

Investigación, políticas y desarrollo en el Perú



Grupo de Análisis para el Desarrollo

Investigación, políticas y desarrollo en el Perú

Investigación, políticas y desarrollo en el Perú

© GRADE, Grupo de Análisis para el Desarrollo
Av. del Ejército 1870, Lima 27, Perú
Teléfono: 264 1780
Fax: 264 2882
postmaster@grade.org.pe
www.grade.org.pe

ISBN: 9972-615-42-9

Hecho el Depósito Legal de la Biblioteca Nacional del Perú: 2007-06733

Impreso en el Perú

Julio de 2007

1500 ejemplares

Diseño de carátula: Elena González

Cuidado de edición: Carolina Teillier

Diagramación e Impresión: Remanso Ediciones eirl

Los artículos de este libro pueden ser reproducidos para uso educativo o investigación, siempre que se indique la fuente.

CENDOC/GRADE

Grupo de Análisis para el Desarrollo

Investigación, políticas y desarrollo en el Perú. – Lima: Grade,
2007. -- 668 p.

POLÍTICAS PÚBLICAS / DESARROLLO RURAL / RECURSOS
NATURALES / TECNOLOGÍA / POLÍTICA SOCIAL /
EMPLEO / EQUIDAD / CALIDAD DE LA EDUCACIÓN /
POBLACIÓN / EXCLUSIÓN SOCIAL / PERÚ

ÍNDICE

Presentación y reconocimientos	9
Prólogo: Los veinticinco años de GRADE	
<i>Patricia Arregui</i>	11
I. POLÍTICAS PÚBLICAS Y DESARROLLO RURAL	25
Gasto público, productividad e ingresos agrarios en el Perú: avances de investigación y resultados empíricos propios <i>Eduardo Zegarra y Verónica Minaya</i>	27
Liberalización comercial, tratados de libre comercio y pobreza rural <i>Javier Escobal y Carmen Ponce</i>	67
II. RECURSOS NATURALES, INNOVACIÓN Y DESARROLLO	101
Sistemas de innovación tecnológica <i>Juana R. Kuramoto</i>	103
La minería peruana: lo que sabemos y lo que aún nos falta por saber <i>Manuel Glave y Juana Kuramoto</i>	135
III. POLÍTICAS SOCIALES Y EMPLEO	183
¿Por qué no funcionan los programa alimentarios y nutricionales en el Perú? Riesgos y oportunidades para su reforma <i>Lorena Alcázar</i>	185
La investigación sobre el mercado laboral peruano: instituciones, capacitación y grupos desfavorecidos <i>Miguel Jaramillo, Hugo Nopo y Juan José Díaz</i>	235

Hacia un nuevo contrato social para América Latina <i>Nancy Birdsall y Rachel Menezes</i>	285
IV. CAMBIOS INSTITUCIONALES Y DESARROLLO	299
Perú: instituciones y desarrollo. Avances y agenda de investigación <i>Manuel Glave y Miguel Jaramillo</i>	301
Abriendo la caja negra de las privatizaciones <i>Máximo Torero, José Deustua y Manuel Hernández</i>	351
V. EQUIDAD Y CALIDAD EN EDUCACIÓN Y DESARROLLO HUMANO	403
Las evaluaciones nacionales e internacionales de rendimiento escolar en el Perú: balance y perspectivas <i>Santiago Cueto</i>	405
Lejos (aún) de la equidad: la persistencia de las desigualdades educativas en el Perú <i>Martín Benavides</i>	457
Desarrollo infantil y rendimiento escolar en el Perú <i>Ernesto Pollitt, Juan León y Santiago Cueto</i>	485
VI. POBLACIÓN Y EXCLUSIÓN SOCIAL	537
La salud materno-infantil en el Perú: mirando dentro y fuera del sector salud <i>Martín Valdivia y Juan José Díaz</i>	539
Exclusión, identidad étnica y políticas de inclusión social en el Perú: el caso de la población indígena y la población afrodescendiente <i>Néstor Valdivia, Martín Benavides y Máximo Torero</i>	603
Sobre los autores	657

PRESENTACIÓN Y RECONOCIMIENTOS

El presente libro recoge las ponencias presentadas en la Conferencia *Investigación, políticas y desarrollo*, realizada en Lima del 15 al 17 de noviembre del 2005. Esta Conferencia se organizó en el marco de la conmemoración del veinticinco aniversario de fundación de GRADE. Todas las presentaciones estuvieron a cargo de investigadores de GRADE o miembros de nuestro Comité Consultivo. Participaron en esta conferencia como comentaristas Javier Abugattás (Ministerio de Economía y Finanzas), Patricia Ames (Universidad Peruana Cayetano Heredia), Hugo Eyzaguirre (Universidad Peruana de Ciencias Aplicadas), Jorge Fernández Baca (Universidad del Pacífico), Sebastián Galiani (Universidad de San Andrés, Argentina), Aldo Panfichi (Pontificia Universidad Católica del Perú), Manuel Pulgar Vidal (Sociedad Peruana de Derecho Ambiental), José Rodríguez (Pontificia Universidad Católica del Perú), Carolina Trivelli (Instituto de Estudios Peruanos), Máximo Vega Centeno (Pontificia Universidad Católica del Perú), Milton Von Hesse (Ministerio de Economía y Finanzas) y Gustavo Yamada (Universidad del Pacífico); a todos ellos nuestro agradecimiento por sus agudos comentarios, que junto con los del público asistente y examinadores anónimos nos permitieron revisar significativamente los capítulos hasta llegar a la presentación incluida aquí.

La conferencia por los veinticinco años de GRADE y la presente publicación fueron posibles en parte gracias al apoyo de la Fundación Ford y el Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo (IDRC) de Canadá, instituciones que más allá de este apoyo específico han trabajado con investigadores de GRADE en múltiples proyectos a lo largo del tiempo. Por esto les estamos muy agradecidos.

Finalmente, va nuestro reconocimiento a varias personas que han contribuido de manera notable al desarrollo institucional, empezando por los fundadores de GRADE, Claudio Herska, Hélan Jaworski y Francisco Sagasti; a nuestros exdirectores, Gonzalo Garland, Carlos Paredes, Patricia Arregui, Alberto Pascó-Font y Jaime Saavedra; a Javier Escobal, quien integró varios comités directivos, e Ignacio Franco, nuestro gerente la última década y más; a todos los que

investigaron en GRADE pero no siguen con nosotros hoy; a los colegas de otras instituciones con quienes hemos compartido trabajos, y a todas las instituciones que han confiado en nosotros. El fortalecimiento de GRADE es el resultado de trabajo compartido y compromiso con el rigor académico, en búsqueda de conocimientos que pudieran iluminar mejores formas de convivencia social. Estas cualidades institucionales permanecen vigorosas hoy y nos hacen mirar el futuro con optimismo y entusiasmo.

Santiago Cueto
Director ejecutivo de GRADE

PRÓLOGO: LOS VEINTICINCO AÑOS DE GRADE

El Grupo de Análisis para el Desarrollo (GRADE) fue fundado en agosto de 1980 por Francisco Sagasti, un ingeniero industrial especializado en política científica y tecnológica, por Claudio Herzka, economista que había sido director general de Comercio y gerente de Estudios Económicos del Banco Central de Reserva, y por Hélan Jaworski, abogado de profesión, versado en gestión y cooperación internacional. Su objetivo principal era crear una institución que tuviera como misión central realizar investigación aplicable sobre políticas, en temas críticos relacionados con el desarrollo social y económico del Perú y de América Latina.

Desde distintas perspectivas, intereses y experiencias profesionales, compartieron una visión común sobre lo que debía ser Grade:

- una institución que combinara la aspiración a la excelencia académica con el apoyo a la formulación y ejecución de políticas;
- un centro de investigación pluralista que estimulara diferentes perspectivas metodológicas y disciplinarias;
- una entidad que abriera espacio y formara a nuevas generaciones de investigadores, dándoles desde el principio la oportunidad de participar en el desarrollo institucional;
- un espacio laboral donde los profesionales que lo integrasen pudieran generar ingresos que les permitieran dedicarse a tiempo completo a la investigación;
- un centro que vinculara los trabajos realizados en el Perú con los avances de la investigación social y económica en el ámbito internacional;
- una institución que dedicara esfuerzos a diseminar ideas, información y resultados de investigación mediante redes formales e informales de investigadores, profesores y estudiantes universitarios, formuladores de políticas y ciudadanía y opinión pública en general, que de esta manera contribuyera a establecer la agenda de políticas para el desarrollo; y
- un espacio amigable en el cual se pudiera realizar el desarrollo personal de sus integrantes en un clima de respeto, tolerancia y apertura al cambio.

Las páginas de este libro dan cuenta, de alguna manera, de la medida en que esa visión ha sido puesta en práctica a lo largo de los veinticinco años de vida institucional, bastante menos turbulenta que la que, desafortunadamente, ha tenido que atravesar el país en ese mismo lapso. En medio de toda la incertidumbre e inestabilidad, para Grade fue posible no interrumpir sus esfuerzos por entender y hacer entender la cambiante realidad peruana, privilegio del que carecieron muchos de nuestros compatriotas y que no hace sino generar en nosotros un mayor compromiso con nuestra tarea de investigación.

Los inicios

Durante el primer lustro, con apoyo principalmente de la Agencia Canadiense de Cooperación Internacional (ACDI/CIDA) y del Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo (CIID/IDRC, también de Canadá), se realizaron una serie de estudios sobre políticas en ciencia y tecnología y sobre relaciones comerciales y de cooperación internacional, lo que reflejó inicialmente la experiencia y los intereses profesionales de cada uno de sus tres fundadores. Entre 1980 y 1984, en GRADE también se condujeron estudios sobre el rol de la banca multinacional en el sistema financiero peruano, la cooperación internacional para la investigación y el desarrollo en el Perú, las relaciones entre los países del Pacto Andino y los Países del Consejo de Asistencia Económica Mutua, entre otros temas.

En 1983, motivados por la constatación del clima generalizado de pesimismo entonces vigente respecto a las perspectivas futuras del país, así como de la naturaleza extremadamente oscilante e inestable de las políticas y su impacto negativo sobre la actividad económica, los fundadores de Grade diseñaron un programa de estudios denominado “Opciones y estrategias para el desarrollo de largo plazo en el Perú”, que incluía varios componentes prospectivos. El proyecto “Futuros deseados” identificó, vía entrevistas en profundidad y la realización de unas primeras validaciones con grupos diversos de jóvenes peruanos reunidos en *search conferences*, un conjunto de escenarios que los peruanos deseaban para el futuro. “Futuros posibles”, por el contrario, procuró identificar tendencias históricas de variables sociales y económicas clave, construyendo y haciendo consistentes numerosas series de tiempo dispersas en diversas oficinas públicas del país y diseñando modelos simples de simulación que permitían hacer proyecciones sectoriales para un período de veinte años, a la luz de diversos supuestos de continuidad o cambio. Por su lado, en el marco de “Análisis de las restricciones externas al desarrollo” se evaluó el impacto que sobre las opciones “posibles” de desarrollo para el Perú podrían tener diversas variables externas, identificadas por un destacado grupo de expertos como particularmente gravitantes sobre nuestras opciones. Se estudiaron las oportunidades de inserción de la produc-

ción peruana en el mercado internacional de manufacturas, las tendencias en las telecomunicaciones e información y del mercado mundial de minerales, las posibilidades que introduciría la expansión de la acuicultura y la biotecnología en la producción nacional, las oportunidades que representaba la expansión de la cuenca del Pacífico para el comercio exterior peruano y otras.

Los estudios realizados como parte de este programa fueron ampliamente difundidos en medios académicos, gubernamentales y empresariales, para lo cual se organizaron seminarios de trabajo, talleres de reflexión, presentaciones en entidades públicas y exposiciones en eventos empresariales, además de publicaciones académicas y periodísticas. En un primer intento de Grade por influir sobre la toma de decisiones, se iniciaron conversaciones con el Instituto Nacional de Planificación para transferir la metodología y la base informativa recogida por Grade e iniciar un esfuerzo colaborativo de mayor desarrollo e integración de los diversos componentes del programa, intento que no prosperó.

Cuando los primeros resultados de los estudios empezaban a difundirse, comenzaba la debacle económica del primer gobierno de Alan García, cuyas graves implicancias sociales y políticas afectaron seriamente casi todos los ámbitos de la vida nacional.¹

Esto, más el hecho de que muchos de los jóvenes asistentes de investigación reclutados por los fundadores para sus proyectos en Grade eran economistas de formación, llevó a un giro sustantivo de la agenda institucional. El corto plazo y la emergencia tomaron la palestra; la macroeconomía, la política monetaria, la política fiscal y el comercio exterior absorbieron la dedicación y energía de gran parte de su planta de investigadores. Temas como los determinantes de los flujos de comercio, la construcción de modelos macroeconómicos para el monitoreo económico de corto plazo, los determinantes del ahorro y la inversión, el impacto de la tasa de cambio y las políticas comerciales sobre el desempeño exportador peruano, el impacto de distintos regímenes cambiarios sobre las exportaciones de varios países latinoamericanos y la estructura del sistema financiero peruano ocuparon la atención de la mayor parte de los jóvenes investigadores que se empezaron a sumar al equipo institucional.

Aportes para el corto y largo plazos

Un marcado punto de inflexión en el desarrollo institucional constituyó la decisión, en 1989, de desarrollar y difundir una propuesta de programa de ajuste estructural de la economía y de programa social de emergencia, para lo cual se

1 Al respecto, ver el prólogo escrito por Richard Webb en el libro *Estabilización y crecimiento en el Perú*, de Carlos Paredes y Jeffrey Sachs, editores (GRADE, Lima, 1991).

logró obtener apoyo del Banco Interamericano de Desarrollo, el Banco Mundial, la Agencia de Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID), la Confederación Nacional de Instituciones Empresariales Privadas (CONFIEP), la Cooperación Suiza, la Fundación Ebert y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Este proyecto tuvo un gran impacto en el debate y las decisiones de política de ese entonces, y fue gravitante para el reconocimiento de GRADE como un centro independiente y de sólida capacidad técnica y propositiva.

Simultáneamente, sin embargo, se mantuvo el interés por temas de más largo plazo. Durante la segunda mitad de la década de 1980, en el marco de un programa de desarrollo institucional cuidadosamente diseñado, se realizaron estudios diversos sobre la situación de la educación superior peruana —universitaria y técnica— y sobre la evolución de la comunidad científica peruana. Se construyeron y analizaron bases de datos con indicadores de desarrollo científico y tecnológico para América Latina. Se estudiaron innovaciones emergentes en el campo minero e industrial y otros aspectos del desarrollo de capacidades científicas y tecnológicas, siendo Grade una de las pocas instituciones peruanas que ha realizado estudios en este terreno de manera continua y sostenida.

Mientras se continuaba haciendo trabajos sobre temas macroeconómicos, tales como el estudio de las características del sistema financiero, los determinantes del ahorro y la inversión, flujos de deuda externa, el ciclo inflación-devaluación peruano y el diseño de un sistema de indicadores líderes, coincidentes y rezagados para el análisis del corto plazo, se empezaron algunos estudios sectoriales, particularmente sobre agricultura (efectos de las políticas de precios y subsidios, determinantes del comportamiento tecnológico en el agro, diseño de una propuesta de bandas de precios para los productos agrícolas) y minería (efectos macro y microeconómicos de las cotizaciones mineras, diseño de un modelo de largo plazo para la minería peruana con proyecciones al 2005 de producción y exportaciones, y especificación de los requerimientos y rentabilidad de la inversión).

En el área de las relaciones internacionales, se realizó un análisis y balance de la experiencia peruana en gestionar asistencia técnica y financiera de algunos países desarrollados (Canadá, Italia, Alemania y Holanda) y se estudió la experiencia peruana en negociaciones económicas internacionales.

Mediando ya la década de 1990 se lanzó un interesante programa de estudios y acción promotora en el área de gobernabilidad, mediante el cual se canalizaron recursos hacia numerosas organizaciones de la sociedad civil que trabajaban por la reconstrucción y el fortalecimiento democráticos del país. El reconocimiento de Grade como institución realmente independiente y eficientemente administrada permitió un primer contacto con investigadores e instituciones involucrados en esa área temática y con disciplinas académicas distintas a las hasta entonces

predominantes en Grade, abriendo nuevos espacios temáticos y de compromiso profesional y personal para sus investigadores.

Simultáneamente se fue afianzando el área de estudios sobre política educativa, que amplió su cobertura al terreno de la educación básica y a la evaluación de los logros de aprendizaje escolar. Se investigó el impacto del tipo de escuela (pública o privada) sobre los ingresos de los trabajadores (neto de otros factores personales, familiares o de las mismas escuelas a las cuales estos asistieron) y el mercado de trabajo de los egresados de institutos técnicos superiores, así como el impacto que tuvo el ajuste estructural sobre la relación entre máximo nivel educativo alcanzado e ingresos de distintos grupos poblacionales. Las técnicas cualitativas y los estudios etnográficos irrumpieron en el escenario *gradeano* en esta época, con el desarrollo de un estudio sobre cultura académica y valores democráticos en dos instituciones de formación docente. Poco después se realizarían algunos de los primeros estudios solicitados directamente a Grade por un Ministerio: un diagnóstico y propuesta sobre la formación magisterial en el Perú y el diseño cuidadoso y “evaluable” de un programa piloto de gestión escolar autónoma, que desafortunadamente nunca se llegó a implementar. En el curso de este último proyecto, sin embargo, Grade desarrolló capacidades en un terreno que varios años después adquiriría mucho espacio institucional: la evaluación de logros de aprendizaje escolar.

También a mediados de la década de 1990 se empezó el estudio de algunos impactos del ajuste macroeconómico sobre sectores particulares y sobre la distribución del ingreso, los mercados rurales de crédito y de trabajo, y los niveles de protección resultantes de la liberalización comercial tal como se venía dando en el Perú de ese entonces.

Empezaba ya a consolidarse en esos días lo que se convertiría en una línea de trabajo constante de Grade: recursos naturales y medio ambiente. En esta área solían antes desempeñarse conservacionistas y educadores ambientales, con escasa atención a variables de tipo económico y al análisis de los efectos ambientales de la misma actividad productiva. Los trabajos se iniciaron como resultado del estudio ya mencionado sobre los impactos de los precios mineros internacionales y la previsión de una gran ola expansiva de la minería, y empezaron por investigar la posibilidad de utilizar incentivos para la explotación racional de los recursos naturales y la protección ambiental. Así aparecieron en Grade los primeros ingenieros y antropólogos.

De este modo, por la evolución natural de los intereses de los investigadores, generada tanto por los resultados de sus propios estudios como por la “lectura directa” de los problemas y retos del país, se fue modelando la agenda de investigación a lo largo de estos veinticinco años. Indudablemente, los intereses de nuestros financiadores también contribuyeron al ensamblaje de la agenda, pero han sido la dedicación y la energía de los responsables de la gestión de

GRADE EN TODO ESTE LAPSO, ASÍ COMO EL TALENTO Y LA COOPERACIÓN DE SU PLANTA DE INVESTIGADORES, LOS ARÍFICES DE LO QUE ES HOY NUESTRA INSTITUCIÓN.

HOY EN DÍA, GRADE CUENTA CON DIEZ INVESTIGADORES PRINCIPALES Y SEIS ASOCIADOS, CASI TODOS ELLOS CON DOCTORADOS OBTENIDOS EN UNIVERSIDADES PRESTIGIOSAS DEL EXTRANJERO EN ECONOMÍA, SOCIOLOGÍA, PSICOLOGÍA EDUCACIONAL, DESARROLLO ECONÓMICO, HISTORIA, ECONOMÍA AGRARIA Y APLICADA, Y ANTROPOLOGÍA. CUENTA CON INVESTIGADORES AFILIADOS Y UN COMITÉ CONSULTIVO INTEGRADO POR INVESTIGADORES DE GRANDES MÉRITOS CIENTÍFICOS EN DIVERSAS DISCIPLINAS. TRABAJAN USUALMENTE EN GRADE AREDEDOR DE TREINTA INVESTIGADORES ASISTENTES, A QUIENES SE APOYA FUERTEMENTE EN SU DESARROLLO PROFESIONAL DURANTE SUS AÑOS DE SERVICIO, ORIENTÁNDOLOS RESPECTO A SUS OPCIONES DE POSGRADOS Y EN SUS BÚSQUEDAS DE BECAS PARA REALIZAR ESTUDIOS EN EL EXTERIOR. SE MANTIENE Y CULTIVA EL VÍNCULO CON AQUELLOS QUE ESPERAMOS RETORNEN LUEGO A CONFORMAR LA PLANTA DE INVESTIGADORES PRINCIPALES DE GRADE. ADEMÁS, VARIOS DE LOS INVESTIGADORES ENSEÑAN CURSOS U OFRECEN SEMINARIOS EN PROGRAMAS DE PRE Y POSGRADO EN DIVERSAS UNIVERSIDADES DEL PAÍS.

Las redes

En 1989, la creación del Consorcio de Investigación Económica abrió puertas a una nueva fase de desarrollo institucional, que implicó el inicio de vinculaciones de cooperación y participación en redes académicas y de promoción de políticas de desarrollo tanto en el ámbito nacional como en el internacional. Originalmente fue constituido por cinco instituciones: la Facultad de Economía de la Pontificia Universidad Católica del Perú, el Centro de Investigaciones de la Universidad del Pacífico, el Instituto de Estudios Peruanos, DESCO y GRADE, los más prestigiosos centros de investigación peruanos apoyados hasta ese entonces por el Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo y la Agencia Canadiense para el Desarrollo Internacional. Sus objetivos, ampliamente coincidentes con los de GRADE, eran producir nuevo conocimiento útil para el análisis, diseño, ejecución y evaluación de políticas, programas y proyectos públicos; mejorar la calidad y relevancia de la investigación; fomentar el diálogo y la interacción entre la academia, los tomadores de decisiones y la sociedad en general; y movilizar mayor apoyo financiero para la investigación. GRADE ejerció un activo liderazgo en su conformación inicial, habiendo además servido como secretaría ejecutiva y sede administrativa durante varios años.

Con el correr del tiempo, la demanda y necesidad de fortalecer y descentralizar las capacidades nacionales para la investigación y docencia en temas económicos y sociales llevó a ampliar el Consorcio para cubrir más áreas temáticas y acoger a más instituciones. Hoy en día, el Consorcio aglutina a 34 diversas

instituciones, entre universidades y centros independientes de estudios públicos y privados de muchas regiones del país.

Desde entonces, Grade o sus investigadores se han incorporado a la Red de Centros del Banco Interamericano de Desarrollo, al Global Development Network, la Red de Investigación sobre Desigualdad y Pobreza, la RedEtis, la Red sobre Pobreza y Política Económica, la Asociación de Economía de América Latina y el Caribe (Lacea), la Red Latinoamericana de Estudios sobre Familia, la Sociedad Internacional por la Equidad en Salud y la Alianza para la Equidad en Salud en el Perú, la Red de Educación y Trabajo coordinada por Cedes, la Red Macroeconómica del CIID, la Red Internacional de Investigación de Sistemas de Producción (Rimisp), el Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (Clacso), la Red Iberoamericana de Investigación sobre Cambio y Eficacia Escolar (Rinace), la Red Científica Peruana (RCP) (a la cual servimos como miembros del directorio de ONG que la conformaron y como centro administrativo de la misma durante varios años), el Programa de Promoción de la Reforma Educativa en América Latina y el Caribe (Preal), Investigación para una Mejor Educación (IME), el Proyecto Niños del Milenio, el Comité Directivo del Seminario Permanente de Investigación Agraria (Sepia), el Directorio de la International Society for Equity in Health, el Comité Consultivo de la Global Equity Gauge Alliance, la Asociación Internacional de Sociología, al Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural, y la Red Global para la Economía de los Sistemas de Aprendizaje, Innovación y Construcción de Competencias. En algunos casos, han ocupado cargos directivos en dichas asociaciones o participado en los comités editoriales de sus publicaciones periódicas.

Presencia pública

Desde el inicio de sus actividades, en GRADE se procuró la difusión pública de los resultados de sus estudios vía publicaciones propias, además de usar medios masivos, seminarios, conferencias y talleres con especialistas y tomadores de decisiones. Los investigadores de GRADE han contribuido con numerosos artículos solicitados por periódicos y revistas de difusión. Son convocados con frecuencia a actuar como ponentes y comentaristas en seminarios y conferencias organizados por otras instituciones, y son entrevistados en la radio y televisión.

En el decenio de 1990, como se ha mencionado, surgieron los primeros convenios de cooperación y asesoría entre Grade y entidades del sector público y se iniciaron estudios por contrato, tales como la evaluación de impacto de diversos proyectos y programas del Estado como el Programa de Titulación de Tierras Rurales, el Fondo de Cooperación para el Desarrollo Social (Foncodes),

estudios diagnósticos sobre la situación de algunos sectores, como el de la educación técnica o la formación magisterial, y otros.

Más o menos en la misma época, Grade participó activamente en la conformación de *Intercentros*, una red que promovía el intercambio y la diseminación de experiencias entre veintiséis centros peruanos de investigación social, así como el desarrollo democrático de la sociedad peruana.

A título individual, investigadores de Grade han integrado la Comisión por un Acuerdo Nacional por la Educación en el Perú, el Consejo Nacional de Educación, el Consejo Nacional del Trabajo, el Comité Consultivo del Ministerio de Economía, el Directorio de la Comisión Fulbright del Perú, el Comité Asesor de la Escuela de Directores y Gestión Educativa del Instituto Peruano de Administración de Empresas (IPAE), la Comisión formuladora de la actual Ley General de Educación, el Comité Consultivo del Consejo Nacional de la Competitividad, los cuerpos colegiados del Organismo Supervisor de la Inversión en Telefonía y del Organismo Supervisor de la Inversión en la Infraestructura de Transporte, el Grupo Asesor Externo sobre pobreza de la FAO en América Latina, la Comisión de Normas Técnicas del Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Propiedad Intelectual, la Comisión Consultiva del Ministerio de Trabajo, el Consejo Directivo del Servicio Nacional de Adiestramiento en Trabajo Industrial y el Consejo Directivo del Fondo Nacional de Capacitación y Promoción del Empleo. Se desenvuelven en Foro Educativo, el Comité de Educación del Museo de Arte de Lima y muchos otros espacios de reflexión y apoyo a los tomadores de decisiones sobre políticas nacionales.

Institucionalmente, Grade ha brindado asesoría a la Unidad de Medición de la Calidad del Ministerio de Educación, al Ministerio de Economía y a la Comisión de Economía del Congreso de la República. Algunos de sus investigadores se han desempeñado como viceministros, directores generales de ministerios o miembros de los equipos de asesores de diversos despachos ministeriales.

El compromiso con la calidad

Ya en 1991, una evaluación del estado de las ciencias sociales y de los centros de investigación social en el Perú comisionada por la Agencia Sueca de Cooperación Internacional (SAREC), que incluyó a veintinueve centros independientes o universitarios, concluía:

La misión quedó impresionada con la calidad del centro, míresele por donde se le mire. Sin duda es el más profesional de los centros visitados. Tiene un programa de investigación claramente razonado y altamente desarrollado que implementa sistemáticamente. Si continúa desarrollándose de esta manera, podría alcanzar el

nivel de Cieplan, Cedes o el programa de Economía de la Universidad Católica del Brasil, en términos de la calidad e impacto de sus análisis económicos. (*Spalding Report on Peru*, p. 74)

Y en 1992, Daniel Levy, de la Universidad del Estado de Nueva York en Albany, afirmaba:

[los] centros privados de investigación [...] merecen ser mencionados aquí porque desde los años setenta han alcanzado altos niveles tanto en educación de postgrado como, especialmente, en investigación en las áreas de las ciencias sociales y análisis de políticas. Junto a centros más antiguos como El Colegio de México y la Fundación Getulio Vargas de Brasil se encuentran docenas de tales centros nuevos de alta calidad como Cieplan de Chile y Grade de Perú [...]. Son crecientemente la primera opción para los mejores investigadores. [...] han llevado la cantidad, calidad y pertinencia de la investigación a alturas mayores que lo hicieron antes las universidades y las burocracias. ("Latin American Higher Education: overview and implications for aid", Washington DC, *symposium paper*)

Año a año, investigadores de Grade suelen ocupar los primeros puestos en los concursos periódicos del CIES y ganar concursos para consultorías convocados por el sector público. En diversas oportunidades, investigadores de Grade han obtenido premios de excelencia y medallas al mérito de investigación en desarrollo del Global Development Network. Un investigador de Grade ha ganado una beca Guggenheim; otro, el premio a la mejor tesis doctoral aprobada en Holanda en el 2005; un tercero, una mención honrosa del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (Concyt ec); y, más recientemente, una beca del Center for Advanced Studies in the Behavioral Sciences de la Universidad de Stanford.

Hacia el 2007 se habían publicado o editado institucionalmente cincuenta documentos de trabajo, veinte libros, catorce números de la revista *Notas para el Debate* y once números del boletín *Análisis y Propuestas*, así como el boletín *Crecer*. Además, los investigadores han publicado artículos en revistas académicas arbitradas, internacionales y locales, tales como *Agricultural Economics*, *American Ethnologist*, *Debate Agrario*, *Developmental Psychobiology*, *Economía*, *Economía y Sociedad*, *Journal of Development Studies*, *Revista de la Cepal*, *Trimestre Económico*, *Journal of Human Resources*, *Empirica*, *Higher Education Policy*, *The Lancet*, *Oxford Bulletin of Economics and Statistics* y *World Development*, entre otras. También han escrito capítulos de libros colectivos publicados por Preal, Cambridge University Press, Cepal, el Convenio Andrés Bello, la Fundación Friedrich Ebert, Harvard University Press, el PNUD, Johns Hopkins University Press, el Ministerio de Educación del Perú, la Pontificia Universidad Católica del

Perú, el Banco Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo, Oxford University Press y muchos otros. Algunos investigadores, además, se desempeñan como árbitros o editores de revistas académicas tales como *Science and Public Policy*, *REICE*, *Comparative Education Review* y *Sociology of Education*.

Mucho más que todo ello, sin embargo, da testimonio de la calidad de Grade el reconocimiento del que gozan sus investigadores, tanto en la comunidad académica como entre los tomadores de decisiones y algunos sectores importantes de la opinión pública.

Los retos a futuro

Grade enfrenta ahora varios importantes retos. En primer lugar, está el desafío de aumentar su escala de planta y operaciones sin reducir sus estándares de calidad y de espacio amigable para el desenvolvimiento de sus integrantes.

En segundo lugar, se necesita encontrar mecanismos para asegurar una mayor continuidad y consistencia de sus líneas principales de investigación. La falta de recursos institucionales para ello y la fuerte dependencia de proyectos con financiamiento externo o de consultorías concursadas hace que esa deseable continuidad sea muy difícil de lograr.

Esa misma falta de un patrimonio o de recursos institucionales distintos a los de la misma actividad de investigación nos obliga a cubrir con fondos de proyectos costos operativos que otras instituciones tienen cubiertos con otras fuentes de ingresos —instituciones con las cuales tenemos que competir en desventaja en algunos concursos—. En ese mismo sentido, esperamos pronto materializar el “sueño de la casa propia” abrigado desde hace muchos años.

Por otro lado, el ritmo frenético de trabajo al que se suelen autosometer los investigadores a veces no permite profundizar el nivel de intercambio interno que podría enriquecer aún más la calidad y pertinencia de los estudios, lo que permitiría quizás algún día tener posiciones institucionales sobre algunos temas clave para el desarrollo del país.

La difusión de resultados continúa siendo para nosotros más una carga y un compromiso ineludible que algo que sabemos y deseamos hacer bien: necesitamos llegar de manera diferenciada a todas las audiencias sobre cuyas ideas y opiniones deseamos influir... ¡mejor si pudiera ser por ósmosis, pensamos casi todos! Sin embargo, sabemos que eso no va a ocurrir y necesitamos invertir y capacitarnos para hacerlo de muchísima mejor manera. Y, más allá de la difusión, necesitamos desarrollar mucho mejor nuestras capacidades de “diálogo informado” con los hacedores de políticas.

