la inclusión de la infraestructura en la ecuación de gravedad y comprueban que esta contribuye a reducir la «distancia» (entendida como los costos del transporte) entre las partes. Con los nuevos acuerdos comerciales, pierden importancia las fronteras y los acuerdos anteriores; el comercio será prácticamente libre y las corrientes bilaterales se definirán por los costos y la competitividad. Sin embargo, esto solo se logrará mejorando la infraestructura en todas las etapas de la cadena de producción y distribución.		sudamericanas sino también como un importante factor de desarrollo que permitirá que la región en su conjunto sea más competitiva y, a la vez, un socio atractivo para lugares más distantes.		
4	Dollar et al. (2006)	Basados en una encuesta del Banco Mundial sobre el clima de inversión en el nivel de las firmas de diversos sectores y provincias (del 2002) del Perú, China, Honduras, Brasil, Bangladesh, Pakistán, India y Nicaragua, y usando el modelo de comercio		Mejoras en el clima de inversión a través de políticas institucionales y regulatorias adecuadas.		

5	Plaza y Stromquist (2006)	<p>intraindustrial de Melitz (2003), los autores estiman dos modelos <i>probit</i> sobre los determinantes de la probabilidad de que las firmas se integren internacionalmente (a través de las actividades de exportación y el establecimiento de firmas extranjeras). Encuentran que el clima de inversión (definido como la política institucional y el ambiente de regulación en el que las firmas realizan sus actividades, los cuales influyen la conexión entre el grado de integración internacional y los efectos que se esperan de ella), reflejado en bajos tiempos de los trámites aduaneros, confiable infraestructura y servicios financieros adecuados, incrementa la probabilidad de que las firmas domésticas exporten y de que las más productivas se expandan y se diversifiquen, y que se atraiga a las firmas extranjeras.</p>			<p>Las mejoras en las condiciones de los pequeños agricultores del sector rural no radican en la integración entre estos y los mercados internacionales (a través de políticas de liberalización comercial) sino, más bien, en mejorar las condiciones en que este sector y los de subsistencia se integran a los</p>
---	---------------------------	---	--	--	---

Continúa

Continuación		Descripción del estudio	Formulación de política y/o agenda	
			Externa	Interna
II. Internacionales				
N.º	Autor (Año)			
5	Plaza y Strom-quist (2006)	agrícola rural de pequeños agricultores ha sido pobre (por ejemplo, precios relativos agrícolas en decrecimiento, disminución en la participación del ingreso del sector agrícola, incremento del consumo de autosubsistencia y crecimiento en la vulnerabilidad alimenticia y la malnutrición infantil), y que las reformas estructurales no han incidido notoria y positivamente en ellos.		mercados (internos). Se requiere, asimismo, de un entendimiento de cómo funcionan los procesos de producción rural.
6	Webb et al. (2006)	En el trabajo se revisa la experiencia de 81 casos de <i>dumping</i> y 2 de salvaguardias (en confecciones de China) registrados por INDECOPI en el período 1993-2004: 57 de estos fueron investigados y en 27 de ellos se impusieron medidas <i>antidumping</i> . La experiencia muestra que el INDECOPI claramente ha diferenciado los casos de competencia desleal y <i>dumping</i> de los de daño y salvaguardias. Por otro lado, los criterios aplicados fueron técnicos para el primer grupo de casos y políticos para el segundo.	El trabajo recomienda supervisión y monitoreo institucional por parte de la OMC.	

CAPÍTULO 5

Educación

Ricardo Cuenca
Instituto de Estudios Peruanos

INTRODUCCIÓN¹

Entre los años 2004 y 2007, el contexto educativo estuvo caracterizado por la intención de construir políticas educativas de manera participativa, la consolidación de los indicadores de eficiencia interna del sistema y los cambios en la gestión del sistema educativo.

Según la Unidad de Estadística Educativa del Ministerio de Educación (2006), el Perú tiene uno de los mayores niveles de cobertura de educación preescolar (3 a 5 años) de América Latina. La matrícula en primaria alcanza porcentajes por encima de 97% y, en una tendencia creciente, acceden a la secundaria cada vez más jóvenes, con lo que se llega a registrar hasta 87%. Asimismo, la permanencia y la promoción son logros cuantitativos importantes. La deserción en primaria alcanza solo 3,9%, y el porcentaje de culminación es de 72,5%; de este total, 91% de los estudiantes transitan al nivel de secundaria.

No obstante, y a pesar de los esfuerzos realizados, persisten serios problemas de calidad y equidad, que se traducen en bajos rendimientos estudiantiles y una marcada inequidad educativa.

La última Evaluación Nacional 2004 muestra que el nivel alcanzado por los estudiantes peruanos es francamente preocupante y, lo que es peor, no ha mejorado respecto al nivel registrado en las evaluaciones anteriores de 1996, 1998 y 2001. Mirando lo que sucede al finalizar la primaria, encontramos

1 Este trabajo contó con la colaboración de Lars Stojnic. No obstante, las omisiones en el documento son de mi entera responsabilidad.

que solo 12,1% de los estudiantes logran los aprendizajes esperados en comprensión de textos y 9,6% en matemática; es decir, alrededor de 90% de los estudiantes ingresan a la secundaria con conocimientos insuficientes. Así, al terminar la secundaria, los resultados son aun peores: 9,8% de alumnos alcanzan lo esperado en comprensión de textos y 2,9% en matemática (Unidad de Medición de la Calidad del Ministerio de Educación 2005).

Los resultados demuestran que, además de un problema de calidad, la educación peruana mantiene una inaceptable inequidad. Los estudiantes provenientes de niveles socioeconómicos más desfavorecidos mostraron resultados más bajos en los aprendizajes evaluados (Unidad de Medición de la Calidad del Ministerio de Educación 2005). Esto no hace sino confirmar con números la profunda inequidad existente en las escuelas públicas del país que Bello y Villarán (2004) reportan.

Por otro lado, el actual gobierno ha colocado en la agenda de discusión tres temas: la cuestión docente (capacitación y carrera pública), la alfabetización y la descentralización educativa (Tovar 2007).

Esta realidad educativa es el contexto en el que se desarrollaron 80 investigaciones, de las cuales 10 fueron financiadas por el Consorcio de Investigación Económica y Social (CIES), y el resto, por varias de sus instituciones asociadas. Junto con las investigaciones realizadas, existe en la literatura sobre la educación un conjunto importante de balances, diagnósticos y ensayos teóricos que han tenido una doble función. Por un lado, han servido como «difusores» de las investigaciones realizadas y, por otro, como ideas de base para el desarrollo de nuevos estudios.

Este informe de balance recoge la investigación realizada sobre educación entre los años 2004 y 2007; se ha registrado la mayor cantidad de investigaciones a las que se ha tenido acceso. Sin embargo, ello no significa que lo revisado sea toda la producción académica existente. Se consignaron investigaciones que solo estuviesen publicadas, ya sea en medios impresos o virtuales, o cuyos informes finales de investigación estuvieran en proceso de publicación.

Metodológicamente, se procedió a registrar las investigaciones realizadas y/o publicadas en el período del balance en fichas en las que se consignaba la información básica (autores, instituciones, objetivos y preguntas de investigación, metodología, resultados, etcétera). Sobre la base de la información recogida, se organizaron categorías o ejes temáticos de investigación. Finalmente, se sistematizó la agenda sobre la base de los documentos de balance y agenda educativa de Escobal e Iguíñiz (2000), Iguíñiz y Barrantes

(2004), Benavides y Rodríguez (2006), Anderson y León (2006) y Dirección de Investigación, Supervisión y Documentación Educativa (2007).

La investigación educativa registrada es diversa y la manera como se la ha organizado constituye una de las muchas formas posibles. Finalmente, el balance es un registro analítico de la producción académica y no una evaluación de la calidad de dichas investigaciones.

El documento está organizado en dos secciones. En la primera de ellas se registran las investigaciones elaboradas en el lapso que cubre el balance. En la segunda sección se propone una agenda de investigación.

Quiero agradecer a mis colegas del área de Educación del Instituto de Estudios Peruanos por las conversaciones sostenidas. Del mismo modo, a Roxana Barrantes, con quien intercambiamos las ideas iniciales sobre el balance. Finalmente, un agradecimiento especial a Lars Stojnic por su valiosa asistencia y ordenado trabajo.

Este balance, que tiene como objetivo orientar el esfuerzo de investigación del CIES durante los próximos años, quiere ser también una invitación a continuar construyendo conocimiento educativo para mejorar nuestra educación y para conseguir mejores decisiones de política educativa.

1. BALANCE

El balance está organizado en dos subcapítulos. El primero presenta las investigaciones sobre la base de tres categorías de análisis generales: temas de investigación (eje temático), fines de investigación (eje teleológico) y métodos utilizados (eje metodológico). En el segundo subcapítulo se registran las investigaciones organizadas por temas específicos, para lo cual se han creado cuatro categorías de análisis: calidad y equidad educativa, descentralización, cuestión docente y equidad de género. Es inevitable que dentro de cada una de ellas existan, a su vez, diversas dimensiones de análisis.

1.1. ASPECTOS GENERALES

1.1.1. Eje temático

Las investigaciones realizadas en el período del balance han recogido en buena medida la propuesta de agenda presentada por Iguíñiz y Barrantes

(2004), en lo que se refiere a información sobre los rendimientos estudiantiles, el efecto de las condiciones socioeconómicas de los estudiantes, el costo de la educación y la descentralización educativa. En la mayoría de las investigaciones realizadas entre los años 2004 y 2007, se ha hecho un esfuerzo por desarrollar los temas mencionados desde una orientación explicativa. Cabe destacar que las diez investigaciones sobre educación auspiciadas por el CIES han sido planteadas en la línea temática señalada por la última propuesta de agenda de investigación.

Sin embargo, motivado por la coyuntura educativa, ha surgido un conjunto de nuevos temas, como los relacionados con la cuestión docente y la equidad de género. La emergencia de estos temas corresponde a cambios en la coyuntura educativa y al hecho de que estos han sido incorporados en las agendas internacionales.

1.1.2. Eje teleológico

Actualmente, un tema de discusión en el ámbito académico se centra en la relación que debe existir entre la investigación y las políticas; relación que puede establecerse cuando los resultados de la investigación son utilizados en las decisiones de política educativa.

Los trabajos producidos pueden clasificarse de acuerdo con dos fines distintos: aquellos asociados a la construcción de conocimiento sobre temas variados y aquellos que se proponen formular recomendaciones de política.

De este modo, es importante señalar que de las 80 investigaciones registradas, 49 presentan, en alguna medida, propuestas de políticas. Esto cobra interés porque en muchas de ellas no se solicitó directamente la inclusión de recomendaciones de política o acciones de incidencia en actores vinculados a la formulación de políticas educativas. Sin embargo, es también preciso señalar que la manera como se entienden o abordan estas recomendaciones de política es muy diversa. En algunas investigaciones las recomendaciones de política se presentan de manera general, mientras que en otras, las propuestas son absolutamente concretas, casi como medidas de corto plazo.

1.1.3. Eje metodológico

La investigación sobre educación registrada entre el 2004 y el 2007 está orientada hacia los métodos cualitativos. Poco más de la mitad de las

investigaciones optaron por este enfoque. Sin embargo, existen también, aunque en mucho menor número, investigaciones que se realizaron con un diseño que combinó métodos cuantitativos y cualitativos. Con relación a las investigaciones diseñadas con metodologías cuantitativas, estas, en su mayoría, han recurrido a fuentes secundarias de datos.

Asimismo, se observa una tendencia hacia la investigación descriptiva, salvo algunos estudios correlacionales, investigaciones con base econométrica y estudios de corte etnográfico y basados en entrevistas en profundidad.

1.2. TEMAS ESPECÍFICOS

La investigación educativa realizada durante el período del estudio es diversa y si bien está centrada fundamentalmente en la educación básica, algunos trabajos tratan sobre el nivel de educación superior, y ofrecen importante información para entender el funcionamiento del sistema educativo peruano en su conjunto, así como para evaluar la calidad de las instituciones de este nivel. En esta última línea, se encuentran las investigaciones realizadas por Acevedo (2005), Barrientos (2005) Del Mastro (2006), Delgado (2007), Escalante (2007), Núñez (2007), Sime (2007) y Sulmont (2007).

Del mismo modo, se han registrado investigaciones que ofrecen una mirada profunda sobre las relaciones sociales y el funcionamiento del Estado en el sector educación; tal es el caso del trabajo de Huber (2008), un estudio de caso sobre la corrupción en el sector educativo en el nivel regional; el de Montero (2006a), sobre el Programa de Emergencia Educativa; y el de Eguren y De Belaunde (2008) sobre las relaciones entre el Estado y la sociedad en la escuela pública peruana.

Las demás investigaciones han sido categorizadas en los siguientes rubros: calidad y equidad, descentralización, cuestión docente y equidad de género.

1.2.1. *Calidad y equidad educativa*

Los conceptos de calidad y equidad no son unívocos, y así es reconocido por los distintos discursos en el debate actual, los cuales consideran a la

equidad como la característica fundamental de la calidad (Oficina Regional de Educación para América Latina y el Caribe-Unesco 2007), la identifican como la condición necesaria para alcanzar la calidad (López 2005) o como la aspiración que se logra luego de obtener la calidad (Vegas y Petrow 2008). No obstante, los consensos logrados hasta el momento resaltan que calidad y equidad son categorías inseparables. Con la finalidad de contribuir en este debate, se decidió incluir un conjunto de investigaciones bajo este acápite.²

Bello y Villarán (2004) abordan la situación de la equidad educativa en el Perú con una investigación que da cuenta de la alarmante inequidad que existe en el país. Los autores reportan al país que «si bien la escuela pública peruana es, en términos generales, una escuela para pobres, puede decirse que existe una categoría de escuelas públicas para los más pobres, aún más precarias que el resto» (Bello y Villarán 2004: 54). La situación de la equidad en las aulas es revisada por Patricia Ames (2006b) en una investigación evaluativa. A partir de la implementación de un modelo democratizador de la escuela, en el que participan actores educativos y locales, la investigadora demuestra que la cogestión local y los procesos de concertación intersectorial producen una mejora de la equidad educativa, expresada en el acceso, la permanencia y los resultados de aprendizaje.

Benavides (2004) y Yamada (2007) abordan el tema de la equidad a partir del estudio de la educación superior como un factor de movilidad social. Ambos estudios reconocen la importancia que tiene el acceso a la educación superior para obtener mayores oportunidades en el mercado laboral. Benavides concluye que «los resultados también nos permiten dilucidar el papel diferenciador que la educación desempeña en la conformación de los patrones de movilidad, aumentado las probabilidades de movilidad ascendente y disminuyendo las probabilidades de movilidad descendente para los hombres con educación superior» (Benavides 2004: 141-142). Sin embargo, como afirma Yamada (2007) en su investigación acerca de los retornos de la educación superior en el mercado laboral, no se trata de cualquier educación superior. La educación superior no universitaria otorga tasas de retorno privado y social poco atractivas e, incluso, negativas. Por ello, el autor propone, en cuanto a políticas, una reforma de la educación superior no universitaria para que su rentabilidad sea mayor.

2 Desde la comprensión de que la alfabetización forma parte de la discusión sobre equidad, podría revisarse la investigación de Espinar y Zambrano (2004).

Un asunto también relacionado con la calidad y la equidad es el de los costos y gastos en educación. Mendoza (2004), a partir de un análisis de estimación de costos de funcionamiento de centros educativos, informa sobre el rezago en términos de costo por alumno que tiene el país en comparación con otros países de la región. Esta información se complementa con el estudio elaborado por Tam (2006). Esta investigadora concluye que si bien la relación entre inversión y resultados educativos es positiva, la ineficiencia técnica del gasto hace que esta relación positiva desaparezca. Ambos estudios concuerdan en torno a la necesidad de mejorar las decisiones de asignación de presupuesto destinado al sector.

- *Factores relacionados con el aprendizaje y el rendimiento estudiantil*

Los bajos resultados en el rendimiento estudiantil motivaron la realización de un importante grupo de investigaciones que, de manera general, se propusieron explicar, desde diversas aproximaciones, las posibles causas de estos logros educativos.³

Cueto, Guerrero, León, Zevallos y Sugimaru (2007), Rodríguez y Vargas (2005), Lavado y Gallegos (2005), Dagnino (2005) y López de Castilla (2005) estudian el impacto del trabajo infantil en el rendimiento estudiantil. En todos los casos, los investigadores coinciden en determinar que los problemas económicos de las familias y la consecuente necesidad de trabajo de los niños tienen efectos directos en la deserción escolar.

Sin embargo, Rodríguez y Vargas (2005) afirman que los niveles de atraso están presentes en todos los niños, independientemente de si trabajan. Alertan que el factor que parece determinar el bajo rendimiento sería el escaso o nulo tiempo asignado a actividades educativas que complementan el trabajo de la escuela.

Una línea de trabajo nueva es la emprendida por Cueto, Ramírez, León y Guerrero (2004) y Cueto, Ramírez, León y Azañedo (2006) sobre las «oportunidades de aprendizaje». En ambos estudios, los investigadores

3 Bajo este acápite se podrían incluir las investigaciones de Carrasco (2007) y Díaz Bazo (2007), ya que la escuela, como organización, tiene un impacto en los aprendizajes. Asimismo, la investigación de Eguren, De Belaunde y González (2005) da cuenta de cómo el uso de los textos influye en el nivel de aprendizaje de los estudiantes. Silva (2004) ha estudiado el entorno lúdico en la mejora de la calidad de la educación inicial.

se preguntan si existe alguna relación entre dichas oportunidades y el rendimiento estudiantil.

Los hallazgos más importantes de estos estudios residen en que las oportunidades de aprendizaje son variables explicativas del rendimiento escolar. Específicamente, se evidencia un uso ineficiente de los ejercicios de clase, la mayor parte del tiempo se ocupa en copiar y memorizar, y los materiales educativos discrepan, en su mayoría, de los discursos de los docentes. Finalmente, las investigaciones reportan que una adecuada retroalimentación por parte de los docentes mejora el rendimiento estudiantil.

Con el mismo objetivo de identificar aquellos factores que influyen en el rendimiento estudiantil, Cueto, Torero, León y Deustua (2004) realizaron una investigación que buscó identificar el impacto del sistema de incentivos monetarios sobre los patrones de asistencia mensual y anual de los docentes, y determinar si la mayor asistencia de los docentes se relaciona con un mejor rendimiento de los estudiantes.

La investigación arrojó que el programa de incentivos tuvo un impacto positivo en la asistencia de los docentes a clases. Sin embargo, esta asistencia no tiene un efecto significativo en el rendimiento de los estudiantes.

Finalmente, un grupo de investigaciones se orientaron a estudiar la educación en zonas bilingües. Cueto y Secada (2004), Reátegui (2008), Vélez (2006) y Zavala, coord. (2007) realizaron estudios que, desde distintas perspectivas, observaron los problemas en la implementación de los programas de educación intercultural bilingüe (EIB). La investigación de Zavala da luces sobre cómo algunas experiencias de EIB han sido exitosas en tanto presentan ciertas características tales como el compromiso y capacidad de los docentes, el apoyo de los órganos del Estado y la relación con la comunidad. Asimismo, plantea que es fundamental que la implementación de la EIB se comprenda desde una perspectiva crítica y se busque trabajar desde esa complejidad, ya que «[m]ientras que muchas veces el Estado concibe la EIB como una apuesta educativa que contribuye a mejorar los resultados de aprendizaje de los educandos, muchos de los pueblos indígenas la conciben como una educación que se inserta en el plan de vida de la comunidad» (Zavala 2007: 277-278).

- *Aspectos curriculares*

Los asuntos curriculares son abordados desde cuatro perspectivas distintas, pero complementarias. Las investigaciones de Ferrer (2004) y Neira y

Rodrich (2008) se ubican en un nivel de análisis macro, en el que entienden la construcción curricular en relación con los procesos de reforma. Ferrer concluye en su estudio que en el Perú, como en otros países de la región, «se iniciaron reformas curriculares en contextos de descentralización de la administración y la gestión educativa donde la lógica tecnocrática-económico, enfocada principalmente en la desburocratización y en el logro de la eficiencia administrativa, tuvo una presencia marcada» (Ferrer 2004: 173).

En esta misma línea, Neira y Rodrich (2008) reconstruyen el proceso de formulación de la política curricular de secundaria. El estudio de este caso específico comprueba en gran medida las ideas presentadas por Ferrer, ya que los autores concluyen que, para los actores educativos entrevistados, contar con un currículo unificado es un aspecto positivo, en tanto este permite generar políticas adecuadas de capacitación y producción de recursos educativos.

Desde una perspectiva micro, la investigación de De Belaunde (2006) estudia la implementación del currículo en las aulas. Sobre la base de observaciones etnográficas y entrevistas a docentes, ella concluye que existen serias dificultades para diversificar el currículo en las aulas debido a la limitada capacidad de los docentes para articular pedagógicamente los contenidos locales y a la poca concreción de las directivas de diversificación provenientes del Ministerio de Educación. Del mismo modo, Ruiz-Bravo, Rosales y Neyra (2006) observan lo que sucede en las aulas rurales del país con la implementación curricular, a través del recojo de saberes previos. Concluyen los autores que los asuntos de contenidos curriculares deben partir del reconocimiento de que la relación entre escuela y sociedad tiene en su base en relaciones de poder construidas a partir de un conjunto de variables, que pueden limitar o impedir la construcción de una ciudadanía plena y su ejercicio cotidiano en la escuela.

- *Escuela y familia*

Analizar la situación de la calidad educativa y del logro de aprendizajes nos obliga a analizar el vínculo establecido en dos instituciones fundamentales en el proceso de socialización de las personas y que sustentan la sociedad moderna: la familia y la escuela. Dicha relación no ha escapado de la agenda de investigación trabajada entre el año 2004 y el 2007.

La investigación de Benavides et al. (2006) buscó conocer las aspiraciones sobre el futuro y el rol de las familias en las actividades escolares en el Perú rural, con el objetivo de analizar de forma conjunta las expectativas y las dinámicas familiares relacionadas con la escolaridad en el interior del hogar.

Entre las principales conclusiones del estudio se puede señalar la evidente complejidad del vínculo entre la familia y la educación. Así pues, el estudio plantea que no existe necesariamente una relación lineal entre una alta valoración de la educación y el hecho de que la familia se involucre de acuerdo con el modelo escolar. Un reflejo de esta situación es el hecho de que el tiempo asignado a las actividades escolares en el hogar es casi inexistente.

Un hallazgo adicional de la investigación es el hecho de que las aspiraciones de los hijos e hijas en cuanto a su desarrollo profesional futuro están altamente asociadas a las que tienen los adultos de la familia, lo cual sustenta la hipótesis de una fuerte influencia familiar sobre la educación. La participación de los padres de familia en la educación es estudiada por Natalia González (2006). La investigadora analiza la incorporación formal de los padres y madres de familia en los procesos educativos de sus hijos a través de las asociaciones de padres y madres de familia, legitimadas normativamente para participar en la gestión escolar.

La investigación da cuenta de cómo la participación de madres y padres de familia en la educación de sus hijos adquiere distintas modalidades, desde el pago por los útiles e insumos básicos que los estudiantes necesitan para acceder a la escuela hasta el trabajo directo en ellas para asegurar que esta pueda brindar el servicio correspondiente.

Además del aporte económico que las familias puedan hacer, la investigación plantea que en el actual contexto educativo, las madres y los padres de familia vienen cumpliendo cada vez más un rol de fiscalización y vigilancia de las escuelas para asegurar que estas brinden un servicio de la mayor calidad posible. Relacionado con esto último, se plantean nuevas opciones de participación con la institucionalización de los Consejos Educativos Institucionales (CONEI), los cuales abren una oportunidad importante en el proceso de democratización de la educación y de las escuelas.

Ambas investigaciones evidencian la importancia del vínculo establecido entre la escuela y las familias, tanto para aportar al proceso de aprendizaje de los niños, niñas y adolescentes como para asegurar una mejor gestión de las escuelas.

1.2.2. Descentralización

A partir del año 2002, cuando se empezó a impulsar el proceso de descentralización educativa, se han llevado a cabo una serie de investigaciones que, desde diversas dimensiones, buscan dar cuenta de la forma en que se ha ido implementando este proceso.

Entre las investigaciones reseñadas para el presente balance se reconocen principalmente tres dimensiones de estudio: el rol de las instancias descentralizadas de gestión y su situación en el marco de la descentralización, el impulso de la participación como sustento del proceso de descentralización educativa, y las percepciones, motivaciones y compromisos de los actores educativos en relación con esta dinámica.

- *Rol de las instancias descentralizadas de gestión y su situación en el marco de la descentralización*

Sobre este aspecto, encontramos cuatro investigaciones que dan cuenta del desempeño y la situación de las instancias descentralizadas de gestión comparadas con el desempeño que se espera de ellas en el marco del proceso descentralizador. Dos estudios (González, De Belaunde y Eguren 2008 y Andrade, Carrillo y Nakano 2006) tuvieron como objetivo analizar en qué medida los actores regionales están preparados para asumir las nuevas funciones que les corresponden en el marco de este proceso, con la finalidad de aportar a identificar las necesidades que es necesario atender. Los siguientes tres estudios (Uccelli 2008; Vargas 2008 y 2006) dan cuenta del desempeño de las instancias descentralizadas de gestión en el ejercicio de algunas de sus funciones específicas.

La investigación de González, De Belaunde y Eguren (2008) informa sobre las posibilidades y limitaciones que tienen los funcionarios públicos de los niveles intermedios del sistema educativo para el ejercicio eficiente de sus funciones. El estudio presenta como primera conclusión que la mayoría de funcionarios de los organismos intermedios del sector educación son en su mayoría docentes que, por lo general, no han recibido ningún tipo de formación especializada que les permita asumir las funciones de gestión educativa. La designación de funcionarios responde, en algunos casos, a un reconocimiento al desempeño docente y, en otros, a designios políticos.

El estudio concluye también que en el nivel de las regiones se encuentra un conjunto de actores que poseen una serie de conocimientos valiosos y útiles para impulsar el proceso de descentralización; sin embargo, se hace evidente una ausencia de capacidades locales para asumir los roles y funciones específicas que el proceso exige. Las autoras plantean que la organización, la cultura organizacional de las instancias, así como el sistema, llevan a que los funcionarios se aboquen a responder a los mandatos normativos de la sede central y pierdan de vista los objetivos educativos de largo plazo.

Esto se evidencia en las pocas capacidades desarrolladas por los funcionarios y las instancias para desempeñar las actividades administrativas y pedagógicas (capacitación docente, monitoreo, distribución de materiales educativos, etcétera) que les corresponde; para la planificación y administración eficiente y transparente de los recursos disponibles; para consolidar procesos de articulación y sinergia entre los niveles descentralizados; para la gestión de las políticas educativas regionales y locales; por ejemplo, en el mejoramiento del desempeño docente.

En la misma línea, Andrade, Carrillo y Nakano (2006) recogen información en ocho regiones del país con el objetivo de identificar las principales necesidades de capacitación de los actores regionales (gobiernos regionales, direcciones regionales de educación y consejos participativos regionales de educación) y locales (gobiernos locales, unidades de gestión educativa local y consejos participativos locales de educación), en el marco del proceso de descentralización, y para analizar las posibilidades y limitaciones de la oferta de capacitación existente según las necesidades y demandas reconocidas.

Entre sus principales hallazgos se puede destacar el reconocimiento de la disposición de las instancias regionales y locales para asumir el reto que el proceso de descentralización les demanda; sin embargo, se advierte poca claridad para entender las funciones y roles que les corresponde asumir, así como escasa articulación entre las instancias para concertar y planificar visiones de largo plazo sobre el desarrollo educativo.

Se reconoce, también, que tanto en las instancias regionales como locales existe una experiencia acumulada en los actores sobre la situación educativa. Sin embargo, dicha experiencia no se complementa con el manejo de datos e información concreta que pueda aprovecharse para la planificación de mediano y largo plazo, lo que limita las posibilidades de concretar la implementación de los Proyectos Educativos Regionales (PER) y los Proyectos Educativos Locales (PEL).

Finalmente, uno de los principales hallazgos reside en que los enfoques de participación, equidad e interculturalidad, fundamentales para concretar un verdadero proceso de descentralización, solamente son manejados por los funcionarios en un nivel discursivo, sin que eso se traduzca en un cambio estructural de la organización y la gestión regional y local.

Es evidente, a partir del balance de ambos estudios, que tanto a nivel local como regional existe una fuerte necesidad de intervenir en el desarrollo de capacidades de las instancias de gobierno para que estas puedan asumir el cumplimiento del nuevo rol que les corresponde en el marco de la descentralización, así como para que interioricen las funciones que deben compartir con los otros niveles y las que les competen de manera autónoma.

Asimismo, durante el período del balance se realizaron investigaciones que dan cuenta del desempeño de las instancias descentralizadas de gestión en el ejercicio de algunas de sus funciones específicas. Es el caso de Uccelli (2008), que centró la mirada en el ámbito local, analizando el desempeño de las instancias y los funcionarios estatales para asegurar la implementación de una política educativa de atención de la primera infancia y sus repercusiones en las relaciones establecidas con las familias.

La principal conclusión del estudio es que la incoherencia del Estado para asumir sus funciones lleva a que el programa de atención de la primera infancia termine dependiendo de las acciones que puedan tomar la propia comunidad o las responsables directas en el aula. Mientras en el discurso y en la normativa se plantea la necesidad de asegurar condiciones óptimas para que el programa en cuestión se pueda implementar, en la práctica, el Estado, a través de sus instancias de gestión, se desentiende de su rol de generación de dichas condiciones. Los pocos recursos que manejan las instancias locales, así como la débil incorporación de este programa en la planificación de las instancias, originan que en la práctica no se priorice su funcionamiento.

Los dos siguientes estudios son trabajos del investigador Julio Vargas (2008, 2007). En ellos se analiza el desempeño de las instancias descentralizadas de gestión en ciertas funciones específicas. El primero se aproxima a la experiencia de formulación de los PER, tratando de entender de qué manera responden los gobiernos regionales a las demandas de los más pobres y excluidos en el marco de la descentralización, y si la elaboración de los PER constituye una oportunidad de generar consensos sociales y políticos para el desarrollo educativo.

El estudio evidencia que el proceso de elaboración de los PER en ambas regiones significó una posibilidad de consenso social y político que se vio debilitada por algunas situaciones de conflicto magisterial y debido al proceso de municipalización que viene promoviendo el gobierno central.

El segundo estudio analiza cómo se ha implementado la municipalización en cuatro distritos del Plan Piloto de Municipalización y plantea que dicho proceso no solo no se articula al actual proceso de descentralización, sino que genera confusión y superposición de funciones entre las distintas instancias del sector y los gobiernos locales.

El estudio concluye que el contraste entre la premura con que se transfirieron las funciones que les correspondían a las municipalidades y el ritmo en la transferencia de recursos demuestra, por un lado, que desde el sector se les da prioridad a los aspectos procedimentales de la gestión, sin asignarle mayor importancia a la pertinencia de las acciones tomadas en relación con el impacto en la mejora de la gestión y los procesos educativos. Además, queda en evidencia que el proceso de municipalización no se articula claramente con el modelo de descentralización educativa que se empezó a impulsar en el año 2002.

- *El impulso de la participación*

En esta segunda temática, nos encontramos con tres investigaciones que dan cuenta de las posibilidades y limitaciones del fortalecimiento de la participación como uno de los pilares que sustentan el actual proceso de descentralización educativa.

En el año 2006 Mariana Eguren llevó a cabo un balance sobre las experiencias de participación desarrolladas en las escuelas de nuestro país. La autora concluye que las experiencias exitosas analizadas demuestran que la escuela sí puede ser el espacio social en el que se articule la participación de los distintos estamentos educativos, especialmente si dichos esfuerzos se articulan para alcanzar el objetivo de la calidad educativa. Señala también que en la promoción de propuestas de participación dentro de las escuelas los docentes son actores fundamentales; sin embargo, estas serán sostenibles solo si se asegura un involucramiento activo de otros estamentos, como directores, estudiantes, madres y padres de familia y líderes comunales.

Muñoz, Nakano y Llosa (2008) realizaron una investigación a través de la cual se buscó aportar a la reflexión sobre el sentido de la participación en el proceso educativo y su incidencia en el aseguramiento de la equidad y calidad de la educación y el empoderamiento ciudadano. La investigación se centró en observar las instancias de participación en el nivel de la institución educativa —los CONEI— y su relación con la gestión educativa de la escuela en las regiones de Piura y Cusco.

Una importante conclusión del estudio es que resulta evidente lo complejo que es fortalecer los procesos de participación en el sector educación, debido a que somos una sociedad en la que tanto individual como colectivamente la categoría de ciudadanía aún está en construcción, lo cual se agrava de manera significativa en las zonas rurales, donde se evidencian mayores niveles de exclusión, discriminación y pobreza. El funcionamiento de los CONEI constituye un reflejo de esta situación, debido a que se reproducen relaciones y prácticas autoritarias y excluyentes entre los distintos actores, las cuales pueden entenderse como proyecciones de aquello que se produce en la cotidianeidad escolar.

Finalmente, el estudio señala que desde los CONEI se puede pensar en aportes concretos para contribuir al mejoramiento de la calidad educativa; sin embargo, esto pasa por facilitar a los consejos una visión integral de la calidad educativa, así como las posibilidades de fortalecerse institucionalmente para aportar en ese sentido, y por analizar el campo de las tensiones de poder y las relaciones que se establecen entre los actores educativos.

Siguiendo una línea similar a la de la investigación anterior, solo que enfocada en el nivel regional del sistema educativo, Stojnic y Sanz (2007) analizaron el proceso de constitución y el funcionamiento actual de una muestra de Consejos Participativos Regionales (COPARE) de todo el país, buscando identificar oportunidades y nudos críticos. Entre las conclusiones de la investigación se señala que aunque estas instancias poseen un sustento normativo que permite su existencia formal, las mismas normas que las crean generan limitaciones para su funcionamiento, debido a la alta discrecionalidad de los agentes de gobierno (a pesar de ser una instancia mixta de encuentro entre el Estado y la sociedad civil) y a la poca claridad de orientaciones, mecanismos y procedimientos para el ejercicio de sus funciones.

Asimismo, el estudio hace referencia a la actuación de los representantes del gobierno y de la sociedad civil en el interior de los COPARE. El estudio identificó que por el lado de los agentes gubernamentales,

prevalecen el desinterés y la resistencia hacia la consolidación de estas instancias, en muchos casos debido a la poca voluntad política para asegurar procesos participativos, y en otros, a la sobrecarga de funciones que las instancias descentralizadas tienen que asumir sin muchos recursos humanos y financieros. Por el lado de la sociedad civil, el estudio muestra que en el discurso existe un alto interés de estos actores por asegurar que los consejos se conviertan en espacios de concertación política; sin embargo, ellos muestran en la práctica un limitado sentido de apropiación y compromiso por fortalecer a los COPARE.

A modo de síntesis, es posible señalar que en los estudios revisados se pueden identificar dos conclusiones. La primera es que la participación se consolidará como un eje fundamental del proceso de descentralización y de transformación de la educación solo si se reconoce que plantear normas que promuevan la participación no es suficiente para garantizarla; se hace indispensable consolidar políticas de Estado que apunten a revertir la tradición autoritaria que hoy en día es transversal a todo el sistema educativo.

Los tres estudios coinciden en señalar que en la actualidad, la promoción de las experiencias de participación se sustenta de gran manera en el acompañamiento y promoción de las organizaciones de la sociedad civil, las cuales vienen cumpliendo un rol fundamental para darle sostenibilidad a dicha apuesta. Sin embargo, queda pendiente la articulación entre las instituciones de la sociedad civil para generar propuestas colectivas y recuperar las experiencias exitosas nacionales, regionales y locales.

- *Percepciones, motivaciones y compromisos de los actores sobre el proceso de descentralización educativa*

En la tercera dimensión de análisis, encontramos dos estudios que abordan las distintas motivaciones de los actores educativos sobre el proceso de descentralización. Petruska Barea (2005) da cuenta de las motivaciones de los actores, del Estado y la sociedad civil que los impulsan a participar en espacios e instancias de concertación.

El estudio concluye que los actores entrevistados, tanto gubernamentales como de la sociedad civil, reconocen la descentralización como una posibilidad de democratizar el funcionamiento del Estado y como

una oportunidad para revertir los problemas de exclusión y desarrollo, al mismo tiempo que evidencian su compromiso de apoyar el proceso. Sin embargo, reconocen que no hay voluntad política suficiente que apoye los procesos de concertación y de articulación entre el Estado y la sociedad civil, lo cual respondería en parte a las capacidades poco desarrolladas de las instancias regionales y locales para planificar a mediano y largo plazo en pos de la transformación educativa.

Por su parte, Cuenca y Muñoz (2006) desarrollan una investigación que da cuenta de las percepciones de una muestra de docentes de ocho regiones del país sobre el proceso de descentralización. A diferencia del estudio antes reseñado, la percepción de los docentes recogida en el presente estudio da cuenta de un alto nivel de escepticismo frente a las posibilidades de este proceso para «la mejora de la gestión del servicio, el desarrollo económico, la participación ciudadana y la reorganización del poder» (Cuenca y Muñoz 2006: 49).

Esta percepción se sustentaría en que los docentes, en sus labores diarias y en su relación constante con el sistema, se enfrentan con actitudes y relaciones autoritarias, poco transparentes en el manejo de recursos, poco articuladas y planificadas, etcétera. Concluye el estudio que lo antes dicho encontraría su explicación principalmente en tres factores: la poca claridad sobre el modelo de descentralización educativa que se está implementando; la complejidad de promover los procesos de participación y la existencia de una cultura cotidiana y prácticas constantes de corrupción y de tolerancia frente a ellas.

1.2.3. La cuestión docente

Durante el período del balance, el tema docente ha sido tratado con un especial interés por la investigación educativa. La necesidad de explicar los malos resultados en los logros de aprendizaje, el protagonismo adquirido por la calidad del desempeño docente y las discusiones sobre la profesionalidad de los profesores, iniciadas a mediados del 2004, se vieron reflejadas en la agenda de investigación.

Entre las investigaciones reseñadas se pueden identificar temas como la formación docente, la identidad profesional de los profesores, las relaciones laborales entre el magisterio y el gobierno y, en menor medida, la evaluación docente.

- *La formación docente*

En esta primera dimensión de análisis, se encontraron cinco investigaciones que buscan analizar el tramo de la formación inicial de los profesores, así como los procesos de capacitación que atraviesan. Montero et al. (2005) realizan un estudio en profundidad en cinco regiones del país para identificar la oferta, demanda y calidad de la formación docente. Concluyen que es esencial un profundo cambio para elevar la calidad de esta formación:

En este estudio hemos podido comprobar que, si bien ha habido importantes innovaciones en cuanto a las metodologías empleadas, que buscan romper con el predominio de la tradición expositiva, no han ido acompañadas de un adecuado fortalecimiento de los contenidos cognitivos que debe desarrollar la formación superior (Montero et al. 2005: 71).

Con una mirada etnográfica, Ames y Uccelli (2008) dan cuenta de lo que sucede en las aulas de algunos institutos superiores pedagógicos (ISP). Identifican que la educación superior no universitaria está altamente escolarizada; el clima institucional en las aulas de los ISP se asemeja al de las escuelas de educación básica. Junto con ello, las investigadoras observan un problema particular: la limitada proyección regional de los ISP, que olvidan las necesidades de las poblaciones rurales y pobres de sus regiones.

Para el caso de Lima, Barrientos (2006) investiga la calidad del rendimiento de los estudiantes de educación de la Universidad Nacional Mayor de San Marcos a partir de las variables *características socioeconómicas y satisfacción por la carrera elegida*. Los resultados del estudio determinan que para el caso estudiado, el tema de la vocación es fundamental en el rendimiento de los estudiantes de educación.

Junto con la investigación sobre la formación inicial, las investigaciones de Eguren, González y De Belaunde (2008), Montero (2008) y Montero et al. (2005) revisan los procesos de capacitación docente. En la investigación de Eguren, González y De Belaunde (2008) se concluye que los últimos programas de capacitación docente impulsados por el Estado han dejado cierto tipo de aprendizajes en los maestros. Particularmente, el Plan Nacional de Capacitación Docente (PLANCAD) originó algunos cambios positivos en el clima y la democratización del aula, y en el intento por hacer una pedagogía más activa. Este hallazgo es compartido por Yolanda

Rodríguez (2004), quien reporta que en aulas multigrados de la zona rural del sur de Lima las maestras mantenían una actitud respetuosa hacia las expresiones de los niños y se preocupaban por recoger los saberes previos de sus estudiantes.⁴

No obstante, todas las investigaciones revisadas sobre el tema sugieren un acompañamiento permanente en los procesos de capacitación para consolidar los cambios producidos. Específicamente, Eguren, González y De Belaunde (2008) recomiendan que los programas de capacitación se diseñen considerando el largo plazo y los distintos contextos culturales del país.

A partir de un análisis de los grandes programas de capacitación docente implementados en el Perú entre 1995 y el 2006, Montero (2008) concluye que la masificación de la capacitación muestra una alta variabilidad en el número y porcentaje de docentes atendidos cada año, lo que sugiere que no ha existido una estrategia planificada para atender año a año un número determinado de docentes ni una capacidad instalada para hacerlo. Asimismo, el estudio encuentra que dichos programas de capacitación atendieron mayoritariamente a docentes nombrados, de primaria, de zonas urbanas y rurales, etcétera. Sin embargo, en el período 1998-2005 quedaron sin atención alguna algo más de la mitad de las escuelas primarias de todo el país, lo que invita a revisar con más detalle el carácter universal de la capacitación.

Finalmente, afirma el estudio de Montero que resulta claro que no existe en el país un sistema de formación de maestros que garantice de manera regular, organizada y sistemática la posibilidad de capacitarse de manera continua, y que tampoco existe una estrategia clara, definida, probada, de formación de docentes en servicio. Las experiencias implementadas no han sido suficientemente evaluadas y en la actualidad no se han definido estrategias integrales de capacitación docente en las que se fortalezcan, además de las formas tradicionales de capacitación, acciones de acompañamiento pedagógico y de formación de colectivos docentes como espacios de interaprendizaje.

4 Si bien la investigación de Rodríguez no determina que las maestras observadas hayan sido capacitadas por PLANCAD, la temporalidad y el número de docentes capacitados por PLANCAD (alrededor de 300.000) permiten inferir que las maestras en mención formaron parte de este plan nacional de capacitación.

- *La identidad profesional*

Durante el período del balance, un conjunto de investigaciones, de manera general, intentaron responder a la preguntas sobre quiénes son los docentes peruanos, qué significa ser profesionales de la educación, cuáles son las condiciones en las que trabajan y cómo lo hacen.

La situación ocupacional de los docentes es altamente compleja. A pesar de los múltiples beneficios que reciben los maestros en su calidad de trabajadores estables, su situación económica es más bien precaria. Saavedra (2004: 230) afirma que «[e]l salario real de los maestros en el Perú ha demostrado una tendencia de largo plazo decreciente. Asimismo, su salario relativo se ha ido deteriorando durante las últimas décadas». Esta conclusión se complementa con las recomendaciones propuestas por Yamada (2007), quien señala que la educación no universitaria, de la cual provienen mayoritariamente los docentes de las escuelas públicas, necesita una reforma profunda.

Por ello, López de Castilla (2004) concluye, a partir de un sondeo de opinión, que los docentes se perciben como empleados pobres y, en el imaginario social, los profesores son siempre pobres, como observan Cuenca y O'Hara (2006b) a partir de un estudio sobre la imagen pública de los docentes.

Por otro lado, entre el 2004 y el 2007 se fortaleció una nueva línea de investigación relacionada con la salud ocupacional de los profesores y las condiciones de trabajo de los docentes. Soria y Chiroque (2004) concluyen, luego de realizar una investigación sobre salud docente, que existe un conjunto de enfermedades ocupacionales propias del magisterio, asociadas íntimamente con las condiciones en las que los profesores llevan a cabo su trabajo. Del mismo modo, las investigaciones de Cuenca (2005) y Cuenca y O'Hara (2006a) presentan como principales hallazgos que, junto con las condiciones físicas y ergonómicas en las que trabajan, las condiciones, las presiones sociales y las múltiples exigencias del sector originan que los docentes se encuentren bajo un alto nivel de presión e identifiquen estos factores como «estresores» laborales.

La realidad ocupacional del magisterio y las condiciones en las que trabajan forman parte de un conjunto de factores que influyen en su desempeño laboral, desempeño que, como afirma Coloma (2008), a partir de una investigación sobre evaluación docente, es altamente complejo y puede ser entendido de múltiples maneras. El desempeño de los maestros

es abordado también por Montes et al. (2004) a partir del análisis de las actitudes de una muestra de docentes arequipeños hacia los resultados de las evaluaciones de rendimiento estudiantil. La investigación concluye que a pesar del alto interés de los docentes por contar con esos datos para utilizarlos en su trabajo, tienen muy poca información. El estudio recomienda, finalmente, que el Estado difunda con mayor intensidad dichos resultados, a través de varios medios, para que la información pueda ser utilizada por los docentes en su trabajo de aula.

Finalmente, los temas antes mencionados contribuyen directamente a la construcción de la identidad profesional de los docentes. Ante las situaciones, muchas veces adversas, en las que trabajan los profesores peruanos, su precariedad económica y la fuerte presión social que los señala como los principales (y a veces únicos) responsables de la mala calidad de la educación, los docentes «cierran filas» respecto a lo que significa ser un profesional de la educación. Cuenca y O'Hara (2005) afirman, luego de analizar las reflexiones de los docentes sobre quiénes son maestros en el Perú, que el magisterio peruano considera que los únicos profesionales de la educación son aquellos formados específicamente para ello, dejando así de lado a otros profesionales que trabajan en la educación.

- *Las relaciones sindicato-Estado-sociedad*

Durante el período de este balance el tema de la carrera magisterial cobró gran importancia en la agenda pública. Este tema reanimó la relación entre el sindicato de docentes, el Estado y la sociedad como línea de investigación.

En líneas generales, esta relación ha mantenido su tradición conflictiva. Chiroque (2005) reporta, a partir de una investigación sobre los conflictos en el sistema educativo peruano, que la base de la tensa relación entre el Estado y el gremio docente es una «falsa dicotomía» en la que se cree que el gremio defiende solamente los derechos de los trabajadores y que el Estado (y muchas veces la sociedad) defiende solamente el derecho de los estudiantes.

Una explicación de corte político, que complementa el estudio de Chiroque, es planteada por Vargas (2006), quien describe y sondea la historia política reciente del magisterio a través de la historia del SUTEP,

teniendo como eje la reflexión sobre la evolución del papel político del maestro en la historia republicana. La investigación concluye que en esta historia confluyen dos procesos antagónicos: un proceso objetivo en el que, por efecto del abandono estatal, el maestro se convierte en el principal crítico de esta presencia o ausencia, función que se expresa en el terreno de la cultura política a través del predominio de la división entre los intereses partidarios y gremiales frente a los intereses propiamente pedagógicos y educacionales. El segundo proceso, en cambio, alude al proceso cultural de construcción de una identidad y una memoria, en la que priman lo emocional y el compromiso social, lo cual emerge en un contexto preciso y que termina siendo desplazado en la década de 1990 por una identidad no totalmente apolítica, pero sí predominantemente pragmática. En este nuevo contexto (que se extiende hasta la actualidad), la función social y política tradicional del maestro se halla en redefinición y cambio, en medio de una reconfiguración de las fuerzas políticas dentro del SUTEP.

Por otro lado, Uccelli (2006), luego de hacer un análisis del comportamiento gremial y los problemas que ocasiona en la cotidianeidad educativa el «problema sindical», afirma:

[E]l SUTEP cree defender los derechos del conjunto del magisterio, pero en la práctica su resistencia al cambio termina por mantener el orden imperante, donde los docentes que tienen mejor situación (nombrados en un centro educativo polidocente en la ciudad y/o dirigentes) mantienen su estatus al mínimo esfuerzo y los docentes de peores situaciones (contratados en zonas rurales) no tienen opciones frente a una carrera magisterial inexistente (Uccelli 2006: 256).

Lo afirmado por Uccelli mantiene vigencia, aun cuando haya sido aprobada la Ley de Carrera Pública Magisterial durante el 2007. Esta promulgación marcó un hito en las relaciones gremio-Estado-sociedad. Tal como documentan Cuenca y Stojnic (2008), esta ley fue aprobada en medio de una huelga nacional, y durante el largo período de discusión, el gremio docente disminuyó su participación en el debate. El resultado fue que los docentes perciben que la norma resulta ajena a sus demandas y necesidades, frente a una opinión pública que la respalda absolutamente, intensificándose así la tensa relación entre el magisterio y la sociedad.

1.2.4. La equidad de género

A pesar de que la asistencia de niñas y adolescentes al sistema educativo se ha incrementado en los últimos años, queda aún pendiente modificar los contenidos educativos y los procesos relacionales entre los sexos y los sistemas de género prevaletentes en la escuela. Por ello, el tema de la equidad de género ha irrumpido en la agenda de investigación educativa. Durante el período 2004-2007 se realizaron varias investigaciones orientadas a conocer mejor esta dimensión.

Si bien la equidad de género podría incluirse en la sección de calidad y equidad educativa, consideramos que al haber sido un tema prioritario en la agenda de investigación, debe analizarse por separado la manera como los estudios desarrollados en el período hicieron frente al tema.

Se han podido identificar nueve investigaciones sobre este punto, que hemos dividido para el análisis en tres dimensiones: la equidad de género en las políticas educativas, el tratamiento del género en zonas rurales y la escuela como institución trasmisora de la inequidad de género.

- *La equidad de género en las políticas educativas*

En esta primera dimensión encontramos cuatro investigaciones que desde distintas perspectivas dan cuenta del tratamiento que se le da a la equidad de género en las políticas educativas peruanas. En el estudio de Muñoz, Ruiz-Bravo y Rosales (2006), la principal conclusión es que en el período estudiado (2004-2005) no se reconoce la inclusión explícita de una perspectiva de género en la elaboración de las políticas educativas. El tema se incluye en algunas acciones, como la elaboración de materiales educativos, algún programa de capacitación docente o algún lineamiento curricular; sin embargo, no son acciones articuladas a una política de Estado con un marco conceptual claro que lo sustente. Así, el tema de género se promueve discursivamente como una forma de responder a las exigencias de acuerdos internacionales y, en la mayoría de casos, como producto del compromiso y la sensibilidad de los actores a modo de esfuerzos individuales.

Las autoras señalan que la inclusión de una perspectiva de género en la elaboración de políticas educativas «implica el cuestionamiento del

sistema educativo en su conjunto y de las formas en las que éste reproduce un sistema de género de hegemonía masculina» (Muñoz, Ruiz-Bravo y Rosales 2006: 97) y, por ello, es necesario pensar el diseño de políticas educativas con un enfoque de género asociado a la idea de justicia distributiva y justicia cultural o simbólica.

Un segundo estudio realizado por los mismos autores (Ruiz-Bravo, Muñoz y Rosales 2006) analiza también la inclusión de la perspectiva de género en las políticas educativas reforzando lo expresado anteriormente sobre el tema, pero aporta en el análisis de las políticas curriculares, que no reconocen ni abordan la problemática sobre la inequidad de género en nuestro país. Concluye el estudio que en el currículo nacional no hay mayor consideración sobre las relaciones de poder, de dominación y sometimiento a las que las poblaciones excluidas (entre las que se incluye a las mujeres) han sido sometidas históricamente, ni sobre la forma en que el sistema educativo y la educación han permitido la reproducción de esas relaciones.

En esta misma línea de análisis, se presenta el estudio de Zumaeta y Limachi (2007), que tuvo como objetivo evaluar las diferencias de género en los ingresos y los retornos de la educación en distintos niveles educativos, tratando de responder qué políticas son las más adecuadas para mejorar la participación de la mujer en la educación superior, en el acceso al mercado laboral y en la reducción de la brecha de género en dicho nivel educativo.

Los resultados de la investigación confirmaron las diferencias de ingresos promedio existentes a favor de los hombres y la existencia de retornos ligeramente superiores para un año adicional de educación de las mujeres respecto a los hombres. Se comprobó que la educación superior tiene mayor rentabilidad que los niveles primario y secundario y, por tanto, se plantea que dicho nivel educativo, al ser más rentable socialmente, debería ser prioridad de la inversión pública. Sin embargo, los autores plantean que debe superarse el vicio estructural del mercado laboral, en el que se reproduce la diferenciación salarial por distinciones de género.

Las tres investigaciones ponen en evidencia que el género, desde una perspectiva de equidad, no es todavía un eje transversal en los procesos de construcción de políticas educativas, y sustentan que si la situación no se revierte, se seguirá reproduciendo una perniciosa subordinación social de las mujeres en nuestra sociedad.

- *El tratamiento de la equidad de género en zonas rurales*

Al referirnos al problema de la equidad de género en nuestro país, es indispensable hacer referencia al tratamiento del género en las zonas rurales, donde se reproduce una clara subordinación de las mujeres. Las cuatro investigaciones realizadas al respecto abordan ese tema desde diversas perspectivas: las dos primeras lo hacen desde una reflexión sobre la situación de la exclusión y la inequidad, mientras que las otras dos lo hacen desde dos aspectos de la cotidianeidad: la sexualidad y la escritura.

Montero (2006b) analiza cómo en la actualidad, cuando ha aumentado la cobertura del sistema educativo, se ha ampliado la permanencia en el sistema y se ha reducido el analfabetismo, todavía son las niñas, especialmente si provienen de zonas rurales y de condición indígena, las que más se ven afectadas por las carencias de nuestra educación.

Una conclusión fundamental del estudio es que el sistema educativo sigue siendo altamente excluyente y discriminador de las niñas y adolescentes mujeres, y evidencia que dichos problemas no solo se juegan en las dimensiones de cobertura y permanencia, sino que están insertos en los procesos educativos y las posibilidades reales de acceder a aprendizajes de calidad. Se siguen manteniendo altos índices de desaprobación, repitencia, atraso y, en muchos casos, abandono escolar que afectan más a estos grupos sociales. Al respecto, plantea la autora la necesidad de aprovechar un aspecto positivo que se ha reforzado en los últimos años, y que tiene que ver con la mejor relación establecida entre las niñas y la escuela: en los últimos años ha aumentado la expectativa de los padres y madres de familia de que sus hijas se eduquen, al mismo tiempo que las niñas y las adolescentes mujeres han cobrado mayor «visibilidad» ante los docentes. En esta misma línea, Vásquez y Monge (2007), partiendo de una serie de estadísticas sobre la situación de las mujeres rurales dentro del sistema educativo, buscan plantear criterios «para re-evaluar la efectividad de la normativa y de la institucionalidad responsable de hacer cumplir las leyes» (Vásquez y Monge 2007: 12) para asegurar mayor equidad de género.

El estudio muestra claramente que el sistema educativo es altamente excluyente para las niñas y adolescentes rurales, y pone de manifiesto que la posibilidad de las mujeres de acceder a una educación de calidad no solo asegurará que tengan mayores opciones de acumulación financiera, sino que también les permitirá desarrollar más capacidades para convertirse en agentes de cambio social.

Asimismo, el estudio señala de manera enfática la responsabilidad del Estado en la tarea de revertir la exclusión de las niñas y adolescentes del sistema educativo, poniendo en agenda la necesidad de que el Estado promueva políticas educativas que incluyan a las familias y que las motiven para comprometerse y apoyar la educación de sus hijas.

Ambos estudios ponen en evidencia la necesidad de que el Estado asegure políticas educativas que apunten directamente a revertir la situación de exclusión y discriminación de las niñas y adolescentes frente al sistema educativo y dentro de este. Es indispensable que se reconozca la necesidad de superar estas brechas para asegurar mayores posibilidades de desarrollo productivo, social y de consolidación democrática.

A partir de un enfoque empírico, Oliart (2005) y Ames (2006a) dan cuenta de que el problema de la equidad de género toca las prácticas y vivencias cotidianas de los sujetos y las comunidades rurales y, por tanto, incide en los procesos educativos, que a su vez pueden ser fuente de cambio.

La investigación de Oliart tuvo como objetivo entender mejor las ideas sobre ser hombre y ser mujer en las comunidades investigadas; las pautas consideradas «acceptables» para dar inicio a una relación de pareja; los recursos afectivos y la información con que los adolescentes y jóvenes cuentan; y las percepciones de los padres y madres de familia sobre el inicio más temprano de la vida de pareja de sus hijas e hijos en relación con una época anterior.

A partir del estudio realizado se plantean algunas recomendaciones sobre cómo abordar el tema de la sexualidad y de las relaciones de pareja en zonas rurales. En primer lugar, se plantea la necesidad de involucrar en este tipo de trabajo a padres y madres de familia, a docentes y a los propios estudiantes, y preparar a aquellas personas que vayan a liderar la experiencia con un manejo integral de todas las dimensiones que abarca el tema (dimensiones biológica, psicológica y emocional).

En segundo lugar, se hace evidente la necesidad de incorporar en el enfoque de trabajo una perspectiva intercultural, que pueda recoger los elementos sociales y culturales de cada grupo a fin de ubicar la intervención en el contexto; esto se vincula a la necesidad de trabajar estos temas de una manera fuertemente vinculada a la afirmación de la autoestima y la identidad.⁵

5 Sobre el tema también puede revisarse la investigación de Mujica y García (2005).

Ames (2006a) da cuenta de que los usos letrados de varones y mujeres en comunidades rurales estaban claramente diferenciados entre espacios públicos y privados. Esta diferenciación muestra que el deseo de los padres y madres de familia en relación con que sus hijos aprendan a leer y escribir y que terminen la escuela se da indistintamente frente a los hijos varones y a las mujeres. Esto se debe a la concepción de que la educación será un medio para desenvolverse mejor en el mundo exterior.

Sin embargo, el estudio muestra que la educación secundaria entra en conflicto con los proyectos de vida de las adolescentes (especialmente aquellas que llegan con extraedad), quienes ya están pensando en formar una pareja y una familia. La autora se pregunta en qué medida la escuela se adapta a la realidad rural buscando convertirse en un espacio atractivo y que proponga alternativas de vida a las adolescentes.

Concluye el estudio que aunque las capacidades de leer y escribir les darán otra perspectiva de vida a las mujeres, no constituirán un medio suficiente para que estas se ubiquen de manera distinta en las estructuras y las relaciones sociales de su comunidad, ya que los usos que les damos a la lectura y escritura, al estar diferenciados según los roles de género, reproducen posicionamientos sociales distintos.

- *La escuela como institución trasmisora de inequidad de género*

Entender cómo se reproducen las concepciones y distinciones de género nos lleva a analizar lo que sucede dentro de la escuela como una de las principales instituciones de socialización. En esa línea, se han realizado dos investigaciones que dan cuenta de la manera como desde la cotidianeidad de la escuela se transmiten concepciones de género a los estudiantes; ambas investigaciones han sido realizadas en escuelas de Lima.

La primera de ellas, trabajada por Giuliana Espinosa (2004), analiza las concepciones de género que se planifican transmitir en el currículo intencional, las que finalmente se transmiten a través del currículo y aquellas que son incorporadas por los estudiantes a través del currículo aprendido.⁶

El estudio plantea que aunque en el interior de las escuelas estudiadas fue posible encontrar discursos de equidad, principalmente se hallaron

6 Se entiende como currículo intencional al prescrito oficialmente. El currículo aprendido es aquel que realmente se implementa en el aula.

«sesgos y prejuicios socialmente arraigados» (Espinosa 2004: 142). En el caso de los planteamientos institucionales sobre el tema, se encontró que estos eran copias fieles de la estructura curricular vigente, planteada por el Ministerio de Educación, y que no se producía mayor análisis y reflexión entre los docentes. Esto conduce a que dichas concepciones de género no sean incorporadas en las programaciones anuales como un tema transversal sino, más bien, a que queden en el plano discursivo, para ser tratadas como parte del contenido de alguna unidad de aprendizaje.

Otro hallazgo de la investigación se refiere a la contradicción entre los principios que los docentes manejan en el discurso formal sobre el tema de género (en el que se defiende la igualdad de oportunidades, libertades y derechos) y las concepciones de género que se plantean cuando se alude a los roles y ámbitos de acción. En ese momento se hacen evidentes los sesgos y la diferenciación que hacen los docentes entre hombres y mujeres. Dichos sesgos tradicionales, en opinión de los estudiantes de las escuelas investigadas, son transmitidos permanentemente en clases.

Finalmente, el estudio hace énfasis en que aunque los docentes pueden aceptar y reconocer el enfoque de equidad de género, son las prácticas y los mensajes ocultos que se reproducen en las clases y en la cotidianidad escolar los que reproducen sesgos y estereotipos acerca de los roles y las diferencias de género.

La segunda investigación, elaborada por Valdivia (2006), aborda la influencia de los docentes en la elección laboral y vocacional de los estudiantes de escuelas técnicas, partiendo de analizar las concepciones de estos actores sobre los roles y ámbitos de acción según género. El primer hallazgo de esta investigación es que en las instituciones de educación para el trabajo se hacen evidentes diferencias de género porque a los hombres se los orienta a incorporarse al ámbito productivo e industrial, mientras que a las mujeres se las dirige hacia actividades de comercio y servicio. En dicho proceso, el rol de los docentes hombres y mujeres es fundamental, incluso cuando no se dan cuenta de la influencia que ejercen sobre sus estudiantes. En el estudio se plantea que los docentes tienen un doble rol en la reproducción de las concepciones estereotipadas de género en relación con la elección laboral, por un lado porque los docentes orientan implícita o explícitamente la elección laboral y, por otro, porque ellos refuerzan dichos estereotipos a lo largo de la vida académica.

Un hallazgo interesante en esta línea fue que los docentes aceptan la posibilidad de que los varones aprendan actividades que se asocian con las

mujeres, como el bordado y la costura; sin embargo, no es bien visto que las mujeres realicen acciones asociadas al trabajo de los varones, como actividades metalúrgicas, por ejemplo.

2. AGENDA

La agenda ha sido elaborada sobre la base de las propuestas de agenda anteriores (Escobal e Iguíñiz 2000; Iguíñiz y Barrantes 2004), los balances elaborados por diversos investigadores (Benavides y Rodríguez, 2006; Anderson y León 2006; Arratia 2006; Arregui 2004; Chiroque y Rodríguez 2008; y Muñoz, Cuenca y Andrade 2007, entre otros) y, un elemento nuevo e importante, la agenda del sector educativo (Dirección de Investigación, Supervisión y Documentación Educativa 2007). Se proponen cinco líneas de investigación.

2.1. GOBERNABILIDAD DEL SISTEMA EDUCATIVO

Actualmente, existe el reto de concretar las políticas educativas formuladas en años anteriores, particularmente, las consignadas en el Proyecto Educativo Nacional (PEN). Este desafío conlleva la necesidad de conocer con mayor profundidad el funcionamiento del Estado y la sociedad y el grado de gobernabilidad⁷ del sistema educativo. Particularmente, es necesario trabajar en la construcción de indicadores del buen gobierno en educación, entre los cuales se incluyen el grado de dispersión del poder en la toma de decisiones, la disponibilidad de recursos y su uso eficiente, la promoción de la responsabilidad social y la transparencia en la implementación de los procesos educativos, entre otros.

2.2. FACTORES ASOCIADOS AL APRENDIZAJE

Los malos resultados en el rendimiento estudiantil y la profunda desigualdad en el servicio educativo necesitan ser explicados con mayor profundidad.

7 Los debates actuales proponen los términos *gobernanza* y *gobierno relacional* para designar el funcionamiento institucional del Estado basado en las interacciones (redes) entre sus distintos niveles y actores.

Por ello, teniendo como objetivo irrenunciable contar con una educación de calidad para todos, se hace imprescindible continuar con investigaciones que identifiquen los múltiples factores que influyen en el éxito educativo. En especial, es necesario indagar sobre los factores sociales, económicos, políticos, culturales y pedagógicos. Particularmente, el conocimiento sobre el clima del aula, factor determinante del éxito educativo, es indispensable.

2.3. LA CUESTIÓN DOCENTE

La importancia del docente como actor protagónico en los logros educativos es un ineludible tema de investigación. En tal sentido, es fundamental construir conocimiento sobre las mejores maneras de formar docentes (tanto en el nivel inicial como en servicio), sobre su identidad profesional, la generación de nuevos espacios de trabajo para el magisterio y la producción de insumos empíricos que contribuyan a su desarrollo profesional. Muy en especial, dada la relevancia del tema en la agenda pública, urge conocer, evaluar y determinar el impacto de las políticas magisteriales emprendidas en el país, como la nueva Ley de Carrera Pública Magisterial.

2.4. DESCENTRALIZACIÓN EDUCATIVA

La descentralización educativa es otro tema que debe ser relevado en la agenda de investigación, puesto que constituye uno de los procesos que se vienen implementando actualmente. Es urgente contar con investigaciones que proporcionen información sobre los alcances y límites de los modelos de descentralización puestos en práctica en otros países de la región, para recoger las lecciones de estas experiencias. Asimismo, se requiere desarrollar estudios dirigidos a conocer los distintos contextos locales y regionales en los que se viene realizando la descentralización educativa, especialmente la experiencia del plan piloto de municipalización, e identificar las condiciones que posibilitan los cambios.

2.5. DESARROLLO DE LA EDUCACIÓN EN ÁREAS RURALES

La desigualdad en la educación peruana necesita ser aún más visibilizada. Durante el período del balance, la educación en áreas rurales ha sido

investigada en mucho menor medida respecto a otros temas. Persiste la necesidad de identificar el rol social de la educación en esas realidades, la interacción escuela-comunidad y el impacto de la educación en sociedades tan heterogéneas como las rurales; más aún cuando en la actualidad se discute sobre la nueva conformación de la ruralidad.

Por último, esta propuesta de investigación no debe ser considerada como una agenda cerrada. Por el contrario, intenta constituir una entrada a los múltiples temas educativos que necesitan ser estudiados. En concordancia con lo propuesto por Murillo (2006), es importante indagar en aquellos temas que interesan a quienes «hacen la educación», crear mejores canales de difusión de los hallazgos y plantear un nuevo marco de relaciones entre la investigación y la práctica educativa en todos sus niveles.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ACEVEDO, Luz Marina

2005 «Estudio comparativo de los currículos de formación profesional de dos escuelas académico profesionales de las facultades de educación y medicina». *Revista del Instituto de Investigaciones Educativas* 9 (16), pp. 67-93.

AMES, Patricia

2006a «La escritura en la comunidad rural y las prácticas letradas de varones y mujeres». En P. Ames, ed. *Las brechas invisibles. Desafíos para una equidad de género en la educación*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos, Fondo de Población de las Naciones Unidas y Universidad Peruana Cayetano Heredia, pp. 275-284.

2006b «Construyendo equidad y democracia en la escuela: evaluación de dos modelos de intervención educativa en Lima y Cusco». Informe de investigación. Documento no publicado.

AMES, Patricia y Francesca UCCELLI

2008 *Formando futuros maestros: observando las aulas de Institutos Superiores Pedagógicos Públicos*. Lima: Grupo de Análisis para el Desarrollo (en prensa).

ANDERSON, Jeanine y Janina LEÓN

2006 *El enfoque de género en la investigación del CIES. Balance y propuestas*. Lima: Consorcio de Investigación Económica y Social.

ANDRADE, Patricia, Sandra CARRILLO y Teresa NAKANO

2006 «Diagnóstico de necesidades de capacitación de los actores regionales para una gestión descentralizada». Disponible en: <<http://www.cne.gob.pe>>. Recuperado el primero de mayo del 2008.

ARRATIA, Marina

2006 *Investigación aplicada a la educación intercultural bilingüe. Bolivia, Perú y Ecuador*. Disponible en: <<http://www.unicef.org/peru>>. Recuperado el 2 de mayo del 2008.

ARREGUI, Patricia

2004 «Estándares y retos para la formación y el desarrollo profesional de los docentes». En P. Arregui, M. Benavides, S. Cueto, B. Hunt, J. Saavedra y W. Secada. *¿Es posible mejorar la educación peruana? Evidencias y posibilidades*. Lima: Grupo de Análisis para el Desarrollo, pp. 67-124.

BAREA, Petruska

2005 *Estudio de actores sociales: enfoques, intereses y compromisos con la descentralización educativa*. Disponible en <<http://www.cne.gob.pe>>. Recuperado el primero de mayo del 2008.

BARRIENTOS, Elsa

2006 «Características socio-económicas, satisfacción por la carrera elegida y rendimiento de los alumnos en la EAPE de la facultad de Educación de la UNMSM». *Revista del Instituto de Investigaciones Educativas* 10 (17), pp. 97-114.

2005 «Nivel académico administrativo de la unidad de postgrado de la facultad de educación de la UNMSM». *Revista del Instituto de Investigaciones Educativas* 9 (15), pp. 107-120.

BELAUNDE, Carolina de

2006 «Del currículo al aula: reflexiones en torno de la incorporación de lo local en la escuela pública». En C. Montero, ed. *Escuela y participación en el Perú. Temas y dilemas*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos, pp. 129-196.

BELLO, Manuel y Verónica VILLARÁN

2004 *Educación, reformas y equidad en los países de los Andes y cono sur: dos escenarios en el Perú*. Buenos Aires: Instituto Internacional de Planeamiento Educativo.

BENAVIDES, Martín

2004 «Educación y estructura social en el Perú. Un estudio acerca del acceso a la educación superior». En P. Arregui, M. Benavides, S. Cueto, B. Hunt, J. Saavedra y W. Secada. *¿Es posible mejorar la educación peruana? Evidencias y posibilidades*. Lima: Grupo de Análisis para el Desarrollo, pp. 125-146.

BENAVIDES, Martín, Inés OLIVERA y Magrith MENA

2006 «De papás y mamás a hijos e hijas: las aspiraciones sobre el futuro y rol de las familias en las actividades escolares en el Perú rural». En M. Benavides, ed. *Los desafíos de la escolaridad en el Perú. Estudios sobre procesos pedagógicos, los saberes previos y el rol de las familias*. Lima: Grupo de Análisis para el Desarrollo, pp. 157-214.

BENAVIDES, Martín y José RODRÍGUEZ

2006 *Investigación y política educativa en el Perú. Lecciones de los estudios promovidos por el CIES*. Lima: Consorcio de Investigación Económica y Social, Grupo de Análisis para el Desarrollo y Pontificia Universidad Católica del Perú.

CARRASCO, Gabriela

2007 «Calidad y equidad en las escuelas peruanas: un estudio del efecto escuela en la prueba de matemática-PISA 2000». Lima: DESCO y Consorcio de Investigación Económica y Social. Informe de investigación. Documento no publicado.

CHIROQUE, Sigfredo

2005 *Estudio de los conflictos en los sistemas educativos de la región: agendas, actores, evolución, manejo y desenlaces. Estudio de caso: el conflicto educativo en el Perú (1998-2003)*. Disponible en: <<http://unesco.cl>>. Recuperado el 2 de mayo del 2008.

CHIROQUE, Sigfredo y Alfredo RODRÍGUEZ

2008 «El movimiento indígena amazónico construye su “derecho” a la educación en la formación magisterial». En P. Gentili e I. Sverdlick, comps. *Movimientos sociales y derecho a la educación. Cuatro estudios*. Buenos Aires: Fundación Laboratorio de Políticas Públicas, pp. 13-76.

COLOMA, Carmen Rosa

2008 «Propuesta de un modelo de evaluación docente». Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú. Informe de investigación. Documento no publicado.

CUENCA, Ricardo

2005 «Condiciones de trabajo y salud docente. Estudio de caso, Perú». En M. Robalino y A. Körner, coords. *Condiciones de trabajo y salud docente. Estudios de casos en Argentina, Chile, Ecuador, México, Perú y Uruguay*. Santiago de Chile: Oficina Regional de Educación para América Latina y el Caribe-Unesco, pp. 171-194.

CUENCA, Ricardo y Fanni MUÑOZ

2006 *La descentralización educativa. Hablan los docentes*. Lima: Proeduca-GTZ.

CUENCA, Ricardo y Jéssica O'HARA

2006a *El estrés en los maestros: percepción y realidad. Estudio de casos en Lima Metropolitana*. Lima: Proeduca-GTZ.

2006b *Imágenes sobre el magisterio en la opinión pública peruana*. Informe de investigación (en prensa).

2005 *La construcción de la identidad profesional de los docentes. Sistematización de la Jornada Nacional de Reflexión Docente sobre la Carrera Pública Magisterial*. Lima: Consejo Nacional de Educación, Proeduca-GTZ y Agencia Canadiense para el Desarrollo Internacional.

CUENCA, Ricardo y Lars STOJNIC

2007 *La carrera pública magisterial y el discurso del desarrollo profesional en el Perú*. Lima: Foro Educativo y Foro Latinoamericano de Políticas Educativas (en prensa).

CUETO, Santiago, Cecilia RAMÍREZ, Juan LEÓN y Gabriela GUERRERO

2004 «Oportunidades de aprendizaje y rendimiento en matemática de los estudiantes de tercero y cuarto grados de primaria en Lima y Ayacucho». En M. Benavides, ed. *Educación, procesos pedagógicos y equidad: cuatro informes de investigación*. Lima: GRADE, pp. 16-98.

CUETO, Santiago, Cecilia RAMÍREZ, Juan LEÓN y Sandra AZAÑEDO

2006 «Oportunidades de aprendizaje y rendimiento en comunicación

integral de estudiantes, de tercer y cuarto grado de primaria en Lima y Ayacucho». En M. Benavides, ed. *Los desafíos de la escolaridad en el Perú. Estudios sobre procesos pedagógicos, los saberes previos y el rol de las familias*. Lima: Grupo de Análisis para el Desarrollo, pp. 13-78.

CUETO, Santiago, Gabriela GUERRERO, Juan LEÓN, Álvaro ZEVALLOS y Claudia SUGIMARU

2007 *De 5.º de primaria al fin de la secundaria en 6 años: un estudio longitudinal en Puno*. Lima: Grupo de Análisis para el Desarrollo y Consorcio de Investigación Económica y Social.

CUETO, Santiago, Máximo TORERO, Juan LEÓN y José DEUSTUA

2004 *Evaluación de impacto de la asistencia docente sobre el rendimiento de los estudiantes*. Lima: Grupo de Análisis para el Desarrollo y Consorcio de Investigación Económica y Social.

CUETO, Santiago y Walter SECADA

2004 «Eficacia escolar en escuelas bilingües en Puno, Perú». En P. Arregui, M. Benavides, S. Cueto, B. Hunt, J. Saavedra y W. Secada. *¿Es posible mejorar la educación peruana? Evidencias y posibilidades*. Lima: Grupo de Análisis para el Desarrollo, pp. 147-180.

DAGNINO, Julio

2005 *Desarrollo cognitivo en niños y niñas que estudian y trabajan*. Lima: Instituto de Pedagogía Popular.

DELGADO, Kenneth

2007 «Impacto de la maestría semipresencial». *Investigación Educativa* 11 (19), pp. 49-63.

DÍAZ BAZO, Carmen

2007 «La dimensión ética de la organización escolar: un estudio semi-inductivo en tres colegios de Lima Metropolitana». Tesis para optar el grado de Doctora. Universidad Católica de Lovaina.

DIRECCIÓN DE INVESTIGACIÓN, SUPERVISIÓN Y DOCUMENTACIÓN EDUCATIVA

2007 «Plan nacional de investigación educacional. Documento en consulta». Lima: Ministerio de Educación.

EGUREN, Mariana

2006 «Educación y participación: enfoques y prácticas promovidos desde el Estado, la sociedad civil y las escuelas». En C. Montero, ed. *Escuela y participación en el Perú. Temas y dilemas*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos, pp. 43-128.

EGUREN, Mariana y Carolina DE BELAUNDE

2008 «De proyectos políticos colectivos a demandas concretas individuales: las relaciones Estado-sociedad desde la escuela peruana hoy». Informe de investigación. Documento no publicado.

EGUREN, Mariana, Carolina DE BELAUNDE y Natalia GONZÁLEZ

2005 *Recursos desarticulados. El uso de textos en la escuela pública*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.

EGUREN, Mariana, Natalia GONZÁLEZ y Carolina DE BELAUNDE

2008 *¿Lección para el maestro? Logros y limitaciones de los programas de capacitación docente en el Perú*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos (en prensa).

ESCALANTE, Casimiro

2007 «El método histórico-crítico y su influencia en la conducta crítica de los estudiantes de la especialidad de historia y geografía del ISP Aristides Merino Merino de Cajamarca». *Investigación Educativa*, 11 (19), pp. 89-114.

ESCOBAL, Javier y Javier IGUÍNIZ

2000 *Balace de la investigación económica en el Perú*. Lima: Consorcio de Investigación Económica y Social.

ESPINAR, Ángel y Elena ZAMBRANO

2004 *Analfabetismo y discapacidad en la región Huancavelica*. Disponible en: <<http://www.cne.gob.pe>>. Recuperado el primero de mayo de 2008.

ESPINOSA, Giuliana

2004 «Currículo y equidad de género en la primaria: una mirada desde el aula. Estudio realizado en tres escuelas estatales de la ciudad de Lima». En M. Benavides, ed. *Educación, procesos pedagógicos y equidad: cuatro informes de investigación*. Lima: Grupo de Análisis para el Desarrollo, pp. 69-130.

FERRER, Guillermo

2004 *Las reformas curriculares de Perú, Colombia, Chile y Argentina. ¿Quién responde por los resultados?* Lima: Grupo de Análisis para el Desarrollo.

GONZÁLEZ, Natalia

2006 «Participación de los padres de familia en la educación: el caso de las asociaciones de padres de familia». En C. Montero, ed. *Escuela y participación en el Perú. Temas y dilemas*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos, pp. 313-354.

GONZÁLEZ, Natalia, Carolina DE BELAUNDE y Mariana EGUREN

2008 «El Estado y la burocracia de los organismos intermedios del sector educación: un acercamiento a los funcionarios». Informe de investigación. Documento no publicado.

HUBER, Ludwig

2008 *Una interpretación antropológica de la corrupción*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.