Está, por último, el reto de la interdisciplinariedad; no la más o menos fácil yuxtaposición de perspectivas o la complementación metodológica, ni el aún más

fácil abandono de los marcos teóricos y conceptuales que orientan la mirada de las diversas disciplinas académicas, sino el verdadero maridaje que conduzca a una integración creativa de visiones, instrumentos y resultados que respondan a la realidad, que nunca fue ni será “disciplinaria”. En ello hemos empezado a hacer algunos avances, aunque nos queda un largo trecho que recorrer; pero también, felizmente, entusiasmo, energía y amigos que, desde otras instituciones y trayectorias, están dispuestos a acompañar y guiar nuestra ruta.

* * *

Este libro contiene catorce textos que de alguna manera sintetizan y reflejan los avances y acumulación de conocimiento generado mediante la investigación social en GRADE y en el país, en las áreas de investigación en las que han trabajado los profesionales de GRADE. Los textos incluidos fueron materia de presentación en un seminario organizado en ocasión de celebrar nuestros veinticinco años de vida institucional, como lo explica nuestro director ejecutivo, Santiago Cueto, en la presentación.

En dicha reunión, en deferencia por mi estatus de única representante de la tercera edad entre la planta de investigadores de Grade, cuya edad promedio duplico con creces, o por el hecho de haber pasado veinte años ya en esta institución y haberla dirigido durante once años, se me dio la oportunidad de decir unas palabras de cierre del evento, muy improvisadas y muy sentidas, que me parece pertinente reconstruir aquí, como lo hago a renglón seguido, a modo de líneas de cierre de esta introducción.

Como parte del equipo de GRADE, he pasado veinte años participando en el constante diseño y rediseño, así como en la implementación de diversas estrategias de crecimiento y consolidación institucional y en adaptaciones sucesivas de las mismas para fines de supervivencia.

En ese largo periodo entró y salió mucha gente de Grade, empezamos y terminamos proyectos, iniciamos y a veces abandonamos ciertas líneas de investigación. Pero puedo afirmar sin titubeos que hemos mantenido nuestro compromiso inicial con la calidad y pertinencia de nuestro trabajo, así como una clara conciencia de cuánto nos falta aún para alcanzar nuestras propias expectativas al respecto. Hemos tenido amplias y repetidas oportunidades para afirmar y reafirmar nuestra autonomía, pese a fracasos reiterados en la búsqueda de recursos propios que nos hubieran quizá permitido ejercerla más plenamente en, por ejemplo, la elección de temas de investigación. Siento que es cada vez más fuerte el compromiso con el país, aun cuando consideramos —y, efectivamente, ya lo hemos hecho— ampliar nuestro ámbito de trabajo, tanto en la región latinoamericana como en otros lugares del mundo.

Fue cambiando nuestra agenda. De política científica y tecnológica, pasamos a concentrarnos en la economía macro y sectorial. El interés inicial en las políticas de desarrollo del agro y la minería nos llevó a toparnos con las políticas ambientales y la regulación pública de la actividad privada, mientras que el diagnóstico sobre los recursos humanos requeridos para el desarrollo científico y tecnológico nos condujo de la mano a un interés temprano por la educación superior y, posteriormente, a la educación básica. Aunque estuvieron siempre presentes en nuestra visión del subdesarrollo que aspiramos a contribuir a superar, en años recientes adquirieron una centralidad mucho mayor los problemas de la pobreza, la exclusión y la desigualdad, vistas a través de diversas sensibilidades y herramientas disciplinarias que intentan avanzar dialogando entre sí y con la realidad que estudian y aspiran a transformar.

Constante a lo largo del tiempo, sin embargo, ha sido la aspiración de generar conocimientos aplicables a esa transformación, basados en evidencia empírica que recogemos y analizamos a la luz de consideraciones teóricas que —gracias a la actividad docente de varios de mis colegas y a diversas redes académicas a las que muchos pertenecen— logramos mantener actualizadas.

No negamos que hemos sentido las tensiones entre la tarea de aportar conocimiento y contribuir a las políticas. Cada uno de nosotros se ha sentido “forzado” a desarrollar actividades para procurar que los resultados de nuestro trabajo lleguen realmente a convertirse en referentes o parámetros a ser tomados en cuenta por los formuladores de políticas, algo que a algunos nos ha costado mucho hacer. Los ritmos y lenguajes que reclama la toma de decisiones rara vez sincronizan bien con los del estudio, la reflexión, la discusión, la revisión y la mejora. El diálogo vía los medios aún es un reto que no logramos manejar adecuadamente.

Las demandas de algunos contratantes a veces son poco claras o pretenden hallazgos confirmatorios de la validez de sus deseos o necesidades, cosa que Grade no está dispuesto nunca a aceptar. La fama de workaholics que teníamos los gradeanos no ha cedido con el tiempo, y aunque ya no suele verse como antes la hilera completa de autos estacionados hasta altas horas de la noche delante del local, incluso los fines de semana, estoy segura de que muchos seguimos trabajando con la bendición de la banda ancha desde nuestras casas, a esas mismas horas y esos mismos días. El tener que, además, realizar actividades de advocacy y coordinación interinstitucional hace que, muchas veces, empecemos a “trabajar de verdad” recién a partir de las 6 o 7 de la tarde.

Pero compartimos todos la satisfacción de haber logrado mucho en estos veinticinco años, empezando por la misma sobrevivencia y crecimiento de Grade en un contexto que ha sido muy turbulento durante largos trechos de tiempo para el país y sus instituciones. Compartimos también el optimismo respecto a los próximos veinticinco, ojalá en un país algo más inmune a las tentaciones

autoritarias y violentistas que agitaron tanto las aguas en el pasado, ojalá que en un Perú cada vez más democrático, donde todos los niños, sus padres y abuelos puedan crecer y desarrollarse plenamente y en paz.

No queremos cerrar estas líneas sin agradecer a nuestros fundadores, que crearon una institución con mucho espacio para trazarse su propio destino, no pretendiendo nunca que fuera una hija forjada “a su imagen y semejanza”, pero definitivamente habiéndonos transmitido mucho de los valores institucionales que perduran hasta hoy en día.

También queremos dar las gracias a nuestros financiadores. La lista es larga, entre quienes realizaron donaciones que nos permitieron realizar los estudios que deseábamos hacer y quienes nos convencieron de hacer estudios que ellos consideraban útiles y necesarios para el país. También quienes desde el Estado o la actividad privada contrataron nuestros servicios de investigación, evaluaciones de impacto o asesoría. No podemos mencionar aquí a todos, pero tampoco podemos dejar de reconocer muy especialmente los aportes del CIID y ACIDI, de Canadá, y de la Fundación Ford, que permitieron abrir nuevos campos y horizontes para nuestro quehacer en diferentes momentos del desarrollo de nuestras capacidades.

Por último, queremos agradecer a la comunidad científico-social de nuestro país, a aquellos a quienes en algún momento preocuparon nuestra aparente ortodoxia o empiricismo positivista y nuestras coincidencias con algunos de los puntos de las agendas de organismos multilaterales, pero que no por ello dejaron de leernos, criticarnos, comentarnos y acompañarnos. También a todos los que se sintieron más afines y a veces miraron con algo de sorpresa nuestras evaluaciones de resultados de la aplicación concreta de algunas políticas “ortodoxas”.

A los profesionales y tomadores de decisiones de diferentes sectores, gracias también por confiarnos la realización de estudios o interesarse por ellos.

A todos ustedes, por acompañarnos en esta celebración de los veinticinco años de Grade [y ahora, por leernos], muchas gracias.

Patricia Arregui

III. POLÍTICAS SOCIALES Y EMPLEO

¿POR QUÉ NO FUNCIONAN LOS PROGRAMAS ALIMENTARIOS Y NUTRICIONALES EN EL PERÚ? RIESGOS Y OPORTUNIDADES PARA SU REFORMA

*Lorena Alcázar**

INTRODUCCIÓN

La política social comprende múltiples programas alimentarios, basados en diferentes estrategias de intervención que atienden a distintos grupos objetivo. Durante la última década se observa un importante énfasis en programas de asistencia alimentaria y nutricionales: alrededor de 55% del gasto de los programas sociales corresponde a programas de este tipo. Sin embargo, este importante gasto no parece estar acompañado de resultados en términos de reducción de la pobreza, de la pobreza extrema, del déficit calórico o de la desnutrición. Persisten, además, importantes diferencias entre las zonas urbanas y las rurales, así como entre las diversas regiones geográficas.

Las evaluaciones de los programas alimentarios, aunque pocas, hallaron efectos diversos; sin embargo, la mayoría no encontraron resultados significativos en el cumplimiento de los objetivos trazados. Dado que los recursos que el Estado puede destinar a estas acciones son limitados, y que el país mantiene aún altos niveles de pobreza y desnutrición, es crucial determinar por qué los programas alimentarios no están logrando los resultados esperados.

El presente documento explora, mediante una revisión de los estudios sobre el tema, algunas hipótesis que tratan de explicar las características comunes a los programas alimentarios que pueden estar obstaculizando el cumplimiento de sus objetivos. Como veremos, no solo se trata de lo limitado de los recursos sino que hay superposición de áreas de intervención, problemas en la asignación de los

* La autora agradece la colaboración de Rodrigo Lovatón, asistente de investigación del Grupo de Análisis para el Desarrollo (GRADE).

recursos e ineficiencias en la ejecución; pero principalmente existen deficiencias en el propio diseño de los programas y carencia de mecanismos efectivos de información, monitoreo y evaluación, lo que reduce el desarrollo de una cultura de provisión de servicios por resultados y la vigilancia social de los programas.

A partir del trabajo exploratorio de las deficiencias de la política social en este campo, se examinan además las oportunidades y los riesgos de los actuales esfuerzos de reforma de los programas alimentarios y sociales en general; en particular, aquellos referidos a la puesta en marcha de un programa de transferencias condicionadas (Juntos) y a la transferencia de la responsabilidad de la gestión de estos programas a los municipios provinciales.

1. ¿CUÁNTO GASTAMOS EN PROGRAMAS ALIMENTARIOS?

El gasto social ha experimentado un incremento sustancial desde principios de la década de 1990 hasta la actualidad: de 3,9% del producto bruto interno (PBI) en 1990 a 9,1% en el 2004 (ver el cuadro 1), aunque este porcentaje se encuentra aún por debajo del promedio latinoamericano. Sin embargo, los niveles de pobreza se han mantenido estables y por encima de 50% de la población durante el mismo periodo. A ello se debe añadir que el gasto social presenta problemas de ineficiencia, insuficiente focalización y debilidad en el diseño y manejo de los programas sociales.

En el periodo comprendido entre el año 2000 y el 2004, el componente más importante del gasto social correspondió a las pensiones (34%), seguido de educación (32%) y salud (15%). A pesar de que en el gasto social la participación de los recursos correspondientes a los programas alimentarios total es pequeña (4% en promedio entre el año 2000 y el 2004), la proporción que estos representan en el conjunto de programas sociales es bastante significativa (alrededor de 55% en el mismo periodo). Además, cabe resaltar que, aunque hubo una ligera caída del gasto social total como porcentaje del PBI entre el 2000 y el 2004, el gasto destinado a los programas alimentarios se mantuvo casi constante en alrededor de 0,4% del PBI.

Los recursos destinados a programas de alimentación y nutrición han seguido una tendencia ligeramente creciente: de 593 millones de soles en 1997 a 830 millones de soles en el 2004 (ver el gráfico 1). En cuanto a la composición del presupuesto total destinado a programas alimentarios, de los 850 millones correspondientes al 2005 (ver el gráfico 2), los conceptos a los cuales se destinan más recursos son el Programa Vaso de Leche (347 millones de soles), el de Desayunos Escolares (200 millones de soles) y los de Complementación Alimentaria (98 millones de soles: 90% a Comedores Populares y lo demás a Hogares y Albergues, así como a Alimentos por Trabajo).

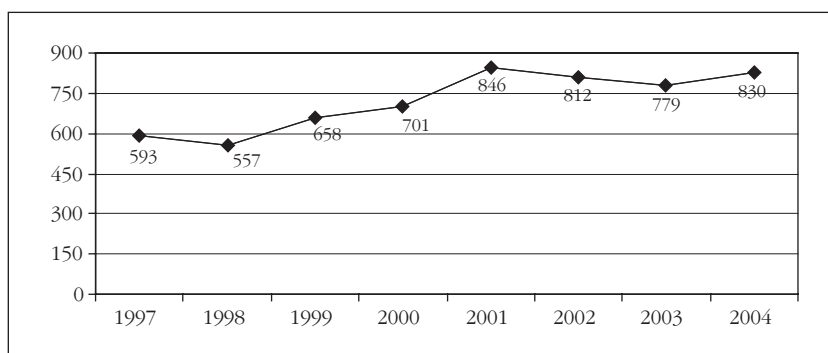
Cuadro 1
Evolución del gasto social, como porcentaje del PBI

	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004*
A. Educación	2,53	2,65	2,96	2,87	2,88	3,04	3,11	3,00
B. Salud	1,27	1,34	1,39	1,35	1,37	1,45	1,51	1,50
C. Protección social	3,41	3,37	3,89	3,92	4,02	4,10	3,82	3,90
C.1. Pensiones	2,52	2,63	2,93	3,16	3,25	3,35	3,17	3,10
C.2. Programas sociales	0,88	0,74	0,96	0,76	0,77	0,75	0,65	0,76
(i) Programas alimentarios	0,40	0,36	0,41	0,40	0,48	0,43	0,39	0,40
(ii) Apoyo al empleo	-	-	-	-	0,05	0,14	0,11	0,06
(iii) Fondos sociales	0,48	0,38	0,55	0,36	0,24	0,18	0,15	0,30
D. Otros gastos sociales	1,26	1,22	1,31	1,43	1,17	1,00	0,79	0,74
Total	8,46	8,58	9,56	9,58	9,43	9,60	9,23	9,14

* Presupuesto Institucional de Apertura (PIA).

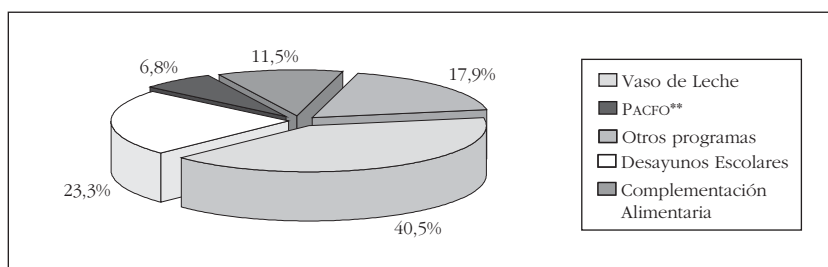
Fuente: Dirección Nacional de Presupuesto Público (MEF), tomado de Banco Mundial (2005b).

Gráfico 1
Gasto en programas alimentarios (millones de soles)



Fuente: Banco Mundial (2005).

Gráfico 2
Principales programas alimentarios, año 2005*
(% del presupuesto total dirigido a programas alimentarios)



* Presupuesto Institucional de Apertura (PIA).

** Programa de Complementación Alimentaria para Grupos de Mayor Riesgo.

Fuentes: Programa Nacional de Asistencia Alimentaria (PRONAA) y Ministerio de Economía y Finanzas.

2. EVOLUCIÓN DE LOS INDICADORES DE POBREZA Y DESNUTRICIÓN

Durante la década de 1990, el crecimiento económico promedio anual de 4% y el incremento del gasto público social influyeron en la disminución de la tasa de pobreza total y pobreza extrema, que cayeron entre 1991 y 1997 de 55,3% a 50,7% y de 24,2% a 14,7% respectivamente, de acuerdo con estimaciones basadas en las Encuestas Nacionales sobre Niveles de Vida (ENNIV). No obstante, estos logros fueron revertidos durante la recesión económica que atravesó el país entre 1998 y el 2002: la pobreza total llegó a 50% y la pobreza extrema a 18,7%, si observamos estimaciones basadas en información de la Encuesta Nacional de Hogares (ENAHO) de dicho periodo (Herrera 2003b). Más tarde, en el 2004, aunque las cifras no son directamente comparables, la pobreza y la pobreza extrema llegaron a 51,6% y 19,2% respectivamente.¹

Un aspecto que cabe resaltar es la importante brecha entre los niveles de pobreza de la población urbana y la población rural. Entre el 2001 y el 2003, alrededor de 75% de la población rural se encuentra en situación de pobreza y 45% en pobreza extrema, mientras que las zonas urbanas registran cifras de 42% de pobreza y 9% de pobreza extrema (ver el cuadro 2). Cabe agregar que durante el mismo periodo la desigualdad se incrementó, en la medida en que el coeficiente de Gini (calculado sobre el gasto) se mantuvo cercano a 0,34 en 1991 y 1994, pero llegó a 0,45 en el 2002 y a 0,42 en el 2003.²

Una medición alternativa de los niveles de pobreza es el déficit calórico, que representa el porcentaje de individuos miembros de hogares que han adquirido, sea a través de compra directa, autosuministro, autoconsumo, donaciones privadas o donaciones públicas, una cantidad inferior a los requerimientos calóricos individuales según sexo y edad. En la medida en que se trata de una opción para medir los niveles de pobreza, el comportamiento de este indicador muestra semejanzas con los resultados analizados previamente (ver el cuadro 3): en el periodo de crisis 1998-2002 se registra un aumento considerable del déficit

1 Resulta necesario hacer algunas precisiones respecto a las metodologías empleadas para el cálculo de la pobreza, que impiden contar con una serie comparable de datos para todo el periodo analizado (Herrera 2003a, 2003b y 2004, y Escobal y Valdivia 2004). La ENAHO sufrió cambios metodológicos importantes, entre los que destacan: a) un nuevo marco muestra para la selección de viviendas introducido en el 2001 (precenso de 1993); b) la aplicación continua de la encuesta desde el 2003 (antes aplicada en el cuarto trimestre de cada año); y c) modificaciones en el tamaño de muestra. Además, a partir del 2001 el Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI) introdujo cambios en la metodología para obtener los indicadores de pobreza. Esos cambios incluyeron, entre otros, la adopción de una nueva norma calórica y una sola población de referencia para la construcción de la línea de pobreza. Por otra parte, tampoco es posible comparar la información de la ENAHO con la proveniente de la ENNIV, en la medida en que la cobertura del gasto en esta es mayor que en la ENAHO y se utiliza una metodología distinta para la construcción de las líneas de pobreza.

2 Datos tomados de Escobal, Saavedra y Torero (1998), y de Herrera (2004).

Cuadro 2
Perú: evolución de la pobreza total y pobreza extrema*

	ENNIV				ENAHO							
	1991	1994	1997	2000	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Pobreza	55,3	53,4	50,7	54,1	42,7	42,4	47,5	48,4	49,8	50,0	52,2	51,6
Urbana	nd	nd	nd	nd	29,7	29,7	34,7	36,9	35,7	36,9	43,2	nd
Rural	nd	nd	nd	nd	66,3	65,9	71,8	70,0	75,9	74,3	76,0	nd
Pobreza extrema	24,2	19,0	14,7	14,8	18,2	17,4	18,4	15,0	19,5	18,7	21,9	19,2
Urbana	nd	nd	nd	nd	5,3	5,2	4,7	4,1	5,7	6	8,6	nd
Rural	nd	nd	nd	nd	41,5	40	44,4	35,6	45,2	42,4	45,7	nd

* Las cifras de pobreza de la ENAHO entre 1997 y 2002 corresponden a las reestimaciones elaboradas por Herrera (2003b) considerando el marco muestral de 1993. Los datos para los años 2003 (mayo-diciembre) y 2004 (enero-diciembre) son estimaciones del Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI) a partir de la muestra continua y considerando el nuevo marco muestral del precenso de 1999.

nd: no disponible.

Fuentes: ENNIV 1991, 1994, 1997 y 2000, ENAHO 1997-2004, tomado de Instituto Cuánto (2000), Ponce y Torres (2001), Herrera (2003b) e INEI (2005).

Cuadro 3
Incidencia de déficit calórico

	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Nacional	32,9	22,3	26,7	29,0	33,3	35,8	34,2
Áreas							
Rural	50,4	35,3	41,4	40,2	46,6	47,7	39,2
Urbana	23,5	15,3	18,9	23,0	26,2	29,4	31,4
Dominio geográfico							
Costa	21,7	14,8	18,1	21,4	21,9	28,2	28,8
Sierra	47,8	34,1	38,7	37,2	45,9	43,7	42,8
Selva	36,1	19,9	28,5	36,8	44,2	43,8	31,5

Fuentes: Herrera (2001, 2003b, 2004), sobre la base de ENAHO (1997-2003).

calórico (de 22,3% en 1998 a cerca de 35% en el 2002), aunque hay importantes diferencias según se trate de zonas urbanas o rurales y de una u otra región geográfica.

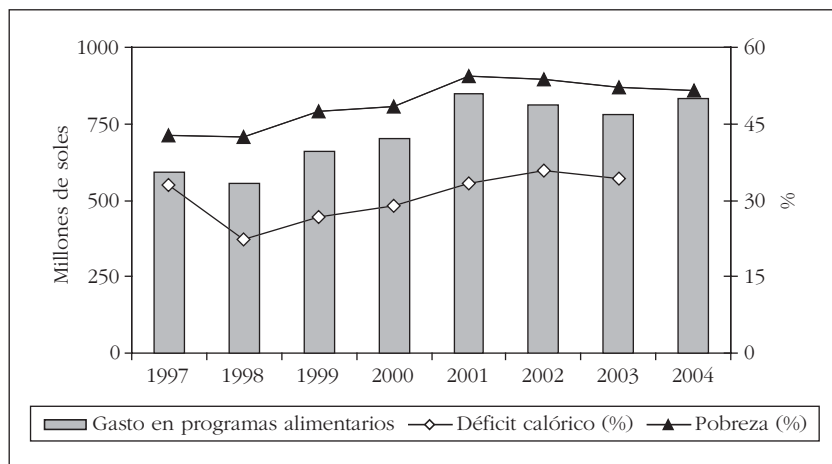
La pobreza es un elemento normalmente asociado a la desnutrición crónica (talla para la edad), debido a que se vincula con la posibilidad de acceder a una canasta alimentaria e incide sobre otros factores como el acceso a servicios de salud y saneamiento, considerados como determinantes clave de la desnutrición crónica. No obstante, es posible encontrar casos en los que no hay una relación tan clara entre el nivel nutricional y la tasa de pobreza. De hecho, de acuerdo con información de la ENNIV 2000, 65% de hogares pobres extremos no tienen niños afectados por desnutrición crónica, mientras que 13% de hogares no pobres

tienen niños con desnutrición crónica (Francke 2004a). Ello se explica porque factores como los malos hábitos de higiene, salud y alimentación también son fundamentales en la desnutrición.

El aumento del gasto social alimentario y nutricional ha estado acompañado de una reducción de la desnutrición crónica infantil de 33,2% en 1992 a 30% en 1996 y a 28,8% en el 2000. Sin embargo, el progreso ha sido desigual y lento. De acuerdo con la Encuesta Demográfica y de Salud Familiar (ENDES) del 2000, la desnutrición crónica infantil es de 15% en zonas urbanas y 40% en zonas rurales.

A manera de resumen, se puede decir que el importante gasto en programas alimentarios registrado durante los últimos años (ver el gráfico 3) no se ha visto correspondido con una mejora sistemática en indicadores como nivel de pobreza, déficit calórico o desnutrición. Cabe mencionar, sin embargo, que estos programas no están directamente orientados a luchar contra la pobreza, sino sobre todo a mejorar los niveles de vida de los pobres —mediante el apoyo alimentario y el aumento del gasto en el hogar como producto de la valorización de la transferencia—, en el caso de los programas de asistencia alimentaria, y a reducir la desnutrición crónica, en el caso de los nutricionales; estos últimos tienen, además, un objetivo de largo plazo asociado al alivio de las consecuencias de la pobreza. El apoyo de los programas nutricionales debe contribuir a alcanzar una adecuada inversión en capital humano (por ejemplo, mediante el nivel nutricional necesario para mejorar las capacidades cognitivas y lograr un mejor rendimiento en la escuela), y de este modo aumentar las posibilidades

Gráfico 3
Evolución de gasto en programas alimentarios, pobreza total y déficit calórico



Fuentes: Banco Mundial (2005), Herrera (2001, 2003b, 2004) e INEI (2005).

de escapar de la situación de pobreza en el futuro, gracias a los retornos esperados del capital humano. En este sentido, se debe resaltar que el análisis de los indicadores actuales de pobreza puede subestimar los efectos potenciales de estos programas, ya que dichos indicadores no reflejan las consecuencias de las intervenciones en el largo plazo. Por ello, en las siguientes secciones se analizan los efectos logrados por cada uno de estos programas.

3. ¿QUÉ PROGRAMAS ALIMENTARIOS Y NUTRICIONALES EXISTEN Y QUÉ EFECTOS LOGRAN?

La acción del Estado orientada a la lucha contra la pobreza se concreta en diversos programas y proyectos, muchos de ellos con más de un objetivo. Las principales intervenciones públicas orientadas a la reducción de la pobreza son: a) los fondos sociales para la inversión en infraestructura social y productiva, como en el caso de los proyectos financiados por el Fondo de Cooperación para el Desarrollo Social (FONCODES) o el Programa Nacional de Manejo de Cuencas Hidrográficas y Conservación de Suelos (PRONAMACHCS); b) la generación de empleo temporal, casos de A Trabajar Urbano y A Trabajar Rural; y c) aquellas cuyo propósito es ofrecer asistencia alimentaria o nutricional.

En el grupo de programas sociales alimentarios y nutricionales existen veintisiete programas que se ejecutan de manera descoordinada, y con objetivos a menudo yuxtapuestos que se pueden resumir en: reducción de la desnutrición, alivio de la pobreza y mejora de la calidad de vida de los grupos vulnerables. En términos de tamaño, los principales programas se pueden dividir también en tres grupos: los de asistencia alimentaria basados en organizaciones sociales de base (Vaso de Leche y Comedores Populares); los ligados a establecimientos educativos (Almuerzos Escolares y Desayunos Escolares); y los nutricionales, dirigidos a niños de menos de 6 años (Programa de Complementación Alimentaria para Grupos en Mayor Riesgo-PACFO, Programa de Alimentación y Nutrición de la Familia en Alto Riesgo-PANFAR y Programa Nacional Wawa Wasi). Hay, además, una serie de pequeños programas (individualmente no representan más de 1,5% del total) que atienden en su mayoría a grupos vulnerables más específicos (enfermos de tuberculosis, menores en estado de abandono y similares) o que funcionan en convenio con otros programas sociales (ver el cuadro 4).

Los programas alimentarios concentran alrededor de 4,5% del gasto social, pero tienen una gran importancia para la población sobre todo debido a su amplia cobertura. Según la ENAHO 2003, 20% de la población accedió a por lo menos alguno de estos programas, porcentaje que se eleva a 24% si consideramos los hogares de pobreza moderada y a 32% tomando en cuenta solo los pobres extremos (ver el cuadro 5). Sin embargo, alrededor de 30% de los pobres

Cuadro 4
Programas de alimentación y nutrición del gobierno peruano,
según institución ejecutora

Programa	Objetivo	Población objetivo	Presupuesto 2005 (millones de S/.)	Participación en programas alimentarios (%)	Institución
Vaso de Leche	Elevar el nivel nutricional de infantes, niños pequeños, mujeres embarazadas y madres lactantes. Mejorar la calidad de vida de los segmentos más pobres de la población.	Primera prioridad: niños de 6 años o menos, mujeres embarazadas y madres lactantes. Segunda prioridad: niños entre 7 y 13 años, adultos mayores y personas con tuberculosis.	346,6	40,5	Gobiernos locales
Wawa Wasi	Proveer un cuidado comprensivo a los niños pobres, para promover su salud, bienestar y desarrollo.	Niños pobres entre 6 y 36 meses.	48,5	5,7	MIMDES
Desayunos Escolares	Mejorar la nutrición de la población escolar en zonas con alta tasa de desnutrición infantil y extrema pobreza.	Niños en edad escolar.	199,9	23,3	
Almuerzos Escolares	Complementar la alimentación de la población escolar en zonas con alta tasa de desnutrición infantil y extrema pobreza.	Niños en edad escolar.	25,1	2,9	
Centros de Educación Inicial - Programa No Estandarizado de Educación Inicial (PRONOEI)	Mejorar el nivel nutricional de la población en edad preescolar y escolar, prioritariamente en zonas con alta tasa de desnutrición y extrema pobreza.	Niños en edad preescolar.	30,0	3,5	
Comedores Infantiles	Mejorar el estado nutricional de la población menor de 6 años.	Niños de menos de 6 años.	16,1	1,9	PRONAA
PAGFO	Prevenir la desnutrición en niños de 6 a 36 meses de edad en los departamentos de mayor pobreza del país.	Niños de 6 a 36 meses.	58,2	6,8	
PANFAR	Mejorar la nutrición de los niños menores de 36 meses y de sus madres en zonas de extrema pobreza.	Niños de 0 a 36 meses y madres gestantes.	9,4	1,1	
PANTBC	Brindar atención alimentaria a grupos especiales afectados por tuberculosis en zonas de extrema pobreza.	Población con tuberculosis.	7,3	0,9	
Emergencias	Brindar apoyo alimentario oportuno a las personas afectadas por desastres naturales, sismos y/o cualquier inclemencia natural.	Población afectada por desastres.	12,2	1,4	
Otros programas PRONAA			5,0	0,6	
Comedores Populares	Mejorar las condiciones de acceso a la alimentación de personas de bajos recursos que habitan en sectores urbanomarginales y rurales del país, brindando atención alimentaria a grupos vulnerables en alto riesgo nutricional mediante los comedores organizados por la comunidad.	Población en condición de pobreza y pobreza extrema.			
Alimentos por Trabajo	Promoción del trabajo comunitario no remunerado de los miembros de las familias rurales y periurbanas que participan en la ejecución de obras de beneficio comunal, mediante la entrega de alimentos como compensación por el aporte de mano de obra no calificada.	Familias rurales y periurbanas.	98,1	11,5	PRONAA y gobiernos locales
Hogares y Albergues	Proveer raciones alimentarias a niños abandonados que viven en hogares, albergues o centros de rehabilitación social de menores.	Niños y adolescentes en riesgo moral y de salud.			

Fuentes: PRONAA y MIMDES.

Cuadro 5
Cobertura de programas alimentarios
(% de la población que es beneficiario)

	Quintiles de pobreza					Nivel de pobreza			Total
	Más pobre	2	3	4	Más rico	Extrema	Moderada	No pobres	
Total	32,1	26,8	20,6	14,1	6,5	32,9	24,3	11,7	20,0
Vaso de Leche	17,0	14,7	12,4	8,5	4,2	17,3	13,9	7,2	11,4
Comedor Popular	2,9	3,5	2,5	2,2	1,0	2,6	3,3	1,8	2,4
Desayuno Escolar	8,8	5,6	3,4	2,3	0,8	9,5	4,4	1,8	4,2
Club de Madres	0,2	0,5	0,4	0,2	0,2	0,2	0,5	0,2	0,3
Almuerzo Escolar	1,9	1,6	1,2	0,5	0,2	2,1	1,4	0,4	1,1
Comedor Infantil	0,4	0,4	0,2	0,1	0,1	0,4	0,3	0,1	0,2
Otro	0,9	0,6	0,5	0,2	0,1	0,9	0,5	0,2	0,4
Rural	36,8	33,3	29,7	24,7	21,0	36,5	31,6	24,8	31,9
Vaso de Leche	18,3	17,0	16,0	13,5	11,9	18,4	16,1	13,8	16,5
Comedor Popular	2,7	2,7	2,3	3,3	3,9	2,5	2,8	3,3	2,8
Desayuno Escolar	11,8	8,6	6,6	5,2	2,8	11,4	7,6	4,8	8,5
Club de Madres	0,2	0,7	0,8	0,5	0,5	0,2	1,0	0,5	0,5
Almuerzo Escolar	2,3	2,9	2,6	1,5	0,9	2,4	2,9	1,5	2,3
Comedor Infantil	0,5	0,5	0,5	0,2	0,5	0,5	0,6	0,3	0,5
Otro	1,1	0,9	0,9	0,5	0,4	1,1	0,7	0,6	0,9
Urbano	24,4	21,5	16,1	10,9	4,7	23,7	20,3	8,6	13,6
Vaso de Leche	14,9	12,9	10,6	7,0	3,2	14,3	12,7	5,6	8,6
Comedor Popular	3,1	4,1	2,6	1,9	0,7	2,6	3,6	1,4	2,2
Desayuno Escolar	4,0	3,2	1,8	1,4	0,5	4,5	2,7	1,0	1,9
Club de Madres	0,3	0,2	0,2	0,1	0,1	0,3	0,2	0,1	0,2
Almuerzo Escolar	1,3	0,5	0,5	0,2	0,1	1,4	0,6	0,2	0,4
Comedor Infantil	0,2	0,2	0,1	0,0	0,0	0,3	0,2	0,0	0,1
Otro	0,5	0,3	0,2	0,1	0,1	0,4	0,4	0,1	0,2

Fuente: ENAHO (2003), tomado de Banco Mundial (2005).

extremos no acceden a ninguno de estos programas. Más aún, 75% de los niños que asisten a la escuela primaria del quintil más pobre no acceden al Programa Desayunos Escolares y 40% de los niños de entre 0 y 6 años del mismo quintil no acceden al Programa Vaso de Leche.