IGUÍÑIZ, Javier y Roxana BARRANTES

2004 *La investigación económica y social en el Perú. Balance 1999-2003 y prioridades para el futuro*. Lima: Consorcio de Investigación Económica y Social, Instituto de Estudios Peruanos y Pontificia Universidad Católica del Perú.

LAVADO, Pablo y José GALLEGOS

2005 *La dinámica de la deserción escolar en el Perú: un enfoque usando modelos de duración*. Lima: Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico y Consorcio de Investigación Económica y Social.

LÓPEZ, Néstor

2005 *Equidad educativa y desigualdad social. Desafíos a la educación en el nuevo escenario latinoamericano*. Buenos Aires: Instituto Internacional de Planeamiento Educativo y Unesco.

LÓPEZ DE CASTILLA, Marta

2005 *Los maestros y el trabajo infantil*. Lima: Instituto de Pedagogía Popular.

2004 *Los maestros y la pobreza*. Lima: Instituto de Pedagogía Popular.

MASTRO, Cristina del

2006 *Enseñanza estratégica en un contexto virtual: un estudio sobre la formación de tutores en educación continua*. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú.

MENDOZA, Rodolfo

2004 *Estimación de costos de funcionamiento de centros educativos en Lima Metropolitana*. Disponible en: <<http://www.cne.gob.pe>>. Recuperado el primero de mayo del 2008.

MONTERO, Carmen

2008 «Capacitación y equidad educativa: análisis de la estrategia, cobertura y distribución de los programas de formación en servicio». Informe de investigación. Documento no publicado.

2006a «La exclusión educativa de las niñas del campo: ¿pasado o presente?». En P. Ames, ed. *Las brechas invisibles. Desafíos para una equidad de género en la educación*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos, Fondo de Población de las Naciones Unidas y Universidad Cayetano Heredia, pp. 203-231.

2006b *La emergencia educativa 2003-2006. Andanzas y ninguneos de un programa estatal*. Informe de investigación (en prensa).

MONTERO, Carmen, Patricia AMES, Francesca UCCELLI y Zoila CABRERA

2005 *Oferta, demanda y calidad en la formación de docentes: los casos de Cajamarca, Cusco, Piura, San Martín y Tacna*. Lima: Proeduca-GTZ.

MONTES, Iván, Andrés APAZA, Patricia ARGÜELLES, Jorge BARRIGA

y Gregorio CALAPUJA

2004 *Conocimientos y actitudes a propósito del sistema nacional de evaluación del rendimiento escolar en profesores y directores del sector público de Arequipa*. Lima: Universidad Católica de San Pablo y Consorcio de Investigación Económica y Social.

MUJICA, Rosa María y José María GARCÍA

2005 «El amor, la pareja y la sexualidad en Quispicanchi». En P. Oliart, R. Mujica y J. M. García, eds. *Quispicanchi. Género y sexualidad*. Lima: Instituto Peruano de Educación en Derechos Humanos y la Paz y Fe y Alegría, pp. 49-46.

- MUÑOZ, Fanni, Patricia RUIZ-BRAVO y José Luis ROSALES
2006 «El currículo y la equidad de género en la primaria: estudio de tres escuelas estatales». En P. Ames, ed. *Las brechas invisibles. Desafíos para una equidad de género en la educación*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos, Fondo de Población de las Naciones Unidas y Universidad Peruana Cayetano Heredia, pp. 71-100.
- MUÑOZ, Fanni, Ricardo CUENCA y Patricia ANDRADE
2007 *Descentralización de la educación y municipalidades. Una mirada a lo actuado*. Lima: Foro Educativo.
- MUÑOZ, Fanni, Teresa NAKANO y Eliana LLOSA
2008 *Los caminos cruzados de la participación ciudadana en educación: entre el mejoramiento de la calidad de la educación y la formación de ciudadanos empoderados. Un estudio de caso*. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú.
- MURILLO, Francisco Javier
2006 «Retos de la innovación para la investigación educativa». En T. Escudero y A. Correa, coords. *Innovación e investigación educativa: algunos ámbitos relevantes*. Madrid: La Muralla, pp. 23-54.
- NEIRA, Paul y Heidi RODRICH
2008 *Reconstruyendo la memoria de los cambios de política curricular entre 1997 y el 2005: el caso de la secundaria desde la opinión de un grupo significativo de ex funcionarios y un grupo de docentes de escuelas públicas*. Lima: Consorcio de Investigación Económica y Social.
- NÚÑEZ, María Isabel
2007 «El seminario y la metodología de la investigación». *Investigación Educativa*, 11 (19), pp. 65-78.
- OFICINA REGIONAL DE EDUCACIÓN PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE-UNESCO
2007 *Educación de calidad para todos: un asunto de derechos humanos*. Santiago: Oficina Regional de Educación para América Latina y el Caribe-Unesco.
- OLIART, Patricia
2005 «Género, sexualidad y adolescencia en la provincia de Quispicanchi». En P. Oliart, R. Mujica y J. M. García (eds.). *Quispicanchi*.

Género y sexualidad. Lima: Instituto Peruano de Educación en Derechos Humanos y la Paz y Fe y Alegría.

REÁTEGUI, Norma

2008 *Condiciones de aprendizaje y desarrollo cognitivo-afectivo de niños rurales*. Lima: Foro Educativo.

RODRÍGUEZ, José y Silvana VARGAS

2005 *Escolaridad y trabajo infantil: patrones y determinantes de la asignación del tiempo de niños y adolescentes en Lima Metropolitana*. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú y Consorcio de Investigación Económica y Social.

RODRÍGUEZ, Yolanda

2004 «Estrategias de enseñanza docente en escuelas multigrado». En M. Benavides, ed. *Educación, procesos pedagógicos y equidad: cuatro informes de investigación*. Lima: Grupo de Análisis para el Desarrollo, pp. 131-192.

RUIZ-BRAVO, Patricia, Fanni MUÑOZ y José Luis ROSALES

2006 «Género, educación y equidad en el Perú». En FLACSO Argentina, Hexagrama consultoras y IESCO Colombia. *Equidad de género y reformas educativas*. Santiago de Chile: FLACSO Argentina, Hexagrama consultoras y IESCO Colombia, pp. 205-253.

RUIZ-BRAVO, Patricia, José Luis ROSALES y Eloy NEYRA

2006 «Educación y cultura: la importancia de los saberes previos en los procesos de enseñanza-aprendizaje». En M. Benavides, ed. *Los desafíos de la escolaridad en el Perú. Estudios sobre procesos pedagógicos, los saberes previos y el rol de las familias*. Lima: Grupo de Análisis para el Desarrollo, pp. 79-156.

SAAVEDRA, Jaime

2004 «La situación laboral de los maestros respecto a otros profesionales. Implicancias para el diseño de políticas salariales y de incentivos». En P. Arregui, M. Benavides, S. Cueto, B. Hunt, J. Saavedra y W. Secada. *¿Es posible mejorar la educación peruana? Evidencias y posibilidades*. Lima: Grupo de Análisis para el Desarrollo, pp. 181-246.

SILVA, Giselle

2004 «El juego como estrategia para alcanzar la equidad cualitativa en

la educación inicial. Entornos lúdicos y oportunidades de juego en el CEI y en la familia». En M. Benavides, ed. *Educación, procesos pedagógicos y equidad: cuatro informes de investigación*. Lima: Grupo de Análisis para el Desarrollo, pp. 193-244.

SIME, Luis

2007 «The Educator in Non-formal Educational Settings: A Case Study of Graduates from the Catholic University of Peru». Tesis para optar el grado de Doctor en Educación. Radboud University of Nijmegen.

SORIA, Jaime y Judith CHIROQUE

2004 *Salud de los educandos y maestros*. Lima: Instituto de Pedagogía Popular.

STOJNIC, Lars y Pilar SANZ

2007 *Democratizando la gestión educativa regional. Dilemas y posibilidades de los Consejos Participativos Regionales en Educación (COPARE)*. Lima: Proeduca-GTZ.

SULMONT, Lea

2007 «El valor pedagógico del aula virtual: hablan los usuarios». *Revista Digital de Investigación en Docencia Universitaria* 3 (2), pp. 1-28.

TAM, Mary

2006 *Una aproximación a la eficiencia técnica del gasto público en educación en las regiones del Perú*. Lima: Universidad Nacional de Trujillo y Consorcio de Investigación Económica y Social.

TOVAR, Teresa

2007 *Prioridades reales. Balance de los primeros meses del gobierno aprista*. Lima: Foro Educativo.

UCCELLI, Francesca

2008 *Los programas no escolarizados de educación inicial: ¿Debilidad, negligencia o incapacidad estatal? Informe de investigación* (en prensa).

2006 «Docentes en las calles: magisterio, SUTEP y el reto de los aprendizajes». En C. Montero, ed. *Escuela y participación en el Perú. Temas y dilemas*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos, pp. 197-312.

UNIDAD DE ESTADÍSTICA EDUCATIVA-MINISTERIO DE EDUCACIÓN

2006 *Estadísticas básicas*. Lima: Ministerio de Educación.

UNIDAD DE MEDICIÓN DE LA CALIDAD del MINISTERIO DE EDUCACIÓN

2005 «Resultados de la evaluación nacional 2004». Lima: Ministerio de Educación. Mimeo.

VALDIVIA, Betsey

2006 «El rol docente en la orientación y elección vocacionales en la secundaria técnica». En P. Ames, ed. *Las brechas invisibles. Desafíos para una equidad de género en la educación*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos, Fondo de Población de las Naciones Unidas y Universidad Peruana Cayetano Heredia, pp. 149-180.

VARGAS, Julio

2008 «En los intersticios de la política de la descentralización. Direcciones Regionales de Educación y Proyectos Educativos Regionales en Ayacucho y Huancavelica». Lima: Informe final, beca Ford 2006-2007 de investigadores jóvenes. Documento no publicado.

2007 *¿Recentralizando la descentralización educativa? Condiciones e implementación de la municipalización en Apurímac y Ayacucho*. Lima: Proyecto Investigación para una Mejor Educación.

2006 «Como la flor en la rama. Magisterio y política en el Perú». Lima: Informe final de investigación de la beca CLACSO del año 2004-2005.

VÁSQUEZ, Enrique y Álvaro MONGE

2007 *¿Por qué y cómo acortar la brecha de género en educación en las niñas y adolescentes?* Lima: Fondo Editorial del Congreso del Perú.

VEGAS, Emiliana y Jenny PETROW

2008 *Incrementar el aprendizaje estudiantil en América Latina. El desafío para el siglo XXI*. Washington D. C.: Mayol Ediciones.

VÉLEZ, Catalina

2006 *La interculturalidad en la educación. Las reformas curriculares de Ecuador, Perú y Bolivia*. Quito: Abya Yala, Universidad Andina Simón Bolívar y Corporación Editora Nacional.

YAMADA, Gustavo

2007 *Retornos a la educación superior en el mercado laboral: ¿Vale la*

pena el esfuerzo? Lima: Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico y Consorcio de Investigación Económica y Social.

ZAVALA, Virginia (coord.)

2007 *Avances y desafíos de la Educación Intercultural Bilingüe en Bolivia, Ecuador y Perú. Estudios de casos.* Lima: CARE-IBIS Dinamarca.

ZUMAETA, Carlos y Luis LIMACHI

2007 *Educación, equidad y género: caso Iquitos.* Lima: Universidad Nacional de la Amazonía Peruana y Consorcio de Investigación Económica y Social.

CAPÍTULO 6

Empleo

Cecilia Garavito

Pontificia Universidad Católica del Perú

1. EL PROBLEMA DEL EMPLEO

La generación de empleo es fundamental para asegurar la sostenibilidad de un sistema económico y social. Dado el marco institucional, el trabajo es la actividad que nos permite obtener los bienes y servicios necesarios para la satisfacción de nuestras necesidades. Desde este punto de vista, la capacidad de generar empleo productivo y de calidad es un elemento esencial de cualquier política de desarrollo. Asimismo, y siguiendo a North (1990), el marco institucional laboral no necesariamente es eficiente sino que es susceptible de mejoras.

El trabajo tiene un doble papel: es generador de ingresos para los individuos y constituye un insumo para las unidades de producción. La transformación del mundo a través del trabajo es una de las actividades que definen al ser humano y la relación con su entorno. Por otro lado, la relación del empleo con el producto es crucial, ya que es a través de este nexo que los trabajadores logran el bienestar y las empresas el nivel necesario de competitividad.

Los balances anteriores¹ han tratado temas de índole general, transversal y sectorial en un contexto de fuertes cambios en la institucionalidad laboral. Algunos temas mencionados en el primer balance se dejaron de lado en el segundo debido a la falta de trabajos de investigación sobre esos temas, como los efectos de la renovación tecnológica y los cambios

1 Escobal e Iguíñiz (2000); Iguíñiz y Barrantes (2004). Otros balances son el de Yamada (2004) y el más reciente de Jaramillo, Ñopo y Díaz (2007).

en el empleo público (Escobal e Iguíñiz 2000). Por otro lado, el segundo balance (Iguíñiz y Barrantes 2004) trata temas relativamente nuevos, como la responsabilidad social empresarial y la etnicidad, los cuales han seguido siendo investigados en el período que corresponde a este balance. Otros temas, como el sindicalismo y la discordancia ocupacional, si bien no son nuevos, han tomado un nuevo impulso desde entonces.

En general, el tema del empleo puede analizarse a partir de tres ejes: las dimensiones de la cantidad de empleo, las dimensiones de la calidad del empleo, y temas transversales y sectoriales, como la discriminación laboral, los mercados regionales y la migración. Seguiremos este esquema tanto para el balance como para la agenda.

2. BALANCE DE LA INVESTIGACIÓN SOBRE EMPLEO

La generación de empleo productivo y de calidad, así como los efectos de los cambios en el contexto institucional, han modelado la investigación y las medidas de política recomendadas en los trabajos analizados. Los temas estudiados se relacionan con las decisiones de los agentes económicos, aunque existen algunos trabajos agregados. El análisis de las políticas de empleo también ha sido considerado.²

2.1. LOS DETERMINANTES DE LA CANTIDAD DE EMPLEO

La cantidad de empleo puede analizarse tanto en el nivel de las decisiones de los agentes económicos como en un nivel agregado. Los cambios demográficos y las modificaciones en la asignación del tiempo dentro de las familias determinan la oferta de trabajo, mientras que los cambios en la organización de los recursos productivos dentro de las empresas y en la legislación laboral determinan la estructura de la demanda laboral; finalmente, en un nivel agregado, los cambios en el producto influyen tanto en la demanda como en la oferta de trabajo.

2 Se han trabajado algunos temas de la agenda anterior, como los efectos de la flexibilización de las relaciones laborales sobre la calidad de vida, y el efecto de la legislación laboral sobre el crecimiento y el empleo.

2.1.1. Ciclo de vida y horas de trabajo

El tema de la oferta laboral ha sido muy trabajado en el pasado, a partir de las encuestas de hogares que el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo (MTPE) produce desde la década de 1970. Los trabajos reseñados en este balance nos dan nuevas luces sobre este tema, concentrándose en los efectos de las largas horas trabajadas sobre el bienestar de las familias. Otros temas importantes de la oferta laboral, como el trabajo de jóvenes y niños y la migración, serán reseñados en la tercera sección de este balance.

Saavedra y Valdivia (2000)³ analizan los efectos del ciclo económico y del ciclo de vida sobre la oferta de trabajo de las familias.⁴ Con datos de las Encuestas Nacionales de Niveles de Vida (ENNIV) para los años 1985, 1991, 1994 y 1997, los autores repasan cifras y hechos estilizados conocidos sobre la familia peruana, tales como la relación negativa entre el nivel de educación del jefe de hogar y el tamaño de la familia, la presencia de hogares extendidos en las etapas iniciales y finales del hogar, y el carácter procíclico de la participación laboral.⁵ Mencionan, asimismo, los problemas para determinar quién es el jefe de familia, asunto aún no resuelto en los censos ni en las encuestas. Lo nuevo del artículo es el análisis de la respuesta diferencial de la participación laboral de mujeres y varones con respecto al ciclo. Así, los autores encuentran que la participación laboral de los varones se eleva más rápido para aquellos con menor nivel de educación, si bien alcanza mayores niveles para los no educados. En el caso de las mujeres, su participación se eleva hasta los 40 años, y luego cae más rápido que la de los varones. Sin embargo, si la mujer tiene educación superior, su participación comienza más tarde, pero alcanza niveles más altos que los otros grupos.

Sobre las horas de trabajo ofrecidas, Yamada (2005)⁶ cuantifica y analiza las horas de trabajo tanto de asalariados como de independientes,

3 Este trabajo no fue encontrado en ninguno de los balances anteriores, por lo cual se lo incluye aquí. Haremos lo mismo con algunos artículos del *Boletín de Economía Laboral* del Programa de Estadísticas Laborales del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo.

4 El artículo analiza también la pertinencia de la hipótesis del ciclo de vida para explicar el ahorro de las familias, elemento que no corresponde a este balance.

5 Estos hechos estilizados son señalados por diversos autores en los trabajos reseñados en Iguíñiz y Barrantes (2004).

6 Una versión preliminar de este trabajo fue reseñada en el balance anterior.

y encuentra una relación negativa robusta entre la tasa de ingresos reales y las horas de trabajo para ambos grupos de trabajadores, siendo esta más elástica para los independientes. Asimismo, señala que 33,4% de la población ocupada de Lima Metropolitana trabaja más de 60 horas a la semana y que el porcentaje es de 31,5% en el caso del resto de ciudades del país (resto urbano). Aquellos que trabajan más horas son en su mayoría varones, jefes de hogar, con menor nivel de educación, y con menor ingreso por hora. En general, señala el autor, las cohortes más jóvenes son más numerosas, lo cual explicaría el aumento en las horas de trabajo.

2.1.2. Estructura de la demanda y costos laborales

Los datos empíricos muestran que la demanda se ha reactivado en ciertos sectores, por lo que el análisis presentado en el *Boletín de Economía Laboral* 35 (Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo 2008) es muy pertinente para una mejor comprensión de los cambios en la estructura del empleo en el período reciente. En este trabajo se presentan los resultados del análisis de la demanda de mano de obra por ocupaciones, clasificadas, además, en cuatro grupos, de acuerdo con su participación en la estructura de la población económicamente activa (PEA) ocupada y su tasa de crecimiento. Se trabaja a partir de la Encuesta Nacional de Sueldos y Salarios (ENSS) para empresas de diez trabajadores a más para el período 2003-2008. Los autores encuentran que la estructura ocupacional no ha cambiado significativamente en el período de análisis, y que los cambios ocupacionales se deben más a modificaciones tecnológicas y organizativas que a cambios producidos en los sectores. De acuerdo con la clasificación mencionada,⁷ los autores encuentran que las ocupaciones «elementales» y las de alta dirección han sufrido una merma en su porcentaje de participación, mientras que las ocupaciones técnico-operativas y universitarias han experimentado un aumento relativo. Asimismo, encuentran que los sectores servicios, industria y comercio absorben juntos 88% del trabajo asalariado.

Otro trabajo interesante sobre la estructura de la demanda se encuentra en el *Boletín de Economía Laboral* 27 (Ministerio de Trabajo y Promoción

7 Los cuatro grupos son: Vaca (alta participación, bajo crecimiento), Estrella (alta participación y alto crecimiento), Hueso (baja participación y bajo crecimiento) e Incógnita (baja participación, alto crecimiento).

del Empleo 2004b), en el que se analiza la relación entre el tamaño de las empresas y su crecimiento a partir de las hojas de resumen de planillas del MTPE. Así, se encuentra una relación inversa entre el crecimiento porcentual de las empresas y su tamaño en el período previo: las empresas pequeñas crecen más rápido que las mayores en los años 2000 y 2002; es decir, no se cumple la Ley de Gibrat, que señala que las tasas de crecimiento y de supervivencia de las empresas son independientes de su tamaño.

El tema de los costos laborales fue ampliamente analizado en el período anterior, por lo cual hay menos trabajos en el período reciente.⁸ En el *Boletín de Economía Laboral* 28-29 (Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo 2004a), luego de un resumen del debate sobre los costos laborales, se señala que el costo laboral por hora se ha incrementado en los sectores industria y servicios entre 1997 y 1999, y ha disminuido en el sector comercio. Los autores afirman que esto se explica por los cambios en la productividad laboral, reflejados en la remuneración bruta por hora. Indican, asimismo, que los costos laborales por hora se han elevado, mientras que los costos laborales por unidad de producto se han reducido entre 1989 y 1999. Finalmente, proponen un modelo simple de equilibrio parcial que haga claros los elementos de los cuales dependen los costos laborales.

Aguilar y Rendón (2007a) analizan la demanda de trabajo a partir de datos de la ENSS del MTPE para Lima Metropolitana y 24 ciudades. Estiman la demanda de trabajo⁹ en el nivel de la firma, y encuentran que al corregir el salario por endogeneidad, las elasticidades de demanda son más altas, tanto para empleados como para obreros. Encuentran, asimismo, que los costos no laborales reducen el empleo en 17% para los empleados y en 53% para los obreros, con pérdidas asociadas de 10% y 35% en las contribuciones totales, respectivamente. Finalmente, hallan que si las firmas cumplieran con las contribuciones legales de empleados y trabajadores, las pérdidas de empleo serían de 4% para los empleados y de 12% para los obreros, y las pérdidas en las contribuciones serían de 2% y 6%, respectivamente. En Aguilar y Rendón (2007b), los autores estiman la demanda de trabajo, y demuestran tanto teórica como empíricamente

8 Los libros de la Red de Empleo, reseñados en el balance anterior, analizan este tema (García, Chacaltana, Sulmont, Sierra, Sato y Jaramillo 2004; García, Chacaltana, Francke, Espino y Gallardo 2004).

9 Medida tanto en horas de trabajo como en número de trabajadores.

que suponer un salario exógeno lleva a la subestimación de la elasticidad precio de la demanda de trabajo si las firmas más grandes y los trabajadores más productivos están «emparejados».

2.1.3. Salario mínimo y empleo

Jaramillo y López (2006) analizan el efecto del salario mínimo sobre el empleo y sobre los ingresos laborales a partir de los datos de la Encuesta Permanente de Empleo (EPE) entre los años 1996 y 2004.¹⁰ Luego de señalar el incumplimiento de la legislación laboral en el Perú, los autores encuentran que el salario mínimo desempeña un rol en la distribución de ingresos de trabajadores formales (asalariados) e informales (asalariados e independientes) en el largo plazo, aunque este efecto es mayor para los trabajadores formales. Indican que no se encuentra evidencia del efecto «faro» de los salarios mínimos sobre los ingresos de los independientes en el corto plazo. Sobre el empleo, los autores hallan efectos negativos significativos de la elevación del salario mínimo sobre la probabilidad de mantener el empleo para los trabajadores que están «atrapados» entre los dos salarios mínimos.

Céspedes (2005) emplea datos de la EPE entre 1997 y 2003, así como el Producto Bruto Interno (PIB) de las cuentas nacionales, y encuentra una relación negativa entre el empleo formal y la remuneración mínima vital (RMV). Estima la elasticidad empleo-RMV en $-0,13$. Asimismo, el autor encuentra evidencia del efecto «faro» del salario mínimo sobre los ingresos de los independientes. Además, indica que la probabilidad de mantenerse empleado es menor entre trabajadores jóvenes que perciben ingresos alrededor de la RMV.

Finalmente, Saavedra (2004) analiza el efecto del cambio en la RMV en setiembre del 2003 con datos de la EPE (años 2002-2004), y encuentra un efecto positivo sobre las remuneraciones de los trabajadores con ingresos entre 410 y 460 nuevos soles mensuales, hallando también evidencia del efecto «faro». También observa un incremento de la probabilidad de perder el empleo ante el incremento de la RMV para los trabajadores formales que ganan entre 370 y 450 nuevos soles mensuales.

10 Una versión anterior se encuentra en Jaramillo (2004a). Un análisis general sobre la regulación del mercado laboral se puede ver en Jaramillo (2004b).

2.1.4. Crecimiento, empleo y desempleo

La relación entre el crecimiento de la economía, el empleo y el desempleo no ha sido un tema muy trabajado entre los años 2004 y 2007, presumiblemente porque en la investigación previa al período de este balance se establecieron las relaciones fundamentales. Los trabajos que se han llevado a cabo son básicamente de medición de magnitudes y propuestas de políticas.

Verdera (2006) analiza las razones por las cuales el crecimiento del producto no genera más empleo, y concluye que es necesario incrementar la inversión en las ramas intensivas en empleo, lo que está sucediendo en algunas regiones.¹¹ El autor señala que pese al alto crecimiento de la economía, el ratio inversión privada-producto está aún por debajo del 20% del período 1995-2000. Sostiene que es necesario elevar este ratio a 25% como condición necesaria, si bien no suficiente, para que el crecimiento económico sea sostenible y genere empleo.

Gamero (2006), en el marco del proyecto «Elecciones Perú 2006», analiza diversos temas, entre ellos la poca capacidad del crecimiento de generar empleo. A partir de la constatación de que el empleo ha crecido más en la minería, los servicios financieros y la industria, propone la articulación de la oferta exportable y los proveedores locales, el desarrollo de las zonas rurales y una política de compras estatales a microempresas y pequeñas empresas (MYPE).

En este mismo tema de crecimiento y empleo, Seminario y Molina (2005) analizan el efecto del Tratado de Libre Comercio (TLC) con Estados Unidos sobre el empleo. Sobre la base de simulaciones con datos de la tabla insumo-producto de 1994, los autores encuentran que el TLC tiene un impacto positivo en el empleo en forma global y en cada industria analizada.

Un trabajo no reseñado en el balance anterior es el de Céspedes (2003), quien analiza la tasa de desempleo con respecto a factores estructurales y cíclicos para el período 1971-2000. El autor encuentra que la elevación de la tasa de desempleo en el período analizado obedece más al aumento de la tasa de participación laboral que a cambios en el producto. Este resultado es consistente con lo encontrado en los trabajos sobre el tema reseñados por Iguíñiz y Barrantes (2004).

11 Los mercados regionales se analizan más adelante.

2.1.5. Política laboral y empleo

Las políticas de empleo han sido y continúan siendo analizadas, dada su importancia en el contexto actual. Tal como señala Chacaltana (2005), junto a los viejos problemas de informalidad, subempleo y bajos ingresos, se encuentran nuevos problemas, como la mayor rotación laboral, el aumento en las horas trabajadas, los cambios en los niveles de protección de los trabajadores y los mayores niveles de desigualdad salarial. El autor analiza los programas de empleo, señalando que es necesario pasar de los programas a las políticas. Propone, por ejemplo, que el programa «A Trabajar Urbano» sea permanente pero contracíclico. Señala, asimismo, que es necesario reformular el proceso de formación y evaluar un mecanismo para la evaluación de las entidades de capacitación. Asimismo, identifica inequidades en el acceso, ya que las entidades de capacitación de las zonas menos favorecidas son las de menor calidad.

En un trabajo posterior, Díaz y Jaramillo (2006) analizan el programa ProJoven. Señalan que está bien diseñado, que ha sido bastante estable y con una ejecución que se ha manejado técnicamente. Los datos de evaluaciones previas del programa, sin embargo, no son fáciles de obtener y parte de la información no existe. Finalmente, en dichas evaluaciones no se tiene información sobre las empresas privadas en las que los jóvenes practican después de la fase de estudios en las entidades de capacitación, por lo que los autores recomiendan empezar a recolectar estos datos. La evaluación de los efectos sobre los ingresos y sobre la probabilidad de obtener empleo de los beneficiarios del programa arroja resultados positivos y estadísticamente significativos, sobre todo en el caso de la primera convocatoria.¹² Asimismo, las mujeres de 16 a 20 años experimentan un beneficio mayor del programa que los varones de 21 a 25 años.

El *Boletín de Economía Laboral* 32 (Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo 2005a) analiza el impacto general de los proyectos de empleo para el año 2005, con 789 programas y proyectos que han generado 257.139 empleos a jornada completa, 8.989 empleos a jornada parcial y 360 empleos a destajo. Los programas que han dado mayor empleo a jornada completa son los del Ministerio de Agricultura, mientras

12 El impacto positivo decreció en las convocatorias de 1996-1998 y se han vuelto a elevar en las convocatorias de los años 1999-2000.

que en el caso del empleo a tiempo parcial los que lo han hecho son los del Fondo de Cooperación para el Desarrollo Social (FONCODES).

Un análisis del impacto de la Ley para las Microempresas y Pequeñas Empresas es el de Garavito (2005b). La autora encuentra que si bien la ley ofrece mecanismos de promoción y asistencia técnica, junto con la reducción de algunos costos, como incentivos para la formalización, la tasa de formalización lograda ha sido baja debido a costos no tomados en cuenta al elaborar la norma. Así, en el caso de las microempresas, 48,7% de los trabajadores reciben una remuneración menor que el sueldo mínimo y 93,4% no tienen contrato ni perciben los beneficios de ley, por lo cual acogerse al Régimen Laboral Especial implicaría una elevación de los costos. A eso se suma la reducida capacidad de aprovechar los beneficios financieros de la ley debido a la inestabilidad de los ingresos de la empresa y al bajo nivel de instrucción de quien la conduce. En el caso de las pequeñas empresas, dado que 42,6% de los trabajadores ganan menos del sueldo mínimo y 48,5% carecen de contrato, los costos de acogerse a la ley serían menores, si bien no gozarían de los beneficios del Régimen Laboral Especial. Asimismo, siendo el nivel de educación promedio de los trabajadores más alto que en el caso de las microempresas, su capacidad de aprovechar los beneficios de la ley sería mayor. Sin embargo, el porcentaje de pequeñas empresas que se han acogido a la ley es muy cercano a cero, por lo cual los beneficios no serían suficientes para equiparar los costos. En esta misma dirección, el trabajo de Stecher y Zea (2004) señala que el tiempo perdido y las dificultades para llevar a cabo los trámites son mencionados por los representantes de las empresas como razones que elevan el costo de formalizarse.

Al cierre de este balance, se estaba desarrollando un estudio (Chalcaltana, Bernedo, Gómez y Ruiz 2008) a partir de una encuesta llevada a cabo en el año 2007. Se encuentra, en primer lugar, que un gran porcentaje de las empresas registradas habían dejado de existir en el año 2007. Asimismo, existe evidencia de que los márgenes de ganancia de las empresas registradas se han reducido, debido a costos como el seguro de salud. Los autores señalan que los beneficios de formalizarse deben de haber aumentado recientemente por el crecimiento de la economía.

2.2. LOS DETERMINANTES DE LA CALIDAD DEL EMPLEO

La calidad del empleo es un concepto difícil de definir. Está asociado usualmente al ingreso y a las condiciones de trabajo, desde el punto de vista de los

trabajadores, y a la productividad, desde el punto de vista de las empresas.¹³ Una alternativa consiste en partir de la definición de trabajo decente de la Organización Internacional del Trabajo, entendido como empleo productivo y digno (Organización Internacional del Trabajo 1999, 2001).

2.2.1. Ingresos y rotación laboral

Existen varios trabajos sobre distribución del ingreso, los cuales si bien no corresponden directamente al balance sobre empleo, tienen algunos datos importantes sobre la evolución de las remuneraciones laborales. Asimismo, un tema relativamente nuevo es la estimación de los «castigos» en remuneraciones y la pérdida de derechos laborales luego de un período de desempleo.

En un trabajo sobre la desigualdad y la polarización de ingresos, Salgado (2007) analiza el comportamiento del ingreso laboral en Lima Metropolitana entre 1990 y 2005, empleando las Encuestas de Hogares Especializadas en Niveles de Empleo del MTPE. La autora encuentra que la desigualdad y la polarización de ingresos han tenido un comportamiento contracíclico, y que ambos indicadores se reducen a partir del año 2001. La polarización de ingresos se explicaría por la educación, el grupo ocupacional y la informalidad. Esto sugiere que la dualización del mercado laboral limeño tiene como una de sus fuentes el tipo de trabajo, más que la rama de actividad de la empresa, la edad o el sexo del trabajador.

El trabajo de Herrera e Hidalgo (2002) trata sobre la vulnerabilidad del empleo, a partir de un panel con los datos de la EPE 2001-2002. Los autores encuentran que uno de cada cuatro miembros de la PEA experimentó una transición de empleo, y que la transición más importante es la salida del mercado de trabajo. Asimismo, observan que tres de cada cuatro desempleados son transitorios y el resto crónicos. Los grupos con mayor riesgo de caer en el desempleo, transitorio o crónico, son las mujeres, los jóvenes y, en general, los miembros secundarios del hogar. Salvo en el caso de los trabajadores con educación primaria, este riesgo no depende del nivel de educación sino de la coyuntura económica y de las características del mercado de trabajo local.

13 Sobre este punto, véase Infante y Vega-Centeno (2001).

En un trabajo con datos de la Encuesta Nacional de Hogares (ENAH) y de la EPE, Yamada (2008) analiza el «castigo» en ingresos y en las condiciones laborales luego de un período de desempleo. El castigo en remuneraciones varía entre 9% y 20% cuando se estima a partir de los datos de la ENAH, y entre 12,1% y 18,7% cuando se estima a partir de los datos de la EPE. El autor encuentra, asimismo, que el castigo salarial es mayor para las mujeres, y que su ingreso se reduce hasta en 41% (ENAH) o 16% (EPE), mientras que para los varones las cifras son 13% y 8%, respectivamente. Además, el paso de un trabajo como dependiente a uno como asalariado puede llevar a la pérdida de un tercio de los ingresos. Finalmente, el autor encuentra que los mecanismos de protección como la Compensación por Tiempo de Servicios (CTS), el programa «A Trabajar Urbano», los programas de capacitación y los programas sociales no mejoran estos resultados.

Un trabajo similar es el de Saavedra y Luque (2008), quienes, con datos de la EPE entre los años 2002 y 2006, encuentran que 60% de los empleos se renovaron en Lima Metropolitana durante el período. Los trabajadores que cambian de empleo sufren una caída de alrededor de 10% en sus ingresos, pero el costo de cambiar de empleo se reduce cuando el trabajador viene de un empleo formal, posiblemente porque tiene acceso a la CTS.

Finalmente, en un trabajo sobre el sector manufacturero, Espinoza (2006) encuentra, con datos del Programa de Análisis de la Dinámica Industrial de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) (1970-1996), que 50% de la variación en las remuneraciones reales depende de los *shocks* de corto plazo. De acuerdo con el autor, esto sería evidencia de que el *risk-sharing* se emplea en la gestión de recursos humanos en las empresas manufactureras. El resto de la variación en las remuneraciones reales se debería a razones de largo plazo relacionadas con la inversión.

2.2.2. Capacitación e ingresos

Una de las fuentes de ingresos es la capacitación, tanto individual como en el nivel de la empresa. Yamada y Cárdenas (2008), con datos de la ENNIV y de la ENAH, confirman que la relación positiva entre educación e ingresos es robusta, pero encuentran que los retornos son convexos con

respecto a la educación. Señalan, asimismo, que la rentabilidad real de la inversión en educación superior no universitaria es muy cercana a cero, por lo que la reforma de este nivel educativo constituye una prioridad de política. Asimismo, si bien encuentran que la rentabilidad de la educación superior privada y pública es alta, la dispersión de resultados arroja dudas sobre la capacidad de algunas universidades de formar profesionales preparados para el mercado laboral.

Calónico y Ñopo (2008) analizan las diferencias en los retornos de los diferentes niveles de educación entre los que asistieron a escuelas privadas y a escuelas públicas (o a ambas) con datos de la ENNIV 1997 y 2000. Encuentran que las brechas en los retornos son mayores en los estudios primarios y secundarios que en los terciarios. Lo interesante para nuestro balance son los efectos sobre las tasas de desempleo y la estructura de ocupaciones. Observan que el alumnado egresado de escuelas privadas es más propenso a estar desempleado que el de escuelas públicas, hasta la obtención de un grado de estudios superiores, y entonces las diferencias se reducen. Asimismo, encuentran que los egresados de escuelas privadas son más propensos a convertirse en ejecutivos o gerentes, mientras que los de escuelas públicas son más propensos al autoempleo.

Sobre la base de las encuestas ENAHO y EPE, Herrera (2005) analiza la discordancia ocupacional entre los años 1995 y 2000 para los trabajadores de 24 a 44 años. El autor encuentra que 12% de trabajadores están sobreeducados (subempleo profesional), mientras que 21% están subeducados. Señala que la sobreeducación afecta a aquellos con educación superior universitaria en 38% y con educación superior no universitaria en 30%. Los trabajadores con educación secundaria solamente están subeducados en 6%. Asimismo, el autor observa que los trabajadores sobreeducados ganan en promedio 28% menos que trabajadores con igual calificación y adecuadamente empleados.

En el *Boletín de Economía Laboral* 26 (Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo 2003b) se trabaja el tema del gasto de capacitación de las empresas a partir de los datos de la Encuesta de Hogares Especializada en Niveles de Empleo del año 2002, y de la Encuesta a Empresas Privadas para el Diagnóstico del Desarrollo de los Recursos Humanos del año 2001. Se encuentra que 48,2% de las empresas privadas capacitan a su personal, y observan una relación positiva entre el tamaño de la empresa y la existencia de programas de capacitación en todos los sectores, a excepción del sector de la construcción. Otros factores que influyen directamente en

la capacitación son la antigüedad de la empresa, la existencia de planes de desarrollo y la pertenencia al rubro de la enseñanza. Los factores que reducen la posibilidad de que existan programas de capacitación son el tener capital nacional y el pertenecer a la rama de turismo.

Sobre este mismo tema, Linares y Urbano (2008) presentan los resultados de la Primera Encuesta sobre Calificación de los Trabajadores y sus Competencias Laborales, llevada a cabo en el sector textil y confecciones de Lima Metropolitana en el año 2005, entre empresas de 10 o más trabajadores.¹⁴ Los autores señalan que debido a que la mediana y gran empresa también producen para el mercado externo, deben tener altos estándares de calidad, para lo cual requieren mano de obra calificada y experimentada. Las competencias requeridas por las empresas son adaptabilidad al cambio, capacidad de trabajo en equipo, honradez, autocontrol, calidad en el trabajo y liderazgo para los puestos de mando medio. Finalmente, encuentran que 46,8% de las empresas textiles tienen dificultades para cubrir un puesto de trabajo de nivel operativo a pesar de existir tantos institutos superiores no universitarios dedicados a este campo.

2.2.3. Microempresas, informalidad e ingresos

Los artículos analizados en esta sección son en su mayoría descripciones de las características de la PEA independiente y de los conductores y trabajadores en microempresas. El *Boletín de Economía Laboral* 26 (Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo 2003a) señala que los trabajadores autónomos empiezan su negocio entre los 20 y 29 años, en 50% de los casos motivados por la necesidad, y en 13% por la dificultad de encontrar trabajo asalariado. Indican, asimismo, que los trabajadores autónomos y los conductores de las microempresas tienen una mayor dotación de capital físico y humano que los trabajadores.

El *Boletín de Economía Laboral* 31 (Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo 2005c) analiza la PEA en las MYPE. En primer lugar, se encuentra que la PEA en las microempresas ha crecido en 5,3% entre los años 2000 y 2004, mientras que en las pequeñas empresas lo ha

14 Una versión preliminar de este documento se encuentra en Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo (2005b).

hecho en 2,7%. Asimismo, señala que mientras que el rango de edades de los conductores de MYPE oscila entre los 25 y los 44 años, los trabajadores están en el rango de 14 a 44 años, con una mayor proporción de jóvenes.

Finalmente, el *Boletín de Economía Laboral* 34 (Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo 2006) presenta los resultados de la Encuesta Especializada en Niveles de Empleo de Lima Sur para el año 2006. Los autores encuentran que 82,2% de las MYPE de la zona son de supervivencia, y solamente 1,1% de desarrollo.

Un estudio para Lima Norte es el de Folloni, Ghedini y Chávez (2008), que analiza la decisión de ser informal con datos de la Encuesta Local de Hogares¹⁵ y de la ENAHO. Los autores encuentran que la decisión de ser informal influye negativamente en los ingresos por dos vías: una directa, al tener estos empleos una menor remuneración promedio, y una indirecta, por la menor capacidad empresarial de los conductores, ya que un bajo nivel educativo está asociado a una mayor probabilidad de ser informal.

Un trabajo que estima el número de MYPE formales e informales es el de Lévano (2005). A partir de datos de la Superintendencia Nacional de Administración Tributaria (SUNAT) y empleando el indicador de ventas, la autora estima el número de MYPE formales en 648.147 a nivel nacional para el año 2004, cifra que constituye 98% de las empresas en ese año, mientras que 94,4% de estas serían microempresas. Para estimar el número de MYPE informales, la autora resta al total de conductores de empresas de la ENAHO (con el criterio de número de trabajadores) el número de MYPE formales estimado anteriormente. Así, el número de MYPE informales del país sería de 1.870.470 empresas.

El trabajo de Velazco (2004) analiza el grado de protección social de la PEA informal a partir de la Encuesta de Condiciones de Vida y Pobreza del Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI) para el año 2002, empleando de manera complementaria la EPE del mismo año. La autora encuentra que la afiliación a protección social depende positivamente del ingreso laboral, de la edad del trabajador, y que es mayor para los trabajadores formales.

15 Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo-Programa de Lucha contra la Pobreza en Lima Metropolitana-Observatorio Laboral Lima Norte.

2.2.4. Sindicatos y diálogo social

El tema de la sindicalización ha cobrado impulso en el nuevo contexto laboral, en el que el diálogo social y el diálogo civil son vistos como un elemento indispensable de la convivencia laboral, con efectos positivos sobre el crecimiento de la economía. El trabajo de Sulmont (2006) analiza la concertación social, sus alcances y límites, y su futuro en el Perú, a partir de la definición de diálogo social como «los procesos de diálogos, negociación y acuerdos en los que participan representantes de sectores claves de la sociedad civil y del Estado, en la adopción de políticas públicas». El autor señala que la concertación social constituye un canal intermedio entre el intervencionismo estatal y el mercado, y que requiere agentes sociales representativos. Como límites el autor presenta el déficit de concertación en las políticas públicas en el país, el bloqueo empresarial, las reducidas bases de la representación sindical, la dispersión de la negociación colectiva, el reto de la incorporación de las MYPE y la menor capacidad de las dirigencias sindicales de movilizar a la sociedad.

Los trabajos sobre sindicatos y su influencia en los ingresos y en los beneficios de la economía han sido retomados por los investigadores del tema laboral.¹⁶ Así, tenemos el trabajo de Saavedra y Torero (2005), con datos de las encuestas de hogares para 1986-1987 y 1989-1998. Los autores encuentran que la tasa de sindicalización ha caído de 40% en el período 1986-1991 a 30% en 1992, y a 10% en 1998. En el primer período analizado los trabajadores varones, obreros, estables y con mayor número de años en el puesto tenían mayor probabilidad de estar sindicalizados. Solamente el hecho de trabajar en una firma grande constituye un determinante importante en el período actual. Asimismo, con datos de las hojas de resumen de planillas, para los años 1994-1997, los autores encuentran que la existencia de un sindicato en la empresa reduce los beneficios de las empresas, independientemente del tamaño, y que los efectos negativos sobre la productividad desaparecen al controlar por el tamaño de la firma. Finalmente, el trabajo de Yamada y Salgado (2008), con datos del MTPE y del INEI, encuentra que las huelgas son procíclicas, y que este efecto ha sido atenuado por la Ley de Relaciones Colectivas de Trabajo de 1992.

16 Los trabajos de Garavito (2005a, 2006 y 2008b) sobre sindicalización por género serán reseñados en la sección de género.

2.2.5. Responsabilidad social empresarial

El tema de los aspectos laborales de la responsabilidad social empresarial (RSE) es relativamente nuevo, y fue trabajado en el informe anterior. El trabajo de Garavito (2008a) analiza las razones por las cuales las empresas en el Perú orientan sus programas de RSE fundamentalmente a temas relacionados con la comunidad y el medio ambiente, dando menor atención a los asuntos laborales. La autora parte de la definición de RSE en el tema laboral como la generación de empleo productivo y digno, de acuerdo con la noción de trabajo decente de la OIT. A partir de la literatura revisada, la autora concluye que la sociedad no se siente representada por los sindicatos, ya que estos se encuentran desconectados de una fracción importante de la fuerza laboral. Asimismo, en el contexto actual de flexibilidad y desprotección laboral, con diferencias en el acceso a los bienes básicos y exclusión en el mercado de trabajo, la preocupación por los derechos laborales mínimos para todos los trabajadores es considerada por la sociedad como un lujo.

Otra aproximación a este tema son los estudios de caso, a partir de los cuales se pueden encontrar lecciones para un mejor manejo del personal y del clima laboral. Los trabajos de Yamada y Galarza (2008) y de Yamada y Chacaltana (2007) analizan casos de empresas exitosas. Señalan que son las empresas que se preocupan por la calidad de la fuerza laboral y por la articulación entre la vida del trabajo y la de la familia las que tienen éxito en desarrollar un buen clima laboral. Es importante, además, el diseño de mecanismos que aumenten la productividad grupal por medio de incentivos monetarios y no monetarios.

2.3. TEMAS TRANSVERSALES Y SECTORIALES

Los temas tratados en esta sección son transversales a los presentados en las secciones anteriores y, en algunos casos, por su novedad e importancia, se justifica trabajarlos aparte. Los estudios reseñados en esta sección analizan temas como género y etnia, el trabajo de jóvenes y niños, las migraciones y los mercados sectoriales.

2.3.1. Género

El artículo de Quintanilla (2005) analiza un tema poco tratado y que requiere mayor investigación: los efectos de la organización del trabajo en

la del hogar. Sobre la base de encuestas a 60 mujeres mineras, no trabajadoras, de La Oroya, la autora analiza el efecto de las normas laborales sobre las responsabilidades familiares en la organización del hogar. Se parte del hecho de que el Convenio 156 de la OIT sobre descansos parentales se aplica en nuestro país solamente a las mujeres. Entonces, dado que la jornada laboral de los varones no cambia al tener hijos, esto los aleja de las actividades familiares y de las tareas reproductivas, lo que recarga la labor de las mujeres. Además, en el sector minero se puede trabajar hasta 56 horas a la semana sin pasar el promedio de 48 horas semanales cada tres semanas, pero no hay un límite en el número de horas de trabajo por día (jornadas atípicas). Este horario, con la consiguiente ausencia del padre en el hogar, hace muy difícil para la esposa del trabajador minero conseguir trabajo fuera del hogar y generar mayores ingresos.

Garavito (2005a) analiza los efectos de la sindicalización sobre los ingresos de mujeres y varones. Con datos de la Encuesta de Hogares del 2003 del MTPE, la autora encuentra que las trabajadoras asalariadas reciben una remuneración equivalente a 87% de la que perciben los varones en el sector privado, y de 79% en el sector público. En el caso del autoempleo, la mujer recibe solamente 58% de los ingresos del varón. Para la PEA asalariada, la pertenencia a un sindicato reduce esta brecha, ya que en el sector privado las trabajadoras sindicalizadas reciben, en promedio, un ingreso equivalente a 90,4% del que perciben los varones; mientras que en el caso del sector público la proporción correspondiente es 93,7%.

En un trabajo posterior, Garavito (2006) encuentra que si bien la tasa de sindicalización global se ha reducido, esta es más alta en el sector público que en el privado. Asimismo, aunque en el caso del sector público no hay mayor diferencia entre las tasas de sindicalización por género, en el sector privado las mujeres tienen una tasa de sindicalización mayor que los varones. Este resultado refleja la reducción en el porcentaje del trabajo industrial como porcentaje del trabajo asalariado privado total. Además, encuentra que la brecha de ingresos laborales por género es menor entre los trabajadores sindicalizados con niveles de educación más altos y de menor edad.

Finalmente, Garavito (2008b) analiza solamente la brecha de ingresos por género para los trabajadores sindicalizados. Un primer análisis de la brecha de ingresos laborales por hora muestra que mientras en el sector privado las mujeres sindicalizadas obtienen, en promedio, una tasa salarial mayor que los varones, sucede lo contrario en el caso del sector público. Este resultado se mantiene en el análisis de regresión posterior.

2.3.2. Etnicidad

Ñopo, Saavedra y Torero (2004) elaboran un índice de etnicidad sobre la base de características como la lengua materna, las características de los padres, la religión, los eventos migratorios y la raza. Para esta última variable, preparan un índice sobre la base de un módulo de encuesta elaborada por el Grupo de Análisis para el Desarrollo (GRADE) para el año 2001, adicional a los datos obtenidos en la ENNIV 2001. Los autores encuentran que el índice de etnicidad está correlacionado con las dotaciones de activos de capital, tanto humano como físico, y con el acceso a servicios públicos. Observan que los trabajadores predominantemente blancos tienen un ingreso promedio 12% superior que el de los preponderantemente indígenas, una vez controlados los resultados por las características observables de estos trabajadores. Asimismo, señalan que la brecha de salarios por género es menor para los trabajadores predominantemente blancos.

Barrón (2008) lleva a cabo un análisis similar con datos de la ENAHO del año 2003, si bien es crítico de la metodología para la construcción del índice de etnicidad del trabajo anterior. El autor separa la población en indígena y no indígena, de acuerdo con el lugar de nacimiento. Así, la población nacida en la costa rural, los Andes centrales del norte, los Andes del sur y la selva serían subgrupos dentro de la población indígena; mientras que la población nacida en Lima Metropolitana, en el resto de Lima y en las ciudades costeñas serían subgrupos de la población no indígena. El autor encuentra que el ingreso promedio de la población indígena equivale a las dos terceras partes del ingreso promedio de la población no indígena. Un aporte del trabajo consiste en separar los diferenciales de ingresos no explicados en dos partes: aquellos debidos a la discriminación y aquellos debidos a la exclusión. Simulaciones llevadas a cabo por el autor dan como resultado que las diferencias de ingresos sin discriminación se reducirían en 20%, y sin exclusión, en 28%.

2.3.3. Jóvenes y niños

La situación laboral de los jóvenes ha sido analizada por la Organización Internacional del Trabajo (2007). El documento señala que el empleo de los jóvenes fluctúa más que el de los adultos. Se encuentra, asimismo,

una correlación de 0,39 entre el producto interno bruto (PIB) de Lima Metropolitana y el empleo de los jóvenes para el período 1970-1989, y de -0,25 en el período 1990-2005. La mayoría del empleo juvenil es no asalariado, lo que explica su mayor fluctuación. Los empleos de los jóvenes son también menos estables, lo cual los hace más vulnerables al ciclo económico. Sus jornadas de trabajo son más cortas y ganan menos por hora. El porcentaje de PEA juvenil subutilizada con respecto a sus calificaciones ha aumentado de 50,7% en 1993 a 52,1% en el 2005. La mayor inadecuación se da en aquellos con educación superior no universitaria. Los programas de intervención laboral existentes no atacan la diversidad de condiciones de actividad de los jóvenes, la elevada fluctuación de su empleo ni la falta de adecuación entre educación y ocupaciones. No existe una política de empleo juvenil y no se observa una relación entre los programas de empleo en general y los programas para jóvenes.

Chacaltana (2006) analiza el mercado laboral juvenil señalando que ha habido un incremento fuerte en las horas trabajadas y en la precarización de estos empleos. Las empresas contratan jóvenes porque son más baratos, si bien también se menciona que son más productivos y más flexibles en cuanto a las condiciones de trabajo. Para contratar mano de obra, los criterios son aptitud general para el trabajo, capacidad de comunicación oral y escrita, y conocimiento específico de áreas de la empresa. En las empresas pequeñas la experiencia laboral previa es muy importante. Los empresarios señalan que los jóvenes se adaptan rápido, pero que algunos se frustran y dejan la empresa. Hay casos en que no rinden, y la empresa los deja ir. 84% de las empresas indicaron que capacitan a su personal regularmente, pero esta cifra varía mucho según el tamaño de la firma. El autor plantea traer la capacitación a las empresas, lo cual no significa convertirlas en centros de capacitación sino darles los incentivos necesarios para que capaciten a sus trabajadores. Asimismo, propone las siguientes políticas: inserción y reinserción laboral (reforma de los contratos de formación, facilidades para obtener credenciales laborales, reforma del sistema de información laboral), promoción del *emprendedorismo* juvenil, políticas de promoción de la empleabilidad: educación y capacitación (creación de un organismo público descentralizado), políticas de reducción de la discriminación y la exclusión, y políticas de fomento del uso de las tecnologías de la información (TIC).

Sobre el trabajo infantil,¹⁷ García (2006a) encuentra, con datos de la ENNIV 2000, que este es más frecuente a mayor tamaño familiar, y en la sierra y la selva rural. Asimismo, observa que los niños que trabajan tienen una mayor tasa de inasistencia a la escuela, y que las niñas que abandonan la escuela usualmente aumentan las horas dedicadas a las tareas domésticas. Finalmente, señala que los niños varones que trabajan obtienen ingresos mayores que las niñas.

2.3.4. Migraciones

El estudio de las migraciones laborales es un tema en el que la dificultad de encontrar datos adecuados no parece permitir un trabajo más intenso. De los Ríos y Rueda (2005) señalan que 1.462.500 peruanos dejaron el país en el período 1993-2004, y analizan los determinantes económicos y no económicos de este proceso. Con datos de la Dirección General de Migraciones (DIGEMIN), y a partir de un análisis de elasticidades, encuentran que las razones son las siguientes, en orden de importancia: el nivel de satisfacción de los peruanos en relación con su mejoría económica en el tiempo, la distribución de ingresos y el diferencial de estos con respecto al país de destino, la proximidad cultural, la tasa de desempleo comparada y los acuerdos de libre movilidad de turistas. Las redes de migración y los rezagos migratorios son menos importantes.

2.3.5. Mercados regionales

En un trabajo cuyo foco es la pobreza, Chávez (2007) analiza el sector urbano del departamento de Arequipa, y plantea que al margen del modelo laboral que se asuma, los efectos de la reforma no pueden ser los mismos en Lima —conectada al resto del país por aire, tierra y mar— que en Arequipa. La reforma del mercado de trabajo habría llevado a un deterioro de los niveles de empleo, de su calidad y de las condiciones de pobreza en el departamento sureño. Señala, asimismo, que la composición urbana de Arequipa ha cambiado, al pasar de ser 72% de la población total (1972)

17 El autor define como niños a las personas que tienen entre 6 y 17 años. Un análisis teórico sobre el trabajo infantil se puede ver en García (2006b).

a 90% de ella (2005), no solamente por el crecimiento vegetativo sino también por la inmigración. Aproximadamente 30% de la población total y 38,4% de la PEA son migrantes de las zonas altas de los departamentos de Cusco y Puno; 74% del empleo está en las MYPE. En el ámbito nacional, sobre la oferta de trabajo encuentra que existe una relación negativa entre horas de trabajo y tasa de empleo; la misma relación inversa se da entre ingresos y tasa de empleo. Finalmente, el autor construye un índice de productividad con datos de la tabla de insumo-producto de 1994, y encuentra que este es mayor en los departamentos con más diversificación de la actividad económica y con centros urbanos mayores.

Existe una apreciable cantidad de trabajos sobre la región Ica. En el *Boletín de Economía Laboral* 33 (Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo 2005d) se lleva a cabo un análisis bastante extenso, con énfasis en el mercado laboral, la educación y el potencial de desarrollo de la región. Los autores señalan que los sectores que sustentan la economía regional son la manufactura y los servicios, que aportan 82% del PIB interno iqueño, mientras que la agricultura participa con 13%. En cuanto al PIB externo, la minería y la agricultura explican 78% de las exportaciones iqueñas. Así, el sector agroexportador y el manufacturero son los responsables del incremento en el empleo formal en las ciudades de Ica, Chincha y Pisco.

El artículo de Chacaltana (2007) analiza el *boom* del empleo en Ica a partir de datos de las Encuestas Mensuales de Variación de Empleo y de las Encuestas de Hogares. Encuentra que el dinamismo reciente del empleo en dicha región se basa en la agroindustria y la agroexportación. No obstante, señala que este no es un empleo de calidad. Las causas del crecimiento del empleo serían el *shock* de precios internacionales y, en menor medida, el régimen de promoción agrario, sobre todo en su aspecto tributario. Sin embargo, habría un incremento en la desigualdad salarial.

El artículo de Bernedo (2007) trabaja con datos de una encuesta del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) entre hogares y trabajadores de Ica. No hay integración entre el distrito de Ica, los poblados urbanos y el resto rural. Señala que la elevada tasa de desempleo puede deberse a que el crecimiento de la demanda de trabajo ha elevado el desempleo por encima de su nivel estructural. El artículo de Velazco (2007) analiza el crecimiento del empleo asalariado en Ica, Chincha y Pisco a partir de las encuestas a empresas sobre empleo y remuneraciones, y de las estadísticas de los registros de contratos en el MTPE. La autora confirma

que el empleo ha crecido en los sectores ligados a la agroindustria y a la exportación, y encuentra que la PEA asalariada está cada vez más constituida por trabajadores más jóvenes y menos calificados.

Finalmente, el trabajo de Miró-Quesada y Moreno (2007) analiza las condiciones de trabajo en varios fundos exitosos de la mencionada región, con la finalidad de determinar si los puestos de trabajo son decentes de acuerdo con la definición de la OIT, y si los beneficios del crecimiento del producto se comparten con los trabajadores. Los autores encuentran que si bien los salarios se han incrementado en 10,9% entre el 2003 y el 2006, y los trabajadores perciben mejoras, estas parecen haberse estancado en los últimos años.

3. AGENDA

3.1. TRABAJO DECENTE: PRODUCTIVIDAD Y CALIDAD DE VIDA

Este es un tema de la agenda anterior y que está siendo trabajado actualmente. Es necesario un análisis más desagregado y que se desarrolle en el nivel de las regiones. ¿Ha creado trabajos de calidad el aumento de la demanda de trabajo fuera de Lima? ¿Permiten los horarios largos o atípicos que el trabajador combine la vida laboral y familiar? ¿Sería mayor la productividad del trabajador si se tomaran en cuenta sus necesidades familiares?

3.2. DESEMPLEO, REMUNERACIONES Y DERECHOS LABORALES

Este es un tema relativamente nuevo y consideramos que es necesario seguir trabajándolo. La pérdida de ingresos y de beneficios laborales luego de un período de desempleo no solamente afecta los ingresos del trabajador sino también su productividad en el nuevo trabajo. ¿Cuánto se reducen los ingresos al cambiar de empleo? ¿Y los beneficios laborales? ¿Aumenta la discordancia profesional al cambiar de empleo? ¿Dependen del ciclo económico estos resultados?

3.3. DETERMINANTES DE LOS SALARIOS EN LAS EMPRESAS

Si bien es un hecho estilizado que las empresas más grandes ofrecen salarios más altos, se hace necesario un análisis de los factores de corto y largo

plazo que influyen en los salarios pagados a los trabajadores. Asimismo, es importante realizar este análisis por regiones y actividades económicas.

3.4. SINDICATOS Y RESPONSABILIDAD SOCIAL EMPRESARIAL

Es necesario el análisis de los efectos de la sindicalización sobre el ingreso de los trabajadores y sobre su productividad y los beneficios para la empresa. Asimismo, se requiere tomar en cuenta la existencia de empresas en las que si bien no existen sindicatos, el clima laboral parece favorecer la productividad.

3.5. DISCRIMINACIÓN LABORAL

La discriminación por género en el trabajo tiene una tradición mayor de análisis que la discriminación por etnicidad. El análisis de la discriminación por otras causas como discapacidad o VIH es casi inexistente. Creemos necesario continuar con este análisis.

3.6. MIGRACIONES LABORALES

Si bien la falta de datos hace difícil llevar a cabo el estudio de las corrientes migratorias externas, en el marco de los acuerdos sobre derechos laborales en América Latina es importante continuar con este análisis.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AGUILAR, Giovanna y Silvio RENDÓN

2007a *Employment and Deadweight Loss Effects of Observed Non-Wage Labor Costs*. Documento de Discusión 2856. Bonn: Institute for the Study of Labor.

2007b *Matching Bias in Labor Demand Estimation*. Documento de Discusión 3076. Bonn: Institute for the Study of Labor.

BARRÓN, Manuel

2008 «Exclusion and Discrimination as Sources of Inter-Ethnic Inequality in Peru». *Economía*, vol. XXXI, n.º 61, enero-junio, pp. 51-80.

BERNEDO, Jorge

2007 «Ica 2003/2004. Visión desde las encuestas». En J. Chacaltana, ed. *Desafiando al desierto: realidad y perspectivas del empleo en Ica*. Lima: Centro de Estudios para el Desarrollo y la Participación, pp. 77-157.

CALÓNICO, Sebastián y Hugo ÑOPO

2008 «Retornos a la educación privada en el Perú». En T. Velazco, H. Ñopo y J. Rodríguez, eds. *Segunda Conferencia de Economía Laboral. Tendencias del empleo, capital humano, informalidad y rotación laboral*. Lima: Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo y Pontificia Universidad Católica del Perú, pp. 69-94.

CÉSPEDES, Nikita

2005 «Efectos del salario mínimo en el mercado laboral peruano». En J. Chacaltana, M. Jaramillo y G. Yamada, eds. *Cambios globales y el mercado laboral peruano: comercio, legislación, capital humano y empleo*. Lima: Centro de Investigaciones de la Universidad del Pacífico.

2003 «Factores cíclicos y estructurales en la evolución de la tasa de desempleo». *Estudios Económicos* 9, pp. 199-221.

CHACALTANA, Juan

2007 «El boom del empleo en Ica». En J. Chacaltana, ed. *Desafiando al desierto: realidad y perspectivas del empleo en Ica*. Lima: Centro de Estudios para el Desarrollo y la Participación, pp. 13-76.

2006 *Empleos para los jóvenes*. Lima: Centro de Estudios para el Desarrollo y la Participación, Cooperación Alemana para el Desarrollo y Comisión Económica para América Latina y el Caribe.

2005 *Programas de empleo en el Perú: racionalidad e impacto*. Lima: Centro de Estudios para el Desarrollo y la Participación y Consorcio de Investigación Económica y Social.

CHACALTANA, Juan, Jorge BERNEDO, Meybol GÓMEZ y Claudia RUIZ

2008 «Una evaluación de la Ley MYPE en Perú, al cuarto año de vigencia» (en prensa).

CHÁVEZ, Germán

2007 «Mercado de trabajo y pobreza: un análisis para el sector urbano del departamento de Arequipa». Arequipa: Universidad Católica de San Pablo. Documento no publicado. Un resumen se encuentra

en *Economía y Sociedad* 65, Lima: Consorcio de Investigación Económica y Social, pp. 72-78.

DÍAZ, Juan José y Miguel JARAMILLO

2006 *An Evaluation of the Peruvian Youth Labor Training Program-PROJOVEN*. Documento de trabajo 10/06. Washington, D. C.: Office of Evaluation and Oversight.

ESCOBAL, Javier y Javier IGUÍÑIZ

2000 *Balance de la investigación económica en el Perú*. Lima: Consorcio de Investigación Económica y Social.

ESPINOZA, Henry

2006 *¿Risk Sharing?: Un análisis de remuneraciones, shocks y legislación laboral en el sector manufacturero. Perú, 1970-1996*. Lima: Centro de Estudios para el Desarrollo y la Participación.

FOLLONI, Guiseppe, Roberta GHEDINI y Jimmy CHÁVEZ

2008 «Características individuales y estructurales de la informalidad en Lima Norte». En T. Velazco, H. Ñopo y J. Rodríguez, eds. *Segunda Conferencia de Economía Laboral. Tendencias del empleo, capital humano, informalidad y rotación laboral*. Lima: Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo y Pontificia Universidad Católica del Perú, pp. 139-160.

GAMERO, Julio

2006 *Crecimiento y empleo*. Aportes para el Gobierno Peruano: 2006-2011, 2. Lima: Consorcio de Investigación Económica y Social.

GARAVITO, Cecilia

2008a «Responsabilidad social empresarial y mercado de trabajo». *Economía*, vol. XXXI, n.º 61, enero-junio, pp. 81-104.

2008b «Diálogo social y brecha salarial por género». En Javier M. Iguíñiz Echeverría y Efraín Gonzales de Olarte, eds. *Economía, desarrollo y bienestar. Homenaje a Máximo Vega-Centeno*. Lima: Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú (en prensa).

2006 *Mujer, sindicalización y bienestar*. Documento de Trabajo 002. Lima: Maestría en Relaciones Laborales de la Pontificia Universidad Católica del Perú. Una versión preliminar fue presentada en el XIV Congreso Mundial de la Asociación Internacional de Relaciones de Trabajo, Lima, 11-14 de setiembre del 2006.

- 2005a «La mujer en el mundo del trabajo: sindicatos y diálogo social». Ponencia presentada en el seminario «Balance del Diálogo Social en los países de la América Latina (Argentina, Perú y Uruguay)». Jerez de la Frontera, 6-10 de junio.
- 2005b «Informe sobre impactos económicos de la extensión de la Ley MYPE al resto de unidades económicas». Informe final. Lima: Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo.

GARCÍA, Luis

- 2006a «Oferta de trabajo infantil y el trabajo en los quehaceres del hogar». Informe final. Proyecto mediano CIES. Lima: Consorcio de Investigación Económica y Social.
- 2006b «Child Labor, Home Production and the Family Labor Supply». *Revista de Análisis Económico*, vol. 21, n.º 1, junio, pp. 59-79.

GARCÍA, Norberto, Juan CHACALTANA, Denis SULMONT, Juan SIERRA, Enrique SATO y Miguel JARAMILLO

- 2004 *Políticas de empleo en el Perú*. Tomo I. Lima: Consorcio de Investigación Económica y Social, Centro de Estudios para el Desarrollo y la Participación, Instituto de Estudios Peruanos, Pontificia Universidad Católica del Perú y Universidad Nacional de Ingeniería.

GARCÍA, Norberto, Juan CHACALTANA, Pedro FRANCKE, Juanpedro ESPINO y José GALLARDO

- 2004 *Políticas de empleo en el Perú*. Tomo II. Lima: Consorcio de Investigación Económica y Social, Centro de Estudios para el Desarrollo y la Participación, Instituto de Estudios Peruanos, Pontificia Universidad Católica del Perú y Universidad Nacional de Ingeniería.

HERRERA, Javier

- 2005 «Sobre y subeducación en el Perú urbano, 1995-2002». En J. Chacaltana, M. Jaramillo y G. Yamada, eds. *Cambios globales y el mercado laboral peruano: comercio, legislación, capital humano y empleo*. Lima: Centro de Investigaciones de la Universidad del Pacífico, pp. 181-227.

HERRERA, Javier y Nancy HIDALGO

- 2002 «Vulnerabilidad del empleo en Lima. Un enfoque a partir de las encuestas de hogares». *Boletín del Instituto Francés de Estudios Andinos*, vol. 31, n.º 3, pp. 553-597.

IGUÍÑIZ, Javier y Roxana BARRANTES

2004 *La investigación económica y social en el Perú. Balance 1999-2003 y prioridades para el futuro*. Lima: Consorcio de Investigación Económica y Social.

INFANTE, Ricardo y Máximo VEGA-CENTENO

2001 «La calidad del empleo: lecciones y tareas». *Economía*, vol. 24, n.º 48, diciembre, pp. 179-236.

JARAMILLO, Miguel

2004a *Minimum Wage Effects under Incomplete and Endogenous Compliance. Evidence from Peru*. Lima: Primera Conferencia de Economía Laboral. Disponible en: <<http://www.grade.org.pe/download/docs/Minimum%20wages%20in%20Peru%20M.%20Jaramillo.pdf>>. Última revisión hecha el 6/5/2008.

2004b «La regulación del mercado laboral en Perú». Informe de consultoría. Lima: Grupo de Análisis para el Desarrollo.

JARAMILLO, Miguel y Kristian LÓPEZ

2006 *¿Cómo se ajusta el mercado de trabajo ante cambios en el salario mínimo en el Perú?* Documento de Trabajo 50. Lima: Grupo de Análisis para el Desarrollo.

JARAMILLO, Miguel, Hugo ÑOPO y Juan José DÍAZ

2007 «La investigación sobre el mercado laboral peruano: instituciones, capacitación y grupos desfavorecidos». En Grupo de Análisis para el Desarrollo. *Investigación, políticas y desarrollo en el Perú*. Lima: GRADE, pp. 235-283.

LÉVANO, Cecilia

2005 *Elaboración de estadísticas de la micro y pequeña empresa*. Lima: Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, Dirección Nacional de la Micro y Pequeña Empresa.

LINARES, Ivet y Rommy URBANO

2008 «Demanda de calificaciones de la oferta laboral en el sector textil y confecciones». En T. Velazco, H. Ñopo y J. Rodríguez, eds. *Segunda Conferencia de Economía Laboral. Tendencias del empleo, capital humano, informalidad y rotación laboral*. Lima: Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo y Pontificia Universidad Católica del Perú, pp. 119-138.

MINISTERIO DE TRABAJO Y PROMOCIÓN DEL EMPLEO

- 2008 «Clasificación de las ocupaciones en Lima Metropolitana según su participación y crecimiento en el periodo 2003-2006». *Boletín de Economía Laboral* 35. Lima: Programa de Estadísticas Laborales.
- 2006 «La microempresa: una propuesta tipológica y ejercicio de aplicación en Lima Sur». *Boletín de Economía Laboral* 34. Lima: Programa de Estadísticas Laborales.
- 2005a «Impacto de los programas sociales y de los proyectos de inversión del sector público en el nivel de empleo». *Boletín de Economía Laboral* 32. Lima: Programa de Estadísticas Laborales.
- 2005b «Análisis de la formación educativa y profesional de la oferta en el sector textil». *Boletín de Economía Laboral* 32. Lima: Programa de Estadísticas Laborales.
- 2005c «Características de la PEA ocupada en la micro y pequeña empresa en Lima Metropolitana». *Boletín de Economía Laboral* 31. Lima: Programa de Estadísticas Laborales.
- 2005d «Situación del mercado de trabajo en la región Ica». *Boletín de Economía Laboral* 30. Lima: Programa de Estadísticas Laborales.
- 2004a «Costos laborales en el Perú». *Boletín de Economía Laboral* 28-29. Lima: Programa de Estadísticas Laborales.
- 2004b «Dinámica de las empresas en las industrias textil y confecciones en el Perú». *Boletín de Economía Laboral* 27. Lima: Programa de Estadísticas Laborales.
- 2004c «Situación del mercado de trabajo de la Región Tacna». Lima: Programa de Estadísticas Laborales.
- 2003a «Características del trabajador y del negocio autónomo urbano». *Boletín de Economía Laboral* 26. Lima: Programa de Estadísticas Laborales.
- 2003b «¿Cuánto gastan las familias y las empresas en capacitación laboral en Lima Metropolitana?». *Boletín de Economía Laboral* 26. Lima: Programa de Estadísticas Laborales.
- MIRÓ-QUESADA, José Antonio y Juan Carlos MORENO
2007 «Condiciones laborales en fundos de agro-exportación costeña: el caso de Ica». En J. Chacaltana, ed. *Desafiando al desierto: realidad y perspectivas del empleo en Ica*. Lima: Centro de Estudios para el Desarrollo y la Participación, pp. 195-254.

NORTH, Douglass

1990 *Instituciones, cambio social y desempeño económico*. México, D. F.: Fondo de Cultura Económica.

ÑOPO, Hugo, Jaime SAAVEDRA y Máximo TORERO

2004 «Ethnicity and Earnings in Urban Peru». Documento de Discusión 980. Bonn: Institute for the Study of Labor.

ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO

2007 *Trabajo decente y juventud. Perú*. Lima: OIT, Oficina Regional para América Latina y el Caribe.

2001 *Reducir el déficit del trabajo decente. Un desafío global*. Ginebra: OIT. Disponible en: <<http://www.oit.org/public/spanish/standards/reln/ilc/ilc89/rep-i-a.htm>>.

1999 *Trabajo decente*. Ginebra: OIT. Disponible en: <<http://www.oit.org/public/spanish/standards/reln/ilc/ilc87/rep-i.htm>>.

QUINTANILLA, Tamy

2005 *Impacto de género de la gran minería en el Perú*. Lima: Programa Laboral de Desarrollo.

RÍOS, Juan Manuel de los y Carlos RUEDA

2005 *¿Por qué migran los peruanos al exterior? Un estudio sobre los determinantes económicos y no económicos de los flujos de migración internacional de peruanos entre 1994 y 2003*. Lima: Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico.

SAAVEDRA, Jaime y Máximo TORERO

2005 «Union Density Changes and Union Effects on Firm Performance in Peru». En P. Kuhm y G. Márquez, eds. *What Difference Do Unions Make? Their Impact on Productivity and Wages in Latin America*. Washington, D. C.: Banco Interamericano de Desarrollo, pp. 33-76.

SAAVEDRA, Jaime y Martín VALDIVIA

2000 *Household and Individual Decision-making over the Life Cycle: A First Look at Evidence from Peruvian Cohorts*. Research Network Working Paper R-425. Washington D. C.: Banco Interamericano de Desarrollo.

SAAVEDRA, José Carlos

2004 *Efectos del incremento de la remuneración mínima en el 2003 sobre los trabajadores dependientes de Lima Metropolitana*. Lima: Apoyo Consultoría.

SAAVEDRA, José Carlos y Javier LUQUE

2008 «Relación entre rotación de mano de obra, subcobertura frente al riesgo de desempleo e ingresos laborales. Una primera aproximación». En T. Velazco, H. Ñopo y J. Rodríguez, eds. *Segunda Conferencia de Economía Laboral. Tendencias del empleo, capital humano, informalidad y rotación laboral*. Lima: Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo y Pontificia Universidad Católica del Perú, pp. 169-185.

SALGADO, Viviana

2007 «¿Cómo ha cambiado la distribución de ingresos en Lima Metropolitana? Un análisis a partir de indicadores de desigualdad y polarización del ingreso 1990-2005». Informe de investigación no publicado. Un resumen se encuentra en *Economía y Sociedad* 65, Lima: Consorcio de Investigación Económica y Social, pp. 79-87.

SEMINARIO, Bruno y Oswaldo MOLINA

2005 «Efectos del TLC con EE. UU. sobre el empleo». En J. Chacaltana, M. Jaramillo y G. Yamada, eds. *Cambios globales y el mercado laboral peruano: comercio, legislación, capital humano y empleo*. Lima: Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico, pp. 67-96.

STECHER, Alfredo y Gladis ZEA

2004 *Elaboración de estudio de las MYPES formalizadas en PRODAME*. Lima: Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, Dirección Nacional de la Micro y Pequeña Empresa, Programa de Autoempleo y Microempresa.

SULMONT, Denis

2006 *La concertación socio-laboral en el Perú*. Documento de Trabajo 003. Lima: Maestría en Relaciones Laborales de la Pontificia Universidad Católica del Perú.

VELAZCO, Tatiana

2007 «Tendencias del empleo asalariado en las ciudades de Ica, Chincha

y Pisco». En J. Chacaltana, ed. *Desafiando al desierto: realidad y perspectivas del empleo en Ica*. Lima: Centro de Estudios para el Desarrollo y la Participación, pp. 159-194.

VERDERA, Francisco

2006 «Perú 2002-2005: crecimiento económico con desempleo». En Oxfam. *Pobreza y desarrollo en el Perú: informe anual 2005-2006*. Lima, pp. 65-73.

YAMADA, Gustavo

2008 *Reinserción laboral adecuada: dificultades e implicancias de política*. Documento de Discusión 08/01. Lima: Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico.

2005 *Horas de trabajo: determinantes y dinámica en el Perú urbano*. Documento de Discusión 05/05. Lima: Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico.

2004 *Economía laboral en el Perú: avances recientes y agenda pendiente*. Lima: Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico.

YAMADA, Gustavo y María CÁRDENAS

2008 «Retornos laborales a la educación superior: a veces sí, a veces no». En T. Velazco, H. Ñopo y J. Rodríguez, eds. *Segunda Conferencia de Economía Laboral. Tendencias del empleo, capital humano, informalidad y rotación laboral*. Lima: Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo y Pontificia Universidad Católica del Perú, pp. 43-68.

YAMADA, Gustavo y Edgar SALGADO

2008 *Huelgas en el Perú: determinantes económicos e institucionales*. Documento de Discusión 06/08. Lima: Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico.

YAMADA, Gustavo y Elsa GALARZA

2008 *Responsabilidad social y buen clima laboral: una fórmula ganadora*. Documento de Discusión 08/04. Lima: Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico.

YAMADA, Gustavo y Juan CHACALTANA

2007 *Generación de empleo en el Perú: seis casos recientes de éxito*. Documento de Discusión 07/03. Lima: Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico.

CAPÍTULO 7

Medio ambiente y recursos naturales¹

Roxana Barrantes
Instituto de Estudios Peruanos

INTRODUCCIÓN

Con la reciente promulgación del decreto legislativo que creó el Ministerio del Ambiente,² los temas vinculados al manejo de recursos naturales y la gestión ambiental han cobrado protagonismo. En esta oportunidad, el protagonismo en el ámbito público ha sido precedido por un conjunto amplio de trabajos de investigación sobre el tema, que tratará de ser ordenado en este texto.

La agenda ofrecida en el año 2004 colocó como prioritarios los siguientes temas:

1. Conocimiento de los recursos naturales y de la calidad del medio ambiente.
2. Valoración de servicios ambientales.
3. Incentivos para mitigar la contaminación.
4. Gestión ambiental y participación ciudadana.
5. Problemas ambientales específicos, como los efectos de la contaminación urbana y los del cambio climático.
6. Incentivos para el manejo óptimo de los recursos naturales.

Como se verá a continuación, estos temas han sido trabajados de manera desigual, con lo que quedan varios vacíos. Al mismo tiempo,

1 Quiero agradecer a Virginia García, bibliotecaria del Instituto de Estudios Peruanos (IEP), por el apoyo, así como la minuciosa y oportuna asistencia de investigación de María Kathia Cárdenas García Santillán, asistente de investigación del IEP.

2 Decreto Legislativo 1013, publicado el 14 de mayo del 2008 en *El Peruano*.

nuevos temas han cobrado protagonismo. Afortunadamente, los esfuerzos de producción de estadísticas ambientales y reflexiones a partir de ellas, como los del Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI), el Consejo Nacional del Ambiente (CONAM) y el Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico (CIUP), han continuado durante el período, y así, los investigadores han contado con información primaria. El primero, mediante la publicación del *Anuario de Estadísticas Ambientales*; el segundo, con el Global Environmental Outlook (GEO) para Lima y Callao, mientras que el último participó en la iniciativa UN-Hábitat del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA).³ Asimismo, muchos trabajos han producido información nueva a partir de encuestas, entrevistas, grupos focales y observación participante, lo que ha ampliado el volumen de datos disponibles para el estudio.

Debe mencionarse desde el inicio que se han encontrado diferentes tipos de trabajos de investigación. Por un lado, están los típicos trabajos académicos, que contienen preguntas, modelos, hipótesis y datos de sustento (sean cuantitativos y presentados con suficiencia estadística o econométrica, sean resultados de estudios cualitativos). Entre estos se encuentran varios trabajos del Seminario de Investigación Económica de la Universidad del Pacífico, que, lamentablemente, no son publicados después, por lo que su difusión se ve limitada. Por otro lado, están los trabajos que se preparan como resultado de consultorías, y que, en el mejor de los casos, contienen algunas preguntas de investigación que son respondidas (o no) a lo largo de buenas y extensas descripciones de los problemas o temas que se busca investigar. En la medida en que muchos de los trabajos del segundo tipo brindan nueva información sobre temas diversos, o, de hecho, siguen la metodología del trabajo de investigación, se reseñan aquí.

Además, debe notarse que solamente se incluyen los trabajos hechos en el Perú desde el campo de las ciencias sociales. Se dejan, así, de lado los trabajos sobre el Perú publicados fuera.

3 Instituto Nacional de Estadística e Informática (2005, 2006, 2007); Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico, Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente y Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (2006); Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente, Consejo Nacional del Ambiente, Municipalidad Metropolitana de Lima, Municipalidad Provincial del Callao y Grupo Emprendimientos Ambientales (2005).

1. VISIÓN GENERAL DEL TEMA

Los temas asociados a los recursos naturales y el medio ambiente son amplios y tocan varias disciplinas y aproximaciones. Ello exige tener un cuidado especial en la clasificación de los trabajos. De ahí que la presentación del balance de lo investigado sobre las ciencias sociales en torno al manejo de los recursos naturales y la gestión del medio ambiente se clasifique en los siguientes once temas:

1. La dimensión macroeconómica de la explotación de los recursos naturales.
2. Minería: canon, regalías, conflictos.
3. Forestal.
4. Pesquerías.
5. Agua.
6. Manejo de recursos naturales.
7. Medio ambiente y salud.
8. Servicios ambientales.
9. Diversidad biológica.
10. Tecnología y producción orgánica.
11. Institucionalidad ambiental.

A continuación, veremos cada uno de estos temas en detalle.

1.1. LA DIMENSIÓN MACROECONÓMICA

Con el reciente *boom* en los precios de los recursos naturales, no debería ser una sorpresa que muchos investigadores hayan puesto interés sobre los efectos de esta bonanza, haciendo hincapié sobre la denominada «maldición de los recursos naturales», preguntándose si las economías que exhiben abundancia de estos recursos están condenadas a mostrar tasas relativamente bajas de crecimiento económico. Estos temas son abordados por Perla (2005), Gonzales (2006), Salazar y Salgado (2004), con sofisticadas técnicas econométricas y distintos grados de complejidad y precisión en la construcción de las variables económicas probadas.

Tanto Salazar y Salgado (2004) como Perla (2005) parten de la hipótesis de que las economías que son abundantes en recursos naturales exhiben tasas de crecimiento relativamente bajas. Perla (2005) se

aproxima a dicha abundancia de dos maneras: el ratio de exportaciones primarias sobre el PBI (variable de flujo) y el *stock* de recursos naturales (variable de *stock*). Para la variable de flujo, se encuentra con claridad una relación negativa, mientras que el efecto se pierde cuando se utiliza la variable de *stock*. Una limitación del enfoque reside en que no se cuenta con variables de precio, o escasez relativa, por lo que su efecto no es capturado. En Salazar y Salgado (2004) se emplea el ratio de exportaciones de minerales e hidrocarburos (metales, petróleo y combustible) sobre las exportaciones totales para evaluar el desempeño de 35 países exportadores de minerales y petróleo durante el período 1980-2000. Con técnicas econométricas, muestran que se verifica la relación negativa y que la riqueza de recursos naturales actúa de manera negativa sobre el capital humano.

Gonzales (2006), por su parte, evalúa un período más largo, lo que le permite plantear la hipótesis de un efecto distinto según el lapso analizado. El planteamiento es que durante el período 1970-1990, cuando predominó una orientación de crecimiento hacia adentro, el impacto de la abundancia de recursos naturales fue negativo, mientras que en el siguiente período, 1991-2004, el impacto fue positivo, lo que estuvo condicionado por el mayor nivel de capital humano. La evidencia, sin embargo, no sostuvo las hipótesis. Si bien se encuentra la relación negativa en el primer período, esta no fue estadísticamente significativa, mientras que para el segundo período, la relación encontrada fue negativa.

En un estilo más ensayístico, Schuldt (2005) discurre sobre las consecuencias del modelo de acumulación, cada vez más dependiente de la explotación de recursos naturales. Frente a ello, discute las alternativas de políticas implementadas por otros países para transformar su estructura hacia la producción de bienes y servicios con mayor valor agregado.

En el mismo espíritu, Correia y Dextre (2004) se preguntan cuánto sustento puede encontrarse en la afirmación de que la minería es un sector aislado dentro de la economía peruana. Para ello, buscan verificar la existencia de una relación entre los precios de los metales y la actividad económica no primaria peruana, y los posibles mecanismos de transmisión. Construyen, así, un índice de precios de los siete metales más importantes y, utilizando un modelo de vectores autorregresivos y uno no lineal de transición suave (STVAR), evalúan el efecto aislado de un *shock* en los precios de los metales sobre la economía. Los autores encuentran una relación positiva pero inelástica: un incremento de 1% en los precios de

los minerales resulta en un incremento de 0,12% en el Valor Agregado Bruto no Primario en un período de doce meses.

Los impactos de grandes proyectos asociados a la explotación de recursos naturales han sido estudiados por Dulanto y Pacheco (2004) y por Dammert y Molinelli (2006), ambos curiosamente para el caso del proyecto de explotación del gas de Camisea. Dulanto y Pacheco (2004) plantean que, en la fase de inversión, se produce un efecto positivo sobre el producto, consumo y empleo, lo que verifican utilizando la matriz insumo-producto de la economía peruana de 1994 (¡la única disponible!). Dammert y Molinelli, por su parte, explican el significado del proyecto Camisea para la economía peruana: motivar el cambio de la matriz energética hacia fuentes menos costosas, la redistribución de ingresos por regalías a los gobiernos locales y regionales, y la reducción de la dependencia energética de fuentes externas.

Desde otra perspectiva, Lindley y Paredes (2005) calculan la contribución al valor agregado departamental de Cajamarca que se puede atribuir al funcionamiento de la mina Yanacocha, utilizando la metodología de Thorp y Bertram (1978) sobre el valor de retorno a nivel regional. Las autoras encuentran que el PBI departamental, calculado con el método del producto, como lo hace el INEI, sobreestima la contribución de la mina en comparación con el resultado que se obtiene mediante el método del valor de retorno. La justificación encontrada para esta discrepancia descansa en varias diferencias metodológicas. En el primer procedimiento, las remuneraciones consideran tanto el pago a originarios de la región como de otros lugares, el excedente de explotación se asume como un beneficio neto para la región, cuando bien es posible que parte del capital fluya hacia otras regiones o hacia el país de origen. Asimismo, se toma en cuenta la recaudación de impuestos a la producción y la importación neta de subsidios como si el total recaudado se quedara en la región. Además, no se consideran las compras de insumos a proveedores de la región ni las inversiones sociales, como sí se consideran en el método de valor de retorno.

Una discusión creativa sobre las relaciones entre los niveles de pobreza y variables que reflejan el manejo de los recursos naturales y del medio ambiente puede encontrarse en Alcántara (2006). El autor analiza la causalidad entre variables ambientales, como la tasa de reforestación, la tasa de deforestación, la superficie perdida por desastres naturales, la ausencia de servicios higiénicos, el uso de leña en el hogar y variables de pobreza. Modela la probabilidad de que un hogar sea pobre, encontrando sustento

econométrico para su hipótesis, aun cuando no identifica los mecanismos por los cuales ello ocurre.

Finalmente, Glave (2005) preparó un estudio sobre la coordinación entre las políticas fiscal y ambiental en el Perú, ante la constatación de la ausencia de uso de instrumentos económicos para la gestión ambiental en el país. La investigación buscó responder preguntas macro como la medida en la cual las políticas ambientales estaban incorporadas en las políticas de desarrollo y el posible papel de los instrumentos económicos para lograr objetivos de crecimiento y desarrollo sostenible. El autor encontró la primacía de instrumentos de comando y control para la gestión ambiental y un retraso en la discusión sobre la incorporación de incentivos económicos para la gestión ambiental en el marco de la política fiscal.

1.2. MINERÍA: CANON, REGALÍAS, CONFLICTOS

El *boom* de los precios de los minerales no solamente ha atraído la atención hacia los impactos en la macroeconomía sino también en lo micro, tanto en lo económico como en lo social y cultural. Los estudios se pueden agrupar en dos grandes categorías: los económicos y aquellos que estudian los conflictos. Por supuesto, la dimensión económica está presente en estos últimos trabajos, pero la distinción atiende a un asunto de enfoque.

Antes de evaluar dichos estudios, debe notarse la contribución de Damonte (2007), que hizo un balance sobre las industrias extractivas y su relación con la actividad agropecuaria y el medio ambiente. Entre otras conclusiones, se subraya la constatación del autor sobre el escaso valor agregado generado por las industrias extractivas y la baja intensidad en el empleo de mano de obra; la minería no genera ni encadenamientos ni transferencia tecnológica. Asimismo, entre los aspectos positivos, la industria minera ha contribuido al aumento de las exportaciones, el equilibrio de la balanza de pagos y a una mayor recaudación.

1.2.1. *Temas económicos*

A nivel microeconómico, Barrantes, Zárate y Durand (2005) y Zegarra, Orihuela y Paredes (2006) investigaron, respectivamente, sobre las relaciones y el posible impacto de la actividad minera sobre los hogares.

Barrantes, Zárate y Durand encuentran que los hogares localizados en distritos que albergan operaciones mineras están en mejor situación que otros hogares de la sierra rural. Adicionalmente, las autoras investigan sobre los repartos del canon minero a los gobiernos locales y regionales, y observan que la distribución no es compensatoria de los niveles de pobreza. Zegarra, Orihuela y Paredes (2006), por su parte, empleando la metodología de emparejamientos o *Propensity Score Matching (PSM)*, encuentran que la minería tiene un impacto positivo sobre el gasto per cápita de los hogares (entre 22% y 34%) en promedio, lo que corrobora los resultados de Barrantes, Zárate y Durand (2005) sobre la reducción de la probabilidad de pobreza de los hogares ubicados en zonas mineras.

Los problemas asociados a la determinación de la regalía óptima son abordados por Orihuela (2005), a partir de la teoría económica de los recursos naturales. El autor encuentra que, dada la dispersión en la rentabilidad dentro del sector, resulta muy complicado hablar de una regalía óptima promedio. A pesar de ello, calcula que dicha regalía oscila entre 15% y 20%, muy por encima del 1% a 3% fijado en la ley correspondiente. Por su parte, Tamayo y Uría (2004) estudiaron los impactos de la aplicación de la regalía sobre la mediana minería, tomando como referencia el caso de minera Atacocha. Encontraron que, para un escenario de precios futuros, la aplicación de la regalía minera reduce la Tasa Interna de Retorno (TIR) de la empresa en 3,3% (el indicador pasa de 27,58% a 26,65%), mientras que la Tasa Impositiva Efectiva (TIE) aumenta en 5,45% (pasa de 26,05% a 27,47%). Por su parte, Kuramoto (2007), en un estudio que comprende el conjunto de industrias extractivas y trata sobre la transparencia en los ingresos y pagos de las empresas, observa que, a pesar de leyes promotoras y de empresas y gobiernos locales abiertos a la vigilancia, todavía subsisten prácticas que no facilitan el acceso a la información.

Glave y Kuramoto (2007) ensayan sobre los vacíos existentes en el conocimiento en el caso de la minería, con el objeto de proponer una agenda de investigación. Los temas planteados son la construcción de una nueva tabla insumo-producto (TIP) que permita medir los eslabonamientos e impactos reales, distinguiendo por región y por producto; la necesidad de levantar información de base (mediante encuestas) para distinguir entre distintos segmentos de la actividad minera; afinar las mediciones sobre el impacto de la actividad minera en los hogares; diseñar y evaluar políticas públicas con un enfoque sistémico; determinar mecanismos para mejorar

el uso de los recursos generados por la actividad minera; y avanzar en un marco conceptual para comprender los conflictos. Precisamente, el tema de los conflictos a raíz del desarrollo de las actividades mineras ha motivado el interés de varios investigadores.

1.2.2. Conflictos

Zárate y Durand (2005) estudiaron, con una metodología cualitativa, las percepciones de la población sobre el canon minero y sus efectos, así como sobre la incidencia de la minería en el medio ambiente y la pobreza. El estudio se realizó en el ámbito de influencia de dos minas importantes, como Yanacocha y Antamina. Reconociendo las diferencias entre ambas zonas (antigüedad de la explotación minera, tejido social, ubicación de la mina en términos de división política), así como las similitudes (pobreza de los hogares del entorno, débil organización social, así como presencia pública mínima de cualquier nivel de gobierno), las autoras encuentran limitaciones en el flujo de información sobre el uso del canon y los programas de responsabilidad social de las empresas, y una percepción generalizada de efectos negativos sobre el medio ambiente o de una contribución limitada al desarrollo local.⁴

La Defensoría del Pueblo (2007) publicó un informe defensorial sobre el tema de los conflictos asociados a actividades extractivas. El estudio reconoce la complejidad de las causas de dichos conflictos, que tienen que ver con temores de la población sobre los efectos negativos de las actividades extractivas y con falta de confianza entre los actores. El estudio identifica por lo menos tres tipos de impactos negativos ocasionados por los conflictos: 1) pérdidas económicas; 2) daño en las relaciones; y 3) debilitamiento de las autoridades. En este informe, la Defensoría hace recomendaciones sobre la necesidad de fortalecer la gestión ambiental.

Bebbington (2007) publicó un libro que contiene varios estudios sobre la relación entre explotación de recursos naturales, movimientos sociales y respuestas campesinas, desde varias perspectivas: geográfica, antropológica, económica, histórica y sociológica. Las experiencias estudiadas comprenden, aparte del Perú, varios países de América Latina, como Bolivia, Ecuador y Guatemala. El escenario de conflictos surge por

4 En el caso de Yanacocha, esta percepción tiene un fundamento económico, tal como muestra la evidencia encontrada por el trabajo de Lindley y Paredes (2005).

los cambios que la minería ocasiona en las instituciones y la posesión de activos locales, y la reestructuración, que es rechazada de maneras diferentes, según las características locales. Además, destaca el rol de las ONG internacionales que se involucran debido a los efectos negativos sobre la calidad ambiental, los derechos humanos y los riesgos existentes para la salud, involucramiento que, a su vez, es buscado por los actores locales.

El trabajo más amplio fue auspiciado por el CIES y encargado a la red compuesta por el Instituto de Estudios Peruanos (IEP), el Centro de Investigación y Promoción del Campesinado (CIPCA) y el Centro de Estudios Regionales Andinos «Bartolomé de Las Casas» (CBC), que buscaba analizar los factores determinantes de la gestación y evolución de los conflictos mineros. A partir del análisis de seis casos, se buscó contribuir a la teoría general del conflicto, a partir de la cual se plantearon dos hipótesis: a) los conflictos no pueden ser resueltos sino solamente transformados y b) es posible establecer las condiciones mediante las cuales un conflicto transita hacia la violencia.

Los conflictos giran principalmente alrededor de cuatro aspectos «de fondo» o «estructurales»: el medio ambiente y las diferentes percepciones del riesgo; la competencia por los recursos naturales como sustento económico; la distribución de los beneficios económicos; y la defensa de la autonomía comunal (Tanaka, Huber, Revesz, Diez, Ricard y Echave 2007: 307).

Los autores afirman que ni el canon ni las regalías han logrado cumplir con las expectativas de la población, en parte, debido a las deficiencias en su aplicación. Las recomendaciones señalan la necesidad de un ordenamiento territorial y de trascender la gestión sectorial de las actividades mineras.

Gouley (2005) puso énfasis en los conflictos mineros y la interculturalidad, utilizando la experiencia de Las Bambas como estudio de caso. Incidió en la falta de información y la escasa participación de los campesinos. Por su parte, Chacón (2004), desde un enfoque de género, comunicó las percepciones de las rondas campesinas de Bambamarca en un entorno de conflicto minero.

1.3. FORESTAL

Los temas vinculados a los recursos forestales han motivado un interés importante, a juzgar por el número de estudios disponibles. A raíz de la

implementación del sistema de concesiones forestales, Galarza y La Serna (2005) investigaron las limitaciones que enfrenta el sistema para hacerlo sostenible y encontraron que la principal restricción es de capital de trabajo y financiamiento. Esta investigación motivó otros trabajos: Bertocchi y Canchaya (2004) sobre el financiamiento, Galarza y Fernández-Baca (2006) sobre la competitividad del *cluster* forestal, y León y Mego (2007) sobre los obstáculos y oportunidades del *cluster*.

Bertocchi y Canchaya (2004) encuentran que los concesionarios forestales todavía mantienen una imagen negativa ante las entidades financieras, lo que ciertamente contribuye a que estas no ofrezcan productos adaptados a sus necesidades de financiamiento. En el análisis realizado por Galarza y Fernández-Baca (2006), las autoras observan un desarrollo muy limitado del *cluster*, por la escasa relación entre los agentes, vacíos en el financiamiento —lo que refuerza las conclusiones de Galarza y La Serna (2005)— y un clima de negocios inadecuado, que se manifiesta en la falta de continuidad de las políticas, así como en el número de trámites exigidos. Finalmente, León y Mego (2007) encuentran que el *cluster* forestal no es competitivo, debido a la carencia de infraestructura para acceder a los recursos, a la inestabilidad en el abastecimiento de madera y a los incentivos del marco regulatorio para que los concesionarios pequeños extraigan con intensidad maderas finas.

Alzamora y Paino (2005) y Carbonel y Vargas-Caballero (2007) realizan un análisis de flujo de caja para determinar la rentabilidad de diversas opciones para dar sostenibilidad al manejo forestal. Alzamora y Paino calculan la rentabilidad de los esfuerzos de reforestación en Oxapampa, y encuentran que el valor agregado neto aumenta al optar por incluir el manejo silvocultural en los proyectos de reforestación. Carbonel y Vargas-Caballero estudian la viabilidad económica de la certificación voluntaria por parte de los concesionarios madereros.

Un trabajo importante por su perspectiva multidisciplinaria es el culminado por el equipo del Instituto de Investigaciones de la Amazonía Peruana (IIAP), liderado por Hernán Tello e integrado por Américo Quevedo y Jürg Gasché (Tello, Quevedo y Gasché 2004). Ellos estudian los incentivos para el manejo forestal que puedan responder mejor a las restricciones culturales, institucionales y políticas de Loreto. Las barreras identificadas para el manejo forestal son las siguientes: desconexión de los planes de ordenamiento del sector y de manejo con el mercado; insuficiente implementación de la institucionalidad forestal; carencia de transferencia

tecnológica; baja capacidad negociadora de las comunidades indígenas e insuficiente conocimiento de las especies. Para superar estas barreras, se propone una gama amplia de medidas de política: legislación estable y promotora, que incluya la flexibilización de los planes de manejo forestal para adaptarlos a la dinámica del mercado; programas de asistencia técnica; implementación de un sistema de información forestal; créditos promocionales y financiamiento de programas.

1.4. PESQUERÍAS

Son escasas las contribuciones identificadas en este tema. Por un lado, está Kuramoto (2005), con un análisis del *cluster* pesquero de Chimbote. La autora parte de constatar la debilidad del *cluster*, característica que se atribuye a la legislación vigente, normativa que ha logrado el importante objetivo de preservar el insumo principal —la anchoveta—, pero no ha abordado, y menos resuelto, los problemas de acceso al recurso y la especialización en el procesamiento para la harina de pescado. La viabilidad de las concesiones para la maricultura en la reserva de Paracas es estudiada por Guerrero y Ortega (2006) utilizando el método de la evaluación financiera. Las dificultades para la sostenibilidad tienen que ver con el régimen de acceso libre a los recursos.

1.5. AGUA

Los temas vinculados al manejo del agua, sea para la agricultura o para el consumo humano, son fundamentales por varias razones: por aportar a la discusión sobre el manejo óptimo de los recursos naturales, por sus consecuencias ambientales, por la necesidad de asegurar la provisión de servicios ambientales para la protección de cuencas y por las consecuencias de este problema sobre la salud humana. Las todavía escasas contribuciones pueden clasificarse precisamente según la primera distinción: manejo del agua para la agricultura y agua para consumo humano.

1.5.1. Agua para la agricultura

Los temas de gestión del agua cobran protagonismo en la agenda con asiduidad, pero lo pierden también con frecuencia. Así, Zegarra (2004)

discutió la conveniencia de introducir mecanismos de mercado para la gestión, lo que claramente reduciría la presión en el aparato administrativo, pero encontró mucho rechazo entre los agricultores, ya que ello fue identificado con una privatización del recurso. Zegarra, Oré y Glave (2006) realizaron un estudio más amplio, que incluyó levantamiento de información cuantitativa y un extenso trabajo de campo, buscando averiguar el impacto del proyecto de irrigación de Olmos en las formas de gobernanza, las estrategias económicas y las normas e instituciones en los actores locales. Encontraron una relación débil entre estos aspectos, lo que fácilmente podría devenir en conflictos, dada la falta de inclusión de representantes de la población de Olmos en los mecanismos de gobernanza, debido a la percepción de que dichos actores podían constituir un obstáculo.

Se han identificado dos estudios que versan sobre las tarifas de agua. Zegarra, Asenjo y Salcedo (2005) realizaron una consultoría para el Instituto de Estudios Energético Mineros, y emitieron una opinión crítica sobre el estudio utilizado por el Instituto Nacional de Recursos Naturales (INRENA) para la determinación de las tarifas de agua, en tanto no se sustenta en criterios objetivos y desatiende los principios que un establecimiento de tarifas eficiente debería cumplir en el caso del agua: sostenibilidad, eficiencia y equidad. Jiménez (2007), sobre la base de encuestas recogidas en el valle de Mala, buscó calcular el costo económico total del agua superficial para uso agrícola, incorporando al costo de contar con el recurso los costos de oportunidad asociados a los usos consuntivos y no consuntivos. El valor económico total, sobre la base del mayor valor asociado al uso doméstico, duplica el valor de uso agrícola en el valle de Mala. Notemos que este valor responde al de los cultivos del valle.

1.5.2. Agua para usos urbanos

Diferentes ejercicios de valoración fueron realizados como resultado de concursos de proyectos breves del CIES. Zumaeta (2005) valoró la disponibilidad a pagar (DAP) por agua potable de los hogares de las comunidades rurales de la cuenca del río Napo. Se utilizó la metodología de valoración contingente y se encontró una DAP de 4 nuevos soles mensuales por disponer de agua en piletas públicas y de 7 nuevos soles mensuales por contar con una conexión domiciliaria.

En una región diferente, Tudela (2007) aplicó el método de valoración contingente para averiguar la disponibilidad de pago por el tratamiento de aguas servidas vertidas al lago Titicaca. El estudio mostró que más de la mitad de los hogares encuestados estarían dispuestos a pagar 4 nuevos soles mensuales para contar con una planta de tratamiento de aguas servidas.⁵

1.6. MANEJO DE RECURSOS NATURALES EN GENERAL

Se han identificado pocos estudios que ensayen una mirada general sobre el manejo de los recursos naturales en un espacio determinado. Ho Chau, Canahua y Andía (2005) estudiaron la problemática ambiental de la microcuenca de San José, en la provincia de Azángaro, en Puno, para sistematizar la experiencia piloto de gestión ambiental impulsada por CARE. La reflexión toma la experiencia de dos años de trabajo participativo, y se centra en el proceso antes que en los resultados sobre el manejo de recursos.

Huamán (2004) estudia el caso del manejo de recursos naturales en la comunidad nativa de Eshcormes, del distrito de Perené, en el departamento de Junín. La preocupación ambiental versa sobre la explotación del suelo, que se manifiesta en el problema económico de la baja productividad.

Finalmente, Barrenechea y Acuña (2004), estudian los resultados de dos maneras distintas de manejar pastos en la comunidad campesina Cordillera Blanca (Áncash). Utilizando análisis estadístico sencillo, muestran que los pastos manejados presentan mayores niveles de productividad y eficiencia.

1.7. MEDIO AMBIENTE Y SALUD

Dentro de este tema se incluyen tanto estudios específicos que valoran el impacto sobre la salud de la calidad del medio ambiente como estudios que examinan los determinantes de la efectividad que podrían tener posibles medidas de política para reducir la contaminación del aire.

5 Un trabajo parecido, pero con el objetivo de encontrar la DAP por descontaminar el lago Titicaca, fue iniciado por Aguilar (2005).

El tema del impacto de la contaminación, sea del agua o del aire, sobre la salud ha sido tratado en tres investigaciones. Chalco y Fernández-Baca (2004) valoraron el daño que la contaminación por plomo genera en los niños del Callao, a raíz de medidas de política implementadas por la municipalidad. Para ello, estimaron la función dosis-respuesta para obtener las elasticidades de las consultas totales por enfermedades relacionadas con la intoxicación por plomo ante reducciones en los niveles de contaminación. Esta función permitió luego estimar el número de consultas evitadas, cuyo costo se calculó para llegar al costo evitado que generó la reducción en el nivel de contaminación. La cifra calculada como el valor presente del costo total evitado superó los tres millones de dólares americanos.

Miranda (2006) estimó el impacto económico en la salud de la contaminación del aire en Lima Metropolitana. Utilizando estimados de otros países para calcular la función dosis-respuesta respecto del material particulado (PM 10), se calculó el costo de la enfermedad para los efectos sobre la morbilidad y el enfoque del capital humano para valorar los efectos sobre la mortalidad. El costo total estimado en Lima Metropolitana ascendió a más de trescientos millones de dólares o el equivalente a 0,42% del PBI nacional.

Loyola y Soncco (2006) estimaron la DAP por mejoras en la calidad del agua en las zonas urbano-marginales de Lima y Callao. Los autores utilizaron una función de producción de salud, que permite explicar la probabilidad de resultar enfermo como resultado del consumo de agua de baja calidad, dependiendo de las características sociodemográficas, de las prácticas de salud y de la información recibida. Los resultados se extrapolaron al total de los habitantes de la ciudad, con lo cual se llegó a un monto de valor económico total ascendente a más de doce millones de nuevos soles.

Por su parte, Spelucín y Giraldo (2007) estudiaron los impactos sobre la salud de las actividades de explotación del gas de Camisea. Entre los hallazgos principales se encuentra la incidencia de infecciones respiratorias agudas (IRA) y enfermedades diarreicas agudas (EDA) en niños menores de 5 años, así como infecciones cutáneas y enfermedades de transmisión sexual en la población en general; también observaron la ausencia de mecanismos de participación y de consulta en el proceso de explotación. No se identificaron medidas concretas emprendidas por las autoridades para resolver los problemas relacionados con la salud ambiental en las poblaciones nativas. Finalmente, solo se cuenta con el Plan Sistémico

Integrado de Vigilancia, Fiscalización y Monitoreo Ambiental y Social del Estado en el Proyecto Camisea (PSI Camisea), que cumple con deficiencias su función de velar por el equilibrio ecológico y los derechos socioambientales en la reserva Kugapakori Nahua.

Ríos y Armas (2006) estudiaron los efectos sobre la salud del desarrollo de actividades mineras en la localidad de Lacsaura en la provincia de Huaura (Lima). Se atribuye a la actividad minera la percepción de la población sobre la reducción de la biodiversidad en los ríos y de la productividad agrícola, así como el debilitamiento en la participación de las redes de comercio de frutas.

Finalmente, desde una perspectiva económica y con herramientas cuantitativas, Zegarra, Sulén y Bautista (2006) estudiaron los determinantes de la conversión de vehículos a gas licuado de petróleo en Trujillo, de tal modo de contar con sustento para recomendar políticas. Los autores encontraron que los principales determinantes son económicos: el ahorro por el uso futuro del combustible y el acceso al crédito, pero también la información disponible para los dueños de vehículos.

1.8. SERVICIOS AMBIENTALES

Dos estudios han abordado el tema de la valorización de los servicios ambientales, lo que constituye precisamente el paso previo para la internalización de las externalidades que ocasionan las ineficiencias asociadas a la gestión ambiental sin regulación. Galarza y Gómez (2005) valoraron los servicios ambientales en el valle del río Lurín. Utilizaron el método de valorización contingente, un método de valoración directa que parte de la construcción de un mercado. Se realizaron más de 400 encuestas a jefes de familia del valle, y se encontró un valor anual de medio millón de dólares por la conservación del valle para usos agrícolas; es decir, evitar transformarlo en zona urbana.

Loyola (2007) realizó un ejercicio de valoración ambiental de provisión de agua para la Reserva Nacional Salinas y Aguada Blanca en la cuenca del río Chili. El método utilizado fue también el de valoración contingente. Se realizaron encuestas a más de 900 jefes de familia en la ciudad de Arequipa y también a agricultores de las juntas de usuarios y comisiones de regantes. El ejercicio encontró un valor anual de más de dos millones de dólares. Este es el tipo de ejercicios que tendrían que ser replicados a

la luz de los problemas de reducción de glaciares causados por el cambio climático.

1.9. DIVERSIDAD BIOLÓGICA

El tema de la diversidad biológica es uno de los más amplios, por las diferentes entradas a partir de las cuales se puede estudiar: desde la perspectiva económica de la valoración de la diversidad biológica, el mercado potencial de productos nativos y las medidas de política pública necesarias para incentivar la conservación; también están los estudios antropológicos o sociológicos sobre las percepciones de la población respecto a la biodiversidad o las prácticas efectivas de conservación y puesta en valor. Una visión multidisciplinaria, que combina la dimensión biológica con la cultural, es ofrecida por Oliart (2004).

En los aspectos específicos de utilización de variedades nativas o locales, se cuenta con varios estudios. Chávez, Collado y Pinedo (2004) analizan el valor de las variedades locales en los valles del Aguaytía y Pichis-Palcazu. El enfoque es cualitativo, por lo que los resultados atienden más al valor que se muestra en la dedicación de mano de obra, así como a la importancia de los factores socioculturales y las formas de apropiación del conocimiento. Koechlin y Zúñiga (2004), desde una perspectiva puramente económica, buscaron determinar los mecanismos para lograr el aprovechamiento comercial óptimo de la biodiversidad en el marco de las negociaciones para el Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos. Encontraron que el biocomercio y las asociaciones público-privadas, la asignación de derechos de propiedad intelectual, los certificados de obtentor y las denominaciones de origen son mecanismos óptimos.

En la línea del análisis de alternativas de política pública, Belmont y Zevallos (2004), ante el problema de la ausencia de instrumentos para la protección de conocimientos tradicionales y para la distribución de beneficios entre las comunidades, buscaron identificar las fallas de mercado y de política, así como sus factores determinantes. Asimismo, Portugal (2004) presentó los resultados de un estudio sobre las causas del efecto negativo que tuvo sobre la exportación de maca la prohibición de exportación de maca natural o con proceso de procesamiento primario. El objetivo de la política era promover la transformación y generación de valor agregado, lo que no se logró, pero sí se registró el efecto de una reducción de los

precios en chacra. Esto muestra los efectos perversos de políticas bien intencionadas pero poco estudiadas.

Muroi y Pozo (2007) analizaron las perspectivas de la exportación de sachainchi, a través del estudio de la cadena productiva, orientados por la hipótesis de que las fallas de mercado crean deficiencias estructurales. Mediante un trabajo de campo que incluyó entrevistas y encuestas en Ucayali, encontraron un debilitamiento de la cadena productiva, ocasionado por problemas de abastecimiento de insumos (mano de obra capacitada y tecnología adecuada) y fallas en el mercado del producto final por desconocimiento de los consumidores.

1.10. TECNOLOGÍA Y PRODUCCIÓN ORGÁNICA

En el balance sobre el cambio tecnológico en la agricultura peruana preparado para el SEPIA XI, Iguíñiz (2006) encontró varios vacíos en la investigación. En particular, para el tema de este balance, el autor llama la atención sobre la falta de estudios en torno al uso de la tecnología y sus cambios desde un enfoque agroecológico.

El tema de la producción orgánica ha llamado la atención durante el período. Por su carácter amigable con el medio ambiente, se incluye el tema en el presente balance. Dos estudios examinaron los determinantes de la adopción de café orgánico. Novella y Salcedo (2006) estudiaron la adopción de este tipo de producción entre agricultores de Amazonas, Cajamarca, Piura y San Martín. Los agricultores más experimentados en el cultivo del café, menos adversos al riesgo, pertenecientes a mayor número de organizaciones, así como aquellos que residen en hogares con algún miembro con mayor educación y en localidades que cuentan con oferta de servicios de asistencia técnica, tienen mayor probabilidad de cultivar café orgánico. Tudela (2006), en un estudio realizado en Puno, encontró que la percepción de nocividad de los agroquímicos, el conocimiento sobre la producción orgánica, así como la expectativa sobre los retornos positivos, son factores explicativos de la adopción de este tipo de procedimientos, así como la mayor educación y la mayor escala de producción.

Alvarado y Paliza (2007) investigaron sobre la rentabilidad de la certificación orgánica del café para los agricultores de la subcuenca del río Bigote, en Piura. El estudio muestra que la rentabilidad es positiva al obtener el producto orgánico un premio en el precio de mercado.

1.11. INSTITUCIONALIDAD

La institucionalidad de la gestión ambiental ha sido un tema ampliamente debatido. El Perú introdujo en la administración pública la gestión ambiental a través de un enfoque descentralizado en el que cada ámbito tenía responsabilidad sobre los temas ambientales correspondientes a su ámbito y nivel de gobierno, por lo que surgían innumerables conflictos de competencia, además de percibirse una debilidad general, al subordinarse los temas ambientales a las necesidades de crecimiento económico, sin comprender la interrelación entre ambas dimensiones. En el año 2005, el Banco Mundial convocó a un conjunto de especialistas para estudiar el tema y hacer propuestas, las que se plasmaron en el *Country Environmental Analysis* para el Perú. El diagnóstico identificó un desigual desarrollo entre sectores, la ausencia de una agencia independiente para la supervisión y de un sistema de planificación, un ordenamiento, que defina prioridades y asigne recursos. Los estudios de impacto ambiental (EIA), una de las principales herramientas de la gestión ambiental, se han venido desarrollando con marcos desiguales y no han conseguido plasmar la voz de la ciudadanía. Las recomendaciones fueron amplias y variadas, de acuerdo con cada sector: mejorar la calidad del agua, reducir la ilegalidad en la explotación de recursos naturales, instituir un sistema de cuotas transferibles de pesca, así como de derechos de agua sobre la base de agencias de cuenca y el fortalecimiento de las organizaciones de usuarios.⁶

Lanegra (2008) realiza un estudio extenso sobre las debilidades de la gestión ambiental, atribuyendo los pocos avances a factores externos, como la firma del TLC con Estados Unidos y el préstamo del BID para la segunda fase del proyecto Camisea. Recomienda atar los problemas de gestión ambiental a los problemas de superación de la pobreza.

Rengifo, Acevedo, Aldana y Calvo (2007), en el marco del Observatorio del Derecho a la Salud del CIES, estudian las políticas generales en materia de salud ambiental, que comprenden la subcobertura y falta de tratamiento de aguas residuales, el reducido acceso a servicios de salud, la falta de manejo de residuos sólidos, la contaminación del aire, la ausencia

6 Los documentos finales vieron la luz entre los años 2005 y 2006 y fueron presentados en el 2007. Véase Angulo (2005), Banco Mundial (2007a, 2007b), Glave y Morales (2006), Larsen y Strukova (2005a, 2005b), Majluf, Barandearán y Sueiro (2005), Pulgar-Vidal y Calle (2006).

de manejo de las sustancias químicas tóxicas y las condiciones de salubridad de las viviendas. Las recomendaciones se dirigen al Ministerio de Salud, en tanto responsable en ese entonces de la Dirección General de Salud Ambiental (DIGESA).

2. AGENDA DE INVESTIGACIÓN

Como puede constatarse con la lectura del balance, la actividad de los investigadores ha sido intensa y se verifica un incremento en la cantidad de estudios desde el primer balance (Escobal e Iguíñiz 2000) hasta la fecha. A pesar de ello, varios de los temas planteados en el año 2004 (Barrantes e Iguíñiz 2004) siguen vigentes, tanto por la falta de investigación como, principalmente, por la falta de solución de los problemas y las urgencias ambientales, o bien por el surgimiento de asuntos nuevos que motivan atención.

2.1. GOBERNANZA: GESTIÓN Y PARTICIPACIÓN CIUDADANA

La creación del Ministerio del Ambiente generará diversos efectos: desde los más obvios, de redefinición de competencias de instituciones públicas y niveles de gobierno, así como los costos de adaptación y los potenciales vacíos y conflictos debido a la definición idiosincrática de sus competencias, hasta el hecho de que no es competente para temas de recursos hídricos o forestales, pero sí para áreas naturales protegidas. En tanto la presencia de este nuevo ministerio será fundamental para moldear los incentivos que los agentes privados enfrenten al decidir los usos y demandas de los recursos naturales, los estudios académicos de evaluación de impacto serán fundamentales para informar sobre las necesarias correcciones que el funcionamiento del ministerio requiera en el Estado actualmente existente en el Perú. ¿Por qué se requiere un Tribunal de Solución de Competencias Ambientales en presencia de un ministerio? ¿Qué se aprende de la experiencia de implementación de la función de supervisión ambiental por parte de una entidad independiente como el Organismo Supervisor de la Inversión en Energía y Minería (OSINERGMIN)? ¿Cuáles serán las interacciones entre el INRENA y el nuevo ministerio; o entre este y la autoridad de aguas? ¿Qué efectos tendrán esas interacciones sobre los incentivos que enfrentan los agentes privados para la asignación de recursos?

Quedó pendiente el estudio de las experiencias de las comisiones ambientales, planteado en el balance anterior, así como la identificación y estudio específico de comités ambientales en comunidades o distritos. En general, se requieren estudios que muestren la dinámica y los factores de éxito o fracaso de los esfuerzos de la sociedad civil para la gestión ambiental. ¿Qué lecciones se pueden extraer del funcionamiento de las juntas de regantes para el manejo del agua? ¿Cuál es la interacción, si existe alguna, entre las juntas de regantes y las municipalidades responsables de la provisión de agua a sus pobladores? ¿Qué factores culturales o sociales condicionan o restringen la gama de alternativas disponibles para un manejo eficiente de los recursos? ¿Qué pasa con los gobiernos regionales y sus gerencias de medio ambiente? ¿Cuál es su importancia presupuestal?

2.2. MEDIDAS DE POLÍTICAS E INCENTIVOS PARA LA GESTIÓN AMBIENTAL, ALTERNATIVAS Y SIMULACIONES DE IMPACTO, ATENCIÓN DE LOS MÁS POBRES

Por definición, los problemas ambientales involucran bienes y servicios sin mercado. Ello significa que el Estado, en sus diferentes niveles, tiene un rol fundamental que desempeñar para limitar la acción privada, que, por sí misma, no necesariamente internalizará las externalidades presentes. Por un lado, está la identificación y análisis de diversas medidas de política, como los incentivos para utilizar combustibles más limpios y reducir la contaminación del aire, los ajustes necesarios a la política de concesiones forestales y la determinación de los instrumentos financieros óptimos para sostener esta política. Por otro lado, tenemos la identificación y medición de los impactos sobre el bienestar de la sociedad, tomando en cuenta las externalidades intertemporales, así como su efectividad para la reducción de la pobreza, cuando se involucra a poblaciones pobres.

Varias medidas de política han estado presentes en la discusión pública, pero no se cuenta todavía con un análisis académico que eche luces sobre sus efectos sin constituir testimonio de parte. Este es el caso de las recomendaciones sobre la necesidad de emprender un ordenamiento territorial que identifique *ex ante* los posibles usos de los territorios, lo que merece estudios desde varias perspectivas académicas: ¿Es una política óptima en el marco de una economía de mercado que busca ser eficiente internalizando externalidades intertemporales? ¿Cómo serán los procesos?

¿Quién tendrá voz y voto? ¿Cuáles serán los dilemas en la asignación de recursos: qué se perderá y qué se ganará; quién perderá y quién ganará? De manera similar, encontramos necesario introducir criterios ambientales en la gestión del agua, sea por el pago de servicios ambientales de protección de cuencas, sea por la determinación de tarifas de uso de agua según la escasez relativa o la preeminencia del uso humano directo, o bien por las necesidades de financiamiento de infraestructura para el tratamiento de aguas servidas.

Todas las medidas de política plasmadas en los decretos legislativos⁷ de adecuación al TLC generarán impactos en el ambiente y en la explotación de recursos naturales, impactos que deberán ser evaluados. Este es el momento para pensar en obtener información primaria que sirva luego de línea de base para evaluar la efectividad, impacto y efecto redistributivo de la implementación de un instrumento específico de apertura comercial como el TLC con Estados Unidos. Solamente para mencionar dos ejemplos: el cambio en el quórum requerido para la venta de tierras por parte de comunidades campesinas y el mismo Ministerio del Ambiente.

2.3. EFECTOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y PRODUCTIVOS DEL CAMBIO CLIMÁTICO; POLÍTICAS PARA REDUCIR LOS COSTOS DE ADAPTACIÓN Y APROVECHAR LAS OPORTUNIDADES

El cambio climático ha cobrado protagonismo amplio y ha desplazado al desarrollo sostenible como frase de moda en la prensa. Es claramente un fenómeno ambiental con amplios efectos en la actividad económica (Amat y León 2008). Sin embargo, se conoce todavía poco sobre los impactos específicos de este proceso. En este caso, cuanto más locales sean los estudios, serán más útiles, en la medida en que las grandes tendencias y los posibles efectos ya han sido identificados. Más allá de los efectos negativos, como podrían ser la desglaciación sobre las fuentes de agua y la posible disminución del turismo, será importante identificar, conocer y valorar los efectos positivos, como las modificaciones en la frecuencia de las lluvias que promuevan cambios en el portafolio de cultivos o la posible menor necesidad de energía para la calefacción.

7 Publicados desde abril del 2008.

En este marco, también será importante incluir estudios sobre los mecanismos de adaptación y de reducción del riesgo, sea en el nivel individual, como los seguros, sea en las políticas públicas, como las prioridades de inversión.

2.4. NUEVOS NEGOCIOS AMBIENTALES; ALTERNATIVAS, POTENCIALIDADES, RIESGOS Y POLÍTICAS PÚBLICAS

Siendo el Perú un país megadiverso, es necesario estudiar con mayor profundidad las alternativas, potencialidades y riesgos del uso y puesta en valor de especies, variedades, productos y servicios de la biodiversidad. Esto requiere más estudios económicos sobre mercados y los incentivos implícitos en las políticas, pero también estudios disciplinarios desde la antropología, o interdisciplinarios, para analizar los componentes culturales y sociales que puedan potenciar o limitar el aprovechamiento de este tipo de negocios. Aparte de los estudios por producto específico (el mercado de uña de gato o las organizaciones de productores o comercializadores, por ejemplo), es importante llamar la atención sobre otras actividades que comienzan a tener importancia como potenciales generadoras de ingresos para las poblaciones pobres, como el turismo vivencial. Estas actividades involucran diversos aspectos de la organización social que pueden ser factores condicionantes del éxito o que, por el contrario, pueden verse afectados por el desarrollo de dichas iniciativas.

2.5. VALORACIÓN Y DISPONIBILIDAD A PAGAR POR MEJORAS AMBIENTALES EN POBLACIONES URBANAS

Si bien durante mucho tiempo se ha insistido en la necesidad de contar con ejercicios de valoración de bienes y servicios ambientales, y el pedido ha sido atendido por innumerables investigadores, como puede constatarse en la primera parte de este trabajo, la necesidad de nuevos estudios sigue vigente, sea por la identificación de nuevos entornos para valorar servicios ambientales o por nuevos requerimientos. Tendrán que emprenderse nuevos ejercicios de valoración tanto para abordar los servicios provistos por ANP específicas o por el sistema de ANP en general, o la protección de cuencas hidrográficas por comunidades altoandinas. Se recomienda

incluir problemas específicos de áreas urbanas, como la gestión de residuos sólidos o líquidos, que permitan contar con evaluaciones sobre alternativas de políticas de gestión, así como mejorar la aproximación metodológica, que permita dar solidez a los resultados y facilitar así su incorporación por parte de las autoridades competentes.

BIBLIOGRAFÍA Y OTRAS FUENTES

Referencias bibliográficas

AGUILAR, Juan

2005 «Estimación de la disponibilidad a pagar medida a través del método de valoración contingente. Caso del lago Titicaca». Informe de investigación. Lima: Consorcio de Investigación Económica y Social.

ALCÁNTARA, Miguel Ángel

2006 «Pobreza y medio ambiente en el Perú». Proyecto Breve Cerrado 17. Lima: Consorcio de Investigación Económica y Social. Documento no publicado.

ALVARADO, Patricia y Claudia PALIZA

2007 «¿Es rentable socialmente la certificación orgánica para pequeños productores en el Perú? El caso del cacao orgánico en la subcuenca del río Bigote-Piura». Seminario de Investigación Económica 2007-I. Lima: Universidad del Pacífico. Documento no publicado.

ALZAMORA, José y Bruno PAINO

2005 «Análisis de sensibilidad de la rentabilidad de proyectos de reforestación en la provincia de Oxapampa». Seminario de Investigación Económica 2005-II. Lima: Universidad del Pacífico. Documento no publicado.

AMAT Y LEÓN, Carlos

2008 *El cambio climático no tiene fronteras. Impacto del cambio climático en la Comunidad Andina*. Lima: Secretaría General de la Comunidad Andina. Disponible en: <http://www.comunidadandina.org/public/libro_cambioclimatico1.pdf>. Revisado el 11/06/2008.

ANGULO, Lenkiza

2005 *Reducción de la vulnerabilidad a los desastres en Perú*. Background paper prepared for World Bank Country Environmental Analysis. Lima: Banco Mundial.

BANCO MUNDIAL

2007a *Sostenibilidad ambiental: clave para la reducción de la pobreza en el Perú. Análisis ambiental de país*. Volumen I: Resumen Ejecutivo. Washington D. C.: Banco Mundial. Disponible en: <http://siteresources.worldbank.org/INTPERUINSPANISH/Resources/Resumen_Ejecutivo_FINAL_publicado_corregido_Junio_11.pdf>. Revisado el 11/06/2008.

2007b *Environmental Sustainability: A Key To Poverty Reduction In Peru. Country Environmental Analysis*. Volume II: Full Report. Washington D. C.: Banco Mundial. Disponible en: <http://siteresources.worldbank.org/INTPERUINSPANISH/Resources/PERU_CEA_Full_Report_eng.pdf>. Revisado el 10/06/2008.

BARRANTES, Roxana y Javier IGUÍÑIZ

2004 *La investigación económica y social en el Perú. Balance 1999-2003 y prioridades para el futuro*. Serie Diagnóstico y Propuesta 15. Lima: Consorcio de Investigación Económica y Social, Instituto de Estudios Peruanos y Pontificia Universidad Católica del Perú.

BARRANTES, Roxana, Patricia ZÁRATE y Anahí DURAND

2005 *Te quiero pero no: minería, desarrollo y poblaciones locales*. Colección Mínima 59. Lima: Instituto de Estudios Peruanos y Oxfam.

BARRENECHEA, David y Roberto ACUÑA

2004 «Efectos del manejo de pastos en la sustentabilidad económica del sistema productivo pastoril campesino. El caso de la Comunidad Campesina Cordillera Blanca de Canrey Chico». Seminario de Investigación Económica 2004-II. Lima: Universidad del Pacífico. Documento no publicado.

BEBBINGTON, Anthony (ed.)

2007 *Minería, movimientos sociales y respuestas campesinas. Una ecología política de transformaciones territoriales*. Serie Minería y Sociedad 2. Lima: Instituto de Estudios Peruanos y Centro Peruano de Estudios Sociales.

BELMONT, Diana y Cecilia ZEVALLOS

2004 «Los conocimientos tradicionales indígenas en el uso de la diversidad. Análisis de los derechos de propiedad en los conocimientos tradicionales». Seminario de Investigación Económica 2004-I. Lima: Universidad del Pacífico. Documento no publicado.

BERTOCCHI, Carlo y José CANCHAYA

2004 «Financiamiento para el sector forestal peruano: el caso de los pequeños, medianos y grandes concesionarios forestales de la madera». Seminario de Investigación Económica 2004-I. Lima: Universidad del Pacífico. Documento no publicado.

CARBONEL, Natalie y Vera VARGAS-CABALLERO

2007 «La viabilidad económica de la certificación de manejo forestal FSC en las concesiones forestales maderables de Madre de Dios». Seminario de Investigación Económica 2007-I. Lima: Universidad del Pacífico. Documento no publicado.

CENTRO DE INVESTIGACIÓN DE LA UNIVERSIDAD DEL PACÍFICO, PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL MEDIO AMBIENTE Y PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LOS ASENTAMIENTOS HUMANOS

2006 *La experiencia peruana en planificación y gestión urbano-ambiental*. Lima: CIUP-PNUMA-UN-Hábitat.

CORREIA, Sergio y Gonzalo DEXTRE

2004 «Incidencia de los precios de metales sobre la actividad económica no primaria peruana. Mecanismos de transmisión y hechos estilizados entre 1993 y 2004». Seminario de Investigación Económica 2004-I. Lima: Universidad del Pacífico. Documento no publicado.

CHACÓN, Raúl

2004 «Percepciones y acciones ambientalistas de las campesinas y ronderas de Bambamarca en tiempos de contaminación minera». En Eguren, Remy y Oliart, eds. 2004, pp. 351-384.

CHALCO, Freddy y Úrsula FERNÁNDEZ-BACA

2004 «Valoración del daño ambiental por la contaminación de plomo en la población del AA. HH. Puerto Nuevo-Callao». Seminario de Investigación Económica 2004-I. Lima: Universidad del Pacífico. Documento no publicado.

CHÁVEZ, José Luis, Luis COLLADO y Roger PINEDO

2004 «Conservación o pérdida del valor de las variedades locales». En Eguren, Remy y Oliart, eds. 2004, pp. 503-537.

DAMMERT, Alfredo y Fiorella MOLINELLI

2006 *¿Qué significa el Proyecto Camisea?* Documento de Trabajo 23. Lima: Oficina de Estudios Económicos del Organismo Supervisor de la Inversión en Energía y Minería. Disponible en: <http://www.osinerg.gob.pe/newweb/uploads/Estudios_Economicos/DT23_OSINERG.pdf>. Revisado el 9/06/2008.

DAMONTE, Gerardo

2007 «Industrias extractivas, agricultura y uso de recursos naturales. El caso de la gran minería en el Perú». Ponencia de balance en el SEPIA XII. Tarapoto. Versión preliminar. Disponible en: <http://www.sepia.org.pe/apc-aa/img_upload/775af77daab7e80bec63351aed95f78a/P_Balance_Gerardo_Damonte.pdf>. Revisado el 11/06/2008.

DEFENSORÍA DEL PUEBLO

2007 *Los conflictos socioambientales por actividades extractivas en el Perú. Informe extraordinario*. Disponible en: <<http://www.defensoria.gob.pe/descarga.php?pb=1250>>. Revisado el 11/06/2008.

DULANTO, Gustavo y Melina PACHECO

2004 «Una metodología para el cálculo de los impactos del proyecto del gas de Camisea. Etapa de inversión: 2000-2004». Seminario de Investigación Económica 2004-II. Lima: Universidad del Pacífico. Documento no publicado.

EGUREN, Fernando, María Isabel REMY y Patricia OLIART (eds.)

2004 *Perú: El problema agrario en debate*. SEPIA X. Lima: SEPIA.

ESCOBAL, Javier y Javier IGUÍÑIZ

2000 *Balance de investigación económica en el Perú*. Serie Diagnóstico y Propuesta 1. Lima: Consorcio de Investigación Económica y Social.

GALARZA, Elsa y Úrsula FERNÁNDEZ-BACA

2006 *La competitividad del cluster forestal de la madera: una aproximación*. Documento de Trabajo 74. Lima: Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico.

GALARZA, Elsa y Rosario GÓMEZ

2005 *Valoración económica de servicios ambientales: el caso de Pachacamac, Lurín*. Documento de Trabajo 68. Lima: Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico.

GALARZA, Elsa y Karlos LA SERNA

2005 «Las concesiones forestales en el Perú: ¿cómo hacerlas sostenibles?». En Roxana Barrantes, ed. *La política forestal en la Amazonía andina. Estudio de casos: Bolivia, Ecuador y Perú*. Serie Diagnóstico y Propuesta 16. Lima: Consorcio de Investigación Económica y Social, pp. 445-600.

GLAVE, Manuel

2005 *Coordinación entre las políticas fiscal y ambiental en el Perú*. Serie Medio Ambiente y Desarrollo 10. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe y Cooperación Alemana al Desarrollo. Disponible en: <<http://www.cepal.org/publicaciones/xml/7/22377/lcl2327e.pdf>>. Revisado el 3/06/2008.

GLAVE, Manuel y Juana KURAMOTO

2007 «La minería peruana: lo que sabemos y lo que aún nos falta por saber». En Grupo de Análisis para el Desarrollo. *Investigación, políticas y desarrollo en el Perú*. Lima: GRADE, pp. 135-181.

GLAVE, Manuel y Rosa MORALES

2006 *Análisis institucional ambiental en el Perú*. Background Paper for Peru Country Environmental Analysis. Lima: Banco Mundial.

GONZALES, Jorge

2006 «Crecimiento económico y desarrollo sustentable: El rol de los recursos naturales en la economía peruana: 1970-2005». Proyecto Breve Cerrado 15. Piura: Consorcio de Investigación Económica y Social. Documento no publicado. Disponible en: <<http://cies.org.pe/es/node/473>>. Revisado el 28/05/2008.

GOULEY, Clotilde

2005 «Conflictos mineros, interculturalidad y políticas públicas: el caso de Las Bambas, provincias de Cotabambas y Grau, departamento de Apurímac». Proyecto Breve Cerrado 16. Cusco: Consorcio de Investigación Económica y Social. Documento no publicado.

Disponible en: <<http://cies.org.pe/files/active/0/gouley.pdf>>.
Revisado el 29/05/2008.

GUERRERO, Isabel y Luciana ORTEGA

2006 «Análisis de la viabilidad de las concesiones especiales para el desarrollo de la maricultura en la Reserva Nacional de Paracas». Seminario de Investigación Económica 2006-I. Lima: Universidad del Pacífico. Documento no publicado.

HO CHAU, Raúl, Alipio CANAHUA y Woodro ANDÍA

2005 *Sistematización de una experiencia de gobernabilidad ambiental*. Lima: CARE-Perú.

HUAMÁN, Margarita

2004 «Estrategias productivas y situación de los recursos naturales: estudio de caso de una comunidad indígena de la selva central». En Eguren, Remy y Oliart, eds. 2004, pp. 538-567.

IGUÍÑIZ, Javier

2006 «Cambio tecnológico en la agricultura peruana en las décadas recientes». En Iguíñiz, Escobal y Degregori, eds. 2006, pp. 19-56.

IGUÍÑIZ, Javier, Javier ESCOBAL y Carlos Iván DEGREGORI (eds.)

2006 *Perú: El problema agrario en debate*. SEPIA XI. Lima: SEPIA.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA E INFORMÁTICA

2007 *Anuario de Estadísticas Ambientales 2007*. Lima: INEI. Disponible en: <<http://www.inei.gob.pe/biblioineipub/bancopub/Est/Lib0703/Libro.pdf>>. Revisado el 10/06/2008.

2006 *Anuario de Estadísticas Ambientales 2006*. Lima: INEI.

2005 *Anuario de Estadísticas Ambientales*. Lima: INEI. Disponible en: <<http://www.inei.gob.pe/biblioineipub/bancopub/Est/Lib0636/libro.pdf>>. Revisado el 10/06/2008.

JIMÉNEZ, Luis Alberto

2007 «Valor económico del agua superficial para uso agrícola: Caso del río Mala». Exposición realizada para el Seminario Permanente de Investigación Agraria XII, realizado en agosto del 2007. Tarapoto. Disponible en: <http://www.sepia.org.pe/apc-aa/img_upload/775af77daab7e80bec63351aed95f78a/Luis_A._Jimenez.pdf>.
Revisado el 10/06/2008.

KOECHLIN, Daniel y Sandra ZÚÑIGA

2004 «Mecanismos para el aprovechamiento comercial óptimo de la biodiversidad peruana bajo el marco de las negociaciones del Tratado de Libre Comercio entre Perú-EE. UU.». Seminario de Investigación Económica 2004-I. Lima: Universidad del Pacífico. Documento no publicado.

KURAMOTO, Juana

2007 *Transparencia de los ingresos y pagos en las industrias extractivas*. Documento de Trabajo 52. Lima: Grupo de Análisis para el Desarrollo. Disponible en: <<http://www.grade.org.pe/download/pubs/Transferencia%20de%20los%20ingresos%20y%20pagos%20en%20las%20industrias%20extractivas.pdf>>. Revisado el 5/06/2008.

2005 *El cluster pesquero de Chimbote: Acción conjunta limitada y la tragedia de los recursos colectivos*. Documento de Trabajo 48. Lima: Grupo de Análisis para el Desarrollo. Disponible en: <<http://www.grade.org.pe/download/pubs/dt48.pdf>>. Revisado el 5/06/2008.

LANEGRA, Iván

2008 *El (ausente) Estado ambiental*. Lima: Consultores para Decisiones Estratégicas.

LARSEN, Bjorn y Elena STRUKOVA

2005a *Cost-Benefit Analysis of Environmental Protection in Peru*. Background Report for Peru Country Environmental Analysis. Washington, D. C: Banco Mundial.

2005b *Peru: Cost of Environmental Damage: A Socio-Economic and Environmental Health Risk Assessment*. Background Report for Peru Country Environmental Analysis. Washington, D. C.: Banco Mundial.

LEÓN, Daniela y Paola MEGO

2007 «El cluster forestal en Madre de Dios: obstáculos y oportunidades para su crecimiento y competitividad». Seminario de Investigación Económica 2007-II. Lima: Universidad del Pacífico. Documento no publicado.

LINDLEY, María Pía y Melissa PAREDES

2005 «Cálculo del valor de retorno de la actividad minera a nivel regional. Caso Minera Yanacocha SRL 1993-2003». Seminario de Investigación Económica 2005-II. Lima: Universidad del Pacífico. Documento no publicado.

LOYOLA, Roger

2007 *Valoración del servicio ambiental de provisión de agua con base en la Reserva Nacional Salinas y Aguada Blanca (RNSAB)-Cuenca del Río Chili*. Lima: PROFONANPE.

LOYOLA, Roger y Carlos SONCCO

2006 «Valoración económica del efecto en la salud por el cambio en la calidad del agua en zonas urbano-marginales de Lima y Callao». Proyecto Breve Cerrado 11. Lima: Consorcio de Investigación Económica y Social. Documento no publicado.

MAJLUF, Patricia, Alberto BARANDEARÁN y José Carlos SUEIRO

2005 *Evaluación ambiental del sector pesquero en el Perú*. Background Paper for Peru Country Environmental Analysis. Lima: Banco Mundial.

MIRANDA, Juan José

2006 «Impacto económico en la salud por contaminación del aire en Lima Metropolitana». Proyecto Breve Abierto 17. Lima: Consorcio de Investigación Económica y Social. Documento no publicado.

MUROI, Carlos y Augusto POZO

2007 «Análisis y perspectivas del cluster del sacháinchi». Seminario de Investigación Económica 2007-I. Lima: Universidad del Pacífico. Documento no publicado.

NOVELLA, Rafael y Rodrigo SALCEDO

2006 «Determinantes de la adopción de tecnologías de producción orgánica: el caso del café». En Iguíñiz, Escobal y Degregori, eds. 2006, pp. 57-93.

OLIART, Patricia

2004 «Los desafíos políticos, sociales y científicos de la megadiversidad». En Eguren, Remy y Oliart, eds. 2004, pp. 427-474.

ORIHUELA, Carlos

2005 «Estimando la regalía óptima para la minería metálica peruana: Una primera aproximación». Proyecto Breve Abierto 40. Lima: Consorcio de Investigación Económica y Social. Documento no publicado. Disponible en: <<http://cies.org.pe/files/active/0/orihuela.pdf>>. Revisado el 12 de mayo del 2008.

PERLA, Cecilia

2005 *¿Cuál es el destino de los países abundantes en recursos naturales? Nueva evidencia sobre la relación entre recursos naturales, instituciones y crecimiento económico*. Documento de Trabajo 242. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú. Disponible en: <www.pucp.edu.pe/departamento/economia/images/documentos/DDD242.pdf>. Revisado el 5/06/2008.

PORTUGAL, Carlos

2004 «La exportación de maca en el Perú. Lecciones de una experiencia de promoción de un cultivo tradicional». En Eguren, Remy y Oliart, eds. 2004, pp. 475-502.

PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL MEDIO AMBIENTE,
CONSEJO NACIONAL DEL AMBIENTE, MUNICIPALIDAD METROPOLITANA
DE LIMA, MUNICIPALIDAD PROVINCIAL DEL CALLAO Y GRUPO
EMPREDIMIENTOS AMBIENTALES

2005 *Perspectivas del medio ambiente urbano. GEO Lima y Callao*. Lima: PNUMA, CONAM, Municipalidad Metropolitana de Lima, Municipalidad Provincial del Callao y GEA.

PULGAR-VIDAL, Manuel e Isabel CALLE

2006 *¿Quién manda a quién? Historia de la gestión ambiental en el Perú de 1990 a 2005*. Background Paper for Peru Country Environmental Analysis. Lima: Banco Mundial.

RENGIFO, Hugo, Ana María ACEVEDO, Martha ALDANA y
Eduardo CALVO

2007 *Aproximación diagnóstica y propuesta de políticas generales en materia de salud ambiental*. Investigaciones Breves 24. Lima: Consorcio de Investigación Económica y Social, Observatorio del Derecho a la Salud y CARE-Perú.

RÍOS, Mario y Henry ARMAS

2006 *Participación y vigilancia ciudadana en la actividad minera: implicancias en el derecho a la salud*. Serie Diagnóstico y Propuesta 25. Lima: Consorcio de Investigación Económica y Social, Universidad Peruana Cayetano Heredia y Observatorio del Derecho a la Salud.

SALAZAR, Álvaro y Edgar SALGADO

2004 «Efectos y canales de transmisión de la riqueza en recursos no renovables sobre el crecimiento económico». Seminario de Investigación Económica 2004-II. Lima: Universidad del Pacífico. Documento no publicado.

SCHULDT, Jürgen

2005 *¿Somos pobres porque somos ricos? Recursos naturales, tecnología y globalización*. Lima: Ediciones del Congreso del Perú.

SPELUCÍN, Juan y Víctor Hugo GIRALDO

2007 *Minería y salud ambiental en Camisea*. Serie Diagnóstico y Propuesta 30. Lima: Consorcio de Investigación Económica y Social, Centro de Estudios Rurales Andinos «Bartolomé de Las Casas» y Observatorio del Derecho a la Salud.

TAMAYO, Elizabeth y Claudia URÍA

2004 «Efectos de la regalía minera en la mediana minería. Caso: Compañía Minera Atacocha S. A.». Seminario de Investigación Económica 2004-II. Lima: Universidad del Pacífico. Documento no publicado.

TANAKA, Martín, Ludwig HUBER, Bruno REVESZ, Alejandro DIEZ, Xavier RICARD y José DE ECHAVE

2007 «Minería y conflicto social». Lima: Consorcio de Investigación Económica y Social y Red Instituto de Estudios Peruanos, Centro de Investigación y Promoción del Campesinado, Centro de Estudios Regionales Andinos «Bartolomé de Las Casas». Documento no publicado.

TELLO, Hernán, Américo QUEVEDO y Jürg GASCHÉ

2004 «Sistema de incentivos para el manejo de bosques de Loreto: El caso de los recursos forestales maderables». Proyecto Mediano 46. Iquitos: Consorcio de Investigación Económica y Social. Documento no publicado. Disponible en: <<http://cies.org.pe/files/active/0/pm0246.pdf>>. Revisado el 28/05/2008.

THORP, Rosemary y Geoffrey BERTRAM

1978 *Perú 1890-1977: Growth and Policy in an Open Economy*. Nueva York: Columbia University Press.

TUDELA, Juan

2007 «Estimación de la disponibilidad a pagar de los habitantes de la ciudad de Puno por el tratamiento de aguas servidas». Proyecto Breve Abierto 38. Puno: Consorcio de Investigación Económica y Social. Documento no publicado.

2006 «Determinantes de la producción orgánica: caso del café orgánico en los valles de San Juan del Oro-Puno». Proyecto Breve Cerrado 26. Puno: Consorcio de Investigación Económica y Social. Documento no publicado.

ZÁRATE, Patricia y Anahí DURAND

2005 «El desarrollo a la vuelta de la mina: percepciones sobre desarrollo, pobreza y minería». En Barrantes, Zárate y Durand 2005, pp. 81-123.

ZEGARRA, Eduardo

2004 «Mercado y reforma de la gestión de agua en Perú». *Revista de la CEPAL* 83, agosto, pp. 107-120. Disponible en: <http://www.cepal.org/cgi-bin/getProd.asp?xml=/revista/noticias/articuloCEPAL/2/19422/P19422.xml&xsl=/revista/tpl/p39f.xsl&base=/celade/tpl/top-bottom_mig.xslt>. Revisado el 5/06/2008.

ZEGARRA, Eduardo, Estrella ASENJO y Rodrigo SALCEDO

2005 «Evaluación económica y legal-institucional del estudio “Determinación de la tarifa de agua superficial para uso no agrario” y su aplicación al sistema de tarifas de agua vigente». Informe preparado para el Instituto de Estudios Energético-Mineros y la Sociedad Nacional de Industrias. Lima: Grupo de Análisis para el Desarrollo. Documento no publicado.

ZEGARRA, Eduardo, María Teresa ORÉ y Manuel GLAVE

2007 «Recursos, gobernanza e impactos del Proyecto Olmos en un territorio árido de la costa norte peruana». Programa Colaborativo de Investigación Movimientos Sociales, Gobernanza Ambiental y Desarrollo Territorial Rural. Lima: Grupo de Análisis para el Desarrollo. Documento no publicado.

ZEGARRA, Eduardo, José Carlos ORIHUELA y Maritza PAREDES

2006 «Minería y economías familiares: explorando impactos y espacios de conflicto». Proyecto Mediano 12. Lima: Consorcio de Investigación Económica y Social. Documento no publicado. Disponible en: <<http://cies.org.pe/files/active/0/zegarra.pdf>>. Revisado el 28 de mayo del 2008.

ZEGARRA, Jorge, Félix SULÉN y Lily BAUTISTA

2006 «Determinantes de la conversión de vehículos a gas licuado de petróleo y el diseño de políticas de limpieza del aire en el Centro Histórico de Trujillo». Proyecto Breve Cerrado 23. Trujillo: Consorcio de Investigación Económica y Social. Documento no publicado.

ZUMAETA, Carlos

2005 «Valoración económica del agua potable en las comunidades rurales de la Cuenca del Río Napo, Departamento de Loreto, Perú». Proyecto Breve Cerrado 3. Lima: Consorcio de Investigación Económica y Social. Documento no publicado.

Normatividad

Decreto Legislativo 1013. Decreto Legislativo que Aprueba la Ley de Creación, Organización y Funciones del Ministerio del Ambiente, publicado el 14/05/2008 en *El Peruano*.

Páginas web

Comisión Económica para América Latina y el Caribe: <<http://www.cepal.org>>. Revisada el 3-5/06/2008.

Comunidad Andina: <<http://www.comunidadandina.org>>. Revisada el 11/06/2008.

Consorcio de Investigación Económica y Social: <<http://cies.org.pe>>. Revisada el 12-29/05/2008.

Defensoría del Pueblo: <<http://www.defensoria.gob.pe>>. Revisada el 11/06/2008.

Grupo de Análisis para el Desarrollo: <<http://www.grade.org.pe>>. Revisada el 5/06/2008.

Instituto Nacional de Estadística e Informática: <<http://www.inei.gob.pe>>. Revisada el 10/06/2008.

Organismo Supervisor de la Inversión en Energía y Minería: <<http://www.osinerg.gob.pe>>. Revisada el 9/06/2008.

Pontificia Universidad Católica del Perú: <<http://www.pucp.edu.pe>>. Revisada el 5/06/2008.

Seminario Permanente de Investigación Agraria: <<http://www.sepia.org.pe>>. Revisada el 10-11/06/2008.

Banco Mundial: <<http://www.worldbank.org>>. Revisada el 10-11/06/2008.

CAPÍTULO 8

Pobreza y desigualdad distributiva

Janina León

Pontificia Universidad Católica del Perú

INTRODUCCIÓN

Los estudios realizados sobre los problemas de pobreza y desigualdad en el Perú muestran gran número y diversidad temática en lo que se refiere al primer tema. Sin embargo, es notoria la poca producción intelectual en estos años sobre temas distributivos, independientemente de la perspectiva, de los métodos de medición o aplicación.

En concordancia con lo ya observado por Barrantes e Iguíñiz (2004), en estos años, la extensa producción intelectual sobre la pobreza se ha concentrado en los problemas económicos y sociales derivados de ella y asociados a ella, que afectan a grupos específicos de la población. Hay preocupación sobre las relaciones entre actividad macroeconómica (Producto Bruto Interno, comercio, etcétera) y pobreza, e incluso entre crecimiento y pobreza, aunque los estudios son poco frecuentes. Ello sorprende frente al contexto actual de significativa expansión económica, ante los cambios institucionales, incluidos los tratados comerciales, y el compromiso para alcanzar los Objetivos de Desarrollo del Milenio de las Naciones Unidas.

En cambio, el análisis ha permitido avanzar significativamente en la comprensión microeconómica de los pobres y los hogares, según sus características, su economía del cuidado de la familia, el trabajo infantil, el género, la importancia de las microempresas, las condiciones de empleo y los ingresos laborales asociados, y las consecuencias en la violencia, el medio ambiente y otros, como los temas más estudiados. También ha sido amplia la preocupación por entender las políticas públicas orientadas a reducir la pobreza, lo cual es consistente con la agenda propuesta en

Barrantes e Iguíñiz (2004). Abundan principalmente los estudios sobre políticas sociales, desde su formulación, selección de instrumentos adecuados hasta la medición de su impacto, y con una perspectiva más amplia, incluso estudios sobre la administración de programas realizados sobre fondos públicos, el manejo del gasto público focalizado, el presupuesto participativo, entre otros. Es posible que la información disponible haya influido en la selección temática, dados los cambios observados en las bases de datos, como veremos más adelante.

El presente informe se organiza en dos grandes secciones: la primera, de balance o estado de la cuestión, y la segunda, que propone una agenda de investigación. En cada sección se presentan los principales resultados y conclusiones de los estudios revisados, referidos tanto a los temas de pobreza como de distribución, por separado. Finalmente, se incluye la bibliografía identificada, clasificada según sea de relevancia directa —íntegramente revisada en las secciones correspondientes del balance— o complementaria en el estudio de los temas de pobreza y distribución en el caso peruano entre el 2004 y el 2007.¹

1. BALANCE

El objetivo principal de esta sección es analizar los aportes de los estudios revisados sobre los dos temas centrales, pobreza y distribución, publicados principalmente en el Perú entre el 2004 y el 2007. Para cada tema, se presentan los resultados organizados alrededor de cuatro ejes: aspectos conceptuales sobre su definición y determinantes, aspectos metodológicos sobre fuentes de datos y medición, aplicaciones empíricas sobre variables relacionadas, y análisis de políticas públicas desde su formulación hasta su implementación e impacto.

1 Se reportan los estudios sobre pobreza y distribución identificados a partir de una exhaustiva búsqueda bibliográfica para el caso peruano. Esta incluyó la producción intelectual tanto de todas las instituciones socias del CIES como de otras instituciones académicas y centros de investigación fundamentalmente peruanos, durante el período de estudio.

1.1. POBREZA

1.1.1. Aspectos conceptuales

Los estudios sobre pobreza han estado referidos, explícita o implícitamente, a problemas de pobreza absoluta. Ello parece ser consistente con los históricos patrones de pobreza, que han alcanzado casi 50% de la población peruana entre los años 2004 y 2007. Figueroa (2006) entiende esto principalmente como resultado del funcionamiento de una economía de mercado que opera con mercados laborales cuya oferta de mano de obra es heterogénea. Justamente, la desigual dotación de activos (físicos, sociales, raciales y culturales) determina la heterogeneidad de los trabajadores: aquellos con menos activos son los pobres o pobres extremos.

Según Verdera (2007), antes que una discusión conceptual sobre la naturaleza de la pobreza, la mayor parte de los estudios adopta actualmente alguno de cuatro enfoques: activos y capital humano, derechos o titularidades, exclusión social o estructura socioeconómica, y lo aplica tal cual. Lo cierto es que resulta pertinente entender el comportamiento microeconómico de los pobres, sus decisiones económicas y extraeconómicas en tanto trabajadores, consumidores y productores. Esta comprensión microeconómica permite, además, el diseño de políticas económicas y sociales específicas, pertinentes, complementarias a otras de más largo alcance. En términos de política, Chacaltana (2006) advierte dos cuestiones fundamentales que se deben tener en consideración para el diseño de políticas en general, y políticas sociales en particular: 1) que los pobres son altamente heterogéneos, y que se requiere algún criterio simplificador para fines de política, y 2) que la pobreza es dinámica, y muchos individuos entran y salen continuamente de esta situación.

Sobre esta perspectiva microeconómica, se han manifestado un par de preocupaciones: la primera, basada en reformas pasadas que han inspirado las políticas sociales (también referida en Barrantes e Iguíñiz 2004), asumiendo que la pobreza «es causada principalmente por factores personales o de grupos aislados o aislables, en cualquier caso individualizadas. La pobreza tendría así causas privadas y no sociales o económicas» (Iguíñiz 2005: 161). La segunda preocupación, en línea con la anterior, sostiene que estudiar la pobreza sobre la base de gastos familiares o necesidades básicas insatisfechas induce a políticas que «no toman en cuenta las causas o condiciones que hacen que la pobreza se reproduzca, ni tampoco cuál

es la relación entre la pobreza y la estructura de la economía, ni entre la pobreza y la política macroeconómica» (Verdera 2007: 14).

Específicamente sobre las causas de la pobreza, el debate continúa abierto. En una perspectiva de largo plazo, Figueroa (2006) señala que en una economía de mercado, es justamente el mercado de trabajo el que debiera vincular actividad económica y pobreza, y concluye que en el Perú este mecanismo no opera plenamente, dada la heterogénea dotación inicial de recursos entre los trabajadores. Mirando hacia la década de 1990, Verdera (2007: 184) afirma que el empobrecimiento es resultado de las diversas políticas públicas de elevación de precios, reducción de salarios reales vía política salarial, recortes en el gasto público social, mayores tarifas de servicios públicos y combustibles, y mayores impuestos indirectos y aportes de trabajadores.²

Mención separada merece el tema de los así definidos Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), establecidos por las Naciones Unidas (Organización de las Naciones Unidas 2004), dado que el primer ODM es justamente erradicar la pobreza extrema y el hambre. Para tal fin, en el Perú se han establecido dos metas: «Meta 1: Reducir a la mitad, entre 1990 y 2015, el porcentaje de personas cuyos ingresos estén por debajo de la línea de pobreza nacional» y «Meta 2: Reducir a la mitad el porcentaje de personas que padecen hambre» (Organización de las Naciones Unidas 2004: 19-23). En un esfuerzo por evaluar los costos y los beneficios de cumplir estas metas, Castro y Yamada (2006) analizan escenarios alternativos. Su conclusión principal es que se requiere un fuerte crecimiento de la actividad económica, acompañado de una «política social redistributiva de activos de largo plazo más agresiva, que acelere el proceso educativo de los sectores pobres también en los niveles secundario y superior», con lo cual, «la mayor oferta de mano de obra calificada no sólo contribuiría a mitigar el aumento de la brecha de salarios y se podrían observar resultados más

2 Referido a América Latina, el estudio del Banco Mundial (Perry, Arias, López, Maloney y Servén 2006) propone a países como el Perú reorientar sus políticas macro y de crecimiento hacia la reducción de la pobreza. Postula para ello: 1) crecer (primero) hacia (luego) la reducción de la pobreza (vía recomposición sectorial hacia sectores con mayor demanda laboral y transferencias compensatorias), y 2) reducir trampas que perpetúan la pobreza (vía acceso a mercados financieros, derechos de propiedad e infraestructura, calidad de servicios de salud y educación hasta el nivel superior, diversificación de riesgos, infraestructura en regiones pobres), hacia un mayor crecimiento basado en la inversión privada, mayor productividad, menores riesgos, menores disparidades regionales y menores tensiones étnicas.

alentadores en términos de pobreza monetaria, sino que tendría implícito un aumento real en la dotación de capital humano de la población, y por lo mismo, debería traer consigo una mayor capacidad de generación de riqueza por parte de las familias y una mayor tasa de crecimiento de la economía» (2006: 50-51).

1.1.2. Aspectos metodológicos

La medición de la pobreza pasa por una conceptualización de esta, y el concepto operativo adoptado define los métodos de medición aplicados y las fuentes de información utilizadas. En la literatura revisada, la mayor parte de los estudios define la pobreza absoluta en términos de carencia de ingresos o activos. Si bien el concepto de línea de pobreza es reconocido como limitado, sigue siendo el de uso más frecuente. El concepto multidimensional de pobreza, inspirado en la definición de necesidades básicas insatisfechas y ya mencionado en Barrantes e Iguíñiz (2004), ha ido ganando más terreno. Justamente el reconocimiento de estas diversas dimensiones y la heterogeneidad observada entre los pobres ha inducido a proponer tipologías, la más popular de las cuales es aquella que se refiere a *pobres extremos* y *pobres no extremos*. Esta aproximación a la pobreza ha sido utilizada ampliamente por instancias de política pública para focalizar mejor la asignación de sus recursos para el gasto social.