Desde hace algunos años, el Ministerio de la Mujer y de Desarrollo Social (MIMDES), órgano del Estado encargado de atender a las personas en situación de pobreza y exclusión, y de contribuir al desarrollo social y a la mejora de la calidad de vida de la población, concentra el manejo de la mayoría de los programas alimentarios y nutricionales. Una importante excepción es el Programa Vaso de Leche, desde su creación directamente ejecutado por los municipios.

A fines de la década pasada, los programas alimentarios se encontraban dispersos en varias instituciones del Estado. Por ello, en el 2002 el gobierno transfirió diversos programas de ayuda alimentaria al MIMDES, específicamente bajo el mandato del Programa Nacional de Asistencia Alimentaria (PRONAA). Estos son el Programa de Alimentación y Nutrición al Menor en Abandono y

Riesgo Nutricional (PRONARM), el PANFAR, el PACFO y el Programa de Desayunos Escolares, antes administrados por el Instituto Nacional de Salud. Lamentablemente, el proceso no estuvo acompañado del traspaso de capacidades técnicas a la institución receptora y además se vio interrumpido por el inicio del proceso de descentralización, por cambios de autoridades en el Ministerio, y por presiones políticas de representantes de beneficiarios y *lobbies* de los productores de alimentos para mantener el statu quo. Así, estos esfuerzos se limitaron a una “mudanza” de programas y no a una real integración de estos.³

Cabe resaltar que la institucionalidad de estos programas está cambiando sustancialmente, como consecuencia de la implementación del proceso de descentralización que implica la transferencia progresiva de responsabilidades de gestión a las instancias descentralizadas (iniciada en el 2003). Los avances del proceso en el campo de los programas alimentarios se refieren básicamente, hasta el 2005, a la transferencia a los gobiernos locales provinciales del presupuesto destinado a los programas de complementación alimentaria —Comedores Populares, Hogares y Albergues, y Alimentos por Trabajo—, lo que conlleva la transferencia de la responsabilidad de comprar y distribuir los alimentos. En líneas generales, esto ha supuesto una redefinición de funciones del gobierno central (específicamente, del MIMDES) y de los gobiernos locales para cumplir los objetivos de los programas transferidos. En los próximos años el proceso se debería expandir para incluir la transferencia de otros programas a la gestión local, como es el caso de los programas nutricionales administrados por el PRONAA.

En lo que sigue se ofrece una breve descripción de los principales programas, así como de los resultados hallados en evaluaciones y estudios previos sobre sus efectos.

3.1. Programa Vaso de Leche

Este programa se inició en 1989 como una iniciativa del alcalde de Lima de ese entonces para distribuir vasos de leche a los niños pobres de la capital del país. Desde entonces ha crecido enormemente, hasta alcanzar una amplia cobertura nacional y convertirse en el programa social alimentario más grande del Perú.

Actualmente se encuentra regido por la Ley 27470, del año 2001, que establece como sus objetivos elevar el nivel nutricional y mejorar la calidad de vida de los segmentos más pobres de la población. Asimismo, la ley señala que sus beneficiarios objetivo son los niños hasta los 6 años, las mujeres gestantes y

3 En el Programa Desayunos Escolares, por ejemplo, persisten cuatro tipos de raciones distintas que corresponden a los programas previamente existentes.

lactantes y, si existen recursos disponibles, los niños de 7 a 13 años, los adultos mayores y los enfermos de tuberculosis. La ley establece, además, que se deberá distribuir una ración diaria de 250 mililitros de leche o algún alimento equivalente preparado. Sin embargo, en la mayor parte de los casos las raciones no se entregan diariamente sino semanal o mensualmente; se distribuye una variedad de productos (lácteos y otros); en más de 50% de los casos el alimento no se distribuye preparado; y los beneficiarios no son necesariamente parte del grupo objetivo (Alcázar y otros 2003).

El Vaso de Leche es el único programa en el cual los gobiernos locales son responsables de su operación en sus respectivos ámbitos, de manera autónoma, aunque sujetos a regulaciones específicas. Las principales restricciones son: a) la obligación de destinar el total de los recursos transferidos por el gobierno central a la compra de alimentos; y b) conformar un comité administrativo que decide, entre otros aspectos, qué alimentos comprar. Este comité debe estar integrado por el alcalde, un empleado municipal, un representante del Ministerio de Salud, tres representantes de los beneficiarios y un representante de la asociación agrícola o campesina local.

Otro aspecto importante de este programa es que su operación descansa en gran medida en las madres beneficiarias organizadas en clubes o comités, quienes se encargan de recoger el producto, prepararlo y distribuirlo. Estas organizaciones, como veremos en secciones siguientes, han tenido un importante papel en el programa y en la formación del capital social del país.

Excepto por acciones de supervisión *ex post* de la Contraloría de la República, relacionadas únicamente con la ejecución de los recursos asignados, no existe sistema ni autoridad que regule este programa en términos del cumplimiento de sus metas o de su operación en general. Se ejecuta, además, en un contexto de autonomía y heterogeneidad municipal, de un papel preponderante y variado de organizaciones sociales de base, y de presión por parte de los proveedores de productos.

A pesar de todo ello, y de ser el Vaso de Leche el programa más antiguo y amplio en términos de recursos y beneficiarios, no ha sido objeto de muchos estudios y menos aún de estudios de monitoreo o de evaluación de impacto. Durante los últimos años algunos estudios (Alcázar, López-Calix y Wachtenheim 2003, Gajate e Inurritegui 2001, Stifel y Alderman 2003, 2002 y 2004b) encontraron importantes deficiencias, en particular que no cumple con sus objetivos, que enfrenta serios problemas de focalización y que un porcentaje muy significativo de los recursos que le son asignados se pierden en el camino y no llegan a los beneficiarios objetivo, debido a ineficiencias, falta de información y corrupción en distintos niveles. Estos resultados suscitaron mucho interés y motivaron más de un proyecto de ley para modificar aspectos del programa, pero la fuerte oposición de grupos afectados impidió que los cambios se concretaran.

En cuanto a los efectos del programa, Gajate e Inurritegui (2001) estimaron su impacto nutricional utilizando datos de la ENNIV 2000, complementada con información distrital de los censos disponibles y los mapas de pobreza del FONCODES, y utilizando la metodología Propensity Score Matching. El estudio se concentró en la evaluación del impacto del programa en la nutrición de niños de hasta 5 años, usando como variable *proxy* la talla para la edad, y como variables de control características del niño, la madre y el jefe del hogar, el hogar, el distrito y geográficas. Los modelos alternativos utilizados hallaron un efecto negativo del programa. De acuerdo con las autoras, tal efecto se podría deber a la existencia de variables omitidas (nivel de nutrición de la madre u orden de nacimiento del niño) o a un sesgo de selección (características de quienes participan en el programa).

Stifel y Alderman (2003) buscaron medir el impacto nutricional del programa utilizando información de ENAHO, ENNIV, ENDES y las encuestas de monitoreo y seguimiento del gasto aplicadas por el Instituto Apoyo (encuestas de seguimiento del gasto público, PETS por sus siglas en inglés). Su modelo evalúa el impacto del programa en los niveles de nutrición, calculado sobre la base de la talla para la edad, controlando también las características del niño, del hogar y de los padres, y el acceso a los servicios públicos. A diferencia del estudio anterior, que se basa en la participación en el programa, el efecto se mide en el gasto per cápita del programa a nivel distrital. Los resultados muestran que el efecto en la nutrición de los niños implicados no es significativo.

Los estudios reseñados confirman resultados bastante predecibles, asociados a las características nutricionales de los productos distribuidos y, sobre todo, a las cantidades incluidas en las raciones entregadas a los beneficiarios del programa, factores que hacen pensar a los especialistas que no es esperable un efecto nutricional como resultado de esta intervención. Más aún: independientemente del diseño nutricional adecuado o no del programa, la “fuga” de recursos en la cadena de distribución y el hecho de que el beneficiario no reciba la totalidad de los alimentos que le son asignados⁴ influyen sobre los resultados esperados, y es una característica que se podría reproducir en otros programas alimentarios.

3.2. Programa Comedores Populares

Al igual que el Vaso de Leche, el Programa Comedores Populares surgió como respuesta política a un problema social. Su objetivo es elevar el nivel nutricional de los grupos más vulnerables y brindar seguridad alimentaria a la población

4 Como se discutirá con mayor detalle en la sección IV de este mismo texto.

en extrema pobreza. Se basa en grupos de entre veinte y cuarenta madres que se organizan para comprar, preparar y distribuir menús de alimentos. Estos comedores venden las raciones alimenticias a precios subsidiados debido al apoyo que reciben del gobierno (un paquete de alimentos), y a su organización y trabajo.

En el Perú hay alrededor de 15.000 comedores populares, de los cuales cerca de 5.000 en Lima, según datos del 2005). Un estudio de Blondet y Trivelli (2004), basado en una encuesta aplicada en 670 comedores de la capital del país, encuentra que producen en promedio 102 raciones diarias, de las cuales 61% van a las socias que pagan por sus raciones, 18% se venden a gente que no forma parte de comedor (del barrio o “gente de paso”), 14% se destinan a las socias que cocinan y 9% a “casos sociales” (personas que no están en capacidad de pagar, seleccionadas por las socias). Las socias pagan en promedio un sol por ración, frente a 1,5 soles que pagan los no socios.

El paquete de alimentos que generalmente distribuye el PRONAA consiste en arroz, alguna menestra, aceite y algún cereal. Cabe mencionar que los alimentos que entrega este organismo a los comedores cubren entre 25% y 30% de lo que estos usan para preparar las raciones que venden y distribuyen.

Existe un subgrupo de comedores de Lima que reciben, además del apoyo alimentario, un subsidio monetario equivalente a 0,25 soles por ración servida en el comedor. Esta diferenciación tuvo su origen durante el periodo del primer gobierno aprista, que en 1988 decretó tal subsidio para 600 comedores de Lima. El grupo fue ampliado durante la década de 1990, sin justificación técnica alguna, y actualmente los comedores beneficiados con este plus son alrededor de 1.800 (de los cerca de 5.000 que hay Lima, como ya se mencionó).

La focalización de este programa adolece de serios problemas, como veremos más adelante, principalmente debido a la fuerte politización de las administraciones centrales y de las organizaciones de base receptoras de los beneficios. Al respecto, Portocarrero y Romero (2000: 71) afirman que

[...] el PRONAA, desde su constitución, fue siempre una organización con una autonomía muy limitada y orientada a mejorar la imagen pública del gobierno. En efecto, nuestros entrevistados reportan la continua tensión institucional entre lo que ellos consideraban su mandato original y las presiones y exigencias para repartir alimentos entre aquellos sectores que pudieran ofrecer una base social de apoyo político al gobierno. De ahí que los clubes de madres, comedores populares y los agricultores locales a los que se compraba alimentos fueran percibidos no tanto como beneficiarios, sino como una clientela política cuyas demandas debían ser satisfechas.

Durante los años 2002 y 2003 se realizaron esfuerzos por implementar mecanismos más transparentes de asignación geográfica de recursos, mediante la

aplicación de un índice. Dichos mecanismos pusieron en evidencia que algunos distritos no pobres también tienen comedores populares (por ejemplo, siete en San Borja y uno en San Isidro). Sin embargo, los esfuerzos de implementación enfrentaron una gran resistencia de los distritos afectados.⁵

Por otro lado, es importante mencionar que —aunque no está entre sus objetivos— el programa ha cumplido un importante papel de formación de capital social. Al respecto, Blondet y Trivelli (2004) señalan que los comedores populares funcionan como una importante red de producción de comidas balanceadas a muy bajo costo, lo que permite que mientras unas socias cocinan colectivamente otras vayan a trabajar sabiendo que sus niños recibirán un plato de comida.⁶

3.3. Programa Desayunos Escolares⁷

Este programa tiene objetivos que van más allá de elevar los niveles nutricionales de su población objetivo. Usado en muchos países en desarrollo, está dirigido a mejorar el aprendizaje de los niños escolares mediante el apoyo nutricional (en particular reduciendo la anemia), así como a incentivar la asistencia escolar. También se considera que el programa reduce el hambre de corto plazo y con ello puede aumentar la atención de los niños durante la clase.

En el Perú, el programa distribuye a los niños que asisten a las escuelas públicas una ración de alimentos, consistente generalmente en una galleta fortificada y un producto lácteo (hay algunas variaciones). Si bien el contenido de cada ración es alto en términos nutricionales, hay problemas de aceptación por parte de los beneficiarios.

Pollit, Jacoby y Cueto (1996) realizaron una evaluación experimental con el objetivo de determinar si la contribución alimentaria del programa tenía algún efecto en el proceso educativo de los niños beneficiados, en términos de asistencia escolar y capacidad cognoscitiva. El estudio contó con una línea de base en una muestra de escuelas rurales de Huaraz: cinco como grupo de tratamiento y cinco como grupo de control. Los resultados mostraron un efecto significativo en la ingesta dietética de los niños (consumo de energía, proteínas y hierro). Se encontró también un efecto significativo en la asistencia de los niños a la escuela, aunque no se halló que el programa lograra un impacto significativo en su capacidad cognoscitiva, medida con pruebas de comprensión de lectura,

5 Ver más al respecto en la sección 4 de este mismo texto.

6 Ver más al respecto en la sección sobre participación social de este mismo texto.

7 Además de los reseñados, existe el Programa Almuerzos Escolares, más reducido y con características similares, que se ha estudiado menos todavía.

de vocabulario y matemáticas. Resultados similares halló varios años después una evaluación cuasi experimental del programa en Apurímac y Cusco (Cueto y Chinen 2001). Este estudio encontró efectos positivos en asistencia diaria, tasa de deserción, memoria a corto plazo y hemoglobina; por el contrario, no los halló en otros indicadores nutricionales como talla para la edad, ni en las pruebas de rendimiento escolar. Otro resultado importante es que el programa reducía el tiempo que alumnos y profesores pasaban juntos en el aula.

Ravina y Paulini (2002), en un estudio que analiza el costo efectividad de los Programas Desayunos Escolares (en ese entonces del PRONAA y FONCODES), encontraron que la probabilidad de asistencia a la escuela aumentaba entre 1% y 2% en las escuelas donde se aplicaban estos programas.

3.4. Programas nutricionales infantiles

Los programas nutricionales infantiles son más pequeños que los antes descritos. Se caracterizan por estar orientados, en mayor o menor medida, a enfrentar la desnutrición infantil (su población objetivo son niños de hasta 3 años y mujeres gestantes y lactantes). En este grupo se encuentran el Programa de Complementación Alimentaria para Grupos en Mayor Riesgo (PACFO), el Programa de Alimentación y Nutrición de Familias en Alto Riesgo (PANFAR), el Programa Comedores Infantiles y el Programa Wawa Wasi, aunque este último tiene objetivos más amplios que los nutricionales. El PACFO y el PANFAR cumplen un objetivo nutricional, pero tienen importantes deficiencias de implementación y diseño.

El Programa de Complementación Alimentaria para Grupos en Mayor Riesgo (PACFO) existe desde 1994 y tiene como objetivo mejorar el estado nutricional de los niños de 0 a 3 años de los departamentos más pobres del país, principalmente mediante la entrega de raciones de una papilla en polvo de alto contenido nutricional,⁸ además de acciones para facilitar el acceso a los servicios de salud y orientación sobre prácticas de higiene, vigilancia nutricional y educación nutricional.

Este programa fue evaluado por el Instituto Cuánto y Maximize en el año 2002. El estudio, basado en el seguimiento de las tendencias del nivel nutricional de beneficiarios y no beneficiarios con información de ENDES 1996 y 2000, así como de la encuesta del propio estudio,⁹ encontró que los resultados nutricio-

8 La ración provee 30% de la energía, las grasas y las proteínas requeridas diariamente por los niños de 6 a 36 meses, 60% de las vitaminas y los minerales, y 100% del hierro y las vitaminas A y C.

9 Cabe mencionar que el estudio enfrentó dificultades metodológicas para establecer un grupo de control adecuado. Se utilizó como control el departamento de Áncash, donde el programa

nales de los beneficiarios eran mejores que los de los no beneficiarios, aunque halló también evidencia de altos niveles de desnutrición entre los beneficiarios del programa, posiblemente debido a la dilución del complemento alimenticio al interior de las familias y a la existencia de barreras culturales.

El Programa de Alimentación y Nutrición de Familias en Alto Riesgo (PANFAR) se inició en 1988 como un convenio entre la organización no gubernamental Prisma y el Ministerio de Salud (MINSa). En el 2000 pasó a ser directamente ejecutado por el Instituto Nacional de Salud, del MINSa, hasta el 2002, cuando pasó al PRONAA, del MIMDES. Consiste en distribuir mensualmente alimentos no preparados a determinadas familias, durante un periodo de seis meses. Otorga, además, servicios de salud para el niño y la madre (controles de peso y talla), así como charlas de capacitación mensuales sobre nutrición, diarrea y enfermedades respiratorias. Su población objetivo son las familias con niños de menos de 3 años en alto riesgo de desnutrición o muerte. Sin embargo, el PANFAR entrega una canasta alimentaria general, lo que conlleva la dilución de los productos entre todos los miembros del hogar, con lo cual disminuye el potencial efecto del programa en la reducción de la desnutrición infantil.

En el año 2002, un estudio sobre el funcionamiento de este programa y de las características socioeconómicas y de salud de sus beneficiarios (Prisma 2002)¹⁰ encontró una serie de deficiencias. Por ejemplo, que solo 25% de los niños habían recibido todas las raciones que les correspondían, y únicamente 45% de las familias habían recibido las charlas y los controles de salud correspondientes. En cuanto al impacto nutricional, los resultados indicaron que los niños experimentaban una mejora pero solo en el corto plazo.

3.5. Los efectos de la participación social

Detrás de los comedores populares y, en menor medida, de los comités del Vaso de Leche, hay sin duda una importante organización de mujeres que cumplen una función relevante para sus familias y comunidades. Según Blondet y Trivelli (2004), el trabajo de las socias de los comedores organizándose para comprar y cocinar juntas en un sistema de turnos, o incluso para recoger los alimentos que el gobierno les otorga —logrando así abaratar costos y tener más tiempo para

tenía seis meses de implementación, y como grupo de tratamiento los departamentos de Apurímac y Ayacucho, donde el programa tenía tres años de ejecución.

10 Aunque el estudio intentó evaluar los efectos del programa en el estado nutricional de los niños, se basó solo en una encuesta aplicada a 708 niños beneficiarios del programa (y a los establecimientos respectivos), por lo que no contó con elementos de comparación en el tiempo o grupo de control.

trabajar o dedicarse a sus familias— genera un importante canal de aprendizaje ciudadano e integración social y, por lo tanto, de formación de capital social. Sin embargo, de acuerdo con las mismas autoras, durante la década de 1990 se produjo una desorganización y cierto debilitamiento de este capital social, lo que favoreció el desarrollo de prácticas clientelares y manejables por el Estado.

En el caso del Vaso de Leche, la participación social ha permitido organizar una enorme red nacional y que el programa llegue a más de 5.200.000 beneficiarios en todos los departamentos, provincias y distritos del país. Esta red permite una cobertura extraordinaria, además de fortalecer el capital social —ya que las asociaciones de madres beneficiarias suelen servir como base para elevar la voz de sus comunidades respecto a otros asuntos—. Debido a su enorme cobertura y a lo limitado de los recursos para su administración,¹¹ el programa depende en gran medida de los comités de madres. Sin embargo, con mucha frecuencia estos comités no cuentan con los recursos, la capacitación, la supervisión y la información necesarios para tomar decisiones y llevar a cabo las acciones más adecuadas para cumplir los objetivos del programa (Alcázar, López-Calix y Wachtenheim 2003).

Las posibilidades y limitaciones de la participación social en los programas sociales son analizadas por Tanaka (2001), quien concluye que es necesario tomar en cuenta las diferencias de los contextos en que esta participación se produce. Tomando como referencia los núcleos ejecutores del FONCODES de dos comunidades de Ayacucho, cuatro del Cusco y dos de San Martín, así como organizaciones de apoyo alimentario de comedores populares y comités del Vaso de Leche del distrito de San Juan de Lurigancho, en Lima, Tanaka distingue tres grandes contextos en los que ocurre la participación, todos de diversa complejidad: rurales remotas, rurales más integradas al mercado, y ciudades y comunidades urbanas. En las organizaciones de apoyo alimentario del distrito de San Juan de Lurigancho, Tanaka encuentra una proliferación de actores de líneas también diversas. En este contexto, los beneficios de la participación en las políticas sociales dependen de la adecuada coordinación entre los líderes, en formatos pluralistas que eviten la pretensión del monopolio de la representación y que traten de que la participación no devenga en grupos de interés particulares enfrentados al interés general.

Otras investigaciones encuentran también que las organizaciones sociales de base sobre las que descansan fuertemente algunos programas alimentarios se han convertido en buena medida en grupos de interés, es decir, en grupos que responden a intereses particulares (Beltrán y otros 2001). Al analizar el compor-

11 Cabe recordar que los recursos asignados por el gobierno central deben ser totalmente destinados a la compra de alimentos.

tamiento de estas organizaciones, encuentran que las decisiones se concentran en la o las dirigentes, mientras que el resto de las socias tienen un papel fiscalizador limitado, y por ello se encuentra poca renovación de dirigentes (Tanaka y Trivelli 2002). Esto se explica porque las capacidades son muy escasas y están concentradas en unas pocas personas.

4. ¿POR QUÉ NO FUNCIONAN LOS PROGRAMAS ALIMENTARIOS Y NUTRICIONALES?

Como se desprende de lo anterior, los programas alimentarios y nutricionales no logran los efectos esperados. Cabe entonces preguntarse: ¿se gasta poco en estos programas?, ¿se asignan recursos a las áreas u hogares equivocados?, ¿hay ineficiencia en la ejecución de los programas, que determinan que se desperdicien recursos? ¿O simplemente los programas están mal diseñados?

Las principales hipótesis identificadas por la literatura, que explicarían los escasos logros de los programas, son las siguientes: a) lo que se asigna a los beneficiarios es muy poco y de bajo contenido nutricional; b) los programas tienen problemas de diseño: confusión de objetivos, débil vinculación con salud y educación, falta de capacitación de beneficiarios, discrecionalidad en el ingreso de beneficiarios y falta de mecanismos de salida; c) existencia de múltiples programas con objetivos y poblaciones objetivo superpuestos; d) mala distribución del gasto, que no llega como debiera a las áreas o beneficiarios más necesitados; e) ineficiencia en el manejo de los programas, principalmente fugas en la transferencia de recursos e ineficiencias asociadas a las compras de alimentos; y f) falta de un adecuado sistema de monitoreo y evaluación, lo que hace que no se genere la información necesaria para conocer los resultados y permitir una adecuada vigilancia social. A continuación, un desarrollo de las hipótesis mencionadas.

4.1. El apoyo alimentario por beneficiario es muy reducido

Debido a lo limitado del gasto y a que son muchos los pobres que se requiere atender, el apoyo alimentario que reciben los beneficiarios de los programas alimentarios, escolares y nutricionales es poco significativo. De acuerdo con estimaciones recientes del Banco Mundial (2005b), el valor unitario promedio de este apoyo representa menos de 2% del consumo total de los hogares beneficiarios (ver el cuadro 6). Si bien la incidencia relativa de los programas es mayor en los grupos más pobres, no alcanza el 4% en el caso de los pobres extremos.

Los pocos recursos destinados a estos programas —el Vaso de Leche, es decir, el más grande, tan solo transfiere en promedio alrededor de 6 soles al

Cuadro 6
Incidencia relativa de los programas alimentarios
*(equivalente monetario de la transferencia como %
 del consumo total del hogar)**

Programas	Total	Nivel de pobreza		
		Pobres extremos	Pobres no extremos	No pobres
Vaso de Leche	2,0	4,0	1,8	1,3
Comedores Populares	2,2	4,3	2,5	1,4
Desayunos Escolares	1,7	3,2	1,5	0,8
Almuerzos Escolares	0,9	1,7	0,8	0,4
Total	1,8	3,5	1,7	1,1

* Solo considera los hogares que recibieron transferencia de alimentos.

Fuente: ENAHO 2003, IV trimestre, Instituto Nacional de Estadística e Informática, tomado de Banco Mundial 2005b.

mes por beneficiario—¹² se dirigen a un amplio porcentaje de la población, por lo que no logran impacto en la reducción de la pobreza ni de la desigualdad. Estimaciones del Banco Mundial (2005) encuentran que si se eliminaran todos los programas alimentarios, el porcentaje de pobres solo aumentaría en menos de 1% (de 54,7% a 55,2%). Incluso considerando lo que ocurriría a los actuales beneficiarios de los programas, el porcentaje de pobreza solo se incrementaría de 74,5% a 75,6%; y el de pobreza extrema de 35,7% a 37,5%.

Debido a lo insuficiente del apoyo alimentario, entre otras razones, el efecto nutricional de varios programas es a menudo no significativo. Es el caso del Vaso de Leche, pues los alimentos distribuidos por este programa solo proporcionan a sus beneficiarios entre 12% y 15% de los requerimientos mínimos calóricos, y entre 8% y 10% de los requerimientos de proteínas (Vásquez 2002). Por otro lado, evaluaciones realizadas a los programas nutricionales, aunque con algunas limitaciones metodológicas, encuentran algún efecto nutricional (Yamada y Pérez 2005).

4.2. Problemas de diseño y confusión de objetivos

Para analizar el funcionamiento y efecto de los programas es necesario identificar claramente sus objetivos. Sin embargo, la mayor parte de los programas

12 Dato correspondiente al año 2003.

alimentarios carecen de un diseño técnico inicial, pues surgieron como respuestas temporales a problemas específicos y luego han evolucionado para dar respuesta a otros problemas. Es el caso, por ejemplo, de los programas Vaso de Leche y Comedores Populares, que nacieron como respuestas políticas a problemas sociales y sin un diseño técnico.

En general, el diseño y la operación de estos programas adolecen de confusión de objetivos. En primer lugar, existe confusión *entre el objetivo nutricional y el de lucha contra la pobreza*. Si bien ambos problemas están correlacionados, hay un porcentaje significativo de niños pobres que no están desnutridos (dos de cada tres niños en pobreza extrema no son desnutridos) (Francke 2004a). Además, la desnutrición tiene características particulares que requieren una atención especializada e integral que incluye, además de apoyo alimentario de alto contenido nutricional, acceso a servicios de salud, capacitación a la madre sobre hábitos de higiene y alimentación, y acceso a servicios de agua y saneamiento, entre otros.

Todos los programas alimentarios analizados especifican objetivos nutricionales; a pesar de ello, no incorporan, en su mayoría, elementos suficientes para enfrentar el problema nutricional. Es el caso, claramente, de los programas Vaso de Leche y Comedores Populares, que no contienen elementos para combatir la desnutrición sino que se trata de programas de alivio a la pobreza. Las preguntas entonces deben ser: ¿están estos programas adecuadamente diseñados para enfrentar la pobreza?, ¿han logrado incidir en el nivel de pobreza de sus beneficiarios? Por su naturaleza asistencialista, pueden brindar alivio temporal a los pobres; sin embargo, no incorporan elementos que los ayuden a salir de la pobreza. Los programas nutricionales PACFO y PANFAR tienen, en cambio, una orientación más claramente nutricional, aunque en la práctica se concentran en repartir alimentos. Los componentes de atención a la salud y capacitación a las madres, claves para lograr objetivos nutricionales, son descuidados.

En segundo lugar, los programas alimentarios confunden *el objetivo nutricional con el de seguridad alimentaria*, concepto que incluye asegurar que el hogar tenga acceso a los alimentos necesarios (Francke 2004a).¹³ Más aún: los programas incorporan como objetivo el apoyo a la producción agropecuaria local, propósito que puede incluso enfrentarse al nutricional.¹⁴ Este objetivo, además, convierte en grupos de interés a los productores locales. Es el caso del Vaso de Leche y de la mayor parte de los programas del PRONAA, que incluyen entre sus normas la obligatoriedad de comprar productos locales. Esto puede

13 El acceso a alimentos en una economía de mercado está fundamentalmente limitado por la falta de ingresos.

14 El desarrollo agropecuario tiende a obtener productos que carecen del contenido nutricional requerido y no representan la opción más costoeficiente.

convertirse en un problema mayor en el actual contexto de descentralización de los programas sociales, debido a los problemas que enfrentan los municipios provinciales para realizar compras locales que satisfagan las demandas de los comedores populares de su jurisdicción. Los riesgos serán aún mayores cuando se transfieran los programas nutricionales infantiles, que dependen de una ración alimentaria especializada que requiere un volumen considerable de compras y un alto nivel técnico para incluir micronutrientes e insumos específicos, requisitos que difícilmente puede cubrir la producción local distrital o provincial.

4.3. Multiplicidad de programas y problemas de superposición

Como se mostró en el cuadro 5, hay una proliferación de programas cuyos objetivos y beneficiarios se superponen. La descoordinación, a su vez, duplica los esfuerzos, y esto se traduce en ineficiencia del Estado, que desarrolla por separado labores que podrían realizarse conjuntamente, a menos costo y sin burocracia innecesaria que eleva los gastos de administración y dificulta el monitoreo y la efectividad de los programas.

En la actualidad existen cuatro programas que atienden a la misma población infantil de menos de 3 años, dos que apoyan a la misma población escolar, tres que atienden a mujeres gestantes y en estado de lactancia, y el Programa Vaso de Leche, que atiende a todos los grupos anteriores. Además, existen otros programas para mejorar el nivel nutricional de las familias en riesgo físico, que atienden a la población de extrema pobreza en general. Al mismo tiempo, en el 2002 la asignación distrital hizo que 29 distritos no fueran atendidos por ningún programa y 467 distritos solo accedieron a uno o dos programas, mientras que 608 distritos resultaron atendidos por cinco o más programas.

La superposición de programas llama particularmente la atención en el caso de los programas nutricionales, bastante similares y orientados casi exactamente al mismo grupo objetivo (PACFO y PANFAR, y en menor medida Wawa Wasi y Comedores Infantiles), y la coexistencia de los programas de desayunos y almuerzos escolares. Cabe mencionar que la yuxtaposición efectiva —beneficiarios que reciben atención de más de un programa— no es tan significativa, debido sobre todo a la limitada cobertura de la mayoría de los programas, y en algunos casos a la “coordinación” entre los ejecutores para no intervenir en las mismas áreas específicas (PACFO y PANFAR, y programas Desayunos Escolares y Almuerzos Escolares).

Sin embargo, existe efectivamente una yuxtaposición en cuanto a las personas que se benefician de más de un programa, que en algunos casos resulta

considerable. A nivel de pares de programas (ver el cuadro 7),¹⁵ se tiene que, por ejemplo, 14% de los beneficiarios de Desayunos Escolares se favorecen también con el Vaso de Leche. Otros niveles importantes de duplicación se dan entre este último y el Programa Comedores Populares (30% de los beneficiarios de comedores reciben el vaso de leche) y entre Vaso de Leche y Comedores Infantiles (48% de los beneficiarios del segundo reciben el primero).

Cuadro 7
Duplicación de beneficiarios entre programas alimentarios

Programa 1	Programa 2	Beneficiarios Prog.1	Beneficiarios Prog.2	Cruces de beneficiarios	% de duplicación*
Vaso de Leche	Desayunos Escolares	2.959.959	1.517.514	205.780	14%
Vaso de Leche	Comedores Populares	2.959.959	586.763	177.332	30%
Vaso de Leche	Almuerzos Escolares	2.959.959	287.756	46.354	16%
Desayunos Escolares	Almuerzos Escolares	1.517.514	287.756	35.431	12%
Vaso de Leche	Comedores Infantiles	2.959.959	61.853	29.519	48%
Desayunos Escolares	Comedores Populares	1.517.514	586.763	28.060	5%
Comedores Populares	Alimentos Escolares	586.763	287.756	10.353	4%
Vaso de Leche	Wawa Wasi	2.959.959	21.272	7.311	34%
Desayunos Escolares	Comedores Infantiles	1.517.514	61.853	6.564	11%
Vaso de Leche	PACFO	2.599.595	14.010	5.443	39%
Vaso de Leche	PANFAR	2.959.959	12.533	5.410	43%
Wawa Wasi	PACFO	21.272	14.010	694	5%

* Porcentaje de beneficiarios del Programa 2 que se benefician también del Programa 1.

Fuente: ENAHO 2001-IV. Elaboración propia.

4.4. Los recursos no se asignan a donde ni a quienes se debe

Los programas alimentarios utilizan sobre todo un criterio de focalización geográfica en combinación con varios métodos para la focalización individual, en su mayoría de demanda. Es allí, en la focalización individual, donde se encuentran los principales problemas, por falta de mecanismos e incentivos adecuados para identificar los hogares más pobres.

La focalización es uno de los aspectos más estudiados por los investigadores de los programas alimentarios. La mayoría de los estudios coinciden en que hay espacios para mejorar los criterios de focalización, aunque se observan importantes diferencias en cuanto a la importancia y la fuente principal de este problema.

15 La identificación de duplicidad de programas se realizó a nivel de individuos. Las cifras mostradas en el cuadro corresponden al porcentaje de beneficiarios del "Programa 2" que también lo son del "Programa 1".

Algunos autores —como Vásquez (2002, 2004b y 2005)— consideran que el problema fundamental de los programas alimentarios reside en la composición de los beneficiarios y en la regresividad que caracteriza al gasto social dirigido a la alimentación. Vásquez indica que el gasto per cápita destinado a los programas del PRONAA no considera las necesidades de las poblaciones a las que se dirige. El 28% del gasto del PRONAA se destina a departamentos con una tasa de desnutrición infantil de menos de 20%, mientras que solo 27% de los recursos se destina a los departamentos con tasas de desnutrición de más de 40%.

Utilizando información de la ENAHO 2002, Vásquez (2004b) estima las tasas de filtración de los principales programas alimentarios: 26% en el Vaso de Leche, 36% en Comedores Populares, 46% en Desayunos Escolares y 47% en Almuerzos Escolares. Sobre la base de estas tasas, para el año 2003 estima el costo de la filtración o ineficacia de estos programas en 240 millones de soles (de los cuales 173,5 corresponden al Vaso de Leche). Estos resultados llevan a Vásquez a subrayar la necesidad de focalizar los recursos de los programas alimentarios en la población pobre extrema y en niños de hasta 6 años de edad.

Un estudio del Banco Mundial (2005b) señala que la distribución de los recursos de los programas alimentarios es moderadamente progresiva, por cuanto transfiere más a los pobres que si se usara una distribución aleatoria o universal. Sin embargo, la focalización ya no resulta tan adecuada si se considera cuánto se transfiere a los pobres extremos o cuánto llega a los no pobres. El programa que mejor focaliza en este sentido es Desayunos Escolares, que asigna más de 50% de sus recursos a los niños del quintil más pobre, seguido del Vaso de Leche. Comedores Populares es el programa que peor focaliza, al punto que lo haría mejor con una distribución aleatoria. No obstante, el estudio del Banco Mundial considera que el problema es más *cuánto* se distribuye a cada beneficiario que *cómo* se focalizan los recursos.

De manera similar, Chacaltana (2001) plantea que, a pesar de que los programas sociales han estado razonablemente bien focalizados en las zonas más pobres del país (aunque el estudio reconoce que los del PRONAA gastan más en distritos con menos porcentaje de pobres y mayor número de pobres: distritos urbanos), no han logrado resultados significativos. Por lo tanto, el problema no es cómo llegar a los pobres sino más bien qué ocurre cuando se los encuentra. Chacaltana sostiene que los programas presentan distorsiones en su diseño y su implementación, relacionadas principalmente con falta de claridad respecto a sus objetivos y a quiénes deben ser los beneficiarios, y con la falta de control y supervisión de los ejecutores y de la comunidad.

Tanaka y Trivelli (2002) profundizan el análisis y hallan algunas “trampas” de los mecanismos de focalización, sobre todo en los programas de apoyo alimentario. En primer lugar, encuentran que un gran porcentaje de los no pobres que se benefician de ellos están muy cerca de la línea de pobreza. El problema

principal, de acuerdo con los autores, es el sesgo urbano de los programas, y que estos benefician a quienes tienen una mayor capacidad de presión y acción colectiva. En segundo lugar, debido a que usan criterios geográficos para la focalización, el acceso a los programas deja un amplio margen para el clientelismo. Haciendo un análisis de la distribución y los tipos de pobreza, los autores observan que porcentajes muy elevados de pobres y no pobres de tipo I (aquellos que se encuentran muy cerca de la línea de pobreza) habitan en las grandes ciudades y en particular en Lima Metropolitana. Por tal razón, resulta políticamente rentable ejecutar los programas de alivio a la pobreza en estas zonas. Los pobres extremos están dispersos y desorganizados, y por ello tienden a ser desplazados.

A pesar de los problemas apuntados respecto a la distribución actual de los recursos en programas alimentarios, es posible que cambios potenciales en su cobertura tengan un mayor sesgo pro pobre. Valdivia (2005) distingue la focalización promedio actual respecto a la focalización marginal resultado de cambios en la cobertura, sobre la base del análisis de los programas Vaso de Leche y Desayunos Escolares. En particular, estima el impacto de un aumento de la tasa de participación del programa sobre la probabilidad de participar de cada individuo, diferenciando los efectos por quintiles de gasto. Los resultados indican que los dos programas mencionados tienen un sesgo pro pobre más fuerte marginalmente que en promedio. Así, concluye que si los programas fueran expandidos, la proporción de nuevos beneficiarios de algunos quintiles más pobres sería mayor que la actual.¹⁶ De acuerdo con la interpretación de Valdivia, estos hallazgos estarían vinculados a las posibilidades de una captura temprana de los programas por la población no pobre y a la falta de reglas de salida exigibles a los beneficiarios.

En general, queda claro que los problemas de focalización de los programas alimentarios son importantes (conocidos y aceptados por todos) y que hay espacios para asignar mejor los recursos. En todo caso, para conocer y entender más claramente los aspectos positivos y negativos de la focalización, es necesario hacer el análisis distinguiendo los dos niveles del proceso: focalización geográfica (distritos) y focalización individual (hogares).

- *Focalización geográfica*

La falta de efectividad de los programas sociales se ha debido en parte a que estos han asignado los recursos a nivel territorial sobre la base de criterios poco

16 Así por ejemplo, indica que ante una expansión del Programa Vaso de Leche, 51% de los nuevos beneficiarios pertenecerían al segundo quintil más pobre, lo cual es bastante mayor que la proporción actual de beneficiarios en dicho quintil (26%).

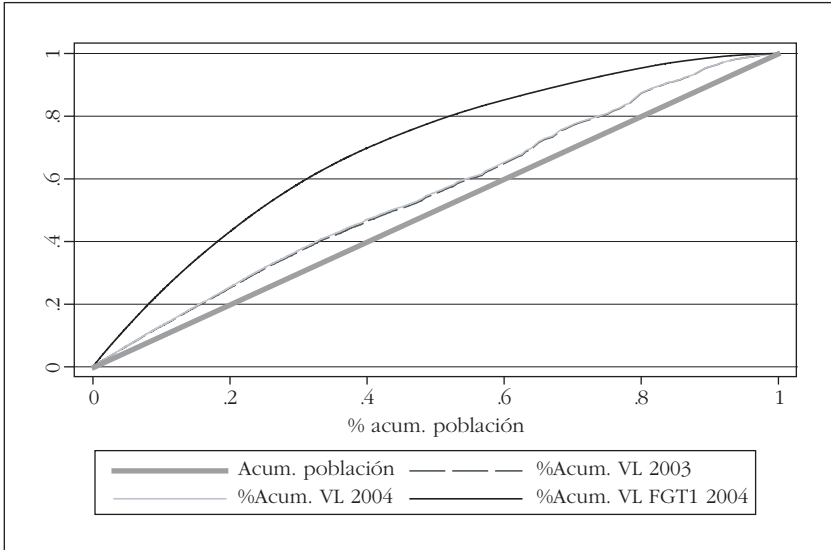
transparentes y poco técnicos, a menudo sustentados en niveles de población y presupuesto histórico, lo que ha resultado en una asignación no equitativa. Desde el año 2004 el gobierno intentó mejorar la distribución de estos recursos con un criterio de población ajustado por nivel de pobreza; sin embargo, estos esfuerzos se han enfrentado a dos problemas principales: a) la información utilizada y única disponible tiene como referencia el Censo de Población y Vivienda de 1993; y b) existe un escaso margen para reasignar los recursos, debido a restricciones legales o políticas (en muchos casos no se ha respetado la nueva distribución geográfica de los recursos).

En el caso del Programa Vaso de Leche, según la Ley 26637 no es posible asignar montos menores que los del presupuesto aprobado el año anterior. Así, a pesar de que el año 2004 el Ministerio de Economía estableció un índice de asignación que usaba como criterio base un indicador de desnutrición de niños de menos de 5 años, solo pudo realizar correcciones redistribuyendo los escasos recursos adicionales. Como se ve en el gráfico 4, si bien la distribución de los recursos del Vaso de Leche favorece en alguna medida a los distritos con una brecha de pobreza más alta, aún se muestra lejana a lo que se podría alcanzar con una distribución distrital basada en el indicador de brecha de pobreza (FGT1).¹⁷ Asimismo, es casi imposible distinguir la diferencia entre las curvas de concentración de los años 2003 y 2004, lo que muestra que los recursos adicionales destinados al programa y reorientados a los distritos desfavorecidos con la distribución previa no han conseguido cambiar significativamente la distribución geográfica de los recursos.

Las asignaciones para los programas alimentarios manejados por el MIMDES enfrentan problemas similares. Antes del 2004 se desconocían los criterios de distribución de los recursos de los programas del PRONAA, no existía la desagregación presupuestal de sus diferentes programas y la asignación no se entregaba a las municipalidades sino a sus oficinas zonales. En el 2004 se intentó una distribución de recursos más transparente, por lo cual no se asignaron recursos de Comedores Populares a distritos con un reducido número de beneficiarios en zonas pobres, sobre todo en Lima Metropolitana, y los recursos liberados se reasignaron a nuevos comedores de zonas en el quintil más pobre (a Huancavelica, por ejemplo). Sin embargo, los comedores privados de recursos entablaron demandas hasta conseguir la reposición. Esto llevó a adicionar recursos para los nuevos comedores, y el presupuesto del programa terminó siendo 98 millones de soles más alto que el del 2003. Como se observa en el gráfico 5, la distribución de recursos del Programa Comedores Populares muestra un comportamiento

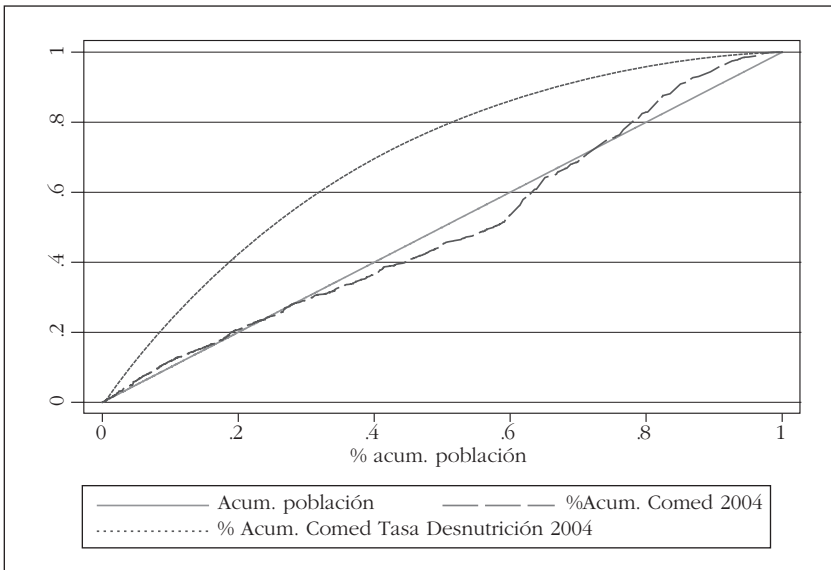
17 El indicador FGT1 se refiere a la brecha de pobreza (déficit entre el ingreso percibido por los hogares pobres en relación con la línea de pobreza).

Gráfico 4
Asignación del gasto del Programa Vaso de Leche por distrito, 2003 y 2004



Elaboración propia basada en información de la Dirección Nacional de Presupuesto Público del Ministerio de Economía y Finanzas.

Gráfico 5
Asignación del gasto del Programa Comedores Populares, 2004



Elaboración propia basada en información de la Dirección Nacional de Presupuesto Público del Ministerio de Economía y Finanzas.

incluso algo regresivo y dista mucho del escenario ideal basado en un indicador de desnutrición.

Las asignaciones de los demás programas nutricionales del MIMDES para el año 2004 no toman en cuenta los montos mínimos ni las asignaciones del año anterior, sino que utilizan una fórmula general que pondera la desnutrición con un peso de 70% y el déficit en infraestructura con un peso de 30% (según el indicador de necesidades básicas insatisfechas del INED). Sin embargo, debido a presiones de algunos municipios y programas para captar recursos o conservar los que venían recibiendo, los montos determinados por las fórmulas no habrían sido del todo respetados en la ejecución.

• Focalización individual

Los problemas de focalización se explican, como se mencionó líneas antes, por el propio diseño de los programas: se concentran en población que, siendo pobre (de áreas urbanas, principalmente), no es la más pobre ni vulnerable del país (ver el cuadro 8). En los programas Vaso de Leche y Comedores Populares, donde los errores de focalización son mayores, los problemas se explican porque no hay mecanismos de focalización individual sino que se basan en la demanda, mediante organizaciones sociales de base, y sobre todo porque no existen mecanismos de graduación (salida de beneficiarios).

Cuadro 8
Errores de focalización de los programas de asistencia alimentaria

	Según población objetivo*		Según población objetivo en pobreza extrema	
	Filtración	Subcobertura	Filtración	Subcobertura
Alimentación Escolar	23,28%	89,05%	54,24%	86,62%
Desayunos Escolares	24,55%	43,21%	47,12%	30,66%
Desayuno y Alimentación Escolar	24,20%	66,41%	47,84%	53,48%
Comedores Infantiles	45,01%	97,30%	59,25%	96,56%
Wawa Wasi			73,47%	98,49%
Vaso de Leche	39,99%	43,06%	69,87%	49,94%
Comedores Populares	29,75%	89,01%	80,70%	94,40%
Programa de Complementación Alimentaria (PACFO)			62,28%	98,31%
Canasta Alimentaria (PANFAR)			54,06%	99,26%

Fuente: ENAHO 2001.IV

* La población objetivo considerada en cada caso es la siguiente:

Alimentación Escolar:	Niños entre 5 y 14 años que asisten a escuelas pobres
Desayunos Escolares:	Niños entre 5 y 14 años que asisten a escuelas pobres.
Comedores Infantiles:	Niños entre 6 meses y 6 años de condición económica pobre.
Wawa Wasi:	Niños menores de 3 años en extrema pobreza
Vaso de Leche:	Niños menores de 13 años, madres pobres con hijos lactantes (menores de 1 año) y ancianos mayores de 65 años.
Comedores Populares:	Población pobre.
PACFO:	Población en pobreza extrema: niños entre 6 y 3 años de los departamentos de Áncash, Apurímac, Ayacucho, Cajamarca, Cusco, Huancavelica y Puno.
PANFAR:	Población en pobreza extrema: niños menores de 3 años v sus madres.

La eficiencia del gasto social está afectada por una focalización inadecuada que resulta en alta filtración y exclusión. Usando datos de la ENAHO (IV trimestre del 2001) se estiman errores de filtración (porcentaje de no pobres que recibieron beneficios en relación con población objetivo de cada programa) bastante considerables: 39% en Vaso de Leche y casi 30% en Comedores Populares. El Programa Desayunos Escolares es el que presenta menos problemas de filtración debido a que, por diseño, solo llega a niños que asisten a escuelas públicas. La población atendida que no está en pobreza extrema es elevada en la mayoría de los programas (los porcentajes superan el 50% en casi todos los casos).

Se observan también enormes problemas de exclusión (porcentaje de personas pobres que no recibieron beneficios),¹⁸ excepto tal vez en los programas Desayunos Escolares y Vaso de Leche (que alcanzan a cubrir más de 50% de su población objetivo). Considerando la exclusión como porcentaje de pobres extremos no atendidos, las cifras son menores pero aún significativas (el de Desayunos Escolares tiene nuevamente el menor porcentaje: 30%). Cabe mencionar el caso de los programas nutricionales, que no atienden ni a 5% de su población objetivo.

En conclusión, la focalización de los programas alimentarios enfrenta deficiencias que se explican sobre todo porque muchos atienden población pobre en general, sin utilizar mayores filtros, y porque se basan principalmente en mecanismos geográficos, cuando, sobre todo en las áreas urbanas, la pobreza coexiste con la no pobreza en las mismas zonas o barrios. El gasto se distribuye de manera inadecuada, en algunos casos como producto de una intencionalidad política antes que técnica, y en otros por la incapacidad de identificar con certeza a los beneficiarios. Cabe señalar que a finales de septiembre del 2004 el gobierno aprobó —mediante una comisión multisectorial— un decreto supremo que dictamina los criterios de focalización que se utilizarán en la distribución de recursos. Este decreto también establece la identificación individual de hogares como instrumento de focalización en áreas urbanas, donde la heterogeneidad de la población dificulta la eficacia de otras formas de focalización.¹⁹ Hasta el 2005, sin embargo, no se avanzó con este proceso.

18 Debe tomarse en cuenta que varios de estos programas atienden solo algunos departamentos y los indicadores calculados se basan en la población total (a excepción del PACFO), lo cual de algún modo presupone su extensión al resto del país. Estudios recientes indican que, dados sus ámbitos de acción, el PACFO tendría una subcobertura de 27% en sus ocho departamentos (explicada en gran parte por Cajamarca y Áncash, pues es de 11% en el resto de departamentos), mientras que la cobertura del PANFAR en sus dieciséis departamentos fue solo de 25% en el quintil con más enanismo nutricional, y de 16% en el quintil con menos enanismo nutricional.

19 Este nuevo mecanismo combina dos criterios de focalización, uno inicial según índice socioeconómico, que considera pobreza monetaria y no monetaria a nivel distrital, y un segundo criterio, únicamente para los distritos con niveles de pobreza de menos de 75%, donde los hogares beneficiarios se seleccionan de acuerdo con una ficha socioeconómica única (censo).

Los errores de focalización, cuya corrección enfrenta problemas políticos y de resistencia de grupos afectados, se pueden ver enmendados por el actual proceso de descentralización. Las autoridades municipales y la sociedad civil que participa en los comités de gestión están en mejor posición para refocalizar los recursos, e incluso existe evidencia de esfuerzos ya realizados en este sentido.²⁰

4.5. Otras ineficiencias en la implementación de los programas

Más allá de una adecuada focalización geográfica e individual, una posibilidad latente en los programas alimentarios es que los recursos asignados no estén llegando hasta el beneficiario objetivo del programa o lo hagan en una proporción menor que la efectivamente dispuesta, por ineficiencia o malversación de recursos. La probabilidad de que exista un problema de esta naturaleza se vincula sobre todo a deficiencias en los mecanismos de monitoreo diseñados como parte de cada programa.

En el caso particular del Programa Vaso de Leche, Alcázar, López-Calix y Wachtenheim (2003) aplican la metodología de las Encuestas de Monitoreo del Gasto Público (PETS) para examinar cómo se canalizan los recursos desde el gobierno central hasta el beneficiario. Los resultados del estudio muestran una fuga combinada de 71% en los diferentes niveles involucrados en la transferencia de recursos, con las siguientes pérdidas específicas:

- No se encuentran fugas significativas entre el gobierno central y los gobiernos locales.
- Al interior de las municipalidades, se encuentran fugas de 3% en Lima y 0,63% en el resto del Perú, vinculadas a las adquisiciones que realizan los gobiernos locales para su posterior distribución en el marco del programa. Cabe mencionar que estas estimaciones no consideran las “fugas” que se podrían estar generando en sobrepuestos pagados por los productos (como se indica más adelante).
- Entre las municipalidades y los comités de madres del Programa Vaso de Leche, las fugas promedio son de 10% en Lima y 3% en el resto del país. Ocurren durante la distribución de los recursos y se calculan como la diferencia entre lo que el gobierno local declara distribuir y lo que efectivamente reciben los comités.
- Entre los comités de madres del Vaso de Leche y los beneficiarios se encontró una fuga promedio, sin considerar Lima, de más de 25% del producto

20 Ver más al respecto en la sección 5 de este mismo texto.

distribuido. Se asocia a la diferencia entre los recursos por beneficiario que en promedio declara distribuir el comité respecto a la cifra comparable en cada hogar.

- Por último, al interior del hogar ocurre un efecto de dilución (típico de este tipo de programas), que implica que los productos recibidos se reparten entre otros miembros del hogar no beneficiarios, de modo que 60% de lo que recibe el hogar no llega a los beneficiarios objetivo del programa.

Vásquez (2002) llama la atención sobre otro problema importante de los programas alimentarios y nutricionales: lo que distribuyen es, además de insuficiente —tanto en términos de su incidencia absoluta y relativa como en su contenido nutricional—, ineficiente. Las raciones alimentarias distribuidas no son costo efectivas: la calidad de los productos distribuidos por 45% de las instituciones públicas es inferior al promedio de calidad nutricional —en cuanto a fuente de energía y proteína— ofrecido por instituciones privadas sin fines de lucro (aunque se debe tomar en cuenta que las diferencias de logística influyen en los costos). Más aún: el costo por kilocaloría de las raciones distribuidas por el Estado es aproximadamente 48% más alto que el costo promedio de las raciones provistas por las instituciones sin fines de lucro (el Programa para el Desarrollo de la Seguridad Alimentaria-PRODESA, por ejemplo). De acuerdo con sus estimaciones, el Vaso de Leche es el programa menos eficiente en cuanto al costo por caloría de las raciones que distribuye.

Las ineficiencias en cuanto a las raciones se manifiestan también claramente en el Programa Desayunos Escolares, en el que coexisten varias raciones de costos bastante diferentes. Aunque se supone que las raciones se ajustan a las diferencias geográficas, según información del PRONAA se tiene que los beneficiarios de Lima y Callao reciben leche UHT y pan fortificado, que constituye la combinación más cara (0,93 soles por ración, frente a 0,52 en Andahuaylas o 0,56 en Apurímac).

Los efectos de los programas se ven obstaculizados, además, por ineficiencias asociadas a la compra de alimentos, en particular a *lobbies* de compradores que presionan para obtener beneficios. Esto da como resultado la compra de productos que no son los más adecuados para los fines de los programas o la no obtención de los mejores precios. La falta de una adecuada regulación y supervisión de estas compras y la influencia de estos *lobbies* generan también corrupción a diferentes niveles de manejo de los programas. Muchos estudios se refieren a estos problemas, particularmente en los casos de los programas Vaso de Leche y Comedores Populares. Para aproximarse a una estimación de la magnitud de este problema en particular, Alcázar, López-Calix y Wachtenheim (2003) comparan los precios de los productos adquiridos por una muestra de municipios para el Vaso de Leche. En el caso de la leche evaporada enlatada, un

producto totalmente estandarizado, encuentran una alta dispersión de precios —desde 0,89 soles hasta más de 4 soles por lata— que no se explica por las diferencias de monto de las compras ni por las distancias. Las variaciones son también enormes en los casos de enriquecidos lácteos y cereales.

4.6. Ausencia de monitoreo y evaluación

En la actualidad no existe un sistema ordenado de monitoreo y evaluación de los programas sociales. Hay algunos esfuerzos individuales en cada programa por monitorear su propia gestión y sus resultados, pero dependen en buena medida del compromiso y la capacidad de cada dirección, y de la participación de organismos internacionales en el financiamiento y en el apoyo técnico.

Ortiz de Zevallos y otros (2000) analizan los sistemas de monitoreo y evaluación de los programas y proyectos públicos con énfasis en lo social, e identifican un desarrollo escaso y desigual de estos sistemas.²¹ Los resultados indican que apenas tres de los veinte proyectos de la muestra (2% del gasto total de los programas de la muestra) contaban con manuales para sus operaciones de monitoreo y evaluación; y solo once indicaron que efectivamente habían aplicado alguna corrección al proyecto como producto del proceso de monitoreo y evaluación.

Otro resultado del mismo estudio indica que seis proyectos —de los veinte considerados— no trazaron perfiles durante su etapa inicial. Finalmente, detectó que casi la mitad de los proyectos de la muestra realizaron evaluaciones intermedias o *ex post*, principalmente cualitativas, pero que en muy pocos casos hubo verdaderas evaluaciones de impacto. Este análisis se confirmó con la comprobación de que ningún proyecto tenía línea de base y solo tres contaban con un grupo de control o comparación. Estos hallazgos se explican por el escaso compromiso político para introducir y mejorar los sistemas de monitoreo y evaluación por parte de los encargados del manejo de los proyectos, así como por la poca cultura de monitoreo y evaluación entre los mismos. El papel de la cooperación y del financiamiento externos también resulta fundamental para explicar el desarrollo de los sistemas de monitoreo y evaluación.

Más recientemente, Yamada y Pérez (2005) identifican las principales evaluaciones para medir el efecto de diversos programas y proyectos de desarrollo, incluidos el Vaso de Leche, Desayunos Escolares, PACFO, PANFAR y Comedores

21 El estudio trabajó con una muestra de veinte programas de distintos sectores, que representaban el 12% de los gastos totales no financieros del gobierno central, a los que se les aplicó un cuestionario con preguntas referentes a los sistemas de monitoreo y evaluación existentes en el programa.

Populares. Analizan asimismo las metodologías usadas y las restricciones que enfrentaron. Los autores encuentran que, debido a que la mayoría de las evaluaciones se realizan una vez iniciado el programa, se recurre a metodologías cuasi experimentales; esto es, que no logran replicar una asignación experimental totalmente aleatoria de los individuos entre el grupo de control y el grupo de tratamiento. Además, en varios casos no se cuenta con línea de base y en otros no se puede hablar de una evaluación de impacto propiamente dicha (evaluaciones de PANFAR, PACFO y Comedores Populares). En algunos casos estas evaluaciones fueron encargadas por el propio programa, y en otros se trató de estudios independientes (evaluaciones del Vaso de Leche).²²

En todo caso, queda claro que no existe una cultura de monitoreo y evaluación por parte del Estado. Por ejemplo, a inicios de la presente década, el Estado encargó una serie de evaluaciones de los principales programas alimentarios y nutricionales, pero la mayor parte se limitaron a evaluar procesos, pues enfrentaron restricciones metodológicas para realizar evaluaciones de impacto. Más aún: los resultados fueron escasamente difundidos y, al igual que las recomendaciones, no se han usado como insumos para rediseñar o corregir los programas y proyectos mencionados.

Hoy, el MIMDES carece aún de un sistema de monitoreo y evaluación de programas sociales, y más aún de un sistema de información que permita hacerles un adecuado seguimiento. Desde hace ya algunos años la institución se esfuerza por implementar un sistema de este tipo (Sistema de Información para el Monitoreo y Evaluación de Programas Sociales-SIME), que incluya tanto el monitoreo y seguimiento de las intervenciones del MIMDES como otro componente de evaluación orientado a medir los efectos de las intervenciones. Sin embargo, hasta el momento los avances son muy limitados. Solo se puede acceder a información sobre algunos programas o proyectos, y únicamente a aquella relacionada con compra y reparto de alimentos: descripción de la ración, presupuesto, raciones distribuidas y número de beneficiarios (caso de Comedores Populares y otros programas del PRONAA). La información se basa en la programación, pero no es contrastada con datos recogidos acerca de los alimentos efectivamente distribuidos o a quiénes se distribuyeron. Adicionalmente, no es posible encontrar información con indicadores que vayan más allá del gasto.

Un caso particularmente desalentador en cuanto al monitoreo y la evaluación de programas sociales es el Programa Vaso de Leche, manejado de manera descentralizada por los municipios distritales y provinciales, y carente de una institución coordinadora responsable. Como consecuencia de ello, este

22 Los resultados de estas evaluaciones han sido presentados en la sección 3, de este mismo texto, en el marco de cada programa.

programa, a pesar del largo tiempo durante el cual se viene implementando, no ha sido sujeto de ninguna evaluación de impacto. Recientemente, estudios independientes orientados a conocer el efecto del gasto del programa sobre la población objetivo y sus indicadores nutricionales mostraron resultados deficientes sobre fuga del gasto y efectividad, como se mencionó antes. La difusión de estos resultados ha generado preocupación entre la ciudadanía y hay iniciativas legislativas orientadas a mejorar el manejo de los recursos del programa y su diseño. Sin embargo, persiste la inacción por parte del Ejecutivo, debido a que ninguna institución estatal asume la responsabilidad del programa (solamente lo hace en cierta medida la Contraloría, aunque en el marco específico de sus funciones) y se enfrenta una fuerte presión social por parte de las organizaciones sociales de comités de madres.

En conclusión, las acciones de monitoreo y evaluación en los sectores que manejan los programas sociales son aún bastante limitadas. Cuando estas se realizan, por lo general es de manera aislada, a nivel de programas o proyectos, y los resultados son muy poco difundidos; más aún, normalmente no son compartidos dentro del mismo gobierno y menos aún utilizados para retroalimentar el diseño o la implementación de las políticas y los programas sociales. Los programas no solo carecen de indicadores de resultados, sino que el escaso seguimiento que se realiza se ocupa solo de la cobertura (raciones compradas y distribuidas). Es necesario promover y asegurar una supervisión de los programas que vaya más allá de los procedimientos; y, sobre todo, generar y difundir la información necesaria para que la sociedad civil realice una labor de fiscalización sobre el manejo de los recursos que provee el Estado.

5. OPORTUNIDADES Y RIESGOS EN LA REFORMA DE LOS PROGRAMAS SOCIALES

Existen actualmente dos esfuerzos de reforma que podrían implicar importantes cambios en la política social —y en los programas alimentarios en particular—, que representan una gran oportunidad y a la vez un riesgo: la implementación del programa de transferencias condicionadas bautizado como Juntos, y la descentralización de los programas de complementación alimentaria, transfiriendo la responsabilidad de su ejecución a los municipios provinciales.