La definición de pobreza utilizada por Figueroa (2006) recurre a una clasificación previa de activos económicos y sociales. La diferente dotación de estos constituye la base de la heterogeneidad de los trabajadores, incluidos los pobres. La educación parece ser incapaz de desempeñar un rol en el ascenso social, dado el peso significativo de la carencia de los otros activos, no susceptibles de política. Para el Banco Mundial (Perry, Arias, López, Maloney y Servén 2006), el carácter multidimensional de la pobreza requiere incorporar en su definición no solo el ingreso laboral sino también otros aspectos «que no están relacionados con el ingreso», tales como posibilidades de acceso a mercados financieros, calidad de servicios públicos (incluidos los educativos), infraestructura, entre otros.

Sin embargo, precisa Chacaltana (2006: 20): «Al ser la pobreza [...] multidimensional, es claro que no todos los pobres lo son por la misma razón», pero entre políticos y académicos «se ha tendido a pensar en los pobres en abstracto, como si se pudiera separar su condición de pobreza

de la causa por la cual se encuentra[n] en esa situación y por tanto, como si todos necesitaran lo mismo para superar su situación de necesidad». Lo que propone, entonces, es considerar la dimensión temporal de la pobreza, a partir del gran dinamismo detectado en la condición de pobreza de las familias. Ello le permite identificar *pobres crónicos* y *pobres transitorios*; cada categoría tiene, entonces, diferentes determinantes y, por tanto, requiere políticas distintas. Chacaltana (2006) aprovecha la disponibilidad de paneles de datos de una submuestra constante de familias, cuya información es reportada por las Encuestas Nacionales de Hogares del Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI), para estimar los componentes crónico y transitorio de la pobreza, y —siguiendo la literatura teórica actual— aplica el método de regresiones por quintiles para explorar los diferentes determinantes de cada tipo de pobres e inferir, entonces, las políticas correspondientes. Ello le permite, además, analizar patrones de movilidad de las familias involucradas, medir su susceptibilidad a *shocks* específicos e identificar posibles estrategias familiares.

Un interesante concepto de pobreza es el referido a la pobreza subjetiva, inspirado en parte en la literatura sobre economía experimental y ya utilizado anteriormente en el Perú. A partir de encuestas de opinión, Schuldt (2005) mide el grado de insatisfacción personal (la denomina *microeconómica*) manifestada por la población peruana, según estratos socioeconómicos. El autor elabora indicadores de frustración y de desaprobación política presidencial a partir de información cualitativa y de opinión. Estos indicadores son estimados según estratos socioeconómicos.

Dos últimas precisiones sobre las fuentes de información más populares para los estudios más micro: la primera tiene que ver con mejoras metodológicas en las mismas bases de datos públicamente disponibles. La segunda se relaciona con una redefinición del método para definir y medir la pobreza.

Sobre las bases de datos públicamente disponibles, sus cambios pueden explicar en parte las preferencias temáticas micro en los estudios sobre pobreza entre los años 2004 y 2007. Por un lado, las Encuestas Nacionales de Hogares (ENAH) provenientes del INEI se han ido revisando y enriqueciendo metodológicamente a lo largo de este período. Su panel de datos ha favorecido el análisis microeconómico de los pobres y su actividad económica, en tanto familias, consumidores, trabajadores y productores. Otras encuestas y módulos temáticos regulares incluidos en las encuestas del INEI, principalmente sobre alimentación, salud y educación, han facilitado

la investigación aplicada a nivel micro. Adicionalmente, bases periódicas regulares, aunque con acceso más limitado, han sido recogidas en este período por el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo (MINTRA) para Lima Metropolitana (sobre niveles de vida, empleo, salarios). Ellas han sido complementarias a los datos del INEI para los estudios de pobreza. Por supuesto, muchos estudios prefirieron generar sus propios datos, a partir de encuestas aplicadas en zonas específicas (por ejemplo, en Huancayo para el estudio de las microfinanzas) entre grupos definidos. También se ha recurrido a los estudios de caso (Rodríguez y Vargas 2008). Las variables macro sobre actividad económica, crecimiento, comercio, mercados de trabajo del sector moderno y otros han sido tomadas principalmente del Banco Central de Reserva del Perú (BCR) y la Superintendencia de Banca, Seguros y AFP (SBS) (Mendoza y García 2006).

Finalmente, sobre la redefinición de pobreza y su medición, se deben hacer algunas precisiones. Aunque con poca sistematización, es importante mencionar el cambio metodológico implementado por el INEI en el año 2004-2005 en su medición de la pobreza, y las críticas surgidas, que han llevado a reestimaciones oficiales de la tasa de pobreza. Según Matuk (2006), siguiendo una metodología de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) de la década de 1970 sobre pobreza en términos de necesidades básicas insatisfechas, y aplicando definiciones operativas que el INEI estableció para los censos de 1993, se estimó la pobreza en el Perú en 34% para el 2005, muy por debajo del 53,5% para 1993. Además, se introdujo un cambio metodológico, al dejar de lado uno de los criterios de CEPAL. Esta caída brusca e inexplicable de la pobreza hizo dudosos los resultados reportados. Se incorporaron, entonces, los cambios referidos. Con estos cambios y sobre la base de los censos del 2005, el autor concluye que en el 2005 «la incidencia de la pobreza en el Perú se encuentra en 50.6%, es decir casi 17 puntos por encima del resultado (34%) obtenido con las definiciones operativas de 1993» (Matuk 2006: 1-2).

Desde entonces, con una nueva administración y asesoría técnica nacional e internacional, el INEI ha intentado hacer más consistente la base de datos del 2005 y ha revisado su metodología de estimación para calcular las tasas de pobreza reportadas recientemente (Instituto Nacional de Estadística e Informática 2007, 2008) para el período 2004-2007. Una implicancia inmediata de estos ajustes metodológicos reside en los cambios en las estimaciones de pobreza antes publicadas, tanto a nivel

nacional como de áreas, regiones y grupos específicos. Ello implicaría revisar indicadores, mapas, estudios y propuestas realizadas sobre la base de tales estimaciones previas.

1.1.3. *Análisis aplicado: áreas y problemas*

En la presente sección revisamos los estudios que de manera explícita y directa han analizado el tema de la pobreza en relación con algunas variables sociales o de políticas, sea como causa o como consecuencia. Por razones de síntesis, solo se reportan aquí los estudios con un explícito análisis de la pobreza.

¿Cuál es la unidad de análisis en los estudios de pobreza? Es cada vez mayor el interés por entender la pobreza desde el análisis de individuos y familias pobres, lo que está de acuerdo con el estado actual de la literatura económica. Los estudios de pobreza muestran creciente interés por explicar el comportamiento de los individuos, sus preferencias y sus respuestas al entorno institucional. Más aún, la literatura internacional enfatiza que las relaciones entre pobreza y variables específicas como educación, salud, acceso a diversos servicios, localización, entre otros, varían según grupos específicos de pobres, y ello está reflejado en la diversidad de los estudios que aquí se presentan. El análisis microeconómico de las unidades pobres se ha visto favorecido, además, con las mejoras metodológicas ya comentadas.

En esta subsección revisamos tanto los estudios de corte microeconómico y social como aquellos con énfasis en el análisis macroeconómico, referidos a la importancia de la actividad económica y el comercio exterior para la pobreza. En el Perú, ha sido amplia la literatura de estos años sobre problemas económicos y sociales que incorporan el problema de la pobreza indirectamente en su análisis; ellos son reportados en la bibliografía complementaria.

- *Familias*

Luego de identificar dos tipos de pobres, crónicos y transitorios, Chacaltana (2006) constata que en cuanto a la situación de pobreza en las familias, «para algunos, estos episodios son de toda la vida y, por tanto, son pobres siempre. Otros, sin embargo, tienen episodios más pequeños, están

entrando y saliendo de la pobreza o fluctúan alrededor de la línea de pobreza, y también existen otros que encuentran la forma de escapar de la pobreza definitivamente» (Chacaltana 2006: 24-25). Lo más interesante es que, para cada grupo, el comportamiento económico y sus determinantes son diferentes, incluidas sus estrategias ante el riesgo. Por tanto, también las políticas que cada grupo requiere son distintas.

Trivelli (2005a) realiza un estudio de pobreza en hogares que denomina «indígenas», siguiendo una definición de indígena de un estudio más amplio y comparativo para América Latina.³ Aunque tan polémica como otras definiciones de lo que se pueda denominar indígena en el análisis económico e incluso social, la autora considera que «el porcentaje de hogares indígenas corresponde a los hogares dirigidos por individuos cuya lengua materna es distinta al castellano» (2005: 14). Sobre la base de datos de ENAHO 2001 y de las Encuestas Nacionales de Niveles de Vida (ENNIV) para la década de 1990, Trivelli explora las características demográficas, sociales, de empleo e ingresos de diversos hogares, según su jefe tenga como lengua materna el castellano u otra lengua (usualmente quechua). Pone especial énfasis en identificar estas características según el estatus de pobreza de las familias, para constatar que la mayor pobreza se encuentra justamente en los hogares rurales cuya lengua materna no es el castellano. Interesantes líneas de investigación futura sobre estas familias son propuestas por la autora, en especial aquellas sobre transmisión intergeneracional; también sugiere evaluar la migración, la educación, el género y la localización. Un modelo económico ayudaría, además, a identificar causalidades y propuestas de políticas pertinentes.

También sobre familias rurales, específicamente sobre aquellas localizadas en zonas mineras, trata el estudio de Zegarra, Orihuela y Paredes (2007). Frente al *boom* de la actividad minera, base del crecimiento del país en los últimos años, es preocupante y paradójica la tensión manifiesta entre mineras y familias de la localidad o región. Con métodos estadísticos de emparejamiento que facilitan la comparación entre distritos similares (pero separados por regiones), el estudio estima los efectos o impacto que tiene la minería en los hogares locales. Hay claros efectos diferenciados en los ingresos familiares, según la localización del hogar (área

3 Como indica el mismo documento, este es parte de un estudio más amplio, «Indigenous People, Poverty and Human Development in Latin América 1994-2004», conducido por G. May y A. Patrinos, del Departamento de Desarrollo Humano del Banco Mundial.

rural o urbana; norte, centro o sur): aumento significativo de los ingresos de familias urbanas de la sierra norte y centro, pero no en la sierra sur; cambios menores, pero positivos, en los ingresos de familias rurales (en especial en el norte). Además, hay otros factores de efectos claramente diferenciados según zonas: en el norte, menor acceso a agua potable; en el centro, menor acceso a desagüe, mayor morbilidad y peor salud; y en el sur, mayor pobreza y menor impacto sobre problemas de salud ya existentes. La educación del jefe de familia puede ayudar a mitigar impactos negativos, en especial entre familias rurales pobres. Los autores concluyen que urge mejorar la calidad de la información sobre el impacto de las mineras en la calidad de aire y del agua en los entornos mineros locales, pero más importante es reconocer las diferencias por regiones y zonas con minas, de tal manera que las políticas públicas precisen sus objetivos e intervenciones de manera diferenciada.

A partir de una encuesta a familias en Huancayo sobre patrones de ahorro familiar, Alvarado y Galarza (2005) analizan la probabilidad de que una familia tenga ahorros, su acceso al ahorro financiero y el monto ahorrado. Aunque no se identifica el estatus de pobreza de las familias, es posible extender las conclusiones sobre familias rurales. Los autores concluyen que la educación es el determinante principal, además de la edad del jefe del hogar y la tasa de dependencia. Los montos son mínimos, básicamente en formas líquidas antes que en activos.

- *Educación*

El tema de la educación es uno de los más estudiados, por sus características propias, y por el diferenciado acceso de la población a este servicio. Diversas ópticas y niveles se han aplicado en estos estudios, usualmente con énfasis indirecto en poblaciones pobres. Revisamos aquí un estudio sugerente, de Cueto, Ramírez y León (2005), principalmente porque compara dos casos extremos del país, Lima y Ayacucho, observando estudiantes de colegios nacionales ubicados todos en zonas pobres. Ellos evalúan los cambios en el rendimiento escolar a lo largo del año y, al parecer, los resultados son nulos y hasta negativos:

[U]n estudiante puede repetir y abandonar la escuela sin que se haya dado alguna intervención para prevenirlo o remediarlo [...] se trata de un sistema educativo que no incentiva que los docentes y directores mejoren su eficacia.

En este contexto, los estudiantes, especialmente los más pobres, son los grandes perjudicados (Cueto, Ramírez y León 2005: 55).

Estos resultados son consistentes con los hallazgos reportados por Rodríguez y Vargas (2008), como se verá más adelante.

- *Salud*

¿Cómo pueden las familias pobres mejorar la protección de su salud, mientras contribuyen, además, a la productividad laboral y al crecimiento? Seinfeld y La Serna (2007) exploran la posibilidad de implementar un seguro de salud de amplia cobertura, analizando tanto la demanda (y la disposición a pagar) como la oferta disponible mediante el Seguro Integral de Salud (SIS), el Seguro Social de Salud (EsSalud) y las empresas prestadoras de salud (EPS). Los autores proponen sincerar las tarifas, delimitar las funciones y mejorar la gerencia de las instituciones responsables, garantizando la efectiva provisión de medicamentos. Con esa base, es posible que una parte de las familias, incluidas las pobres, hagan efectiva su demanda. Los pagos por este seguro, proponen los autores, podrían efectuarse en instituciones de microfinanzas como las cajas municipales.

- *Economía del cuidado de la familia y el trabajo infantil*

La asignación de tareas dentro y fuera del hogar entre individuos es un tema de poco pero creciente análisis económico. En el caso peruano, ha cobrado especial interés en estos años el trabajo infantil, con la hipótesis de su importancia para las familias pobres. Así, García (2006) propone entender el trabajo infantil no solo como contraparte a la asistencia a la escuela sino considerar también la dedicación a los quehaceres del hogar por parte de los niños. Para el autor, «[d]ado que los niños a partir de cierta edad pueden desempeñar estas actividades y que el trabajo infantil es una actividad oculta y, por lo general, fuera de la legalidad, es posible que dentro de una familia los menores de edad sustituyan a sus padres en las labores domésticas, lo que les permitiría a los padres trabajar más horas para incrementar los ingresos familiares» (García 2006: 22). Al parecer, esta es una práctica entre familias pobres y no pobres. El autor muestra, sobre la base de un modelo econométrico, que las horas que los niños dedican a los quehaceres del hogar están determinadas principalmente

por los salarios de los padres, las posibles remuneraciones de los niños si trabajan fuera del hogar y las otras fuentes de ingresos familiares. Por ello, propone las transferencias monetarias a familias con hijos menores, específicamente a aquellas cuyos niños ya están trabajando fuera del hogar, a fin de compensar a los padres y condicionarlos a la mayor asistencia de los niños a la escuela; se reconocen las dificultades para focalizar bien estas políticas.

Rodríguez y Vargas (2008) presentan un interesante estudio sobre el trabajo infantil y el bajo rendimiento escolar de niños, niñas y adolescentes, con una perspectiva multidisciplinaria y una metodología que combina información secundaria y entrevistas en zonas marginales de Lima. Según su hipótesis, «los más importantes determinantes son variables extra-escolares, es decir, factores que no son propios del sistema educativo. Así, los recursos económicos de la familia, el capital social y el capital cultural representan el mayor conjunto explicativo de los rendimientos escolares» (Rodríguez y Vargas 2008: 5). Los niños, niñas y adolescentes usualmente sí están matriculados y asisten al colegio, pero también tienen importantes horas de trabajo dentro y fuera del hogar. Ello se refleja en largas jornadas de actividad, casi nulo tiempo dedicado a tareas del colegio y poco descanso diario de estos niños. Además, los autores detectan un sesgo por género en el tipo de trabajos realizado, tanto en términos laborales como domésticos, pero con similar jornada, intensidad y esfuerzo para ambos géneros. Las políticas propuestas incluyen mejoras en las escuelas, mayores transferencias condicionadas a familias pobres, el incentivo de la participación de otras instancias de la sociedad civil, la evaluación por resultados y la difusión de lo que se conoce al respecto.

- *Medio ambiente*

Como la literatura multidisciplinaria parece mostrar, en el nivel micro son justamente las familias y los individuos pobres los más afectados por las consecuencias del deterioro del medio ambiente, a corto y largo plazo, debido a que justamente «son ellos [los pobres] quienes están más expuestos a los riesgos ambientales y carecen, además, de los recursos para mitigar estos riesgos» (Brack 2008: 9). Las causas son diversas, pero entre las principales están «el mal abastecimiento de agua y la falta de saneamiento e higiene. A éstos le siguen la contaminación atmosférica

urbana, los desastres provocados por falta de prevención, la exposición de la población al plomo, la contaminación dentro de las mismas casas, sobre todo en zonas rurales, la erosión del suelo, la deforestación y la disposición inadecuada de residuos» (Brack 2008: 9).

Sin embargo, ha habido poca conciencia de estos problemas no solo entre la población sino principalmente en las autoridades responsables de formular las políticas, frente al acelerado deterioro ambiental y sus efectos. Como sostiene Galarza (2008: 16), «[l]a dificultad en la solución de los problemas ambientales radica en que ésta pasa por cambiar el estilo de desarrollo económico». Como consecuencia de esta situación, «existen poblaciones asentadas en zonas de riesgo como en los márgenes de los ríos, expuestas a deslizamientos e inundaciones, o en zonas sísmicas». Esta población es «generalmente la más pobre y por lo tanto, con escasos recursos para la adaptación a dichos riesgos. En las zonas rurales, la pobreza de la población implica condiciones de subsistencia y, por ello, menos posibilidades de hacer frente a riesgos climáticos» (Galarza 2008: 20).

El estudio de Loyola y Soncco (2007) nos ilustra sobre estas consecuencias, y estima la disposición a pagar (DAP) que pueden tener los pobres para mitigar estos efectos en el caso de la calidad del agua en zonas urbano-marginales de Lima Metropolitana. Aquí, con el Servicio de Agua Potable y Alcantarillado de Lima (Sedapal) como único oferente, la cobertura de agua potable es casi de 90%, y la de alcantarillado, de 85%. Entre los que no acceden a agua potable, 8 de cada 10 la obtienen de cisternas, enfrentando «enfermedades no sólo de la piel, sino también [...] otras más graves, como el cólera, la malaria, el dengue y las EDA (Enfermedades Diarreicas Agudas)» (Loyola y Soncco 2007: 81). De aquellos que carecen de alcantarillado, 85% tienen letrina familiar y 15% usan espacios abiertos. Esta descripción de las condiciones de vida de los pobres urbanos en la ciudad capital es un indicador de la magnitud del problema ambiental en el país, en especial para los pobres. Los autores estiman la DAP en poco más de 5 dólares estadounidenses por familia pobre, monto que, consideran, constituiría el ahorro familiar por evitar gastos en enfermedades causadas por el agua. Además, estiman un modelo econométrico sobre morbilidad en su muestra, la que es explicada por costos de prevención de estas enfermedades, problemas de calidad del agua percibidos por la familia y por otras variables fuera del modelo. Se extrañan propuestas específicas por parte de los autores.

- *Ocupación e ingresos laborales*

Es de conocimiento común que la mayor parte del ingreso familiar proviene de la actividad laboral de sus miembros. Ello es más cierto entre los pobres, dada su casi nula tenencia de activos que generen ingresos no laborales significativos. Por ello, es indispensable comprender a cabalidad los vínculos entre ocupación, ingresos laborales y pobreza, en el nivel de las unidades familiares. Una variable que refleja tales vínculos es la duración efectiva de la jornada laboral.

Al respecto, apunta Yamada (2005: 10): «Una variable importante, pero ausente en el análisis [de la pobreza] ha sido el número de horas trabajadas [...] los individuos tienen que apelar a incrementar el número de horas trabajadas para tratar de mantener un nivel de ingreso real constante». Su análisis estadístico, controlando variables de cohorte y localización, muestra que durante 1985-2000, los trabajadores peruanos elevaron significativamente su jornada laboral (hombres: de 50,5 a 53,9 horas por semana; mujeres: de 41,7 a 42,4 horas por semana), en su intento por mantener el consumo familiar. Fueron tanto la menor demanda laboral como la expansión de la mano de obra las causas de tales resultados. De aquí plantea Yamada dos resultados interesantes: 1) una curva de oferta de pendiente negativa para los más pobres y 2) tasas de pobreza mayores que las oficiales. Su principal inferencia de política frente a estos efectos adversos sobre la pobreza es la elevación de la demanda laboral, asociada a la mayor productividad laboral por hora. Específicamente, propone mayor inversión en bienes de capital, tecnología, investigación y desarrollo, y capacitación laboral, todas acciones acordes o compatibles con la mayor demanda de mano de obra.

En un estudio posterior, y a partir de un análisis de panel sobre los efectos del desempleo en la condición e intensidad de la pobreza de las familias, Yamada y Montero (2008) concluyen que «existe un impacto negativo cuantitativamente significativo de la pérdida del empleo de un miembro del hogar sobre los niveles de vida de las familias afectadas» (2008: 35). Al explorar posibles ingresos que permitan mitigar estos efectos, los autores encuentran que solo la mayor jornada laboral por parte de la familia tendría efectos significativos, pero no los programas sociales ni remesas internacionales ni nacionales. Sugieren, por ello, reducir las posibilidades de perder el empleo, impulsar seguros contra la pérdida de bienestar de las familias mediante la intangibilidad de la compensación por tiempo de servicios (CTS) y mejorar la protección social en el país.

El estudio de Chávez (2007) se propone analizar el vínculo entre pobreza y mercados de trabajo según actividad económica. En la primera parte, el autor elabora un índice de productividad sobre la capacidad de generación de empleo de los departamentos, e identifica a Lima, Arequipa, Callao, Áncash, La Libertad, Lambayeque e Ica como los más dinámicos demandantes de mano de obra, gracias a su producción diversificada, con sectores primarios y de servicios que captan gran parte de trabajadores menos calificados, y con sectores de servicios públicos que captan muy poco. En el agregado, «el tipo de empleo en el país, en gran parte es un empleo poco calificado y remunerado, lo que favorece situaciones de pobreza coyuntural e informalidad» (Chávez 2007: 74). Su aplicación al caso del sector urbano de Arequipa trata de asociar ocupación y pobreza de su población con actividad económica. Encuentra que la mayor pobreza está en comercio, restaurantes, servicios, agricultura y pesca, que muestran bajos salarios, largas jornadas de trabajo y altos índices de pobreza. Frente a su amplio diagnóstico, que incluye las diferencias regionales de las actividades económicas, el autor finalmente se limita a la baja calificación como la causa principal de sus resultados. Por ello, su única inferencia de política es que se implemente un rápido entrenamiento laboral.

- *Migración y remesas*

En las décadas de 1970 y 1980, el masivo proceso migratorio rural-urbano nos enseñó que los jóvenes, varones y mujeres, de familias de estratos medios y bajos, llegaron a Lima y a otras ciudades cercanas en busca de ocupación e ingresos laborales. Es amplia la literatura que refiere esta migración. Por ello, es importante que el trabajo de Barker (2005) se pregunte sobre los efectos de la migración interna en las familias rurales de Huancavelica, desde una perspectiva antropológica interesante, que vincula la actividad productiva con las estrategias contra el riesgo social y económico por parte de las familias. La principal inferencia de la autora es que la migración se haga compatible con el desarrollo local, que involucre a los jóvenes, construyendo capacidades, mejorando la inversión local, mejorando los vínculos con los mercados, y fomentando actividades de turismo y producción artesanal.

En las décadas recientes, la migración internacional ha cobrado magnitud,⁴ mientras que el componente interno de la migración se ha ido

4 En la actualidad se habla de al menos mil peruanos que salen del país a diario.

mitigando. Sobre estos nuevos flujos es poco lo que se conoce en términos estadísticos representativos, dada la ausencia de información sistemática al respecto. Algo parecido se puede decir sobre las remesas. Por ello, es importante destacar los estudios realizados sobre estos temas en años recientes, en especial por su supuesta superposición con problemas de empleo y pobreza. El estudio de Loveday y Molina (2007) considera que los flujos de migración internacional son tan importantes como la anterior migración interna, con similares determinantes: diferencias socioeconómicas regionales. Las remesas son una pieza de una decisión tomada desde que se decidió la migración y, por ello, son intrínsecas a las relaciones de parentesco o amistad entre el migrante y el receptor en el Perú. Los autores refieren, con datos del Banco Mundial, que para el Perú en el 2001, las remesas significaron 130% de su inversión extranjera directa. Es posible que hoy esta proporción sea aún mayor. Sobre la base de la ENAHO 2004, los autores observan que «el monto de las transferencias externas es muy superior en el caso de las familias con mayores recursos [...]. Sin embargo, [...] para las familias pobres extremas [...], las remesas que reciben conforman un porcentaje importante de los ingresos que detentan [sic]: 19%, en contraste con un 11% para familias pobres no extremas y 14% para no pobres» (Loveday y Molina 2007: 18-19). Esta mayor captación absoluta de remesas entre los no pobres puede inducir a una mayor desigualdad entre los hogares, pero habría que considerar los costos iniciales del traslado, financiados en el Perú, que las remesas deben cubrir, y que la mayor parte de los más pobres no estaban en posición de asumir.

Similares desafíos analíticos enfrentan Galarza y Yancari (2005) al identificar a las familias receptoras de las remesas internacionales y sus características, dada la información estadística confusa y limitada en la ENAHO 2001. Ellos intuyen que la mayor parte de estas familias se pueden localizar en Lima y que sus remesas son «casi el triple del monto recibido por un hogar típico en el ámbito nacional y casi cinco veces el monto recibido por los hogares rurales. Esta disparidad regional es incluso mayor a la que se observa entre hogares pobres y hogares no pobres» (2005: 26). Sobre las familias receptoras de remesas internacionales, solo se detecta que las que acceden a teléfono son las que tienen mayor probabilidad de recibir las, y sobre sus montos específicos, es posible que el valor de la casa y el nivel de los gastos familiares sean determinantes, pero no se pueden encontrar resultados concluyentes. Ello complica las inferencias de política, en especial en relación con la pobreza.

Un aspecto de la migración internacional es la «fuga de cerebros»; es decir, la mano de obra peruana más calificada, que termina en puestos de decisión en los países de destino. Al respecto, De los Ríos y Rueda (2005) destacan que esta pérdida de inversión en capital humano puede revertirse si se forma una red de información y conocimiento que sea fuente de contacto de los más calificados (los autores denominan al proceso «diáspora de migrantes calificados»). ¿Cuánto de este capital humano tuvo orígenes o ha provenido de familias peruanas pobres? No hay respuestas empíricas, y es mucho lo que falta por estudiar.

- *Microempresas y microfinanzas*

¿Qué hacen y qué han venido haciendo los pobres para generar sus ingresos, dado el lento crecimiento de la demanda laboral y la acelerada expansión de la oferta, en especial en las áreas urbanas? Diversas hipótesis se han propuesto, desde la informalidad (bajo definiciones diversas) hasta la actividad de las microempresas. Al respecto, Verdera sintetiza:

[G]ran parte de los trabajadores que no son absorbidos por el sector privado empresarial o en empleos con productividad elevada o media, se ven obligados a trabajar por cuenta propia, como independientes, o en empleos de baja productividad, conformando el grueso contingente de trabajadores en subempleo por ingresos (2007: 161).

Estas actividades se desarrollan en microempresas mayoritariamente de comercio y de servicios, con trabajadores con bajos niveles de productividad e ingresos. De ahí el vínculo entre pobreza y actividad económica de las microempresas, que ha sido asumido implícitamente entre académicos y autoridades de política, pero ha sido poco documentado en los años 2004-2007.⁵

En línea con lo anterior, gran parte de la literatura aplicada incluso fuera del Perú ha asumido que las restricciones financieras que, se supone, enfrentan las microempresas limitan la expansión de sus actividades e ingresos, afectando negativamente a los pobres. Sin embargo, es también

5 El Programa de Estadísticas y Estudios Laborales (PEEL) del Ministerio de Trabajo ha presentado varias publicaciones interesantes en su *Boletín de Estadísticas Laborales* entre el 2004 y el 2007.

mínima la investigación sobre demanda microfinanciera. El desafío de la disponibilidad de información representativa constituye una limitación generalizada, aun para el caso de Lima Metropolitana. Por ello, resultan de especial interés los estudios de la red CIES de microcrédito, género y pobreza, que buscan «promover la investigación y generación de conocimiento útil con miras a ampliar el impacto del microcrédito en el desarrollo del país, y sobre todo, de los sectores vulnerables, como los estratos de menores ingresos y las mujeres» (Trivelli 2004: 19). Solo dos estudios exploran la demanda de servicios microfinancieros, específicamente microcrédito. Uno es el de Venero y Yancari (2004), quienes consideran dos grandes grupos de demandantes de microcrédito en Huancayo: hogares que tienen crédito, y hogares sin crédito, sea porque se autoexcluyen o porque no desean crédito (y se excluye a aquellos sin capacidad de pago). Se observan similares resultados en el área urbana y rural: más de 50% de la demanda es potencial, y muchos se excluyen por ser adversos al riesgo; entre los que no tienen excedentes y no acceden al crédito, más de 60% son pobres. Las diferencias surgen al analizar los hogares según cada tipo de demanda, siendo similares la efectiva y la potencial (2004: 536). Conviene destacar que se define la demanda de microcréditos a partir de los hogares, antes que a partir de las microempresas.

El otro estudio referido a la demanda de microcrédito y pobreza es el de Field y Torero (2004), centrado en el rol de colateral que pueden tener los títulos de propiedad para facilitar el acceso de las mujeres al microcrédito. A partir de dos consideraciones básicas, un contexto de información asimétrica y la existente discriminación crediticia hacia las mujeres, los autores verifican que la mujer se empodera significativamente cuando tiene propiedades a su nombre, en especial activos. Concluyen por ello que «[p]romover el acceso al crédito en general pero en especial el de las mujeres, es considerado como una condición previa para el alivio de la pobreza, y ayuda a otorgarles mayor poder de decisión» (2004: 191).

- *Actividades productivas de los pobres del sector rural*

Mención aparte merecen los estudios referidos a las actividades productivas de los pobres rurales, dado que la pobreza extrema aún está concentrada en el sector rural. Desde los pioneros estudios de la economía campesina peruana (e. g., A. Figueroa, J. M. Caballero) durante la década de 1970, han surgido diversos estudios aplicados a situaciones específicas. Dos

autores destacan en el período de análisis del presente estudio.⁶ El primero es Escobal (2005a), con un estudio sobre los costos de transacción que enfrentan los pequeños productores de papa en Huancavelica. La mayoría de estos productores diversifica los mercados en los que vende su producto: chacra, mercado local, regional o nacional.

Uno podría explicar este patrón de diversificación de mercados por la presencia de un entorno de riesgo, o alternativamente, por la existencia de una restricción de liquidez que impide a los pequeños productores alcanzar los mercados más rentables (los cuales tienen mayores costos de transacción) (Escobal 2005a: 57).

Escobal encuentra que la escala de ventas y los beneficios de los productores se ven afectados no solo por su disponibilidad de activos sino también por la calidad de vías y caminos desde su unidad hacia los mercados. Y para ir a mercados alejados y rentables, los productores requieren mayor liquidez y una disposición opuesta a la aversión al riesgo, a la par que mejores redes viales, que en conjunto contribuyan a reducir los costos de transacción y operen a mayor escala en los mercados. Más allá de este estudio, Escobal (2005b) propone la asistencia técnica como una forma adicional de reducir los costos de transacción para los productores.

El otro estudio es el de Trivelli y Boucher (2006), sobre *shocks* climáticos, a propósito de la sequía experimentada por agricultores de Piura y Mantaro durante el período 2003-2004. Sobre la base de una encuesta de panel para ambos años, los autores estiman el costo del *shock* para los productores y sus familias, según sus características. Considerando un entorno de mercados incompletos y con limitado acceso, baja dotación de activos, y poca experiencia de este tipo de eventos, Trivelli y Boucher exploran cambios posibles en cultivos, rendimientos, inversión agrícola y consumo, así como los costos asociados, y la importancia de contar con ingresos no agropecuarios. Al parecer, el apoyo familiar y el de las organizaciones de productores fueron claves para que los productores, principalmente los de Piura, se recuperasen del *shock*. Sin embargo:

6 Lamentablemente, no tuvimos acceso a M. Torero, D. Orden y G. Ashok (2004), *Agricultural Markets and the Rural Poor*, Washington, D. C.: GRADE y Seminario del Poverty Reduction Network (Povenet), que pudo haber contribuido en esta discusión.

[L]os hogares más pobres tuvieron menos oportunidades para implementar estos mecanismos, lo cual afectó su consumo. Para ellos fue un mal año y no lograron contrarrestar la situación. Aquí no hay ningún producto capaz de actuar como un seguro, pues no son almacenables, no tienen mercado ni precio seguro (Trivelli y Boucher 2006: 55-56).

De ahí que los autores recomienden impulsar el seguro agrario, facilitando su acceso a los más pobres, además de incentivar cultivos compatibles con los recursos climáticos y de agua de la zona, e informar sobre los riesgos climáticos a los productores. En el caso de la pequeña agricultura comercial, es indispensable tener en consideración, además, la heterogeneidad en características, rentabilidad y requerimientos de los productores (Trivelli, Escobal y Revesz 2007). En una perspectiva de más largo alcance, Trivelli (2005b) plantea sistematizar las recientes experiencias favorables de desarrollo rural desde la academia, la cooperación internacional y la sociedad civil, para influir activamente en el diseño de la política de desarrollo rural.

- *Género*

En estos años ha sido creciente la consideración de las diferencias de género en la población en general, y entre los pobres en particular. El interés mostrado por el CIES⁷ es compatible con la creciente literatura internacional sobre el análisis económico y social del género y su relación con variables específicas, pero, más importante, los problemas de pobreza y género están ampliamente superpuestos. Sobre el mercado laboral, el MINTRA (Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo 2008) refiere que persisten problemas significativos en ingresos laborales, asociados parcialmente a diferencias educativas, parcialmente a características de la demanda y, al parecer, a discriminación. Ya vimos el estudio de Field y Torero (2004) para el caso del acceso al crédito. El caso referido por Valdivia (2006) muestra similar conclusión: en un contexto de exportaciones de cochinilla (en una zona de Arequipa), las pequeñas productoras solteras o sin pareja deben enfrentar tensiones en el manejo de su personal, en el acceso a créditos, entre otros, dada su condición de mujeres. Las

7 Véase Anderson y León (2006).

trabajadoras dependientes son más demandadas dada su mayor dedicación, según reporta el autor. De ahí que se infieran propuestas que van más allá de lo económico, aun en entornos de expansión económica.

Hay diversas dimensiones sociales asociadas también a la mujer en condición de pobreza en familias pobres. Como vimos antes, el estudio de Rodríguez y Vargas (2008) destaca que el bajo rendimiento escolar y el trabajo infantil fuera del hogar tienen un sesgo de género en términos de las horas dedicadas y de las tareas específicas realizadas. Otro aspecto que ha sido planteado en algunos estudios es la violencia doméstica en familias pobres, cuya víctima es fundamentalmente la mujer. El estudio de Benoit (2006) ilustra bien los mecanismos e instituciones que facilitan la persistencia de estas prácticas, en especial en las áreas rurales. Las consecuencias afectan también a los hijos y demás miembros de la familia, creando condiciones incluso para la persistencia de la pobreza, como ha sido empíricamente documentado por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) en Morrison y Biehl (1999).

- *Dimensiones psicológicas*

Sobre la base de indicadores psicológicos de insatisfacción personal, podríamos inferir, con Schuldt (2005: 309-310), que los pobres se sentían poco frustrados hasta inicios del 2000. Desde entonces y hasta fines del 2003 los pobres muestran altas tasas de pesimismo y desaprobación presidencial, lo que profundiza la sensación de agudización de la pobreza y descontento social. Es posible, como indica el autor, que estos resultados sean, más bien, consecuencia de campañas extraeconómicas de diferentes frentes políticos en esos años.

- *Desarrollo local*

Resulta paradójico que la creciente expansión de la actividad económica se haya basado en exportaciones producidas en zonas rurales y localidades pequeñas, en las que, sin embargo, la mano de obra no ha sido masivamente involucrada. La situación es aún más complicada en las demás localidades del interior del país, con altas tasas de pobreza. Además de medidas que puedan reducir la desigualdad regional y promover el desarrollo a partir de políticas agregadas, es posible identificar opciones locales de generación de ocupación e ingresos, tales como turismo y agroindustria.

En el caso del turismo, indica Baldarrago (2007), es el «turismo comunitario», basado en capital social, el que puede potenciar los ingresos de los hogares pobres. A partir del caso del Valle del Colca, el autor concluye que hay margen para elevar los ingresos familiares si se potencia el capital social y la asociatividad. Sin embargo, sus resultados requieren mayor contrastación empírica. En cuanto a agroindustria, Tudela (2007) plantea que el caso del café orgánico puede ser una oportunidad de generación de ingresos locales para productores pequeños, siempre que estos tengan disposición a incorporar innovaciones en sus cultivos y asuman el riesgo de implementarlos. Por ello, postula que las unidades familiares y campesinas pueden ser poco exitosas como productoras, aunque su mano de obra puede ser asalariada por otras unidades más productivas, lo que permite entender los efectos de la expansión localmente.

- *Actividad macroeconómica y crecimiento*

Dado el contexto macroeconómico del Perú en la última década, ha resurgido el debate sobre la relación entre pobreza y crecimiento en el Perú, dada la persistencia de altas tasas de pobreza junto a altas tasas de crecimiento de la actividad económica.⁸ ¿Se debe esperar que se reduzca la pobreza? ¿No hay «chorreo» ni «goteo»? ¿Cuál es la conexión entre crecimiento y pobreza?

Para los años recientes, el debate se refiere al tipo de crecimiento del PBI y su pobre rol en reducir mínimamente la pobreza. Según Chacaltana (2006: 8), sobre la base de diversos estudios, «el tipo de crecimiento observado, asociado al sector exportador, aun cuando ha sido importante para preservar los equilibrios macroeconómicos, ha sido insuficiente para modificar de manera significativa los patrones de pobreza en el país» y «el patrón de crecimiento parece haber estado basado en sectores intensivos en capital, que generan poco empleo e ingresos». Aún más, concluye el autor, para que el crecimiento de la actividad económica vaya acompañado de una menor pobreza, lo crucial es que el producto por trabajador crezca. En el caso peruano, ello no ha ocurrido, y esta productividad se mantiene

8 Mientras se preparaba el presente documento, el INEI presentó a fines de mayo la tasa de pobreza para el 2007, estimada en 39%, lo que supone una reducción de prácticamente 5% respecto al año 2006 en la proporción de población pobre en el país. Véase Instituto Nacional de Estadística e Informática (2008).

baja desde mediados de la década de 1990; es más, la productividad ha estado significativa e inversamente correlacionada con la pobreza.

Mendoza y García (2006) argumentan, sin embargo, que justamente este crecimiento del PBI entre los años 2001 y 2005 se ha traducido en una reducción (aunque modesta) de la pobreza de la población peruana, a través de los canales de mercado de trabajo (vía empleo, salarios y gastos familiares), tributación (que eleva los fondos de la descentralización), gasto fiscal (a través de gasto social e infraestructura) y recursos del canon en varias regiones pobres. Sobre la base de la estimación de la elasticidad pobreza-crecimiento, los autores concluyen que el crecimiento es pro pobre. Ello se explicaría —sostienen— por la diversidad de los sectores que han crecido (tanto minería como manufactura, comercio y servicios), además de la expansión del empleo adecuado (medido en términos absolutos o como variación del empleo en empresas formales) y, en menor medida, por el crecimiento sostenido del gasto social. Por ello, la propuesta es mantener el modelo de expansión, con la expectativa de que la reducción de la pobreza sería aún mayor posteriormente.

Francke e Iguñiz (2006) toman distancia del modelo actual, y proponen un conjunto de medidas para fortalecer el crecimiento, pero con un énfasis pro pobre. Cada una de las estrategias y políticas propuestas detalladas tienen como objetivo, en última instancia, garantizar mayores oportunidades para los pobres del Perú.

- *Comercio exterior y Tratado de Libre Comercio*

¿Qué se puede esperar del comercio exterior y los tratados de libre comercio y sus efectos sobre la pobreza? La discusión continúa en la línea anterior, sobre la actividad macroeconómica, dado el peso de las exportaciones en el modelo. Frente a tales propuestas, Seminario y Molina (2005) miden posibles efectos directos e indirectos de la firma del Tratado de Libre Comercio (TLC) entre Perú y Estados Unidos, sobre el empleo y otras variables, con multiplicadores construidos a partir de la tabla insumo-producto de 1994. En términos agregados, se espera mayor empleo neto en la gran agricultura, los textiles y el comercio, lo que podría traducirse eventualmente en menor pobreza.

Por su parte, Escobal y Ponce (2007) refieren su análisis a los efectos posibles del tratado comercial con Estados Unidos, específicamente para la pobreza rural. Inspirados en una amplia revisión de la literatura

reciente, los autores concluyen que se pueden esperar efectos negativos para los pobres rurales, al menos en el corto plazo. Por ello, proponen una agenda detallada de políticas con «dos ejes estratégicos: a) mejorar la competitividad de amplios sectores de la población rural para que puedan aprovechar las oportunidades comerciales que los procesos de liberación ofrecen, evitando así que los más pobres queden al margen de dicho proceso; y b) identificar los segmentos más vulnerables frente a la apertura comercial y desarrollar políticas eficaces que permitan enfrentar dicha vulnerabilidad» (Escobal y Ponce 2007: 85). Finalmente, llaman la atención sobre áreas de conocimiento pendientes de investigación en torno a las relaciones específicas entre comercio y desarrollo rural en contextos de apertura y TLC.

1.1.4. Políticas sociales

- *Objetivos*

Las políticas sociales incluyen diversas medidas de corto y largo plazo, que el gobierno implementa hacia poblaciones específicas, sobre variables dirigidas. ¿Por qué son importantes estas políticas? ¿Cuál es su principal objetivo? Según Parodi (2004), las políticas sociales tienen como objetivo último reducir la pobreza. Al respecto, sostiene que entre los estudiosos «se comparte la idea de que es necesaria una política pública para acelerar la reducción de la misma [la pobreza], dado que el mercado [...] no muestra resultados alentadores. Por lo tanto, el foco de la discusión está centrado en el diseño de una adecuada política pública» (2004: 98).

Sobre la política social, hay voces discrepantes que sostienen que su rol es cubrir parcial e incorrectamente los costos generados por el tipo de crecimiento y sus negativas consecuencias sobre la pobreza. Iguíñiz (2005) critica el carácter de la lucha contra la pobreza de las políticas sociales, ya que induce a separar el problema de la pobreza de lo económico poniendo énfasis en la oferta. Verdera (2007) critica las políticas de combate de la pobreza porque se concentran en la focalización, y «en esta secuencia —definir, medir, identificar, políticas— no se incluye el análisis de sus causas» (2008: 247). La política social, parte de la política pública, focaliza su intervención.

- *Políticas sociales en implementación*

Según Parodi (2004), el criterio general de las políticas sociales es de eficiencia con equidad, y ello está en la base del diseño de las políticas de servicios sociales. Esto incluye resolver temas específicos de focalización, financiamiento, efectos en cantidad, calidad y distribución, y recuperación de los gastos.

En la práctica, ¿cómo se ha venido implementando esta política social hacia los pobres? Al respecto, Vásquez (2006) analiza los principales programas sociales (entre más de cuarenta existentes en diversos ministerios) entre el 2000 y el 2005, dada la gran cantidad de recursos y frente a la casi nula reducción de la pobreza en ese período. El autor analiza posibles «problemas tales como filtración (la población beneficiaria no es la población objetivo), subcobertura (población objetivo que no está siendo atendida), politización del gasto e incremento del gasto corriente (planillas y obligaciones sociales)» (2006: 20), en los programas de alimentación y nutrición (Vaso de Leche y comedores populares), de salud y bienestar (SIS y wawa-wasi), de educación (alfabetización y educación rural) y de infraestructura («Mejorando tu Vida»-Foncodes, y el Programa Nacional de Manejo de Cuencas Hidrográficas y Conservación de Suelos, PRONAMACHCS). En todos estos casos se detecta al menos un problema de ineficiencia, sea por filtración, subcobertura o limitados recursos. Por ello, propone evaluar el impacto a los cinco años de concluido un proyecto en curso. En una revisión posterior de los programas sociales en ejecución (Vásquez 2007b), el autor corrobora que muchas de las ineficiencias incluso se han intensificado, en contraste con el discurso político sobre los pobres. Similares hallazgos presentan Yamada y Castro (2007) para un análisis de panel 1985-2000 basado en datos de la ENAHO: las continuas (aunque reformuladas) políticas sociales de alimentación, educación y salud no han logrado reducir significativamente la incidencia de la pobreza sino solo paliarla. Entre otras medidas, los autores proponen más eficiencia en el manejo de los programas, incluida la institucionalización de los estudios de impacto de cada uno de ellos.

Por lo anterior, Vásquez propone que más allá de las políticas sociales, las políticas económicas estimulen el crecimiento descentralizado, a lo largo del país, a fin de generalizar los frutos de este crecimiento a toda la población (Vásquez 2007a). En las regiones, Barrantes (2007) constata que, en la práctica, los llamados fondos especiales han pasado a ser formas

permanentes de redistribución de recursos públicos (en su mayoría del Tesoro), para gastos en inversión a lo largo del país. Es posible un margen de comportamiento oportunista por parte de los que deciden la creación, magnitud y ejecución de estos fondos. Un sugerente estudio referido específicamente a los pobres del agro es el de Zegarra y Minaya (2007); este analiza la importancia del gasto público en los precios e ingresos agrícolas, y en cambios técnicos y de productividad en las áreas rurales del Perú y otros países. Pese a la restricción de los datos disponibles y modelando el gasto de manera interesante, los autores corroboran que el nivel (más que la estructura) del gasto público afecta positivamente a las unidades rurales, elevando el bienestar en los hogares. De ahí la propuesta de mejorar este tipo de políticas.

- *Evaluaciones de impacto*

Los estudios anteriores coinciden en señalar la necesidad de evaluar continuamente la efectividad de los programas sociales, dados los ingentes recursos comprometidos y los costos sociales de oportunidad para los pobres. Chacaltana (2006) cuestiona los programas sociales por sus problemas de focalización efectiva. Más aún, ellos se implementan de manera uniforme, cuando los pobres no son homogéneos, y sus necesidades son distintas. De ahí su propuesta de diseñar e implementar políticas sociales diferenciadas según tipos de pobres. Además, propone que la evaluación de los programas se realice con metodologías basadas en paneles, para obtener mejores resultados.

El trabajo de Cancho (2008) parte de la misma preocupación sobre la pobre efectividad de las políticas sociales y, recogiendo experiencias de fuera, propone implementar un programa de transferencias condicionadas, otorgando «una transferencia monetaria a familias en situación de pobreza o pobreza extrema, con la condición de que sigan una estrategia de inversión en capital humano de la siguiente generación del hogar» (2008: 60). Sobre la base de un modelo de simulación, el autor estima los posibles impactos en hogares rurales y urbanos, específicamente sobre trabajo infantil y asistencia escolar, con la expectativa de que ello se traduzca en una menor probabilidad para los niños de prolongar su condición de pobreza a lo largo de su vida. En esa línea se inscribiría el actual programa Juntos, pese a sus múltiples variables, objetivos y componentes. Considerando la simplicidad de implementación y los bajos costos, Cancho (2008) propone

un programa de transferencia condicionada cuyo componente central sea la educación, lo que puede ser adecuado localmente para acrecentar los posibles efectos en la reducción de la pobreza.

1.2. DISTRIBUCIÓN DE INGRESOS Y DE ACTIVOS

Son pocos los estudios recientes sobre distribución de ingresos, distribución de activos y desigualdad distributiva. Menor es el número de estudios sobre los determinantes de tales desigualdades, tanto para Lima Metropolitana como para el resto del país. Como ya observaban Barrantes e Iguíñiz (2004), hacen falta tanto estudios sobre grupos pobres específicos como estudios más generales sobre exclusión y discriminación y sobre mecanismos a través de los cuales se reproducen ambos fenómenos, a lo largo del país y en el tiempo. Hay un intenso debate conceptual sobre la naturaleza de tal desigualdad, al que se añaden propuestas metodológicas e interesantes aplicaciones, como veremos.

1.2.1. Aspectos conceptuales

¿Cuán importante ha sido la desigualdad distributiva de ingresos y de activos en el Perú? ¿Qué políticas pueden reducir tal desigualdad relativa entre los peruanos? ¿Cómo afecta la desigualdad a la población en situación de pobreza absoluta? Definitivamente, estas son cuestiones polémicas y, en años recientes, han correspondido con un debate conceptual y metodológico que se refleja en diversos estudios.

Para Figueroa (2008), en línea con su percepción de inclusión-exclusión, la desigualdad distributiva de los activos está en la base del funcionamiento de la economía de mercado. Las sociedades tipo Sigma como la peruana son definidas justamente por su dotación inicial de recursos y por la desigual distribución de sus activos (económicos o sociales) entre la población. En países como el Perú, la desigualdad persiste asociada a su estructura productiva, y a través de «mecanismos de inclusión y exclusión de los trabajadores a la sociedad a través del mercado laboral», lo que la mantiene como «una sociedad heterogénea y jerarquizada en cuanto a activos sociales y políticos» (Figueroa 2008: 114-115). Si la desigualdad tomara magnitudes excesivas, y según sean las normas institucionales

redistributivas, Figueroa (2008) postula que pueden surgir problemas de desorden social. En una perspectiva de largo plazo, la desigualdad puede incluso limitar la acumulación de activos o de inversión, y con ello el crecimiento del país. Empíricamente y a nivel más desagregado, ¿qué es más importante: la exclusión o la discriminación? Al respecto, Barrón (2006) cuestiona los márgenes pequeños de desigualdad usualmente estimados, y estima la descomposición de la desigualdad entre exclusión y discriminación, a partir del modelo Sigma de Figueroa. Barrón encuentra que la desigualdad persistente tiene un mayor componente de exclusión social —esto es, no poder participar en relaciones sociales por las jerarquías existentes— en comparación con la discriminación —esto es, trato diferenciado a individuos de características similares, por ser de diferente grupo social—.

Verdera (2007) respalda históricamente los argumentos anteriores, y añade a este debate la relación que se establece entre distribución y pobreza. Al respecto, sostiene el autor que en el Perú esta relación muestra en la historia situaciones extremas: alto grado de concentración del ingreso y bajos ingresos promedio. Francke e Iguíñiz (2006) proponen una serie de políticas que, al facilitar el crecimiento pro pobre, también reducirían las desigualdades.

En su reciente informe 2008, el BID también alude a variaciones en la distribución de ingresos en América Latina, asociadas a patrones cambiantes de exclusión (Banco Interamericano de Desarrollo 2008). Partiendo de reconocer la extrema desigualdad existente y que conduce a la discriminación, el BID sostiene que no toda desigualdad es atribuible a la discriminación sino también a las carencias y limitaciones individuales. El BID define la exclusión social como un fenómeno con una dinámica social, política y económica que niega a grupos e individuos (no necesariamente pobres) el acceso a recursos y oportunidades, y los limita en sus posibilidades de obtener recursos valiosos en una economía de mercado. De ahí la propuesta de avanzar en políticas de inclusión social que trasciendan los programas de reducción de la pobreza, y que incluyan reformas del marco legal (normas constitucionales y jurídicas), reformas de instituciones e instrumentos (del tipo acción afirmativa, programas sociales específicos y desarrollo económico) (Banco Interamericano de Desarrollo 2008: 238).

Ante la sostenida expansión de la actividad económica peruana de los últimos años, Gonzales de Olarte (2008) llama la atención sobre su

mínimo efecto redistributivo, que no reduce significativamente la pobreza. Según el autor, los modelos económicos en el Perú han reafirmado esta divergencia entre crecimiento y pobreza, al dejar de lado el crecimiento del empleo y de los ingresos. Al parecer, las autoridades de política han obviado el hecho de que «[u]na menor desigualdad con menores niveles de pobreza genera una demanda efectiva mayor que se constituye en un factor de inversión para el mercado interno, lo que genera mayor empleo e integración y permite entrar en el círculo vicioso del desarrollo, es decir del crecimiento con redistribución» (2008: 55).

En una mirada de teoría económica convencional, Parodi (2004) pasa revista a múltiples perspectivas y conceptos sobre desigualdad y distribución, plantea relaciones fundamentales como eficiencia frente a equidad, y razones para redistribuir, en el marco de la economía del bienestar. Considerando que el problema distributivo se resuelve como una cuestión política, el autor asume implícitamente que es posible elegir una distribución justa, y que ello depende de la percepción de las autoridades de política:

[L]a filosofía social aporta otros enfoques alrededor de la idea del contrato social, es decir, en torno a los criterios que deben regir las relaciones entre individuos en una sociedad justa, incluyendo así la distribución del bienestar económico. Esto supone previamente definir lo que se entiende por justicia social (Parodi 2004: 156).

La redistribución procede, siempre que sea eficiente, como una mejora tipo Pareto-óptima, con efectos positivos para todos en la economía.

Una perspectiva novedosa es adoptada por Maldonado y Ríos (2008) para explicar los problemas distributivos del Perú sobre la base de circunstancias y esfuerzos de los individuos involucrados; es la perspectiva de la desigualdad de oportunidades. Ellos constatan las disparidades significativas entre grupos étnicos, sociales, por género, localización y tipo de ingreso a lo largo de las últimas tres décadas. Los autores, sin embargo, cuestionan que tales disparidades distributivas y de pobreza se puedan explicar a partir de los determinantes históricos de la estructura productiva del país y de los modelos de crecimiento económico implementados en el Perú. Arguyen, más bien, que estos planteamientos no han comprobado el peso explicativo del esfuerzo individual y de las circunstancias que cada individuo enfrenta en su resultante condición de pobreza. En Maldonado

y Ríos (2008) está implícita la hipótesis de que son más bien el esfuerzo individual, las circunstancias y una combinación de ambos lo que explica buena parte de las desigualdades observadas.

1.2.2. Aspectos metodológicos

Como hemos señalado antes, a partir del estado actual de los temas en la disciplina de la economía del desarrollo en los últimos años, se ha ido perfilando una nueva manera de estudiar la desigualdad y la pobreza, además de los mercados de trabajo. Desde la década de 1990, se ha pasado de investigaciones agregadas y de largo plazo, basadas en series de tiempo, hacia estudios con énfasis microeconómico. El área de la microeconomía del desarrollo está en expansión. El espíritu fundamental consiste en complementar el conocimiento sobre el comportamiento económico y social de los agentes económicos, incluidos los pobres, en el proceso de crecimiento y desarrollo de los países, en la búsqueda de políticas pertinentes, actuales, factibles, eficaces. Esta creciente perspectiva micro puede explicar en parte la mínima presencia de estudios sobre la estructura distributiva y sus cambios en estos años, en el caso peruano.

Las fuentes de información también han privilegiado esta aproximación micro.⁹ En los estudios revisados referidos a años recientes, la fuente favorita de datos es la ENAHO, y como ya dijimos antes, su detalle, regularidad y representatividad facilitan la investigación micro. Las ENNIV, que se recogieron hasta el 2000, se van haciendo menos populares por su falta de continuidad, aunque no hay equivalencia unívoca entre ENAHO y ENNIV. Los aspectos distributivos pueden ser difíciles de analizar sobre la base de estas fuentes, debido a problemas metodológicos y de representatividad, y las estadísticas que solía publicar el Banco Central de Reserva sobre las remuneraciones de los diversos factores han sido descontinuadas hace una década, por lo que es casi imposible elaborar estructuras de distribución funcional de ingresos o de activos en el Perú, o en algunas regiones. Esto también puede explicar la ausencia de estudios al respecto.

9 Una referencia detallada de la evolución de las fuentes de información micro, incluidas las Encuestas Nacionales de Niveles de Vida y otras, desde la década de 1980, se encuentra en Verdera (2007: 81-84).

En estos años, además de las ENAHO, los estudios sobre pobreza y distribución han utilizado otras fuentes de datos, incluidas las ENAHO-Lima Metropolitana del Ministerio de Trabajo (Salgado 2007; Ministerio de Trabajo y Promoción y del Empleo 2006) y algunas encuestas en áreas de estudio específicas. En los estudios sobre distribución de ingresos a nivel agregado, referidos a actividad económica, crecimiento y comercio, y mercados de trabajo del sector moderno, los datos macro (BCR y SBS, principalmente) han sido las bases de datos preferidas (Mendoza y García 2006).

En la mayoría de los estudios revisados aquí, la medición de la distribución de ingresos o de activos se ha hecho sobre la base de métodos convencionales, basados en los coeficientes de Gini, la curva de Lorenz y los índices de Theil. Cuando ha sido posible, los indicadores de distribución han sido novedosos, incluidas las mediciones de polarización (Salgado 2007).

1.2.3. Análisis aplicado y políticas públicas

Para discutir la relación entre crecimiento y distribución de ingresos, Parodi (2004) sigue la percepción del crecimiento endógeno, y la evidencia empírica para América Latina. Sobre esta base propone que la excesiva desigualdad puede frenar el crecimiento, y que en décadas pasadas el crecimiento empeoró la desigualdad por sus efectos negativos en la pobreza, pero que en años recientes la relación ha sido opuesta. En línea con estas últimas consideraciones, Mendoza y García (2006: 21) sostienen que la desigualdad y la pobreza se redujeron:

La participación de los cinco deciles de población más pobre en el gasto social se ha incrementado durante 2001 y 2004, de 18.6 a 20.2 por ciento. Mientras tanto, la proporción de gasto en los dos deciles más pobres, es decir, en el grupo de pobres extremos, ha pasado de 3.8 a 4.7 por ciento. Estos cambios son acompañados por una tendencia descendente de la desigualdad [...] se puede identificar una mejora muy importante en los gastos en zonas rurales. [Por tanto, ha habido...] una reducción en el nivel de desigualdad nacional: el coeficiente Gini ha bajado de 53.6 por ciento en el 2001 a 52.5 (en el 2004).

Citando a otros autores, Verdera afirma que en décadas recientes, «la evidencia indica que han aumentado tanto la pobreza como la desigualdad,

y de manera muy severa» (2007: 86). Por su parte Chacaltana (2006), a partir de la sostenida expansión de la actividad económica del Perú actual, y observando los incrementos en productividad y el lento incremento de salarios, muestra que los ingresos de otros factores deben de haber crecido más, lo que posiblemente ha deteriorado la distribución funcional de ingresos. Hacia el 2005, pese al incremento de los salarios formales, los ingresos laborales promedio no habían subido; por tanto:

[L]os ingresos laborales de los trabajadores del sector no moderno y no formal de la economía deben haberse reducido. En otras palabras, los ingresos de menos del 20% del mercado laboral [...] ha crecido, pero los ingresos del 80% restante se han reducido levemente. Estos resultados indican que la variable de ajuste ha sido la desigualdad (Chacaltana 2006: 10).

Las exportaciones primarias han dinamizado la actividad macroeconómica, pero han demandado poca mano de obra, altamente calificada. Además, los mecanismos de exclusión y hasta discriminación en el mercado laboral han impedido que los frutos del crecimiento se trasladen masivamente a trabajadores no asalariados y de baja calificación. Según el autor, este no es un crecimiento que permita reducir la exclusión social mediante los mercados de trabajo, y el gobierno actual ha fortalecido sus programas sociales para compensar sus limitaciones.

Dos interesantes estudios aplicados al caso de Lima Metropolitana exploran la desigualdad distributiva en los ingresos, aplicando diferentes metodologías. El Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo (2006) analiza cambios en la distribución de ingresos en Lima en 1990-2004, sobre la base de una regresión cuantílica, con la hipótesis de que las variables *educación*, *tipo de mercado* y *categoría ocupacional* son los principales determinantes. Sus principales hallazgos reflejan: 1) alta dispersión en los ingresos laborales, sean individuales o familiares, y 2) que en el período, las variables económicas tienen mayor peso explicativo que las demográficas (edad y género). La educación superior está más presente en los estratos de mayores ingresos y se identifican grupos poblacionales claramente diferentes según sus ingresos; también son significativas las diferencias de ingresos dentro de cada grupo.

El otro estudio es el de Salgado (2007), cuyo interés consiste en entender la desigualdad distributiva en Lima Metropolitana, evaluando en qué medida los individuos se encuentran divididos, dispersos. Siguiendo

una amplia literatura, el trabajo estima la desigualdad de los trabajadores aplicando tanto metodología convencional (Gini, Theil, coeficiente de variación) como un índice de polarización (construido mediante la identificación de más de un polo o grupo). Este último indicador permite inferir potenciales conflictos entre individuos de grupos diferentes, según se sientan identificados o más bien alineados frente a los otros. Según los resultados, la polarización se hace palpable entre 1996 y 1999, y se reduce significativamente entre los años 2000 y 2005. La desigualdad aparece a veces contracíclica, y también a niveles bajos, entre el 2000 y el 2005. Dos conclusiones interesantes del estudio, referidos por la autora, son: 1) «tanto la educación como el grupo ocupacional son las que mejor explican la desigualdad», y la informalidad también es importante para explicar la polarización; y 2) «la conformación de tres grupos, ingresos bajos, medios y altos se ajusta mucho mejor que el caso de bipolarización» (Salgado 2006: 39). La autora postula políticas de inversión en capital humano, en especial en la población más pobre, para quien los beneficios de la educación serán mayores, y entonces la polarización se puede reducir.

Desde la perspectiva de la desigualdad de oportunidades, Maldonado y Ríos (2008) analizan la importancia de indicadores individuales en la desigualdad distributiva, con una aproximación netamente econométrica que estima un modelo basado solo en el esfuerzo y las circunstancias (y su posible interacción) de los individuos. Los autores refieren las *proxies* a ambas variables en términos de características sociales y económicas de las familias, y dejan fuera de las explicativas variables estructurales exógenas; al no incluirlas, tampoco se evalúa su peso explicativo y, por tanto, no se confirman ni descartan estos argumentos más estructurales. La principal conclusión es que «la educación de los padres aparece como la “circunstancia” más importante en la determinación de los ingresos laborales, mientras que el origen étnico parece ser relevante básicamente en el caso de las mujeres». De ahí concluyen que las políticas públicas deben estar «destinadas a aminorar el impacto del origen familiar» mediante mejoras en la calidad de la educación, que «más allá de la igualdad, se orienten hacia la inclusión social» (Maldonado y Ríos 2008: 78-81).

Un último estudio, realizado por Navarro (2006), está referido al uso de tecnologías de información y comunicación (TIC) según la condición de pobreza y la distribución de ingresos de la población. Inspirado en el enfoque de las capacidades de Sen, Navarro considera que las TIC pueden potenciar las capacidades de los individuos, en especial de los localizados

en áreas rurales. Variables educativas, económicas, culturales y psicológicas parecen ser pertinentes para explicar el aprovechamiento de las TIC, aunque esta capacidad de respuesta puede variar según las características demográficas de la población, en especial entre los jóvenes. De ahí la recomendación de expandir «la penetración y acceso de las TIC en zonas rurales» (Navarro 2006: 34). Según el autor, estas políticas deben incluir programas que se dirijan a potenciar las capacidades que los individuos mismos consideren relevantes, antes que proveerles solo de programas de entrenamiento o capacitación laboral.

2. AGENDA DE INVESTIGACIÓN

2.1. COMPARANDO LA AGENDA PROPUESTA EN EL 2004 Y LA INVESTIGACIÓN 2004-2007

En el 2004, Barrantes e Iguíñiz (2004) recomendaron cinco grandes áreas de investigación para el futuro: mediciones de pobreza, efectividad de las políticas públicas, participación de la sociedad civil, exclusión social y desarrollo rural. Se puede inferir del balance anterior que tanto los estudios de pobreza como de distribución han seguido estas sugerencias temáticas de manera diferenciada.

Acerca de los estudios sobre medición de pobreza, prácticamente ninguno de los trabajos revisados ha tenido como tema central estos aspectos metodológicos, más allá de cuestionamientos y aclaraciones cortas sobre la calidad de la recolección de algunos datos (por ejemplo, la ENAHO 2005), como se mencionó en secciones anteriores. El trabajo de Chacaltana (2006) es el que enfrenta de manera más amplia las preguntas e hipótesis sugeridas en la agenda de Barrantes e Iguíñiz (2004), en su estudio sobre la dinámica de la pobreza, explotando al máximo las encuestas ENAHO. Es destacable el esfuerzo de diversos estudios por trabajar con estas bases de datos, aunque lamentablemente con limitado manejo de técnicas de panel para explotar este recurso de información.

Sobre la efectividad de las políticas, han predominado los estudios agregados, que al evaluar las políticas macroeconómicas, discuten sus posibles efectos a favor de los pobres (Francke y Mendoza 2005), así como la relación (positiva o negativa) entre crecimiento y apertura comercial (TLC incluidos), sobre la pobreza y la distribución de ingresos (Mendoza y García

2006; Verdera 2007; Yamada y Casas 2005, entre otros). Ha habido pocos estudios sobre la efectividad de las políticas públicas en general, y específicamente de las políticas sociales, en la mejora de los niveles de vida de los pobres. Algunos estudios discuten los efectos de las políticas económicas sobre las condiciones de vida de poblaciones específicas (Beltrán y Grippa 2006) y, en general, sobre las posibilidades de movilidad social (Benavides 2003). Específicamente en torno a las políticas sociales, destacan los estudios de Vásquez (2006) y de Vásquez y Winkelried (2005), que analizan individualmente programas sociales emblemáticos de reciente implementación y señalan sus principales debilidades. En general, es mínimo el número de estudios orientados a identificar actores e instancias locales específicas que garanticen una mejor focalización y efectividad de los programas sociales.

Sobre el tema de la exclusión social, Figueroa (2006, 2008) ha simplificado sus argumentos, en un esfuerzo por evaluar empíricamente sus modelos, enfatizando la importancia de la educación. El estudio de Barrón (2006) analiza también algunas de las hipótesis planteadas por Figueroa (2004), considerando variables económicas y extraeconómicas.

Recuadro. Entrevista CIES a Javier Kapsoli, del Ministerio de Economía y Finanzas

Más que la cuestión metodológica de medición de la pobreza, rescata la importancia de los grandes hechos que marcan la realidad de pobreza: que la pobreza está bajando en el país y principalmente en el área urbana más que en la rural.

«Uno de los grandes lineamientos a tomar en cuenta sería la pobreza rural. ¿Cómo se la afronta? Pero lo que se necesita en verdad en el sector público, desde el MEF, son propuestas de políticas testeadas con pequeños pilotos que den cuenta de su viabilidad, pues estudios descriptivos y de diagnóstico es lo que más se tiene.

»Por el lado urbano, el hecho más saltante está en la informalidad. Los registros de ingreso monetario solo toman en cuenta las cantidades de dinero pero ocultan la calidad de este dinero adquirido, pues en su mayoría es obtenido informalmente o en regímenes no asalariados y, por tanto, no cuenta con respaldo de seguridad social. La sostenibilidad de los sistemas de pensiones es uno de los temas más saltantes a futuro».

El desarrollo rural ha sido tema de investigación importante, aunque concentrado esta vez en pocos autores e instituciones (Grupo de Análisis para el Desarrollo e Instituto de Estudios Peruanos). Se han tratado temas de comercialización de la pequeña producción agrícola y sus determinantes, se ha prestado atención a los *shocks* climáticos y geográficos, y en menor medida, al rol del microcrédito.

2.2. AGENDA PROPUESTA

A partir del balance temático presentado y la revisión de los temas propuestos e investigados (2004-2007), proponemos aquí una agenda para el estudio de la pobreza y la distribución en los siguientes años. Esta propuesta incorpora temas antes sugeridos, que aún tienen vigencia y sobre los que sabemos poco, y también las recomendaciones del experto entrevistado por el CIES (véase el recuadro). Sin embargo, se trata principalmente de una propuesta basada en la percepción de la autora sobre lo que acontece en el Perú, lo que se discute en la literatura actual dentro y fuera del país, y las interesantes lecciones aprendidas a lo largo del balance.

Por supuesto, esta no es una agenda exhaustiva, y seguramente diversas concepciones y miradas de la pobreza podrían inferir agendas distintas, y aunque parezca ambiciosa por no limitarse a los datos existentes, parte indicando explícitamente requerimientos metodológicos y de información que urgen para enriquecer el conocimiento, el análisis y el diseño de políticas públicas pertinentes para los pobres.

2.2.1. Aspectos metodológicos sobre pobreza y distribución

Principales temas y actividades sugeridas en relación con aspectos metodológicos:

- En principio, proponemos aquí dos asuntos: uno sobre el método mismo de la investigación económica y de ciencias sociales, y otro sobre aspectos metodológicos que sugerimos sean atendidos en los años siguientes, para fortalecer las posibilidades y capacidades de hacer investigación sobre temas de pobreza y distribución.
- Para comparar y contrastar las investigaciones (sea en pobreza y distribución, u otros temas), se requiere manejar criterios mínimos en

cuanto a aproximaciones y niveles de investigación. Sugiero continuar con los talleres que sobre metodología de la investigación el CIES ha venido realizando en el país. Considero que se debe enfatizar la importancia de la argumentación causal y lógica en las hipótesis propuestas, a fin de llegar a resultados que tengan sólidas explicaciones conceptuales, antes que solo argumentos estadísticos.

- En relación con lo anterior, es indispensable que en todas las investigaciones haya un esfuerzo por concluir con inferencias de política, respaldadas por los resultados de investigación. Las propuestas de política deben identificar variables e instrumentos pertinentes, antes que simples objetivos. De esta manera, se perciben las políticas como el aporte fundamental de las investigaciones aplicadas, antes que como un producto en sí mismo, porque no hay propuestas o políticas públicas sin objetivos, lógicas y concepciones implícitas sobre el comportamiento de las variables económicas y sociales en la realidad. El sustento de las políticas propuestas radica en los planteamientos conceptuales y empíricos que repaldan las hipótesis y resultados del estudio aplicado.
- Se puede elaborar un balance de las diversas definiciones, metodologías, técnicas y enfoques vigentes sobre pobreza y distribución en la literatura económica y social actual, que puede ayudar a conocer el estado del arte en estos temas.
- En la comunidad de investigadores, ¿se tienen similares concepciones sobre investigación y métodos de análisis económico y social? ¿Cuán importante sería implementar talleres de capacitación sobre análisis estadístico, manejo de datos tipo panel, modelos de medición y temas afines? Ya hay material y bagage, y también expertos, y se puede realizar un taller pequeño cuyo objetivo sería fundamentalmente apoyar a los que ya tienen investigaciones en marcha sobre pobreza y distribución.
- Se puede identificar la falta de datos específicos actualizados, con cobertura estadística representativa y continua (a nivel regional y local, cuando fuera pertinente), que permitirían una agenda de investigación más amplia y diversa, y un conocimiento cabal sobre los pobres (y los no pobres) y su actividad económica. Encuestas a microempresas, censos económicos (industriales, de servicios, agropecuarios), tablas de insumo-producto, encuestas de niveles de vida, entre otros, generarían incentivos para ampliar la agenda temática y conocer mejor

en qué medida las actividades económicas del país se vinculan con la pobreza, en términos de su magnitud, interrelaciones, variables y posibles políticas.

- En este mismo sentido, el restringido acceso a bases de información producidas por diversas instituciones gubernamentales limita la investigación sobre temas particulares, tanto sobre la pobreza como sobre otros problemas. Instituciones como el CIES pueden establecer convenios para facilitar el acceso a tales bases de datos. A la larga, el CIES puede incluso constituir una librería de bases de datos primarios sobre pobreza y acceso a activos por parte de las familias; ello simplificaría el acceso a la información y facilitaría la representatividad estadística en las investigaciones relacionadas.
- Es importante ampliar la mirada sobre los tipos de fuentes de información para entender la pobreza, considerando en especial los estudios de casos. Es importante discutir o establecer en la comunidad de investigadores la relevancia y los límites de los estudios de casos, en términos temáticos, de relevancia estadística y para las propuestas de políticas públicas, porque parecieran existir diferentes perspectivas al respecto, no explícitas en los estudios, y ello puede cuestionar conclusiones y posibilidades de comparación entre las investigaciones.
- Existen requerimientos de bases de datos nuevas, o de módulos de datos actualizados, para mejorar la comprensión de la pobreza ahora. Específicamente, falta información representativa sobre migraciones y remesas, migraciones internas y sus vínculos económicos con los lugares de salida, microempresas y demanda de servicios microfinancieros, actividad productiva y financiera de las familias rurales, en especial de los campesinos, entre otros temas actuales.
- En cuanto a la fuente más popular en los estudios de pobreza, las ENAHO, se pueden explotar mejor las ya existentes, incorporando en el análisis las relaciones de la pobreza con variables importantes de la realidad, pero aún poco utilizadas (por ejemplo, consumo y migración interna).
- Sobre técnicas de medición de eficiencia de las políticas públicas, existe una amplia literatura referida a fronteras de eficiencia. Esta aproximación ha sido aplicada ya en trabajos enmarcados en el CIES, pero no para evaluar la eficiencia de políticas públicas. A propósito del pedido del experto, que desea se propongan políticas que «hayan

sido probadas en algún piloto», los investigadores pueden innovar las evaluaciones de política, más allá de las mediciones de impacto.

- A propósito de los estudios de impacto, que tampoco abundan, es pertinente discutir sus alcances y limitaciones, tanto en términos conceptuales como empíricos, en especial en un contexto como el peruano, en el que se observan significativos cambios en el contexto económico. Se propone que estos resultados sean ampliamente difundidos en talleres para responsables directos del análisis cuantitativo, que puedan trabajar con datos de sus programas en marcha.
- Urge mejorar la información representativa y detallada de la desigualdad distributiva, tanto en términos personales como funcionales. Las mediciones desagregadas permitirían una mejor comprensión de su evolución, determinantes y políticas pertinentes en el nivel local.
- ¿Cómo evaluar empíricamente los cambios en la exclusión social y la discriminación en los diferentes grupos de pobres y entre los no pobres? Se requiere claridad metodológica al respecto. Una manera de comparar estos cambios consiste en elaborar un índice «objetivo» de exclusión, que permita establecer logros o metas de políticas redistributivas para diversos grupos y plazos.

2.2.2. Pobreza: temas propuestos

Para fines de simplificación analítica, podemos ordenar los temas propuestos en dos grupos: uno sobre variables de naturaleza agregada y otro sobre temas micro. En el primer caso, se incluyen temas de corto o largo plazo, cuyas relaciones con la pobreza son básicamente de naturaleza agregada, conjunta. En el segundo caso, la perspectiva predominante es lo que en economía denominamos «equilibrio parcial», para entender aspectos de los pobres, la pobreza y variables parciales específicas. Dado que la realidad es siempre más compleja que las clasificaciones, hay temas comunes a ambos grupos, y otros seguramente ausentes todavía.

Pobreza y variables económicas y sociales: estudios a nivel agregado

- La crítica a la política gubernamental ha sido persistente, por el insuficiente «chorreo» o «goteo» hacia los pobres del espectacular crecimiento macroeconómico de estos años. Pese a ello, son contados

los estudios sobre las relaciones entre desempeño macroeconómico y pobreza, o entre comercio internacional y pobreza, más aún dado el dinamismo peruano en las firmas de tratados de libre comercio en estos años.

- También ha sido limitado el número de estudios que con una perspectiva de más largo plazo, expliquen el problema de la pobreza a partir de determinantes económicos y sociales agregados, más allá de determinantes individuales o personales de grupos específicos. Si pudiéramos asumir que pobres y no pobres tuvieran las mismas características en términos individuales, personales, de productividad, etcétera, ¿qué proporción de pobres habría en la economía, y cuáles serían los determinantes de dicha proporción? ¿Cómo varía esa proporción ante cambios en la actividad económica? ¿Qué variables de política la pueden afectar, concretamente reducir? ¿Hay alguna relación o proporción «socialmente deseable», compatible con los logros macroeconómicos?
- ¿Cómo explicar que la pobreza recién (en 2007) haya empezado a reducirse, luego de varios años de expansión en la actividad económica? ¿Es posible pensar en un efecto rezagado (*lag*) entre pobreza y crecimiento? ¿A través de qué mecanismos o procesos macroeconómicos o agregados operaría dicho *lag*? ¿Cuál es la causalidad de las variables postuladas?
- ¿Cuáles son los determinantes de la reciente reducción de la pobreza (39,4% en el 2007) en el Perú, en términos agregados, en el nivel nacional, regional, local? ¿Cuáles son los posibles mecanismos de transmisión desde la actividad económica moderna hacia los ingresos totales de los pobres?
- ¿Hay una reducción diferenciada de la pobreza, según áreas urbanas o rurales? ¿Se observan cambios en la pobreza por áreas o regiones y crecimiento económico, y sus determinantes?
- En el 2007 sabemos que la pobreza se ha reducido principalmente en las áreas urbanas del país, incluidas las áreas tradicionalmente marginales, y ello tanto en Lima Metropolitana (en los «conos» de la ciudad) como en las principales áreas urbanas. Una hipótesis aún sin análisis representativo ni documentación es que las familias pobres (y las no pobres) han cambiado significativamente sus patrones de consumo, a favor de más bienes durables, productos importados y servicios finales, incorporando incluso nuevos productos en su

canasta de consumo. ¿Cuáles han sido los cambios en las canastas de consumo de la población según condición socioeconómica? ¿Cuán cierto es esto para los pobres y los pobres extremos? ¿La situación es similar para los no pobres? ¿Proviene los recursos principalmente del crecimiento o de otras fuentes (remesas, por ejemplo)? ¿Cómo varían estas respuestas para el caso de las familias del resto del país, y cuáles son sus principales determinantes?

- Dada la masiva oferta laboral que se supone disponible entre los pobres, frente a la limitada demanda laboral del sector moderno, ¿cómo se vinculan los mercados de trabajo en la economía? ¿Cómo afectan las variaciones en el empleo y las remuneraciones de los trabajadores modernos la ocupación y los ingresos laborales de quienes trabajan en microempresas? ¿De qué depende que predominen relaciones de complementariedad o de sustitución, o qué otras relaciones se establecen?
- ¿Cuáles son las interrelaciones económicas entre las microempresas y el resto de la economía? ¿Qué tipos de interrelaciones se pueden observar según los sectores del resto de la economía? En este contexto, ¿qué rol desempeñan los pobres en los mercados de productos?, ¿en los mercados de factores?, ¿en los mercados de insumos? ¿Cómo afectan estas relaciones el nivel de vida de los pobres?
- Pobreza e informalidad. Se requiere una definición amplia y consensuada de informalidad, que incorpore explícitamente variables legales (licencia de apertura, tenencia de RUC, constitución como empresa u otros criterios), económicas y otras, útiles para entender el quehacer de los pobres, específicamente sus actividades de producción y consumo. Con este punto de partida, ¿cuáles son los efectos de los cambios en el contexto institucional, incluidas las modificaciones en el marco legal, en los ingresos de las familias pobres? ¿Cuáles son los principales determinantes?
- Sobre los ingresos generados de manera informal, más bien al margen de la ley, y que se presume son fuente importante de ingresos de los pobres, quizá el primer tema pendiente es determinar cuán importante es la magnitud de los ingresos provenientes de actividades ilegales para los pobres. Implícitamente, se asume que dicha magnitud es muy grande y, por ello, existe inquietud (por ejemplo, para el experto) por saber:
 - Cantidad versus «calidad» de estos montos: ¿bajo qué mecanismos y regímenes laborales son obtenidos?

- ¿Cuánto de ese dinero generado en el sector informal se basa en regímenes no laborales y, por tanto, sin seguridad social?
- ¿Cómo afecta la informalidad laboral la sostenibilidad de los sistemas de pensiones?
- En un nivel más agregado, ¿cuáles son los determinantes macroeconómicos de la migración internacional y su relación con la pobreza? ¿Es este flujo significativamente anticíclico? ¿Desde cuándo y por qué surgió esta relación en el caso peruano? ¿Cómo han cambiado los patrones de migración y cómo ello ha afectado a las familias pobres? ¿Qué hacer frente a las migraciones internacionales?
- Dada la magnitud de las remesas, poco más que la inversión extranjera directa, podemos esperar que tenga efectos significativos en variables reales y monetarias. ¿Cuáles son los efectos de las remesas en las variables macro? ¿En qué medida estos efectos impactan en los ingresos y gastos de los pobres? ¿Qué es lo recomendable con las remesas en términos agregados?
- ¿Cuáles son los efectos de la descentralización en la pobreza en el nivel local (distritos) y sus principales mecanismos y determinantes? ¿Son significativos los determinantes locales de la pobreza? ¿Qué mecanismos son relevantes?
- Desarrollo local y pobreza. ¿Cuál es la importancia de los municipios distritales en la actividad económica de los pobres, en su generación de ocupación e ingresos, y en política social? ¿Son los municipios eficientes en sus actividades ediles y sus programas sociales a favor de los pobres? ¿Qué dicen sobre estos últimos los pobres? En tanto que los municipios son la instancia política más cercana a los pobres, es importante conocer cabalmente su desempeño y su efecto sobre ingresos y costos para la actividad económica de los pobres, en el corto y largo plazo.
- ¿Qué rol desempeñan las instituciones de la sociedad civil en este tema? ¿Cuál es la importancia de las iglesias, asociaciones civiles, ONG y otros en la implementación de las estrategias de supervivencia de las familias pobres? ¿De qué manera desempeñan ese rol, con qué criterios? ¿Son estas instituciones proveedoras de recursos? ¿Acaso facilitan la sostenibilidad de los ingresos de las familias pobres? Más allá de experiencias particulares, hay lecciones comunes que se deben sistematizar. Ello permitirá identificar prácticas e instituciones efectivas para la implementación de políticas.

Temas y aspectos parciales de la pobreza: perspectivas micro

- Tanto en el nivel de los individuos como en un nivel agregado, es indispensable entender la pobreza en términos dinámicos. ¿Cuáles son los tipos de pobres cuya situación ha cambiado? ¿Cuál es el perfil y el comportamiento económico de los «pobres de salida», así como sus determinantes? ¿Es replicable la experiencia?
- Este esfuerzo por entender la pobreza en términos dinámicos puede ser enriquecido en términos de cohortes, ciclo de vida, tal como ya han planteado otros autores previamente.
- ¿Cómo afrontan la pobreza rural los diferentes tipos de pobres; por ejemplo, los transitorios y los permanentes, siguiendo la clasificación de Chacaltana (2006)?
- En cuanto a pobreza rural, es necesario identificar, como lo indica el experto entrevistado por el CIES (véase el recuadro), políticas que efectivamente funcionan. ¿De qué depende su viabilidad y éxito?
- Hace falta mayor estudio sobre las decisiones de producción y consumo de las familias rurales pobres, más allá de sus actividades agropecuarias. Frente al crecimiento del PBI registrado en los últimos años, la creciente apertura comercial y la expansión de la agroindustria en áreas rurales, es plausible esperar que estos eventos hayan afectado el portafolio de actividades productivas, la asignación de mano de obra familiar, los ingresos y el consumo de las familias rurales pobres, en comparación con los patrones conocidos de la década de 1970. ¿Cómo son estos cambios y en qué medida son relevantes? ¿Hay diferencias significativas según zonas rurales (zonas mineras o no, zonas agroindustriales o no, canon o no, etcétera)?
- Un supuesto frecuente en los modelos y las políticas de microfinanzas es su capacidad para reducir la pobreza, tanto en las áreas urbanas como rurales. Sin embargo, es mínima la evidencia empírica representativa al respecto, específicamente por la superposición de gastos en consumo y usos productivos por parte de microempresas familiares. ¿Cuánto de la pobreza se ha reducido gracias a la expansión de los servicios de microfinanzas? ¿Cuán importante es la fungibilidad del dinero para fortalecer o mitigar estos efectos? ¿Cómo o a través de qué mecanismos se puede potenciar la efectividad de las microfinanzas en la reducción de la pobreza?
- Hay amplia investigación sobre los mercados de trabajo, y se han documentado ampliamente las características demográficas, sociales

y económicas de los individuos que operan en diversos sectores de los mercados laborales. Han predominado los estudios de corte transversal, lo que puede haber limitado el análisis de diversos patrones y comportamientos de los pobres, en especial en las regiones. Por ello, hace falta conocer aspectos descriptivos y de comportamiento de estos actores. Específicamente, falta estudiar los tipos de ocupación e ingresos de los pobres, los principales determinantes de dichos ingresos y su consumo. ¿Cómo han ido cambiando estos patrones, en especial en la década reciente de expansión de la actividad económica?

- ¿De qué manera los cambios recientes en leyes como la de microempresas y pequeñas empresas pueden tener efectos en la generación de puestos de trabajo e ingresos laborales para los pobres? ¿Cuán importantes son los efectos directos e indirectos de estas normas?
- Sobre migración y pobreza, hay indicadores que dicen que las migraciones internas están asociadas a las familias pobres, mientras que las migraciones internacionales son parte de las decisiones de familias de ingresos medios. ¿Son concluyentes estas afirmaciones? De la migración interna, el proceso de las décadas de 1970 y 1980 ha sido ampliamente documentado sobre sus características y consecuencias, tanto en el lugar de origen (rurales) como de llegada (urbanos), pero poca es la discusión para los años recientes. ¿En qué medida la expansión económica ha cambiado la magnitud, intensidad y características de este flujo migratorio interno?
- Sobre las migraciones internacionales, sería válido cuestionar la real magnitud de la relación entre emigración internacional y pobreza en situaciones particulares, para explorar sus posibles determinantes, así como la importancia de las remesas en los presupuestos de las familias pobres involucradas.
- Un tema relacionado del que sabemos poco es la inmigración internacional reciente al Perú. ¿Qué flujos están llegando y cuán grandes son? ¿Cuáles son sus motivos? ¿Son generadores de empleo local? ¿Cuáles son los posibles efectos en el empleo y dónde se localizan? Unos dicen que los que más llegan y se nacionalizan en nuestro país parecen ser chinos,¹⁰ cubanos y de países del Medio Oriente. De otro lado, hay importante presencia de chilenos, argentinos, colombianos,

10 Al parecer, es creciente la apertura de nuevos chifas pequeños e informales, en diversas zonas populares de Lima.

usualmente familiares de funcionarios e inversionistas que operan en el Perú. Sin embargo, no hay estudios documentados al respecto. ¿Cómo se vinculan unos y otros con los pobres? ¿Implementan actividades económicas, generan empleo, constituyen oportunidades adicionales de empleo e ingresos para los pobres? ¿Acrecientan la desigualdad de ingresos?

- En el plano intuitivo se dice que la mano de obra está sobrecalificada en ciertas ocupaciones (por ejemplo, choferes de taxi) en las áreas urbanas. ¿Cuán significativo es este problema para los pobres? ¿Empezaron los sobreeducados como pobres o adquirieron esa condición a lo largo de un tiempo? ¿Cuáles son los principales determinantes de este proceso? ¿A qué tipos de pobres afecta: a los transitorios o a los permanentes?
- El género y la pobreza al parecer se vinculan a través de varios tipos de relaciones. Un tema pendiente de estudio es el conjunto de problemas analizados en la economía del cuidado familiar, específicamente sobre la asignación del tiempo entre actividades domésticas y ocio dentro de los hogares, según miembros de la familia. Es probable que entre los pobres estas tareas sean cargadas principalmente a las mujeres, con los consiguientes efectos en detrimento de usos alternativos y más productivos del tiempo, y en el ingreso y consumo.
- En relación con las variables género y pobreza, son varios los problemas por estudiar sobre la inserción laboral de la mujer en el mercado de trabajo, en términos de tipos de ocupación, ingresos y condiciones laborales. Es importante distinguir entre explicaciones diversas (capital humano, diversas fuentes de discriminación, sobreoferta laboral, etcétera) y posibles alternativas de política.
- Un tema relevante para la relación entre género y pobreza se refiere a la actividad exportadora no tradicional de mujeres. Rubros específicos (por ejemplo, artesanía tradicional o utilitaria) parecen ser importantes para las que son hoy mujeres microempresarias exportadoras, muchas de las cuales, al parecer, enfrentaron en sus inicios situaciones de pobreza y pobreza extrema. Aún se conoce poco acerca de la ruta de evolución empresarial de estas mujeres, sus patrones de comportamiento, la importancia de los recursos propios y externos, el rol del capital social, la importancia de la asociatividad y otros determinantes.
- Sobre el trabajo infantil y el abandono familiar, especialmente para niños de la calle y en abandono: ¿son familias pobres aquellas de

las que proceden? ¿Cuáles son sus características demográficas y sociales? ¿Qué formas existen para resolver sus problemas de consumo? ¿Qué patrones de inserción ocupacional pueden tener en el futuro? Además, ¿cuán importantes son las redes de explotación infantil?

- Sobre el acceso a servicios públicos y pobreza, ¿cuál es la disponibilidad de los recursos (carreteras, agua, luz, teléfono, etcétera)? ¿Cuáles son los costos directos e indirectos para las familias pobres y su actividad económica y social? ¿Cuáles son las diferencias según áreas (rurales y urbanas) y localidades específicas? ¿Cuáles son los principales determinantes?
- Desastres naturales y pobreza. Los costos del terremoto pasado, así como los costos actuales de las heladas, son muestra de los efectos económicos que afectan directamente a los pobres y pobres extremos, sus ingresos y sus activos. Urge conocer y documentar estos aspectos de vulnerabilidad económica y social de los pobres frente a *shocks*. Ello respaldará la implementación de políticas de previsión y de mitigación inmediata.
- Medio ambiente y pobreza. ¿Cuáles son las diferencias fundamentales de estas relaciones, según áreas rural y urbana? ¿Qué tipos de deterioro ambiental debemos distinguir? ¿En qué medida estos tipos de deterioro son generados por los pobres? Además, ¿cómo las diversas formas de deterioro afectan la capacidad de consumo, generación de ingresos y activos de los pobres?
- Sobre pobreza urbana e ilegalidad, ¿qué actividades ilegales generan ingresos para las familias pobres? ¿Cuán importantes son las actividades ilegales? ¿Cuáles son y cómo son implementadas? ¿Cómo varía este vínculo por áreas y regiones?
- Otros temas institucionales que están actualmente en acelerada expansión entre la población pobre a lo largo del país y de los cuales sabemos poco:
 - Movimientos religiosos diversos, dada su expansión acelerada en los años recientes, en especial entre la población pobre, tanto en áreas urbanas como rurales.
 - Conflictos sociales (por ejemplo, pandillaje, vandalismo, barras bravas, turbas).
 - Narcotráfico al menudeo: comercialización y consumo.

2.2.3. Distribución y desigualdad, temas propuestos

De manera similar a la anterior, esta sección se organiza en dos apartados; una primera parte se refiere a las relaciones entre distribución y variables agregadas, y la segunda incluye temas parciales y aspectos particulares de la distribución de ingresos y activos. Dada la práctica ausencia de estudios sobre la desigualdad distributiva en las investigaciones de estos años, se debe tomar en cuenta que varios temas fueron propuestos previamente por Barrantes e Iguíñiz (2000).

Distribución de ingresos y activos, variables económicas y sociales a nivel agregado

- Frente a la discrepancia actual entre los investigadores acerca de los efectos agregados de la expansión de la actividad económica sobre la desigualdad de ingresos, partiendo de los mismos datos, ¿cuáles son los determinantes, mecanismos y políticas a través de los cuales la actividad económica ha afectado la estructura distributiva de ingresos, en la última década, en contraste con los patrones de años anteriores? ¿Cuáles son los efectos en la distribución de los diversos activos?
- Posibles estimaciones de distribución funcional y sus determinantes, en el nivel regional o local, o en casos específicos.
- En una perspectiva de largo plazo, ¿ha habido cambios significativos de desigualdad de recursos (en los últimos veinte años, por ejemplo)? ¿En qué zonas y para qué agentes económicos se ha reducido esta desigualdad, y para quiénes se ha elevado? ¿Cuáles son los posibles determinantes y mecanismos? ¿Cuál es el efecto del tipo de actividad, del origen de la inversión u otras variables en zonas pobres del país?
- Hace falta una discusión conceptual y de perspectivas alternativas para entender los cambios en la desigualdad distributiva en la población urbana.
- Sobre la exclusión y la discriminación en el acceso a diversas fuentes de ingresos y activos, ¿cómo operan los mecanismos de acceso a estos recursos para los pobres? ¿Cómo afectan su movilidad social en el largo plazo? ¿Cuáles son las principales diferencias en los mecanismos de acceso a recursos entre pobres y no pobres? ¿Cuáles son los principales determinantes para explicar tales diferencias, si ellas fueran significativas?

- En relación con lo anterior, ¿cómo tener un índice «objetivo» de exclusión o discriminación que pueda ser evaluado entre distintos grupos, pobres y no pobres? Este índice podría ser útil a fin de establecer logros o metas de políticas redistributivas para diversos grupos y plazos.

Temas y aspectos particulares de la distribución y la desigualdad de ingresos y activos, perspectivas micro

- Hace falta una descripción empírica de los individuos y grupos de excluidos (características sociales, demográficas, culturales, económicas y del entorno), según sus principales fuentes de generación de ingresos y actividad económica. Además, se requiere conocer los posibles mecanismos o procesos que reproducen su situación actual de exclusión y cómo ese estatus ha evolucionado en los años recientes.
- Sobre la exclusión y la discriminación, ¿cuáles son los diferentes activos de los que disponen los distintos tipos de pobres? ¿Cómo se gana el acceso a diferentes activos? ¿Cómo operan los «mecanismos de reproducción» entre grupos pobres específicos?
- ¿Cómo se ha dado la movilidad social entre quienes han salido de la pobreza? ¿Hay diferencias entre tipos de pobres (por ejemplo, transitorios o permanentes) al respecto? ¿Cómo han cambiado sus activos, ingresos y consumo?
- ¿De qué forma las familias pobres se transfieren intergeneracionalmente sus limitados recursos, tanto sus ingresos (flujos) como sus factores productivos (*stocks*)? ¿Cuál es la relación entre tipos de activos y las transferencias intergeneracionales de la pobreza?
- ¿Cuáles son los determinantes del ascenso social sobre la base de las transferencias intergeneracionales de recursos? ¿Cuáles son las principales diferencias entre familias pobres y los determinantes de estas?
- ¿Existe alguna relación entre desigualdad distributiva, pobreza y medio ambiente? ¿Cómo varía tal relación en las áreas urbana y rural?
- ¿Cuál es la importancia del canon para reducir conflictos latentes en zonas mineras con gran desigualdad y pobreza entre la población local? ¿Cuáles son los mecanismos y formas de vínculos entre mineros,

trabajadores de las minas y el resto de población local; por ejemplo, en casos emblemáticos como Cajamarca y Moquegua? ¿Cuáles son las posibles transferencias hacia zonas sin canon (por ejemplo, en el caso de Huancavelica)?

2.2.4. Sobre los programas públicos en curso

Diseño pendiente de políticas públicas

Los siguientes tópicos deberían ser estudiados para mejorar el diseño de políticas públicas, específicamente los programas sociales:

- Relaciones de complementariedad entre programas.
- Uso socialmente eficiente de los recursos públicos.
- Participación de los actores sociales y de la sociedad civil, para que implementen o apoyen las políticas sociales.
- Formas de organización social e identificación de actores sociales específicos que permitan implementar los programas sociales de maneras efectivas.
- Filtración y mecanismos para minimizarla.
- ¿En qué medida el proceso de descentralización y regionalización ha facilitado el diseño e implementación de las políticas sociales?
- ¿Cuán importantes (positiva o negativamente) son las instituciones locales, incluidos los municipios distritales, en la implementación de las políticas sociales?
- ¿Cuán viables son los objetivos de reducción de pobreza y redistribución de ingresos y/o activos por parte del Estado? ¿Está el Estado capacitado para tal redistribución, sobre la base de sus propias instituciones?

Evaluación de políticas públicas

- Sobre los lineamientos de política del Marco Macroeconómico Multi-anual: ¿cuáles son? ¿Cómo afectan directa e indirectamente tanto la pobreza como la distribución de activos en el país? ¿Cuán efectivos pueden ser estos lineamientos para reducir la pobreza y la desigualdad? ¿Cuáles son sus determinantes principales? ¿Cuáles son los resultados y plazos esperados según localización?

- Se requiere el diseño de mecanismos de focalización que permitan mayor eficiencia de los programas en curso.
- ¿Es necesario relacionar objetivos y medidas específicas de pobreza, según focalización?
- ¿Qué métodos se deben usar para evaluar la focalización de los programas sociales en curso? Existen actualmente métodos en uso en la experiencia internacional, que deberían ser revisados para adoptar los más pertinentes.
- Es necesario incorporar criterios de eficiencia en los costos para la evaluación y comparación de los logros de las políticas públicas implementadas. Sobre esta base, ¿cuántos y qué tipo de pobres han sido efectivamente alcanzados, y cuán sostenidamente? Específicamente, ¿cuáles son los cambios significativos en el nivel de vida de los pobres?
- ¿Existen mejoras sostenidas en la distribución de activos locales de los pobres?

En síntesis, el presente estudio muestra la necesidad urgente de entender bien los problemas de la pobreza y la desigualdad de activos en nuestro país. Más allá de razones meramente analíticas, la urgencia de este estudio cabal, sistemático, representativo, radica en la necesidad de diseñar políticas económicas adecuadas, que en última instancia mejoren efectiva y sostenidamente las condiciones de vida del casi 50% de la población peruana, la proporción que se encuentra actualmente en situación de pobreza. Queda claro, a partir de los estudios previos, que las políticas sociales son solo paliativas, inmedatistas, y se orientan únicamente a una parte de la población en pobreza extrema; además, son susceptibles de mostrar problemas de eficiencia en su diseño e implementación. De ahí la importancia de continuar el estudio de los determinantes de la pobreza y los problemas asociados a la población pobre, en los niveles macro- y microeconómico; tanto en el corto como en el largo plazo; en términos agregados, pero también en términos regionales y locales. La agenda propuesta intenta señalar algunos de los problemas que en la actualidad afectan a la población pobre y, de seguro, puede ser ampliada, y variará ante los cambios continuos de la realidad peruana. De ahí el desafío de la investigación rigurosa y sus inferencias de política económica y social.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS CITADAS

- ALVARADO, J. y F. GALARZA
2005 «Ahorros y activos en las familias de Huancayo». *Economía y Sociedad* 55, pp. 38-44.
- ANDERSON, J. y J. LEÓN
2006 *La incorporación del enfoque de género en la investigación del CIES: balance y propuestas*. Lima: Consorcio de Investigación Económica y Social.
- BALDÁRRAGO, E.
2007 «Turismo y desarrollo económico local: el caso del Cañón del Colca». *Economía y Sociedad* 66, pp. 66-74.
- BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO
2008 «¿Los de afuera? Patrones cambiantes de exclusión en América Latina y el Caribe. Informe 2008». Presentación en Lima.
- BARKER, C.
2005 «Desarrollo rural y migración en comunidades rurales de Huancaavelica». *Economía y Sociedad* 58, pp. 27-32.
- BARRANTES, R.
2007 «Los fondos o de cómo el presupuesto público va perdiendo capacidad redistributiva». *Economía y Sociedad* 64, pp. 61-66.
- BARRANTES, R. y J. IGUÍÑIZ
2004 *La investigación económica y social en el Perú: balance 1999-2003 y prioridades para el futuro*. Lima: Consorcio de Investigación Económica y Social, Instituto de Estudios Peruanos y Pontificia Universidad Católica del Perú.
- BARRÓN, M.
2006 *Exclusion and Discrimination as Sources of Inter-ethnic Inequality in Peru*. Documento de Trabajo 253. Lima: Departamento de Economía de la Pontificia Universidad Católica del Perú.
- BELTRÁN, A. y A. GRIPPA
2006 *Políticas efectivas para reducir la mortalidad infantil en el Perú: ¿cómo reducir la mortalidad infantil en las zonas más pobres del país?* Documento de Discusión DD/06/15. Lima: Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico.

BENAVIDES, M.

2003 «Cuando los extremos no se encuentran: un análisis de la movilidad social e igualdad de oportunidades en el Perú contemporáneo». *Bulletin de l'Institut Français d'Etudes Andines*, vol. 31, n.º 3, pp. 473-492.

BENOIT, C.

2006 «Aisladas, olvidadas y asustadas: las mujeres de comunidades campesinas víctimas de violencia familiar en la provincia de Canas, Cusco». En P. Ruiz-Bravo y J. Rosales, eds. *Género y metas del milenio*. Lima: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer y Fondo de Población de las Naciones Unidas, pp.71-96.

BRACK, A.

2008 «Retos del Ministerio del Ambiente». *Economía y Sociedad* 67, pp. 7-14.

CANCHO, C.

2008 «Buscando alternativas para la superación de la pobreza en el Perú: estimación de impactos de un programa de transferencias condicionadas». *Economía y Sociedad* 67, pp. 60-69.

CASTRO, J. y G. YAMADA

2006 *Evaluación de las estrategias de desarrollo para alcanzar los Objetivos de Desarrollo del Milenio en América Latina*. Documento de Discusión DD/06/11. Lima: Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico.

CHACALTANA, J.

2006 *¿Se puede prevenir la pobreza?* Lima: Consorcio de Investigación Económica y Social.

CHÁVEZ, G.

2007 «Mercado de trabajo y pobreza: un análisis para el sector urbano del departamento de Arequipa». *Economía y Sociedad* 65, pp. 72-78, Lima.

CUETO, S., C. RAMÍREZ y J. LEÓN

2005 «Factores de eficacia escolar en escuelas polidocentes completas de Lima y Ayacucho». *Economía y Sociedad* 57, pp. 46-54.

ESCOBAL, J.

2005a «¿Cuán complicado es vincularse con los mercados? El caso de los pequeños productores de papa en Huancavelica». *Economía y Sociedad* 55, pp. 57-63.

2005b «El desarrollo de los mercados rurales: el papel de la incertidumbre y la restricción crediticia». *Economía y Sociedad* 57, pp. 15-22.

ESCOBAL, J. y C. PONCE

2007 «Liberalización comercial, tratados de libre comercio y pobreza rural». En Grupo de Análisis para el Desarrollo. *Investigación, políticas y desarrollo en el Perú*. Lima: GRADE, pp. 67-100.

FIELD, E. y M. TORERO

2004 «Diferencias en el acceso de las mujeres al microcrédito en el Perú e impacto de la tenencia del título de propiedad». En Consorcio de Investigación Económica, Grupo de Análisis para el Desarrollo, Centro Peruano de Estudios Sociales e Instituto de Estudios Peruanos. *Mercado y gestión del microcrédito en el Perú*. Diagnóstico y Propuesta 12. Lima: CIES, pp. 141-198.

FIGUEROA, A.

2008 *Nuestro mundo social: Introducción a la ciencia económica*. Lima: Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú.

2006 *El problema del empleo en una sociedad Sigma*. Documento de trabajo 249. Lima: Departamento de Economía de la Pontificia Universidad Católica del Perú.

FRANCKE, P. y J. IGUÍÑIZ

2006 *Crecimiento con inclusión en el Perú*. Documento de trabajo. Lima: Calandria, Agencia Suiza de Cooperación para el Desarrollo, Cooperación Alemana al Desarrollo, Consorcio de Investigación Económica y Social y Pontificia Universidad Católica del Perú.

FRANCKE, P. y W. MENDOZA

2005 «El grado de orientación pro-pobre de las políticas económicas peruanas: una revisión bibliográfica». *Economía*, vol. XXVIII, n.^{os} 55-56, junio-diciembre, pp.11-81.

GALARZA, E.

2008 «Los costos económicos del cambio climático». *Economía y Sociedad* 67, pp. 15-20.

GALARZA, F. y J. YANCARI

2005 «Restricciones financieras en los mercados rurales: el papel que desempeñan las remesas en el alivio de la pobreza». *Economía y Sociedad* 57, pp. 23-30.

GARCÍA, L.

2006 «Oferta de trabajo infantil y el trabajo en los quehaceres del hogar». *Economía y Sociedad* 60, pp. 22-30.

GONZALES DE OLARTE, E.

2008 «¿Está cambiando el Perú?: Crecimiento, desigualdad y pobreza». En Oxfam. *Pobreza, desigualdad y desarrollo en el Perú. Informe Anual 2007-2008*. Lima, pp. 54-61.

IGUÍÑIZ, J.

2005 «Lucha, ¿contra qué pobreza?». *Economía*, vol. XXVIII, n.ºs 55-56, junio-diciembre, Lima, pp. 159-186.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA E INFORMÁTICA

2008 *La pobreza en el Perú en el año 2007*. Informe técnico. Lima: INEI.

2007 *Medición de la pobreza 2004, 2005 y 2006*. Informe técnico. Lima: INEI.

LOVEDAY, J. y O. MOLINA

2005 «¿Cuál es el impacto de las remesas internacionales en el bienestar?». *Economía y Sociedad* 58, pp. 15-21.

LOYOLA, R. y C. SONCCO

2007 «Salud y calidad del agua en zonas urbano-marginales de Lima Metropolitana». *Economía y Sociedad* 64, pp. 80-85.

MALDONADO, S. y V. RÍOS

2008 «Desigualdad de oportunidades en el Perú: una aproximación econométrica». *Economía y Sociedad* 67, pp. 70-81.

MATUK, F.

2006 «Pobreza, métodos y problemas». Lima: Instituto Nacional de Estadística e Informática. Documento no publicado.

MENDOZA, W. y J. GARCÍA

2006 *Perú, 2001-2005: crecimiento económico y pobreza*. Documento de Trabajo 250. Lima: Departamento de Economía de la Pontificia Universidad Católica del Perú.

MINISTERIO DE TRABAJO Y PROMOCIÓN DEL EMPLEO

2008 *La mujer en el mercado laboral de Lima Metropolitana. Informe anual 2006*. Lima.

2006 «Análisis de la distribución del ingreso laboral en Lima Metropolitana, 1990-2004». *Boletín de Economía Laboral* 33. Lima: MINTRA-PEEL.

MORRISON, A. y L. BIEHL, eds.

1999 *Too Close to Home: Domestic Violence in the Americas*. Washington, D. C.: Banco Interamericano de Desarrollo y The Johns Hopkins University Press.

NAVARRO, S.

2006 «Identificación de las capacidades: el enfoque de Sen y las tecnologías de la información y la comunicación». Informe de proyecto breve. Documento no publicado. Lima: Consorcio de Investigación Económica y Social.

ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS

2004 *Hacia el cumplimiento de los objetivos de desarrollo del milenio en el Perú: un compromiso del país para acabar con la pobreza, la desigualdad y la exclusión*. Lima: ONU.

PARODI, C.

2004 *Economía de las políticas sociales*. Lima: Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico.

PERRY, G., O. ARIAS, H. LÓPEZ, W. MALONEY y L. SERVÉN

2006 *Reducción de la pobreza y crecimiento: círculos virtuosos y círculos viciosos. Estudio del Banco Mundial sobre América Latina y el Caribe*. Washington D. C.: Banco Mundial.

RÍOS, J. de los y C. RUEDA

2005 *¿Por qué migran los peruanos al exterior?: un estudio sobre los determinantes económicos y no económicos de los flujos de migración internacional de peruanos entre 1994 y 2003*.

Lima: Consorcio de Investigación Económica y Social y Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico.

RODRÍGUEZ, J. y S. VARGAS

2008 *Escolaridad y trabajo infantil: patrones y determinantes de la asignación del tiempo de niños y adolescentes en Lima Metropolitana*. Documento de Trabajo 265. Lima: Departamento de Economía de la Pontificia Universidad Católica del Perú.

SALGADO, V.

2007 «¿Cómo ha cambiado la distribución de ingresos en Lima Metropolitana? Un análisis a partir de indicadores de desigualdad y polarización del ingreso 1990-2005». *Economía y Sociedad* 65, pp. 79-87.

SCHULDT, J.

2005 *Bonanza macroeconómica y malestar microeconómico: Apuntes para el estudio del caso peruano, 1988-2004*. Lima: Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico.

SEINFELD, J. y K. LA SERNA

2007 «Avanzando hacia el aseguramiento universal: ¿cómo lograr la protección en salud de personas de ingresos medio bajos y bajos?». *Economía y Sociedad* 64, pp. 54-60.

SEMINARIO, B. y O. MOLINA

2005 «Tratado de libre comercio entre el Perú y los Estados Unidos: impacto sobre el empleo». En J. Chacaltana, M. Jaramillo, y G. Yamada, eds. *Cambios globales y el mercado laboral peruano: comercio, legislación, capital humano y empleo*. Lima: Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico, pp. 67-96.

TRIVELLI, C.

2005a *Los hogares indígenas y la pobreza en el Perú: Una mirada a partir de la información cuantitativa*. Documento de Trabajo 141. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.

2005b «Estrategias y políticas de desarrollo rural». *Economía y Sociedad* 57, pp. 7-14.

2004 «Red de microcrédito, género y pobreza: una visión de conjunto». *Economía y Sociedad* 52, pp. 7-13.

TRIVELLI, C., J. ESCOBAL y B. REVESZ

2007 *Pequeña agricultura comercial: límites y posibilidades para su desarrollo*. Documento de Trabajo 150. Serie Economía 45. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.

TRIVELLI, C. y S. BOUCHER

2006 «Vulnerabilidad y *shocks* climáticos: el costo de la sequía para los productores agropecuarios de Piura y el Valle del Mantaro». *Economía y Sociedad* 61, pp. 46-56.

TUDELA, J.

2007 «Determinantes de la producción orgánica: el caso del café orgánico en los valles de San Juan del Oro, Puno». *Economía y Sociedad* 64, pp. 74-79.

VALDIVIA, G.

2006 «Haz de cuenta que yo era hombre y que mantenía a mi mujer: globalización, género y trabajo asalariado en una zona de agroexportación». En P. Ruiz-Bravo y J. Rosales, eds. *Género y metas del milenio*. Lima: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer y Fondo de Población de las Naciones Unidas, pp. 139-179.

VÁSQUEZ, E.

2007a *Generación de riqueza para reducir la pobreza en el Perú*. Documento de Discusión DD/07/19. Lima: Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico.

2007b «La brecha entre el discurso político y la gestión pública a favor de los más pobres». *Economía y Sociedad* 64, pp. 42-53.

2006 «Programas sociales ¿de lucha contra la pobreza?: casos emblemáticos». *Economía y Sociedad* 59, pp. 20-28.

VÁSQUEZ, E. y D. WINKELRIED, eds.

2005 *Buscando el bienestar de los pobres: ¿cuán lejos estamos?* Lima: Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico.

VENERO, H. y J. YANCARI

2004 «La demanda potencial de microcrédito en Huancayo». En C. Trivelli, ed. *Mercado y gestión del microcrédito en el Perú*.

Lima: Consorcio de Investigación Económica y Social, Grupo de Análisis para el Desarrollo, Centro Peruano de Estudios Sociales e Instituto de Estudios Peruanos.

VERDERA, F.

2007 *La pobreza en el Perú: un análisis de sus causas y de las políticas para enfrentarla*. Lima: Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú, Clacso e Instituto de Estudios Peruanos.

YAMADA, G.

2005 *Horas de trabajo: determinantes y dinámica en el Perú urbano*. Documento de Discusión 71. Lima: Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico.

YAMADA, G. y R. MONTERO

2008 *Desempleo, pobreza y estrategias de protección social: Perú 1998-2005*. Documento de Discusión DD/08/03. Lima: Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico.

YAMADA, G. y J. CASTRO

2007 *Poverty, Inequality, and Social Policies in Peru: As Poor as It Gets*. Documento de Discusión DD/07/06. Lima: Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico.

YAMADA, G. y C. CASAS

2005 *Medición de impacto en el nivel de vida de la población del desempeño macroeconómico para el periodo 2001-2004*. Documento de Discusión DD/05/04. Lima: Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico.

ZEGARRA, E., J. ORIHUELA y M. PAREDES

2007 «Minería y economía de los hogares de la sierra peruana: impactos y espacios de conflicto». *Economía y Sociedad* 65, pp. 31-38.

ZEGARRA, E. y V. MINAYA

2007 «Gasto público, productividad e ingresos agrarios en el Perú: avances de investigación y resultados empíricos propios». En Grupo de Análisis para el Desarrollo. *Investigación, políticas y desarrollo en el Perú*. Lima: GRADE, pp 27-66.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS COMPLEMENTARIAS

AGUILAR, M.

2007 «El financiamiento de las micro y pequeñas empresas en Puno: un análisis empírico de la demanda de créditos». *Economía y Sociedad* 63, pp. 74-77.

ALCÁNTARA, M.

2006 «Pobreza y medio ambiente en el Perú». Informe de proyecto breve. Documento no publicado Lima: Consorcio de Investigación Económica y Social.

ALCÁZAR, L.

2007 «¿Por qué no funcionan los programas alimentarios y nutricionales en el Perú? Riesgos y oportunidades para su reforma». En Grupo de Análisis para el Desarrollo. *Investigación, políticas y desarrollo en el Perú*. Lima: GRADE, pp. 185-234.

2004 «Autonomía y gestión en los centros educativos: el caso de Fe y Alegría». *Economía y Sociedad* 52, pp. 50-57.

ALMIRALL, C.

2006 *Collective Action for Public Goods Provision in Low-income Groups: A Model and Evidence from Peru*. Documento de Trabajo 245. Lima: Departamento de Economía de la Pontificia Universidad Católica del Perú.

ALVARADO, G. y E. GALLARDO

2004 «Eficiencia y empoderamiento en el microcrédito rural en Piura». *Economía y Sociedad* 52, pp. 35-38.

ARAMBURÚ, C. y M. BUSTINZA

2007 «La transición demográfica peruana: implicancias para la conciliación trabajo-familia». *Economía y Sociedad* 63, pp. 62-73.

ASENCIOS, R.

2006 «Contribución de las organizaciones de mujeres a la salud materna en comunidades de Huancavelica». En P. Ruiz-Bravo y J. Rosales, eds. *Género y metas del milenio*. Lima: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer y Fondo de Población de las Naciones Unidas, pp. 181-232.

BENAVIDES, M.

2007 «Lejos (aún) de la equidad: la persistencia de las desigualdades educativas en el Perú». En Grupo de Análisis para el Desarrollo. *Investigación, políticas y desarrollo en el Perú*. Lima: GRADE, pp.457-483.

BENAVIDES, M., M. TORERO y N. VALDIVIA

2006 *Más allá de los promedios: afro descendientes en América Latina: pobreza, discriminación social e identidad: el caso de la población afrodescendiente en el Perú*. Washington: Banco Mundial.

CASTRO, J. y G. YAMADA

2006 *Evaluación de estrategias de desarrollo para alcanzar los objetivos del milenio en América Latina*. Documento de Discusión DD/06/11. Lima: Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico.

CÉSPEDES, N.

2005 «Efectos del salario mínimo en el mercado laboral peruano». En J. Chacaltana, M. Jaramillo y G. Yamada, eds. *Cambios globales y el mercado laboral peruano: comercio, legislación, capital humano y empleo*. Lima: Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico, pp. 97-145.

CHACALTANA, J.

2006 «¿Qué hacemos con el salario mínimo?». *Economía y Sociedad* 60, pp. 12-21.

2005 *Programas de empleo en el Perú: racionalidad e impacto*. Lima: Centro de Estudios para el Desarrollo y la Participación y Consorcio de Investigación Económica y Social.

DADOR, J.

2006 «Construyendo la equidad de género: propuestas de política». *Economía y Sociedad* 59, pp. 75-82.

ESCOBAL, J.

2008 «La agricultura peruana frente al TLC: ¿oportunidad o maldición?». *Economía y Sociedad* 67, pp. 49-59.

ESCOBAL, J., P. SUÁREZ, S. HUTTLY, C. LANATA, M. PENNY y E. VILLAR

2006 *Does Having a Newborn Child Affect Income Diversification*

Opportunities?: Evidence from the Peruvian Young Lives Study. Working Paper 24. Londres: Grupo de Análisis para el Desarrollo y Young Lives.

FOLLONI, G., R. GHEDINI y J. CHÁVEZ

2008 «Características individuales y estructurales de la informalidad en Lima Norte». En T. Velazco, H. Ñopo y J. Rodríguez, eds. *Segunda Conferencia sobre Economía Laboral*. Lima: Unión Europea, Ministerio de la Mujer y del Desarrollo Humano, Propoli, Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo y Pontificia Universidad Católica del Perú, pp. 139-160.

FRISANCHO, V. y E. NAKASONE

2007 «Hoy por ti... ¿mañana por mí? Las transferencias intergeneracionales y su efecto restrictivo sobre el ahorro previsional en el Perú». *Economía y Sociedad* 65, pp. 55-63.

GALARZA, F. y J. ALVARADO

2004 «Análisis del crédito formal y no formal en el mercado de Huancaayo». En Carolina Trivelli, ed. *Mercado y gestión del microcrédito en el Perú*. Lima: Consorcio de Investigación Económica y Social, Grupo de Análisis para el Desarrollo, Centro Peruano de Estudios Sociales e Instituto de Estudios Peruanos, pp. 557-626.

GAMERO, J.

2007 «¿Cómo va el empleo... y las relaciones laborales? A un año del nuevo gobierno». *Economía y Sociedad* 64, pp. 26-31.

GARCÍA, J. y M. HERNÁNDEZ

2005 «Servicios de desarrollo empresarial y desempeño de las micro y pequeñas empresas en el Perú: el caso de los sectores confecciones y metalmecánica». *Economía y Sociedad* 57, pp. 56-63.

GIRÓN, J.

2006 «Género y VIH/sida: elementos de vulnerabilidad en mujeres jóvenes de barrios pobres de las ciudades de Lima y Trujillo». En P. Ruiz-Bravo y J. Rosales, eds. *Género y metas del milenio*. Lima: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer y Fondo de Población de las Naciones Unidas, pp.181-205.

HABICH, M. de, M. MADUEÑO y M. JUMPA

2005 «Disposición a pagar por seguros de salud: ¿existe una demanda potencial en el Perú?». *Economía y Sociedad* 58, pp. 69-74.

HERRERA, J.

2005 «Sobre y subeducación en el Perú urbano (1995-2002)». En J. Chacaltana, M. Jaramillo y G. Yamada, eds. *Cambios globales y el mercado laboral peruano: comercio, legislación, capital humano y empleo*. Lima: Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico, pp. 181-227.

IGUÍÑIZ, J.

2004 *Tres conceptos de escasez*. Documento de Trabajo 246. Lima: Departamento de Economía de la Pontificia Universidad Católica del Perú.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA E INFORMÁTICA

2008 *La pobreza en el Perú en el año 2007. Informe técnico*. Lima: INEI.

2006 *Condiciones de vida en el Perú: evolución 1997-2004*. Lima: INEI.

JARAMILLO, M.

2006 «¿Cómo se ajusta el mercado de trabajo ante cambios en el salario mínimo en el Perú?». *Economía y Sociedad* 60, pp. 7-11.

JARAMILLO, M., H. ÑOPO y J. DÍAZ

2007 «La investigación sobre el mercado laboral peruano: instituciones, capacitación y grupos desfavorecidos». En Grupo de Análisis para el Desarrollo. *Investigación, políticas y desarrollo en el Perú*. Lima: GRADE, pp.235-283.

KARLAN, D. y M. VALDIVIA

2007 *Teaching Entrepreneurship: Impact of Business Training on Microfinance Clients and Institutions*. Working Paper 107. Center for Global Development.

LAVADO, P. y J. GALLEGOS

2006 «La demanda por calorías y la productividad: una introducción a la problemática actual». *Economía y Sociedad* 60, pp. 31-37.

LAZO, L. y J. PÉREZ

2006 «Violencia familiar: el mudo sufrimiento de los niños y niñas de escasos recursos del departamento de Arequipa 2006». Informe

final de proyecto breve. Documento no publicado. Lima: Consorcio de Investigación Económica y Social.

LÓPEZ-CALIX, J., E. WACHTENHEIM y L. ALCÁZAR

2007 «Measuring Targeting Performance through Public Expenditure Tracking Surveys: Peru». En Q. Wodon y B. Moreno-Dodson, eds. *Public Finance for Poverty Reduction*. Washington, D. C.: Banco Mundial y Grupo de Análisis para el Desarrollo, pp. 233-272.

MARTÍNEZ, D.

2004 *El mundo del trabajo en la integración económica y la liberalización comercial: Una mirada desde los países americanos*. Lima-Turín: Oficina Internacional del Trabajo.

MENDIETA, C. y V. ÁGREDA

2006 *Desarrollo rural. Aportes para el Gobierno Peruano 2006-2011, 8. Elecciones 2006*. Lima: Consorcio de Investigación Económica y Social.

MINISTERIO DE TRABAJO Y PROMOCIÓN DEL EMPLEO

2005a *Elaboración de estadísticas de la micro y la pequeña empresa*. Lima: Dirección Nacional de la Micro y Pequeña Empresa, Swisscontact y Mesa de Concertación PYME Perú.

2005b *La mujer en el mercado laboral peruano*. Lima: Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, Programa de Estadísticas y Estudios Laborales.

MIRANDA, J.

2007 «Impacto económico en la salud por contaminación del aire en Lima Metropolitana». *Economía y Sociedad* 66, pp. 37-43.

MUÑOZ, I.

2007 «Gasto público en educación, salud y nutrición de niños, niñas y adolescentes en el Perú, 2000-20005». *Economía*, vol. XXX, n.^{os} 59-60, pp. 219-246.

ÑOPO, H. y M. ROBLES

2004 «Evaluación de los programas sociales: estimación para el caso de PROJOVEN». *Economía y Sociedad* 52, pp. 58-62.

OBSERVATORIO SOCIO ECONÓMICO LABORAL DE LIMA NORTE

2006 *Diagnóstico para el desarrollo 2006. Un enfoque cuantitativo*

de Comas, Puente Piedra y Ventanilla. Lima: OSEL-LN y Universidad Católica Sedes Sapientae.

PARODI, S.

2007 «Evaluando los efectos del Seguro Integral de Salud (SIS) sobre la equidad en la salud materna». *Economía y Sociedad* 66, pp. 30-36.

RIVERA, L.

2006 «Importancia de la educación materna para la reducción de la mortalidad infantil y la mortalidad de la niñez en el Perú». En P. Ruiz-Bravo y J. Rosales, eds. *Género y metas del milenio*. Lima: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer y Fondo de Población de las Naciones Unidas, pp. 233-249.

SAAVEDRA, J. y M. VALDIVIA

2000 *Household and Individual Decision-making over the Life Cycle: A First Look at Evidence from Peruvian Cohorts*. Washington, D. C.: Banco Interamericano de Desarrollo.

SAAVEDRA, J. y J. LUQUE

2008 «Relación entre rotación de la mano de obra, subcobertura frente al riesgo de desempleo e ingresos laborales. Una primera aproximación». En T. Velazco, H. Ñopo y J. Rodríguez, eds. *Segunda Conferencia sobre Economía Laboral*. Lima: Unión Europea, Ministerio de la Mujer y del Desarrollo Humano, Propoli, Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo y Pontificia Universidad Católica del Perú, pp-169-185.

TANAKA, M., L. HUBER, B. REVESZ, A. DIEZ, X. RICARD y J. DE ECHAVE

2007 «Minería y conflicto social». *Economía y Sociedad* 65, pp. 7-17.

TORERO, M. y J. VON BRAUN

2006 *Information and Communications for Development and Poverty Reduction: The Potencial of Telecommunications*. Baltimore: Grupo de Análisis para el Desarrollo, Johns Hopkins University Press e International Food Policy Research Institute.

TRIVELLI, C. e H. VENERO

2007 *Banca de desarrollo para el agro: experiencias en curso en América Latina*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.

TRIVELLI, C. y J. YANCARI

2006 «Vulnerabilidad en los pequeños agricultores comerciales». En C. Trivelli, J. Escobal y B. Revesz, eds. *Pequeña agricultura comercial: dinámica y retos en el Perú*. Lima: Consorcio de Investigación Económica y Social, Centro de Investigación y Promoción del Campesinado, Grupo de Análisis para el Desarrollo e Instituto de Estudios Peruanos, pp.107-184.

URRUNAGA, R. y J. BONIFAZ

2006 «Líneas de acción para el desarrollo de la infraestructura y la provisión de servicios públicos a través de la inversión privada». *Economía y Sociedad* 59, pp. 42-48.

VALDIVIA, N., M. BENAVIDES y M. TORERO

2007 «Exclusión, identidad étnica y políticas de inclusión social en el Perú: el caso de la población indígena y afrodescendiente». En Grupo de Análisis para el Desarrollo. *Investigación, políticas y desarrollo en el Perú*. Lima: GRADE, pp. 603-655.

VÁSQUEZ, E. y M. FRANCO

2007 *Fusión de programas sociales en el Perú: un fondo de inclusión social como propuesta*. Documento de Discusión DD/07/05. Lima: Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico.

VELAZCO, J.

2005 «La protección social para trabajadores informales en el Perú: estimación de su cobertura». *Economía y Sociedad* 55, pp. 21-26.

VRYER, P. de, J. HERRERA y S. MESPLÉ-SOMPS

2005 *Consumption Growth and Spatial Poverty Traps: An Analysis of the Effect of Social Services and Community Infrastructure in Living Standards in Rural Peru*. Iberoamerican Institute for Economic Research Discussion Paper 124. Goettingen.

YAMADA, G. y M. CÁRDENAS

2007 «Educación superior en el Perú: rentabilidad incierta y poco conocida». *Economía y Sociedad* 63, pp. 53-61.

YAMADA, G., J. CASTRO, A. BELTRÁN y M. CÁRDENAS

2007 *Educational Attainment, Growth and Poverty Reduction within*

the MDG Framework: Simulations and Costing for the Peruvian Case. Documento de Discusión DD/07/08. Lima: Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico.

YAMADA, G. y L. BASOMBRÍO

2007 *Objetivos del Desarrollo del Milenio: ¿se puede reducir el hambre a la mitad en el Perú?* Documento de Discusión DD/07/13. Lima: Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico.

CAPÍTULO 9

Regulación de los servicios públicos

Raúl Pérez-Reyes E. y José I. Távora M.¹

INTRODUCCIÓN

La provisión de los servicios públicos se realiza bajo condiciones particulares: (1) existencia de economías de escala y alcance, y subaditividad de las funciones de costos en uno o más segmentos de la industria, lo que da lugar a condiciones de monopolio natural; (2) consumo masivo de los servicios y, por tanto, alta sensibilidad política en torno a las decisiones que afectan su provisión; y (3) una elevada proporción de los costos están hundidos y varios de los activos utilizados son específicos, en el sentido de que no tienen uso alternativo, de manera que las empresas enfrentan barreras a la salida del mercado y están expuestas a riesgos de expropiación de sus inversiones. En este contexto, pueden formularse argumentos racionales que justifican, normativamente, la intervención del Estado mediante su acción reguladora (Guasch y Spiller 1999).

1 Ambos autores integraron el Consejo Directivo del Organismo Supervisor de la Inversión Privada en Telecomunicaciones (OSIPTEL) entre abril del 2004 y julio del 2007. Raúl Pérez-Reyes es actualmente gerente de la Oficina de Estudios Económicos del Organismo Supervisor de la Inversión en Energía y Minería (OSINERGMIN) y profesor a tiempo parcial en la Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP). José Távora es profesor principal y Director Académico de Economía en la misma universidad. Sus opiniones no son necesariamente compartidas por estas instituciones ni las comprometen. Ellos desean agradecer los comentarios sobre las agendas de investigación sectoriales formulados por José Gallardo (OSIPTEL), Edwin Quintanilla y Raúl García (OSINERGMIN), Lincoln Flor (Organismo Supervisor de la Inversión en Infraestructura de Transporte de Uso Público, OSITRAN) y Mauro Gutiérrez (Superintendencia Nacional de Servicios de Saneamiento, SUNASS), y la eficaz asistencia de Max Carbajal.

Debido a las características mencionadas, estamos ante empresas que de no ser reguladas y al operar como monopolios naturales, utilizarían su poder de mercado fijando precios elevados y ofreciendo servicios de calidad subóptima, lo cual reduce el bienestar de la sociedad. Con la finalidad de mitigar o controlar el poder de mercado y, por lo tanto, en la búsqueda de una solución que se aproxime a la solución eficiente (que se obtendría en el equilibrio competitivo), la experiencia internacional ha mostrado que hay dos grandes formas de organizar este tipo de actividades: (1) los servicios públicos son provistos por empresas de propiedad del Estado, con el objetivo explícito de fijar tarifas consistentes con la solución competitiva o (2) los servicios públicos son provistos por empresas privadas, las cuales se sujetan al control de sus precios por parte de una dependencia del Estado. Es justamente el Estado quien se encargará de fijar un mecanismo de regulación de tarifas que sea consistente con la maximización del bienestar de la sociedad.

La experiencia europea dominante, antes de la década de 1980, fue la empresa pública, mientras que la experiencia norteamericana ha sido mixta: empresa privada en telecomunicaciones, generación y transmisión de electricidad y en servicios de infraestructura de transporte, y empresa pública en la distribución de electricidad, agua y gas natural.² Luego de los procesos de privatización de la década de 1980, especialmente en Europa, la mayoría de los servicios públicos son provistos por empresas privadas.

En América Latina, la experiencia dominante hasta fines de la década de 1980 fue la empresa pública, con la excepción de Chile, que inició su proceso privatizador a inicios de ese período. La estructura de propiedad de las empresas en América Latina cambió sustantivamente en la década de 1990, debido al intenso programa de privatización y concesión privada de los servicios públicos. Sin embargo, al igual que lo ocurrido en los países desarrollados, la experiencia no ha ido en un solo sentido, pues en la actualidad existen servicios públicos provistos por empresas privadas y otros provistos por empresas públicas, dependiendo de los procesos políticos y de las peculiaridades históricas específicas de cada país.

En el caso del Perú, luego del proceso privatizador de la década de 1990, los servicios públicos son provistos, en algunos casos, por empresas

2 En algunos estados, la distribución de electricidad en las grandes ciudades estuvo en manos de empresas privadas, pero en la mayoría de las ciudades intermedias y pequeñas, las redes de distribución de electricidad y agua son de propiedad municipal.

privadas; en otros, se trata de concesionarios privados, y en algunos, se tiene aún a la empresa pública como concesionaria. Si bien la intención del gobierno peruano en la década de 1990 fue privatizar o concesionar todos los servicios públicos, la dinámica política asociada a cada servicio público en las distintas regiones generó algunos límites a esta intención privatizadora, lo cual explica que en algunos casos se haya mantenido en funcionamiento la empresa estatal.

En términos del diseño institucional, todos los servicios públicos cuentan con un organismo regulador sectorial, cuya dirección está a cargo de un cuerpo colegiado denominado Consejo Directivo. Sus integrantes son designados en forma escalonada por períodos de cinco años, de manera que anualmente se renueva uno de ellos. Los presidentes de estos consejos son seleccionados mediante concurso público de méritos. Los directores no pueden ser removidos de sus cargos sin expresión de causa. De acuerdo con lo establecido en la Ley Marco de Organismos Reguladores, su remoción solamente procede en casos de falta grave debidamente fundamentada y luego de un debido proceso, que contempla el derecho a la defensa. En la mayoría de los casos, los organismos reguladores sectoriales están a cargo de los procesos de regulación tarifaria y de la supervisión de la calidad del servicio.

El diseño institucional de la regulación basado en un organismo regulador independiente se enfrenta con dos problemas: (1) el oportunismo gubernamental, reflejado en la presión del poder político sobre el organismo regulador. Frecuentemente la presión se dirige a aumentar el período de depreciación de los activos, a reconocer un menor valor de los activos invertidos, a sobreestimar la demanda del servicio regulado o a modificar el mecanismo regulatorio bajo el cual se concedió el servicio público, de forma que el organismo regulador establezca menores tarifas con la finalidad de obtener réditos políticos de corto plazo; (2) la captura regulatoria, reflejada en la presión directa o indirecta, por parte de la empresa regulada, para que el organismo regulador disminuya el período de depreciación de los activos, reconozca un mayor valor de los activos invertidos, subestime la demanda del servicio regulado o altere el mecanismo regulatorio bajo el cual se concedió el servicio público, a fin de establecer mayores tarifas y permitir que la empresa regulada obtenga beneficios más elevados.

Dependiendo del contexto político e institucional, la captura regulatoria puede operar utilizando distintos mecanismos y mediaciones, que involucran la participación de líderes políticos y altos funcionarios de los

gobiernos. En cualquier caso, bien se trate de oportunismo gubernamental, de captura regulatoria o de una combinación de ambos, si el regulador no cuenta con suficiente independencia para enfrentar el poder político y económico, se obtendrá como resultado un nivel de inversión no óptimo e ineficiente, por exceso o por defecto. Esto afecta el bienestar de los consumidores, en especial de los consumidores futuros, debido a la volatilidad que tendría la inversión en dicha industria.

Por ello, es fundamental contar con un organismo regulador que tenga independencia y autonomía, a la vez que rinda cuentas de sus decisiones. El resultado esperado es que estas decisiones tengan credibilidad para la empresa regulada y legitimidad frente a la sociedad civil. La legitimidad y la credibilidad en el regulador son elementos claves al momento de tomar decisiones de inversión, especialmente en industrias con altos costos hundidos, y en esa medida, tienen un impacto sustantivo en el bienestar de los consumidores, presentes y futuros.

Este documento tiene tres secciones, además de esta introducción, que presenta una breve revisión de los aspectos generales de la regulación de los servicios públicos. El siguiente apartado consiste en el balance de la investigación sobre regulación de servicios públicos efectuada desde el año 2004. Posteriormente, se incluye una agenda de temas pendientes de investigación en el ámbito de la regulación de los servicios públicos. Por último, se presentan las reflexiones finales del trabajo.

1. BALANCE DE LA INVESTIGACIÓN REALIZADA

El término *regulación* tiene diversas connotaciones en el ámbito de las ciencias sociales, desde aquellas que enfatizan los aspectos negativos de interferencia o intervención gubernamental en el funcionamiento de los mercados (Spulber 1989) hasta aquellas que la identifican como una actividad constitutiva que caracteriza al Estado moderno en las sociedades contemporáneas (Mitnick 1980; Vogel 1996). La regulación no siempre responde a motivaciones relacionadas con el bienestar general. En ciertos casos —por ejemplo, cuando existen condiciones para que en un mercado compitan varias empresas sin sacrificar la eficiencia—, la regulación no se justifica y sus costos claramente exceden a sus beneficios. En otros casos —por ejemplo, en contextos de fallas y limitaciones sustantivas en el funcionamiento de los mercados—, la regulación puede desempeñar una

función ordenadora y facilitadora de las actividades económicas, que eleva el bienestar de la sociedad. En términos generales, la regulación puede entenderse como la utilización de un conjunto de reglas que amplían o limitan el rango de transacciones y actividades permitidas a los agentes económicos.

La literatura sobre regulación en general es muy amplia, y excede los alcances de esta revisión. El balance que se presenta a continuación se concentra en la regulación de las industrias de redes (telecomunicaciones, energía, transporte, agua y saneamiento) y se limita a las publicaciones realizadas en el Perú, o que se refieren al Perú, desde el año 2004 en adelante.³ No se han incluido investigaciones en el ámbito más amplio de la organización industrial, ni sobre temas relativamente novedosos como la regulación de los diversos aspectos o actividades vinculadas al desarrollo de Internet. Tampoco ha sido posible, por la estrechez de los plazos, revisar la abundante literatura que sobre estos temas vienen generando y difundiendo las escuelas de derecho. Puesto en otros términos, la revisión se limita a destacar las contribuciones en el ámbito de las ciencias sociales, principalmente desde la economía.

Excepcionalmente, se incluyen referencias a otros trabajos que, a juicio de los autores, ofrecen aportes sustantivos a la investigación en este campo, en términos teóricos o metodológicos, presentan evidencia útil y relevante, o exponen principios, criterios e indicadores para evaluar los sistemas de regulación.

1.1. ASPECTOS TRANSVERSALES

La rápida expansión del modelo de agencias reguladoras, con mayor o menor grado de autonomía, en todas las regiones del mundo, ha llamado la atención de los científicos sociales de varias disciplinas, particularmente

3 Berg et al. (2005) ofrecen una revisión detallada de la literatura sobre regulación, realizada por investigadores del Public Utility Research Centre, de la Universidad de Florida, de la Universidad de Toulouse y de la Pontificia Universidad Católica del Perú, con el aporte de un panel de expertos internacionales. El trabajo incluye un extenso glosario con el significado y las definiciones de los términos técnicos más frecuentemente utilizados en la regulación. Las referencias comprenden publicaciones académicas, decisiones de organismos reguladores y gubernamentales, así como documentos de trabajo elaborados por consultores y agencias internacionales.

de la economía y las ciencias políticas. Algunos autores sostienen que los cambios observados en los últimos años, no solamente en los sectores de infraestructura sino también en otros mercados de bienes y servicios, pueden interpretarse como la emergencia de una nueva modalidad de capitalismo regulador a escala global. Observan, al respecto, que si bien las reformas estructurales han enfatizado los procesos de privatización y desregulación, los cambios producidos tienen también componentes significativos de regulación, que se vienen afirmando con una dinámica propia. Los procesos de regulación tienen lugar no solamente en el contexto de las relaciones tradicionales entre gobiernos y empresas sino también en el interior del Estado, de las corporaciones y de la sociedad (Levi-Faur 2005).

Algunos de estos cambios no son consistentes con el discurso del neoliberalismo y la globalización. El nuevo orden se caracteriza por una nueva división del trabajo entre el Estado y la sociedad, como resultado de los procesos de privatización, pero también por una redefinición de las fronteras entre los políticos y los expertos, que incluye una mayor delegación de facultades a estos últimos. También se observa la formalización de mecanismos de autorregulación a la sombra del Estado y una creciente participación de los expertos en redes internacionales y «comunidades epistémicas».

Desde esta perspectiva, se cuestionan los postulados tradicionales de algunos enfoques marxistas y neoliberales, que colocan en un segundo plano el rol de las instituciones y del Estado, e interpretan la regulación como un aspecto marginal del nuevo orden capitalista. Algunos autores parten de la premisa de que los organismos del Estado son inevitablemente capturados y responden a los intereses de los grupos económicos, sin detenerse a examinar los procesos de decisión ni los cambios institucionales registrados durante los últimos años.⁴ En contraste, los nuevos desarrollos postulan que la regulación puede entenderse no solo como una respuesta al problema del control político de la economía, sino que representa, en un nivel social más profundo, una respuesta a las demandas de legitimidad y de confianza ciudadana, y una manera de enfrentar y administrar los riesgos en entornos complejos e inciertos (Levi-Faur 2005).

En el caso de América Latina, Jordana y Levi-Faur (2005) explican la adopción generalizada del modelo de agencias reguladoras autónomas, distinguiendo los mecanismos de difusión. Encuentran que la difusión

4 En el contexto peruano, puede revisarse, por ejemplo, el trabajo de Durand (2005).

del modelo en el interior de sectores o industrias es más rápida que su difusión en el interior de los países. En este orden de ideas, un estudio reciente de Berg y Horral (2008) pone de relieve el desarrollo de redes o asociaciones de agencias reguladoras de varios países (generalmente de un mismo sector), y analizan el rol que vienen desempeñando en la provisión de «bienes públicos regionales».

Uno de los temas más destacados desde el enfoque de la economía política y la economía institucional se refiere a los diseños institucionales de los sistemas y a los procesos que afectan la regulación y la toma de decisiones. El desarrollo de los principios básicos que han orientado estos diseños —en particular la autonomía de las agencias, la participación ciudadana y la transparencia de las decisiones, así como los mecanismos de evaluación y rendición de cuentas— ha dado lugar a la producción de textos muy elaborados, con criterios, estándares, propuestas metodológicas detalladas y procedimientos que facilitan la evaluación de los sistemas de regulación en los sectores de infraestructura (Brown et al. 2006; Nakhoda et al. 2006). Otro estudio reciente, de Norton y Gacitúa (2007), desarrolla el enfoque de los derechos y las capacidades, y enfatiza la importancia de definir con precisión y comunicar estos derechos, así como los estándares esperados en la provisión de los servicios, a efectos de facilitar la responsabilización de las autoridades y de los proveedores.

Andrés, Guasch y Straub (2007) ofrecen una evaluación del impacto de la regulación en el desempeño de actividades reguladas. Utilizando una extensa base de datos sobre concesiones de infraestructura en América Latina, los autores encuentran que la estructura, instituciones y procedimientos que caracterizan a los sistemas de regulación juegan un rol determinante y afectan los resultados observados (niveles de tarifas en relación con los costos, posibilidades de renegociación, mejoras en productividad, calidad de servicio y cobertura).

Algunas agencias reguladoras han tomado la iniciativa de formular y proponer herramientas dirigidas a mejorar los sistemas de protección de los consumidores (Office of Communications 2006). Por su parte, Consumers International, la red internacional más importante de asociaciones de consumidores, ha propuesto la adopción de un Acuerdo General sobre Servicios Públicos (GAPS, por sus siglas en inglés), con la perspectiva de fomentar la calidad de estos servicios y promover los derechos de los consumidores, utilizando criterios de normalización internacional (Martin y Simpson 2005). Muzzini (2005) ofrece un marco de análisis para entender

los distintos niveles de participación de los consumidores en los procesos de decisión, y examina la experiencia de varios países en la región de Asia del Este y el Pacífico. Por otro lado, Mahan (2005) llama la atención sobre la importancia de los sitios web de los organismos reguladores, como herramienta de comunicación y diseminación de información, y elabora un ranking con los resultados de la evaluación de estos sitios web en 18 países de América Latina y el Caribe.

En el caso específico del Perú, Quintanilla (2004) revisa la literatura relevante sobre el diseño institucional de los organismos reguladores, y destaca como un objetivo central la solución de problemas de credibilidad. Sostiene que la autonomía del regulador es una condición necesaria, y está compuesta por fortalezas frente a los riesgos de politización y captura. Afirmo que para hacer frente al riesgo de politización, es indispensable que el regulador tenga un mandato independiente, estabilidad en el directorio y presupuesto autónomo, mientras que para encarar el riesgo de captura es necesario que los reguladores tengan personal calificado, y que operen con transparencia y responsabilidad (*accountability*).

El diseño institucional adoptado en el Perú a mediados de la década de 1990 carecía de algunos de estos atributos. Távara (2006a) presenta una evaluación del proceso de reformas en la regulación durante los últimos años y muestra que la transición a la democracia estuvo acompañada por cambios sustantivos en el marco normativo que regula la provisión de los servicios públicos. Sostiene que estos cambios elevaron la autonomía de los reguladores y, al mismo tiempo, establecieron estándares más exigentes de transparencia y participación ciudadana en los procesos de regulación.

Luego se puso en evidencia que los cambios de gobierno pueden generar retrocesos en el proceso de reformas, sobre todo en contextos de debilidad y fragmentación del sistema político, y también cuando los diseños adoptados carecen de «blindaje constitucional». En efecto, las llamadas «políticas de austeridad» anunciadas por García al iniciar su segundo período de gobierno, así como la decisión de concentrar el poder de decisión en los presidentes de los Consejos Directivos, recién designados, modificaron el diseño institucional y debilitaron la autonomía de los reguladores (Távara 2007).⁵ Más recientemente, el gobierno promulgó un decreto que deja

5 La promulgación del Decreto Supremo 046-2007-PCM, que concentró en los presidentes la facultad de remover a los gerentes generales, provocó la renuncia de dos directores del OSITRAN y de tres directores de OSIPTEL; entre ellos, los dos autores de este balance.

sin efecto la renovación gradual y escalonada de los miembros de estos consejos, establecida en la Ley Marco, lo cual afecta la continuidad de las políticas y expone a los reguladores a cambios bruscos asociados al ciclo electoral. El decreto está en conflicto con lo establecido por la Ley Marco de Organismos Reguladores y, como advierte la Defensoría del Pueblo, «debilita sustancialmente la designación de los miembros de los Consejos Directivos y puede afectar la legitimidad de sus decisiones».⁶

Asimismo, Barrantes (2006) pone en evidencia los riesgos de adoptar ciegamente los mecanismos regulatorios desarrollados en otros contextos, prescindiendo de la dotación institucional y de las peculiaridades específicas de cada país. La autora ilustra su argumento examinando los problemas asociados a la regulación por incentivos mediante el mecanismo de precios tope, en la regulación de la telefonía, y en servicios portuarios y aeroportuarios. Cuestiona que en el Perú se haya adoptado el mecanismo que «estaba de moda» en el mundo, y concluye afirmando que estos esquemas, en general, son consustanciales a los componentes institucionales que determinan su viabilidad y legitimidad (2006: 73).

Una publicación reciente de Chang (2008) ilustra las tensiones internas y las presiones que enfrenta un regulador. Se trata, en realidad, de un ensayo con el testimonio y las opiniones personales del ex presidente del Organismo Supervisor de la Inversión en Infraestructura de Transporte de Uso Público (OSITRAN), con información sobre diversas controversias en las cuales el autor tuvo una participación protagónica.

Por su parte, Córdova (2007) se concentra en realizar una comparación internacional o *benchmarking* de los precios de los servicios públicos, tomando en cuenta la incidencia de factores asociados a los

Por este motivo, entre otros, los autores no pretenden ofrecer una reflexión imparcial sobre esta experiencia. Sobre el tema se pronunció el ministro de Economía y Finanzas, quien afirmó que la norma estaba orientada a facilitar el trabajo de la presidencia de los reguladores. En la misma línea, Richard Webb sostuvo que si el presidente no nombra a su gerente, podría presentarse una situación de discrepancia que afectaría la eficacia y eficiencia del trabajo. Finalmente, la ministra de Transportes y Comunicaciones calificó de «poco feliz» la norma aprobada, y propuso otorgar a los reguladores autonomía constitucional, similar a la que tienen organismos como el Banco Central de Reserva. La promulgación del mencionado decreto supremo fue criticada por diversos medios de comunicación y analistas económicos y políticos; entre ellos, Augusto Álvarez Rodrich, Cecilia Blume, Alfredo Bullard, Gianfranco Castagnola, Elmer Cuba, Aldo Defilippi, Pedro Pablo Kuczynski, Nelson Manrique, David Rivera y Juan Carlos Valdivia.

6 *El Comercio*, 22 de mayo del 2008.

sistemas tributarios, el tamaño de la economía y el acceso a los recursos naturales, entre otros, con la perspectiva de mostrar sus efectos sobre el bienestar social posterior a las reformas. El trabajo destaca las diferencias observadas al comparar las industrias que fueron privatizadas con las que no lo fueron, en el marco de la relación entre las empresas reguladas y los organismos reguladores.

El autor concluye afirmando que, a pesar de las críticas, las privatizaciones y concesiones han tenido un impacto positivo en mejorar la calidad y la cobertura de los servicios públicos. Córdova argumenta que la evidencia disponible sobre las tarifas en el Perú revela que ellas se encuentran en el rango promedio observado en los países comparables de la región. Sin embargo, también indica que los resultados obtenidos son sensibles a los supuestos considerados al momento de realizar la comparación internacional de tarifas. Concluye destacando la necesidad de retomar el proceso de privatizaciones y concesiones, a fin de alcanzar mayores niveles de eficiencia y bienestar.

También pueden destacarse varios estudios que se concentran en el desarrollo de la infraestructura, el acceso a los servicios públicos y su impacto en la reducción de la pobreza. Una referencia valiosa al respecto es la revisión bibliográfica de Parker, Kirkpatrick y Figueira (2007). Los autores observan que la evidencia disponible sobre la relación entre pobreza y regulación es muy limitada, y que los resultados de los estudios realizados son contradictorios. Luego formulan una propuesta de agenda de investigaciones en este campo, que será considerada más adelante.

Utilizando información de un panel de datos sobre hogares peruanos a partir de encuestas realizadas los años 1994, 1997 y 2000, Chong, Hentschel y Saavedra (2004) encuentran que la provisión conjunta de dos o más servicios públicos genera un mayor efecto sobre el bienestar que su provisión separada. Un estudio de Chacaltana (2006) también observa que las familias pobres logran salir en forma sostenida de la pobreza mediante la acumulación y utilización de activos productivos. Por su parte, Fay y Morrison (2007) presentan los resultados de un estudio de mayor extensión y envergadura sobre los problemas vinculados al desarrollo de la infraestructura en América Latina y el Caribe. Encuentran que los países de la región han reducido la inversión en infraestructura, la cual representaba más de 3% del PBI en el año 1988 y actualmente no llega a 2%.

Los autores observan que debido a las crisis económicas recurrentes, los gobiernos optaron por contraer la inversión pública, una medida de

corto plazo pero con mayor viabilidad política que la reducción de los componentes corrientes del gasto. Al respecto, presentan evidencia de una elevada correlación entre el déficit primario, como porcentaje del PBI, y la inversión pública en infraestructura. El estudio destaca un aspecto central del contexto en el cual ha tenido lugar este proceso, caracterizado como «un cambio radical en el paradigma de la infraestructura, que llevó al convencimiento de que el sector privado debía ocupar un lugar fundamental en el financiamiento y prestación de los servicios, mientras que el Estado se limitaría fundamentalmente a la regulación» (Fay y Morrison 2007: 5).

Fay y Morrison sostienen que la inversión pública en infraestructura debería duplicarse o triplicarse durante los próximos años y, al mismo tiempo, advierten que ha disminuido el interés de los inversionistas privados por proyectos de infraestructura en «los mercados emergentes», en un contexto afectado por una opinión pública mayoritariamente opuesta a las privatizaciones. Concluyen afirmando que el Estado «debe ocupar un lugar central en la prestación de servicios de infraestructura. La participación privada no reduce la necesidad de intervención pública [...]. Debe encargarse también de establecer objetivos de distribución y velar por la disponibilidad de recursos y políticas para ofrecer acceso a los pobres (2007: 2)».

Finalmente, el estudio de Peltier-Thiberge (2006) examina el acceso a los servicios de infraestructura rural en el Perú. El autor encuentra que el acceso a estos servicios es bastante menor que el observado en países con un nivel de desarrollo similar. También observa, en consistencia con los resultados de Chong, Hentschel y Saavedra (2004), que la falta de una estrategia conjunta entre sectores ha reducido la efectividad de los esfuerzos de promoción del desarrollo rural. Como se explica más adelante, Stern y Townsend (2007) llegan a una conclusión similar para el caso específico de las telecomunicaciones rurales. Estos resultados sugieren que las barreras de acceso a los servicios por parte de la población más pobre no se limitan a aspectos económicos, demográficos o tecnológicos, sino que también expresan restricciones propias del subdesarrollo político e institucional de los países (Távora 2006b).

1.2. TELECOMUNICACIONES

Desde la privatización de las empresas estatales hasta la fecha, la industria de las telecomunicaciones ha registrado un notable desarrollo, el cual se

aprecia al observar la evolución de los principales indicadores de acceso y cobertura de los servicios. El impacto de la privatización y de las reformas sectoriales en el bienestar de los usuarios ha sido un tema recurrente que ha atraído el interés de los investigadores desde la década pasada. Más recientemente, Chong, Galdo y Torero (2005) presentan nueva evidencia sobre un aspecto de la privatización que había pasado desapercibido. En efecto, los autores toman como referencia lo que denominan «un cuasi experimento natural», derivado de una obligación establecida en el contrato de concesión de las telecomunicaciones en el Perú, el año 1994: la empresa concesionaria quedó obligada a instalar y operar teléfonos públicos en 1.526 centros poblados rurales, distribuidos en todo el territorio. Utilizando la información generada por una encuesta aplicada a una muestra representativa de estos centros poblados, los autores encuentran una correlación positiva entre distintos indicadores de acceso al servicio y el ingreso de los hogares. Los resultados revelan que esta correlación es significativa no solo para los ingresos agrícolas sino también para los no agrícolas, lo cual es independiente de las distintas medidas del ingreso utilizadas.

No obstante el notable impacto de las reformas en el desarrollo de las telecomunicaciones, la evidencia disponible revela que el Perú aún se encuentra comparativamente rezagado en la expansión y cobertura de sus redes en relación con otros países de la región. Vaccaro (2007) identifica los principales factores que explican las diferencias en el grado de penetración de la telefonía fija en 12 países de América Latina. La base de datos utilizada en el análisis econométrico realizado cubre el período 1990-2003. Sus resultados revelan que el peso relativo de la población rural, la baja densidad poblacional, el nivel de educación, así como la desigualdad de ingresos, entre otras variables, explican al 99% de significancia la penetración de la telefonía fija en estos países.⁷

La interpretación de estos resultados en el contexto nacional es que la dispersión demográfica y las barreras geográficas que caracterizan a la sierra peruana elevan los costos unitarios de expansión de las redes de telefonía. Asimismo, un mayor nivel de educación parece tener un impacto positivo en el desarrollo de redes de contactos familiares y comerciales, lo cual eleva la demanda de información y comunicación. En un estudio sobre el uso de la telefonía móvil en sectores de bajos ingresos, Barrantes

7 Los países considerados en el estudio son Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, México, Nicaragua, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela.

(2007a) también encuentra que los usuarios de este servicio son generalmente más jóvenes y educados que los no usuarios y, además, acceden a Internet con mayor frecuencia.

Al mismo tiempo, y contra lo que podría esperarse, Vaccaro (2007) encuentra que a mayores niveles de desigualdad, medidos por el coeficiente de Gini, mayor es la penetración de la telefonía fija. En contraste, el estudio de Estache, Manacorda y Valletti (2002), que utiliza como variable endógena el número per cápita de puertos de Internet para una muestra similar de países de América Latina, encuentra una correlación negativa con la desigualdad, usando también el coeficiente de Gini.

Vaccaro explica este resultado sugiriendo la existencia de una relación de causalidad en sentido inverso al que se destaca convencionalmente; es decir, examinando el impacto que la expansión de las redes de telefonía puede tener en el nivel de equidad. Sorj y Guedes (2004) sostienen, al respecto, que «aún cuando buena parte de la literatura sobre inclusión digital, especialmente los reportes generados por las agencias internacionales, destacan el potencial de las TIC en la reducción de la pobreza y la desigualdad, la dinámica social es exactamente la opuesta: la introducción de nuevas TIC eleva la exclusión social y la desigualdad» (2004: 3).

El argumento de estos autores es que los sectores con mayores ingresos son frecuentemente los primeros en acceder a las nuevas tecnologías y servicios, de manera que logran una ventaja competitiva frente a los sectores más pobres y excluidos, con lo cual las brechas se acrecientan. En la medida en que las tecnologías de la información y comunicaciones (TIC) acentúen las diferencias en productividades entre diferentes grupos sociales, el impacto de una expansión de las redes de telecomunicaciones puede ser, en efecto, una mayor desigualdad.

Al respecto, pueden destacarse las publicaciones de Barrantes sobre pobreza digital (2005, 2007b), entendida como la carencia de bienes y servicios basados en las TIC. En términos metodológicos, el enfoque es similar al de las necesidades básicas insatisfechas. Barrantes toma como referencia distintos umbrales que se definen en términos de una canasta mínima de bienes y servicios asociados a las TIC. Se trata de bienes y servicios multidimensionales caracterizados por tres atributos básicos: conectividad, comunicación e información. En la definición de este concepto se toman en cuenta no solo las restricciones económicas que limitan el acceso a estos bienes y servicios sino también la carencia de habilidades, lo cual

también puede atribuirse a factores ajenos a la pobreza económica (como es el caso de las diferencias en edades o «brechas generacionales»).

Barrantes distingue cuatro niveles en la escala de pobreza y riqueza digital. El primer nivel corresponde a los «extremadamente pobres»; es decir, aquellos que carecen de acceso a medios digitales y son receptores pasivos de información y contenidos (radio y TV). El segundo nivel son los «pobres», quienes cuentan, además, con acceso a comunicación de voz (telefonía fija o móvil). Luego siguen, en un tercer nivel, los «conectados»; es decir, aquellos que tienen acceso a Internet en cabinas públicas o telecentros, pero lo utilizan de manera pasiva, solo para comunicarse y frecuentemente como sustituto de los medios tradicionales. Por último, la cuarta categoría corresponde a la de «ricos digitales»; es decir, aquellos que tienen recursos económicos para acceder a todos los servicios desde sus hogares u oficinas, y también conocimientos suficientes para utilizar activamente Internet en diversas transacciones, aprovechando las diversas aplicaciones disponibles.