5.1. Programas de transferencias condicionadas: Juntos

Muchos problemas de los programas alimentarios mencionados en las secciones anteriores —comunes a programas sociales de la mayoría de países— han sido

enfrentados con éxito por lo menos parcial mediante la implementación de programas de transferencias condicionadas, tal como se evidencia en la abundante literatura sobre estas experiencias internacionales (Skoufias 2001, Behrman Sengupta y Todd 2000, Gertler 2000, Behrman, Parker y Todd 2005, Levogini y Regalia 2001, Rawlings y Rubio 2003, entre otros).

En México, Colombia, Nicaragua y otros países, estos programas han logrado identificar adecuadamente a sus beneficiarios mediante la aplicación de encuestas socioeconómicas a hogares; han mostrado ser muy eficientes en el manejo administrativo; han evitado fugas e ineficiencias asociadas a las compras de alimentos; han logrado actuar concertadamente en ámbitos de salud, educación y nutrición; y, sobre todo, han obtenido resultados muy positivos en tasas de matrícula escolar, acciones de salud preventiva, aumento de peso y talla de niños, y aumento de consumo del hogar, entre otros indicadores. Con el programa Oportunidades, de México, por ejemplo, las tasas de matrícula en secundaria se incrementaron en 8% y 5% para las niñas y los niños beneficiarios del programa, respectivamente; la morbilidad en niños de 0 a 5 años se redujo en 12%; se registró un aumento del crecimiento promedio por año de 16,5% para niños de entre 1 y 3 años; y se redujo el número de pobres en 10% y el de pobres extremos en 30% (Skoufias 2001, Behrman y Hoddinott 2000).²³

En septiembre del 2005 el gobierno del Perú puso en marcha por primera vez un programa de transferencias condicionadas: Juntos. Sin embargo, resultó bastante cuestionado debido sobre todo al contexto político en que se comenzó a implementar (año preelectoral) y al apresuramiento con que se anunció que avanzaría. El programa se inició en el distrito de Chuschi (Ayacucho), registrando como beneficiarios del programa a 815 hogares. Se esperaba llegar en el resto de ese año a setenta distritos rurales de la sierra del país (Ayacucho, Apurímac, Huancavelica y Huánuco) seleccionados sobre la base de criterios de pobreza (necesidades básicas insatisfechas), tasas de desnutrición infantil y haber sufrido la violencia interna.

En esta primera etapa solo hay una focalización geográfica, con una validación de la lista de beneficiarios inscritos por representantes de la comunidad. Se anunció que se aplicará un sistema de focalización de hogares cuando el programa ingrese a las zonas urbanas. Los hogares beneficiarios —que deben tener niños o niñas menores de 14 años o madres gestantes— recibirán 100 soles mensuales a través de las madres, previa suscripción voluntaria de las condiciones del programa, que incluyen asistencia con los hijos a los puestos de salud,

23 Ver, además, presentación de Rogelio Gómez Hermosillo (coordinador nacional de Oportunidades), diciembre del 2005.

controles de natalidad y prevención de embarazos, así como asistencia de los niños a la escuela.

Aunque es poco lo que se conoce de este programa hasta el momento, es importante plantear algunas interrogantes y hacer un seguimiento estricto del programa para evitar improvisaciones que lleven a un diseño deficiente, dado el contexto en el que se viene implementando. Esto es aún más importante cuando se habla de cifras mucho mayores que las involucradas en cualquier otro programa social: la transferencia mensual de Juntos (30 dólares mensuales por hogar beneficiado) sería equivalente a casi seis veces lo que entrega el programa Vaso de Leche al mes a una familia con tres beneficiarios.

1. Los programas de transferencias directas condicionadas no han sido diseñados solo con fines asistenciales o de reactivación de la demanda, sino que tienen como objetivo principal obtener logros en términos de desarrollo de capital humano. En este sentido, la selección y control de las condiciones es clave para el éxito del programa, así como el establecimiento de claros criterios de graduación.
 - Riesgo: si no se ejecuta con las características y los candados técnicos necesarios, Juntos se puede convertir en un programa de regalo de dinero que luego puede pasar, además, a ser un derecho adquirido.
2. El programa se está ejecutando mediante un piloto que se expandiría sustancialmente en una etapa posterior. Ello implica que en la primera etapa se defina claramente que con el piloto se desea lograr una medición de la situación inicial (línea de base), establecer un grupo de control y definir los instrumentos de evaluación de los resultados, todo esto imprescindible para una evaluación adecuada del piloto.
 - Riesgo: no establecer un adecuado sistema de monitoreo y condiciones para una adecuada evaluación posterior, por lo que se pasaría a una siguiente etapa sin conocer realmente los logros y las debilidades de esta primera etapa.
3. El éxito de un programa de este tipo depende en gran medida de un adecuado sistema de identificación de los pobres extremos, sobre todo si se quiere incluir zonas urbanas. Esto aún no existe en el país, y su implementación tomará tiempo y muchos recursos. Igualmente, es necesario establecer desde el inicio mecanismos de salida del programa claros y definitivos.
 - Riesgo: para la identificación de beneficiarios se descansa en criterios discrecionales que pueden resultar en manipulación política o en altas

filtraciones, lo que implica un costo mucho más significativo que el de los errores de focalización de los programas alimentarios existentes, debido a los considerablemente mayores montos de transferencia de este programa.

4. El éxito de Juntos depende de la capacidad del gobierno para ofrecer servicios de educación y salud suficientes y de calidad. En el caso de la educación primaria las tasas de matrícula son bastante altas, por lo que existe muy poco espacio para ver mejoras en la cobertura; existe, sin embargo, un importante problema de calidad del servicio. En educación inicial hay falta de oferta de servicios, especialmente en las zonas rurales. La cobertura de servicios de salud y de apoyo nutricional también es limitada, en particular en las zonas rurales.
 - Riesgo: si los sectores no responden al incremento de la demanda de servicios que resulte del programa, se puede generar una fuerte presión por servicios, así como frustración de la población si no se logran los objetivos del programa.
5. El programa debe actuar coordinadamente con los sectores involucrados y con los programas sociales existentes para evitar duplicaciones e ineficiencias. Se debe incluso diseñar la sustitución de programas con los mismos objetivos y beneficiarios a mediano o largo plazo, tal como ocurrió por ejemplo en el caso de Oportunidades, de México.
 - Riesgo: si se agrega un programa más que se superpone con otros en objetivos y beneficiarios, pueden no lograrse los beneficios de atención coordinada y eficiente que prometen los programas de transferencias condicionadas.

5.2. Riesgos y oportunidades de la descentralización de programas sociales: el caso de los comedores populares

El proceso de descentralización iniciado en el 2003, aunque ha avanzado más lentamente que lo planeado, ha traído consigo importantes cambios en la gestión de los programas sociales al otorgar un papel preponderante a los gobiernos locales. En el ámbito de los programas de protección social, los objetivos básicos de la transferencia de responsabilidades hacia el nivel local comprenden el fomento de una administración más eficiente de los recursos asignados a dichos programas, la canalización de estos esfuerzos mediante instancias más cercanas a los beneficiarios, y el impulso de una mayor participación y vigilancia de parte de la sociedad civil. Sin embargo, estas oportunidades requieren una estrategia

social transparente, una clara asignación de roles y funciones para los diferentes niveles de gobierno, un ordenamiento y revisión de los objetivos y problemas de los programas a transferir, y, sobre todo, mecanismos de monitoreo que permitan asociar el uso de recursos a sus resultados y a la vigilancia social de estos. Ante el no cumplimiento de estos requisitos, la descentralización enfrenta el riesgo de generar fragmentación y captura local de las políticas y programas sociales, así como mayores desigualdades entre las regiones o municipios del país.

A tres años de iniciado el proceso de transferencias a los gobiernos locales, un total de 125 municipalidades provinciales accedieron a la gestión de los programas del PRONAA.²⁴ Como resultado, han asumido la administración de alrededor de la mitad del presupuesto de los programas transferidos para el PRONAA. No obstante, el avance de la descentralización de los programas sociales es aún parcial, ya que no solo queda por concluir la entrega de lo ya iniciado sino que existen otros programas para los cuales aún no se ha dado el primer paso. Cabe señalar el caso de los programas nutricionales del PRONAA —cuya transferencia ha sido postergada en varios procesos—, que involucran recursos considerables del presupuesto que maneja la institución.

La norma que definió las transferencias del 2003 también establece que diversos ministerios deben suscribir convenios de gestión con los gobiernos regionales y locales acreditados, para establecer los mecanismos y las modalidades de ejecución, así como las obligaciones de los pliegos del gobierno central, entre otros asuntos. Las transferencias presupuestarias se realizarían luego de firmados dichos convenios.

La implementación de un proceso de reformas implica necesariamente fortalezas y debilidades que afectan en mayor o menor medida el cumplimiento de los objetivos trazados. En este caso, el proceso ha estado acompañado sobre todo de dificultades, varias de estas resultantes de la propia dinámica del proceso, pero muchas otras como reflejo de la falta de un planeamiento adecuado. Entre los principales problemas y oportunidades que se pueden identificar hasta la fecha, cabe mencionar los que se reseñan a continuación.

- *Oportunidad: creación de espacios de participación de la sociedad civil*

Un primer cambio importante asociado a la transferencia es la creación de los comités de gestión vinculados a los programas alimentarios, que constituyen un requisito para la verificación de los gobiernos locales. Las responsabilidades de

24 Adicionalmente, en el mismo año se inició la transferencia de PROVIAS Rural a las municipalidades provinciales y del FONCODES a los municipios distritales. El avance, en estos casos, ha sido menor que el logrado en el PRONAA.

estos comités comprenden diversos aspectos del funcionamiento de los programas transferidos, como plantear criterios para seleccionar beneficiarios, proponer la canasta alimentaria y coordinar con la municipalidad provincial la adquisición de alimentos, así como la fiscalización de estos procesos. La composición base de estos organismos comprende a tres representantes de los beneficiarios, uno de la municipalidad y dos del MIMDES. En muchos casos los representantes de los beneficiarios son dirigentes de los comedores populares, aunque hay también miembros de juntas vecinales, de organizaciones de productores, de las mesas de concertación para la lucha contra la pobreza, de las comisiones de regantes o del Vaso de Leche, entre otros.

Hasta el momento, los comités de gestión parecen haberse constituido no solo en una importante instancia de concertación local; han implicado, además, la activa participación civil en decisiones relevantes para los programas transferidos, tales como la definición de la canasta alimentaria, la supervisión de las compras y el manejo logístico de los programas transferidos. Por otro lado, puede ser un problema que la composición de los comités de gestión haya considerado inicialmente la representación de los comedores populares como organizaciones sociales de base, dado que esta instancia de concertación tendrá injerencia sobre decisiones concernientes a otros programas alimentarios (por transferir).

- *Oportunidad: mejor focalización*

En coordinación con los comités de gestión, en el nuevo esquema los gobiernos locales asumen una tarea de identificación de las zonas que requieren atención prioritaria y de la población beneficiaria de los programas, así como el tiempo que permanecerán en el programa, sobre la base de las fuentes de financiamiento disponibles (recursos ordinarios y otras fuentes financieras), con lo cual este aspecto queda abierto a la iniciativa local.

En cuanto a las listas de beneficiarios atendidos, inicialmente los gobiernos locales replicaron lo que hizo el PRONAA, lo cual es coherente con la brevedad del periodo en el que han pasado a administrar los programas de complementación alimentaria. Sin embargo, debido a que la transferencia de los recursos estuvo acompañada por un recorte de lo que antes se destinaba a la compra de alimentos, de modo que se pudieran cubrir los gastos administrativos (hasta 10% de los recursos, de acuerdo con la normativa establecida), en muchos casos los municipios se vieron obligados a intentar una mejor focalización. Los esfuerzos se dirigieron sobre todo a la depuración de padrones (verificando que existieran los beneficiarios y que las raciones se entregaran). En algunos casos se iniciaron coordinaciones con los comités de gestión y con representantes de los comedores, para intentar una refocalización.

- *Riesgo: confusión de objetivos y dificultades en las compras locales*

En el nuevo esquema, en la mayor parte de los casos el gobierno provincial, en coordinación con el comité de gestión, ha redefinido la canasta alimentaria. Sin embargo, se debe resaltar que el criterio nutricional no ha sido necesariamente el más importante en esta redefinición. Un propósito que parece haber adquirido más peso es favorecer la producción local, como producto, entre otras razones, de la normativa vigente, que establece la obligatoriedad de realizar compras locales (antes nacionales y hoy provinciales o regionales). Esto puede constituir un problema más importante aún cuando se transfieran los programas nutricionales.

Como consecuencia de lo señalado, en muchas provincias se han generado dificultades frente a las cuales es necesario evaluar posibles salidas. El problema es que muchos proveedores locales no producen aquello que conforma la canasta alimentaria o no califican para abastecer los programas, pues no son formales o les es imposible cumplir con determinados requisitos de una licitación (por ejemplo, un cierto volumen de producción mínimo para abastecer al gobierno local). Por otra parte, entre los grandes proveedores que antes participaban en el programa se ha reducido el interés por abastecer a los gobiernos locales, pues se realizan compras de menor escala.²⁵ En algunas provincias se ha tratado de organizar a los productores locales para satisfacer las demandas del programa, aunque ello también ha implicado retrasos en los procesos de adquisiciones.

- *Riesgo: falta de un adecuado sistema de monitoreo y rendición de cuentas*

La transferencia de programas sociales no se puede desligar de un elemento indispensable: la implementación de un adecuado sistema de monitoreo que permita informarse sistemáticamente sobre la gestión de los gobiernos locales. Este sistema descansa principalmente en los convenios de gestión. En tal sentido, el objetivo de estos convenios es delimitar cómo se llevaría a cabo la ejecución de las transferencias para el cumplimiento de las políticas relativas al sector, fijar resultados y metas para la gestión de los programas y proyectos transferidos (como un mecanismo de medición de desempeño *ex post*), y establecer las obligaciones que asumirían los sectores.

Sin embargo, los indicadores incluidos en los convenios de gestión tienen serias deficiencias, en especial debido a que se refieren básicamente a aspectos de gestión (por ejemplo, se incluye el monto de los recursos asignados o la

25 A ello se añade que la menor escala de las compras a través de los gobiernos locales también determina menos posibilidades de negociar mejores precios con los proveedores.

cantidad de alimentos adquiridos) y a que para los gobiernos locales no es posible cuantificar algunos de ellos (por ejemplo, el número de comedores atendidos en zonas de extrema pobreza). El vacío más importante se refiere a los resultados o el impacto del programa, aspecto problemático porque los programas de complementación alimentaria no implican ningún objetivo nutricional.

El instrumento mediante el cual operan los indicadores incluidos en los convenios de gestión son los informes que los gobiernos locales se comprometen a elaborar y enviar al MIMDES. Sin embargo, las municipalidades no vienen cumpliendo con esta obligación.²⁶ Más importante aún, el principal problema es que no será posible monitorear o evaluar el desempeño si no hay metas o criterios objetivos de evaluación; el análisis estará limitado, en el mejor de los casos, a comparaciones entre periodos. En los convenios del 2004 hubo dificultades para fijar criterios objetivos de evaluación, por lo que se incluyeron únicamente “metas” referidas a beneficiarios, comedores y cantidad de alimentos repartidos sobre la base de información histórica. Frente a estos problemas, en el 2005 se optó simplemente por no fijar metas para los indicadores en los convenios de ese año.

En este marco, para lograr un adecuado sistema de seguimiento y rendición de cuentas por parte de los gobiernos locales, es necesario, además, establecer incentivos para el cumplimiento de los compromisos asumidos en los convenios de gestión. Hasta el 2005, el incumplimiento no generaba ninguna intervención ni mecanismos de corrección, solo implicaba que “se considerarán” los resultados de la gestión para futuras transferencias, además de la suspensión temporal de las obligaciones del MIMDES. En la práctica, de acuerdo con lo que indican algunos entrevistados, el reglamento de estímulos y sanciones no habría funcionado²⁷ y el único incentivo real sería la fiscalización de la Contraloría.

En suma, no funciona ningún sistema de monitoreo y rendición de cuentas. Más allá de las importantes limitaciones del marco normativo y de la institucionalidad del sistema en cuanto a los convenios de gestión, la calidad de los indicadores, los estímulos y las sanciones, no hay información sobre lo que ocurre, ni sobre metas u objetivos que se deban cumplir, que permita conocer el desempeño de los gobiernos locales en la gestión de los programas transferidos, y menos aún evaluarlo.

26 De acuerdo con un entrevistado del MIMDES, se habrían recibido solamente alrededor de treinta informes de gobiernos locales provinciales.

27 Así por ejemplo, se incumplió dicho reglamento desde que se firmó el convenio de gestión para el año 2005 sin que se hubiesen enviado los informes correspondientes al año 2004.

- *Riesgo: falta de un adecuado planeamiento*

El planeamiento para el proceso de transferencias ha sido escaso, lo que se tradujo en problemas de coyuntura que requirieron la adaptación constante del marco normativo e institucional. Se pueden mencionar, por ejemplo, los retrasos en la entrega efectiva de recursos y otras dificultades de manejo presupuestal, como el establecimiento de 10% de los recursos para gastos administrativos.

Esta falta de planeamiento se manifestó también en los problemas que tuvieron los gobiernos locales para adquirir los productos. El marco normativo relacionado con las adquisiciones no fue adecuadamente analizado antes de transferir; por ello, se presentaron problemas prácticos en su aplicación, e incluso, en algunos casos, implicó importantes retrasos en las compras de alimentos. No solo hubo una confusión legal inicial sobre cuál era la norma aplicable para las compras de los gobiernos locales, sino que persisten problemas como la escasa oferta local y la falta de formalidad de los productores. Todo esto debió preverse oportunamente para encontrar alternativas adecuadas.

Mas grave aún es que, debido a lo apresurado del proceso, no se analizaron las posibilidades de rediseño de los programas antes de su transferencia. Tampoco se completó un trabajo previo de diseño de instrumentos para la transferencia, ni de programas de capacitación para los municipios.

- *¿Autonomía local?*

Un mejor desempeño en la gestión local depende en gran medida de la creación de condiciones para impulsar la autonomía local, sobre la base de lineamientos establecidos de manera central. En la actualidad, a pesar de que el marco normativo es poco claro respecto a la posibilidad de introducir cambios en la administración de los programas, se encuentra alguna evidencia positiva sobre las oportunidades que ofrece el proceso para que los gobiernos locales implementen mejoras y reformas de diseño. Aunque aún no se conocen con certeza logros en este sentido, hay indicios de que se están generando esfuerzos para mejorar aspectos como la identificación de beneficiarios y zonas de intervención, la definición de la canasta alimentaria, y los sistemas de compras y distribución. Incluso se estaría discutiendo, en algunos casos, la reconversión del Programa Comedores Populares por el Programa Alimentos por Trabajo.

Por último, de no concretarse los esfuerzos mencionados en el párrafo anterior, cabe preguntarse en qué medida la transferencia de los programas alimentarios, con las limitaciones de la normativa y del monitoreo de la gestión, no irá a significar en la práctica casi una extensión del Programa Vaso de Leche, con todos sus problemas y limitaciones.

6. CONCLUSIONES

A pesar de que el gasto social como porcentaje del PBI del Perú es aún bajo considerando los estándares internacionales, se observa un énfasis importante en programas alimentarios y nutricionales al interior del rubro de programas sociales, que se ha mantenido durante toda la última década: alrededor de 55% del gasto en programas sociales. Como consecuencia de este énfasis, por lo menos un miembro del 45% de los hogares del país accede a por lo menos un programa alimentario o nutricional (75% de los hogares pobres). Sin embargo, el importante gasto en este grupo de programas no parece haberse traducido en resultados sistemáticos en términos de reducción del nivel de pobreza o de pobreza extrema, del déficit calórico, de la desnutrición crónica o de los indicadores de desigualdad.

Existe un gran número de programas alimentarios y nutricionales (veintisiete), aunque unos pocos concentran un porcentaje muy importante del total de los recursos que reciben: solo los programas Vaso de Leche, Desayunos Escolares y Comedores Populares explican algo más de 75% del total de esos recursos. Algunos de los programas alimentarios más importantes se caracterizan, además, por que su implementación descansa en gran medida en organizaciones sociales de base (comités de vaso de leche y comedores populares) que han constituido una enorme red social a nivel nacional.

A pesar de la importancia de estos programas en términos de recursos y de sus posibles impactos en la población, estos han sido escasamente evaluados y existen pocos estudios que midan sus resultados. Una revisión de los estudios y las evaluaciones de los principales programas alimentarios muestra que, en su mayoría, no logran impactos significativos, con la excepción del Programa Desayunos Escolares y del PACFO que, aunque con importantes debilidades, satisfacen algunos de sus objetivos. Por otro lado, aunque no se encuentra entre sus objetivos, el Programa Comedores Populares —y en menor medida el del Vaso de Leche— ha logrado importantes resultados en términos de capital social, en particular relacionados con el *empoderamiento* de las mujeres. Sin embargo, estudios sobre este aspecto encuentran también un debilitamiento de la representatividad de este capital social y una tendencia hacia la politización y el clientelismo.

Entre las posibles causas de por qué los programas alimentarios no logran los efectos esperados, hay problemas relacionados con el diseño mismo de los programas y con su implementación:

1. Dado que lo que se transfiere a los beneficiarios es muy poco, no es posible lograr efectos significativos en términos de valor ni de contenido nutricional (tal vez con excepción del PACFO). El Vaso de Leche, por ejemplo, transfiere

alrededor de 6 soles mensuales por beneficiario y los productos no cubren ni 15% de los requerimientos nutricionales de los beneficiarios. En general, la incidencia relativa promedio de los programas alimentarios es de menos de 2% del consumo total del hogar.

2. Existen múltiples programas con objetivos y poblaciones meta superpuestos, lo que limita su eficiencia y efectividad. En términos de objetivos y de beneficiarios, el caso más claro es el del Vaso de Leche, que se cruza en porcentajes significativos con los programas Desayunos Escolares, Comedores Infantiles y otros.
3. Los programas tienen problemas de diseño que se resumen principalmente en que confunden objetivos nutricionales con objetivos de alivio de la pobreza, de seguridad alimentaria e incluso de fomento de la producción local.²⁸ Cuando hay una mayor claridad con respecto al objetivo nutricional, los programas adolecen de falta de articulación con los componentes de salud y educación, así como de falta de capacitación de las familias beneficiarias.
4. Hay un cierto consenso en cuanto a que el gasto asignado a los programas alimentarios no llega como debiera a las áreas o beneficiarios más necesitados, y a que hay espacios para mejorar los criterios de focalización. Los programas aplican principalmente un criterio de focalización geográfica en combinación con diferentes métodos para determinar la focalización individual —de acuerdo con el tipo de programa—, la mayoría de los cuales utilizan mecanismos de demanda. Es allí, en el ámbito de la focalización individual, donde se encuentran los principales problemas debido a la falta de mecanismos e incentivos adecuados para identificar los hogares más pobres. En muchos casos, los problemas de focalización son resultado de problemas de diseño de los programas: otorgan una fuerte discrecionalidad a la entrada de beneficiarios, no incluyen criterios claros de graduación o no consideran mecanismos para el control efectivo de la salida de beneficiarios del programa.
5. En el manejo de los programas hay ineficiencias asociadas a las compras de alimentos y a otros aspectos como falta de información y supervisión. Esto se traduce en fugas en la transferencia de recursos y determina que una importante parte de los recursos se pierda en el camino; es decir, que no llegue a los beneficiarios del programa.
6. Finalmente, uno de los problemas más importantes es que el monitoreo y la evaluación de los programas son muy limitados. Las pocas evaluaciones

28 Algunos programas incluso carecen de diseño técnico, debido a que surgieron como respuestas políticas a problemas sociales.

se han realizado de manera aislada y han sido escasamente difundidas incluso al interior de las instituciones encargadas de los programas, por lo que sus hallazgos no han sido utilizados para retroalimentar el diseño ni la implementación de los programas. Más aún: la carencia de información y de indicadores de ejecución y resultados de los programas genera que su manejo se limite al cumplimiento de procesos e impide que la sociedad civil realice una labor de vigilancia sobre el manejo de los recursos del Estado.

En general, las explicaciones de por qué los logros han sido tan limitados son múltiples y su complejidad hace que no exista una solución fácil y posible, al menos en el corto o mediano plazo. Por ello, como se ha discutido a lo largo de este documento, hay muchos estudios de diagnóstico pero faltan soluciones, sobre todo de carácter integral. Es posible, sí, plantear respuestas específicas ante algunas dificultades identificadas por la literatura, tales como establecer claros mecanismos de graduación, juntar programas superpuestos, aumentar los mecanismos de supervisión e incluir más programas de información y capacitación sobre salud, nutrición y hábitos, entre otros.

Las propuestas para mejorar los programas alimentarios trabajando con los programas existentes (rescatando lo mejor de ellos) se sustentan principalmente en plantear reformas sobre la base del Programa Desayunos Escolares y un PACFO o un programa nutricional infantil mejorado —más articulado con programas de salud y capacitación, entre otros aspectos— y con cobertura mucho más amplia. Quedan sin embargo algunos importantes problemas por resolver, como qué hacer con los niños de entre 3 y 6 años a los cuales no están dirigidos los programas nutricionales y que aún no asisten a la escuela. El otro gran problema es qué hacer con los comités del Vaso de Leche, que implican a más de 50% de la población pobre del país, y con los 15.000 comedores populares. ¿Es posible apoyar con asistencia técnica y financiera a estos últimos para que se conviertan en microempresas autosostenibles, tal como se propone en algunos estudios?

Con respecto a la reforma de los programas sociales, existen dos esfuerzos en curso que podrían implicar importantes cambios, y que por ello representan una gran oportunidad y riesgo: la implementación de Juntos, un programa de transferencias condicionadas, y la descentralización de los programas de complementación alimentaria —con la transferencia de la responsabilidad de su ejecución— a los municipios provinciales.

En la experiencia internacional, los programas de transferencias condicionadas han mostrado efectos muy importantes en términos de reducción de la pobreza, aumento de la asistencia escolar y descenso de la desnutrición, entre otros. Estos programas, bien ejecutados y luego de mostrar algunos logros, ofrecen además la oportunidad real de sustituir programas inefectivos e ineficientes, tal como se logró en México con la sustitución del Programa Tortilla por el

Programa Oportunidades. Sin embargo, la concreción de los logros supone un adecuado diseño, que incorpore las características propias de la problemática nacional, un manejo eficiente y transparente, la mejora de la oferta de programas de educación y salud, y un adecuado sistema de monitoreo y evaluación. Todo ello difícil de lograr con el apresuramiento que caracterizó la implementación del programa Juntos los últimos meses de gobierno del presidente Alejandro Toledo.

Finalmente, la descentralización de los programas sociales ofrece también una importante oportunidad de mejora de los programas alimentarios, al fomentar una mayor participación social y por la posibilidad de reformar la definición de la canasta de productos, de los criterios de focalización y del manejo administrativo. Pero más aún por la opción de aplicar reformas más integrales que pueden llegar incluso a la sustitución, tal como se viene evaluando en algunos municipios (sustitución de Comedores Populares por Alimentos por Trabajo). Sin embargo, los potenciales logros de la descentralización se ven limitados por la falta de definición de objetivos, metas e indicadores a nivel central, y por la poca determinación de las funciones de los diversos niveles de gobierno respecto a la gestión descentralizada de los programas transferidos. Sumado a ello, el proceso enfrenta el reto de diseñar e implementar instrumentos que garanticen la adecuada gestión de los programas por parte de los municipios, además de incluir indicadores adecuados y sistemas de información que permitan al gobierno central y a la sociedad civil su constante seguimiento y evaluación.

BIBLIOGRAFÍA

- ALCÁZAR, Lorena; José Roberto LÓPEZ-CALIX y Eric WACHTENHEIM (2003). *Las pérdidas en el camino. Fugas en el gasto público: transferencias municipales, Vaso de Leche y sector educación*. Lima: Instituto Apoyo.
- BANCO MUNDIAL (2005a). "Economic and Social Opportunities for All. Peru Poverty Assessment". Report 29825-PE, World Bank. Washington, abril.
- (2005b). "Social safety nets in Peru: Background paper for the RECURSO study". Washington DC, mayo.
- (2002). Peru: Restoring Fiscal Discipline for Poverty Reduction. Report 24286-PE.
- (1999). *Poverty and Social Developments in Peru: 1994-1997*. Washington DC: The World Bank Country Study.
- BARRANTES, Roxana y Javier IGUÍÑIZ (2004). *La investigación económica y social en el Perú: balance 1999-2003 y prioridades para el futuro*. Diagnóstico y Propuesta 15. Lima: Consorcio de Investigación Económica y Social e Instituto de Estudios Peruanos.
- BEHRMAN, Jere y John HODDINOTT (2000). *An evaluation of the impact of Progresá on pre-school child height*. Washington DC: International Food Policy Research Institute.
- BEHRMAN, Jere; Suan PARKER y Petra TODD (2005). "Long-Term Impacts of the Oportunidades Conditional Cash Transfer Program on Rural Youth in Mexico". Ibero-America Institute for Economic Research, Georg-August-Universität Göttingen.
- BEHRMAN, Jere; Piyali SENGUPTA y Petra TODD (2000). "The impact of PROGRESA on achievement test scores in the first year". Washington DC: International Food Policy Research Institute. Mimeo.
- BELTRÁN, Arlette; Rafael CORTEZ, Juan CHACALTANA y Enrique VÁSQUEZ (2000). *Desarrollo para una estrategia social para el Perú*. Lima: Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico.
- BELTRÁN, Arlette; María Elena PLANAS, Hanny CUEVA y Armando MILLÁN (2001). *Estudio sobre el contexto social en donde se desarrollan las acciones de apoyo alimentario con organizaciones sociales para la alimentación*. Lima: Ministerio de Promoción de la Mujer y del Desarrollo Humano.
- BLONDET, Cecilia y Carolina TRIVELLI (2004). *Cucharas en alto. Del asistencialismo al desarrollo local: fortaleciendo la participación de las mujeres*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.