La autora sostiene que el concepto de pobreza digital es superior en varios aspectos y tiene mayor utilidad que el concepto de brecha digital. Afirma que esta última noción tiene un significado elusivo, debido a que «siempre existirán diferencias relativas, debido a las diferencias culturales y también en los niveles de ingresos, así como a las mejoras tecnológicas en los servicios de telecomunicaciones» (2007b: 2). Además, las políticas dirigidas a reducir la brecha digital tienen la limitación de que su meta se mueve constantemente y, por tanto, puede ocurrir que la brecha nunca se cierre (2007b: 9).

Tomando como base la información generada por la Encuesta Nacional de Hogares (ENAH) para el año 2003, Barrantes encuentra que «si bien existe una fuerte relación entre la pobreza económica y la pobreza digital, la correspondencia no es exacta. Entre los hogares que se encuentran en pobreza digital extrema, más de 40% no son económicamente pobres, y entre aquellos que no tienen acceso a Internet por ningún medio (pobreza digital) predominan los hogares no pobres en términos económicos (83%)». Concluye afirmando que «la pobreza digital no es un fenómeno restringido a las personas económicamente pobres» (2007b: 12-13).

La última sección del trabajo presenta los resultados de un ejercicio econométrico dirigido a identificar los factores que explican la probabilidad de que los hogares se clasifiquen en uno u otro grupo, en la escala de pobreza digital. Barrantes encuentra que las probabilidades de progreso en

esta escala son mayores a medida que los ingresos familiares aumentan, y también si las personas se encuentran empleadas en el sector servicios. Asimismo, observa que «la pobreza digital es más probable cuanto mayor edad tienen los miembros del hogar, cuanto menor educación tiene el jefe del hogar, y cuanto mayor es la proporción de varones» (2007b: 19).

Como la propia autora señala, las estimaciones realizadas enfrentan dos tipos de limitaciones. La primera se deriva del hecho de que la información generada por la ENAHO se refiere a hogares, mientras que el concepto de pobreza digital propuesto se aplica a individuos. La segunda limitación consiste en que «la ENAHO sólo nos permite analizar el acceso a las TIC, mientras que el marco conceptual comprende el uso de las TIC o las funcionalidades logradas por los individuos» (2007b: 9).

La lectura del estudio sugiere algunos temas centrales de discusión. Uno de ellos se deriva del énfasis atribuido a la distinción entre brecha digital y pobreza digital. Barrantes sugiere que el concepto de brecha digital es más difícil de utilizar debido al constante cambio tecnológico, y a que «siempre existirán diferencias relativas» en el grado de apropiación y utilización de las TIC por los distintos grupos sociales. Por tal motivo, observa que las políticas públicas dirigidas a cerrar la brecha digital apuntan, en realidad, a una meta móvil (la cual sería imposible de alcanzar).

Al respecto, es posible advertir que la definición de una escala de pobreza digital a partir de umbrales y canastas de bienes o servicios basados en TIC también es sensible al cambio tecnológico. Por ejemplo, la definición de los umbrales no es necesariamente la misma para cada país, y evoluciona a medida que las sociedades se desarrollan y se hacen más complejas. Puesto en otros términos, los umbrales de pobreza digital responden a un conjunto específico de posibilidades económicas y tecnológicas, que solo tienen sentido en un horizonte temporal determinado. En este orden de ideas, puede tener más sentido y utilidad un marco conceptual que integre la comprensión de la pobreza digital con el análisis de la brecha digital, en lugar de un enfoque que oponga ambos conceptos.

En un artículo publicado en el mismo volumen, Barja y Gigler (2005) sostienen que «la línea de pobreza» en el ámbito de las TIC puede definirse como la carencia de capacidades básicas para participar en la sociedad de la información. Afirman al respecto, desde la perspectiva de Sen sobre el desarrollo humano, que el medio y el fin último de esta sociedad es la expansión de las libertades de las personas. También advierten que «no es posible identificar la línea de pobreza bajo un solo criterio. Es necesario

considerar varios criterios al mismo tiempo, a fin de generar un indicador global» (2005: 18).

Así, los autores identifican un conjunto de capacidades interrelacionadas que clasifican en tres categorías básicas:

- a) Activos: físicos (TIC), humanos (salud y educación, esenciales para las TIC), sociales (redes sociales), económicos (usos productivos).
- b) Información: capacidad de intercambiar información, de manera transparente, sobre procesos políticos e institucionales, sobre mecanismos de protección social, tecnología y procesos de gestión de la información, a fin de mejorar la producción y comercialización, así como la distribución del ingreso, y sus resultados.
- c) Comunicación: capacidad de analizar e intercambiar ideas; por ejemplo, sobre procesos políticos, diseños organizativos e institucionales, control y evaluación de la transparencia, mecanismos de protección social.

Desde esta perspectiva, puede observarse que si bien el ejercicio de Barrantes (2005, 2007b) ofrece estimaciones útiles sobre la magnitud de la pobreza digital en el Perú, el marco conceptual adoptado deja de lado dimensiones relevantes que pueden enriquecer el análisis.

En términos de políticas públicas, el estudio más completo y exhaustivo sobre los programas de acceso a las telecomunicaciones llevado a cabo en América Latina es, sin duda, el realizado por el equipo dirigido por Stern y Townsend (2007). Este estudio ofrece una evaluación sistemática de los programas, fondos y políticas de acceso universal implementados en la región, y formula recomendaciones de política que, al menos en caso del Perú, no han recibido toda la atención requerida. Entre los principales resultados se destaca el impacto que la expansión de la cobertura ha tenido en el desarrollo económico de los países. Los autores atribuyen este desarrollo a la privatización de la industria y a la promoción de la competencia, particularmente en los mercados de telefonía móvil.

También encuentran que la magnitud de «la brecha de mercado» es menor que la esperada, tanto en el acceso a los servicios de telefonía (fija y móvil) como en el acceso comunitario a Internet. Sin embargo, la brecha de mercado en el acceso a servicios de banda ancha sigue siendo elevada. En términos generales, la mayoría de los países ha logrado avances sustantivos en el desarrollo de las telecomunicaciones como resultado de la implementación de las reformas, pero aún subsiste una «brecha de

acceso» que no puede cerrarse tan fácilmente.⁸ Observan que si bien los programas y los fondos de acceso universal han sido relativamente exitosos, en algunos países, como es el caso del Perú con el Fondo de Inversión en Telecomunicaciones (FITEL), los fondos son subutilizados debido a diversas trabas burocráticas. También señalan que la ausencia de inversiones en el desarrollo de redes troncales (*backbone*) y en la «última milla» constituye un serio obstáculo para alcanzar las metas del servicio universal.

El estudio contiene varias secciones dedicadas al Perú, e incluso examina con detalle experiencias pioneras, las cuales son presentadas como nuevos modelos de acceso universal a las telecomunicaciones en América Latina. Entre las principales recomendaciones de política, los autores empiezan afirmando la necesidad de poner al día y redefinir el acceso universal, estableciendo nuevas metas que respondan a las posibilidades abiertas por el desarrollo tecnológico, incorporando las lecciones aprendidas. También proponen acelerar, simplificar y diversificar la utilización de los fondos de acceso universal. Observan que algunos de los principales obstáculos y barreras que frenan el acceso a los servicios se encuentran fuera de la jurisdicción de los organismos reguladores e, incluso, de las propias autoridades sectoriales. Sostienen al respecto:

Los gobiernos tienden a ser uno de los clientes más grandes por servicios de telefonía, TIC, equipos y aplicaciones. Las tendencias a la implementación de sistemas de gobierno electrónico, pueden involucrar nuevos y grandes requerimientos de conectividad y de desarrollo de redes gubernamentales [...]. Estos proyectos, junto a planes similares de expansión del acceso a TIC y aplicaciones en colegios, centros de salud, etc., sugieren que el despliegue de nuevas redes de alta capacidad hacia diversas localidades, puede financiarse en gran medida o totalmente con recursos públicos (2007: 197-198).

8 La «brecha de mercado» se define como la diferencia entre el nivel de acceso existente y el nivel máximo de expansión que podría lograrse como resultado de la operación eficiente de las fuerzas del mercado; es decir, eliminando las barreras artificiales a la entrada, a la competencia y a la inversión y expansión de las empresas. Una vez que se cierra esta brecha y se alcanza la frontera de eficiencia, queda aún otra brecha, denominada «brecha de acceso», definida como la distancia entre la frontera de eficiencia de mercado y el nivel de cobertura total que corresponde con una situación de servicio universal (todas las familias acceden a los servicios). El postulado central es que los mecanismos de mercado resultan insuficientes para alcanzar el servicio universal, toda vez que existen zonas de difícil acceso y costos elevados de provisión del servicio, así como familias más pobres que no pueden pagar los precios de mercado.

En este orden de ideas, señalan que uno de los factores críticos para alcanzar, o al menos acercarse, a la meta del servicio universal, es un liderazgo comprometido al más alto nivel, que asegure una coordinación efectiva entre los diferentes ministerios involucrados y también entre los distintos niveles de gobierno: nacional, regional y local (2007: xiv).

Távora y Vaccaro (2008) desarrollan este enfoque para el caso específico del Perú y presentan evidencia sobre los límites a la expansión de las telecomunicaciones en entornos caracterizados por la pobreza, el centralismo y la debilidad de las políticas sociales. Un estudio previo sobre la misma problemática, también referido a la experiencia peruana, es el de Bonifaz y Bonifaz (2004). Los autores presentan la experiencia del FITEL, y examinan el marco conceptual adoptado para promover el acceso universal a las telecomunicaciones, la reforma del sector y el proceso de privatización, así como las características más destacadas sobre la implementación de los proyectos de telefonía rural y su impacto en el bienestar.⁹ Prestan especial atención al funcionamiento del mecanismo de subastas competitivas por el mínimo subsidio, destacando sus ventajas en términos de la asignación eficiente de los recursos.

A juicio de los autores, los subsidios fueron estimados «utilizando supuestos sumamente conservadores» (2004: 264), lo cual, al parecer, incluye las proyecciones del tráfico rural. Asimismo, afirman que las tarifas —que se han mantenido invariables, en términos nominales, durante los últimos siete u ocho años— «están reflejando los costos de la provisión de los servicios más un margen razonable de ganancia» (2004: 289).

En términos generales, el trabajo de Bonifaz y Bonifaz constituye un esfuerzo valioso y ofrece una descripción ordenada y detallada de esta experiencia y, por ello, representa un paso importante en nuestra comprensión sobre los resultados que pueden alcanzarse con este tipo de herramientas de política. Al mismo tiempo, es oportuno anotar que las empresas operadoras rurales, al menos desde el año 2003, vienen expresando formalmente su preocupación por el régimen de tarifas e interconexión vigente, el cual hace muy difícil su viabilidad económica. Han argumentado que sus ingresos son comparativamente reducidos en relación con sus elevados costos operativos y los altos cargos de interconexión que

9 El impacto del FITEL ha sido documentado y difundido en diversos medios. Un indicador destacado ha sido la reducción de la distancia promedio a un teléfono público rural, de 56 km a 5,7 km. Véase, por ejemplo, Stephens, Bossio y Ngo (2006).

deben pagar a otras redes. Estos cuestionamientos ponen de relieve la necesidad de profundizar y poner al día el análisis que ofrecen Bonifaz y Bonifaz (2004).

La rápida expansión en la cobertura geográfica de las redes de telefonía móvil puede haber tenido un impacto significativo en la reducción del tráfico de los operadores rurales, al menos en las zonas de despliegue de dichas redes (en toda la costa y en los valles y corredores más poblados del país). Este problema aún no ha sido investigado con la debida profundidad. Por cierto, la expansión de la telefonía móvil también ha tenido un impacto positivo en el bienestar, facilitando el acceso a las telecomunicaciones.

El estudio de Barrantes (2007a), citado anteriormente, se concentra en analizar el uso de la telefonía móvil y en caracterizar a los usuarios (y no usuarios) de este servicio, tomando como referencia la información generada por una encuesta realizada en abril del 2007, en tres ciudades peruanas (Lima, Trujillo y Puno). La encuesta se aplicó exclusivamente a familias de bajos ingresos. Entre los principales resultados, Barrantes encuentra que el número de usuarios es mayor que el de suscriptores, particularmente en zonas con menor acceso a medios de comunicación alternativos. Las personas toman prestados los teléfonos de familiares o amigos, o los alquilan a terceros, debido a lo cual los indicadores convencionales de teledensidad subestiman el acceso al servicio.

Por otro lado, los usuarios prefieren mayoritariamente los planes prepago, en la medida en que les permiten controlar el consumo. Generalmente reciben más llamadas de las que realizan, pero envían más mensajes de texto, aun cuando esta modalidad de comunicación todavía no se encuentra muy difundida. Los no usuarios reportaron como la principal barrera de acceso el costo del servicio; también afirmaron que la telefonía pública ofrece un medio asequible y de calidad aceptable.

En otro estudio difundido por la red Diálogo Regional sobre Sociedad de la Información (DIRSI), Barrantes, Agüero, Galperin y Molinari (2006) estudian las condiciones de acceso a los servicios de telefonía móvil en Argentina, Brasil, Chile, Colombia, México y Perú. Concentran su análisis en los sectores de menores recursos, y hacen explícita su motivación de contribuir al debate sobre los cambios en los marcos regulatorios y en las prácticas comerciales de las empresas, que limitan el acceso a los servicios.

La conclusión principal del trabajo es que «las tarifas actuales y las prácticas de comercialización de los operadores hacen que la telefonía móvil sea, de manera general, un servicio poco asequible para la mayoría de la

población de los países relevados» (2006: 31-32). Los autores destacan la persistencia de «un amplio diferencial de precios» entre la telefonía fija y la móvil, y también entre las modalidades de postpago y prepago en este último servicio, lo cual «implica que para la gran mayoría de los pobres el acceso a la telefonía representa un costo significativamente mayor que para el resto de la población» (2006: 32).

Los autores estiman el costo de una canasta de servicios móviles (de bajo volumen),¹⁰ y encuentran que representa un porcentaje elevado de los ingresos de las familias pobres. Tomando como referencia los ingresos correspondientes a la línea de pobreza en cada país, observan que el costo de esta canasta «se ubica alrededor del 15% en los mejores casos (Argentina, Chile y Colombia), superando el 35% en el caso de Perú» (2006: 9). También estiman que el costo de esta canasta en el Perú es el más alto de los países considerados en la muestra; «esencialmente duplica el costo de la misma canasta en Argentina medida en dólares corrientes, y más que duplica el costo en Chile medido en dólares PPP» (2006: 18).

Los resultados presentados en esta publicación han sido cuestionados en un informe elaborado por el Organismo Supervisor de la Inversión Privada en Telecomunicaciones (2007). En este informe se sostiene, entre otras cosas, que el costo de la canasta evaluada para el caso del Perú (entre 15 y 16 dólares) es significativamente inferior al reportado por Barrantes et al. (2006), de 29 dólares. También se afirma que la información utilizada en las estimaciones no está actualizada, que los indicadores de ingreso empleados para los diferentes países no son comparables, y que las correcciones por paridad de poder de compra, utilizadas en la estimación, adolecen de diversas limitaciones. Por último, el informe advierte sobre algunas omisiones en el análisis que ponen en duda la utilidad del trabajo realizado, particularmente la referida a las diferencias en los costos de despliegue de las redes entre los diferentes países.

Por otra parte, pueden destacarse las investigaciones realizadas en el Organismo Supervisor de la Inversión Privada en Telecomunicaciones (OSIPTEL), tanto por su personal de planta como por investigadores y consultores externos al organismo. Los documentos de trabajo no han sido publicados en forma impresa, pero se encuentran disponibles accediendo al portal de esta entidad. El contenido de las investigaciones naturalmente

10 La canasta incluye 25 llamadas salientes (de corta duración) y 30 mensajes de texto (SMS) por mes.

responde a la agenda de temas prioritarios definida por el propio organismo regulador. Se trata de una agenda sensible a las distintas señales y tensiones del entorno en que opera esta entidad, que demandan respuestas en plazos relativamente cortos (por ejemplo, el proceso de negociaciones dirigido a reducir la renta básica y las tarifas en telefonía fija), pero también expresa una visión compartida sobre el desarrollo del sector, que han ido elaborando los profesionales y especialistas durante los últimos años.

En el marco regulatorio vigente en el Perú, algunos servicios están sujetos al régimen tarifario supervisado (bajo el cual las empresas establecen libremente sus tarifas, sin restricción alguna, reportando la información al regulador) y otros servicios están sujetos al régimen tarifario regulado. En este último caso, aplicable a los servicios de telefonía fija, las empresas tienen libertad para ofrecer distintos planes de consumo con diferentes tarifas, siempre que su promedio ponderado no exceda la tarifa tope establecida para cada canasta de servicios por el organismo regulador.

La tarifa tope se determina de acuerdo con una fórmula, establecida en los contratos de concesión, que establece reajustes en el promedio ponderado de la tarifa vigente, de acuerdo con el Índice de Precios al Consumidor de Lima Metropolitana y un factor de productividad que se determina cada tres años. Este esquema de precios o tarifas tope genera incentivos de alto poder para que las empresas eleven su eficiencia y reduzcan costos. Dado que la trayectoria de la tarifa tope promedio está determinada para el período de tres años, la empresa regulada puede elevar sus ganancias si su productividad aumenta en una magnitud superior al factor de productividad fijado por el organismo regulador para dicho período. Estos aumentos en la productividad benefician en última instancia a los usuarios, mediante reducciones en el valor real de las tarifas.¹¹

Uno de los principales problemas de este esquema de precios o tarifas tope es que no genera incentivos a la expansión de la cobertura de las redes. En contextos de dispersión demográfica en zonas de difícil acceso por las barreras geográficas, como el que caracteriza al Perú, los costos unitarios de la expansión de las redes son generalmente crecientes, como

11 El primer factor se fijó en 6,01% anual, y tuvo vigencia entre setiembre del 2001 y agosto del 2004. Luego se estableció un nuevo valor para este factor, de 10% anual, el cual se aplicó a los ajustes durante el período setiembre del 2004-agosto del 2007. El último valor fijado para dicho factor fue de 6,42%, y tendrá vigencia durante el período setiembre del 2007-agosto del 2010.

sucede en la telefonía fija. Una reducción progresiva de las tarifas aminora el nivel de la cobertura potencial que puede alcanzarse. Puesto en otros términos, no es rentable expandir las redes hacia zonas de menor tráfico y que involucran costos crecientes con un esquema regulatorio que reduce progresivamente las tarifas reales.

Un segundo problema es que este esquema de precios tope no tiene la flexibilidad necesaria para inducir a la empresa a cobrar menores rentas (el componente fijo de la tarifa) en las zonas de mayor densidad (y menores costos unitarios) y, viceversa, rentas más altas en zonas de menor densidad. En términos generales, la estructura de tarifas determinada por los distintos planes de consumo que se ofrecen a los usuarios no asegura la maximización del bienestar en consistencia con los principios de eficiencia económica y eficiencia distributiva. Un estudio de Torres (2006) identifica, como un factor adicional, la competencia en los segmentos corporativos del mercado de telefonía fija, identificada en la literatura con los procesos de «descreme» del mercado.

Gallardo, Quiso y Martínez (2006) examinan al detalle el problema de los incentivos a la expansión de la cobertura, elaborando un marco conceptual que toma como punto de partida la solución de precios óptimos de Ramsey-Boiteaux, e incorpora el criterio de eficiencia distributiva del modelo de Feldstein. Los autores proceden luego a diseñar una modificación en el esquema de precios tope vigente en el Perú. La propuesta constituye, en realidad, una variante o extensión del esquema convencional de precios tope, en la dirección de generar incentivos para la expansión de la cobertura, induciendo a las empresas a ofrecer planes de consumo con rentas más reducidas. El estudio realizado revela un esfuerzo original y creativo para adaptar el esquema regulatorio a las peculiaridades que caracterizan la realidad peruana; en particular, la dispersión demográfica, las barreras geográficas y las marcadas desigualdades en la distribución de los ingresos.

Independientemente del problema de la cobertura, una implementación inadecuada del esquema de precios tope puede incentivar a la empresa a realizar ventas atadas de servicios adicionales (por ejemplo, correo de voz, llamada en espera, conferencia tripartita, etcétera) de una manera que diluye el impacto del ajuste de las tarifas en el bienestar de los consumidores. Martínez (2006) desarrolla un modelo de escrutinio monopolístico para examinar este problema, y demuestra que bajo ciertas condiciones, la empresa monopólica sujeta a un esquema de regulación

por precios tope tiene incentivos para proveer estos servicios, aun cuando ellos no reporten utilidad a subconjuntos de usuarios. El autor muestra que la empresa busca así reducir las tarifas implícitas sujetas a la regulación por precios tope, evitando reducciones equivalentes en las tarifas finales que efectivamente pagan los usuarios, lo cual tiene un impacto negativo en el bienestar.

Florián y Orezza (2006) analizaron un problema similar en la implementación de los ajustes tarifarios bajo el esquema de tarifas tope. Observaron que dadas las reglas de juego adoptadas, en la práctica la empresa podía utilizar diferentes instrumentos para aplicar estos ajustes, incluida la reducción en las rentas mensuales, en las tarifas por unidad de tiempo de llamada, en los cargos por establecimiento de llamada, pero también mediante incrementos en los minutos libres incluidos en cada plan, cambios en las zonas horarias y la introducción de nuevos planes de consumo. Los autores simulan el impacto de la utilización de estos distintos instrumentos, y encuentran que el efecto en el bienestar de los usuarios es mayor cuando se reducen las rentas mensuales que cuando se aumentan los minutos libres y se reducen los cargos por establecimiento de llamada en magnitudes equivalentes.

El estudio de López (2006) pone también en evidencia la importancia de la renta mensual en el acceso al servicio de telefonía fija. El autor elabora un modelo que permite analizar el rol que desempeñan tanto el nivel de ingresos familiares como la incertidumbre de dichos ingresos en la demanda de acceso y de uso. Demuestra que cuanto mayor es la incertidumbre en los ingresos de los hogares, mayor es el nivel de ingreso mínimo requerido para acceder a este servicio.

Martinelli y Miravete (2006), por su parte, estudian el proceso de selección de planes de consumo y el nivel de uso del servicio por parte de los usuarios, en entornos caracterizados también por la incertidumbre. Los autores proponen un modelo de elección racional de los planes de consumo, que les permite analizar la incidencia del uso esperado y de la incertidumbre en la elección del plan, dado el intervalo de tiempo que existe entre dicha elección y las decisiones de uso efectivo del servicio. También revisan la literatura que intenta explicar los errores persistentes en la elección, así como los problemas de aprendizaje y de autocontrol en el consumo.

Todos estos trabajos han servido como sustento de decisiones adoptadas por el organismo regulador, particularmente en lo que se refiere a mejorar la implementación del mecanismo de ajuste de

tarifas de telefonía fija, bajo el esquema de precios tope. Además, debe mencionarse el estudio de Bernstein, Hernández, Rodríguez y Ros (2006), que se concentra en la estimación del factor de productividad para el período 2004-2007, a partir de la valoración de los incrementos en la productividad de Telefónica del Perú. Como se indica en la primera página del artículo, los autores se desempeñaron como consultores contratados por esta empresa. Su estudio arrojó como resultado un factor de 4,06%, mientras que la magnitud de dicho factor que fue finalmente aprobada por el regulador fue de 10%.

Barrantes y Pérez (2008), por su parte, realizan un ejercicio de medición de las percepciones sobre «el entorno regulatorio de telecomunicaciones» (ERT), para lo cual aplicaron una encuesta. Los resultados muestran que «la calidad del ERT en el Perú para telefonía fija y móvil se mantiene en valores muy cercanos al umbral entre eficaz e ineficaz». Tomando como base estas percepciones, las autoras sostienen que «los resultados más alentadores se presentan en la percepción de la regulación de la entrada al mercado»; también afirman que «se requieren mejoras en la regulación de prácticas anticompetitivas, ya que esta dimensión ha sido clasificada como ineficaz» (2008: 1).

Las autoras incluyen también los resultados de una evaluación previa del ERT, realizada el año 2005, que cubre distintos períodos de análisis entre el año 1994 y el año 2004, pero tomando esta vez como base sus propias percepciones. Admiten que «[l]a aplicación de la metodología en ese entonces no fue estricta, ya que se consideró únicamente la evaluación subjetiva de las autoras» (2008: 26). También observan que «los resultados no son comparables, en la medida en que los primeros responden a la percepción de las autoras, cuya experiencia proviene de la academia y del sector público, mientras que los últimos resultados resumen la percepción de actores de diversa experiencia» (2008: 34).

Por último, reconocen que los resultados de la encuesta podrían estar sesgados, debido a que los encuestados expresaron su percepción sobre el ERT poco después de registrado el sismo de agosto del 2007, que provocó el colapso temporal de las redes de telefonía y dio lugar a una intensa controversia sobre la capacidad del organismo regulador y de las autoridades sectoriales con respecto a la supervisión de la calidad del servicio.¹²

12 Es oportuno anotar que Roxana Barrantes integró el Consejo Directivo del OSIPTEL durante uno de los períodos evaluados.

Finalmente, pueden destacarse los trabajos de Fernández-Baca y Wakeham (2005) y de Pallette Fossa (2006) sobre controversias referidas a las condiciones de competencia y a las relaciones contractuales en el mercado de servicios de radiodifusión de televisión por cable. Pallette se pregunta si tiene sentido obligar a las empresas de televisión por cable a transmitir los contenidos de los canales de TV de señal abierta, y si estas mismas empresas pueden ignorar las restricciones derivadas de contratos de exclusividad suscritos con proveedores de contenidos.

El trabajo incluye un breve análisis de la legislación comparada, presenta las normas vigentes en el Perú y los proyectos de ley elaborados sobre la materia. El autor concluye afirmando, entre otras cosas, que «las empresas de radiodifusión por cable no ostentan el derecho a tomar libremente las programaciones del aire de las televisoras de señal abierta». También sostiene que «la relación entre los radiodifusores por cable y los de señal abierta, deben regirse [sic] por la libertad contractual, que consiste tanto en la libertad de celebrar contratos, como en la libertad de negarse a celebrarlos» (2006: 253). Desde esta perspectiva, las empresas de TV por cable no deberían estar obligadas a transmitir ni siquiera las señales de la TV pública.

Es evidente, sin embargo, como se aprecia en la legislación comparada que el propio autor expone, que la regulación en el ámbito de los medios de comunicación responde también a otro tipo de consideraciones. En las sociedades democráticas existen principios y derechos constitucionales como la libertad de expresión y el derecho a la información, que son tan o más importantes que la libertad contractual y que no pueden subordinarse al cálculo económico. La TV no es solo entretenimiento y publicidad sino también un medio fundamental de información y comunicación, que, además, utiliza un bien público como es el espectro radioeléctrico.

Por su parte, Fernández-Baca y Wakeham (2005) examinan una controversia entre dos empresas de TV por cable, derivada de la suscripción de contratos de exclusividad entre una de ellas y otras dos empresas proveedoras de contenidos. El cuerpo colegiado ordinario (CCO) designado por el OSIPTEL para resolver esta controversia llegó a la conclusión de que la suscripción de dichos contratos de exclusividad constituía una práctica restrictiva de la libre competencia, elevaba las barreras de acceso al mercado de TV por cable y generaba efectos negativos en los consumidores. En consecuencia, ordenó a la empresa denunciada el cese de estas prácticas ilícitas. En relación con el argumento de la libertad contractual,

referido anteriormente, el CCO afirma que «en la mayor parte del mundo, incluyendo al Perú, las leyes señalan expresamente que esta libertad contractual no es ilimitada, puesto que hay que tomar en cuenta los efectos nocivos que puede haber sobre terceros» (2005: 206).

Uno de los aspectos destacados de este caso es que el CCO no llegó a una posición unánime, de manera que aprobó una resolución por mayoría, suscrita por tres de sus miembros. Los otros dos miembros expresaron su voto en discordia. La riqueza del trabajo se encuentra, precisamente, en la exposición detallada de los argumentos que sustentan ambas posiciones.

1.3. ENERGÍA

Luego de doce años de iniciada la reforma del sector eléctrico, Dammert, Gallardo y García (2005) realizan una evaluación de la reforma de este sector implementada en la década de 1990, identificando los avances y el impacto, así como los problemas por resolver. El análisis básicamente se centra en el período 1994-2004.

Los autores realizan una breve descripción de las características y necesidades económicas y tecnológicas del proceso de provisión de electricidad, estableciendo las funciones de los diferentes agentes, las transacciones factibles, los mecanismos de operación del sistema y los mecanismos de formación de precios, sean estos de competencia o fijación administrativa. También examinan las diversas maneras de organizar el mercado eléctrico.

Luego de una revisión de las reformas efectuadas en el diseño del mercado, que afectaron su organización y funcionamiento, se presenta una evaluación de dichas reformas. Entre los resultados destacan el incremento de la oferta y de la cobertura, menores pérdidas de energía, mayor productividad y calidad, así como también algunos problemas y dificultades en el ámbito de la contratación en la distribución y la inversión en capacidad. El estudio incluye un acápite con la agenda pendiente en el sector.

Con la finalidad de analizar el impacto de la inversión en infraestructura eléctrica sobre el crecimiento económico, Vásquez (2004) evalúa si la expansión de la infraestructura básica que requiere el país generará condiciones efectivas para el crecimiento. El período de análisis va desde 1940 hasta el 2000, para el cual se estima un modelo de crecimiento

endógeno mediante el uso de series de tiempo no estacionarias. El autor encuentra un vector de cointegración (relación de largo plazo) entre la infraestructura eléctrica y el PBI.

La tesis de Vásquez (2004) encuentra evidencia de que la elasticidad-producto de largo plazo de la infraestructura eléctrica per cápita es de 0,138. Luego, el autor plantea que existe una brecha de inversión de cerca de 4.463 millones de dólares. El canal de transmisión de los efectos agregados provocados por incrementos en los niveles de infraestructura eléctrica sobre la tasa de crecimiento sería principalmente por oferta. El autor estima que un incremento inicial de 10% en la infraestructura eléctrica puede provocar una respuesta en la tasa de crecimiento de alrededor de 0,25% durante los dos primeros años, y que este efecto se diluye en forma gradual aproximadamente en siete años.

En lo que se refiere a la calidad de la electricidad, Dammert, Gallardo y Quiso (2005) analizan la regulación de la calidad en el servicio eléctrico peruano, puesto que bajo un esquema regulatorio por incentivos, las empresas operadoras podrían verse inducidas a proveer baja calidad en sus servicios.

Los autores concluyen que luego de las reformas se aprecia un proceso de supervisión poco satisfactorio con respecto a la regulación de la calidad. Esto se explica por la falta de estadísticas confiables, la inexistencia de indicadores y el mal diseño de esquemas de sanción y disuasión, entre otros. Se relata luego que sobre la base de estas conclusiones se decidió implementar una serie de mejoras en la supervisión de la calidad del servicio eléctrico, cuyos primeros resultados serían alentadores.

Siguiendo con el tema de la supervisión de la calidad del servicio eléctrico, Murillo (2007) analiza la eficacia fiscalizadora del organismo regulador en el servicio de alumbrado público para el período 2002-2006. La metodología usada para la estimación del modelo econométrico es la de panel de datos de efectos fijos (8 períodos con 14 empresas que atienden con el alumbrado en todo el Perú). Las estimaciones del modelo tienen como propósito cuantificar la relación de causalidad de las decisiones de fiscalización respecto de la calidad del alumbrado.

El autor señala que la aplicación de la norma de fiscalización de la calidad del alumbrado que entró en vigencia a partir del 2004 contribuyó a la reducción de las deficiencias típicas del alumbrado público a nivel nacional de 11,8% en el año 2002 a 2,0% para el segundo semestre del 2006.

En lo que se refiere a la inversión en generación eléctrica, Dammert, García y Pérez-Reyes (2006) analizan las razones por las que existe poca inversión reciente en centrales hidroeléctricas, a pesar del gran potencial que existe en el Perú a este respecto, principalmente en la cuenca del Atlántico. Los autores concluyen que los problemas de falta de desarrollo hidroeléctrico se relacionan con los elevados costos de transacción asociados a la etapa preconstructiva, en especial la incertidumbre relacionada con la definición y vigencia de derechos de propiedad sobre el agua turbinable, así como problemas vinculados a la gestión y a los procedimientos ante los gobiernos locales.

En relación con la operación eficiente del sistema eléctrico peruano, Cruz y Mori (2007) analizan la optimalidad del parque generador peruano, ya que en el caso de no tener un parque generador óptimo se estarían sosteniendo artificialmente tarifas elevadas o riesgos de racionamiento de energía. El modelo utilizado es de dos etapas, y considera tanto la incertidumbre asociada a la falta de disponibilidad de las centrales como aquella derivada de la aleatoriedad hidrológica. En ambos casos, se consideran los criterios financieros en las decisiones de inversión. Los autores adoptan algunas simplificaciones, asumiendo un modelo uninodal (barra Santa Rosa) y uniembalse (lago Junín). El horizonte de análisis del trabajo comprende dos períodos: el primero, de 1996 al 2004, y el segundo, del 2004 al 2010. Concluyen que el parque generador está convergiendo al esperado en el largo plazo (modelado), por lo que las políticas no deberían aumentar las barreras para la instalación de centrales hidroeléctricas ni a gas natural.

Con la finalidad de revisar las principales características institucionales de la regulación de los servicios públicos relacionados con la energía y determinar cuáles son sus principales debilidades, Gallardo y Pérez-Reyes (2004) describen las principales características conceptuales del diseño regulatorio (fortalecimiento institucional), la descentralización de las actividades y la desconcentración de las funciones de las dependencias estatales. Los autores explican los principales problemas del marco regulatorio actual: la inestabilidad de la dependencia funcional y presupuestal de los organismos reguladores, el impulso reciente de los mecanismos de transparencia organizacional y la normativa sobre descentralización promulgada en los últimos años.

Los autores concluyen destacando la importancia de mejorar la dotación institucional de la regulación, para lo cual es preciso fortalecer

la autonomía del organismo regulador. Esto requiere, a su vez, establecer un proceso de designación de los directores basado en los méritos de los postulantes, y también la afirmación de la autonomía presupuestal y administrativa de estos organismos, tal como la tienen el Banco Central de Reserva del Perú y la Superintendencia de Banca y Seguros.

Con la finalidad de comprender el comportamiento de la inversión en el sector eléctrico, un sector de elevada concentración industrial, Gallardo, García y Pérez-Reyes (2005) analizaron la problemática de la inversión en el sector eléctrico peruano, especialmente en la actividad de generación, aunque también estudiaron brevemente la transmisión. A partir de desarrollos recientes en la literatura económica sobre el comportamiento de la inversión, a nivel desagregado, se plantean las dificultades para explicar y predecir las decisiones de inversión de los agentes en un contexto en el que existen incertidumbre, costos hundidos y decisiones irreversibles, como la inversión en el sector eléctrico peruano.

En este contexto, se argumenta que las señales de precios de energía y potencia del esquema marginalista pueden ser insuficientes para asegurar niveles adecuados de inversión que mantengan la confiabilidad del suministro. En este orden de ideas, se advierte que, progresivamente, puede surgir una brecha entre la inversión eficiente requerida y esperada de acuerdo con el esquema de regulación y la inversión efectivamente realizada. Esta diferencia puede conducir a una creciente necesidad de efectuar innovaciones en el marco regulatorio, a la utilización de mecanismos específicos de atracción de inversiones y a un mayor grado de participación del Estado en la actividad de generación de electricidad.

Con la finalidad de explorar los aspectos institucionales relacionados con la inversión en generación de electricidad, Gallardo, García y Távora (2005) plantean que los problemas para fomentar inversiones eficientes y adecuadas se manifiestan de diferentes formas, tanto en los potenciales problemas de suministro de una demanda creciente, proyectada para los próximos años, como en las dificultades para contratar por parte de las empresas distribuidoras, problemas que se vienen experimentando desde el año 2003, en un contexto de precios *spot* muy altos.

Las simulaciones realizadas como parte de este estudio muestran una alta sensibilidad de la participación del gas natural en el parque generador a cambios en factores de oferta como el precio de los combustibles y el costo de los activos de generación, así como a modificaciones en el costo del capital y su interacción con estos factores de oferta. Uno de los

problemas centrales en el diseño del mercado eléctrico peruano reside en la debilidad de la inversión en generación, que contrasta con el crecimiento de la demanda durante los últimos años.

En línea con los anteriores estudios, y considerando que en la actividad de generación eléctrica se agotan rápidamente las economías de escala, razón por la cual la competencia en el mercado es posible, Dammert, García y Quiso (2005), asumiendo ciertas formas funcionales, analizan el comportamiento de la inversión en generación eléctrica en los casos de un monopolio desregulado, un planificador social y un monopolio regulado por medio de técnicas de programación dinámica.

Los autores encuentran que el desempeño del monopolio desregulado implicaría menores niveles de inversión respecto a los que se obtendrían si fuera un planificador el que decidiera la producción y las inversiones, ya que se postergarían inversiones ejerciendo su poder de mercado, con lo que se afectarían los precios basados en proyecciones de los costos marginales. Por ello, una medida como la reducción del período de proyección utilizado en el cálculo de las tarifas en barra reducirá las variables de control de los generadores. Los autores observan que si se usa una regla de precios basada en costos marginales, las nuevas inversiones en gas natural deberán realizarse paulatinamente conforme se incrementa la demanda.

En lo que se refiere a la aplicación del subsidio al consumo de electricidad establecido a fines del 2001, Gallardo y Bendezú (2005) desarrollan una primera evaluación del mecanismo de subsidio utilizado mediante el Fondo Social de Compensación Eléctrica (FOSE), creado en agosto del 2001, mediante la Ley 27510. Este esquema establece una reducción en la tarifa de electricidad para los hogares con consumos mensuales menores de 100 kWh.

Mediante el empleo de información obtenida de la Encuesta Residencial de Consumo y Usos de Energía (2003), se analiza tanto la focalización como la distribución del FOSE, y se muestran como principales limitaciones metodológicas la disponibilidad de una línea de pobreza propia y la subestimación de los niveles de gasto, entre otras. Los resultados muestran que el umbral fijado estaría subsidiando a un mayor porcentaje de hogares del que se debería. Específicamente, se presentan errores de exclusión e inclusión bastante elevados, siendo estos relativamente menores en áreas rurales. Asimismo, un porcentaje importante del monto total del subsidio se encuentra dirigido a hogares no pobres (57,8%). Finalmente, mediante el empleo de criterios alternativos de elegibilidad, se logran

mejoras en la focalización y distribución del subsidio, aunque no de un modo sustancial.

Por su parte, Miranda (2006) realiza un análisis descriptivo del mercado energético (mercado de hidrocarburos y eléctrico), haciendo hincapié en aquellos servicios sujetos a competencia, en el marco de las reformas de primera y segunda generación implementadas durante los tres últimos lustros. Las principales conclusiones del autor son que los principios y el marco conceptual considerados originalmente para la reforma de primera generación se mantienen vigentes. Asimismo, reconoce la necesidad de un sistema de planificación energética de largo plazo y observa que la competencia entre productos es de baja intensidad y no es equitativa. El autor propone eliminar los subsidios y robustecer la institucionalidad.

Con la finalidad de promover la competencia en el nivel minorista, Oyanguren (2007) analiza la conveniencia de introducir competencia en la comercialización minorista en el mercado de energía eléctrica en el Perú, ya que en el modelo actual, la distribución y la comercialización están fusionadas y representan un segmento monopólico. El autor utiliza una adaptación del modelo de Green (2004), que compara el caso de la comercialización monopólica regulada con el de la comercialización competitiva minorista, aunque ambos difieren en el número de generadores adoptado, y reconoce costos marginales distintos entre generadores. También presenta una metodología para estimar valores más reales en los parámetros utilizados. Las simulaciones arrojan como resultado precios promedio ponderados menores para el caso de la competencia minorista. El autor afirma que el comercializador minorista puede realizar un manejo de la demanda de los clientes finales y disminuir el riesgo, evitando que los precios suban.

Un elemento de importancia en las fijaciones tarifarias es el relacionado con el costo de capital en el segmento de distribución de electricidad. Pérez-Reyes y García (2005) estiman el costo de capital promedio ponderado en el Perú. Los autores encuentran que dicho costo oscila entre 7,98% y 8,24% para las empresas privadas, el cual supera la rentabilidad promedio sobre el capital invertido (ROIC) registrada por el promedio de las distribuidoras. Una explicación de este hecho podría residir en que las empresas han sido más eficientes que la empresa modelo utilizada en el proceso regulatorio de la distribución de electricidad.

Con la finalidad de evaluar el efecto de la gestión privada sobre la eficiencia de las empresas distribuidoras, Pérez-Reyes y Tovar (2008) analizan los determinantes de la eficiencia técnica en esta actividad para el período

de análisis 1996-2006, utilizando datos para 14 empresas distribuidoras. Los autores utilizan el enfoque del análisis envolvente de datos orientado a los insumos (DEA, por sus siglas en inglés) y luego realizan un análisis de segunda etapa mediante un modelo de regresión Tobit para contrastar las posibles diferencias en eficiencia entre las distribuidoras de electricidad privadas y públicas.

Se señala que hay evidencia de que la eficiencia de las empresas analizadas está relacionada directamente con el régimen de propiedad e inversamente con la inversión por cliente. Por ello, los autores plantean que es necesario modificar el entorno institucional de las empresas distribuidoras estatales, para que puedan operar de manera similar a las privadas, con el propósito de alcanzar una mayor eficiencia productiva.

En relación con la integración regional, Pineau (2004) ofrece un breve análisis descriptivo de las posibles consecuencias de la integración andina y del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA) sobre el mercado eléctrico peruano. Observa que este mercado aparentemente presenta un mejor funcionamiento en relación con el pasado, luego de las reformas implantadas, pero advierte que podría verse afectado por los requerimientos de la integración.

El autor señala que con la integración se tendrán presiones para cambiar la regulación del sector eléctrico por un modelo con mayor competencia de corto plazo y menores subsidios para los pequeños consumidores, pero estas reformas no son necesariamente óptimas para nuestro mercado eléctrico, tal y como funciona en la actualidad.

Un tema regulatorio de importancia en la fijación de tarifas de generación-transmisión de electricidad (tarifas en barra) es el relacionado con la estimación de la demanda de electricidad de los próximos cuatro años. Con ese propósito, Bendezú y Gallardo (2004) utilizan una metodología de análisis de series de tiempo para calcular la demanda agregada de electricidad. Con este propósito examinan el uso de modelos econométricos alternativos, los cuales permiten mejorar la eficiencia y la bondad predictiva, así como reducir la discrecionalidad del procedimiento de estimación de la demanda de electricidad con fines regulatorios, que utilizaba un modelo de mínimos cuadrados ordinarios con series no estacionarias. Los autores emplean una especificación lineal y consideran únicamente una serie de demanda que no incluye las denominadas «cargas especiales e incorporadas» en la estimación y proyección econométrica, las cuales se adicionan por fuera del modelo.

En el estudio, utilizando información anual para el período 1970-2001, se estiman tres modelos econométricos: uno de series de tiempo, un modelo de corrección de error y un modelo que desagrega la demanda eléctrica en tres componentes (residencial, minero y el resto de la industria junto con el comercio). Asimismo, se estiman y evalúan tres modelos econométricos utilizando información mensual para el período 1994-2001. Los resultados muestran la importante superioridad de estos modelos alternativos frente a la metodología que desarrollaba en aquel momento el Comité de Operación Económica del Sistema Interconectado Nacional (COES-SEIN), tanto en la calidad de la predicción como en la consistencia estadística.

Por otro lado, Gallardo y Bendezú (2006) estiman y analizan la demanda de electricidad con datos de una encuesta especializada. El estudio permite estimar predicciones para calcular las tarifas reguladas del sector, además de servir de insumo para propuestas de ajustes tarifarios más acordes con las características diferenciadas del consumo de los hogares. Para el efecto, se utiliza el modelamiento de una estructura de precios con un esquema creciente en bloque y la elección de portafolios de artefactos eléctricos, siguiendo las propuestas de Dubin y McFadden (1984).

Los resultados muestran que la sensibilidad de la demanda de los hogares al precio aumenta con la sofisticación del portafolio de aparatos electrodomésticos que eligen. También revelan que los hogares más pobres, que consumen en el tramo tarifario inferior, son los que mayor elasticidad-precio e ingreso tienen, independientemente de su portafolio, por lo que políticas de reducción de precios entre los hogares más pobres elevarían el bienestar. Además, se observa que podría existir cierto comportamiento estratégico por parte de algunas familias, ya que las mayores elasticidades están concentradas alrededor de los 100 kWh.

Un supuesto convencional en el análisis de la demanda del consumidor es que el conjunto presupuestario es lineal en precios. Mamani (2005) realiza una estimación y análisis de la demanda residencial desagregada de electricidad en el departamento de Puno bajo conjuntos presupuestarios no lineales por la fijación de precios en bloque, lo que permite tomar en cuenta no solo el nivel sino también la estructura de precios. Para ello, utiliza un modelo de elección discreta-continua (EDC) bajo un conjunto presupuestario no lineal con tres segmentos y dos quiebres, que se estima con diferentes métodos: máxima verosimilitud, mínimos cuadrados generalizados (modelo de efectos aleatorios o modelo de componentes de

error para una estructura de datos de panel) y variables instrumentales, y se opta por el de máxima verosimilitud. El período de análisis es mensual (24 meses) durante los años 2002-2003, para una muestra de 2.200 hogares.

El autor concluye que la demanda residencial de electricidad en el departamento de Puno puede ser explicada por los siguientes factores: la persistencia en los hábitos de consumo explicada por el consumo rezagado en un período, la tarifa marginal y la estructura de precios de la electricidad, las características sociodemográficas de los hogares, la tenencia de bienes durables y el comportamiento estacional del consumo. La sensibilidad de la demanda residencial de electricidad con respecto a los precios de la electricidad es baja (inelástica -0,052). La demanda de electricidad de Puno presenta estacionalidad durante los meses de enero, febrero, marzo, agosto, octubre y noviembre. El autor concluye que el efecto de la estructura de precios puede ser más influyente que la magnitud misma del precio marginal.

Con el propósito de estudiar la falta de contratos entre generadores y distribuidores, García (2006) analiza la dificultad que presentan algunas empresas distribuidoras para cerrar contratos de suministros con las generadoras, lo que se relaciona con el incremento de precios en el mercado *spot*. Este problema tiene varias aristas. Una de las razones está relacionada con el diseño del mercado eléctrico peruano, el cual si bien intenta proteger a los consumidores de la alta volatilidad de precios, genera la necesidad de realizar un cálculo más bien administrativo de una serie de precios y provoca controversias con los operadores; así, inevitablemente se generan incentivos distintos para la contratación entre generadores y distribuidores.

Una solución adecuada debería incluir una evaluación sobre la magnitud de las fluctuaciones de precios que sería eficiente que asuman los usuarios finales o si sería suficiente el fomento de instrumentos financieros o de otro tipo que permitan un mejor manejo de estos riesgos por los generadores. Además, se requiere incrementar la flexibilidad en las transacciones. Actualmente, los riesgos se cargan principalmente a los generadores para, en última instancia, lograr que el proceso de formación de precios responda en mayor medida a mecanismos de mercado.

Con el propósito de revisar los problemas del diseño del mercado eléctrico a fines del 2005, Camac, Ormeño y Espinoza (2006) analizan brevemente la propuesta de reforma del mercado de generación eléctrica

que tuvo lugar ese mismo año, la cual estuvo dirigida a evitar inversiones inadecuadas en esta actividad asociadas a problemas con el anterior diseño del mercado eléctrico.

Los autores señalan que la propuesta consiste en la introducción de la competencia por el mercado introduciendo la *desafiabilidad* (*contestability*), mediante el mecanismo de subastas. En este orden de ideas, el objetivo consiste en correlacionar las inversiones en generación con las tarifas, ya que las actuales tarifas en barra que fija el regulador generan riesgos para los generadores de energía. El mecanismo estaría basado en las cantidades que no son cubiertas por los contratos en el mediano plazo, las cuales serían subastadas con tres años de anticipación.

La industria de gas natural es un componente importante en la provisión de energía. El desarrollo del proyecto de Camisea, a partir de agosto del 2004, ha permitido que el Perú acceda a esta fuente de energía como una alternativa al petróleo y sus derivados. Ello ha ocurrido justamente en un momento en el que los precios de estos últimos han superado récords históricos.

García y Vásquez (2004) desarrollan uno de los primeros estudios sobre las características y el impacto del proyecto de Camisea. Los autores presentan de forma comprehensiva los aspectos centrales de la industria de gas natural en el Perú. Exponen las principales características del proyecto describiéndolo e identificando sus distintas fases. También explican la naturaleza de las inversiones y de las obras realizadas, y examinan otros aspectos, incluidas las cuestiones tributarias y el canon gasífero, las perspectivas de los mercados para el gas natural, los principales impactos económicos del proyecto y las funciones del Organismo Supervisor de la Inversión en Energía y Minería (OSINERGMIN) que se relacionan con él.

Las principales conclusiones de este documento son que el uso de gas natural tendrá consecuencias positivas en varios aspectos, a nivel industrial, residencial y comercial, en el transporte urbano y principalmente en la generación eléctrica. También destacan los efectos de corto plazo (incremento en el crecimiento en 1% del PBI) y de largo plazo (eliminación del déficit en la balanza de hidrocarburos y cambio en la matriz energética). Dammert y Molinelli (2006) también examinan aspectos centrales del proyecto de Camisea, poniendo en relieve sus principales características. Presentan información sobre la producción, explotación y extracción, transporte, distribución y exportación del gas natural, y explican los aspectos legales, económicos y tarifarios relacionados con la prestación

del servicio de transporte y provisión de gas natural y de líquidos de gas natural.

Los autores concluyen afirmando que la extracción de gas natural y de líquidos en los yacimientos de Camisea traerá consigo en el Perú un cambio en la matriz energética. La reducción de tarifas eléctricas dará lugar a un descenso en los costos por el uso del gas natural, a aumentos en los ingresos fiscales, y tendrá un impacto significativo en el empleo, entre otros efectos destacados.

Asimismo, en relación con el proyecto de Camisea, luego de casi dos años de la entrada en operación, Dammert, García y Vásquez (2006) estiman los efectos económicos a nivel agregado que el proyecto gasífero tendrá en la economía peruana durante los primeros diez años de su operación. Identifican ocho ámbitos en los cuales el proyecto tendrá un impacto positivo: la producción agregada de gas natural, el desempeño del sector eléctrico, el desarrollo de la industria, el consumo de energía en el sector residencial y en el sector transportes, la producción de hidrocarburos líquidos, la balanza comercial de hidrocarburos y el presupuesto del gobierno central y de los gobiernos regionales.

Los autores estiman que el proyecto provocará importantes cambios en los patrones de consumo de los usuarios residenciales, comerciales e industriales. Estos cambios se reflejarían en una modificación de la matriz energética, de tal forma que estiman que la participación del gas natural en el consumo energético se incrementaría de 5% a 25% en los próximos 10 años, mientras que la participación del petróleo se reduciría de 58% a 40%.

Por su parte, D'Souza (2008) plantea que la relación entre crecimiento económico y medio ambiente parece seguir una regla, que luego del importante impacto en el desarrollo económico que significa Camisea, cobra mayor importancia en nuestro país, en la medida en que este proyecto también implica problemas ambientales fundamentales.

El autor utiliza un enfoque basado en la curva ambiental de Kunitz (EKC) y en la evidencia presentada por autores como Grossman y Krueger (1991), quienes postulan que el crecimiento económico tiende a aliviar los problemas de contaminación una vez que el país alcanza un nivel de ingreso per cápita de entre 4.000 y 5.000 dólares, cifra que, según el autor, fue alcanzada en el Perú en el año 2003. Además, se presenta evidencia de la correlación entre el ingreso bruto real y las emisiones de CO₂. Por ello, el autor sugiere que el contexto actual ofrece un fundamento para crear

las herramientas necesarias a fin de establecer un correcto control de la contaminación.

En relación con la evolución creciente de los precios del petróleo y sus efectos económicos, Gallardo y Bendezú (2005) analizan las principales repercusiones de las fluctuaciones de los precios del petróleo en una economía importadora neta de hidrocarburos, como la peruana, e identifican los mecanismos alternativos que pueden emplearse para estabilizar o suavizar los efectos del *shock* de precios. El período de análisis va de 1995 al 2005.

Los efectos se dividen en microeconómicos y macroeconómicos. Los primeros se analizan mediante la función de utilidad indirecta del consumidor, y los segundos, principalmente mediante su impacto sobre los costos para la economía, la inflación, la compra de bienes durables y la inversión, entre otros. Se presentan algunos mecanismos de estabilización de precios. Los autores concluyen afirmando que la atenuación de los efectos perniciosos de la volatilidad de los precios del petróleo requiere la implementación de mecanismos de estabilización en este terreno.

En lo que se refiere a la industria de hidrocarburos, el análisis de su estructura permite distinguir dos grandes segmentos, los cuales, a su vez, involucran un conjunto de actividades: el *upstream*, que comprende las fases de exploración, explotación y transporte, y el *downstream*, que incluye las actividades de refinamiento, almacenamiento, comercialización mayorista, transporte y comercialización minorista.

Con la finalidad de revisar las principales reformas que afectaron esta industria en América Latina, Campodónico (2004) analiza las modificaciones a las leyes de hidrocarburos producidas en ocho países de la región durante los últimos años (Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Ecuador, México, Perú y Venezuela). El autor intenta establecer si las reformas han tenido o no continuidad y si han sufrido modificaciones, ya sea para profundizar los cambios iniciados o para detenerlos. El período de análisis comprende los últimos años de la década de 1990 y llega hasta el año 2003.

El autor señala que en la mayoría de los países estudiados, incluido el Perú, se buscó atraer inversiones privadas mediante incentivos de distintos tipos: técnicos, operativos, en el régimen de propiedad del petróleo, así como en materia tributaria. Antes del período de reformas, las inversiones eran realizadas por las empresas estatales; por ello, el autor evalúa la evolución de la inversión extranjera directa. También se constata la

importancia que aún tienen las empresas estatales de hidrocarburos en buena parte de los países de la región.

Uno de los temas que han concitado mayor discusión en la reforma de la industria de hidrocarburos es el relacionado con la distribución de las rentas petroleras. Al respecto, Campodónico (2005) analiza y compara los mecanismos aplicados y los datos disponibles sobre la recaudación, la distribución y el uso de la renta petrolera durante el período 1998-2003 para Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú.

El autor señala que en Ecuador y Colombia, las rentas petroleras son superiores a los 1.000 millones de dólares anuales; y en Bolivia y Perú, dichos ingresos son bastante menores, fluctuando alrededor de los 200 millones de dólares anuales. En los países estudiados, el autor observa una tendencia hacia la descentralización de la administración de las rentas petroleras, y encuentra que la parte correspondiente al Gobierno central tiende a ser menor.

Existe poca evidencia empírica sobre las elasticidades de demanda de los combustibles en el Perú. En esa línea de trabajo, Vásquez (2005b) estima la demanda agregada de seis combustibles: gasolinas de 84, 90 y 97 octanos, diésel 2, kerosene y gas licuado de petróleo, mediante series de tiempo. Para ello, utiliza la metodología de Pesaran, Shin y Smith (2001), que sugiere utilizar un esquema de Retardos Distribuidos Autorregresivos (ARDL) para evaluar la existencia de relaciones de largo plazo entre las series de ventas de combustibles, precios e ingresos. Luego, se procede a estimar las ecuaciones de demanda *log*-lineales, que incluyen una estructura ARCH para controlar la volatilidad en las series. Finalmente, se estima un modelo de corrección de errores.

El autor encuentra que la gasolina de 97 octanos es la que presenta mayor sensibilidad con respecto a su precio, y que también se comporta como un bien superior frente a las gasolinas de menor octanaje. Señala, además, que la lenta velocidad de ajuste de la demanda es un indicador de que existen distorsiones en el mercado de combustibles.

Vásquez examina el comportamiento de los precios en los mercados de hidrocarburos, y encuentra que el precio de venta del diésel 2 se ajusta más rápidamente frente a aumentos en los precios internacionales que frente a reducciones en estos precios. Para llevar a cabo el análisis, el autor utiliza dos modelos; ambos son variantes del modelo de corrección de errores. Los resultados muestran que hay evidencia de la presencia de asimetrías en las respuestas en el precio para el caso del diésel 2.

La desregulación de la industria de hidrocarburos de inicios de la década de 1990 adoptó como supuesto implícito que las estructuras de mercado podían evolucionar hacia una configuración competitiva. Un estudio de Távara y Ochoa (2007) describe la estructura, el funcionamiento y las condiciones de competencia en las actividades del *downstream* del sector hidrocarburos en el Perú, así como el proceso de formación de los precios, a fin de identificar las causas de posibles comportamientos restrictivos de la libre competencia en la comercialización de combustibles derivados del petróleo.

Desde un enfoque de organización industrial aplicada, los autores observan que la estructura del mercado de hidrocarburos tiene carácter oligopólico y registra un alto grado de concentración horizontal en varias etapas o actividades. Además, las principales empresas están verticalmente integradas y operan simultáneamente en todas las actividades de la cadena de refinación y comercialización de combustibles.

Asimismo, sostienen que durante la década de 1990, el Perú adoptó una doctrina y una política muy laxas y permisivas frente al abuso de posiciones de dominio y a prácticas restrictivas de la libre competencia en esta industria. El estudio concluye recomendando la aprobación de un proyecto de ley formulado recientemente por el Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual (INDECOPI) en materia de control de fusiones, así como la adopción de medidas dirigidas a fortalecer institucionalmente a esta entidad.

Más recientemente, un estudio de Távara y Vásquez (2007) pone al día el análisis de las condiciones de competencia en los segmentos de comercialización mayorista y minorista de hidrocarburos, teniendo en cuenta el contexto regional. Los autores miden el grado de ajuste en los precios de los combustibles ante cambios en los precios internacionales, y evalúan la magnitud de las asimetrías en las velocidades de ajuste de los precios domésticos frente a variaciones en los precios internacionales del petróleo (efecto cohetes y plumas, *rockets and feathers*). El análisis econométrico se concentra en doce departamentos del Perú, y comprende los mercados de gasolina (de 84 y 90 octanos) y diésel 2, en el período comprendido entre febrero del 2003 y mayo del 2007. Se utiliza un modelo de corrección de errores (ECM) para medir el efecto asimétrico en la transmisión de los precios de los combustibles.

Los resultados muestran que el patrón de respuesta asimétrico de los precios minoristas es un fenómeno generalizado en los principales

departamentos del Perú. La respuesta asimétrica de los precios minoristas es un fenómeno persistente y tarda en corregirse varios meses después de ocurridos los *shocks* de precios aguas arriba. Asimismo, los resultados empíricos señalan que el traspaso de estos *shocks* de precios no es completo en el largo plazo y, por tanto, los incrementos o reducciones de los precios de paridad de importación no se transmiten, en promedio, de manera plena hacia los consumidores finales.

Un tema importante en el contexto de desregulación de la industria de hidrocarburos es el relacionado con la informalidad y el contrabando. Al respecto, Vásquez, Gallardo, Bendezú y Amésquita (2004) estiman que en el año 2003 la informalidad representó 12% de las ventas totales de combustibles y 40% de los establecimientos constituidos (1.580 informales). Entre las causas de la informalidad se encuentran factores legales y administrativos, actividades ilegales, evasión tributaria y factores estructurales.

Los autores señalan que la informalidad en la venta de combustibles puede caracterizarse a partir de tres ejes principales: mayor acceso a la información por parte del regulador, desarrollo de instrumentos de fiscalización y adopción de medidas para hacer cumplir las normas ya existentes. Asimismo, indican que por el lado de la oferta, las probables fuentes de abastecimiento del segmento informal son las plantas de abastecimiento, el transporte de combustibles, los depósitos de los clientes y el contrabando de combustibles de la selva norte. Por el lado de la demanda, se señala que los consumidores de los comerciantes informales pertenecen a los estratos socioeconómicos bajos, y gran parte de ellos se dedican al transporte público.

En relación con el gas licuado de petróleo (GLP), utilizado principalmente en el ámbito residencial para la cocina de alimentos, Pérez-Reyes y Vásquez (2006) analizan el impacto sobre las condiciones de competencia que surgen del sistema de intercambio de balones vigente entre las empresas envasadoras. Los autores identifican los principales problemas existentes en la distribución minorista, asociados a la informalidad en la comercialización, a las precarias condiciones de seguridad y a las condiciones de intercambio de los balones entre empresas. Observan que las reparaciones y el mantenimiento de los balones constituyen un bien público, dado el diseño de mercado existente.

El hecho de que los balones sean de uso común genera una subprovisión tanto de ellos como de su mantenimiento y reparaciones, lo que produce acciones oportunistas por parte de algunas empresas del sector,

que tienen como efecto la reducción de las condiciones de competencia en estos mercados. Esto resulta especialmente grave en una estructura industrial caracterizada por tener grandes empresas envasadoras verticalmente integradas y muchas pequeñas envasadoras no integradas, las cuales son las principales afectadas por los problemas del intercambio de balones.

Los autores concluyen afirmando que se necesita un nuevo diseño del marco normativo a fin de asegurar las condiciones de calidad, seguridad, y un intercambio de balones ordenado y transparente, que facilite la competencia. Para ello, plantean posibles soluciones, de las cuales la constitución de un fondo de compensación con balones únicos parece ser la más adecuada para el logro de los objetivos antes señalados.

Por otro lado, Vásquez (2006c) analiza el proceso de formación de precios del GLP en el segmento *downstream* de la industria del petróleo del Perú. Para ello, plantea dos modelos de competencia imperfecta que explican, de manera simplificada, el proceso de formación de precios en el segmento de refinación. El autor señala que la refinación de combustibles constituye una fase de la industria de hidrocarburos en el Perú que presenta condiciones de subaditividad de costos y elevados costos hundidos, lo cual determina que en esta fase industrial exista una alta concentración y la presencia de condiciones de oligopolio. Así, la discriminación de precios le permite al oligopolio obtener ganancias normales en el mercado externo pero ganancias extraordinarias en el mercado interno, al fijar precios por encima de su costo de oportunidad, que, en este caso, viene a ser el precio de paridad de exportación.

Asimismo, el autor afirma que es esperable que, en el largo plazo, se deje de importar GLP, debido a que la producción doméstica podrá satisfacer la demanda interna. En este contexto, desaparecerá el abastecimiento de GLP importado requerido por las empresas envasadoras que no tienen contratos de suministro con las refinerías y plantas de procesamiento de gas natural, por lo que es posible que la concentración de mercado en la producción y comercialización de GLP envasado se incremente.

En relación con el cambio de la matriz energética, Zegarra, Sulén y Bautista (2005) analizan el caso de los determinantes de la conversión de vehículos a GLP en la ciudad de Trujillo. Este tema adquiere importancia en la medida en que en los últimos años, la tasa de incremento del parque vehicular en dicha ciudad ha sido mayor que la tasa de crecimiento poblacional. Los autores aplicaron una encuesta a 509 dueños de un solo vehículo no petrolero, que transitaban por la zona céntrica de Trujillo. Las

clases de vehículos que más circulan por esta zona son los automóviles y las camionetas no rurales. Además de los resultados de la encuesta, se utilizó la información histórica sobre la flota vehicular, la población, los precios de combustibles y los contaminantes vehiculares. Con ello se construyeron tres modelos de conversión, basados en mecanismos de elección discreta.

Los autores concluyen afirmando que entre los conductores de los vehículos analizados existen problemas de asimetría de información, falta de conocimientos técnicos, temores, racionalidad limitada, descuido en el mantenimiento de los vehículos, informalidad en los talleres de conversión y falta de conciencia ambiental. Además, señalan que el incentivo más importante para realizar la conversión es el ahorro en el gasto de combustible, pero una restricción importante es la falta de financiamiento.

En los últimos años, en relación con los accidentes ocurridos en el transporte del gas natural y sus líquidos, provenientes de Camisea, se ha discutido sobre el rol sancionador del Estado, en especial de OSINERGMIN, como organismo regulador encargado de la calidad y seguridad de hidrocarburos. Al respecto, Gallardo y Vásquez (2006) elaboran un marco de análisis sobre la base de la teoría de la ejecución pública de las leyes, y utilizan un modelo Probit con datos de panel para modelar la elección económica de infringir o no la norma para el período 2002-2004. Los autores encuentran evidencia de que la decisión de infringir o no la ley responde a criterios de racionalidad económica, y muestran que dicha decisión puede modificarse en función de la localización geográfica y de las características de la empresa sancionada.

Por su parte, Vásquez (2006b) propone un marco conceptual para el enfoque sancionador frente a infracciones que generan daño ambiental. En este marco, plantea un esquema que permite modelar la interacción entre una empresa operadora y la agencia reguladora que supervisa el cumplimiento de las normas ambientales *ex ante* (referido al beneficio ilícito al incumplir las normas) y la generación de contaminación ambiental *ex post* (referida también al beneficio ilícito, pero agregándole un factor de agravación por el daño ocasionado y un componente de error representado por los atenuantes y agravantes). El autor señala que los resultados del análisis permiten justificar la implementación de un sistema de sanciones óptimo, que disuada de las conductas infractoras.

En lo que se refiere a la comisión de infracciones en la industria de hidrocarburos que tengan efectos sobre la vida de las personas, Vásquez (2006a) desarrolló una valoración de la vida estadística en el sector

hidrocarburos, que se entiende como la disposición a pagar por parte de una persona promedio para que se adopten medidas que reduzcan el riesgo de afectación grave o fatal de su vida.

La estimación de este valor se puede realizar mediante cuatro enfoques: el capital humano, los salarios hedónicos, la valoración contingente y la transferencia de valores. El autor sugiere utilizar el último enfoque. Para el cálculo del valor de la vida estadística, el autor emplea el método de transferencia de valor en su versión de metaanálisis; por ello, utiliza el método de estimación de Heckman en dos etapas y estima que el valor de la vida estadística en el Perú al 90% de confianza es aproximadamente de 1,84 millones de nuevos soles.

1.4. SANEAMIENTO

El porcentaje de cobertura de las redes de agua a nivel nacional se encontraba en el orden de 83,7% de los hogares en el 2006, mientras que la cifra correspondiente al servicio de alcantarillado alcanzaba solo 75,5%. Las controversias sobre la provisión de este servicio se concentran precisamente en las propuestas dirigidas a ampliar la cobertura, y varios autores enfatizan al respecto la necesidad de promover la inversión privada. El estudio de Phumpiu (2005) examina el mercado de estos servicios y explica la incidencia del diseño institucional y de las formas de organización industrial adoptadas en el desempeño de las empresas del sector. Sostiene que las concesiones se caracterizan por la separación entre la propiedad de los activos utilizados y su control efectivo. Al mismo tiempo, advierte que si bien esta separación está vigente en el marco normativo peruano, y se expresa en la delegación de la gestión de los activos a las empresas operadoras, ella «ha sido más de forma que de fondo», toda vez que, «[e]n la práctica, las empresas operadoras no han podido funcionar independientemente del Estado» (2005: 18).

El autor llama la atención sobre las decisiones referidas al nivel y la estructura de precios. Ellas responden a motivaciones políticas de los alcaldes provinciales, quienes, en última instancia, son los que controlan los activos de las empresas operadoras. Concluye señalando la necesidad de delegar en las empresas concesionarias la responsabilidad funcional efectiva de la gestión, y destaca la importancia de que el organismo regulador «cumpla con su rol técnico e independiente» (2005: 25).

Por su parte, Alcázar y Colin Xu (2004) examinan las circunstancias que condujeron a la decisión de suspender la concesión del servicio al sector privado en la ciudad de Lima. Sostienen que la principal razón fue de carácter geográfico y se explica por la escasez de fuentes de agua para abastecer la ciudad. Esta escasez, sumada a las décadas de negligencia en la gestión de la empresa, dio lugar a que los costos marginales de extracción del recurso fueran muy altos. A juicio de los autores, la concesión al sector privado «habría exigido un marcado y repentino aumento de tarifas para cubrir los costos marginales». Asimismo, ellos observan que la causa inmediata del fracaso de la concesión fue política, debido no solo al eventual aumento en las tarifas sino también a la sensibilidad frente a la cesión de poderes monopólicos a inversionistas privados (2004: 328).

Al respecto, debe mencionarse que la provisión sostenible de servicios de agua y alcantarillado requiere inversiones de gran envergadura, particularmente en lo que se refiere a obras de ingeniería como represas, túneles y trasvases, y en el propio despliegue de las redes en las ciudades. También es oportuno recordar la necesidad de asegurar un uso racional del agua, tanto en el ámbito urbano como en el rural, lo cual requiere un buen manejo de cuencas, planificación de cultivos y gestión de sistemas de riego. Un estudio de Zegarra (2004) examina los intentos fallidos de introducir mecanismos de mercado en la gestión de los recursos hídricos durante la década de 1990. Observa que es posible introducir el mercado manteniendo el pleno dominio del Estado sobre los recursos, y advierte que la frustración de la reforma se explica, junto a otros factores, por la identificación entre la operación del mercado y la privatización del recurso.

El autor identifica como una de las principales ventajas del mercado el aumento potencial en la eficiencia que podría lograrse mediante la mejor asignación de un recurso escaso como el agua, y como resultado de inversiones tanto en infraestructura como en el uso de tecnologías ahorradoras de este recurso. Al mismo tiempo, advierte que las ganancias en eficiencia pueden ser contrarrestadas por la incidencia de los costos de transacción, las externalidades y los factores que limitan la competencia.

En este orden de ideas, Crocker y Masten (2002) sostienen que los riesgos contractuales asociados a una eventual concesión de estos servicios al sector privado son mucho más altos que los que se observan en otros sectores como energía (gas y electricidad), telecomunicaciones y transporte, debido a la magnitud y al carácter hundido de las inversiones, a las externalidades asociadas al medio ambiente y al impacto que la provisión

del servicio tiene en la salud de las personas e, incluso, en las posibilidades de mitigación de incendios en las ciudades. También pueden destacarse las interrupciones generadas por el despliegue, mantenimiento y renovación de las redes de agua y desagüe en las ciudades, así como la incertidumbre asociada a los ciclos hidrológicos.

Estos factores elevan los riesgos de expropiación de inversiones, y darían lugar a costosas renegociaciones contractuales bajo un esquema de provisión privada del servicio. Esto explica por qué en casi todos los países del mundo —incluidos, por cierto, los países industrialmente avanzados, caracterizados por un clima atractivo para la inversión privada— la provisión del servicio está a cargo de empresas estatales, municipales e incluso cooperativas. Históricamente, el Estado ha jugado y juega un rol fundamental en este sector, y las empresas privadas son una excepción.

Un estudio reciente de Fernández-Maldonado (2008) examina las trayectorias divergentes en la provisión de servicios de agua y telecomunicaciones en Lima, y concluye que la privatización no constituye el tema central en lo que se refiere a la expansión de la cobertura. El autor observa que no existen soluciones generales para la universalización de los servicios, debido a que «cada ciudad es diferente y unos sectores son más complejos y problemáticos que otros». Concluye afirmando que, en el caso del agua, no hay otra salida que la implementación de buenas políticas, acompañadas de subsidios bien focalizados y de una regulación sostenida y eficaz, a fin de facilitar el acceso a los servicios.

Otros estudios se concentran en analizar la determinación de la demanda y en examinar los problemas asociados al sistema de tarifas y subsidios. El objetivo del estudio de Ortiz y Bendezú (2006) es «caracterizar el patrón de demanda residencial por agua potable a nivel nacional, estimando las sensibilidades de la demanda frente a variaciones en el precio, a fin de diseñar esquemas de subsidio consistentes con el incremento tarifario que podría producirse luego de un proceso de reforma» (2006: 4). Los autores llaman la atención sobre la ineficiencia de las políticas de subsidios y «el desfinanciamiento crónico de las empresas prestadoras», y luego proceden a caracterizar el consumo de agua potable en el nivel de los hogares, tomando como referencia los resultados de la Encuesta Residencial de Consumo y Usos de Energía realizada por OSINERGMIN en el primer trimestre del 2003. La información generada por esta encuesta incluye el gasto en agua potable y otras variables relevantes en el análisis del consumo de servicios por parte de los hogares.

Tomando como base la información generada por esta encuesta, así como los datos sobre los precios de las empresas de saneamiento sujetas a regulación, los autores llevan a cabo una estimación econométrica de los parámetros de un modelo de demanda y de las elasticidades al precio y al ingreso. Previamente, examinan la decisión de consumo, utilizando un modelo de tarifas crecientes por bloques, y discuten las limitaciones generadas por el reducido porcentaje de hogares sujetos a micromedición del consumo y por los frecuentes problemas de racionamiento.¹³

Finalmente, los autores hacen una simulación del impacto que tendría la introducción de subsidios. El punto de partida es una situación caracterizada por la fijación de tarifas muy reducidas por parte de casi todas las empresas, en comparación con los costos de proveer el servicio, de manera tal que todos los usuarios reciben algún subsidio. Puesto en otros términos, los errores de inclusión son muy elevados, cercanos a 100% (es decir, el porcentaje de familias de ingresos medios y altos que no deberían recibir subsidios pero que de hecho los reciben).

Los autores precisamente estiman la magnitud de los errores de inclusión y exclusión en varios escenarios, tomando en cuenta distintos criterios de elegibilidad, definidos en términos de umbrales o niveles de consumo. Sus resultados ponen en evidencia la disyuntiva o *trade off* que se enfrenta en el intento de reducir a la vez ambos tipos de errores, pero, al mismo tiempo, muestran que los errores de exclusión son mucho más sensibles al nivel fijado para los umbrales de consumo que los errores de inclusión. Luego estiman los efectos de un incremento diferenciado en el precio del agua. Concluyen, entre otras constataciones, que al aumentarse el precio, los hogares pobres «disminuyen su consumo en tal magnitud que se vuelven beneficiarios del subsidio» (2006: 37).

Por último, un estudio de Lin (2005) pone de relieve la importancia de la calidad del servicio como indicador del desempeño de las empresas. El trabajo presenta distintas especificaciones de modelos de fronteras estocásticas, incorporando indicadores de calidad en el análisis comparativo del desempeño empresarial (*benchmarking*). Un estudio más reciente de

13 La magnitud de la elasticidad-precio estimada por los autores (-0,238) se encuentra en el rango de las estimaciones realizadas para otros países de América Latina. Además, los autores encuentran que «si se realiza la distinción entre hogares pobres y no pobres, puede verse que estos últimos son bastante más sensibles a cambios en el precio que los primeros» (2006: 26).

Lin y Berg (2008) extiende y profundiza este análisis, presentando nueva evidencia sobre el desempeño de las empresas prestadoras y sobre los cambios en la productividad y en la calidad del servicio. Los autores proponen un marco conceptual basado en el modelo de análisis envolvente de datos (DEA), utilizando un índice de Malmquist que incorpora la medición de la calidad.

1.5. TRANSPORTE

Alcázar y Lobatón (2005) revisan el problema que supone generar inversiones mediante mecanismos de concesión y privatización, ya que la ciudadanía ha dejado de aprobar estos métodos por diversas razones, entre las que se encuentran la falta de comprensión del tema y la mala administración del pasado. En específico, analizan el comportamiento de los diferentes agentes involucrados en la única concesión privada en el sistema portuario, el puerto de Matarani. Para ello, se emplea la metodología contrafactual desarrollada por Galal et al. (1994).

El análisis revisa lo ocurrido entre 1990 y el 2002, pero la comparación de los escenarios se hace para el período comprendido entre 1999 (año de la concesión) y el año 2002, y se realiza una proyección para el período 2003-2009. El resultado sobre el cambio en el bienestar generado por esta concesión es positivo y se estima en 47,7 millones de nuevos soles (período 1999-2009), los beneficiarios son principalmente el gobierno (aproximadamente 40%), los consumidores (35,63%) y, en tercer lugar, el concesionario (23,46%). Por otro lado, se encuentran los trabajadores y los usuarios intermedios, quienes se habrían visto perjudicados.

Siguiendo con el análisis de la industria portuaria y, en especial, el caso de Matarani, Tamayo y Barrantes (2004) desarrollan una metodología para la determinación del factor de productividad aplicable a la revisión del sistema de tarifas máximas del terminal portuario de Matarani. En este documento se identifican las ventajas y desventajas de los métodos de números índice, las estimaciones econométricas y el análisis envolvente de datos para la medición de la productividad. Dada la limitada disponibilidad de información y la poca experiencia en puertos manejados por el sector privado, los autores recomiendan la aplicación del cálculo de productividad a partir de números índices. El período de análisis va de 1999 al 2003.

Dada la diversidad de tamaño de los puertos que conforman la muestra, Tamayo y Barrantes (2004) recomiendan que para los procesos regulatorios de puertos peruanos distintos del Callao, se utilicen valores beta de puertos de menor tamaño relativo. En el caso específico de Matarani, se recomienda utilizar 0,85 como un beta aplicable al rendimiento del accionista. Dicho valor se reduce a 0,58 para el puerto del Callao.

Con las estimaciones del costo de capital, los autores calcularon que la productividad del puerto de Matarani fue, en promedio, de 3,6% anual. La aplicación de dicho factor, incluidas las correcciones en función de la inflación y la depreciación esperada por el Marco Macroeconómico Multianual del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) vigente a la fecha del estudio, determinó que las tarifas tope del puerto de Matarani se ajustaran anualmente en 2,03%.

En lo que respecta a temas de regulación de transporte terrestre, Flor y Rojas (2007) analizan y cuestionan la regulación de peajes tope introducida en los últimos diez contratos de concesión vial, pues reduciría incentivos para obtener mayor eficiencia, y castiga a los usuarios de las carreteras y al Estado. La metodología que se utiliza para analizar los casos es aquella de la regulación por precios tope (por incentivos), ya que los peajes se regulan mediante el mecanismo de precios tope. El período de análisis abarca entre 1995 y el 2006. Los autores encuentran evidencia de ganancias de productividad positivas. Las ganancias de productividad no deberían implicar un menor peaje sino un menor cofinanciamiento potencial del Estado.

Asimismo, Llanos y Pastor (2007) proponen una metodología que permita identificar en cuáles regiones debería priorizarse la inversión en infraestructura de transporte para maximizar la articulación de los mercados regionales, partiendo de la premisa de que esta tiene un efecto positivo en el crecimiento regional. La metodología empleada por las autoras utiliza el concepto de grado periférico como una medida de la lejanía efectiva de una región a un centro económico. En el modelo de crecimiento se utiliza un modelo de efectos fijos de datos de panel con una función de producción de tipo Cobb-Douglas *log*-linealizada. Entre las principales conclusiones se encuentra que el desarrollo de la infraestructura desempeña un rol importante en el crecimiento de las regiones peruanas. La lejanía efectiva de una región a un centro económico nacional y, en consecuencia, a los mercados internacionales, tiene un impacto negativo sobre el desempeño económico regional.

Para Llanos y Pastor (2007), la localización de la inversión en infraestructura en las regiones identificadas como *hubs* contribuye al crecimiento

balanceado y a la eficiente asignación de inversiones públicas. Esto se debe a que la inversión en infraestructura en una región tiene la característica de generar externalidades en otras regiones, puesto que contribuye a la disminución de su grado periférico.

En una perspectiva binacional, Alvarado y Rojas (2004) analizan el proceso de integración física mediante la posibilidad de establecer corredores bioceánicos en los cuales tienen injerencia Perú, Bolivia y Chile. Utilizando un enfoque geopolítico, se establecen las ventajas y desventajas que representa la concreción de los corredores proyectados, considerando factores de seguridad nacional, población, incidencia económica y vías de comunicación.

Los autores plantean que los corredores bioceánicos materializan la integración en nuestro subcontinente, por lo cual su concreción debe ser parte del avance que en este sentido se está produciendo en nuestra región. Dicha integración solamente se materializará en la medida en que exista una real voluntad política y los corredores bioceánicos no sean tan solo una visión de futuro.

2. AGENDA DE TEMAS DE INVESTIGACIÓN

Tomando como referencia el último balance de la investigación económica y social en el Perú, realizado el año 2004 (Iguíñiz y Barrantes 2004), es evidente que durante el período 2004-2008 se ha registrado un importante aumento en el número de publicaciones sobre los problemas de la regulación de los servicios públicos. A continuación se presenta una propuesta de temas de investigación dirigida a estimular el desarrollo de una agenda fructífera y eficaz, tanto en el uso de instrumentos como en la evaluación y formulación de políticas públicas. En perspectiva, esta agenda puede facilitar una comprensión más precisa y objetiva del desempeño de las industrias reguladas, de los obstáculos al desarrollo que aún se observan y de las medidas de política que pueden contribuir a superarlos.

2.1. TEMAS TRANSVERSALES

Uno de los temas centrales en la agenda de investigación se refiere, en efecto, a la identificación de los obstáculos que limitan el acceso a los

servicios públicos, particularmente en las zonas más pobres del país. No obstante la evolución favorable que se revela en distintos indicadores de expansión de las redes de telecomunicaciones, electricidad, agua y saneamiento, el acceso a estos servicios aún está por debajo del nivel alcanzado por muchos otros países de la región.

Los factores que afectan el acceso son ciertamente diversos, y las investigaciones en este campo pueden contribuir a estimar su importancia relativa. Un primer tema de investigación tiene como punto de partida la identificación de las prioridades de política adoptadas por las autoridades sectoriales y por los organismos reguladores; en particular, la importancia atribuida al acceso a los servicios por parte de las familias más pobres. Algunos reguladores no tienen como mandato contribuir a la reducción de la pobreza, aun cuando sus políticas podrían responder a este objetivo. La regla de Tinbergen establece que no es posible alcanzar dos objetivos con un solo instrumento; por ejemplo, maximizar la eficiencia en la asignación de recursos y reducir simultáneamente la pobreza. Sin embargo, no hay muchas investigaciones que revelen de qué manera los reguladores priorizan sus objetivos e implementan sus políticas.

Al respecto, es necesario examinar la consistencia de los objetivos de política con los mecanismos de regulación efectivamente utilizados; por ejemplo, los incentivos a la expansión de la cobertura. Es posible diseñar incentivos regulatorios con el propósito de atraer inversionistas hacia zonas que suponen altos costos y riesgos elevados, a través de políticas específicas de acceso universal y programas públicos de subsidio. Un aspecto que no ha sido muy estudiado se refiere a las políticas y criterios utilizados por las empresas para la desconexión y suspensión del servicio por falta de pago, teniendo en cuenta las normas y reglamentos establecidos en cada sector. Al respecto, es necesario investigar las interacciones entre las empresas y los reguladores, así como el rol que podrían desempeñar los municipios y organismos públicos responsables de la ejecución de programas sociales.

Asimismo, se ha observado que el impacto de las políticas sociales sobre la pobreza es mayor cuando simultáneamente se implementan políticas dirigidas a promover el acceso a los servicios de infraestructura. Puede advertirse que las deficiencias observadas en la provisión de otros servicios básicos como salud y educación, así como el centralismo que ha caracterizado la organización del Estado peruano, tienen como correlato una demanda reducida de infraestructura, que limita el desarrollo de las redes de servicios públicos. Uno de los problemas que se deben investigar

es precisamente en qué medida la ausencia o debilidad de las instituciones estatales, así como el bajo nivel de inversión pública y la carencia de servicios sociales, limitan la demanda y el desarrollo de la infraestructura. En este contexto, deben identificarse también los obstáculos al establecimiento de espacios de coordinación multisectorial, así como la emergencia de liderazgos capaces de articular esfuerzos e iniciativas, incluidos los propios organismos de regulación sectorial.

Lamentablemente, las políticas sociales han tendido a privilegiar mecanismos de transferencia asistencial directa, los cuales, si bien son útiles para evitar daños permanentes, sobre todo en salud y nutrición, no ofrecen soluciones permanentes y sostenibles al problema de la pobreza. Una línea de investigación que se debe explorar se refiere al impacto del entorno y del acceso a servicios de infraestructura en el proceso de acumulación de activos. La hipótesis es que este proceso no depende solo de la capacidad individual o del esfuerzo de las familias sino también del acceso a servicios que potencian el valor de esos activos. La selección del tipo específico de activos que acumula la familia sería un proceso también influenciado por el entorno. Desde esta perspectiva, servicios públicos como telefonía y energía serían de extrema utilidad para potenciar el proceso de acumulación. Por el contrario, la carencia de estos servicios limitaría considerablemente este proceso.

En este orden de ideas, existe evidencia de que una vez que se cierra la llamada «brecha de mercado», como resultado de las reformas y de la adopción de esquemas de regulación eficaces, queda aún otra «brecha de acceso» que es más difícil de cerrar. Tanto los mecanismos de mercado como la regulación resultan insuficientes para alcanzar el servicio universal, toda vez que existen zonas de difícil acceso y costos elevados de provisión del servicio, así como familias más pobres que no pueden pagar los precios de mercado. En algunos casos, es posible cerrar la brecha utilizando mecanismos y programas como el FITEL, que otorgan subsidios temporales y financian, por una sola vez, una fracción de los costos de inversión en infraestructura. En otros casos, en cambio, estos subsidios a la inversión pueden resultar insuficientes si no van acompañados de políticas públicas de carácter más comprehensivo e integral, las cuales, sin embargo, presuponen cierto grado de desarrollo político e institucional (por ejemplo, para facilitar las coordinaciones multisectoriales).

Una de las principales lecciones al respecto se refiere a la necesidad de recurrir a un abanico más amplio de instrumentos de política, los cuales

deben utilizarse de manera consistente. Un problema clave por investigar se refiere al diseño institucional requerido para lograr la sostenibilidad de los esquemas de subsidios, lo cual supone establecer criterios y procedimientos que aseguren el carácter temporal de dichos esquemas y limiten los errores de inclusión y de exclusión. En teoría, los subsidios directos son más adecuados en la medida en que generan menos distorsiones en la asignación de recursos. Sin embargo, en un mundo caracterizado por restricciones políticas e institucionales, con costos de transacción no despreciables, los subsidios cruzados pueden tener mayor viabilidad y facilitar el acceso a los servicios. Al respecto, es necesario investigar bajo qué condiciones los municipios, y eventualmente otras organizaciones de la sociedad civil, podrían desempeñar un rol más activo en la implementación de nuevos esquemas de subsidios.

Asimismo, la experiencia internacional revela que las zonas que acceden a subsidios durante un período determinado pueden resultar lucrativas en el mediano plazo a medida que los aumentos en el bienestar que precisamente genera el acceso a los servicios permiten reorientar los recursos hacia zonas con un menor grado de desarrollo. Es preciso investigar, entonces, en qué medida los distintos esquemas de subsidios inhiben o estimulan la inversión privada en los servicios de infraestructura.

Si bien se han realizado algunos estudios sectoriales, aún carecemos de una evaluación sistemática de los esquemas de subsidios utilizados y de su impacto en el acceso a los servicios públicos, no obstante el tiempo transcurrido desde su adopción. Foster (2004) observa que la conveniencia de adoptar mecanismos de subsidio puede evaluarse considerando diversos aspectos, empezando por los valores, necesidades y motivaciones que explican su adopción, y también por el grado de simplicidad administrativa y los propios costos de administración, los criterios utilizados y la calidad de la focalización, así como por la incidencia de incentivos perversos que distorsionan su implementación.

Además, es necesario investigar la relación entre el desarrollo de la infraestructura y el problema de la desigualdad. El Perú constituye un caso destacado, pues ha registrado tasas elevadas de crecimiento y, simultáneamente, se caracteriza por sus agudas desigualdades en la distribución del ingreso, en el acceso a servicios básicos como salud, educación y seguridad, y también a servicios públicos domiciliarios. Los indicadores de acceso generalmente utilizados se refieren a promedios, que esconden diferencias y desigualdades que solo se aprecian al examinar la información

desagregada. Además, como se indicó en el balance sobre las investigaciones en el ámbito de las telecomunicaciones, no hay evidencia de que este desarrollo reduzca los niveles de desigualdad.

Una dimensión del problema se refiere a la asignación de los recursos públicos y al centralismo en la organización del Estado, mencionado anteriormente, pero también es preciso examinar las políticas comerciales de diferenciación de precios y calidades, utilizadas por las empresas en algunos sectores. Bajo ciertas condiciones, la discriminación de precios puede facilitar la expansión de la cobertura hacia las zonas de menores ingresos. En efecto, cuando los costos y la calidad de los servicios están positivamente correlacionados, las empresas pueden reducir sus precios ofreciendo servicios de menor calidad. Waddams observa al respecto:

[U]n ejemplo de calidad diferencial se presenta en los esquemas de autoselección, en los cuales se introduce una barrera de costos en el acceso o en el consumo, que generalmente registra una magnitud inferior en el grupo objetivo (por ejemplo, al elevarse los tiempos de espera, que son menos costosos para los pobres que para los ricos, y menos costosos para los desempleados que para los que tienen empleo). Luego, el grupo autoselecciona un menor nivel de calidad de servicio, y de esa manera «gana» un subsidio (2000: 14).

Es preciso anotar, sin embargo, que el mecanismo de autoselección responde a una lógica de maximización de ganancias (restringida por el mecanismo de regulación adoptado), que no incorpora las externalidades ni los beneficios sociales de la provisión de servicios con un nivel mínimo de calidad. Esto nos lleva al tema de la regulación de la calidad, que también debe ser examinado con mayor rigor y profundidad. Una de las preguntas relevantes es si la competencia y la rivalidad entre las empresas constituyen condición suficiente para prescindir por completo de la regulación de la calidad.

En términos generales, la literatura sobre regulación de los servicios públicos ha tratado con poca profundidad este tema de la regulación de la calidad. Lo mismo puede afirmarse en relación con las políticas públicas. En algunos casos, la calidad ha sido considerada como un componente complementario y hasta secundario de los compromisos de inversión, y en otros se advierte el supuesto implícito de que por tratarse de empresas privadas, el nivel de calidad sería inevitablemente superior al obtenido bajo el régimen de empresa pública. Por cierto, también se ha supuesto

que cuando las industrias están sujetas a condiciones de competencia, no es necesario establecer regulación alguna relativa a la calidad. Utilizando las categorías propuestas por Albert Hirschman (1992), la suposición es que la presión competitiva aseguraría el funcionamiento del mecanismo de «salida», el cual resultaría suficiente para disciplinar a las empresas y, por tanto, haría innecesario el uso de la «voz», generalmente asociada a la regulación.

La realidad de los servicios públicos es distinta. Frecuentemente se observan asimetrías informativas entre el regulador y la empresa regulada, así como entre el usuario y la empresa proveedora. También existen importantes costos de cambio para los usuarios y elevados costos hundidos para las empresas reguladas, así como una relación frecuentemente positiva entre los costos y los niveles de calidad, de manera que dado el comportamiento minimizador de costos por parte de las empresas, el nivel de calidad provisto por un monopolio desregulado no es necesariamente óptimo. Además, existe una relación entre los mecanismos regulatorios y los incentivos a la provisión de calidad, de forma que es necesario considerar ambos aspectos conjuntamente.

En general, se han realizado pocas investigaciones y no ha habido mucha discusión sobre la regulación de la calidad de los servicios públicos en el Perú. Las excepciones son el documento de Dammert, Gallardo y Quiso (2005) para el caso de la distribución de electricidad en el Perú, la revisión encargada al profesor Berg en el 2005, y la tesis de Murillo (2007). Un reporte reciente de la Federal Trade Commission (2008) pone precisamente de relieve los enormes desafíos que enfrentan los organismos públicos en este campo, en una época marcada por la revolución tecnológica. Se trata, sin duda, de un tema prioritario, que debe ser estudiado teniendo en cuenta el marco de protección de los derechos de los consumidores, presentes y futuros.

Otra dimensión del problema de la desigualdad se refiere a la evolución de las redes de infraestructura y su impacto en la configuración de las ciudades, así como en la calidad de vida de los distintos grupos sociales. Pueden destacarse, al respecto, la infraestructura y los sistemas de transporte público, aun cuando el despliegue de redes para la provisión de otros servicios, como las telecomunicaciones y el agua, puede tener también una incidencia sustantiva en este proceso. Una hipótesis es que las reformas neoliberales en los sectores de infraestructura, que incluyen la privatización de las empresas y la separación vertical de industrias y actividades,

tienen como correlato un proceso de desarrollo urbano caracterizado por la fragmentación y la segregación.

Al respecto, una investigación de Fernández-Maldonado (2008) encuentra que el desarrollo de la infraestructura de agua y saneamiento en Lima ha tendido a reforzar un patrón espacial centro-periferia que tiene como correlato la segregación socioespacial que caracteriza a la ciudad (2008: 15). Por su parte, el estudio de Avellaneda (2007), que analiza el impacto del sistema de transporte en las personas pobres de Lima, también concluye que «se ha producido un proceso de segregación socio-territorial, mediante el cual las clases populares se han concentrado fundamentalmente en las nuevas periferias metropolitanas» (2007: 496).

Por último, es posible identificar varios temas de agenda en el ámbito del fortalecimiento institucional de los sistemas de regulación. Como se indicó en el balance, los autores son de la opinión de que algunos cambios normativos aprobados por el segundo gobierno de García han debilitado estos sistemas.¹⁴ Este debilitamiento, sin embargo, no tendría lugar de manera inmediata ni uniforme, debido a las peculiaridades que caracterizan a cada uno de los organismos reguladores. En este orden de ideas, es necesario identificar estas peculiaridades e investigar el desempeño de esos organismos, poniendo de relieve las diferencias relativas al desarrollo de sus capacidades de regulación, y examinando los eventuales cambios en los mecanismos de selección de personal, sus calificaciones profesionales, así como la calidad y consistencia de sus decisiones.

En el marco normativo vigente, estas decisiones pueden ser revertidas en el ámbito del Poder Judicial. Bajo ciertas condiciones, esto podría ofrecer mayores garantías de respeto a los derechos constitucionales de los ciudadanos. Sin embargo, es oportuno preguntarse por las competencias y las calificaciones de los jueces para examinar y resolver estas controversias de manera justa y razonable, considerando su complejidad técnica. Se ha propuesto la formación de jueces especializados en regulación de los servicios públicos y, al parecer, hay algunos proyectos en marcha dirigidos a fortalecer el Poder Judicial, financiados por organismos multilaterales. Sin embargo, se ha investigado muy poco acerca de estos procesos de desarrollo

14 En particular, la concentración del poder para designar y remover a los gerentes de los organismos reguladores en los presidentes de los consejos directivos, la eliminación del mecanismo de renovación gradual de estos consejos y la adopción de algunas normas de austeridad.

de capacidades y las limitaciones que enfrentan. En este contexto, es preciso analizar si resulta o no conveniente limitar, en algunos casos, la capacidad de los jueces de revertir las decisiones de los reguladores (por ejemplo, cuando dichas decisiones tienen un carácter discrecional, o cuando no se refieren a cuestiones vinculadas al debido proceso).

Una dimensión crítica del desarrollo de capacidades en los organismos reguladores —y por cierto, también en el Poder Judicial— es su participación en redes internacionales de especialistas. De una u otra manera, las industrias reguladas se ven afectadas por procesos de cambio tecnológico o modificaciones en el entorno en el que operan, y muchos de los desafíos que enfrentan los reguladores son compartidos por sus pares en otros países. En continuidad con la investigación de Berg y Horral (2008) y considerando las preguntas y los temas que proponen, sería necesario investigar la génesis y evolución de estas redes, los objetivos que motivan a sus fuentes donantes y a sus organizadores, los cambios en su estructura y en sus mecanismos de financiamiento, la naturaleza de las relaciones que tienen lugar entre sus miembros y su impacto en los sistemas de regulación. Las investigaciones de Jordana y Levi-Faur (2005) ponen también de relieve la utilidad del análisis sobre los mecanismos de difusión de estos sistemas a escala global.

Análogamente, es necesario investigar los procesos de descentralización dentro de los países y las dificultades que enfrentan. En el caso del Perú, el marco normativo vigente establece que los reguladores son organismos públicos descentralizados, que desempeñan diversas funciones.¹⁵ Asimismo, la Ley de Bases sobre Descentralización, promulgada en el 2001, dio lugar a ciertas ambigüedades al incluir como competencias compartidas entre el gobierno nacional y los gobiernos regionales la «promoción, gestión y regulación de actividades económicas y productivas en su ámbito y nivel».

Las indefiniciones pueden dar lugar a conflictos que es preciso evitar. En este orden de ideas, es oportuno investigar los procesos de descentralización en marcha, y en este contexto, evaluar cómo han evolucionado las relaciones entre los organismos reguladores y las instancias de gobierno subnacional, examinando, al mismo tiempo, la experiencia de las oficinas

15 Entre ellas se destacan la función supervisora (verificar el cumplimiento de las normas), reguladora (fijar tarifas), normativa (expedir normas), fiscalizadora y sancionadora (imponer sanciones por incumplimiento de normas y obligaciones contractuales), solución de controversias (entre empresas, y entre empresas y usuarios) y solución de los reclamos de los usuarios.

de atención al público que los reguladores han establecido en varias ciudades. Además, es necesario identificar los criterios que pueden orientar la revisión del marco normativo, incluido el desarrollo de capacidades institucionales en las distintas regiones, las necesidades de coordinación entre los distintos niveles de gobierno y consideraciones de tipo costo-beneficio (por ejemplo, la generación de economías de escala asociadas a la centralización de algunas funciones).

Al respecto, puede observarse que una de las consecuencias del discurso privatizador a ultranza, el cual entiende a la privatización como un fin en sí mismo y no como un medio para elevar la cobertura y la calidad de los servicios, es que ha colocado en un segundo plano la necesidad de promover la adopción de principios y prácticas de gobierno corporativo en las empresas estatales. Independientemente de que dichas empresas sean o no incluidas en los programas de privatización que se implementen en el futuro, es evidente que elevar la calidad de su gestión constituye un objetivo prioritario, más aún cuando se contempla la opción de transferir algunas de estas empresas al ámbito de los gobiernos regionales, como es el caso de las empresas de distribución eléctrica. Por tal motivo, es indispensable analizar las posibilidades e identificar los obstáculos que limitan la reforma de la empresa pública en la dirección señalada.

Por último, hay un campo fértil de investigaciones sobre el diseño de mecanismos de financiamiento de proyectos de infraestructura, con participación pública y privada. En la actualidad existen suficientes recursos acumulados, particularmente en el sistema privado de fondos de pensiones, que podrían movilizarse para financiar estos proyectos. Hacen falta investigaciones dirigidas a identificar los obstáculos a la utilización de estos fondos, en la perspectiva de promover innovaciones financieras y el desarrollo sostenible y descentralizado de la infraestructura del país.

También es necesario mencionar un conjunto de temas de investigación especializada, comunes a los distintos sectores, que involucran mediciones y requieren de la utilización de diversas técnicas y herramientas desarrolladas en el ámbito de la microeconomía. A continuación se presentan algunos de ellos.

2.1.1. Estimación de economías de escala y alcance

Desde un punto de vista normativo, la racionalidad de la regulación frecuentemente se sustenta en la identificación de un monopolio natural

y, por tanto, es preciso determinar si se trata de una industria en la que existen economías de escala no agotadas. Puesto en otros términos, la función de costo medio y marginal es subaditiva en el rango de producción que abastece la demanda presente y futura. Si bien existen estudios realizados para experiencias regulatorias en otras partes del mundo, en el Perú se ha avanzado muy poco en la investigación empírica sobre las economías de escala y de alcance en la provisión de servicios públicos, distinguiendo los diferentes segmentos o actividades de cada industria. ¿En qué escala o nivel de producción se agotan las economías? ¿Existe espacio suficiente para que operen dos o más empresas? ¿En qué segmentos o actividades? ¿Es posible introducir competencia en estos mercados?

La respuesta a estas preguntas requiere, previamente, definir una forma funcional para la función de costos, identificando los factores productivos que deben ser considerados en el análisis. También es necesario distinguir el horizonte temporal del análisis (corto o largo plazo) y la tecnología de producción conjunta, en caso de que se trate de una empresa multiproductos. Luego, es necesario estimar la función de costos elegida y analizar los resultados econométricos.

Este tema de investigación requiere un trabajo intensivo en el tratamiento de los datos, a partir de información de los estados financieros de las empresas reguladas y de la información sobre aspectos técnicos y productivos. Además, dada la reciente experiencia de privatización en el Perú, es probable que no se disponga de datos suficientes, en forma de series de tiempo, de manera que puede ser necesario utilizar datos de sección transversal (un momento del tiempo para un número significativo de empresas) o datos de panel (varios momentos del tiempo para varias empresas). Esto requiere del dominio de técnicas econométricas especializadas, denominadas genéricamente *microeconomía*.

Si bien existen limitaciones respecto de los datos disponibles, lo cual puede explicar una parte importante del esfuerzo investigador, es factible desarrollar estudios de economías de escala y alcance sobre:

- Telefonía fija en América Latina.
- Distribución de energía eléctrica en el Perú.
- Aeropuertos regionales en el Perú.
- Puertos marítimos en el Perú y en América Latina.
- Servicios de saneamiento en el Perú.
- Distribución de gas natural en Colombia y la Argentina.

2.1.2. *Estimación de ranking de eficiencia productiva y mediciones de productividad*

Un tema escasamente abordado por la investigación local ha sido el referido a la medición de la eficiencia productiva. Dada la existencia de industrias con empresas privadas y empresas estatales, es posible realizar investigaciones sobre la medición de la eficiencia productiva en ambos tipos de organizaciones.

Asimismo, es posible realizar análisis comparativos a partir de estimaciones de ranking de eficiencia productiva en América Latina. Por ejemplo, pueden estudiarse los procesos de privatización y concesión, a empresas privadas, de monopolios verticalmente integrados; por ejemplo, la telefonía fija, el aeropuerto de Lima y el puerto de Matarani. La comparación de la eficiencia relativa de estos concesionarios con empresas similares que operan en la región, tanto públicas como privadas, permitiría evaluar su desempeño e impacto sobre el bienestar social. Dos aspectos centrales del análisis son la determinación de las tarifas y los compromisos de inversión establecidos en los contratos de concesión.

Algunos países utilizan la competencia por comparación como mecanismo de regulación en algunos sectores. El análisis comparativo de la eficiencia alcanzada por las empresas reguladas requiere el desarrollo de una metodología que haga posible y facilite la comparación. Al respecto, es posible recurrir a técnicas paramétricas, que requieren el uso de la econometría (SF, fronteras estocásticas) y también a técnicas no paramétricas, relacionadas con la utilización de algoritmos de programación lineal (DEA, análisis envolvente de datos). Al igual que en la medición de las economías de escala, parte importante del trabajo de investigación está relacionada con la construcción de la base de datos que será utilizada; en especial, en lo referido a la cuantificación del capital de la empresa, tanto en su valor monetario como en sus magnitudes físicas, así como en la medición del costo del capital utilizado.

Al respecto y de manera tentativa, se sugiere realizar estudios de ranking de eficiencia productiva en las siguientes industrias:

- Telefonía fija en América Latina.
- Distribución de electricidad en el Perú (gestión estatal y privada).
- Distribución de agua y servicios de alcantarillado en el Perú.
- Aeropuertos (Lima y otras ciudades de América Latina).
- Puertos marítimos en el Perú.

Las preguntas relevantes se refieren a la comparación de la eficiencia productiva entre empresas privadas y públicas, tanto a nivel nacional como regional, así como a la comparación de la eficiencia entre distintas unidades productivas, según su tamaño o ubicación geográfica. La hipótesis general es que las concesiones a empresas privadas permiten una gestión más eficiente que la obtenida bajo el régimen de empresa pública. Sin embargo, es preciso estimar también la incidencia de factores que no necesariamente dependen de la gestión interna de la empresa sino de mecanismos de control externo específicos de cada país. Un ejemplo ilustrativo son las políticas de inversión y los criterios de determinación de las tarifas, que frecuentemente responden a consideraciones políticas de corto plazo. El análisis comparativo puede enriquecerse con el uso de variables de control, en la perspectiva de identificar, con mayor precisión, los mecanismos que explican las diferencias en el desempeño de las distintas formas organizativas que se observan en la región.

En el caso de la regulación por comparación utilizada en la distribución de electricidad, dada la heterogeneidad de las empresas, se asume que hay sectores típicos de distribución en los que existe un sistema eléctrico eficiente, el cual se asocia principalmente a una empresa regulada. Una hipótesis es que las empresas elegidas como referente en cada sector típico son las más eficientes en un ranking de eficiencia para cada uno de estos sectores típicos.

2.1.3. *Evaluación institucional del origen de los mecanismos regulatorios*

En el Perú se utilizan diversos mecanismos regulatorios para organizar la provisión de los servicios públicos. En contraste, en Chile se emplea el enfoque de competencia por comparación respecto de una empresa modelo eficiente en todos los servicios públicos regulados. En Inglaterra el enfoque dominante adoptado luego de los procesos de privatización de la década de 1980 ha sido el de precios tope (*price cap*).

La explicación de la diversidad observada en el Perú no descansa tanto en las particularidades propias de cada industria sujeta a regulación, sino que parece guardar relación con el momento en el cual se privatizó; es decir, con el entorno político y social en el que tuvo lugar el proceso de privatización, y con el diseño de mercado asociado a la etapa postprivatización.

El análisis de los mecanismos regulatorios utilizados puede enfocarse desde las distintas perspectivas que ofrece la teoría económica de la regulación. Sin embargo, es preciso considerar también los desarrollos de la economía política de la regulación, particularmente en lo que se refiere al diseño institucional pre- y postprivatizador. En este orden de ideas, es necesario investigar los criterios utilizados y los factores que incidieron en los procesos de decisión, con la finalidad de entender su origen para cada uno de los servicios públicos regulados en el Perú. Se trata de explicar las razones por las que se eligió un mecanismo regulatorio determinado en lugar de otros. Entre los mecanismos regulatorios más conocidos, pueden mencionarse los siguientes:

- Regulación por precio tope en la telefonía fija.
- Regulación por costos en la interconexión de redes de telecomunicaciones.
- Regulación mediante comparación con los costos de una empresa modelo eficiente, en la distribución de electricidad.
- Regulación por empresa modelo en la generación de electricidad.
- Regulación por precio tope para el aeropuerto de Lima.
- Regulación por precio tope para el puerto marítimo de Matarani.
- Regulación por costos privados del servicio de saneamiento.

Como un tema complementario, es necesario analizar la determinación de la base de capital (cuantía física y monetaria de los activos fijos de la empresa regulada), los costos de operación y mantenimiento, así como el costo de capital considerado en los procesos de implementación de cada uno de los mecanismos regulatorios señalados.

2.1.4. Estimación de la demanda de acceso y uso

Los procesos de fijación o revisión de tarifas incluyen, entre otros aspectos, la determinación de la demanda de los diversos servicios públicos regulados. En términos generales, es necesario distinguir dos componentes en esta demanda: la demanda de acceso y la demanda de uso. La segunda es condicional a la primera, en el sentido de que no es posible utilizar el servicio si previamente no se ha asegurado el acceso, mediante conexión a la red. Por tal motivo, es necesario corregir el sesgo de selección que se genera cuando se estima la demanda a partir de información de corte transversal

o de panel de datos. Esta corrección requiere el dominio de técnicas de elección discreta, utilizadas en el ámbito de la microeconometría.

La estimación de la demanda de acceso y de uso de los distintos servicios públicos permite conocer la magnitud de las elasticidades de la demanda, al precio y al ingreso, por estrato socioeconómico y por ubicación geográfica. En este marco analítico es posible estudiar la adopción de esquemas de tarificación basados en la discriminación de precios de segundo o tercer grado. Entre las preguntas que esta línea de investigación permite responder se encuentran aquellas relacionadas con la relevancia de determinadas variables y sus elasticidades, incluidos los precios, los niveles de ingreso, el género y el grado de instrucción de las personas, la ubicación geográfica, etcétera. Al respecto, es posible considerar la estimación de demandas de acceso y demandas de uso de servicios públicos como la telefonía fija, la telefonía móvil, la distribución de electricidad, las redes de saneamiento, el transporte público de pasajeros (urbano e interprovincial) y el transporte de carga.

En la mayoría de los sectores regulados, se han implementado esquemas tarifarios no lineales, que comprenden tarifas de alta al servicio, tarifas mensuales fijas no relacionadas con el uso y tarifas asociadas al uso del servicio público. Al respecto, es posible estimar la magnitud de la elasticidad (sensibilidad) de la demanda de acceso a un servicio público determinado frente a los cambios en cada una de estas tarifas. Los resultados del análisis pueden tener gran utilidad en el diseño de políticas regulatorias. Por ejemplo, permiten identificar modificaciones en la estructura de precios consistentes con la expansión de la cobertura, bajo la restricción de que la empresa regulada cubra todos sus costos.

2.1.5. Costo del capital y modelos de negocio regulado

Al margen del mecanismo regulatorio utilizado, un tema relevante en las distintas fijaciones tarifarias es el relacionado con la estimación del costo de capital de las inversiones reconocidas en el proceso regulatorio. Esto implica calcular el costo del patrimonio (capital propio), el costo de la deuda de largo plazo y la tasa impositiva, entre otros factores.

A pesar de las imperfecciones del mercado de valores, es necesario abordar, desde distintas perspectivas económicas y financieras, la implementación de los principales modelos y métodos de estimación del valor de

los activos de capital. Este cálculo constituye una herramienta fundamental en la determinación de los gastos de capital y, por lo tanto, en la fijación de tarifas.

En línea con el cálculo del costo de capital, es necesario investigar los distintos tipos de modelación económica y financiera de los negocios regulados, incluidos los modelos de costos basados en actividades, costos incrementales con *mark-up* y costos de una empresa eficiente, entre otros. En general, los distintos marcos regulatorios no contemplan un tratamiento semejante de estos modelos. Las diferencias no necesariamente responden a las características específicas de cada industria sino a los distintos diseños adoptados, los cuales son, a su vez, resultado de las peculiaridades ya señaladas en los procesos de privatización y concesión.

2.1.6. Concesiones cofinanciadas y eficiencia de la contribución estatal

Las políticas de desarrollo de la infraestructura se basaron, en su primera etapa, en el establecimiento de compromisos de inversión y metas de cobertura, especialmente en el caso de mercados que operaban en condiciones de exceso de demanda en el momento previo al proceso privatizador. Gallardo, García y Pérez-Reyes (2005) examinan estas políticas para el caso específico del sector eléctrico.

La segunda etapa ha estado asociada a los procesos de concesión. En este caso, no hay transferencia de la propiedad de los activos al sector privado. Bajo este esquema, el concesionario usufructúa la infraestructura concesionada y las inversiones realizadas; al final del período de concesión, el Estado mantiene la propiedad residual de los activos.

Tanto en la primera como en la segunda etapa, el Estado ha tenido solo el rol de concedente. Más recientemente y a medida que se fue agotando el exceso de demanda y, por tanto, disminuyeron las inversiones en infraestructura consideradas rentables por el sector privado, ha surgido una nueva modalidad de concesión, mediante la cual el Estado cofinancia una parte de la inversión en proyectos socialmente rentables, a fin de que la concesión también sea rentable para el sector privado.

Una línea de investigación prioritaria en este campo tiene como propósito realizar estudios de evaluación social de proyectos, a fin de determinar en qué medida las distintas concesiones cofinanciadas por el

Estado están usando adecuadamente los recursos fiscales. Al respecto, la aprobación del componente de cofinanciación estatal responde a los criterios de aprobación de proyectos del Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP). Sin embargo, se conoce muy poco acerca de los resultados de los estudios de evaluación social de proyectos. Un ejemplo particularmente ilustrativo se refiere a la concesión de la Carretera Interoceánica Sur.

2.1.7. Diseño y renegociación de contratos de concesión

Los contratos de concesión representan los compromisos, obligaciones y derechos que asumen las partes en el contrato. Normalmente, el Estado acepta la obligación de reconocer las inversiones realizadas por la empresa y su derecho a obtener un retorno por dichas inversiones, bajo algún mecanismo regulatorio.

Los contratos no solo son incompletos sino imperfectos, en la medida en que no es posible considerar las contingencias futuras. Además, pueden presentarse errores de diseño, como en los contratos de concesión de los ferrocarriles y del aeropuerto internacional Jorge Chávez. En estos casos, se genera la necesidad de revisar las obligaciones y los derechos de las partes, lo que se convierte, en la medida en que exista consenso dentro del Estado o del concesionario, en un proceso de renegociación contractual.

Uno de los problemas centrales de los contratos de concesión en servicios públicos reside en que las inversiones involucran activos específicos, lo cual reduce la voluntad de renegociación del concesionario, a menos que dicha renegociación le sea ventajosa. Asimismo, la especificidad de activos pone al Estado en una situación favorable, lo cual puede inducirlo a comportarse de forma oportunista ante una renegociación contractual, a menos que el contrato considere salvaguardas para la empresa en caso de una renegociación onerosa para ella. Entre las salvaguardas más utilizadas se encuentran los mecanismos de arbitraje, nacionales o internacionales, así como los convenios bilaterales o multilaterales de estabilización de las condiciones contractuales (Overseas Private Investment Corporation, OPIC, o Multilateral Investment Guarantee Agency, MIGA).

En las secciones siguientes se presentan algunos temas de investigación específicos de los distintos servicios públicos regulados.

2.2. TELECOMUNICACIONES

2.2.1. *Medición de la productividad en telefonía fija*

De acuerdo con lo establecido en los contratos de concesión cuyo titular es Telefónica del Perú, las tarifas de telefonía fija son fijadas mediante el mecanismo de precios tope. Esto implica que tanto la empresa regulada como el organismo regulador, OSIPTEL, deben calcular cada tres años el factor de productividad, a fin de implementar los ajustes tarifarios trimestrales establecidos en estos contratos.

Para estimar el valor del factor de productividad, es necesario medir el cambio en la productividad total de los factores para la industria de la telefonía fija en el Perú. Al igual que con los rankings de eficiencia productiva, esta estimación puede realizarse utilizando enfoques paramétricos y no paramétricos. El enfoque actualmente dominante, en la mayoría de los países, es el de los números índices (no paramétrico).

La construcción de números índices está sujeta a la adopción de varios supuestos críticos. Un tema de investigación es el relacionado con la evaluación de las consecuencias de los supuestos asumidos al construir las bases de datos, así como con el tipo de índices utilizados. Todo ello puede implicar cambios en las mediciones de productividad y, por lo tanto, en los incentivos asociados a la regulación mediante precios tope, lo cual ciertamente afecta las decisiones de inversión de la empresa regulada.

2.2.2. *Análisis de casos de competencia en telecomunicaciones*

La aplicación de las normas de libre competencia en la industria de las telecomunicaciones está a cargo de OSIPTEL. Ello constituye un caso excepcional, toda vez que, en el resto de sectores regulados, esta función corresponde a la Comisión de Libre Competencia del INDECOPI.

En un sentido nominal y normativo, la apertura del mercado de telecomunicaciones a la competencia tuvo lugar en agosto de 1998. En términos prácticos, sin embargo, la competencia efectiva recién empezó en noviembre de 1999. Desde entonces se ha presentado una serie de denuncias entre los concesionarios, en especial por parte de operadores de larga distancia respecto del concesionario de telefonía fija y de operadores

de televisión por cable, por el acceso a la infraestructura de postes de otras empresas de telecomunicaciones y electricidad, y el uso de ellas.

Es posible investigar la tipología de los casos de libre competencia resueltos por el INDECOPI y examinar las relaciones entre ellos y el diseño regulatorio e institucional, con la finalidad de evaluar la eficacia del marco normativo vigente en esta materia. Asimismo, es posible realizar una investigación basada en el análisis de casos, igualmente con la finalidad de identificar los principios y criterios utilizados, evaluando también la eficacia del marco normativo vigente.

2.2.3. Análisis de condiciones de competencia

En relación con la literatura de organización industrial aplicada, es necesario analizar la intensidad de la competencia en los distintos segmentos del mercado de telecomunicaciones. El análisis comprende la evolución de indicadores de concentración del mercado, el comportamiento estratégico de las empresas, incluidas las políticas de precios, y su relación con la rentabilidad obtenida por cada una de ellas.

Entre las metodologías utilizadas en este tipo de análisis puede mencionarse la desarrollada por Bresnahan (1989), que consiste en la estimación econométrica simultánea de funciones de oferta y demanda. También se estima el parámetro que representa la variación conjetural asociada al comportamiento de los precios y cantidades en el mercado analizado. La variación conjetural representa la reacción que tiene una empresa, en términos de cantidades producidas, ante cambios en las cantidades provistas por sus rivales. Los valores que tome la variación conjetural pueden ser usados para representar una estructura de mercado determinada. También puede consultarse la metodología utilizada por Shepherd (1982) para analizar la evolución de las condiciones de competencia en la economía de Estados Unidos. Estos métodos podrían aplicarse a los mercados de telefonía móvil, telefonía de larga distancia nacional e internacional (distinguiendo rutas de origen-destino e incluso distintos horarios) y televisión por cable.

2.2.4. Racionalidad de restricciones y barreras municipales

El despliegue de la infraestructura de red, tanto de telefonía fija y móvil como de televisión por cable, requiere el uso de espacios de uso público, e

implica la posible generación de externalidades negativas: radiaciones no ionizantes en el caso de la telefonía móvil, rotura de calles, incremento del ruido callejero, creación o aumento de la congestión vehicular, así como la saturación del paisaje urbano y de las áreas de esparcimiento.

Esto ha llevado a diversos municipios provinciales y distritales a pronunciarse en contra del despliegue de infraestructura de telecomunicaciones o a cobrar tasas elevadas por los permisos y por el uso del espacio público.

Un tema de investigación se relaciona con el análisis de la racionalidad de la intervención de los gobiernos locales en la imposición de restricciones o barreras legales para el despliegue de la infraestructura de red y las políticas públicas que pueden facilitar un despliegue eficiente.

2.3. ENERGÍA

2.3.1. *Competencia en mercados de clientes libres*

La reforma del sector eléctrico se inició en 1993 con la adopción de un nuevo marco normativo, y se procedió a separar verticalmente las actividades de generación, despacho, transmisión y distribución-comercialización, fragmentando a las empresas públicas que brindaban el servicio.

La intención de separar verticalmente la generación era promover un entorno competitivo en esta actividad, pues existía consenso internacional, así como evidencia empírica, respecto a que las economías de escala habían dejado de ser importantes para esta actividad, por lo que el argumento de monopolio natural, utilizado para justificar la necesidad de regular, perdió vigencia y validez.

En el caso de los grandes clientes, se apreciaba que era posible para ellos invertir en procesos de negociación de suministro directamente con los generadores, de forma que se estableció un umbral de 1 MW para definir qué clientes tenían tarifas reguladas y cuáles tenían tarifas libremente negociadas con los generadores o distribuidores.

El tema de investigación relacionado consiste en la evaluación de las condiciones de competencia en el mercado de clientes libres. Se puede, para ello, utilizar la información existente sobre precios libres y condiciones contractuales, tanto a nivel descriptivo como econométrico. La información puede ser analizada anualmente desde fines de la década de 1990, cuando la información sobre contratos de clientes libres se hizo pública.

2.3.2. *Determinantes de diseños contractuales en mercados de clientes libres*

En relación con el anterior tema de investigación, es factible analizar los determinantes de los arreglos contractuales de los clientes libres, de tal forma que se analice en qué medida las condiciones contractuales se asocian con el momento en el que se firman los contratos o con las condiciones de provisión del servicio.

2.3.3. *Diseño regulatorio de la distribución de electricidad*

En el marco de la reforma eléctrica de la década de 1990, que se destacó previamente, la distribución de electricidad se mantuvo como una actividad regulada, dadas las características de monopolio natural que presenta.

La legislación ha establecido un modelo regulatorio que es una combinación de competencia por comparación con empresa modelo eficiente. Para corregir la heterogeneidad de las empresas, se las agrupa según sus diversos tipos; luego se establece que una de las empresas de cada tipo es la empresa referente para cada período regulatorio de cuatro años, de forma que el resto de empresas reguladas de cada tipo compite contra la empresa modelo eficiente así definida.

Un tema para investigar es la determinación de la tipología utilizada para las empresas, basándose para ello en regresiones de costos, en el uso de indicadores de dimensión de cada empresa distribuidora y en el análisis de datos multivariantes (análisis de agrupamientos, *cluster analysis*).

2.3.4. *Diseño de mercado de la generación de electricidad*

La generación ha sido considerada una actividad competitiva, de forma que la entrada y salida de la industria es libre, pero en el caso del sistema eléctrico peruano, el nivel de concentración es elevado, y así, no es esperable una formación competitiva del precio de la generación, además de la inevitable volatilidad que el precio mostraría por aspectos estacionales o de choques adversos imprevistos.

Por ello, el marco normativo estableció que el precio de la generación, precio o tarifa en barra, que es trasladado a las empresas distribuidoras,

para la formación del precio al por menor, sea regulado. Inicialmente, se regulaba cada seis meses, pero luego de las modificaciones de la legislación a fines del 2004, se estableció que el precio de generación, tanto en energía como en potencia, se revisaba cada año. La intención era dar señales de precios de mayor alcance, pues uno de los problemas que se apreciaban desde inicios de la década era el debilitamiento del proceso de inversión en la industria eléctrica.

A pesar de las señales emitidas por la nueva legislación, tanto el regulador como una parte de la industria preferían dar señales de largo plazo, mediante contratos de suministro para el crecimiento de la demanda en el futuro, que, por un lado, redujeran la incertidumbre de suministro a los distribuidores y, por otro, aseguraran a las empresas generadoras un precio estable respecto de estas ventas a mercados regulados. Para ello, se ha aprobado, recientemente, una modificación de la ley de concesiones eléctricas, que hace posible establecer contratos de suministro mediante subastas de largo plazo. El resultado esperado es una estabilización en el precio de las transacciones, al desvincularlo del precio en barra, calculado anualmente.

Si bien este nuevo régimen recién comienza a implementarse en el Perú, en muy poco tiempo tendremos evidencia de los primeros resultados, tanto aquí como en Chile, al margen de la también reciente experiencia brasileña en el tema de subastas de contratos de largo plazo. El tema de investigación consiste en analizar las condiciones de competencia *ex ante* y *ex post* de la subasta y el impacto que tendrán las subastas sobre las tarifas promedio y el bienestar de los consumidores.

2.3.5. Diseño de mercado de la industria de gas natural

La reciente puesta en operación del yacimiento de gas natural de Camisea, en el Cusco, está dando lugar a una progresiva transformación de un conjunto de actividades económicas. En primer lugar, debe mencionarse el impacto en la industria eléctrica a través de la utilización del gas natural como sustituto de los derivados del petróleo, en un entorno de precios crecientes. En segundo lugar, se destacan los cambios en la composición del parque automotor, en particular, la creciente utilización del GLP y del gas natural vehicular (GNV). Estos cambios involucran la conversión de un creciente número de vehículos, a fin de adecuarlos para que puedan utilizar estos nuevos combustibles. En tercer lugar, puede destacarse el

proceso de sustitución parcial del uso de hidrocarburos líquidos por gas natural en las industrias intensivas en consumo energético (materiales de construcción, fundiciones y otras grandes empresas manufactureras). En cuarto y último lugar, los cambios en matriz energética involucran también el consumo de las familias. Se espera que, de manera progresiva, las familias que residen en zonas adyacentes a la red de distribución empiecen a sustituir el consumo de electricidad y de GLP por gas natural, empezando por los equipos más intensivos en uso de energía (termas de agua y secadoras de ropa).

Este proceso de transformación tiene pocos años en curso, pero un tema de investigación es el relacionado con los roles permitidos a los agentes involucrados dado el marco regulatorio vigente, así como las consecuencias de la integración y los controles verticales y la configuración de prácticas comerciales que pueden afectar o distorsionar la competencia, en particular los acuerdos de exclusividad, la negativa de venta o el trato discriminatorio. Como referentes de diseños de mercado ya en operación se tiene a la Argentina, Colombia, Estados Unidos y algunos países de la Unión Europea.

2.4. SANEAMIENTO

2.4.1. *La economía política del acceso a los recursos hídricos*

La legislación actual no es precisa en definir los derechos de propiedad sobre los recursos hídricos, lo cual puede dar lugar a situaciones de conflicto entre los diversos agentes y usuarios. Por ejemplo, pueden presentarse tensiones entre empresas que invierten en obras civiles para represar el agua con fines de generación hidroeléctrica y las empresas de saneamiento, en cuanto se trata de un mismo recurso que tiene finalidades distintas.

El marco institucional comprende diversos actores, entre los cuales destacan el Instituto Nacional de Recursos Naturales (INRENA), el Ministerio de Agricultura, el de Energía y Minas, la Superintendencia Nacional de Servicios de Saneamiento (SUNASS), el Ministerio de Vivienda y los gobiernos locales. En algunos casos, sus competencias legales no están definidas con suficiente precisión, y también puede advertirse que existen visiones dispersas y hasta divergentes de lo que supone una adecuada provisión de servicios de saneamiento. En términos generales, se aprecia que las

políticas públicas muestran vacíos e incoherencias al respecto. Desde inicios de la década de 1990 se vienen promoviendo iniciativas para modificar la legislación sobre recursos hídricos en el país; sin embargo, hasta la fecha estas iniciativas han sido infructuosas.

Uno de los temas centrales de investigación en este campo se refiere a la comprensión de los derechos, los intereses y la gestión de los recursos hídricos desde la perspectiva de la economía política, incluido el análisis de las tensiones en torno a la captación y el procesamiento de agua potable, para todo tipo de consumo, a fin de entender la lógica que subyace a los diversos agentes involucrados. En perspectiva, y teniendo en cuenta la importancia de la externalidad positiva frecuentemente asociada a la provisión de servicios de agua y saneamiento, esta investigación podría arrojar lecciones útiles que permitan alinear los intereses de los distintos actores a fin de lograr un mayor bienestar para la sociedad.

Al respecto, es oportuno mencionar las investigaciones realizadas desde otras disciplinas, como la geografía y los estudios urbanos, así como los aportes de investigaciones recientes sobre conflictos en torno a los derechos y al control de los recursos hídricos en varios países, incluidos algunos de la región (Gilbert 2007; Perreault 2006; Le Billon 2007; Bakker 2007).

2.4.2. Gestión de recursos hídricos y escala de operaciones

Siguiendo la tendencia regional de la década de 1980, el Perú municipalizó sus empresas prestadoras de servicios de saneamiento, de tal forma que su desempeño empezó a depender, en alguna medida, de los ciclos electorales y la renovación de las autoridades locales. Las decisiones de inversión fueron transferidas a los municipios provinciales, con el argumento de lograr un mayor nivel de democratización y descentralización en la organización del Estado.

Sin embargo, la municipalización de las empresas prestadoras de servicios de saneamiento ha dado como resultado la fragmentación de la industria, con la existencia de un gran número de empresas prestadoras de estos servicios (el marco normativo establece un número mínimo de 1.000 conexiones). La determinación de las tarifas es muy sensible y dependiente de los procesos políticos de corto plazo, de manera que, en la mayoría de los casos, los niveles de tarifas establecidos no permiten la

recuperación de los costos operativos de las empresas. El fraccionamiento de la prestación de los servicios de saneamiento en varias empresas hace más difícil la gestión integral de los recursos en el nivel de la cuenca y no permite que se desarrollen economías de escala.

Un tema prioritario de investigación es el análisis de la incongruencia que, al parecer, existe entre las particiones geográficas correspondientes a las cuencas de recursos hídricos, por un lado, y las jurisdicciones políticas que determinan el ámbito de operación de las empresas, por el otro. En este orden de ideas, es necesario examinar las implicancias de trasladar las empresas de saneamiento al ámbito regional, tanto en lo que se refiere a la determinación de sus tarifas como a la expansión de la cobertura de las redes de agua y saneamiento. Esta investigación ciertamente involucra una consideración cuidadosa de las funciones que podrían desempeñar los distintos niveles de gobierno desde una perspectiva descentralista.

2.4.3. Costos sociales, externalidades y subsidios

La calidad de vida en las sociedades contemporáneas —entendida como las capacidades de las personas para realizarse como seres humanos (lo que las personas son capaces de ser o de hacer) y como la libertad de elegir estilos de vida diferentes— es altamente sensible a las condiciones de acceso a los servicios de infraestructura.

Los servicios de agua y saneamiento, en particular, afectan funciones y capacidades esenciales de las personas, como lograr un nivel adecuado de nutrición, vivienda, buena salud, integración social y participación en la vida de la comunidad. Estos servicios y capacidades son importantes en sí mismos y no únicamente porque generen utilidad o en la medida en que lo hagan.

En este orden de ideas, casi todos los países han adoptado marcos regulatorios que contemplan, de alguna forma, la obligación del servicio universal en la provisión de los servicios públicos domiciliarios. Tradicionalmente, esta obligación se ha asumido mediante el establecimiento de subsidios cruzados entre consumidores.

De todos los servicios públicos regulados, el saneamiento es aquel que guarda la relación más estrecha con estándares de vida digna, pues su ausencia puede dar lugar a problemas de salud pública: cólera, dengue, mortalidad infantil por diarrea, colitis y epidemias asociadas a estas

enfermedades. Todo ello puede causar la muerte o reducir la capacidad educativa o laboral de las personas afectadas, especialmente los niños y los ancianos.

Un tema de investigación en el campo del saneamiento es el relacionado con los costos en que incurre la sociedad por no contar con servicios adecuados (agua y desagüe), de tal forma que se pueda aproximar el valor de las externalidades que genera la ausencia de estos servicios.

En la medida en que algunas de las externalidades no son observables o que su valor monetario no puede estimarse fácilmente, al tratarse de males que no se intercambian en el mercado, es necesario abordar el problema de la cuantificación mediante técnicas de valoración contingente o hedónica. Esto implica el levantamiento de información mediante encuestas especializadas y el análisis de los datos con una estructura de corte transversal, lo cual requiere el dominio de técnicas microeconómicas.

Adicionalmente, es posible utilizar la estimación del costo social de no tener saneamiento adecuado en simulaciones del proceso de fijación tarifaria, de forma tal que la tarifa no solo refleje los costos privados sino también los costos sociales. Ello implicaría establecer un mecanismo de financiamiento para las empresas prestadoras que les permita cubrir la diferencia entre sus costos privados y los costos sociales. Esta línea de investigaciones representaría un aporte sustantivo a la formulación de las políticas de desarrollo del sector y al propio proceso de regulación de los servicios de saneamiento.

2.5. INFRAESTRUCTURA DE TRANSPORTE

2.5.1. Concesiones cofinanciadas

Existe infraestructura de transporte cuyos costos privados unitarios son elevados, de forma tal que la fijación de tarifas basadas en los costos privados haría poco viable el financiamiento de las obras, dada la baja demanda que esto generaría. Adicionalmente, algunas de las infraestructuras de transporte están sujetas a una elevada volatilidad de la demanda, de tal modo que el riesgo de baja demanda es grande, por lo cual se requiere de la intervención del Estado mediante esquemas de cofinanciamiento.

Uno de los mecanismos de asignación de concesiones cofinanciadas es el de mínimo subsidio, de forma tal que se subasta la concesión y se la

asigna a aquel postor que solicite el menor subsidio (cofinanciamiento). Al tratarse de concesiones de plazos largos, es claro que habrá contingencias en la ejecución del contrato de concesión que no estarán consideradas en su tratamiento, y que probablemente requieran la renegociación del contrato, con la finalidad de adaptar dicho contrato a la cambiante realidad a la que se enfrentarán durante el largo período de vida útil de los activos.

El tema de investigación en este sector, especialmente aplicable a la infraestructura de carreteras, está relacionado con la determinación del mecanismo de tarificación más apropiado, tanto para cubrir los costos variables (PAMO, pago anual por mantenimiento y operación) como los costos fijos (PAO, pago anual por obra), en un esquema de cofinanciamiento subastado bajo el criterio de mínimo subsidio.

2.5.2. Regulación de aeropuertos y competitividad

Una fracción significativa de las mercancías no tradicionales que se exportan recurre al transporte aéreo. El adecuado funcionamiento de los aeropuertos resulta, entonces, fundamental para que las cadenas logísticas operen correctamente, a fin de que los productos lleguen a los clientes de las empresas exportadoras dentro de los plazos esperados. Claramente, los aeropuertos son una pieza fundamental en las mejoras en la competitividad requeridas para un programa de desarrollo económico proexportador.

A pesar de que buena parte de los productos elaborados de exportación provienen de la costa norte o sur del país, se aprecia que el aeropuerto internacional Jorge Chávez, en Lima, concentra la mayor parte de la carga de exportación. Dado que se trata de productos elaborados en diversos lugares del país, algunos de ellos alejados de la capital, es necesario agregar el costo de transporte a Lima al costo de transporte aéreo al exterior. Dicho costo no es necesariamente bajo y puede ser un componente importante que afecta la competitividad de nuestros productos exportables.

Esto ha dado lugar a propuestas de desarrollo de los aeropuertos regionales, que incluyen el otorgamiento de un subsidio financiado con la concesión del aeropuerto de Lima. Sin embargo, la magnitud de dicho subsidio no necesariamente permitirá un desarrollo importante de infraestructura en los principales aeropuertos regionales, de forma que será necesario pensar en un esquema de financiamiento adicional.

Un tema central de investigación es precisamente el diseño de esquemas de financiamiento complementario, que contemplen subsidios adicionales para el desarrollo y funcionamiento de los aeropuertos regionales. Es necesario evaluar cuál es el esquema de financiamiento apropiado para otorgar este subsidio: subsidio cruzado desde Lima, cofinanciamiento, etcétera. En perspectiva, el objetivo es lograr el desarrollo de los aeropuertos regionales y reducir los costos sociales, disminuyendo los costos de transporte en que incurren las empresas exportadoras que operan fuera de Lima.

2.5.3. Tarifas de congestión aeroportuarias

La infraestructura aeroportuaria brinda una serie de servicios a las empresas de transporte aéreo: aterrizaje, despegue, parqueo, embarque y desembarque de pasajeros y mercancías, aprovisionamiento de insumos (combustibles, alimentación), mantenimiento, entre los principales. Esta infraestructura representa, en la mayoría de servicios ofrecidos, un bien escaso que afecta las condiciones de funcionamiento de los servicios aeroportuarios para todas las empresas de transporte aéreo.

En la medida en que en los últimos años ha tenido lugar un crecimiento económico importante, se ha presentado una mayor escasez de espacios de uso común en la infraestructura aeroportuaria, en especial los *slots*, que son los permisos de despegue y aterrizaje de aviones en un aeropuerto determinado.

Al respecto, es necesario evaluar la conveniencia de adoptar esquemas de tarifas de congestión para los *slots* disponibles en el aeropuerto internacional Jorge Chávez. También es preciso identificar los criterios de asignación de los fondos generados por estas tarifas de congestión: ampliación de capacidad a cargo del concesionario, cofinanciamiento estatal, etcétera.

Un tema de investigación relacionado es el análisis de la asignación en las horas punta y la posibilidad de implementar un mecanismo de subastas periódicas, considerando que el transporte aéreo es un servicio origen-destino, de forma que la demanda de despegues en Lima tiene relación con las demandas de aterrizaje en los lugares de destino, y que la demanda de aterrizajes en Lima se vincula con la demanda de despegues en los lugares de origen.

2.5.4. Diseño institucional de la regulación de puertos marítimos

El proceso de concesión del puerto del Callao a operadores privados ha estado marcado por diversos intentos fallidos, pero en paralelo con estos intentos, se han empezado a discutir las distintas formas y opciones de organización de la industria.

Estos intentos han puesto en evidencia la complejidad del arreglo institucional vigente, en el cual participan la Autoridad Portuaria Nacional, el organismo regulador (OSITRAN), el Ministerio de Transportes y Comunicaciones, la Dirección de Capitanías y Puertos de la Marina de Guerra del Perú y las empresas prestadoras (especialmente la Empresa Nacional de Puertos, ENAPU). En algunos ámbitos, se observa duplicidad de funciones e imprecisiones sobre las competencias legales de cada entidad, incluidas las relacionadas con aspectos de la regulación tarifaria y del acceso a la infraestructura portuaria.

Al igual que en el caso de los recursos hídricos, un tema de investigación relevante es, sin duda, el análisis de la interacción entre los distintos actores, especialmente en lo que se refiere a sus derechos, intereses, motivaciones, y al control efectivo de los distintos componentes de la infraestructura portuaria, desde la perspectiva de la economía política, tanto en un sentido normativo como desde el análisis positivo. Una mejor comprensión de la gobernanza y de la institucionalidad regulatoria en los puertos marítimos arrojaría nuevas luces en la evaluación del diseño actual y ayudaría a formular propuestas viables y eficaces para mejorarlo.

2.5.5. Análisis de condiciones de competencia en ferrocarriles

El proceso de privatización de los ferrocarriles en el Perú asumió la existencia de competencia multimodal, así como la posibilidad de facilitar la competencia potencial mediante el uso de material tractivo rodante por parte de terceros, con la anuencia del principal concesionario. A diferencia del sector eléctrico, no se establecieron restricciones a la integración vertical de las empresas. La experiencia de concesión de las rutas de transporte de pasajeros asociadas al turismo, como es el caso de Cusco-Machu-Picchu, ha revelado serias limitaciones en la implementación del esquema de competencia potencial, con las consiguientes

pérdidas de bienestar y la concentración de la renta generada por la actividad turística.

El argumento relacionado con la competencia potencial asume que las barreras tecnológicas a la entrada no son relevantes y, por tanto, prescinde de la consideración de economías de escala y costos hundidos. Al respecto, es oportuno recordar que las características tecnológicas de la industria son de naturaleza empírica, y pueden determinarse con cierta precisión. Asimismo, el análisis de las economías de escala es común a todos los sectores regulados, y la identificación de los costos hundidos se asocia con la especificidad de los activos utilizados en el proceso productivo.

Un tema de investigación consiste en determinar la viabilidad de la competencia potencial como mecanismo que permite inducir al monopolista a comportarse de forma competitiva, para lo cual será necesario evaluar los costos hundidos involucrados en una prestación alternativa a la del monopolista, mediante el uso de material tractivo propio. También es preciso examinar hipótesis distintas, considerando los aportes de la teoría de los costos de transacción, la teoría de los juegos y la economía política. La investigación puede, ciertamente, enriquecerse con el análisis comparado de la experiencia internacional en materia de competencia intraferroviaria.

2.5.6. Regulación de transporte urbano de pasajeros

La desregulación del transporte urbano de 1991 tenía como referencia previa: (1) una situación de exceso de demanda, reflejada en la saturación de pasajeros; (2) rigidez en las rutas, lo cual no reconocía formal y administrativamente la expansión urbana y conurbana de las ciudades del país; (3) una fijación de tarifas de transporte que no respondía a criterio alguno de costos sino más bien a las motivaciones propias de los políticos de turno (con la mediación de la Comisión Reguladora de Tarifas de Transporte); y (4) asociado al tema tarifario, un parque automotor obsoleto y altamente contaminador del ambiente.

En Lima operaba una empresa municipal y una empresa de propiedad social (EPS), las cuales se fueron debilitando paulatinamente en un contexto de restricciones en las finanzas públicas. El gobierno central concentró sus recursos en la ejecución del proyecto de tren eléctrico, el cual finalmente quedó inconcluso, pero, en general, no contribuyó a desarrollar un sistema de transporte público eficiente y sostenible. Se

establecieron una serie de trabas burocráticas y de regulaciones excesivas a la actividad empresarial, que frenaron las inversiones en el sector y agudizaron la escasez de vehículos de transporte público.

Con este panorama se decidió desregular y liberalizar el transporte urbano, estableciendo rutas libres al inicio del proceso (aun cuando, posteriormente, los municipios provinciales empezaron a restringir el acceso a las rutas y a entregarlas en concesión), tarifas libres (sujetas a la «negociación» entre los oferentes y los demandantes) y libertad para ingresar al mercado con cualquier unidad de transporte que cumpliera con la condición de transportar pasajeros. Además, se oficializó la desregulación total del servicio de taxis. Puesto en otros términos, se pasó de un extremo a otro. En lugar de los controles y restricciones de fines de la década de 1980, se transitó a un contexto caracterizado por la eliminación de normas y regulaciones (incluidas las revisiones técnicas de los vehículos), la liberalización de rutas y tarifas, y la privatización de las empresas públicas.

Al respecto, y en contraste con la privatización de otras empresas públicas cuyos activos fueron entregados en concesión al sector privado, en la práctica el gobierno optó por liquidar la empresa municipal de transporte. Los buses fueron vendidos individualmente, al igual que los equipos de los talleres y la maestranza, e incluso algunos de ellos fueron adquiridos por los propios trabajadores de la empresa.

El resultado de este proceso fue la fragmentación, atomización e informalización de los servicios de transporte, con todas sus consecuencias en la pérdida de eficiencia, calidad, seguridad y sostenibilidad. En lugar de empresas de transporte organizadas en un sistema constituido por flotas de vehículos manejados por personas calificadas que reciben un sueldo regular por sus labores, la desregulación dio lugar a una oferta atomizada, con unidades que compiten por los pasajeros. En efecto, los conductores frecuentemente operan con «incentivos de alto poder»: sus utilidades son el residuo que resulta de restar los ingresos (que dependen del número de pasajeros, dado el valor de la tarifa o «pasaje») y los costos de operación (combustible, alquiler del vehículo, gastos de mantenimiento, etcétera).

Luego de casi 17 años de estas reformas, los resultados son: (1) incremento significativo del número de víctimas de accidentes en el transporte urbano e interurbano de pasajeros; (2) aumento de la congestión urbana y de la contaminación del ambiente (monóxido de carbono, embotellamientos en las calles, no solo en horas punta; estrés urbano asociado a la conducta de los conductores de los vehículos de transporte público y ruidos molestos);

(3) tarifas muy reducidas, que no cubren los costos de reposición y operación de una unidad relativamente moderna y eficiente en el uso de combustibles; y (4) un parque automotor obsoleto y altamente contaminador del medio ambiente. Hay que agregar el efecto de los vehículos petroleros sobre el ambiente; en especial en partículas de azufre.

A pesar de que este es un tema de vital importancia en la vida urbana de todas las ciudades del país, no se han realizado investigaciones ni estudios exhaustivos que examinen con detalle la evolución de los sistemas de transporte en el Perú y elaboren un balance de las reformas en el transporte urbano de pasajeros. La percepción general es que se trata de sistemas ineficientes, inseguros e insostenibles en el tiempo. Una excepción destacada es un estudio reciente para el caso específico de la ciudad de Lima, el cual, sin embargo, encuentra que el sistema de transporte «tiene importantes elementos de eficiencia para los sectores populares que facilitan la resolución de sus necesidades de desplazamiento», tanto en términos de cobertura geográfica como de amplitud de horarios y frecuencia de paso de las unidades (Avellaneda 2007: 500). El autor concluye afirmando que «el transporte colectivo de Lima desarrolla un papel integrador y cohesionador que contribuye a atenuar la segregación y la desigualdad» (2007: 503).

Como se indicó, los sistemas de transporte han ido evolucionando en un contexto inicial marcado por la desregulación generalizada de esta actividad. Sin embargo, los gobiernos locales han empezado a asumir, en mayor o menor medida, una función ordenadora mediante el mecanismo de asignación de rutas. Al respecto, se podrían simular los efectos de regular nuevamente el transporte en las principales ciudades del país; por ejemplo, en lo que se refiere a las tarifas, las condiciones técnicas de calidad y seguridad con las que se presta el servicio, el tamaño mínimo de las unidades, la frecuencia de paradas por ruta, el número máximo de unidades por ruta, etcétera. Este es un tema de investigación prioritario, considerando los graves problemas señalados, y el enorme impacto que el servicio de transporte público tiene en la calidad de vida de las personas y en la eficiencia del sistema económico.

3. REFLEXIONES FINALES

El desarrollo de la infraestructura tiene un impacto muy alto en la calidad de vida de las personas y en la modernización del país, y ciertamente

ofrece un campo muy amplio y fértil para la investigación, desde distintas disciplinas. Al respecto, cabe destacar que, en contraste con otras industrias, existen condiciones muy favorables para la investigación académica sobre las industrias reguladas, debido, en gran medida, a que la mayor parte de la información relevante (estadísticas, informes y estudios técnicos que sustentan las decisiones, leyes, reglamentos, resoluciones, etcétera) se encuentra disponible para el público accediendo a los portales de los organismos reguladores y de las autoridades sectoriales. De hecho, el marco legal vigente obliga a las autoridades a facilitar el acceso público a toda esta información. La riqueza de la información disponible es comparable a la que se encuentra en muy pocos ámbitos; entre ellos, el de la política macroeconómica y monetaria, situación que lamentablemente es excepcional, más que la regla general.

La agenda de investigación sobre regulación, privatización y concesiones propuesta por Iguíñiz y Barrantes el año 2004 incluía la evaluación comparativa de los marcos regulatorios para los distintos sectores, el análisis de las alternativas de financiamiento para promover las concesiones, la identificación de los mecanismos requeridos para lograr una participación más efectiva de los consumidores en la regulación, la evaluación de las políticas dirigidas a facilitar la expansión de la cobertura y promover el acceso a los servicios públicos y, por último, el análisis del impacto de los procesos de privatización y la percepción de estos procesos por parte de la ciudadanía.

El balance de las investigaciones realizadas durante los últimos cuatro años ha puesto en evidencia la notable producción bibliográfica sobre temas vinculados a la regulación en el Perú. Sin embargo, la gran mayoría de los estudios han sido realizados fuera del país y, en esa medida, no necesariamente responden a las prioridades temáticas percibidas por las autoridades y los investigadores locales. En algunos casos, el Perú es incluido en las muestras de países utilizadas en estudios de corte transversal, aunque también se han documentado investigaciones y estudios de casos sobre problemas específicos de la regulación en el Perú.

Al respecto, debe destacarse el progreso logrado, a nivel internacional, en la identificación de las mejores prácticas de regulación, así como de los principios básicos que han orientado sus diseños institucionales, lo que incluye la autonomía de las agencias reguladoras, la participación ciudadana y la transparencia de las decisiones, así como los mecanismos de evaluación y rendición de cuentas. Hoy contamos con textos muy

elaborados que facilitan la evaluación de los sistemas de regulación en los sectores de infraestructura. Lamentablemente, como se explica en el balance realizado, no hay evidencia de que estos estudios hayan tenido un impacto sustantivo en las políticas públicas implementadas en el Perú.

Asimismo, si bien se han realizado estudios específicos sobre los desafíos asociados a la expansión de la cobertura y a la promoción del acceso a los servicios públicos en el Perú, es evidente el déficit de conocimientos que aún existe en este campo. Las principales investigaciones se han concentrado en sectores determinados, como las telecomunicaciones y la electricidad. Puede afirmarse que el balance, en este nivel, es positivo, considerando el número y la calidad de los estudios realizados. Sin embargo, es preciso reconocer que algunos de los principales obstáculos que frenan el acceso a los servicios trascienden el ámbito sectorial, y requieren políticas públicas de carácter más comprehensivo e integral, sustentadas en estudios de mayor alcance, con un enfoque multidisciplinario y multisectorial. Al respecto, se han destacado algunas contribuciones de la geografía, las ciencias políticas y los estudios urbanos, desde la perspectiva del desarrollo humano.

Salvo contadas excepciones referidas en el balance, no se han realizado nuevas investigaciones sobre el impacto de los procesos de privatización y la percepción de la ciudadanía. El contexto político ha cambiado y, al parecer, la privatización de las empresas estatales —entendida como la transferencia de la propiedad de activos al sector privado— ha dejado de ocupar un lugar central en la agenda de políticas públicas. Lo que hoy tiene un lugar prioritario es la concesión de proyectos de infraestructura y el diseño de esquemas de cofinanciamiento público y privado. Como se indicó, este tema fue oportunamente identificado en la agenda propuesta por Iguíñiz y Barrantes, hace cuatro años, y claramente se mantiene como un asunto prioritario.

Por último, se ha avanzado muy poco en el análisis comparativo de los marcos regulatorios y de los mecanismos específicos aplicados en cada uno de los sectores. Se trata, sin duda, de un ejercicio complejo, considerando las peculiaridades de cada sector y los problemas metodológicos que debe resolver este tipo de análisis. Sin embargo, esta línea de investigación podría facilitar la «fertilización cruzada» de las ideas generadas por los estudios sectoriales, dando lugar a una reflexión más elaborada sobre los problemas derivados de una eventual incongruencia entre el desarrollo institucional en cada sector y los incentivos implícitos en los modelos de regulación adoptados.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALCÁZAR, Lorena y Lixin COLIN XU

2004 «El intento de privatización de las empresas de agua y desagüe de Lima-Perú». En Fernández-Baca, ed. 2004, pp. 295-340.

ALCÁZAR, Lorena y Rodrigo LOVATÓN

2005 *Evaluación de la concesión del puerto de Matarani: ¿Quién ganó y quién perdió?* Documento de Trabajo 47. Lima: Grupo de Análisis para el Desarrollo. Disponible en: <http://www.grade.org.pe/asp/brw_pub11.asp?id=661>.

ALVARADO, Carlos y Eduardo ROJAS

2004 *El desarrollo vial peruano y boliviano. Incidencia en los corredores bioceánicos*. Cuaderno de Difusión 21. Academia de Guerra del Ejército de Chile. Disponible en: <<http://www.acague.cl/publicaciones/CD21/dia1/T14.pdf>>.

ANDRÉS, Luis, José Luis GUASCH y Stephane STRAUB

2005 «Do Regulation and Institutional Design Matter for Infrastructure Sector Performance?». Policy Research Working Paper 4378. Washington D. C.: Banco Mundial.

AVELLANEDA, Pau

2007 «Movilidad, pobreza y exclusión social. Un estudio de caso de la ciudad de Lima». Tesis doctoral. Barcelona: Universitat Autònoma de Barcelona, Departament de Geografia.

BAKKER, Karen

2007 «The “Commons” versus the “Commodity”: Alter-globalization, Anti-privatization and the Human Right to Water in the Global South». *Antipode* 39 (3), pp. 430-455.

BARJA, Gover y Björn-Sören GIGLER

2005 «The Concept of Information Poverty and How to Measure It in the Latin American Context». En Hernán Galperin y Judith Mariscal, eds. *Digital Poverty: Latin America and Caribbean Perspectives*. Montevideo: IDRC-DIRSI.

BARRANTES, Roxana

2007a «Oportunidades móviles: pobreza y acceso a la telefonía en América Latina y el Caribe. El caso del Perú». Disponible en: <http://www.dirsi.net/files/peru_final.pdf>.

- 2007b *Digital Poverty: Concept and Measurement with an Application to Peru*. Hellen Kellogg Institute for International Studies Working Paper 337. Universidad de Notre Dame. Disponible en: <<http://kellogg.nd.edu/publications/workingpapers/WPS/337.pdf>>.
- 2006 «¿La moda no incomoda? ¿O desde cuándo la dotación institucional es más importante que el mejor mecanismo regulatorio?». *Themis. Revista de Derecho* 52, pp. 63-74.
- 2005 «Analysis of ICT Demand: What Is and How to Measure Digital Poverty». En Hernán Galperin y Judith Mariscal, eds. *Digital Poverty: Latin America and Caribbean Perspectives*. Montevideo: IDRC-DIRSI, pp. 29-53.
- BARRANTES, Roxana, Aileen AGÜERO, Hernán GALPERIN y Andrea MOLINARI
- 2006 *Asequibilidad de los servicios de telefonía móvil en América Latina*. Lima: DIRSI. Disponible en: <http://www.dirsi.net/files/finals/asequibilidad_de_los_servicios_de_telefona_mvil_en_amrica_latina.pdf>.
- BARRANTES, Roxana y Patricia PÉREZ
- 2008 *Regulación e inversión en telecomunicaciones. El caso del Perú*. Disponible en <http://www.dirsi.net/files/TRE_Peru.pdf>.
- BENDEZÚ, Luis y José GALLARDO
- 2004 *Estimación de la demanda agregada de electricidad*. Documento de Trabajo 4. Lima: Oficina de Estudios Económicos del Organismo Supervisor de la Inversión en Energía y Minería. Disponible en <<http://www.osinerg.gob.pe/newweb/uploads/DT04-OEE-OSINERGal.pdf>>.
- BERG, Sanford
- 2005 «Introduction». *Utilities Policy Strategy Performance Regulation*, vol. 13, pp. 17-18.
- BERG, Sanford y Jacqueline HORRALL
- 2008 «Networks of Regulatory Agencies as Regional Public Goods: Improving Infrastructure Performance». *Review of International Organizations* (en prensa).
- BERG, Sanford, Mark JAMISON, Farid GASMI y José TÁVARA
- 2005 *The Regulation of Utility Infrastructure and Services*. An

Annotated Reading List. Washington D. C.: Banco Mundial. Disponible en <http://www.purc.org/Body_of_Knowledge.htm>.

BERNSTEIN, Jeffrey, Juan HERNÁNDEZ, José RODRÍGUEZ y Agustín J. ROS

2006 «X-Factor Updating and Total Factor Productivity Growth: The Case of Peruvian Telecommunications, 1996-2003». *Journal of Regulatory Economics* 30, pp. 316-342.

BONIFAZ, José Luis y Luis BONIFAZ

2004 «Servicio universal en telecomunicaciones: el caso del Fondo de Inversión en Telecomunicaciones en el Perú». En Fernández-Baca, ed., 2004, pp. 251-294.

BRESNAHAN, Timothy F.

1989 «Empirical Studies of Industries with Market Power». En R. Schmalensee y R. Willig, eds. *Handbook of Industrial Organization*, vol. 2, cap. 17, pp. 1011-1057.

BROWN, Ashley, Jon STERN, Bernard TENENBAUM y Defne GENCER

2006 *Handbook for Evaluating Infrastructure Regulatory Systems*. Washington: Banco Mundial.

CAMAC, D., V. ORMEÑO y L. ESPINOZA

2006 «Assuring the Efficient Development of Electricity Generation in Peru». Power Engineering Society General Meeting, IEEE.

CAMPODÓNICO, Humberto

2005 *Estudio comparativo sobre la distribución de la renta petrolera en Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú*. Programa conjunto PNUD-Banco Mundial de Asistencia a la Gestión del Sector de la Energía (ESMAP). Disponible en: <<http://www.bancotematico.org/archivos/23481.pdf>>.

2004 *Reformas e inversión en la industria de hidrocarburos de América Latina*. Serie Recursos Naturales e Infraestructura. Santiago: Comisión Económica para América Latina y el Caribe. Disponible en <<http://www.cepal.org/cgi-bin/getProd.asp?xml=/publicaciones/xml/1/20461/P20461.xml&xsl=/drni/tpl/p9f.xsl&base=/comercio/tpl/top-bottom.xslt>>.

CHACALTANA, Juan

2006 «¿Se puede prevenir la pobreza?». Lima: Consorcio de Investigación Económica y Social. Disponible en: <<http://cies.org.pe/files/active/0/PobrezaCIESfinal.pdf>>.

CHANG, Alejandro

2008 *¿Reforma imposible? Ideas audaces para ser más competitivos*. Lima: sin editor.

CHONG, Alberto, Virgilio GALDO y Máximo TORERO

2005 *Does Privatization Deliver? Access to Telephone Services and Household Income in Poor Rural Areas Using a Quasi-Natural Experiment in Peru*. Working Paper 535, Washington D. C.: Banco Interamericano de Desarrollo.

CHONG, Alberto, Jesko HENTSCHEL y Jaime SAAVEDRA

2004 *Bundling of Services and Household Welfare in Developing Countries Using Panel Data: The Case of Peru*. Washington D. C.: Banco Interamericano de Desarrollo.

CÓRDOVA, Daniel

2007 *Gestión privada de los servicios públicos. Las tarifas y el fin de los mitos*. Lima: Universidad Peruana de Ciencias Aplicadas e Instituto de Empresa Invertir.