- CHACALTANA Juan (2001). *Más allá de la focalización. Riesgos de la lucha contra la pobreza en el Perú*. Diagnóstico y Propuesta 8. Lima: Grupo de Análisis para el Desarrollo y Consorcio de Investigación Económica y Social.
- CONTERNO, Elena, coordinadora (2004). *Evaluación rápida del proceso de descentralización. Informe de hallazgos*. Lima: Pro Desarrollo, Agencia para el Desarrollo Internacional de los Estados Unidos.
- CORTEZ, Rafael (2001). *El gasto social y sus efectos en la nutrición infantil*. Documento de Trabajo 38. Lima: Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico.
- CUETO, Santiago y Marjorie CHINEN (2001). *Impacto educativo de un programa de desayunos escolares en escuelas rurales del Perú*. Documento de Trabajo 34. Lima: Grupo de Análisis para el Desarrollo.
- DÍAZ, Juvenal (2001). *Grado de focalización de algunos programas sociales, 1998-2000*. Ministerio de Economía y Finanzas, Dirección de Asuntos Económicos y Financieros, Lima.
- DU BOIS, Fritz (2004). *Un balance de las políticas sociales: democratizando el gasto social*. Instituto Peruano de Economía Social de Mercado y Fundación Konrad Adenauer, Lima.
- ESCOBAL, Javier y Martín VALDIVIA (2004). “Perú: hacia una estrategia de desarrollo para la sierra rural”. Lima: Grupo de Análisis para el Desarrollo. Mimeo.
- ESCOBAL, Javier; Jaime SAAVEDRA y Máximo TORERO (1998). *Los activos de los pobres en el Perú*. Documento de Trabajo 26. Lima: Grupo de Análisis para el Desarrollo.
- ESCOBAL, Javier; Máximo TORERO y Carmen PONCE (2001). “Focalización geográfica del gasto social: mapas de pobreza”. Informe final. Lima: Red CIES de Pobreza, Grupo de Apoyo para el Desarrollo e Instituto Apoyo.
- FRANCKE, Pedro (2004a). “Propuesta de reforma de programas nutricionales infantiles en el Perú”. Mimeo.
- (2004b). “Propuesta de reforma de programas escolares en el Perú”. Mimeo.
- (2003). “¿Qué nos dicen las recientes investigaciones sobre programas sociales? Una nota para la discusión”. Presentado en el taller *Programas sociales: balances y sugerencias*, organizado por el Ministerio de Economía y Finanzas y el Consorcio de Investigación Económica y Social (11 de junio).
- GAJATE, Gissele y Marisol INURRETEGUI (2001). “El impacto de los programas alimentarios sobre el nivel de nutrición infantil: una aproximación a partir

- de la metodología del ‘Propensity Score Matching’”. Lima: Consorcio de Investigación Económica y Social. Mimeo.
- GERTLER, Paul (2000). “The impact of PROGRESA on health”. Washington DC: International Food Policy Research Institute. Mimeo.
- HERRERA, Javier (2004). *La pobreza en el Perú en 2003*. Lima: Instituto Nacional de Estadística e Informática, Institut de Recherche pour le Développement.
- (2003a). *Resultados. Pobreza 2002*. Lima: Instituto Nacional de Estadística e Informática, Institut de Recherche pour le Développement.
- (2003b). *La pobreza en el Perú en 2002. Una visión departamental*. Instituto Nacional de Estadística e Informática, Institut de Recherche pour le Développement.
- (2001). *Nuevas estimaciones de la pobreza en el Perú, 1997-2000*. Lima: Instituto Nacional de Estadística e Informática, Consorcio de Investigación Económica y Social, Institut de Recherche pour le Développement.
- INSTITUTO CUÁNTO (2000). *Encuesta Nacional de Hogares sobre Medición de Niveles de Vida. Ficha técnica y resultados de la encuesta*. Lima: Instituto Cuánto.
- INEI-INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA E INFORMÁTICA (2005). *Resultados de la pobreza (2001-2004)*. Lima: Instituto Nacional de Estadística e Informática.
- LEVOGINI, Arianna y Ferdinando REGALIA (2001). *Targeted human development programs: investing in the next generation. Sustainable development department best practice series*. Washington DC: Banco Interamericano de Desarrollo.
- MIMDES-MINISTERIO DE LA MUJER Y DESARROLLO SOCIAL, DIRECCIÓN GENERAL DE DESCENTRALIZACIÓN, CONCERTACIÓN Y PARTICIPACIÓN SOCIAL (2004). *Una primera mirada al proceso de descentralización: la transferencia de los programas sociales a los gobiernos locales*. Lima: MIMDES.
- ORTIZ DE ZEVALLOS, Gabriel; Rosa SANDOVAL y Sebastián HUSNI SABATINI (2000). “Estado de los sistemas de monitoreo y evaluación de los programas sociales públicos en el Perú”. Lima: Instituto Apoyo. Mimeo.
- POLLIT, Ernesto; Enrique JACOBY y Santiago CUETO (1996). *Desayuno escolar y rendimiento. A propósito del programa de desayunos escolares de FONCODES en el Perú*. Lima: Editorial Apoyo.
- PONCE, Carmen y Javier TORRES (2001). “Movilidad de ingresos y transiciones

- fuera de la pobreza. Un análisis dinámico para el Perú”. Lima: Consorcio de Investigación Económica y Social. Mimeo.
- PORTOCARRERO, Felipe, editor (2000). *Políticas sociales en el Perú: nuevos aportes*. Lima: Red para el Desarrollo de las Ciencias Sociales en el Perú, Pontificia Universidad Católica, Universidad del Pacífico e Instituto de Estudios Peruanos.
- PORTOCARRERO, Felipe y María Elena ROMERO (2000). “La caja negra o el proceso de formulación e implementación de políticas públicas: el caso del PRONAA”, en F. Portocarrero (ed.), *Políticas sociales en el Perú: nuevos aportes*. Lima: Red para el desarrollo de las ciencias sociales.
- PRISMA (2002). *Evaluación de impacto nutricional PANFAR*. Lima: Prisma.
- RAVINA, Renato; Javier PAULINI y César CANCHO (2002). “Costo efectividad del programa de Desayunos Escolares de FONCODES y el programa de alimentación escolar del PRONAA”. Lima: Consorcio de Investigación Económica y Social.
- RAWLINGS, Laura y Gloria RUBIO (2003). *Evaluating the Impact of Conditional Cash Transfer Programs: Lessons from Latin America*. Policy Research Working Paper 3119, Washington DC: Banco Mundial.
- SAAVEDRA, Jaime y Eduardo MARUYAMA (1999). “Evaluación de la situación de la pobreza en el Perú y de los programas y políticas de lucha contra la pobreza”. Lima: Grupo de Análisis para el Desarrollo. Mimeo.
- SCHADY, Norbert (1999). *Seeking Votes: The Political Economy of Expenditures by the Peruvian Social Fund (FONCODES), 1991-95*. Washington: Banco Mundial.
- SKOUFIAS, Emmanuel (2001). *Is PROGRESA working? Summary of the results of an Evaluation by International Food Policy Research Institute (IFPRI)*. Washington DC: IFPRI.
- STIFEL, David y Harold ALDERMAN (2003). “The ‘Glass of Milk’ Subsidy Program and Malnutrition in Peru”. World Bank Policy Research Working Paper 3089.
- TANAKA, Martín (2001). *Participación popular en políticas sociales: cuándo puede ser democrática y eficiente y cuándo todo lo contrario*. Colección Mínima. Lima: Consorcio de Investigación Económica y Social e Instituto de Estudios Peruanos.
- TANAKA, Martín y Carolina TRIVELLI (2002). *Las trampas de la focalización y la participación. Pobreza y Políticas Sociales en el Perú durante la década de Fujimori*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.

- TORERO, Máximo y Martín VALDIVIA (2002). *La heterogeneidad de las municipalidades y el proceso de descentralización en el Perú*. Lima: Grupo de Análisis para el Desarrollo.
- VÁSQUEZ, Enrique (2005). *Programas alimentarios en el Perú: ¿por qué y cómo reformarlos?* Serie Reforma del Estado: Aportes para el Debate. Lima: Instituto Peruano de Economía Social de Mercado.
- (2004a). *¿Los niños... primero?*, volumen II. Lima: Universidad del Pacífico y Save the Children.
- (2004b). “Gasto social y niñez: las limitaciones de una gestión”, informe especial por la inauguración del Observatorio por la Infancia y Adolescencia. Lima: Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico, agosto.
- (2002). *¿Los niños... primero?* Lima: Universidad del Pacífico y Save the Children.
- VALDIVIA, Martín (2005). “Peru: Is identifying the poor the main problem in targeting nutritional programs?”. HNP Discusión Paper. Reaching the Poor Program Paper 7. The World Bank, febrero.
- VALDIVIA, Martín y A. DAMMERT (2001). *Focalizando las transferencias públicas en el Perú: evaluando instrumentos de identificación del nivel socioeconómico de los individuos/hogares*. Lima: Grupo de Análisis para el Desarrollo y Consorcio de Investigación Económica y Social.
- YAMADA, Gustavo y Patricia PÉREZ (2005). “Evaluación de impacto de proyectos de desarrollo en el Perú”. Documento de Discusión 05/01. Lima: Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico.

LA INVESTIGACIÓN SOBRE EL MERCADO LABORAL PERUANO: INSTITUCIONES, CAPACITACIÓN Y GRUPOS DESFAVORECIDOS

Miguel Jaramillo

Hugo Ñopo

Juan José Díaz

INTRODUCCIÓN

La producción académica reciente sobre el mercado laboral peruano es considerable, como lo muestran los recientes balances de Yamada (2004) y Barrantes e Iguíñiz (2004). El Grupo de Análisis para el Desarrollo, GRADE, ha sido parte activa de esta dinámica, particularmente durante la última década, como lo demuestran sus publicaciones y su participación en debates públicos. La idea de este ensayo, sin embargo, no es producir un nuevo balance sobre el tema, pues los textos aludidos son bastante comprehensivos en su cobertura. En esta dirección, el objetivo es más bien enfocarse en algunos temas centrales para los debates actuales sobre políticas laborales, en los cuales GRADE ha tenido mayor interés y participación. Específicamente, son tres las áreas sobre las que quisiéramos discutir el estado del avance de la investigación, plantear algunos debates y establecer su importancia para la formulación de políticas públicas: marco institucional, capacitación y grupos desfavorecidos.

Los tres temas, aunque con diversa intensidad, están de alguna manera presentes en los debates públicos actuales sobre la situación laboral. En primer lugar, nos ocupamos del marco institucional del mercado laboral, tema que —con razón o sin ella— quizás ha dominado la discusión pública de los últimos años. Esto ha estado asociado a las propuestas de reforma del actual marco institucional, particularmente de la debatida Ley General del Trabajo. Las preguntas que quisiéramos abordar se relacionan con el vínculo entre el marco institucional, las normas y reglas formales e informales que establecen los incentivos y restricciones para la actuación de los agentes en el mercado laboral, y los resultados del mercado laboral: empleo, ingresos, productividad e (in)formalidad.

En cuanto al segundo tema, nos interesa indagar sobre la estructura del mercado de capacitación, su regulación, y sus conexiones y desconexiones con el mercado laboral. Asimismo, quisiéramos discutir qué tanto se ha avanzado en la investigación de sus resultados en términos de mejorar la “empleabilidad” de los trabajadores. Particularmente, nos interesa discutir los impactos de las políticas activas que ha implementado el Estado en esta área.

Por último, nos ocuparemos de los grupos más vulnerables dentro del mercado laboral, esto es, aquellos cuyas condiciones de inserción son las más precarias. Las preguntas centrales aquí son cuán desfavorecidos se hallan, qué factores los hacen particularmente vulnerables y qué acciones se pueden emprender desde el ámbito de las políticas públicas para apoyar mejoras en su situación. El foco está específicamente puesto en dos categorías sociales: género y etnia.

El texto está organizado en cuatro secciones, además de esta introducción. Las tres siguientes secciones están dedicadas a cada uno de los temas planteados, respectivamente. La sección final presenta algunas conclusiones sobre el conocimiento actual y los temas para la agenda de investigación a futuro.

1. INSTITUCIONES DEL MERCADO LABORAL

Las instituciones son las reglas del juego, formales (leyes, reglamentos, disposiciones) e informales (prácticas, hábitos y costumbres), que estructuran los incentivos y las restricciones para el comportamiento de los individuos y las organizaciones (North 1990). Los principales temas del debate público reciente en relación con el mercado laboral se han concentrado en el rol de las instituciones formales. Esto es natural, puesto que el proyecto de Ley General del Trabajo ha sido el centro de la discusión durante los últimos años. Las grandes dificultades para lograr acuerdos en este ámbito están bien ilustradas por el hecho de que la propuesta de Ley General del Trabajo elaborada el año 2001 continúa en discusión y muy probablemente nunca logre un consenso total. Vale la pena recalcar que este no es un asunto particular del Perú, sino más bien típico. En general, en todos los países las discusiones sobre la regulación del mercado laboral se caracterizan por generar arduos debates. La función de la investigación es reducir el antagonismo, produciendo evidencia sobre los efectos de diferentes tipos de políticas o aspectos de regulación del mercado laboral.

No es extraño, pues, que una de las reformas más debatidas de la década de 1990 haya sido la relacionada con la regulación del mercado laboral. Recientemente el Tribunal Constitucional (TC) minimizó esa reforma al señalar que en el Perú, a pesar del cambio constitucional del mencionado decenio, “el despido está prohibido” (Resolución TC, Exp. n.º 1124-2001-AA/TC) y que frente a un despido sin causa contemplada en la norma, la única compensación posible es la

reposición en el puesto de trabajo, poniendo otra vez en vigencia la estabilidad laboral absoluta. No obstante, existe consenso entre los académicos respecto a que, para bien o para mal, el marco institucional de las relaciones laborales cambió. Los alcances de la reforma han sido ampliamente descritos y analizados (MTPE 1998, Chacaltana 2001, García y otros 2004, Bernedo 1999, García y Chacaltana 2004, Saavedra y Maruyama 1999, Saavedra y Torero 2004, Jaramillo 2004a, Verdera 2000);¹ sin embargo, existe bastante menos consenso sobre sus efectos.

En parte, esto se encuentra asociado a las dificultades propias del tema. En efecto, la medición de los impactos de un cambio institucional tan amplio como el que implicó la reforma laboral reviste complicaciones metodológicas significativas. En general, la literatura internacional sobre los efectos de normas laborales descansa fuertemente sobre análisis de corte transversal con muestras de distintos países (*cross-country studies*).² Esto refleja una limitación de los datos de países individuales, en particular de los países desarrollados, cuyas regulaciones del mercado laboral por lo general no sufren variaciones importantes que permitan identificar sus efectos. En los países de América Latina las normas tienden a variar más y con mayor frecuencia, lo que hace posible estudiar las asociaciones o, incluso, los vínculos causales entre regulaciones y resultados del mercado (Hamermesch 2004). Un ejemplo de este tipo de análisis se puede encontrar en la reciente compilación de Heckman y Pagés (2004).

El problema metodológico central en la identificación de los efectos de una norma está en la elaboración de la situación contrafactual. Esto es, afirmar que un cambio normativo tuvo tal o cual efecto sobre una variable de resultado del mercado laboral (tasa de empleo, nivel de ingresos, formalidad, etcétera) implica afirmar que en ausencia de ese cambio, tal efecto no se habría producido. Esta situación contrafactual no se puede observar, mas sí se puede simular. Aun cuando dificultoso de por sí, esto es más sencillo si se trata de estimar el efecto de alguna intervención o, en el lenguaje de evaluación de programas, un “tratamiento” (por ejemplo, un programa de capacitación o de empleos temporales) sobre un conjunto limitado de individuos, puesto que se puede encontrar a otro grupo de individuos con características muy similares al grupo “tratado” (esto es, el grupo de control), que repliquen lo que hubiera ocurrido con este de no

1 Una útil compilación de los cambios normativos en los diferentes países de América Latina es la de OIT (1999).

2 Un balance reciente de esta literatura es el de Addison y Texeira (2001), que se centra sobre todo en países de la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE), básicamente países desarrollados. Por otro lado, Heckman y Pagés (2004) realizan un balance en relación con la evidencia sobre los efectos de las normas de protección del empleo en países de América Latina. Un reciente informe del Banco Interamericano de Desarrollo (2004), por su lado, también sintetiza esta evidencia.

haber participado en la intervención —verbigracia, de no haber sido “tratado”—. En el caso de normas de aplicación general, la construcción del contrafactual se hace muy dificultosa, y obtener un resultado convincente requiere mucho ingenio, tanto como rigor, por parte del investigador.

Otro aspecto a considerar es que en el caso peruano no se dio una reforma laboral aislada, sino más bien como parte de un conjunto de reformas estructurales, muchas de las cuales pueden haber tenido efectos sobre el mercado de trabajo. Por ejemplo, la reforma comercial, al variar los precios relativos, puede haber afectado la composición del producto y por ende la del empleo. Más aún: la reducción del costo de capital en relación con la mano de obra que implicó la reducción arancelaria debe de haber afectado la demanda global de mano de obra. Como esta, es posible identificar fácilmente otros grupos de medidas que, sin pertenecer al ámbito de las políticas laborales, pueden haber tenido un impacto sobre el mercado laboral: privatizaciones y ajuste de las finanzas públicas, entre otras.

Los avances en el análisis de los efectos del marco regulatorio sobre el mercado laboral deben ser examinados bajo la luz de estas dificultades metodológicas. En este sentido, se deben subrayar los esfuerzos de los investigadores por extraer de la información disponible pistas plausibles sobre las relaciones entre las normas y el desempeño del mercado laboral. Y el avance no ha sido poco. Se tienen detalladas descripciones de la evolución de las principales variables del mercado e interpretaciones globales de la relación entre cambios institucionales y resultados del mercado, así como estudios enfocados en identificar los efectos de aspectos específicos de la normativa sobre el comportamiento de los agentes y los resultados de empleo, remuneraciones, productividad y formalidad/informalidad.

Así, un conjunto de estudios se han concentrado en describir las tendencias del mercado laboral luego de la reforma o en establecer los cambios de estas tendencias en relación con el periodo prerreforma. En tal dirección, Saavedra (1996, 1998a) ha organizado información sobre empleo, remuneraciones y productividad desde 1989, para delinear un cuadro complejo del mercado laboral hasta mediados de la década de 1990. Durante este periodo el empleo creció a una tasa de 3,5% anual, ligeramente por encima del crecimiento de la oferta laboral (3,3%) y de la población en edad de trabajar (2,7%), habiéndose estancado entre 1989 y 1992 y luego crecido vigorosamente. Similar patrón se observa en la productividad y los ingresos. Más de 100% de la variación en el empleo se explica por el dinamismo del sector privado, puesto que en términos absolutos el empleo público se redujo. La calidad de los empleos generados fue diversa, con predominio de empleos de calidad más bien baja. Asimismo, el crecimiento fue mayor en las empresas pequeñas que en las grandes, en las cuales el empleo cayó en términos absolutos.

En cuanto a los sectores, el empleo se expandió en los servicios, mientras que en la manufactura decayó inicialmente, para luego retomar el crecimiento. A mediados de la década, la participación de la manufactura en el empleo global no había cambiado en relación con el periodo previo a la apertura comercial, en contraste con los temores sobre los efectos de la apertura comercial. Solamente se observó una ligera reducción en el sector bienes de capital. Finalmente, el empleo formal creció, pero también el informal. ¿Cuál más? Depende de la definición que se use. De acuerdo con la definición tradicional, que incluye el empleo asalariado en empresas de más de cinco trabajadores, a los profesionales y a los técnicos independientes, siendo todo lo demás informal, la informalidad pasó de niveles ya altos (45%) a mayores (52%). Si a la definición de 'formal' le añadimos algún rasgo de formalidad, en una definición legalista (el trabajador tiene contrato, seguro de salud, vacaciones, gratificaciones o pertenece a un sindicato), la tendencia creciente de la informalidad desaparece y lo que se observa son fluctuaciones en torno a una media de alrededor de 52%. En cualquier caso, no se verifica una reducción de la informalidad como se hubiera podido esperar luego de una reforma orientada a facilitar el empleo formal.

Saavedra (1998b) desarrolla otros aspectos de la evolución del mercado laboral para explicar la insatisfacción con el desempeño del empleo. Refinando su definición legalista para reclasificar a todos los trabajadores, incluidos los que laboran en empresas de más de diez trabajadores, encuentra una tendencia ligeramente creciente del empleo informal, pero con amplias fluctuaciones, confirmando en parte la conclusión de su análisis anterior: la informalidad no se redujo; más bien, tendió a crecer. Otros rasgos del mercado laboral aparecen también claros: sustitución de trabajadores adultos por jóvenes, importante reducción de la duración del empleo y aumento de los contratos vía modalidades no permanentes (temporales y convenios de formación, entre otros). Asimismo, hay un aumento global de la productividad (por trabajador y por hora) y de los ingresos promedio, pero muy diferenciado según tipos de empleo y calificación, a la par que un aumento del retorno a la educación. Así, la fuerte caída de las remuneraciones entre 1987 y 1990, de entre 50% y 66%, difícilmente se había recuperado para 1997. Se redujeron empleos con ingresos muy bajos (quintil inferior) o muy altos (quintil superior) y aumentaron los de ingresos medios (quintiles 2 a 4). Esto no es más que el reflejo de una economía pobre, con una baja productividad media.

¿Estos cambios están asociados a la reforma laboral o a la apertura comercial y el reajuste en el sector público? Abordar esta pregunta requiere pasar de un análisis descriptivo a otro más focalizado en los efectos de los cambios específicos. Así, un segundo grupo de estudios ha buscado más las conexiones causales entre cambios normativos y resultados. En esta dirección, Bernedo (1999) aborda el tema de la relación entre la reforma laboral y la evolución del empleo

y los salarios. Aunque no usa un marco de análisis empírico explícito, luego de describir el proceso de reforma y de analizar las tendencias del empleo y los salarios, el autor encuentra que un resultado de la reforma fue el aumento de trabajadores con contrato temporal. Por otro lado, hay una recuperación de los salarios entre 1991 y 1994, asociada a la reducción de la inflación, pero luego un estancamiento y un aumento de la desigualdad. Bernedo descarta la idea de una política de control salarial para atraer inversión, puesto que las ramas en las que predominan los trabajadores temporales observan la evolución más positiva en las remuneraciones. En esta misma dirección, MTPE (1997) muestra que luego de la reforma, a mediados de la década, hay premios en los ingresos asociados a la relación laboral vía contratos de plazo fijo.

Bernedo confirma además el crecimiento del asalariamiento privado, que alcanza 43% en la década, y la alta rotación (“eventualización” del empleo). El autor argumenta que aunque el contexto parece propicio para el aumento de la productividad, esto no se verifica debido a factores exógenos a las reformas laborales —verbigracia, alto costo del crédito, tipo de cambio subvaluado, inversión en sectores de bajo requerimiento de empleo, etcétera—. La preocupación central viene por el lado del poco avance en la calidad de los empleos, traducido en el estancamiento salarial sin una base adecuada de protección social. En resumen, coincidiendo en gran medida con Saavedra (1998a, 1998b), una reforma inconclusa y frustrada por la escena económica más general, “con más efectos sociales negativos que los deseables” (p. 193). A futuro, estima Bernedo, el ingrediente de la equidad debe ser reforzado, preferiblemente por el consenso que por la presión social.

MTPE (1998) propone un diagnóstico que sitúa la relación entre reforma laboral y resultados del mercado laboral en un marco temporal más amplio. Aparecen algunos elementos clave, más difíciles de aprehender en análisis enfocados en la coyuntura. Por el lado de la oferta, la fuerza del factor demográfico aparece muy clara (la población se cuadruplicó en la segunda mitad del siglo pasado). El fuerte crecimiento poblacional y la masiva migración del campo a la ciudad, añadidos a la creciente participación femenina, se tradujeron en altas tasas de crecimiento de la población económicamente activa (PEA), que se espera persistan, aunque descendiendo paulatinamente hasta finales de la presente década. Por el lado de la demanda, el crecimiento de la demanda de empleo asalariado cayó a una tasa de $-1,5\%$ anual en la década de 1980, lo que generó un fuerte salto en el empleo informal y en el autoempleo. A esto también contribuyó un marco institucional muy rígido, intervencionista y confuso que desincentivaba la generación de empleo (OIT 1990). La actuación de estos factores a lo largo del tiempo generó un excedente de mano de obra que engrosó las filas del desempleo abierto y, en mayor medida, el subempleo. Visto así, el problema de la calidad de los empleos es de largo plazo y, como propuestas recientes lo

recogen, no se deben esperar cambios dramáticos en el corto plazo (Chacaltana 2003, Jaramillo 2004 a).

Saavedra y Maruyama (1999) se concentran en tres aspectos específicos de la reforma laboral: costos de despido, contratos temporales y costos no salariales; y más tarde (Saavedra y Maruyama 2000), en los costos de despido. Hasta 1990, dadas las reglas de contratación y despido, los ajustes a periodos recesivos se dieron mediante reducciones de los salarios o informalización de la relación laboral. A inicios de la década de 1990, la cuarta parte de la planilla de empresas de más de cien trabajadores estaba contratada ilegalmente. En este sentido, la introducción de contratos temporales “regularizó” formas de contratación que ya se estaban dando.³ La eliminación de la estabilidad laboral absoluta con la aprobación de la nueva Constitución, ahora cuestionada por el Tribunal Constitucional, redujo considerablemente el costo esperado de despido y se elevó la elasticidad empleo-producto. Por otro lado, la ausencia de un aumento de la participación del empleo formal se asocia al incremento de los costos no salariales. Una constatación adicional de los autores es que si en el decenio de 1980 los contratos temporales son característicos entre cierto tipo de trabajador —joven, con poca experiencia, menos educado y en empresas pequeñas—, en la década siguiente involucran a todo tipo de trabajador. Siendo la única diferencia en beneficios sociales o costos no salariales entre los dos tipos de contrato la indemnización por despido, esta se convierte en sospechosa obligada de causar la preferencia por los contratos temporales. No es, sin embargo, la única cobertura frente al riesgo de cambios en la regulación: mantener el poder de negociación con los trabajadores y limitar la sindicalización son otras señaladas por los autores.

Saavedra y Torero (2004) han ampliado y complementado estos argumentos con estimaciones de elasticidades de la demanda de trabajo en relación con diferentes medidas de costos laborales, incluido el costo de despido. Puesto que el costo de despido no es observable, los autores construyen un indicador del valor esperado de los pagos de terminación de la relación laboral. Este indicador es estimado para diferentes sectores de la economía, usando datos de la estructura del *tenure* en cada sector, estimados de la probabilidad de despido para cada grupo de *tenure* y la estructura normativa de la indemnización por despido. Usan un seudopanel de datos de diez sectores para el periodo 1987 y 1997, más tres paneles para sendos subperiodos (1987-1990, 1991-1994 y 1995-1997). Para el periodo completo, encuentran elasticidades negativas del empleo formal en relación con el costo laboral total, de $-0,19$; y en relación con el costo esperado de despido, de $-0,4$. Estos resultados se confirman en la mayoría de los subperiodos. La conclusión es que una reducción del costo de

3 En esto coinciden con MTPE 1998. Véase también Saavedra 1996.

despido puede tener efectos significativos de aumento del empleo formal. Por otro lado, la elasticidad producto se incrementa y se vuelve significativa en el último periodo (posreforma), aunque resulta más bien baja (0,094). La elasticidad producto para todo el periodo es de 0,047 con efectos fijos, pero llega a 0,17 sin ellos. En ningún caso un resultado muy alentador en cuanto al potencial generador de empleo del crecimiento económico.

¿Cuáles han sido los efectos sobre la distribución de los ingresos? Saavedra y Díaz (1999) identifican una reducción de la desigualdad luego de las reformas estructurales, continuando una tendencia de las dos décadas anteriores. Este resultado es robusto a diferentes indicadores de ingreso o gasto. La mayor parte de la reducción de la desigualdad del ingreso global se explica por la reducción de las diferenciales de ingresos al interior de grupos de nivel educativo, ocupación y edad.

Los mercados laborales regulados en el sector público han sido muy poco estudiados, tanto antes como después de las reformas. Ruiz (1996) ha estudiado el empleo en el sector público durante la década de 1990. Mediante un análisis de equilibrio parcial, encuentra que dos fueron los principales grupos beneficiados como producto de la política de reducción de personal en la reforma del sector público de inicios de ese decenio: los trabajadores que lograron obtener un empleo en el sector privado, pues en promedio lograron mejores condiciones que las que tenían en el sector público; y las empresas del sector privado que tuvieron una oferta de mano de obra calificada con niveles de productividad importantes. El Estado, si bien perdió cuadros técnicos importantes, también liberó recursos para atender una creciente demanda de inversión, lo cual era más consistente con los objetivos del gobierno de turno en ese entonces. Por otro lado, el estudio de Jaramillo (2005b) ha encontrado evidencia de segmentación regional en el mercado de docentes públicos.

1.1. Después de la flexibilización: evaluación de las reformas y la mirada al futuro

Ya en la presente década encontramos visiones alternativas sobre la década de 1990. Chacaltana (2001) parte de caracterizar la reforma laboral de ese lapso como un conjunto de cambios bastante más amplio que las modificaciones en la regulación del mercado laboral, incluidas, entre otras medidas, la reforma pensionaria, el debilitamiento de la autoridad de Trabajo y la crisis de los sindicatos. Se centra, no obstante, en los cambios en la regulación de contratación y despido. Asocia a estos cambios el incremento del trabajo sin contrato, “en negro”. Las razones estarían en la “paulatina eliminación de las instituciones del mercado de trabajo” (sindicatos y Ministerio de Trabajo) y en el incremento del empleo en las pequeñas empresas, que tienen una mayor tendencia a contra-

tar informalmente. Los efectos también se habrían sentido en las empresas vía la alta rotación laboral, que desincentiva la capacitación y por ende reduce la productividad (Chacaltana y García 2001, 2004).⁴

Por otro lado, argumenta el autor, la reducción del costo de despido no parece haber generado un creciente uso de las nuevas normas al respecto.⁵ La razón de ello estaría en el alto costo de los procedimientos para ejecutar un despido por “causa justa”, en buena parte por el comportamiento poco predecible del Poder Judicial. La sugerencia del autor es: en vez de poner la puntería en el despido sin expresión de causa, reducir el costo del despido justo y simplificar la legislación laboral. Ciertamente, simplificar los procedimientos asociados al despido por causa justa parece muy razonable. Reformar el Poder Judicial, sin embargo, parece hartamente más complicado que reducir el costo del despido sin expresión de causa.

García (2004a), por su lado, también cuestiona la reforma como un modelo basado en una estrategia equivocada de reducción de costos laborales, en un contexto de caída del tipo de cambio real y con elementos que indujeron a una excesiva rotación en detrimento de la productividad. Así, sugiere que hubo una flexibilización excesiva. Esto lo lleva a plantear la necesidad de una estrategia enfocada en el aumento de la productividad de los factores, particularmente de la mano de obra, como sustento de una mayor competitividad dentro de una economía abierta.

Chacaltana y García (2001, 2004) hacen un aporte al llenar un vacío de análisis sobre los efectos de la reforma en la empresa. Su hipótesis es que se han afectado las políticas de recursos humanos al interior de las empresas. Específicamente, encuentran una asociación entre mayor rotación laboral y menos capacitación. Asimismo, documentan los efectos positivos de la capacitación sobre la productividad y concluyen que la alta rotación reduce los niveles de productividad de las empresas. La implicancia es que se debe balancear adecuadamente la flexibilidad con los incentivos a la capacitación. Una limitación de su análisis es, sin embargo, que no consideran la posibilidad de que las decisiones de capacitación y tipo de contrato laboral de las empresas sean simultáneas.⁶ En efecto, es posible que las empresas que optan por permitir más rotación de personal sean las menos inclinadas a capacitar. En este caso, el coeficiente sobreestimaría el efecto de la rotación en la capacitación.

Un elemento institucional de curso errático en la última década es el de la política de salario mínimo. El tema ha recibido atención reciente, luego de un

4 Sobre este punto volveremos más adelante.

5 Se argumenta que este costo ha pasado de “indefinidamente alto” a “conocido o predecible”. En realidad no es ni conocido ni predecible, a menos que el empresario sepa cuándo despedirá a un trabajador al momento de contratarlo, en cuyo caso usaría un contrato temporal.

6 Punto notado también por Yamada (2004).

prolongado abandono. En efecto, desde el trabajo de Yamada y Bazán (1994), no ha habido producción al respecto hasta muy recientemente. Tres estudios sobre el tema fueron presentados en la Primera Conferencia de Economía Laboral, realizada en Lima en noviembre del 2004 (Saavedra 2004, Céspedes 2005 y Jaramillo 2005a). En parte, el renovado interés está asociado a la existencia de nuevas fuentes de datos, particularmente datos panel para Lima Metropolitana, que permiten una evaluación más precisa de los efectos. Así, tanto Saavedra como Jaramillo usan esta fuente para sus análisis. En el caso de Saavedra, su metodología se basa en el método gráfico de elaboración de distribuciones *kernel*. Este método tiene complicaciones, puesto que el tratamiento de los datos (formas funcionales y anchos de banda) tiende a suavizar las fluctuaciones de las variables construidas.

Jaramillo también analiza este tipo de distribuciones, pero además hace un análisis econométrico. Los resultados indican que el alza del salario mínimo del año 2003 solo tiene efecto sobre las remuneraciones de trabajadores del sector formal que ganan alrededor del salario mínimo. A diferencia de lo que ocurre en otros países de América Latina, no hay ningún efecto de mejoras salariales en el sector informal. Tampoco se observan efectos a lo largo de la distribución de salarios, lo que sí se da en otros países de la región. Por otro lado, los efectos sobre la probabilidad de perder el empleo son significativos y afectan a trabajadores formales e informales en el rango de ingresos desde alrededor de medio salario hasta dos salarios mínimos de antes del alza. El autor subraya las diferencias en la institucionalidad de la gestión de las políticas de salario mínimo como un elemento clave para explicar los resultados diferentes a otros países por lo demás similares (Colombia, Costa Rica y Brasil, entre otros). Céspedes (2005), usando datos de corte transversal de la Encuesta Nacional de Hogares (ENAHOG), encuentra también efectos del mismo signo.