CROCKER, Keith y Scott MASTEN

2002 «Prospects for Private Water Provision in Developing Countries: Lessons from 19th-Century America». En *Thirsting for Efficiency. The Economics and Politics of Urban Water System Reform*. Pergamon Press y Banco Mundial, pp. 317-348.

DAMMERT, Alfredo, José GALLARDO y Raúl GARCÍA

2005 *Reformas estructurales en el sector eléctrico peruano*. Documento de Trabajo 5. Lima: Oficina de Estudios Económicos del Organismo Supervisor de la Inversión en Energía y Minería. Disponible en: <http://www.osinerg.gob.pe/newweb/uploads/Estudios_Economicos/DT05-OEE-OSINERGa1.pdf>.

DAMMERT, Alfredo, José GALLARDO y Lennin QUISO

2005 *Problemática de la calidad del servicio eléctrico en el Perú*. Documento de Trabajo 6. Lima: Oficina de Estudios Económicos

del Organismo Supervisor de la Inversión en Energía y Minería. Disponible en <http://www.osinerg.gob.pe/newweb/uploads/Estudios_Economicos/DT006-OEE-OSINERG.pdf>.

DAMMERT, Alfredo, Raúl GARCÍA y Lennin QUISO

2005 «Dinámica de la inversión en generación de electricidad en el Perú». Documento no publicado.

DAMMERT, Alfredo y Fiorella MOLINELLI

2006 *¿Qué significa el Proyecto Camisea?* Documento de Trabajo 23. Lima: Oficina de Estudios Económicos del Organismo Supervisor de la Inversión en Energía y Minería. Disponible en: <http://www.osinerg.gob.pe/newweb/uploads/Estudios_Economicos/DT23_OSINERG.pdf>.

DAMMERT, Alfredo, Raúl GARCÍA y Raúl PÉREZ-REYES

2006 «Análisis de las barreras y facilidades para la inversión en centrales hidroeléctricas». Documento de Trabajo 24. Lima: Oficina de Estudios Económicos del Organismo Supervisor de la Inversión en Energía y Minería. Disponible en: <http://www.osinerg.gob.pe/newweb/uploads/Estudios_Economicos/InversionCentrales-Hidroelectricas%20.pdf>.

DAMMERT, Alfredo, Raúl GARCÍA y Arturo VÁSQUEZ

2006 *Los efectos económicos del proyecto Camisea en el Perú 2005-2014*. Documento de Trabajo 14. Lima: Oficina de Estudios Económicos del Organismo Supervisor de la Inversión en Energía y Minería. Disponible en: <http://www.osinerg.gob.pe/newweb/uploads/Estudios_Economicos/DT14_OSINERG.pdf>.

DE LA CRUZ, Ricardo y Anthony MORI

2007 *¿Estamos produciendo energía eléctrica al menor costo? La composición del parque generador es importante*. Lima: Macroconsult y Consorcio de Investigación Económica y Social. Disponible en: <<http://cies.org.pe/es/node/455/print>>.

DUBIN J. A., y D. L. MCFADDEN

1984 «An Econometric Analysis of Residential Electric Appliance Holdings and Consumption». *Econometrica*, vol. 52, n.º 2, pp. 345-362.

DURAND, Francisco

2005 *La mano invisible en el Estado: efectos del neoliberalismo en el empresariado y en la política*. Lima: DESCO y Friedrich Ebert Stiftung.

D'SOUZA, Jayesh

2008 *Economic Development and Environmental Sustainability: A Study of Peru's Camisea Natural Gas Project*. The United States Association for Energy Economics Working Paper Series, Social Science Club (Biscayne Bay Campus), Florida International University. Disponible en: <http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1081668>.

ESTACHE, Antonio, Marco MANACORDA y Tommaso VALLETI

2002 *Telecommunication Reforms, Access Regulation, and Internet Adoption in Latin America*. Research Working Paper 2802. Washington D. C.: Banco Mundial.

FAY, Marianne y Mary MORRISON

2007 *Infraestructura en América Latina y el Caribe: acontecimientos recientes y desafíos principales*. Washington, D. C.: Banco Mundial.

FEDERAL TRADE COMMISSION

2008 *Protecting Consumers in the Next Tech-ade. A Report by the Staff of the Federal Trade Commission*. Disponible en: <<http://www.ftc.gov/bcp/workshops/techade/reports.html>>.

FERNÁNDEZ-BACA, Jorge, ed.

2004 *Experiencias de regulación en el Perú*. Lima: Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico.

FERNÁNDEZ-BACA, Jorge y Jennifer WAKEHAM

2004 «Contratos de exclusividad en el mercado de televisión por cable: el caso Telecable contra Cable Mágico». En Fernández-Baca, ed., 2004, pp. 191-250.

FERNÁNDEZ-MALDONADO, Ana María

2008 «Expanding Networks for the Urban Poor: Water and Telecommunications Services in Lima, Peru». *Geoforum* 40 (en prensa).

FLOR, Lincoln y Óscar ROJAS

2007 «¿Existe regulación por incentivos en las concesiones viales?: el

caso peruano». *Revista de la Competencia y la Propiedad Intelectual* 5, Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual. Disponible en: <<http://www.indecopi.gob.pe/ArchivosPortal/boletines/recompi/castellano/articulos/primavera2007/FLOR-ROJAS.pdf>>.

FLORIÁN, David y Luis OREZZOLI

2006 *Evaluación de los efectos de distintos instrumentos tarifarios sobre el bienestar de los usuarios*. Documento de Trabajo 5. Lima: GPR-OSIPTTEL. Disponible en: <http://www.osiptel.gob.pe/Index.ASP?T=T&IDBase=0&P=%2FOsiptelDocs%2FGPR%2Fel_sector%2FSEMINARIOS%2Fdocumentosdetrabajo.htm>.

FOSTER, Vivien

2004 *Subsidios: aprendiendo de la experiencia*. Banco Mundial. Disponible en: <http://www.osinerg.gob.pe/newweb/uploads/Estudios_Economicos/Subsidios2004a.pdf>.

GALLARDO, José y Raúl PÉREZ-REYES

2004 *Diseño institucional y desconcentración de los organismos reguladores: el caso de OSINERG*. Documento de Trabajo 9. Lima: Oficina de Estudios Económicos del Organismo Supervisor de la Inversión en Energía y Minería. Disponible en <http://www.osinerg.gob.pe/newweb/uploads/Estudios_Economicos/DT09DisenhoInstitucionalOrganismosReguladores.pdf>.

GALLARDO, José, Raúl GARCÍA y Raúl PÉREZ-REYES

2005 *Determinantes de la inversión en el sector eléctrico peruano*. Documento de Trabajo 3. Lima: Oficina de Estudios Económicos del Organismo Supervisor de la Inversión en Energía y Minería. Disponible en: <http://www.osinerg.gob.pe/newweb/uploads/Estudios_Economicos/DT03a-OEE-OSINERGa.pdf>.

GALLARDO, José, Raúl GARCÍA y José TÁVARA

2005 *Instituciones y diseño de mercado en el sector eléctrico peruano: análisis de la inversión en generación*. Proyecto de Investigación Mediano. Lima: Consorcio de Investigación Económica y Social. Disponible en: <http://www.osinerg.gob.pe/newweb/uploads/Estudios_Economicos/CIES-InstitucionesyDisenhodeMercado.pdf>.

GALLARDO, José y Luis BENDEZÚ

2006 *Análisis econométrico de la demanda de electricidad en hogares peruanos*. Documento de Trabajo 16. Lima: Oficina de Estudios Económicos del Organismo Supervisor de la Inversión en Energía y Minería. Disponible en: <http://www.osinerg.gob.pe/newweb/uploads/Estudios_Economicos/DT16_OSINERG.pdf>.

2005 *Evaluación del Fondo Social de Compensación Eléctrica-FOSE*. Documento de Trabajo 7. Lima: Oficina de Estudios Económicos del Organismo Supervisor de la Inversión en Energía y Minería. Disponible en: <http://www.osinerg.gob.pe/newweb/uploads/Estudios_Economicos/DT07-OEE-OSINERGA.pdf>.

GALLARDO, José, Lennin QUISO y Miguel MARTÍNEZ

2006 *Precios tope, cobertura y bienestar*. Documento de Trabajo GPR-OSIPTTEL. Lima.

GARCÍA, Raúl

2006 «¿Por qué no firman contratos los generadores con las distribuidoras de electricidad?». *Revista Peruana de Derecho de la Empresa* 62. *Hidrocarburos y Electricidad*. Disponible en: <http://www.osinerg.gob.pe/newweb/uploads/Estudios_Economicos/RGC_RPDE.pdf>.

GARCÍA, Raúl y Arturo VÁSQUEZ

2004 *La industria de gas natural en el Perú*. Documento de Trabajo 1. Lima: Oficina de Estudios Económicos del Organismo Supervisor de la Inversión en Energía y Minería. Disponible en: <http://www.osinerg.gob.pe/newweb/uploads/Estudios_Economicos/DT1_INDUSTRIA_GAS_OSINERGA.pdf>.

GILBERT, ALAN

2007 «Water for All: How To Combine Public Management with Commercial Practice for the Benefit of the Poor?». *Urban Studies*, vol. 44, n.º 8, pp. 1559-1579.

GREEN, RICHARD

2004 *Retail Competition and Electricity Contracts*. The Cambridge-MIT Institute Electricity Project Working Paper CMI EP 33.

GROSSMAN, G. M. y A. B. KRUEGER

1991 *Environmental Impacts of North American Free Trade Agreement*. NBER Working Paper 3914.

GUASCH, J. L. y P. SPILLER

1999 *Managing the Regulatory Process: Design, Concepts, Issues and the Latin America and Caribbean Story*. Washington, D. C.: Banco Mundial.

HIRSCHMAN, Albert

1992 «Exit and Voice: An Expanding Sphere of Influence». En Albert Hirschman. *Rival Views of Market Society and Other Recent Essays*. Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press, pp. 77-101.

IGUÍÑIZ, Javier y Roxana BARRANTES

2004 *La agenda de investigación económica y social en el Perú*. Lima: Consorcio de Investigación Económica y Social.

JORDANA, Jacint y David LEVI-FAUR

2005 «The Diffusion of Regulatory Capitalism in Latin America: Sectoral and National Channels in the Making of a New Order». *The Annals of the American Academy of Political and Social Science* 598, pp. 102-124.

LE BILLON, Philippe

2007 «Geographies of War: Perspectives on "Resource Wars"». *Geography Compass*, vol. 1, n.º 2, pp. 163-182.

LEVI-FAUR, Levi

2005 «The Global Diffusion of Regulatory Capitalism». *The Annals of the American Academy of Political and Social Science* 598, pp. 12-32.

LIN, Chen

2005 «Service Quality and Prospects for Benchmarking: Evidence from the Peru Water Sector». *Utilities Policy*, vol. 13, n.º 3, pp. 230-239.

LIN, Chen y Sanford BERG

2008 *Incorporating Service Quality into Yardstick Regulation: An Application to the Peru Water Sector*. University of Florida, Public Utility Research Centre. Disponible en: <http://www.cba.ufl.edu/purc/purcdocs/papers/0518_Lin_Incorporating_Service_Quality.pdf>.

LLANOS, Daniella y Cinthya PASTOR

2007 *El rol de la infraestructura de transporte en la integración de los mercados regionales: Una propuesta metodológica para la*

identificación de hubs de transporte en las regiones del Perú. Latin American Network Information Center (LANIC). Disponible en: <<http://lanic.utexas.edu/project/etext/llilas/ilassa/2007/llanos.pdf>>.

LÓPEZ, Kristian

2006 *Modelo de acceso y uso de telefonía en un contexto de incertidumbre en los ingresos*. Documento de Trabajo 6 GPR-OSIPTTEL. Lima. Disponible en: <http://www.osiptel.gob.pe/Index.ASP?T=T&IDBase=0&P=%2FOsiptelDocs%2FGPR%2Fel_sector%2FSEMINARIOS%2Fdocumentosdetrabajo.htm>.

MAHAN, Amy

2005 *Estándares de comparación para los sitios web de los entes reguladores nacionales de América Latina y el Caribe*. Montevideo: The World Dialogue on Regulation for Network Economies (WDR). Disponible en: <<http://www.regulateonline.org/content/view/372/69/>>.

MAMANI, René

2005 «Demanda residencial desagregada de electricidad en el departamento de Puno». Tesis para optar el grado de Magíster en Economía. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú.

MARTIN, Brendan y Robin SIMPSON

2005 *Bridging the Gaps. The Case for a General Agreement on Public Services*. *Public World and Consumers International*. Disponible en: <<http://www.consumidoresint.org/biblioteca/detalleautor.asp?id=194326938>>.

MARTINELLI, César y Eugenio MIRAVETE

2006 *Modelación de las decisiones bajo incertidumbre de los usuarios de los planes tarifarios de telefonía local en el Perú: I. Desarrollo teórico*. Documento de Trabajo 4 GPR-OSIPTTEL. Lima. Disponible en: <http://www.osiptel.gob.pe/Index.ASP?T=T&IDBase=0&P=%2FOsiptelDocs%2FGPR%2Fel_sector%2FSEMINARIOS%2Fdocumentosdetrabajo.htm>.

MARTÍNEZ, Miguel

2006 *Ventas atadas y agregación de servicios en un esquema de precios tope*. Documento de Trabajo 12. Lima: GPR-OSIPTTEL. Disponible en: <http://www.osiptel.gob.pe/OsiptelDocs/GPR/el_sector/SEMINARIOS/files2/DTN2Martinez.pdf>.

MITNICK, Barry

1980 *The Political Economy of Regulation. Creating, Designing and Removing Regulatory Forms*. Nueva York: Columbia University Press.

MURILLO, Víctor

2007 «Análisis del impacto de la fiscalización realizada por la autoridad regulatoria a la calidad del servicio de alumbrado público en el Perú». Tesis para optar el grado de Maestría en Economía. Lima: Facultad de Ciencias Sociales, Escuela de Graduados, Pontificia Universidad Católica del Perú. Disponible en: <http://www.osi-nerg.gov.pe/newweb/uploads/Estudios_Economicos/T_VMH.pdf>.

MUZZINI, Elisa

2005 *Consumer Participation in Infrastructure Regulation. Evidence from the East Asia and Pacific Region*. Washington D. C.: Banco Mundial.

NAKHOODA, Smita, Shantanu DIXIT y Dubash NAVROZ

2006 *The Electricity Governance Toolkit. Benchmarking Best Practice and Promoting Accountability in the Electricity Sector*. Pilot version 1.1.

NORTON, Andrew y Estanislao GACITÚA

2007 *Realizing Rights through Social Guarantees*. Report 40047. Washington, D. C.: Banco Mundial.

OFFICE OF COMMUNICATIONS

2006 *Capturing the Consumer Interest. A Toolkit for Regulators and Government*. The OFCOM Consumer Panel.

ORGANISMO SUPERVISOR DE LA INVERSIÓN PRIVADA
EN TELECOMUNICACIONES

2007 «Comentarios al estudio *Asequibilidad de los servicios de telefonía móvil en América Latina*». Disponible en: <http://www.osiptel.gob.pe/OsiptelDocs/GPR/el_sector/SEMINARIOS/files/Comentarios%20al%20Estudio%20de%20Asequibilidad_DC.pdf>.

ORTIZ, Humberto y Luis BENDEZÚ

2006 *¿Cómo compatibilizar costos del servicio con el bienestar de los usuarios residenciales? Un análisis del servicio de agua*

potable en el Perú. Lima: Consorcio de Investigación Económica y Social.

OYANGUREN, Fernando

2007 «El comercializador como agente de competencia en el mercado eléctrico peruano». Tesis para optar el grado de Magister en Economía. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú.

PALLETE FOSSA, Arturo

2006 «¿Deben las empresas de radiodifusión por cable retransmitir obligatoriamente a los canales de televisión abierta?». *Revista de Derecho Administrativo*, n.º 5, año 3, pp. 242-253.

PARKER, David, Colin KIRKPATRICK y Catarina FIGUEIRA

2007 «Infrastructure Regulation and Poverty Reduction in Developing Countries: a Review of the Evidence and a Research Agenda». Bedford: Cranfield University School of Management, Research Paper 3/07. Disponible en: <<https://www.som.cranfield.ac.uk/som/research/researchpapers/documents/Parker%20RP%203-07.pdf>>.

PELTIER-THIBERGE, Nicolas

2006 «Infraestructura rural». En Marcelo M. Giugale, Vicente Fretes-Cibils y John L. Newman, eds. *Perú. La oportunidad de un país diferente: próspero, equitativo y gobernable*. Lima: Banco Mundial, pp. 289-308.

PÉREZ-REYES, Raúl y Beatriz TOVAR

2008 «Medición de la eficiencia y cambio en la productividad de las empresas distribuidoras de electricidad en el Perú después de las reformas». Documento no publicado.

PÉREZ-REYES, Raúl y Raúl GARCÍA

2005 *El costo de capital en industrias reguladas: una aplicación a la distribución de electricidad en el Perú*. Documento de Trabajo 19. Lima: Oficina de Estudios Económicos del Organismo Supervisor de la Inversión en Energía y Minería. Disponible en: <http://www.osinerg.gob.pe/newweb/uploads/Estudios_Economicos/DT19_OSINERG.pdf>.

PÉREZ-REYES, Raúl y Arturo VÁSQUEZ

2006 *La organización económica de la industria de hidrocarburos en el Perú: la comercialización de GLP envasado*. Documento de

Trabajo 21. Lima: Oficina de Estudios Económicos del Organismo Supervisor de la Inversión en Energía y Minería. Disponible en: <http://www.osinerg.gob.pe/newweb/uploads/Estudios_Economicos/DT21_OSINERG.pdf>.

PERREAULT, Thomas

2006 «From the *Guerra del Agua* to the *Guerra del Gas*: Resource Governance, Neoliberalism and Popular Protest in Bolivia». *Antipode*, vol. 38, n.º 1, pp. 150-172.

PESARAN M., Hashem, Yongcheol SHIN y Richard J. SMITH

2001 «Bounds Testing Approaches to the Analysis of Level Relationships». *Journal of Applied Econometrics* 16, pp. 289-326.

PHUMPIU, Paul

2005 «Participación privada en agua y saneamiento». *Revista de Economía y Derecho*, vol 2, n.º 7, pp. 17-25.

PINEAU, Pierre-Olivier

2004 «La integración andina y el ALCA en el sector eléctrico peruano: ¿más reformas que las necesarias?». *Economía y Sociedad* 53, pp. 58-63. Disponible en: <<http://cies.org.pe/files/ES/bol53/Pineau.pdf>>.

QUINTANILLA, Edwin

2004 *Autonomía institucional de los organismos reguladores*. Documento de Trabajo 14. Lima: Escuela de Administración de Negocios para Graduados.

SHEPHERD, William G.

1982 «Causes of Increased Competition in the U. S. Economy, 1939-1980». *The Review of Economics and Statistics*, vol. 64, n.º 4, pp. 613-626.

SORJ, Bernardo y Luis Eduardo GUEDES

2004 *Digital Divide: Conceptual Problems, Empirical Evidence and Public Policies*. Río de Janeiro: IDRC. Disponible en: <<http://www.centroedelstein.org.br/pdf/digitaldivideconceptualproblems.pdf>>.

STEPHENS, Robert, Jorge BOSSIO y Jean-Christophe NGO

2006 *Expanding the Frontiers of Telecom Markets through PPP in Peru. Lessons for Pro-poor Initiatives*. Grid Lines, Note 5. Disponible en: <<http://www.ppiaf.org/Gridlines/5peru.pdf>>.

SPULBER, Daniel

1989 *Regulation and Markets*. Nueva York: The MIT Press.

STERN, Peter y David TOWNSEND

2007 «New Models for Universal Access to Telecommunications Services in Latin America: Lessons from the Past and Recommendations for a New Generation of Universal Access Programs for 21st. Century». Bogotá: Regulatel.

TAMAYO, Gonzalo y Roxana BARRANTES

2004 *Modelo de regulación tarifaria para el sector portuario: estimación del factor de productividad para el terminal portuario de Matarani*. Lima: Organismo Supervisor de la Inversión en Infraestructura de Transporte de Uso Público.

TÁVARA, José

2007 «Debilitando el Estado: debates sobre la autonomía de los reguladores». *Revista Derecho Administrativo*, año 2, n.º 3, setiembre, pp. 221-236.

2006a «La regulación del poder de mercado y la transición a la democracia». En John Crabtree, ed. *Construir instituciones: democracia, desarrollo y desigualdad en el Perú desde 1980*. Lima: Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico, Pontificia Universidad Católica del Perú e Instituto de Estudios Peruanos, pp. 211-236.

2006b «Regulación y democracia: balance de las reformas y agenda pendiente». *Derecho & Sociedad*, año XVII, n.º 26, pp. 84-95.

TÁVARA, José y Arturo VÁSQUEZ

2007 *La industria del petróleo en el Perú: contexto regional, condiciones de competencia y asimetría en las variaciones de los precios de los combustibles*. Montevideo: Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo. Disponible en: <http://reseau.crdi.ca/uploads/user-S/12074952831INFORME_FINAL_rev.pdf>.

TÁVARA, José y Aurelio OCHOA

2007 «Las condiciones de competencia en el mercado peruano de hidrocarburos». En *Condiciones de competencia en sectores seleccionados: Entidades prestadoras de salud, hidrocarburos y servicios financieros*. Lima: Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual, pp. 95-167.

TÁVARA, José y Giannina VACCARO

2008 «Políticas de interconexión y desarrollo institucional: las telecomunicaciones rurales en el Perú». Ponencia presentada en el Seminario Internacional «Obligaciones de servicio universal y regímenes de regulación: la experiencia latinoamericana». Barcelona: Fundación CIDOB.

TORRES, Víctor

2006 *Una aproximación a las implicancias en las decisiones de inversión en proyectos de expansión de la red de telefonía fija*. Documento de Trabajo 8 GPR-OSIPTEL. Lima. Disponible en: <http://www.osiptel.gob.pe/Index.ASP?T=T&IDBase=0&P=%2FOSiptelDocs%2FGPR%2Fel_sector%2FSEMINARIOS%2Fdokumentosdetrabajo.htm>.

VACCARO, Giannina

2007 «Determinantes de la penetración de la telefonía fija en países de América Latina». Tesis de Licenciatura. Lima: Facultad de Ciencias Sociales, Pontificia Universidad Católica del Perú.

VÁSQUEZ, Arturo

2006a «El valor de la vida estadística y sus aplicaciones a la fiscalización de la industria de hidrocarburos». Documento de Trabajo 18. Lima: Oficina de Estudios Económicos del Organismo Supervisor de la Inversión en Energía y Minería. Disponible en: <http://www.osinerg.gob.pe/newweb/uploads/Estudios_Economicos/DT18_OSINERG.pdf>.

2006b *Sistemas de sanciones por daños ambientales para la fiscalización de la industria de hidrocarburos en el Perú*. Documento de Trabajo 20. Lima: Oficina de Estudios Económicos del Organismo Supervisor de la Inversión en Energía y Minería. Disponible en: <http://www.osinerg.gob.pe/newweb/uploads/Estudios_Economicos/DT20_OSINERG.pdf>.

2006c «La organización económica de la industria de hidrocarburos en el Perú: el mercado del gas licuado de petróleo». *Revista de la Competencia y la Propiedad Intelectual* 3, pp. 63-131. Disponible en: <<http://www.indecopi.gob.pe/ArchivosPortal/boletines/recompi/castellano/articulos/invierno2006/art2.pdf>>.

2005a *La organización económica de la industria de hidrocarburos en el Perú: el segmento Upstream del sector petrolero*. Documento

- de Trabajo 8. Lima: Oficina de Estudios Económicos del Organismo Supervisor de la Inversión en Energía y Minería. Disponible en: <http://www.osinerg.gob.pe/newweb/uploads/Estudios_Economicos/DT08-OEE-OSINERG1.pdf>.
- 2005b *Demanda agregada de combustibles líquidos en el Perú*. Documento de Trabajo 12. Lima: Oficina de Estudios Económicos del Organismo Supervisor de la Inversión en Energía y Minería. Disponible en: <http://www.osinerg.gob.pe/newweb/uploads/Estudios_Economicos/DT12-OEE-OSINERGv2.pdf>.
- 2005c «Price-Response Asymmetry in Domestic Wholesale and Retail Diesel 2 Markets in Peru». *Revista de la Competencia y la Propiedad Intelectual* 1, pp. 67-82. Disponible en: <<http://www.indecopi.gob.pe/ArchivosPortal/boletines/recompi/castellano/articulos/primavera2005/Arturo%20Vasquez.pdf>>.
- 2004 *Los vínculos entre el crecimiento económico y la infraestructura eléctrica en el Perú, 1940-2000*. Documento de Trabajo 17. Lima: Oficina de Estudios Económicos del Organismo Supervisor de la Inversión en Energía y Minería. Disponible en: <http://www.osinerg.gob.pe/newweb/uploads/Estudios_Economicos/DT17-OEE-OSINERG.pdf>.

VÁSQUEZ Arturo, José GALLARDO, Luis BENDEZÚ, Julio SALVADOR y Fidel AMÉSQUITA

- 2004 *La informalidad y sus manifestaciones en la comercialización de combustibles líquidos en el Perú*. Documento de Trabajo 15. Lima: Oficina de Estudios Económicos, con la colaboración de la Gerencia de Fiscalización de Hidrocarburos del Organismo Supervisor de la Inversión en Energía y Minería. Disponible en: <http://www.osinerg.gob.pe/newweb/uploads/Estudios_Economicos/DT15-OEE-OSINERG.pdf>.

VOGEL, Steven

- 1996 *Freer Markets, More Rules. Regulatory Reform in Advanced Industrial Countries*. Ithaca: Cornell University Press.

WADDAMS, Catherine

- 2000 *Subsidy and Reform of Infrastructure Industries. Meeting Infrastructure for Development: Private Solutions and the Poor*. Washington D. F.: Banco Mundial, Departamento de Desarrollo Humano.

ZEGARRA, Eduardo

2004 «Mercado y reforma de la gestión del agua en Perú». *Revista de la CEPAL* 83, pp. 107-120.

ZEGARRA, Jorge, Félix SULÉN y Lily BAUTISTA

2005 *Determinantes de la conversión de vehículos a Gas Licuado de Petróleo*. Lima: Universidad Nacional de Trujillo y Consorcio de Investigación Económica y Social. Disponible en: <<http://cies.org.pe/es/node/919>>.

CAPÍTULO 10

Salud

Pedro Francke

Pontificia Universidad Católica del Perú

1. BALANCE DE LAS INVESTIGACIONES EN SALUD 2004-2007

1.1. VISIONES COMPREHENSIVAS DE LAS POLÍTICAS DE SALUD

Las investigaciones en salud tuvieron un momento de amplitud entre el 2000 y el 2003. La transición democrática y el fin de una década marcada por los intentos de «reforma sectorial» impulsados a partir del Informe de Desarrollo Mundial 1993 son los grandes factores que lo explican. Así, en ese período se publicaron cuatro textos abarcadores sobre las políticas de salud: *Políticas de salud 2001-2006* (Francke, ed. 2001); *Por un país saludable. Propuesta de políticas de salud* (Ministerio de Salud 2001); *Políticas de salud para el siglo XXI* (Arroyo, ed. 2002); y *Lineamientos de políticas de salud 2002-2012* (Ministerio de Salud 2003).

En el período posterior, 2004-2007, las principales contribuciones comprensivas sobre las políticas de salud fueron los textos *Hacia una reforma sanitaria por el derecho a la salud* (ForoSalud 2005), de autoría colectiva de una decena de expertos salubristas; *Políticas de salud 2006-2011* (Francke, Arroyo y Guzmán 2006); y *Repensando la salud* (Petretera y Seinfeld 2007). El primero es un texto que revisa la problemática y plantea estrategias de política desde una visión del derecho a la salud (cuyo contenido es desarrollado en el libro) y que incluye aspectos relativos a la política de salud como parte de una protección social general, al financiamiento de la salud, a la calidad, a los recursos humanos, a la participación ciudadana y a la descentralización. El segundo trata de una

manera más específica cuatro políticas claves en salud —promoción de la salud, aseguramiento, participación ciudadana y recursos humanos—, y plantea una rápida revisión de diagnóstico y estrategias, así como una propuesta de implementación del tipo «hoja de ruta» que contiene medidas y metas. El tercero revisa con más detalle los aspectos económicos y financieros, así como las propuestas de reforma.

A estos se suma un texto corto, la Declaración de la III Conferencia Nacional de Salud, que también presenta una visión comprehensiva en torno al derecho a la salud, los determinantes macrosociales de la salud, los determinantes intermedios de la salud, el aseguramiento y la participación ciudadana.

Posteriormente, algunos textos han tratado las políticas de salud en el marco de una visión más general de las políticas sociales. Estos son el libro del Banco Mundial sobre políticas sociales, *Hacia un nuevo contrato social* (Cotlear, ed. 2006), que incluye una sección sobre políticas de salud escrita por Rony Lenz y Betty Alvarado, entre cuyas contribuciones más destacadas están la descripción de los avances en términos de indicadores como la mortalidad infantil (que se reduce más rápido que en el resto de Latinoamérica), la presentación de los efectos y problemas del Seguro Integral de Salud (SIS) y el análisis detallado de las razones por las cuales los comités locales de administración en salud (CLAS) muestran impactos positivos en los servicios de salud.

Está también el libro de Fritz DuBois (2004), que resalta que según la Encuesta Nacional de Hogares (ENAHOG), en el año 2003 el porcentaje de personas que habiéndose declarado enfermas se atendieron fue de 45%. Entre las razones para no atenderse están la automedicación (2,3 millones de personas), la falta de recursos económicos (2,2 millones), la preferencia por remedios caseros (1,7 millones), etcétera. Esas cifras confirman la existencia de un problema creciente de falta de acceso a los servicios de salud. Para el autor, un mal que ha venido agravándose es el de las filtraciones: la población con mayores niveles de ingreso ha aumentado su utilización de los servicios públicos del Ministerio de Salud (MINSAL), en detrimento del uso de los establecimientos privados y de EsSalud. Así, el MINSAL subsidia a personas que tienen capacidad adquisitiva, desviando recursos y dejando sin acceso a las realmente necesitadas. También existe un problema de subsidios cruzados debido a la utilización de los servicios del MINSAL por parte de los asegurados tanto de EsSalud (12%) como de los servicios privados (9%).

Finalmente, está la revisión de los indicadores de focalización de programas sociales hecha por Pablo Lavado (2007), que reitera hallazgos previos referentes a que los servicios de EsSalud tienden a beneficiar sobre todo a los estratos de ingresos medios y no se distribuyen de manera progresiva, a diferencia de los centros y puestos del MINSA, que sí benefician a los pobres.

Junto a ellos está el libro de texto de Seinfeld sobre economía de la salud (Seinfeld 2006a), que es el primer libro de texto que conocemos en el Perú sobre este tema.

1.2. GLOBALIZACIÓN Y SALUD

El avance del fenómeno de la globalización ha llevado a que se realicen algunos trabajos de análisis sobre la salud. Cueto y Zamora, eds. (2006) presentan una selección de artículos sobre el tema, algunos relativos a la problemática internacional y otros, como el de Zamora, que pasan revista a los efectos de la globalización sobre la rectoría en salud. Zamora sustenta que cada día es más evidente que los fenómenos de carácter global influyen y determinan el estado de salud de la población peruana, por un lado, y reducen los márgenes de maniobra de nuestros instrumentos de política, por otro. Resaltan, al respecto, las nuevas regulaciones y mecanismos del comercio mundial; la cada vez más rápida diseminación del conocimiento; el fortalecimiento de la ciudadanía y de los derechos sociales, como la salud; la amenaza de nuevas enfermedades infecciosas de carácter epidémico y los masivos cambios climáticos, que conllevan muerte y destrucción. Sin embargo, anota Zamora, la globalización aún no forma parte de la agenda de prioridades de la élite que lidera las políticas públicas en salud en el Perú o que tiene gran influencia en estas.

Con un alcance más específico, varios estudios se han dedicado a analizar el efecto del Tratado de Libre Comercio (TLC) con Estados Unidos sobre los precios y el acceso a las medicinas. Un estudio de Roberto López (2005) presentó una revisión previa a la suscripción del TLC con Estados Unidos —en la primera etapa de las negociaciones—, y abordó los temas del debate referidos a propiedad intelectual y medicamentos, así como los riesgos del TLC. Posteriormente, Apoyo Consultoría (2005), el Ministerio de Salud (2005), el Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual (2005) y Fairlie y Queija (2006), en

una parte de su texto, han realizado estimaciones acerca del posible efecto del TLC sobre los precios y el acceso a los medicamentos. Seinfeld y La Serna (2006) revisan y comparan las metodologías de los tres primeros. Solamente el Ministerio de Salud (2005) incluye un estimado de los efectos de la incorporación a la Organización Mundial de Comercio (OMC) en función de los resultados de la Ronda Uruguay sobre los precios de los medicamentos, así como de los efectos sobre algunas enfermedades específicas como la malaria, las enfermedades cardiovasculares y el VIH-sida.

1.3. COMPORTAMIENTOS Y PERCEPCIONES SOCIALES SOBRE LA SALUD

Estos años han sido fructíferos en cuanto a investigaciones sobre las percepciones de la población respecto a la salud y los servicios de salud. Durante el 2005, el MINSA lanzó una Cruzada de Derechos y Responsabilidad en Salud, en el marco de la cual incentivó a que las personas escribieran una «Carta de la salud», planteando sus puntos de vista al respecto. Luego, en Ayacucho, desarrolló una iniciativa especial para dar seguimiento y respuesta a los problemas planteados por la población. Tanto las cartas como la experiencia han sido sistematizadas en el libro de Ariel Frisancho (2006).

Marfil Francke y Raquel Reynoso (2007), por su parte, hicieron una investigación con una metodología participativa, buscando recoger los puntos de vista de la población sobre la salud, sus principales problemas y su relación con los distintos prestadores de salud. El estudio es novedoso respecto a las técnicas de investigación utilizadas, que buscan recoger con prolijidad los sentires y saberes de los habitantes de pueblos rurales y asentamientos urbano-marginales. Entre los descubrimientos, resaltan la importancia que otorga la población a la salud ambiental, la compleja relación que se establece entre la medicina tradicional y la medicina occidental —a veces se recurre a una, otras veces a la otra—, y las quejas referidas a la calidad del servicio en centros de salud y hospitales.

Aproximaciones de este corte, pero en torno a temas más específicos, son realizadas por Chávez, Guerrero, Ayzanoa y Espinoza (2007) con relación a los servicios de salud sexual y reproductiva para adolescentes en La Libertad, en los cuales la confianza en los servicios de consejería es fundamental.

Rodríguez, Ascencio y Gamero (2005) hacen un análisis del trato que reciben las personas que viven con VIH-sida en Ica, y encuentran que en múltiples espacios sociales e individuales se presenta una preocupante discriminación y falta de respeto por los derechos de estas personas. La exclusión y estigmatización de las personas seropositivas atentan, además, contra el autocuidado y la prevención de reinfecciones, así como contra la posibilidad de que ellas se comporten responsablemente con sus parejas sexuales.

Julio Portocarrero (2006) analiza las visiones y relaciones entre médicos y pacientes enfermos de tuberculosis en dos de los penales más hacinados del país. Las posibilidades de contraer enfermedades infecto-contagiosas dentro de una prisión son mucho mayores que las que se presentan en otros contextos sociales. En nuestro país, los reclusos tienen una probabilidad de contagiarse de tuberculosis siete veces mayor que la del resto de la población. Para algunos, este hecho se relaciona con políticas gubernamentales enfocadas en combatir y castigar la delincuencia, pero que se desentienden de la situación de los internos. Esta política ha generado que las prisiones se encuentren hacinadas y sobrepasen las posibilidades de atención de los servicios médicos existentes en estas.

1.4. DERECHOS EN SALUD, ORGANIZACIÓN SOCIAL Y PARTICIPACIÓN

Dada la importancia que se le ha dado en los últimos años al derecho a la salud, no han faltado algunos estudios al respecto. Janet Tello (2007) revisa la jurisprudencia sobre el derecho a la salud en los países andinos y encuentra avances desiguales. El estudio de Corcuera, Hidalgo y Quintana (2005) sobre mecanismos de exigibilidad del derecho a la salud analiza algunos casos reales —y también simula otros— en torno a mecanismos como las quejas en los establecimientos, las quejas ante la Defensoría del Pueblo y los procesos judiciales. Rossina Guerrero y Susana Chávez (2005) revisan los problemas en la atención de las víctimas de violencia sexual, y de paso encuentran serios problemas en el derecho a la información y la transparencia en los hospitales públicos. Con relación a la salud mental, el reporte de la Asociación Pro Derechos Humanos y MDWI (2004) es revelador sobre los problemas existentes en la atención de las personas internadas en hospitales psiquiátricos, en los que se presentan

muy serias violaciones de sus derechos fundamentales. Las supervisiones de la Defensoría del Pueblo (2007, 2006a y 2005, informes defensoriales números 102, 105 y 120) también han aportado documentación sobre graves problemas en la calidad de la atención en los hospitales y establecimientos públicos, tanto del MINSA como de EsSalud. Asimismo, Amnistía Internacional (2007) ha presentado un informe respecto a la salud materno-infantil, y el informe del relator especial de las Naciones Unidas sobre el derecho a la salud en su visita al Perú (Hunt 2005) es igualmente revelador desde este enfoque de derechos.

En otro ámbito, Juan Arroyo (2006) ha sistematizado la creación y organización inicial del Foro de la Sociedad Civil en Salud (ForoSalud), una red de ONG organizada en áreas temáticas y foros regionales para elaborar e incidir en políticas de salud desde un enfoque de derechos, y que ha organizado ya tres conferencias nacionales de salud con una amplia participación ciudadana.

Por su parte, Carranza y colaboradores (2005) sistematizaron la experiencia participativa en salud de Lambayeque, en la que, luego de un proceso de concertación y consulta con la sociedad civil, se sometieron a referéndum ciudadano las prioridades de salud pública, y se logró que cientos de miles de personas votaran.

Por su parte, Pedro Francke (2007a) realiza un análisis comparativo entre la participación ciudadana en salud —con énfasis en los CLAS y en las experiencias de planes participativos regionales en salud— y la experiencia en programas alimentarios de ayuda social como el Vaso de Leche y los comedores populares. Remy (2005), en su análisis de la participación ciudadana, incluye también a los CLAS como una de las experiencias más significativas.

1.5. PROBLEMAS DE SALUD ESPECÍFICOS

Un importante libro de Juan Arroyo (2006) es el primero en presentar un análisis sistemático con relación a la discapacidad, su magnitud, sus causas y la atención que se le brinda en los sistemas de salud. Arroyo calcula la demanda no atendida en rehabilitación especializada como 90% de la franja que debería recibirla (917.930 personas). De cada 100 personas con discapacidad, 10 requieren atención especializada y solo una se atiende en los 75 servicios de rehabilitación existentes. En el caso de

la salud mental, la situación es más desalentadora aún; atenciones de este tipo representaron 1,15% de la atención global del MINSa. En el caso de EsSalud, las personas con discapacidad no gozan de ninguna excepción en las normas generales de beneficios para derechohabientes y aportantes; es decir, no existe ningún tipo de discriminación positiva hacia ellas. Lima tiene 25,34% de la población con discapacidad, pero produce 80% de las atenciones a las personas con discapacidad que acuden anualmente a los servicios de rehabilitación. En la mayoría de departamentos, no existen los servicios de mayor complejidad para la atención de daños y secuelas, así como de deficiencia y discapacidades. Solo 3,9% del presupuesto del MINSa fue ejecutado en programas para personas con discapacidad (2003). Las dificultades de accesibilidad de las personas con discapacidad a los servicios de salud están relacionadas con la falta de infraestructura y equipamiento específicos de servicios de rehabilitación, que no se expandieron. Esto se debe a tres problemas: el insuficiente volumen de servicios de rehabilitación en el ámbito nacional, su inadecuada distribución centralizada en Lima y el sesgo mayoritario de estos hacia las discapacidades físicas.

Más atención ha recibido el tema de la salud mental con relación a las víctimas de la violencia política. Destacan en este campo el libro de Lisa Laplante y Roxana Castellón (2005), que presenta una visión global del problema; el texto de Tesania Velásquez (2007), que revisa la experiencia de algunas comunidades de Huancavelica; así como las propuestas de alternativas de salud comunitaria elaboradas por la Coordinadora Nacional de Derechos Humanos-Grupo de Trabajo de Salud Mental (2006) y por Viviana Valz Gen (2006).

Lazo y Pérez (2006) analizan el tema de la violencia familiar y el sufrimiento de los niños y niñas de escasos recursos en Arequipa. Encuentran que la magnitud del maltrato infantil en las provincias estudiadas es de 96% del total de niños y niñas entrevistados. Según el estudio, la forma más frecuente de maltrato es la psicológica, seguida por la física. Los niños y niñas entrevistados advierten que el castigo físico es impuesto cuando cometen una «falta» mayor, mientras que el psicológico corresponde a las «faltas» de menor envergadura. El estudio determina que para los niños y niñas entrevistados, la principal agresora es la madre, ya que 47% refirieron haber sido agredidos por ella. En segundo lugar se situó al padre, con un resultado de 36% de respuestas válidas. Se encontró que las madres castigan en forma similar a sus hijos e hijas, mientras que los padres lo hacen con mayor frecuencia a los niños varones. En cuanto a las causas por las

que pueden ser agredidos, los menores manifiestan que principalmente están relacionadas con que ellos no actúan como sus padres quisieran. La evidencia muestra que el «no actuar como los padres desean» puede referirse, inclusive, a que los niños y niñas no cumplen con tareas propias de adultos que los padres les asignan, tales como cuidar a sus hermanos menores o trabajar. El estudio ha revelado que el nivel de maltrato infantil intrafamiliar que no es denunciado es elevado, ya que alcanza 88,9% de los 198 casos en que los niños y niñas manifestaron sentirse maltratados.

En cuanto a la salud para adolescentes y jóvenes, además del estudio antes reseñado de Chávez, Guerrero, Ayzanoa y Espinoza (2007), Arana y colaboradores (2004) realizan una revisión general de las políticas de salud para adolescentes y jóvenes. Destaca su análisis de la iniciativa de «municipios saludables» y las dificultades de esta para incluir la salud de adolescentes y jóvenes y la epidemia de VIH-sida, ya que, por grupos de edad, se encuentra que los casos de sida se concentran entre los 20 y 35 años, lo que implica que una proporción importante de personas adquirió la infección durante la adolescencia. Las investigaciones sobre vulnerabilidad en materia de sida pusieron sobre el tapete la necesidad de tomar en cuenta los derechos de varias categorías de personas: de los jóvenes y su derecho a la sexualidad y a tener una buena educación sexual y reproductiva, de las mujeres y su derecho a la equidad de género, y de las personas homosexuales y su derecho a no ser discriminadas ni estigmatizadas por causa de su orientación sexual.

Respecto a la salud reproductiva, Mamani y Chang (2007) encuentran que el deseo de suspender definitivamente la procreación se incrementa a medida que aumenta la edad de las mujeres entrevistadas. El 10% de las mujeres de 15 a 19 años no desean más hijos, y a partir de los 30 años, más de 54,9% de las mujeres desean suspender la procreación. A partir de los 35 años, la proporción de las mujeres que no desean más hijos está por encima de 77% si se incluye a las mujeres esterilizadas. Si observamos la brecha entre fecundidad deseada y fecundidad efectiva desagregando la información por departamentos, los datos sugieren la existencia de un número de nacimientos en exceso respecto al tamaño de familia deseado por la madre en los departamentos localizados en la sierra—Huancaavelica, Ayacucho, Apurímac, Cusco y Pasco—, mientras que en los departamentos localizados en la costa esta brecha es sustancialmente menor. Los departamentos con menores brechas son Lima, La Libertad, Tacna, Moquegua e Ica. Este hallazgo es consistente con la noción de que

si bien en el Perú la transición demográfica ha operado en gran medida, las diferentes regiones se encuentran en distintas etapas de transición.

En el mismo tema de la salud reproductiva, aunque en un aspecto muy distinto, se encuentra el trabajo de Arrieta y Oneto (2007) sobre las cesáreas en Lima. En el Perú, 13 de cada 100 mujeres tienen partos por cesárea. Sin embargo, las cifras nacionales son muy heterogéneas. Por un lado, más de 40% de los partos en el país no son institucionalizados, observándose para este grupo tasas de cesáreas cercanas a 0%. Por otro lado, 7% de los partos se atienden en establecimientos privados de salud, y se observan en este caso tasas de cesáreas cercanas a 50%. La creación de las entidades prestadoras de salud (EPS) ha coincidido con el aumento en las tasas de cesáreas, que se ha acelerado con la posterior consolidación del sistema. Mientras que la tasa de cesáreas se ha mantenido alrededor de 21% en el sector público, en el sector privado ha pasado de 28,6% en el período 1991-1993 a 48,6% en el período 2002-2005, tasa que sube hasta 69% para el caso de mujeres que contaron con algún seguro privado de salud. La creación de las EPS ha hecho que la probabilidad de tener una cesárea en el sector privado llegue casi a duplicarse. Este efecto corresponde al riesgo moral inherente a todo tipo de seguro, y que en el caso particular de la salud podría reforzar los problemas de demanda inducida de cesáreas. A pesar de no ser requerida médicamente, un médico puede promover una cesárea con el objetivo de no afectar su horario laboral. En el sector público, solo los médicos de EsSalud tienen esta posibilidad, ya que ellos cuentan con la capacidad de programar citas y atenciones. El estudio calcula que, anualmente, más de 13 mil mujeres han visto afectados sus derechos reproductivos debido a cesáreas inducidas por el médico sin justificación clínica. Estas cesáreas representan más de 6,7 millones de dólares anuales en exceso que son pagados tanto por las empresas de seguros (EPS, compañías de seguros y prepagas) como por los hogares. Se plantea como solución romper los incentivos generados por la asimetría de información en la relación médico-paciente-seguro, mediante monitoreo, acortando el diferencial de ganancia entre un parto por cesárea y un parto vaginal, así como una mayor transparencia de información.

1.6. SALUD AMBIENTAL Y PROMOCIÓN DE LA SALUD

Se ha realizado una buena cantidad de estudios sobre problemas de salud ambiental. Una revisión comprehensiva de la salud ambiental —que incluye

aspectos conceptuales, una evaluación en torno al derecho a la salud y los principales problemas de políticas relacionadas— fue desarrollada por Rengifo, Acevedo, Aldana y Calvo (2007). Otra evaluación, con mayor trabajo en los cálculos de costos en términos de años de vida perdidos y económicos, fue la desarrollada por el Banco Mundial (2006) sobre salud ambiental. Otro texto más general sobre el tema ambiental muestra que los mayores costos ambientales en el Perú son los referidos a la salud (Sánchez y Awe 2006).

Al mismo tiempo, ha habido varios estudios sobre problemas ambientales específicos. Carhuaricra (2005) revisa los problemas ambientales causados por la minería en el centro del país, que han tenido consecuencias serias sobre la salud. Ríos y Armas (2005) hacen un estudio participativo sobre la salud ambiental en la zona de Oyón, que muestra percepciones sociales de graves problemas. Spelucín y Giraldo (2007) hacen algo similar en relación con las comunidades nativas cercanas a la zona de Camisea. Pajuelo (2005) analiza un proyecto orientado a promover los conocimientos y la movilización social con relación al grave problema de la salud ambiental en La Oroya. Juan José Miranda (2007) calcula los costos económicos de la contaminación ambiental en Lima mediante sus efectos sobre las enfermedades de la población, mientras que Loyola y Soncco (2007) analizan los problemas existentes, también en Lima, por falta de acceso al agua.

En otras áreas de promoción de la salud, Nizama (2007) realiza un análisis de la educación en salud: el concepto, su situación en el Perú y las principales iniciativas para promoverla.

1.7. ACCESO, ASEGURAMIENTO Y USO DE SERVICIOS DE SALUD

Un análisis de base en este tema es el *Estudio de carga de enfermedad* del MINSa, revisado por Aníbal Velásquez en *Análisis del estudio de carga de enfermedad en el Perú-MINSa 2004 y propuesta metodológica para el ajuste con datos nacionales de morbilidad* (2004).

Diversos estudios han analizado otros aspectos que influyen en el acceso y la demanda de servicios de salud. Un análisis general de esta problemática y sus distintos determinantes es el que ha realizado Martín Valdivia, con énfasis en la salud materno-infantil (Valdivia y Díaz 2007). Una revisión más detallada del problema de las barreras geográficas y de

las alternativas que se han ido desarrollando para hacerles frente —los equipos itinerantes en salud y otros— puede encontrarse en Eyzaguirre y colaboradores (2007).

El tema del aseguramiento en salud ha sido una de las principales áreas en las que el Estado ha tomado la iniciativa—con el SIS—, y también de análisis y propuestas. Una visión general de la situación del aseguramiento en salud y de alternativas al respecto se encuentra en el trabajo de Francke, Arroyo y Guzmán (2006).

Los estudios realizados por Jaramillo (2004) y Parodi (2005) analizan el SIS en términos de su focalización y sus efectos sobre la cobertura de atenciones de partos, y encuentran que hay un efecto de mayor cobertura, aunque este no llega a los quintiles de más bajos ingresos. Sobre el SIS, Lenz y Alvarado (2006) encuentran que este tiene un problema de financiamiento, ya que solo paga 90% de las atenciones.

Otros dos estudios analizan la posibilidad de promover el aseguramiento buscando que las personas no pobres paguen por un seguro de salud para ellas mismas y sus familiares. De Habich, Madueño y Jumpa (2005) encontraron que existe un sector de profesionales independientes y de personas de ingresos medios-altos dispuestos a pagar un seguro privado, con precios y condiciones de mercado. Queda la pregunta de qué ha impedido que este mercado se desarrolle.

Por su parte, Seinfeld (2006b) encuentra que existe un sector de ingresos medios que podría pagar un seguro semicontributivo; es decir, que cubra parcialmente los costos del servicio, como el que, efectivamente, se ha puesto en marcha en el SIS con el nombre inicial de SiSalud. La disposición a pagar por primas de seguros fluctúa entre 31 soles y 36 soles mensuales por afiliado. Un incremento en el nivel de ingresos de 10% aumenta la disposición a pagar en 3%, mientras que un incremento de 10% en la posesión de ahorros aumenta la disposición a pagar en 1%. La estimación de la demanda potencial por un seguro de salud muestra que alrededor de 330 mil personas están dispuestas a afiliarse a un seguro, ya sea similar a SiSalud, EsSalud o privado. En el caso específico de SiSalud, la demanda potencial en Lima Metropolitana, para personas con niveles de ingresos medios-bajos y bajos, está entre 250 mil y 325 mil personas; es decir, existe una demanda potencial elevada cuya atención debe ser considerada. Entre los atributos más valorados por los potenciales usuarios de este tipo de seguro se encuentran la cobertura de medicamentos, sepelio y gastos de hospitalización.

En torno al tema de las barreras culturales y la interculturalidad en salud, resaltado en los estudios de Francke y Reynoso (2007) y Frisancho (2006), un estudio de Unicef y MINSa revisa la experiencia de la promoción del parto vertical, que ha sido la principal iniciativa para abordar esta importante problemática desde las políticas de salud pública.

1.8. FINANCIAMIENTO, PRESUPUESTO Y MERCADOS CLAVES

En cuanto al financiamiento y el presupuesto en salud, un reciente estudio sobre las Cuentas Nacionales de Salud dirigido por Margarita Petrerá (Ministerio de Salud y Consorcio de Investigación Económica y Social 2007) ha actualizado hasta el 2005 los datos que se tenían del período 1996-2000, y ha encontrado un aumento de algunos puntos porcentuales del PBI en el gasto nacional dedicado a la salud.

Con relación al presupuesto público, la serie de estudios cortos de Augusto Portocarrero (2006a, 2006b, 2006c, 2006d, 2006e y 2006f) ha dado luces sobre temas como la distribución regional del presupuesto en salud, los cobros de tarifas y el financiamiento de los CLAS, entre otros. ForoSalud (2005), DuBois (2004) y Lenz y Alvarado (2006) también presentan información y análisis referidos a este tema.

Sobre el mercado de medicamentos, además de los textos referidos al impacto del TLC ya reseñados, está el trabajo de Juan José Miranda (2005), que enfoca su atención en los precios de los medicamentos y en el funcionamiento del mercado en este sector, y encuentra importantes diferencias de precios entre medicamentos genéricos y de marca.

Con relación a los recursos humanos, el estudio de Arroyo para el MINSa-IDREH (Ministerio de Salud 2004) en buena parte sirve de base para el trabajo presentado en Francke, Arroyo y Guzmán (2006), en el que se revisan los principales problemas y propuestas de política en torno a este tema. Esperanza Reyes (2007) revisa con mayor detalle la problemática de los recursos humanos en el ámbito de una red de servicios de salud.

1.9. INVESTIGANDO LAS INVESTIGACIONES

En un conjunto de trabajos muy innovadores en el Perú, las Primeras Jornadas Científicas en Salud Pública, organizadas por la Universidad

Peruana Cayetano Heredia (UPCH), ForoSalud y otras instituciones, se centraron en analizar cómo se orientan y a qué responden las investigaciones en salud pública en el Perú (Cáceres y Cuba 2007). De este conjunto de trabajos, merecen mención especial el estudio de Cáceres y Mendoza (2007) sobre la lógica de la producción científica nacional en un contexto de dependencia en términos de conocimientos, y el trabajo de Bardález y Petrerá (2007) sobre cómo se determina la agenda de investigación en el Perú, incluyendo una propuesta de metodología para su construcción participativa entre el Estado, la academia y la sociedad civil.

2. AGENDA DE INVESTIGACIÓN

A continuación desarrollaremos una propuesta inicial y tentativa de las que podrían ser las prioridades de la investigación económica y social en salud en los próximos años, a partir de una intersección entre los intereses de las políticas públicas y los temas de análisis pendientes y factibles.

1. Una gran área en la que hay muy pocas investigaciones es la referida a las relaciones existentes entre, por una parte, la prioridad de la salud pública en las políticas nacionales y la orientación que tienen las políticas de salud pública, y por otra, los problemas de la democracia política y la exclusión social en el Perú. En efecto, las vinculaciones entre democracia, exclusión social y desigualdad han sido reiteradamente planteadas desde las ciencias sociales en el país, e incluso en informes internacionales como el del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) sobre la situación de la democracia en América Latina. Es clara la debilidad de la acción social del Estado y de su inclinación redistribuidora, como lo señala también el Informe del Banco Mundial para América Latina referido a la desigualdad (De Ferranti, Perry, Ferreira y Walton 2004). Sin embargo, la relación específica entre los rasgos de nuestra democracia y los niveles de desigualdad económica, y las características de la salud pública y las políticas de salud, ha sido insuficientemente analizada. Una pregunta clave podría ser: ¿hasta qué punto y de qué manera la debilidad y la poca redistribución implícita en las políticas de salud se explican por una democracia endeble, poco incluyente y muy desigual en cuanto a la importancia e influencia de distintos grupos sociales?

2. El tema de las concepciones e imaginarios populares sobre la salud, y específicamente sobre el derecho a la salud, también merece mucho mayor análisis. Es necesario complementar las investigaciones que siguen esta línea, básicamente de corte antropológico, con una visión más nacional e integral, que relacione esas visiones populares con el comportamiento político de los peruanos respecto a las políticas de salud pública y el derecho a la salud.
3. En el terreno de los determinantes sociales de la salud, los avances existentes respecto a determinantes intermedios —educación, agua, ambiente, etcétera— deben ser todavía profundizados y mejor sustentados con datos empíricos, al mismo tiempo que deben relacionarse con lo que pueden considerarse los determinantes estructurales o profundos, como la desigualdad, la exclusión y la débil democracia.
4. Los sistemas de atención de la salud han sido analizados con todavía poca evidencia empírica respecto de los costos reales, en eficacia y eficiencia, de la segmentación y de los problemas de gestión, áreas en las que es necesario profundizar. Es marcada la ausencia de estudios referidos a la eficiencia de los hospitales, centros de salud y redes, así como al desempeño de los profesionales y trabajadores de la salud, otra área clave de investigación futura.
5. En el terreno del aseguramiento, las investigaciones que identificaron la capacidad y disponibilidad de algunos segmentos de la población a pagar por seguros de salud han sido seguidas por la aplicación de políticas como el seguro semicontributivo en el SIS. Es preciso realizar un análisis de los problemas en la aplicación de estas políticas y de sus resultados, así como emprender nuevas investigaciones dirigidas a actores económicos empresariales como las pequeñas y medianas empresas (PYME) o las cooperativas cafetaleras, y también involucrar el llamado «seguro agrario». Por otro lado, la propia experiencia del SIS en cuanto a mecanismos de pago e incentivos generados dentro del sistema de salud tampoco ha sido analizada.
6. En los últimos años, la política en relación con los recursos humanos ha incluido cambios importantes, como el nombramiento de los médicos y profesionales contratados por servicios no personales y CLAS. Deberían analizarse, a corto y largo plazo, las consecuencias de esta medida respecto a la productividad y el desempeño tanto de esos profesionales como del sistema en su conjunto. A su vez, es preciso

estudiar otra política clave: la referida a los esfuerzos por la acreditación de facultades y la certificación y recertificación de médicos.

7. En cuanto a los medicamentos, una iniciativa esencial ha estado constituida por las compras conjuntas y en gran volumen, lo cual, según el gobierno, ha significado grandes ahorros monetarios. Sin embargo, tales compras conjuntas podrían también ser causantes de problemas de abastecimiento en los establecimientos públicos, dado un sistema logístico deficiente. En el mercado de las farmacias, deberían estudiarse los cambios producidos por la entrada de cadenas y la mayor iniciativa pública con las «farmacias de a sol» y otras.
8. La descentralización ha ido una reforma clave de los últimos años, que debe ser evaluada con profundidad. En salud, los CLAS constituían desde antes una propuesta de descentralización, pero queda la tarea de evaluar los cambios que han sufrido con el nombramiento de médicos y, más recientemente, con la aprobación de una nueva ley cuya implementación está pendiente. El proceso de descentralización aplicado entre los años 2002 y 2006 ha puesto el énfasis en la transferencia de competencias a los gobiernos regionales y, en el terreno más práctico, en la potestad de estos de nombrar a los directores regionales; por ello, es necesario evaluar los impactos de estas reformas sobre las políticas de salud y sobre la *performance* de los sistemas de salud en términos de equidad, eficacia y eficiencia. Finalmente, en este terreno, la gran demanda que han tenido en Lima los Hospitales de la Solidaridad —aunque básicamente se limitan a una capa simple de atenciones— merece también una evaluación, tanto en lo que respecta a ellos mismos como a su impacto en el sistema de salud en su conjunto.
9. En los últimos veinte años, el comportamiento de los hogares ha sido analizado extensamente a partir de la Encuesta Nacional sobre Niveles de Vida (ENNIV), la Encuesta Nacional de Hogares (ENAH) y la Encuesta Demográfica y de Salud Familiar (ENDES). Probablemente, el aspecto al que se le ha sacado menos provecho —y que podría explotarse más— es el referido a los datos de panel. El impacto de los programas alimentarios y de agua y saneamiento, del gasto social y en salud, de las propias inversiones y atenciones en salud, podría evaluarse mucho mejor haciendo uso de estos datos, que están disponibles desde los últimos años.

10. Finalmente, un área en la que se han emprendido muchas y diversas acciones en los últimos años, que merecen ser más estudiadas, es la de la participación ciudadana y la organización social. Los CLAS han sido investigados, pero más en cuanto a su impacto sobre la salud que en su dinámica participativa; los planes regionales concertados en salud no han sido analizados con detenimiento, como tampoco las experiencias del Consejo Nacional de Salud y otras como la de la Coordinadora Multisectorial en Salud (CONAMUSA).

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AMNISTÍA INTERNACIONAL

- 2007 *Perú: La negación del derecho a la salud materno-infantil: «Esto es por ley y con quien sea puedes venir a explicarles»*. Lima: AI.

APOYO

- 2005 *Impacto de las negociaciones del TLC con EE.UU. en materia de propiedad intelectual en los mercados de medicamentos y plaguicidas*. Lima.

ASOCIACIÓN PRO DERECHOS HUMANOS-MDRI

- 2004 *Derechos humanos y salud mental en el Perú-Human Rights & Mental Health in Peru*.

ARAMBURÚ, Carlos

- 2005 «Fecundidad y planificación familiar: comparando las ENDES 2000 y 2004». *Economía y Sociedad* 56.

ARANA, M., M. CALLE y M. ARANA

- 2004 *Promoción y cuidado de la salud de adolescentes y jóvenes: haciendo realidad el derecho a la salud*. Lima: Organización Panamericana de la Salud y Cooperación Alemana al Desarrollo-GTZ.

ARRIETA, A. y A. ONETO

- 2007 «¿Quiénes ganan y quienes pierden con los partos por cesáreas?: incentivos médicos y derechos reproductivos». Lima: Consorcio de Investigación Económica y Social. Documento no publicado.

ARROYO, Juan

2007 *ForoSalud. Memoria de una experiencia de construcción de sociedad civil, 2000-2004*, Lima: ForoSalud y CARE Perú.

2006 *Derecho a la salud de las personas con discapacidad*. Lima: Fondo Editorial del Congreso de la República.

ARROYO, Juan (ed.)

2002 *Políticas de salud para el siglo XXI*. Lima: Consorcio de Investigación Económica y Social.

BARDÁLEZ, Carlos y Margarita PETRERA

2007 «Agenda para una política de investigación en salud pública». En Cáceres C. F. y V. Cuba, eds. 2007.

BUSTAMANTE, Mauricio (comp.)

2004 *Reformas del sector Salud en el camino de la integración: aprendizaje y perspectivas*. Lima: Organismo Andino de Salud.

CÁCERES, C. F. y V. CUBA (eds.)

2007 *I Jornadas de Investigación en Salud Pública*. Lima: Universidad Peruana Cayetano Heredia.

CÁCERES, C. F. y W. MENDOZA

2007 «Centros, periferias, colonización académica y “ciencia nacional”». En C. F. Cáceres y V. Cuba, eds.

CARHUARICRA, Eduardo

2005 *Flor de tajo abierto: impacto ambiental de la minería en la salud pública de los Andes centrales del Perú*. Lima: Fondo Editorial del Congreso de la República.

CARRANZA, José Luis, Alfonso TENORIO y Lourdes INGA

2005 *Consulta ciudadana en Lambayeque. El mandato ciudadano en salud*. Gobierno Regional de Lambayeque, Consorcio de Investigación Económica y Social y Observatorio del Derecho a la Salud.

CHÁVEZ, Susana, Rossina GUERRERO, Gabriela AYZANO

y Janeth ESPINOZA

2007 *Concepciones y percepciones sobre los derechos sexuales y reproductivos en la adolescencia*. Lima: Consorcio de Investigación Económica y Social, Observatorio del Derecho a la Salud, CARE Perú y Centro de Promoción y Defensa de los Derechos Sexuales y Reproductivos.

COORDINADORA NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS-GRUPO
DE TRABAJO DE SALUD MENTAL

2006 *Salud mental comunitaria en el Perú: aportes temáticos para el trabajo con poblaciones*. Lima: Coordinadora Nacional de Derechos Humanos.

CORCUERA, Ricardo, Catalina HIDALGO y Alicia QUINTANA

2006 *Exigibilidad del derecho a la salud: acceso a atención, tratamientos e insumos en salud sexual y reproductiva y VIH-Sida*. Lima: Consorcio de Investigación Económica y Social y CARE Perú.

COTLEAR, Daniel (ed.)

2006 *Un nuevo contrato social para el Perú: ¿cómo lograr un país más educado, saludable y solidario?* Washington D. C.: Banco Mundial.

CUETO, M. y V. ZAMORA (eds.)

2006 *Historia, salud y globalización*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos y Universidad Peruana Cayetano Heredia.

DE FERRANTI, David, Guillermo E. PERRY, Francisco FERREIRA y Michael WALTON

2004 *Inequality in Latin America: Breaking with History?* Banco Mundial.

DE HABICH, M., M. MADUEÑO y M. JUMPA

2005 «Disposición a pagar por seguros de salud: ¿existe una demanda potencial en el Perú?». Lima: Consorcio de Investigación Económica y Social. Documento no publicado. Se ha publicado un resumen de este trabajo en *Economía y Sociedad* 56.

DEFENSORÍA DEL PUEBLO

2007 *Informe defensorial 120. Atención de salud para los más pobres: el Seguro Integral de Salud*. Lima: Defensoría del Pueblo.

2006a *Informe defensorial 105. El derecho a la salud y a la seguridad social: segunda supervisión nacional*. Lima: Defensoría del Pueblo.

2006b *Informe defensorial 116. La calidad del aire en Lima y su impacto en la salud y la vida de sus habitantes*. Lima: Defensoría del Pueblo.

2005 *Informe defensorial 102. Salud mental y derechos humanos: la situación de los derechos de las personas internadas en establecimientos de salud mental*. Lima: Defensoría del Pueblo.

DUBOIS, Fritz

2004 *Programas sociales, salud y educación en el Perú: un balance de las políticas sociales*. Lima: Instituto Peruano de Economía Social de Mercado y Konrad Adenauer Stiftung.

EYZAGUIRRE, Carlos

2007 *Políticas para eliminar las barreras geográficas en salud*. Lima: Consorcio de Investigación Económica y Social, Observatorio del Derecho a la Salud y CARE Perú.

FAIRLIE, ALAN Y SANDRA QUEIJA

2006 *Tratado de Libre Comercio Perú-EE. UU.: un balance crítico*. Lima: Red LATN-Pontificia Universidad Católica del Perú.

FONDO DE LAS NACIONES UNIDAD PARA LA INFANCIA-MINISTERIO DE SALUD

2007 *Tan cerca, tan lejos: una mirada a las experiencias exitosas que incrementan el parto institucional en el Perú*. Lima: Unicef y MINSa.

FOROSALUD

2007 *Declaración Política de la III Conferencia Nacional de Salud*. Lima: ForoSalud.

2005 *II Conferencia Nacional de Salud. Hacia una reforma sanitaria por el derecho a la salud*. Lima: ForoSalud.

FRANCKE, Marfil

2007 «“No me entiende ni yo tampoco lo entiendo...”: hallazgos de una investigación participativa sobre salud en comunidades que sufren pobreza y exclusión en el Perú y reflexiones sobre los alcances y límites de las metodologías participativas». Tesis para optar el grado de Magíster en Sociología. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú.

FRANCKE, Marfil y Raquel REYNOSO

2007 *Salud y enfermedad en los márgenes: diagnóstico participativo en comunidades peruanas que sufren pobreza y exclusión*. Lima: Consorcio de Investigación Económica y Social, Observatorio del Derecho a la Salud y CARE Perú.

FRANCKE, Pedro

2007a «Explicando las diferencias en la participación en salud y en los programas alimentarios». En R. Grompone (ed.). *La participación*

desplegada en la política y la sociedad. Lima: Red para el Desarrollo de las Ciencias Sociales en el Perú, Instituto de Estudios Peruanos, Pontificia Universidad Católica del Perú y Universidad del Pacífico.

2007b «El Seguro Integral de Salud: una historia política». En G. Guerra García y K. Sample (eds.). *La política y la pobreza en los países andinos*. Lima: IDEA-Asociación Civil Transparencia.

2005 «Balance de política de salud 2001-2004». *Economía y Sociedad* 56.

FRANCKE, Pedro (ed.)

2001 *Políticas de salud 2001-2006*. Lima: Consorcio de Investigación Económica y Social.

FRANCKE, Pedro, Juan ARROYO y Alfredo GUZMÁN

2006 *Políticas de salud 2006-2011*. Lima: Consorcio de Investigación Económica y Social y ForoSalud.

FRISANCHO, Ariel

2006 *Carta de la salud: escuchando la voz de la población*. Lima: CARE Perú y Ministerio de Salud.

GAJATE, G. y M. INURRITEGUI

2001 *El impacto de los programas alimentarios en el nivel de desnutrición infantil*. Lima: Grupo de Análisis para el Desarrollo.

GUERRERO, Rossina y Susana CHÁVEZ

2006 *Servicios de salud para las víctimas de violencia sexual: un análisis del cumplimiento de los compromisos nacionales e internacionales*. Lima: Consorcio de Investigación Económica y Social y Observatorio del Derecho a la Salud.

HUATIA, Marcela

2005 *Derechos de las personas usuarias y resolución de conflictos en los servicios de salud: guía de capacitación*. Lima: Asociación Peruana de Derecho Sanitario.

HUNT, Paul

2005 *Informe presentado por el Sr. Paul Hunt, Relator Especial sobre el derecho de toda persona al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental. Misión al Perú*. Comisión de Derechos Humanos de la Organización de las Naciones Unidas.

IGUÍÑIZ, Javier y Roxana BARRANTES

2004 *La investigación económica y social en el Perú: balance 1999-2003 y prioridades para el futuro*. Lima: Consorcio de Investigación Económica y Social.

INSTITUTO NACIONAL DE DEFENSA DE LA COMPETENCIA Y
DE LA PROTECCIÓN DE LA PROPIEDAD INTELECTUAL

2007 *Perú: Encuesta Demográfica y de Salud Familiar (ENDES continua 2004-2006). Resumen ejecutivo*. Lima: INEI.

2005 *Análisis del impacto económico de un régimen de protección de datos de prueba en el mercado farmacéutico peruano*. Serie Estudios de Investigación. Lima: INEI.

JARAMILLO, Miguel

2004 *El seguro escolar gratuito y el seguro materno infantil: análisis de su incidencia e impacto sobre el acceso a los servicios de salud y sobre la equidad en el acceso*. Lima: Grupo de Análisis para el Desarrollo y Consorcio de Investigación Económica y Social.

LAPLANTE, L. y R. CASTELLÓN

2005 *Los afectados por el conflicto armado interno del Perú: Exigiendo el derecho a la salud mental*. Lima: Consorcio de Investigación Económica y Social y Observatorio del Derecho a la Salud.

LAVADO, Pablo

2007 *Inequidad en programas sociales en el Perú*. Lima: Consorcio de Investigación Económica y Social.

LAZO, L. y J. PÉREZ

2006 «Violencia familiar: el mudo sufrimiento de los niños y niñas de escasos recursos del departamento de Arequipa». Lima: Universidad Católica San Pablo y Consorcio de Investigación Económica Social. Documento no publicado.

LENZ, R. y B. ALVARADO

2006 «Políticas pro-pobre en el sector público de salud del Perú». En D. Cotlear, ed. *Un nuevo contrato social para el Perú: ¿cómo lograr un país más educado, saludable y solidario?* Washington, D. C.: Banco Mundial.

LÓPEZ, Roberto

2005 *La salud pública en riesgo: los medicamentos en el TLC*. Lima: Consorcio de Investigación Económica y Social y Observatorio del Derecho a la Salud.

LOYOLA, R. y C. SONCCO

2007 «Salud y calidad de agua en zonas urbano marginales de Lima Metropolitana». En *Economía y Sociedad* 64.

MAMANI, R. y N. CHANG

2007 *Tamaño familiar deseado y el exceso de fecundidad*. Lima: Consorcio de Investigación Económica y Social.

MINISTERIO DE SALUD

2005 «Evaluación de los principales efectos sobre el acceso a medicamentos del Tratado de Libre Comercio que se negocia con los Estados Unidos de América». Lima. Documento no publicado.

2004 *Bases para la orientación de la gestión descentralizada de recursos humanos*. Lima: Instituto de Desarrollo de Recursos Humanos y MINSa.

2003 *Lineamientos de políticas de Salud 2002-2012*. Lima: MINSa

2001 *Por un país saludable. Propuesta de políticas de salud*. Lima: MINSa.

MINISTERIO DE SALUD Y CONSORCIO DE INVESTIGACIÓN ECONÓMICA Y SOCIAL

2008 *Cuentas Nacionales de Salud. Perú, 1995-2005*. Lima: MINSa y CIES.

MIRANDA, Juan José

2007 «Impacto económico en la salud por contaminación del aire en Lima Metropolitana». Lima: Consorcio de Investigación Económica y Social e Instituto de Estudios Peruanos. Documento no publicado. Se ha publicado un resumen de este trabajo en *Economía y Sociedad* 56.

2005 «El mercado de medicamentos en el Perú: libre o regulado». Lima: Consorcio de Investigación Económica Social e Instituto de Estudios Peruanos. Documento no publicado. Se ha publicado un resumen de este trabajo en *Economía y Sociedad* 56.

NIZAMA, Estrelia

2007 *Cómo mejorar la educación para la salud: diagnóstico situacional y propuestas*. Lima: Consorcio de Investigación Económica y Social, Observatorio del Derecho a la Salud y CARE Perú.

PAJUELO, R.

2005 *Medio ambiente y salud en La Oroya. Sistematización de un programa de intervención*. Lima: CooperAcción y Acción Solidaria para el Desarrollo.

PARODI, Sandro

2005 *Evaluando los efectos del Seguro Integral de Salud (SIS) sobre la equidad en la salud materna en el contexto de barreras no económicas al acceso a los servicios*. Lima: Grupo de Análisis para el Desarrollo y Consorcio de Investigación Económica y Social.

PETRERA, Margarita y Janice SEINFELD

2007 *Repensando la salud*. Lima: Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico.

PORTOCARRERO, Augusto

2006a «La equidad en la asignación regional del financiamiento del sector público de salud, 2000-2005». *Alerta 1*, Lima: Consorcio de Investigación Económica y Social y Observatorio del Derecho a la Salud.

2006b «El pago de bolsillo en el financiamiento de los servicios de salud». *Alerta 2*, Lima: Consorcio de Investigación Económica y Social y Observatorio del Derecho a la Salud.

2006c «Proyecto de presupuesto para salud 2006». *Alerta 3*, Lima: Consorcio de Investigación Económica y Social y Observatorio del Derecho a la Salud.

2006d «El aporte del SIS al financiamiento regional de salud». *Alerta 4*, Lima: Consorcio de Investigación Económica y Social y Observatorio del Derecho a la Salud.

2006e «El Sistema Nacional de Inversión Pública y el Sector Salud». *Alerta 5*, Lima: Consorcio de Investigación Económica y Social y Observatorio del Derecho a la Salud.

2006f «El presupuesto del Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social». *Alerta 6*, Lima: Consorcio de Investigación Económica y Social y Observatorio del Derecho a la Salud.

2006g *Estimación de requerimientos presupuestales para el Sector Salud, 2006-2011*. Lima: Consorcio de Investigación Económica y Social y Observatorio del Derecho a la Salud.

2005 *Seguimiento del financiamiento del sector público de salud*. Lima: Consorcio de Investigación Económica y Social y Observatorio del Derecho a la Salud.

PORTOCARRERO, Julio

2006 *Un juego de preguntas y respuestas: tuberculosis, narrativas de aflicción y el encuentro médico en dos de los penales más hacinados de nuestro país*. Lima: Fondo Global y Consorcio de Investigación Económica y Social.

PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO

2004 *La democracia en América Latina: hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos: contribuciones para el debate*. Buenos Aires: PNUD.

REMY, María Isabel

2005 *Los múltiples campos de la participación ciudadana en el Perú un reconocimiento del terreno y algunas reflexiones*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.

RENGIFO, H., A. ACEVEDO, M. ALDANA y E. CALVO

2007 *Aproximación diagnóstica y propuesta de políticas generales en materia de salud ambiental*. Investigaciones Breves 24. Lima: Consorcio de Investigación Económica y Social.

REYES, Esperanza

2007 *Servidores públicos en una microrred de salud en la costa central del Perú: significados y prácticas en la atención de salud*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos y Universidad Peruana Cayetano Heredia.

RÍOS, M. y M. ARMAS

2005 *Participación y vigilancia ciudadana en la actividad minera: implicancias en el derecho a la salud*. Lima: Consorcio de Investigación Económica y Social y Observatorio del Derecho a la Salud.

RODRÍGUEZ, E., Z. ASCENCIO, M. GAMERO

2005 *VIH y discriminación en Ica: un problema de salud pública*. Lima: Consorcio de Investigación Económica y Social y Observatorio del Derecho a la Salud.

SÁNCHEZ, E. e Y. AWE

2006 «Política de salud ambiental». En M. Giugale, ed. *Perú: La oportunidad de un país diferente, próspero, equitativo y gobernable*. Washington D. C.: Banco Mundial.

SEINFELD, Janice

2006a *Análisis económico de la salud*. Lima: Universidad del Pacífico.

2006b «Avanzando hacia el aseguramiento universal: ¿cómo lograr la protección en salud de personas de ingresos medios bajos y bajos?». Lima: Universidad del Pacífico y Consorcio de Investigación Económica y Social. Documento no publicado.

SEINFELD, Janice y Karlos LA SERNA

2005 «¿Por qué la protección de los datos de prueba en el mercado farmacéutico no debe ser un impedimento para firmar el TLC con los EE. UU.?». Lima: Instituto Peruano de Economía. Documento no publicado.

SPELUCÍN, J. y V. GIRALDO

2007 *Minería y salud ambiental en Camisea*. Lima: Consorcio de Investigación Económica y Social.

TELLO, Janet

2007 *Jurisprudencia sobre la protección del derecho a la salud en cuatro países andinos y en el sistema interamericano*. Lima: Consorcio de Investigación Económica y Social, Observatorio del Derecho a la Salud y CARE Perú.

VALDIVIA, Martín y Juan José DÍAZ

2007 «La salud materno-infantil en el Perú: mirando dentro y fuera del sector salud». En Grupo de Análisis para el Desarrollo. *Investigación, políticas y desarrollo en el Perú*. Lima: GRADE.

VALZ GEN, Viviana

2005 *Salud mental: tarea compartida*.

VELÁSQUEZ, Aníbal

2004 *Análisis del estudio de carga de enfermedad en el Perú-MINSA 2004 y propuesta metodológica para el ajuste con datos nacionales de morbilidad*. Disponible en: <<http://www.praes.org/docs-pdf/publica/4.pdf>>, consulta hecha el 10 de junio del 2008.

VELÁSQUEZ, Tesania

2007 *Salud mental en el Perú: dolor y propuesta. La experiencia de Huancaavelica*. Lima: Consorcio de Investigación Económica y Social, Observatorio del Derecho a la Salud y CARE Perú.