Finalmente, es importante anotar un creciente interés por la economía laboral desde otros campos, particularmente desde el Derecho. Toyama (2005) ha evaluado las consecuencias del fallo del Tribunal Constitucional que reinstaura la estabilidad laboral absoluta sobre algunas variables del mercado laboral, y encuentra que a pesar del fallo hubo crecimiento en el empleo. La duda, por supuesto, es si el crecimiento hubiese sido el mismo de no mediar dicho fallo; su metodología, sin embargo, no le permite abordar tal pregunta. Por otro lado, Otoya (2004) ha analizado la caída de la actividad sindical, asociándola con la reforma del derecho colectivo del trabajo en la década de 1990. Esta idea ha sido propuesta antes por Chacaltana (2003). La evidencia sobre causalidad en este caso es débil: la tasa de sindicalización venía cayendo desde el decenio de 1980. En cualquier caso, habría que mostrar que la caída se hubiese detenido o al menos desacelerado de no haberse implementado la reforma laboral. En este sentido, no hay una identificación del efecto de los cambios normativos.

1.2. Políticas para mejorar el marco institucional

García (2004a y 2004b) presenta una propuesta comprehensiva, que incluye elementos de política macroeconómica, manejo de precios relativos (particularmente, tipo de cambio real) y promoción de la inversión privada (especialmente en sectores transables) para el incremento del empleo de buena calidad. En cuanto al marco institucional —nuestro foco aquí—, propone restricciones al uso de contratos temporales fijando topes por empresa, como una porción de la planilla total e impidiendo su uso repetitivo, y promoción de la negociación colectiva orientada al aumento de la productividad. Asimismo, sugiere otras medidas para mejorar las relaciones entre empresas y trabajadores, siempre con el mismo objetivo. El fortalecimiento del diálogo social, vía el Consejo Nacional del Trabajo, sería un medio para este fin. Propone también promover la negociación colectiva a nivel de sectores.

Chacaltana (2003) diferencia los desafíos de mediano y largo plazo de aquellos de corto plazo. En el mediano y largo plazo, los objetivos serían incrementar la elasticidad producto-empleo y elevar la productividad del trabajo. En este ámbito, las políticas sugeridas por el autor no atañen al marco institucional. Es en relación con el horizonte de corto plazo, más bien, que plantea promover instituciones para el mercado de trabajo, entendidas como organizaciones que equiparen las asimetrías entre empresas y trabajadores en el mercado laboral: sindicatos, autoridad de Trabajo y diálogo social (Consejo Nacional del Trabajo). Desaprueba, sin embargo, la negociación colectiva por ramas de actividad. Bernedo (2003) apunta en esta misma dirección: adecuada vigilancia del cumplimiento y justicia laboral, así como garantía de representación para los trabajadores; añade, sin embargo, libertad de contratación y despido.

Jaramillo (2004a), por otro lado, ha hecho una revisión de los diferentes aspectos de la regulación del mercado de trabajo y encuentra áreas donde es posible hacer mejoras que redunden en un mejor funcionamiento del mercado. Una de estas áreas es el sistema de protección del empleo, que involucra las reglas para el despido, el ahorro forzoso para eventos de desempleo (compensación por tiempo de servicio, conocida como CTS) y los contratos temporales. El autor califica este sistema como costoso, excluyente, desalentador de la generación de empleo formal y promotor de la informalidad. Así, considera que esta es un área prioritaria para una reforma que provea protección más efectiva a un costo más razonable. La propuesta combina tres elementos: consolidar la CTS como el mejor mecanismo para prevenir los problemas financieros derivados del desempleo, reducir la indemnización por despido sin expresión de causa, y recortar la duración límite de los contratos temporales de cinco a tres años, dejando sin límites los contratos por obra.

Asimismo, su revisión de los beneficios laborales indica que las principales diferencias con otros países de América Latina residen en las gratificaciones y el régimen vacacional. Puesto que las primeras no son más que salarios diferidos, el único tema que ameritaría un ajuste es el de las vacaciones. La experiencia más reciente, sin embargo, sugiere que este, por razones que tienen que ver poco con la lógica, es políticamente un tema muy difícil de encarar. Fortalecer la negociación colectiva a nivel de empresa es también prioritario, ya que el mejor mecanismo para establecer las condiciones de trabajo es el acuerdo entre empresas y trabajadores. Propone incentivos para esto (franquicia para capacitación y flexibilidad adicional). Finalmente, pero en ningún caso menos importante, el fortalecimiento de la vigilancia del cumplimiento debe acompañar cualquier reforma que quiera perdurar y no perder legitimidad rápidamente.

En conclusión, se encuentran elementos comunes, puntos de discrepancia y temas para futura investigación. Un tema común es la necesidad de fortalecer las organizaciones que resuelven fallas del mercado laboral, particularmente una autoridad administrativa con capacidad para hacer cumplir las normas. El tema central de discrepancia son los mecanismos para la reforma de la protección de empleo. La evidencia existente sugiere que el actual sistema y, específicamente, el costo de despido asociado, incide de manera negativa sobre la contratación formal. Mientras que algunos sugieren reducir el costo del despido justo vía reformas administrativas (Chacaltana 2001), otros sugieren “un paquete más comprehensivo”, que incluye devolver a la CTS su propósito original, reducir los topes de duración de los contratos temporales y rebajar la indemnización por despido (Jaramillo 2004a). Otro punto de consenso entre los economistas laborales, no obstante, es posibilitar el despido individual por causas objetivas (económicas, tecnológicas o estructurales), ahora posible solo para ceses colectivos. Es decir, resolver la paradoja actual de la imposibilidad legal de despedir por causa objetiva a un trabajador, cuando sí se puede hacer lo mismo con cinco o diez, siempre y cuando representen al menos un quinto de la planilla de la empresa.

Entre los temas para investigación futura, un área prioritaria es la informalidad. Un sector amplio de los trabajadores peruanos ha tenido que —o ha optado por— generarse su propio empleo. Yamada (1996) y Yamada y Ramos, (1996) han explorado esta decisión, y encuentran evidencia de que el autoempleo es una opción (interpretación institucionalista) y no un sector de refugio (interpretación estructuralista). En efecto, en promedio, los autoempleados ganan más de lo que ganarían de ser asalariados. De su evidencia se infiere también que alrededor de dos tercios optan, y que para un tercio el autoempleo es inferior a la opción asalariada. Un tema pendiente concierne, sin embargo, al flujo entre asalariamiento y autoempleo, formalidad e informalidad. ¿Qué conexiones existen entre estos? ¿Se trata de mercados duales perfectamente separados? ¿O existen flujos significativos de uno a otro, acaso consistentes con una hipótesis

de *waiting in line*? Más globalmente, identificar los factores que inciden en las transiciones de informalidad a formalidad y los factores de riesgo de la transición en el otro sentido, parece ser un tema prioritario.

2. CAPACITACIÓN PARA EL TRABAJO

En esta sección presentamos un balance de la investigación sobre capacitación. La relevancia del tema está asociada a la importancia de la acumulación de capital humano en la mejora de la productividad de la mano de obra para lograr el desarrollo económico del país. La calidad de la educación básica en el Perú es muy pobre, como lo revelan los decepcionantes resultados de las evaluaciones nacionales. Esto redundará en una fuerza laboral de baja productividad. En tal contexto, la inversión en estudios postsecundarios y la que se hace en capacitación cumplen una doble función: son percibidas como un mecanismo de movilidad social y permiten incrementar la productividad de los individuos. Sin embargo, investigaciones de los últimos años revelan, entre otros detalles, que los sistemas de educación postsecundarios y de capacitación presentan también serios problemas de calidad que repercuten en la efectividad real de la capacitación. En particular, varios estudios coinciden en señalar que existe una elevada heterogeneidad en la calidad de las instituciones que ofrecen servicios educativos de capacitación para el trabajo; que hay poca adecuación entre las carreras y los cursos y la demanda real de recursos humanos; y que el sistema educativo de capacitación cuenta con escasa o nula supervisión y regulación. La evidencia indica que el mercado de servicios de capacitación en el Perú parece ser bastante dinámico y estar en expansión, pero al no hallarse regulado puede generar pérdidas de bienestar. Al mismo tiempo, hay una seria discrepancia entre la demanda de trabajo y la calificación de la fuerza laboral; en muchos casos, la capacitación que se recibe no tiene un correlato de demanda de recursos humanos en el mercado laboral. En este contexto, la adecuación y pertinencia del sistema de capacitación y educación postsecundario es de gran relevancia, pues se requiere mejorar la productividad de la fuerza laboral para superar el subdesarrollo. En particular, una pregunta por responder es si el sistema de capacitación peruano es capaz de reducir y/o remediar las deficiencias de los egresados de secundaria y de aquellos que no completan la educación básica, y en qué medida estaría cumpliendo esta función.⁷

7 Los resultados de las pruebas nacionales de rendimiento de fines de la década de 1990 e inicios de la década del 2000 evidencian que el sistema de educación básica no logra generar en los estudiantes de primaria y secundaria las competencias mínimas de razonamiento verbal y lógico-matemático.

Por otro lado, las investigaciones que analizan los efectos de la capacitación sobre el empleo y los ingresos coinciden en señalar que estos son positivos y diferenciados según el tipo de instituciones que proveen la capacitación; la capacitación en la empresa es la que genera mayores ganancias en términos de ingresos, probablemente debido a que es la más pertinente. Encontramos que no se han realizado hasta ahora estudios que analicen la evolución de los retornos a la capacitación⁸ y su relación con la expansión de la oferta y demanda de servicios de capacitación. Al mismo tiempo, hallamos que ninguno de los estudios que estiman los retornos a la capacitación considera los problemas de selección que pueden sesgar los resultados de sus estimaciones. Concluimos que esto se debe principalmente a las serias limitaciones impuestas por la disponibilidad de datos existentes.⁹

Finalmente, revisamos dos tipos de intervenciones en el mercado de capacitación, surgidos en la última década, con la intención de mejorar la inserción de los jóvenes en el mercado laboral. La primera es una intervención de política pública, el Programa de Capacitación Laboral Juvenil (ProJoven), orientado a mejorar la productividad y “empleabilidad” de jóvenes pobres y a dinamizar el mercado de servicios de capacitación, con resultados positivos durante sus diez años de implementación. La segunda son programas de capacitación “privados” financiados por la cooperación internacional, diseñados como cursos cortos orientados a impulsar el potencial innovador de los jóvenes fomentando el “emprendedorismo”.

2.1. Evolución reciente y situación del mercado de capacitación en el Perú

La investigación reciente sobre el mercado de capacitación en el Perú señala que hay una fuerte expansión de la oferta de servicios de capacitación, reflejada en el incremento del número de instituciones públicas y privadas que ofrecen estos servicios, así como también en el volumen de su matrícula, especialmente durante la última década. Sin embargo, la expansión de la oferta de mano de obra calificada no se traduce necesariamente en mayor productividad ni en mayores retornos a la inversión en capacitación. Esto se explica en parte por la heterogénea calidad de las instituciones que proveen servicios de capacitación, y por una disociación entre la oferta de competencias laborales obtenidas mediante cursos y carreras cortas y técnicas, por un lado, y la demanda de

8 Cuando hablamos de “retornos a la capacitación” nos referimos al incremento en el ingreso laboral generado por la inversión en capacitación.

9 Al momento de revisar las pruebas de imprenta ha aparecido la importante contribución de Yamada (2007), que reporta estimaciones de retornos a lo largo del tiempo e incorpora el procedimiento de corrección de sesgo de selección de Heckman.

trabajo por parte de las empresas, por otro lado, que se refleja en la escasa pertinencia de los cursos ofrecidos. Adicionalmente, se encuentra que existen serios problemas de información, tanto para quienes buscan capacitarse como para quienes demandan mano de obra calificada. En particular, no existe un sistema de acreditación formal de instituciones educativas y hay poca o nula regulación del mercado de servicios de capacitación.¹⁰

a) Expansión de la oferta

Según cifras del Censo Escolar y de la Estadística Básica del Ministerio de Educación, el mercado de capacitación ha experimentado un crecimiento continuo; han aparecido nuevos institutos y centros de capacitación, y se ha incrementado la matrícula en estas instituciones durante la década de 1990 y lo que va de la presente. Entre los años 1993 y 2004, el número de centros de educación ocupacional (CEO) privados se incrementó 75%, mientras que el de CEO públicos creció 18%. En contraste, en este tipo de instituciones la matrícula privada creció solo 4% en el mismo periodo —de hecho, entre 1993 y 1999 se redujo—, mientras que la pública se incrementó 21%. Por otro lado, entre los años 1993 y 2004 el número de institutos superiores tecnológicos privados creció 76% y el público 25%, al mismo tiempo que, durante el mismo periodo, la matrícula aumentó 85% en los privados y 24% en los públicos. Adicionalmente, existe también una oferta creciente de organizaciones no gubernamentales que brindan servicios de capacitación para el trabajo (Saavedra y Chacaltana 2001), orientada principalmente a los estratos socioeconómicos de menores recursos; así por ejemplo, en 1998 existían 128 que ofrecían servicios de capacitación para el trabajo, y 69% de sus usuarios pertenecían al estrato socioeconómico más bajo.

10 Actualmente, el sistema de capacitación en el Perú está formado por los proveedores de servicios de capacitación y por las políticas de promoción del empleo y la capacitación. El sistema de capacitación formal está constituido por colegios secundarios de variante técnica (CSVT), servicios nacionales de capacitación (CNC) como SENATI, SENCICO y otros, institutos de educación superior (IES) —institutos superiores tecnológicos o pedagógicos (IST o ISP)— y por los centros de educación ocupacional (CEO). El sistema no formal está constituido por programas de capacitación públicos, programas de extensión universitaria, programas de capacitación de organizaciones no gubernamentales y por la capacitación que se provee directamente en las empresas. En cuanto a las políticas de promoción del empleo y la capacitación, están conformadas por la legislación relacionada con las prácticas preprofesionales, los convenios de formación laboral juvenil y los contratos de aprendizaje. Para mayores referencias y detalles sobre el sistema de capacitación actual y su evolución durante las últimas décadas, remitimos al lector interesado a los estudios de Sulmont (1986), Díaz (1996), Valdivia (1997), Ministerio de Trabajo (1999), Saavedra y Chacaltana (2001), Moreno, Nakasone y Suárez (2003) y Chacaltana y Sulmont (2004).

b) Heterogeneidad de la calidad

Varias investigaciones coinciden en señalar que existe una gran heterogeneidad en la calidad de las instituciones de capacitación y de los servicios de formación que brindan. La evidencia sugiere que la calidad varía según la zona (Lima *versus* provincias) y el nivel socioeconómico de la población a la que estas instituciones atienden, pero también al interior de estas dimensiones.

El estudio del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo (MTPE) “Calidad de la capacitación técnica y diferenciales de ingreso: el caso de los egresados de los Institutos Superiores Tecnológicos”, publicado en el *Boletín de Economía Laboral* n.º 4, aborda el tema de la calidad de las instituciones de capacitación y su impacto sobre los ingresos laborales. Para ello se aplicó, a inicios de 1996, una encuesta en 123 IST y a 1.112 egresados. Para cada IST de la muestra se construyó un índice de calidad basado en varios indicadores asociados a la calidad del IST, tales como indicadores de infraestructura, equipamiento, vinculación con el sector productivo y calidad de los docentes. Este índice permite definir tres tipos de instituciones según su calidad relativa: óptima, adecuada y deficiente. El estudio encuentra una gran heterogeneidad entre las instituciones de Lima. Así por ejemplo, en los IST óptimos el ratio alumno-profesor era 7, mientras que en los deficientes era 20; el porcentaje de profesores con experiencia en empresas era 81 y 59 respectivamente; y el número de empresas solicitantes de egresados 117 frente a solo 17. Las diferencias encontradas entre IST del interior del país son bastante menos marcadas —se encuentra menos heterogeneidad entre los IST de provincias—, pero los niveles agregados son bastante inferiores a los de Lima; es decir, son de menor calidad. Por otro lado, se encuentra que la calidad incide de manera positiva y estadísticamente significativa en los ingresos laborales de los egresados. Así, para egresados de IST de Lima se encuentra que quienes egresan de institutos con calidad óptima ganan en promedio 46% más que aquellos que egresan de institutos con calidad deficiente, mientras que quienes egresan de institutos con calidad aceptable ganan en promedio 19% más que los egresados de institutos deficientes. Por otra parte, en el resto del país, quienes egresan de institutos óptimos y aceptables ganan en promedio 17% más que aquellos que egresan de institutos de calidad deficiente.

Saavedra y Chacaltana (2001) reportan datos basados en una encuesta aplicada en 1998 a cerca de mil CEO e IST en catorce ciudades del país. Encuentran también grandes diferencias en términos de la población a la que brindan sus servicios, y de calidad (aproximada a partir de la propiedad del local, el acceso a servicios públicos, la antigüedad de la maquinaria y del equipo, y la proporción de este equipo que debería ser reemplazado). Así por ejemplo, hallan que los cursos cortos o modulares están orientados a los

estratos medios en el caso de los IST, y a estratos pobres en el caso de los CEO. Solo 50% de los IST y 43% de los CEO cuentan con un local propio; en particular, encuentran que la incidencia de local propio es bastante menor entre las instituciones privadas orientadas a los estratos pobres. Por otro lado, las instituciones orientadas a los estratos pobres tienen menos acceso permanente a servicios públicos. En cuanto a maquinaria y equipo, hallan mayor antigüedad en las instituciones orientadas a los estratos pobres, y que al mismo tiempo presentan los porcentajes más altos de maquinaria y equipo que deberían ser reemplazados.

Moreno, Nakasone y Suárez (2003) se concentran en la oferta de CEO y analizan la información del Censo Escolar 2002 del Ministerio de Educación. Si bien esta fuente ofrece información limitada, permite hacer una caracterización básica de la oferta. A nivel nacional, 54% de los CEO son de gestión estatal, 95% se ubican en áreas urbanas, y 26% del total de CEO y 42% de la matrícula se concentran en Lima Metropolitana. La antigüedad promedio de los CEO es de doce años, y hay grandes diferencias según el tipo de gestión (estatal o pública *versus* no estatal o privada) y entre Lima Metropolitana y el resto del país. Así por ejemplo, en Lima Metropolitana un CEO estatal tiene en promedio veintidós años de existencia, mientras que uno privado solo diez años. En el resto del país estas cifras ascienden a quince y tres años respectivamente. El estudio de Moreno, Nakasone y Suárez también muestra que los CEO operan en condiciones poco eficientes, en especial aquellos de gestión estatal. La información que revisan sugiere que el déficit de laboratorios y talleres en los CEO que ofrecen cursos y carreras que requieren este tipo de ambientes oscila entre 17% (carpintería y computación) y 69% (artes gráficas e idiomas); por otro lado, en lo que se refiere a equipamiento informático y audiovisual, el déficit en los CEO de gestión estatal asciende a 32% para los que ofrecen cursos de computación y a 85% para los que ofrecen cursos de idiomas.

Sin embargo, es importante mencionar que también existen problemas de acceso a instituciones de buena calidad, fundamentalmente debido a problemas de recursos económicos de la población que demanda estos servicios y a la inexistencia de un mercado de crédito para financiar la educación post-secundaria. En particular, dos estudios realizados por Néstor Valdivia (1994, 1997) para Lima Metropolitana, sobre la base de encuestas a egresados de IST, señalan que existe una correlación positiva y significativa entre el origen socioeconómico de los egresados y la calidad del IST al que asistieron. Por lo tanto, no solo se requieren esfuerzos para mejorar la calidad; también es necesario tomar en cuenta los problemas de liquidez y las fallas en el mercado de crédito que enfrentan los jóvenes y sus familias, en especial aquellos de niveles socioeconómicos más bajos.

c) Adecuación y pertinencia de la capacitación

Es aún poco lo que sabemos con certeza sobre la pertinencia y calidad de los cursos ofrecidos. La evidencia indirecta acumulada durante la última década señala que existe una disociación entre la oferta de cursos por parte de las instituciones de capacitación y la demanda de trabajadores calificados por parte de las empresas. Esto se traduce en jóvenes que egresan de los institutos y centros de capacitación para desempeñarse en actividades para las que no fueron capacitados. Como señalan Díaz (1996), Saavedra y Chacaltana (2001) y Chacaltana y Sulmont (2004), en la mayoría de casos el contenido de los cursos que se ofrecen depende más de las preferencias de los jóvenes y de la capacidad de los docentes y los institutos que de los requerimientos reales del mercado laboral. Es decir, se enseña lo que *se puede* enseñar y no aquello que *se debe* enseñar en tanto es demandado por el sector productivo. Por otro lado, la expansión de la oferta de mano de obra que ha adquirido capacitación no ha tenido como correlato un aumento de la demanda de estos recursos en el sector formal, y se argumenta que enfrentamos un problema de exceso de oferta. Evidencia de esto es la elevada proporción de personas que se autoemplean o trabajan en la microempresa y en el sector informal.

La evidencia acerca de la discordancia entre el nivel de calificación de la mano de obra y la demanda de trabajo se basa en datos de las encuestas de hogares especializadas en empleo del MTPE y posteriormente en las Encuestas Nacionales de Hogares del Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI). El primer estudio que cuantifica la magnitud de la discordancia entre calificaciones y empleo es el de Arregui (1993); posteriormente aparecieron los estudios de Verdera (1995) y Rodríguez (1996). Todos estos estudios se basan en información de las encuestas de hogares del MTPE, y —aunque con metodologías distintas— señalan que el subempleo profesional o sobreeducación de la fuerza de trabajo es un problema que caracteriza a la mano de obra ocupada de Lima Metropolitana. Estas investigaciones encuentran que el subempleo profesional afecta en mayor medida a los profesionales universitarios, aunque también, pero en menor medida, a quienes poseen educación superior no universitaria, lo que se resume en el título del estudio de Rodríguez, que sugiere el problema de convertirse “de profesional a taxista”. Posteriormente el propio MTPE ha publicado dos estudios sobre la adecuación entre oferta y demanda de mano de obra según nivel de calificación, pero abarcando el ámbito urbano nacional, basado en la Encuesta Nacional de Hogares (ENAH) correspondiente al tercer trimestre de 1999 (MTPE 2000) y a los años 2000 y 2001 (MTPE 2002).

Dos contribuciones importantes en esta área de investigación son el estudio de Burga y Moreno (2001) y el de Herrera (2005). Burga y Moreno utilizan por primera vez indicadores de discordancia entre el nivel de calificación y la

ocupación desempeñada, basados en las metodologías propuestas por Clogg y Shockley (1984) y por De Grip, Borghans y Smits (1998). Estos indicadores determinan normas que permiten identificar el grado de discordancia entre la calificación adquirida y la ocupación desempeñada por una persona. Basados en información de la ENAHO 1997-III, y a diferencia de estudios previos, encuentran que la sobreeducación afecta a no más de 16% de la población ocupada en zonas urbanas, pero que este problema se hace más grave para aquellos con educación superior (tanto universitaria como no universitaria), que alcanza de 40% a 47% de los ocupados según el indicador. Recientemente, Herrera calcula estos dos indicadores para el conjunto de todas las ENAHO disponibles desde 1995 hasta el 2002 (veintisiete encuestas trimestrales). Esto permite, por un lado, incrementar sustancialmente el tamaño de muestra para determinar las normas utilizadas por los indicadores de discordancia; y por otro, analizar la evolución temporal del subempleo profesional a nivel urbano. Un interesante hallazgo de Herrera es que el principal problema de adecuación no sería el de subempleo profesional (sobreeducación) —en promedio, del orden de 12% de los ocupados urbanos entre 1995 y 2002 según el indicador de Clogg y Shockley, y 18% según el indicador de De Grip, Borghans y Smits— sino más bien un problema de subeducación que afectaría a 21% y 23% de los ocupados —según los mismos indicadores—. Por otro lado, el problema de sobreeducación afecta en mayor medida a aquellos con educación superior (38% para los universitarios y 30% para los no universitarios) que a aquellos con educación secundaria (6%). Adicionalmente, Herrera encuentra que los sobreeducados ganan, en promedio, 28% menos que sus pares adecuadamente empleados.

La importancia de la pertinencia y adecuación de la capacitación a la demanda de recursos humanos por parte de las empresas se hace manifiesta cuando se advierten los resultados positivos en términos de inserción laboral, ingresos y concordancia entre la carrera estudiada y la ocupación desempeñada para los egresados de instituciones exitosas como TECSUP o SENATI, que se caracterizan justamente por la estrecha vinculación entre el diseño de sus perfiles ocupacionales y estructuras curriculares de sus carreras y aquello que las empresas requieren (Díaz 1996, Von Hippel 2001). Con la misma lógica, la capacitación en la empresa resulta ser fundamental en cuanto a su pertinencia. Sin embargo, es realmente poco lo que sabemos sobre la capacitación en las empresas. La información disponible proviene de encuestas de hogares, que solo permiten cuantificar de manera imperfecta la capacitación efectiva que imparten las empresas. Al respecto, un reciente estudio de Chacaltana (2004), basado en parte en la Encuesta de Recursos Humanos del MTPE aplicada a 772 empresas en Lima Metropolitana durante el año 2001, presenta información sobre cuánto capacitan las empresas. Los datos de esta encuesta indican que durante los tres años anteriores a su aplicación, 44% de las empresas encuestadas capacitaron

al menos a uno de sus trabajadores; en las pequeñas empresas esta cifra fue 35%, en las medianas 60% y en las grandes 75%. Se encuentra que las empresas capacitaron a 15% de su fuerza laboral; sin embargo, solo 4% de los trabajadores recibieron capacitación de manera formal, mientras que el otro 11% recibió capacitación no formal. El estudio encuentra que el gasto de las empresas en la capacitación de su mano de obra equivale aproximadamente a 2,1% del total de la planilla, y argumenta que, dada la rentabilidad de la capacitación, resultaría ser un nivel de inversión subóptimo desde el punto de vista social.

d) Problemas de información

Adicionalmente a la heterogeneidad en la calidad y pertinencia de la capacitación, existen dificultades de información que exacerban estos problemas. Se ha mencionado ya que hay, en general, una disociación entre quienes proveen los servicios de capacitación y quienes los demandan, lo que contribuye a que la capacitación diste de producir recursos humanos necesarios para las empresas. Pero también existen limitaciones de información para los jóvenes que buscan ofertas de capacitación y carreras técnicas, pues la calidad de las instituciones educativas no es directamente observable y se debe inferir a partir de experiencias de amigos o conocidos, o por su prestigio relativo, ya que no hay un sistema de información y acreditación de calidad. Además, los jóvenes no cuentan con información sobre las perspectivas de empleo e ingresos potenciales para egresados de carreras técnicas, sobre la rapidez con la que podrían acceder al mercado laboral, o sobre déficit o superávit de oferta y calidad de carreras/cursos y demanda de recursos humanos (Díaz 1996).

Usando una encuesta aplicada a 580 egresados de IST de Lima Metropolitana en 1991, Valdivia (1994) presenta evidencia de la falta de un sistema organizado de información y acreditación de entidades de capacitación; halla, además, que estos problemas de información están asociados también al nivel socioeconómico de los jóvenes: entre los del estrato socioeconómico más bajo, 35% no tuvo ningún tipo de orientación vocacional previo a su ingreso al IST, mientras que entre los jóvenes del nivel más alto la cifra ascendió a solo 18%. Por otro lado, el estudio encuentra que en cuanto a la elección del IST, el medio más común para informarse sobre la oferta son los amigos (47%), los familiares (45%) y en tercer lugar los medios de comunicación (10%: 6,7% en periódicos, 1,6% en televisión y 1,4% en radio). Por otro lado, Valdivia encuentra que la percepción acerca de la calidad de las instituciones educativas efectivamente aparece como un factor importante en la decisión sobre dónde estudiar. Así, 58% de los jóvenes encuestados señalaron que su elección del IST se basó en su "calidad". Sin embargo, las limitaciones económicas también son un factor importante: 27%

eligieron su IST por el costo de los estudios, mientras que 13% lo hicieron por la cercanía a su hogar o centro de trabajo.

e) Regulación

La supervisión de los centros de capacitación es responsabilidad del Ministerio de Educación. Sin embargo, como señalan Díaz (1996) y Chacaltana y Sulmont (2004), esta se traduce en una supervisión administrativa antes que en una de carácter pedagógico o que busque delinear perfiles profesionales u ocupacionales y estructuras curriculares pertinentes. Esto se debe básicamente a las limitaciones de recursos —en general, insuficientes— y a la poca capacidad del personal asignado, a causa de su falta de competencia para realizar una supervisión eficaz y eficiente. Por otro lado, la flexibilización de las disposiciones que autorizan el funcionamiento de las entidades de capacitación producida durante la década de 1990 facilitó la creación de centros, en muchos casos de dudosa calidad, y al mismo tiempo contribuyó a dificultar la tarea de monitoreo y supervisión (Díaz 1996). Como consecuencia, no existe un monitoreo regular y sistemático de la calidad de los centros de capacitación. Tampoco existe un sistema de acreditación que permita a las empresas que demandan recursos humanos, y a los jóvenes que demandan servicios de capacitación, contar con información que les permita discernir y tomar decisiones fundamentadas en datos concretos.

2.2. Efectos de la capacitación en la inserción laboral y los ingresos

La literatura existente indica que la capacitación parece tener efectos positivos en las probabilidades de estar empleado y en los ingresos laborales. Sin embargo, las estimaciones reportadas en estos estudios no son siempre comparables; esto, debido a diferencias en las fuentes de información utilizadas, a las técnicas de estimación, a las especificaciones de los modelos y a las poblaciones para las que se estiman los efectos de la capacitación. En particular, no existe un estudio que presente un análisis sistemático de los efectos de la capacitación sobre el mercado laboral, que utilice las mismas definiciones de empleo, ingreso, agrupación por tipo de capacitación y selección de muestras de análisis, y que utilice varios años y fuentes de información para verificar los resultados encontrados hasta ahora y que se resumen en esta sección.

Estudios pioneros sobre los efectos de la capacitación en el mercado laboral peruano son los de Arriagada (1989a, 1989b), los primeros en analizar los efectos de la capacitación para el trabajo en las probabilidades de empleo y en los ingresos por hora de los trabajadores en el Perú. Una versión resumida de

estos estudios fue publicada en *Economics and Education Review* (Arriagada (1990). Arriagada utiliza información de la Encuesta Nacional sobre Niveles de Vida (ENNIV) 1985-1986 para personas de 15 a 65 años de edad residentes en zonas urbanas. Ella encuentra que entre los hombres solo las probabilidades de empleo en el sector público se incrementan de manera estadísticamente significativa como consecuencia de adquirir capacitación, en especial entre quienes obtuvieron un diploma. Tal resultado indicaría que la capacitación tiene un efecto de “credencialismo” entre los hombres, ya que los mecanismos de contratación en el sector público favorecen a quienes adquieren mayor certificación referida a las competencias y destrezas adquiridas. Entre las mujeres se encuentra que sí hay un efecto empleo estadísticamente significativo en términos de empleo privado y público, así como en términos de empleo independiente (no asalariado), encontrándose también que haber obtenido un diploma tiene un efecto estadísticamente significativo en el sector privado y en el público. Esto revelaría que, sumado al efecto de credencialismo, entre las mujeres podría existir un efecto *screening* de la capacitación, en tanto los empleadores la perciben como una característica deseable que puede ser un indicador sobre el potencial de las aspirantes.

En cuanto al efecto de la capacitación para el trabajo en los ingresos, Arriagada encuentra efectos estadísticamente significativos solo para los hombres asalariados. En particular, haber adquirido capacitación para el trabajo aumenta 13% los salarios por hora entre los hombres. Por otro lado, los estudios de Arriagada son probablemente los primeros que exploran la calidad de la capacitación recibida en el Perú. En particular, encuentra que existirían efectos diferenciados por tipo de capacitación. Así, la capacitación obtenida en Servicios Nacionales de Capacitación (como CENFOTUR, SENATI, SENCICO, etcétera) o en CEO incrementa los salarios 10%, mientras que la capacitación obtenida en instituciones postsecundarias —como los IST— los incrementan 20%; por otro lado, la capacitación de academias u otras instituciones no tienen efecto sobre los salarios.

El estudio de Saavedra y Chacaltana (2001) que analiza el tema juventud y exclusión examinando también la capacitación para el trabajo, utiliza información de la ENAHO 1997 y encuentra efectos diferenciados por tipo de capacitación. Esta investigación analiza el efecto diferenciado de la capacitación recibida en diversas instituciones de capacitación, o en el centro de trabajo, sobre los ingresos laborales; no así los efectos en las probabilidades de empleo. El estudio se concentra en jóvenes de 15 a 25 años residentes en zonas urbanas sin distinguir entre hombres y mujeres, lo cual no permite identificar patrones diferenciados para estos dos grupos. Se encuentra que, en promedio, la capacitación recibida en los Servicios Nacionales de Capacitación incrementa los ingresos por hora en 22%; en IST, 32%; y en el centro de trabajo, 53%. No se encuentran resultados estadísticamente significativos para la capacitación obtenida en CEO, en colegios secundarios de variante técnica ni en cursos cortos ofrecidos por universidades.

Basándose en estos resultados y suponiendo que los ingresos por hora están fuertemente correlacionados con la productividad de los trabajadores, se puede argumentar que no toda capacitación incrementa realmente la productividad de los trabajadores. Así, las diferencias encontradas por Arriagada usando datos de 1985 persistirían hacia fines de la década de 1990.

El estudio de Moreno, Nakasone y Suárez (2003) se concentra en los impactos de la capacitación en los ingresos y las posibilidades de empleo entre los jóvenes, pero presenta también una comparación con los efectos para la población económicamente activa (PEA) en su conjunto. El estudio analiza información de la ENAHO 2001 para la población de áreas urbanas. Para la PEA ocupada, la capacitación recibida en CEO (públicos y privados), en Centros de Formación Sectorial, en IST y en la empresa contribuye a incrementar las oportunidades de contar con un empleo formal. Sin embargo, cuando se incluyen controles por rama de actividad y ocupación, la capacitación en CEO deja de ser estadísticamente significativa. Para los jóvenes, los CEO no tienen ningún efecto en términos de conseguir un empleo formal, mientras que la capacitación en IST, Servicios Nacionales de Capacitación y en la empresa tienen efectos positivos y estadísticamente significativos, aun cuando se incluyen controles por rama de actividad y ocupación.

En cuanto a los efectos de la capacitación en los ingresos por hora, para la PEA ocupada se encuentra que la capacitación en la empresa incrementa el ingreso por hora en 34%; en un IST, 22%; en Servicios Nacionales de Capacitación, 13%; y en CEO privados, 11%. Todos estos premios se reducen cuando se incluyen controles por rama y ocupación, pero permanecen estadísticamente significativos, excepto la capacitación en Servicios Nacionales de Capacitación. Entre los jóvenes se encuentran efectos positivos y estadísticamente significativos solo para la capacitación recibida en los IST y en las empresas. Así, la capacitación obtenida en un IST incrementaría el ingreso por hora en 18%, mientras que la capacitación en la empresa lo haría en 40%. Sin embargo, estos estimados son sensibles a la especificación del modelo de regresión, pues una vez que se incluyen controles por rama y ocupación, estos efectos dejan de ser estadísticamente significativos.

Como hemos visto, los estudios que analizan los impactos de la capacitación encuentran efectos diferentes según dónde se recibió la capacitación; aquella recibida en la empresa resulta la más beneficiosa para los trabajadores en cuanto a mejoras de ingresos, quizá por ser la más adecuada y pertinente. No debemos dejar de lado, sin embargo, aspectos de calidad de la capacitación que pueden explicar las diferencias en los retornos a la capacitación. En particular, los resultados del estudio del Ministerio de Trabajo (MTPE 1997) sobre los egresados de IST reseñado anteriormente, sugieren que la calidad de la capacitación es un aspecto fundamental para materializar sus retornos.

Es necesario señalar que un aspecto no considerado en los estudios revisados es la posible selección de individuos en los cursos de capacitación. Arriagada (1990) encuentra que la posible autoselección de los individuos que participan en estos cursos no tiene efectos estadísticamente significativos en sus regresiones de ingresos laborales. Es probable que tal resultado haya servido de justificación heurística para estudios que han aparecido posteriormente y que no incluyen un análisis formal del potencial sesgo de selección que la decisión de capacitarse pueda tener sobre los ingresos de los individuos. Esto es particularmente importante, pues, a nuestro parecer, no queda claro que la identificación que Arriagada emplea sea robusta. Dado que la decisión de capacitarse —como la de asistir a la universidad— probablemente se basa en características no observables para el investigador, la dificultad de acceder a una variable instrumental para probar restricciones de exclusión o contar con bases de datos de tipo longitudinal ha limitado la posibilidad de abordar rigurosamente y con detalle el problema de selección.

Como se ha mencionado, el mercado de capacitación ha experimentado una fuerte expansión de la oferta. Es posible que esta tendencia refleje los retornos a la capacitación en el mercado laboral, y por lo tanto es necesario contar con estimaciones comparables de estos retornos. Adicionalmente, las tendencias expansivas en el mercado de capacitación indican que es una actividad rentable para quienes proveen este servicio, aun cuando no se materialice necesariamente en mejores ingresos y posibilidades de empleo para quienes se capacitan. Dada la creciente demanda de este tipo de servicios, la evidencia que señala efectos diferenciados según el tipo de capacitación recibida, y la poca regulación y monitoreo de este mercado, es importante que se generen mecanismos de certificación de instituciones capacitadas por parte de los ministerios de Educación y Trabajo.

Concluimos esta sección señalando que subsisten serias limitaciones para llevar a cabo estudios más profundos y detallados acerca de los efectos de la capacitación en el empleo y los ingresos (así como también sobre otros indicadores del mercado laboral), que permitan identificar estos efectos sin sesgos generados por problemas de selectividad que en principio pueden afectar las estimaciones de todos los estudios existentes en la actualidad. En particular, a inicios de la década de 1990 Arriagada señalaba que

[...] Los datos [de la encuesta] no brindan información longitudinal sobre empleo ni ingresos; la información sobre capacitación es autorreportada y por lo tanto probablemente no ofrece detalles sobre capacitación de naturaleza informal; no se registra el campo de especialización; se registra solo el episodio de capacitación más prolongado; y no se detalla si la capacitación obtenida se utiliza en el empleo actual. (Arriagada 1990: 332, traducción propia)

En el año 2006, podemos afirmar que aún enfrentamos las mismas limitaciones y que lamentablemente poco se ha avanzado en esta dirección. Para ello es necesario mejorar los módulos de capacitación en las encuestas de hogares y las encuestas a establecimientos, así como realizar estudios longitudinales para egresados y centros de capacitación, retomando y mejorando la línea de investigación de estudios como los de Valdivia y del MTPE sobre los efectos de la calidad y pertinencia de la educación ocupacional en la movilidad ocupacional y laboral, y en la inserción en el mercado de trabajo.

2.3. Intervenciones de política e iniciativas privadas exitosas

Terminamos este balance con una revisión de experiencias exitosas de intervención de política y de iniciativas privadas en el campo de la capacitación para el trabajo aparecidas en el transcurso de la última década. Primero revisamos la experiencia del Programa de Capacitación Laboral Juvenil (ProJoven), un programa de capacitación público que ha logrado superar, aunque a pequeña escala, varios de los problemas del mercado de capacitación peruano; y luego revisamos iniciativas de capacitación para jóvenes emprendedores, que buscan potenciar la capacidad innovadora y de gestión de negocios de jóvenes dispuestos a asumir riesgos y formar sus empresas.¹¹

a) El Programa de Capacitación Laboral Juvenil (ProJoven)

ProJoven es un programa del MTPE para la capacitación y el entrenamiento para el trabajo, dirigido a jóvenes pobres de áreas urbanas. Creado en 1996, se basa en la experiencia de programas similares aparecidos en Chile y Argentina. ProJoven nació como respuesta a las precarias condiciones de inserción laboral de la población joven en situación de pobreza. Sus objetivos son mejorar las posibilidades de empleo de sus beneficiarios, así como dinamizar el mercado de capacitación al promover la competencia y la mejora de la calidad de las instituciones que ofrecen cursos de capacitación. Entre los años 1996 y 2005, ProJoven impartió cursos de capacitación a aproximadamente 42.000 jóvenes en diez ciudades del país (Lima, Callao, Arequipa, Trujillo, Chiclayo, Cusco, Piura,

11 Existen otras intervenciones de política activa en el mercado de trabajo e iniciativas privadas que no revisamos aquí, tales como el Programa Femenino de Consolidación del Empleo (PROFECE), el Programa de Ajuste Social Estructural (PASE) y el Programa de Capacitación Laboral (CAPLAB), entre otros. Al respecto, véase Chacaltana y Sulmont (2004) y Saavedra y Chacaltana (1999).

Huancayo, Chimbote e Iquitos), y un total de 406 instituciones de capacitación ganaron la adjudicación de cursos en el programa, lo cual proporcionó 2.610 cursos de capacitación. La experiencia de ProJoven evidencia que es posible producir impactos positivos en cuanto a generación de empleos de buena calidad y de mejores ingresos con programas de capacitación. Esto se debe a que su diseño contempla el problema de las competencias y la pertinencia de la capacitación e incluye la cuestión de la equidad; a que aplica mecanismos de selección de proveedores y beneficiarios (utilizando un mecanismo de focalización) de manera transparente; a que cuenta con un sistema de evaluación que ha permitido monitorear los impactos del programa; y a que ha funcionado de manera eficiente hasta su decimotercera convocatoria, quizá por ser una unidad pequeña.

El programa funciona con el sistema de convocatorias públicas, tanto para las entidades de capacitación (ECAP) como para los jóvenes beneficiarios del programa. Las ECAP son seleccionadas por ProJoven sobre la base de su experiencia en capacitación, su capacidad administrativa y la pertinencia de los cursos que suelen ofrecer. Las ECAP que participan en la convocatoria se incluyen en el Registro de Entidades de Capacitación (RECAP), y solamente aquellas declaradas aptas por este organismo pueden participar ofreciendo cursos de capacitación a ProJoven. Los beneficiarios de ProJoven son jóvenes pobres de entre 16 y 24 años de edad, con bajos niveles educativos y poca o nula experiencia laboral. La selección de los beneficiarios del programa se hace en dos etapas. En la primera etapa, de focalización, ProJoven realiza un proceso de acreditación de jóvenes elegibles según los criterios del programa. La segunda etapa es de selección de los beneficiarios y son las ECAP las que seleccionan de entre los jóvenes elegibles al grupo de beneficiarios que recibirán la capacitación.

Una característica importante de ProJoven es que proporciona el financiamiento para los cursos de capacitación en ocupaciones de nivel básico o semicalificado, dando prioridad a la capacitación para actividades de carácter productivo, pero no provee la capacitación directamente. En este sentido, funciona como un programa de *vouchers*. Al mismo tiempo, y como parte del proceso de la aplicación a ProJoven, las ECAP deben asegurar la provisión de pasantías en empresas privadas para sus aprendices. Para ello deben presentar “cartas de compromiso” que garanticen la concreción de dichas pasantías. Es decir, el programa busca fomentar la adquisición de competencias para el trabajo que sean pertinentes en el mercado laboral. Los jóvenes beneficiarios de ProJoven reciben capacitación técnica durante tres meses en las ECAP y capacitación práctica durante tres meses en empresas del sector privado. En esta segunda fase, los aprendices adquieren experiencias en el desempeño de las competencias logradas durante la fase técnica y también experiencias específicas ligadas a tareas cotidianas en un determinado empleo. Así, por la vía del diseño del

programa, se ataca directamente el problema de la adecuación y pertinencia de la capacitación.

Otra característica destacable del programa es que cuenta con un sistema de evaluación de impacto. En este sentido, ProJoven es una de las pocas intervenciones de política en el Perú que considera la evaluación rigurosa de sus resultados. A la fecha existen siete evaluaciones de impacto independientes para las distintas convocatorias en las que existe data de evaluación (Galdo 1998; Burga 2003; Chacaltana y Sulmont 2004; Ñopo, Robles y Saavedra 2003; Ñopo y Saavedra 2004; Valdivia y Robles 2003; MTPA 2004). En general, estas evaluaciones encuentran efectos positivos y estadísticamente significativos del programa en cuanto a empleo, formalidad e ingresos. Dos estudios que analizan los impactos del programa sobre los beneficiarios merecen comentarios particulares, pues exploran dimensiones adicionales. El primero, de Chacaltana y Sulmont (2004), utiliza datos de la segunda y cuarta convocatorias y explora la heterogeneidad de los impactos según si los beneficiarios completaron ambas fases de capacitación (técnica y práctica) o solo la fase técnica, y encuentran que los efectos positivos de ProJoven se materializan únicamente para aquellos jóvenes que completan ambas fases. El segundo, de Valdivia y Robles (2002), utiliza datos de la sexta convocatoria y explora los efectos diferenciados por tipo de entidad de capacitación. Valdivia y Robles encuentran que los jóvenes beneficiarios que recibieron capacitación en ONG tienen mayores probabilidades de empleo que aquellos que lo hicieron en otro tipo de ECAP; según sugieren, debido a que las ONG serían más eficientes que otras ECAP para garantizar la culminación de las prácticas laborales de los jóvenes que se capacitan en el programa. Sin embargo, no encuentran ventajas en cuanto a ingresos, por ejemplo.

Recientemente, Díaz y Jaramillo (2005) han evaluado la experiencia de ProJoven con una metodología común y confirman los resultados positivos del programa de evaluaciones previas. Adicionalmente, el estudio presenta un análisis sistemático de la evolución de la participación de ECAP en el programa. Encuentran que, a pesar de la gran cantidad de entidades de capacitación existentes, el número de instituciones educativas que postula a ProJoven es bastante reducido. Esto se puede deber a que muchas instituciones no podrían cumplir con los requisitos de acreditación del RECAP, o a que el financiamiento del programa para cubrir costos de los cursos no sería suficiente para muchas de estas instituciones. Un análisis longitudinal de la participación de las ECAP en el programa revela que existiría un efecto de especialización: las ECAP que participan en más de una convocatoria pública del programa tienden a concentrar su oferta de cursos. Finalmente, un análisis de corte transversal basado en una encuesta aplicada a 120 directores de ECAP, revela que existen diferencias en cuanto a la calidad de infraestructura y capacidad docente entre las instituciones que participan en el programa. A partir de este análisis, Díaz y Jaramillo conclu-

yen que sería difícil masificar la experiencia de ProJoven con el diseño actual, pues al parecer existen serias limitaciones por el lado de la oferta, básicamente en cuanto a calidad y eficiencia.

b) Experiencias de capacitación para “jóvenes emprendedores”

Diversas investigaciones señalan las precarias condiciones en las que los trabajadores se insertan en el mercado de trabajo peruano, en particular los jóvenes. La demanda de mano de obra en el sector formal no ha crecido al mismo ritmo que la oferta de recursos humanos. El empleo informal, el empleo en microempresas y en especial el autoempleo se convierten en las alternativas disponibles para un gran sector de la población, pero sobre todo para los jóvenes. En particular, Yamada (1996) encuentra que, para quienes deciden autoemplearse, el autoempleo funciona como una opción de empleo superior a aquellas que obtendrían como asalariados. Yamada estima que los autoempleados ganan en promedio 28% más que como dependientes. Es decir, el autoempleo no es una situación involuntaria para quienes no consiguen un empleo asalariado sino más bien una elección rentable. En este contexto, es necesario evaluar las ventajas y desventajas de una oferta de servicios de capacitación que prepara, bien o mal, a los individuos para convertirse en asalariados dependientes. Recientemente se han empezado a discutir en el país temas como el de la formación de innovadores y emprendedores.

Jaramillo y Parodi (2003) evalúan los resultados de dos iniciativas privadas orientadas a la formación de una cultura empresarial de la juventud con la finalidad de que los jóvenes puedan crear y administrar negocios exitosos y que a su vez puedan generar empleo. Analizan los casos del Programa de Formación Empresarial de la Juventud (Proyecto JUMP) de CARE-Perú, y del Programa de Calificación de Jóvenes Creadores de Microempresas del Colectivo Integral de Desarrollo (CID). En el primer caso, orientado a jóvenes pobres de 18 a 25 años, se buscaba fomentar la capacidad de crear y administrar negocios. El programa operó en Arequipa, Ayacucho, Cajamarca, Huaraz, Lima y Trujillo, entre octubre de 1999 y marzo del 2001. En el segundo caso, orientado a jóvenes de 15 a 25 años con potencial para crear negocios o que ya habían creado uno, se buscaba capacitar a los beneficiarios para elevar la permanencia de sus negocios en el mercado y para incrementar su capacidad de generar empleo. Este programa operó en Arequipa, Cajamarca, Huancayo, Lima, Piura y Sicuani, entre julio de 1999 y noviembre del 2001. Ambos programas recibieron financiamiento de FONDOEMPLEO y contaron con un diseño que permitió realizar evaluaciones de impacto con grupos de tratamiento (beneficiarios) y de control (no beneficiarios equivalentes a los beneficiarios).

El estudio de Jaramillo y Parodi encuentra que estos programas tuvieron resultados positivos sobre diversos indicadores. Para el Proyecto JUMP se encuentra que no hay diferencias entre beneficiarios y controles en cuanto a las probabilidades de contar con un negocio establecido. Sin embargo, se encuentra que el haber completado todas las fases de la capacitación, incluidas las cuatro etapas de visitas de seguimiento de la gestión del negocio, sí tuvo un impacto positivo y estadísticamente significativo, equivalente a un aumento en 30% de la probabilidad de contar con un negocio. Por otro lado, los beneficiarios del programa de Jóvenes Creadores de Microempresas del CID incrementan en 40% la probabilidad de tener un negocio durante más de un año, y que el crecimiento del empleo en sus negocios fue 17% más elevado con respecto a sus pares del grupo de control. Sin embargo, el resultado más interesante de la evaluación es que el éxito de los programas se materializa en resultados positivos para sus beneficiarios solo cuando se ofrece la capacitación junto con un paquete de servicios que incluye la asesoría en el diseño de planes de negocios, servicios de crédito para la implementación de negocios o apoyo para conseguirlo, sistemas de pasantías y seguimiento de los negocios. Esto implica que, a pesar de presentar resultados positivos, puede resultar difícil hacerlos masivos.

Más recientemente, Jaramillo y Parodi (2005) han podido poner a prueba la solidez de sus conclusiones mediante la implementación de un modelo de evaluación experimental del Programa de Jóvenes Creadores de Microempresas del CID, en Huancavelica. La virtud de este tipo de evaluación es que permite un control adecuado de los sesgos de selección que, como muestra la literatura más reciente, son muy difíciles de controlar. Los resultados confirman sus hallazgos en el sentido de sus efectos positivos sobre los participantes, tanto en relación con la tenencia de negocios como en cuanto a los ingresos de los participantes. En el primer caso, el programa incrementa la probabilidad de tener un negocio en 8 puntos porcentuales. En cuanto a la segunda variable de resultado, la participación en el programa incrementa los ingresos mensuales en 7,7 puntos porcentuales. Estos resultados son particularmente positivos si se considera que la medición de impacto se realizó tan solo seis meses después de concluido el “tratamiento”.

3. GRUPOS VULNERABLES EN LOS MERCADOS DE TRABAJO

La investigación económica sobre los grupos vulnerables en los mercados de trabajo se ha desarrollado de manera muy heterogénea. Si bien la literatura sobre género y empleo data de hace casi tres décadas, solo en los últimos años otras características, como la étnica, han recibido atención. La agenda pendiente es

amplia. Al momento en que escribimos estas líneas no tenemos conocimiento de estudios que se concentren en personas con discapacidades, portadores del VIH-sida y homosexuales en los mercados de trabajo.

3.1. La literatura sobre el género en los mercados de trabajo

En un mundo en el que la participación de las mujeres en los mercados de trabajo ha mostrado cambios importantes, Perú no ha sido la excepción. No solo la participación laboral femenina ha aumentado notablemente, sino que este aumento ha venido acompañado de cambios en las características de capital humano. En los mercados de trabajo, la mujer promedio muestra más años de escolaridad y de experiencia. Sin embargo, hay brechas de género aún muy amplias en comparación con el resto de países de América Latina y del mundo. En el Perú aún existe una alta segregación ocupacional por género; es decir, la prevalencia de “ocupaciones de hombres” y “ocupaciones de mujeres” es aún marcada. Las brechas salariales, altas también, no han disminuido en los últimos quince años. Tal reducción sí se ha dado, aunque de manera heterogénea, en los otros países de la región.

Un primer compendio de la investigación sobre género en los mercados de trabajos peruanos es el de Garavito, Vattuone y Solorio (1997). Allí encontramos referencias a algunos de los primeros trabajos sobre el tema. Es de destacar el trabajo de Del Valle (1976), con su análisis de los determinantes de la participación laboral femenina. La década de 1980, al parecer, no nos ha dejado mayor aporte académico relacionado con estos temas. Ha sido solo al inicio del decenio de 1990 cuando la actividad se retomó. Los trabajos de Marcia Schafgans añadieron importantes piezas al entendimiento de esta participación, vinculándola con decisiones de fertilidad y contribución de las mujeres a las economías familiares (Schafgans 1991a y 1991b).

Luego, los trabajos de Garavito (1994), Flores (1999) y sobre todo Felices (1996) aportaron nuevas luces, específicamente con respecto a las brechas salariales. Utilizando información de la Encuesta Nacional de Niveles de Vida para los años 1991, 1994 y 1997, ellos documentaron la magnitud de las diferencias de género en los salarios y exploraron la hoy famosa descomposición de Blinder-Oaxaca. Según esto, el promedio de los ingresos laborales por hora de los hombres estuvo alrededor de 40% por encima del análogo para las mujeres. Alguna parte de estas diferencias resulta explicada por la diferencia en características de capital humano promedio entre hombres y mujeres (edad, educación y experiencia). Las estimaciones de estos trabajos dicen que tal fracción (explicable) se aproxima a la mitad de las brechas. La otra mitad se puede atribuir a la existencia de características no observables (características de las personas que influyen en sus ingresos pero que no son capturadas por las encuestas, como por ejemplo dinamismo, iniciativa, etcétera) o discriminación.

Ñopo (2004a, 2004b), en un aporte metodológico novedoso, propone una alternativa al enfoque Blinder-Oaxaca, que parece ajustarse mejor a los datos peruanos. Con un enfoque de emparejamientos, el método restringe el cómputo de brechas salariales a aquellos segmentos de la población donde las características de capital humano de hombres y mujeres son comparables. Usando datos para Lima Metropolitana entre 1986 y 2000, este trabajo encuentra una diferencia de salarios no explicada del orden de 28%. Esta técnica de comparaciones emparejadas revela también que la brecha salarial no explicable está distribuida de una manera heterogénea según percentiles de ingreso. Las brechas más amplias se presentan entre la población de menores ingresos. Los salarios por hora de los hombres en el percentil más bajo de ingresos de la población casi duplican los de las mujeres; la brecha de ingresos alcanza un 94% en tal segmento de la población trabajadora. Las menores brechas salariales por género se dan alrededor del percentil 90 de los ingresos laborales.

Otro aporte de este enfoque de emparejamientos es que permite identificar una forma de segmentación del mercado laboral: por un lado, los trabajadores de alrededor de 40 años de edad, casados, con uno o dos hijos, nacidos en Lima, con grado universitario y más de diez años de experiencia laboral, un segmento notoriamente dominado por hombres; por otro lado, un segmento más joven, de alrededor de 30 años, solteros pero con uno o dos hijos, nacidos fuera de Lima, con educación secundaria incompleta y alrededor de tres años de experiencia, dominado por mujeres. No es de extrañar que los salarios en el segmento dominado por hombres se encuentren en el extremo más alto de la distribución, mientras que los salarios en el segmento dominado por mujeres están ubicados en el otro extremo.

Otro aspecto explorado tanto por Felices (1996) como por Ñopo (2004), que es importante resaltar aquí, es el del comportamiento cíclico de las brechas salariales. Si bien el primero encontraba una reducción de las mismas hacia mediados de la década de 1990, el segundo, al mirar los años posteriores, encuentra que tal reducción aumentó en la segunda mitad de la década. Así, para un periodo que cubre los decenios de 1980 y 1990, la brecha salarial por género tiende a aumentar en periodos de recesión y se reduce en periodos de expansión económica. Los salarios femeninos muestran mayor volatilidad que los masculinos. Este es un resultado que bien merece un mayor análisis: ¿por qué esta diferencia en elasticidades de los salarios con respecto al crecimiento de la economía? ¿depende de los sectores en expansión/contracción? ¿depende de otras condiciones macroeconómicas? ¿es simplemente el resultado de discriminación? En los demás países de América Latina las brechas salariales por género no se movieron cíclicamente sino que se redujeron monótonamente. ¿Por qué el Perú es diferente en este sentido?

La segregación ocupacional por género también ha merecido atención. Moreno y otros (2004) reportan que si bien esta alcanza los niveles promedio de América Latina, es bastante alta cuando se la compara con el resto de países del mundo. La incidencia de ocupaciones predominantemente masculinas (choferes y técnicos electricistas, por citar dos ejemplos) y predominantemente femeninas (entre las que podemos citar secretarías y enfermeras) es notoria. Si bien para algunas ocupaciones la participación femenina ha aumentado durante las últimas dos décadas, los salarios relativos de esas ocupaciones con respecto al promedio de la economía se han deteriorado. Tal es el caso de los profesores universitarios. Así, la participación femenina ha aumentado, pero de manera segregada. Las mujeres que han entrado al mercado de trabajo en los últimos quince años lo han hecho en ocupaciones típicamente femeninas, sin conseguir insertarse en las típicamente masculinas, aumentando de esta manera aún más la segregación ocupacional. Por otro lado, estas diferencias en las ocupaciones guardan correlato con las diferencias en los salarios, especialmente en la última década. A partir de 1992 se observan fluctuaciones similares entre el Índice de Duncan y las brechas salariales por género. El año en el que la segregación ocupacional alcanzó un pico, 1997, es el mismo año en el que la brecha salarial registró su valor más alto (el ingreso promedio de los hombres excedió en 73% el ingreso promedio de las mujeres).

Finalmente, el más reciente de los estudios sobre género en el mercado de trabajo es el de Benavides y Ñopo (2005). Extendiendo la técnica de comparaciones emparejadas, ellos analizan la evolución de las diferencias de género en características de capital humano, estructuras ocupacionales, formalidad, dinámica de los mercados de trabajo y salarios. Documentando la evolución de las estadísticas de empleo para las mujeres (con respecto a la de los hombres) para un periodo que va de 1986 al 2001, encuentran áreas de progreso, áreas de evidencia mixta y áreas de deterioro. Una de las áreas en que la situación laboral de las mujeres ha mejorado (con respecto a la de los hombres) es en formalidad. Si para mediados del decenio de 1980 existía una considerable brecha de género en formalidad, para inicios de la siguiente década tal brecha llegó a cero. Un resultado para el que se tiene evidencia mixta es el de los salarios: la brecha salarial por género ha oscilado durante el periodo de análisis. Por último, la segregación ocupacional por género ha aumentado, especialmente entre los autoempleados. Este es un aspecto en el que la situación laboral de la mujer ha sufrido un ligero deterioro. Complementando el análisis econométrico, Benavides y Ñopo hacen también un análisis de las expectativas, basándose en encuestas aplicadas a empleadores que participaron de un estudio cuasi experimental previo. Los resultados de este análisis sugieren la no existencia de marcados patrones de discriminación.

3.2. Los estudios sobre diferencias étnicas y raciales en los mercados de trabajo

Si bien la literatura sociológica hizo algunos avances en estas materias (Oliart 1989, Pozzi-Escot 1989, Callirgos 1993, Mendoza 1993 y especialmente Sulmont 1995 son buenos ejemplos de ello), la literatura económica no mostró resultados sino hasta los trabajos de MacIsaac (1993) y Psacharopoulos y Patrinos (1994). Estos, usando la lengua materna de los ancestros como instrumento para identificar diferencias étnicas, documentaron algunas de las primeras estadísticas al respecto. Entre sus hallazgos encontramos que hay grandes diferencias entre indígenas y no indígenas en el acceso a servicios públicos, agua por ejemplo. Mientras que 45% de aquellos cuyos ancestros hablaban quechua o aimara (indígenas) tenían acceso a red pública de agua potable a inicios de la década de 1990, 80% de los no indígenas lo tenía. Además, mientras el primer grupo llegaba a acumular un promedio de 5,5 años de escolaridad, el segundo mostraba 8,1 años. Estas diferencias en condiciones de vida se reflejan en los mercados de trabajo. Psacharopoulos y Patrinos (1994) encontraron una diferencia en ingresos entre indígenas y no indígenas del orden de 8% después de haber controlado econométricamente por un conjunto de características observables de capital humano. Sin embargo, esta clasificación basada en la lengua materna de los ancestros muestra serias limitaciones en un país que ha experimentado procesos tan prolongados de mestizaje y migración interna. Ha sido solo recientemente que la literatura ha comenzado a mostrar enfoques distintos.

Ñopo, Saavedra y Torero (2004) utilizaron un enfoque multidimensional para analizar las diferencias raciales y étnicas en el Perú urbano. Caracterizando las diferencias raciales de los individuos según su intensidad en un espacio de cuatro dimensiones, este estudio documenta importantes diferencias tanto en los activos como en los mercados de trabajo. En primer lugar, los individuos con mayores características observables que los hagan parecerse a alguien blanco muestran estadísticas más favorables que aquellos con rasgos indígenas: tienen menores tasas de pobreza, trabajan en mayor proporción como empleados (y no como obreros), tienen más años de educación en promedio, poseen mayor acceso a seguros de salud y planes de jubilación, etcétera. En un análisis de los ingresos laborales usando una técnica semiparamétrica, este estudio encontró grandes diferencias que no pueden ser explicadas por características del capital humano de los individuos asalariados. Es interesante que las diferencias supuestamente raciales en los ingresos de los autoempleados resulten por completo explicadas por las características de capital humano. Es decir, no hay evidencia de discriminación racial entre los autoempleados, pero sí habría algunas pistas de su existencia entre los asalariados (públicos y privados).

Figueroa y Barrón (2005), proponiendo una manera de definir grupos étnicos a partir de características geográficas e históricas, documentan diferencias étnicas

en la acumulación de capital humano, los mercados de trabajo y los ingresos. Ellos encuentran importantes diferencias étnicas en términos de educación y acceso a ocupaciones de alta capacitación. Además, si bien las minorías étnicas han experimentado mejoras en términos absolutos, estas mejoras son casi nulas en términos relativos (es decir, son similares a las experimentadas por otros grupos).

Moreno y otros (2004), combinando el enfoque multidimensional introducido en Ñopo, Saavedra y Torero (2004) y un trabajo de campo experimental, diseñaron un estudio con la finalidad de detectar discriminación en algunos segmentos del mercado de trabajo de Lima Metropolitana. Durante más de seis meses, entre el 2002 y el 2003, hicieron un seguimiento a vacantes intermediadas por el servicio del MTPE (la red CIL-ProEmpleo). Recogieron allí información sobre las ofertas de empleo, los requisitos para cubrir cada vacante, la empresa solicitante y las características de capital humano de todos los postulantes (edad, experiencia, educación, sexo y características raciales, entre otras). Este estudio se concentró en tres ocupaciones: asistentes contables y administrativos, secretarías y vendedores. El modo de operación de ProEmpleo brindó, en este caso, el entorno ideal para un estudio destinado a detectar comportamientos discriminatorios. Al recibir una vacante, la red CIL-ProEmpleo publica esta información en sus oficinas (y eventualmente en algunos diarios) y llama a todas las personas interesadas en postular a la vacante. Los interesados se acercan a las oficinas de la red, llenan una ficha de datos, reciben charlas de orientación y pasan por una entrevista. Posteriormente, la red selecciona al grupo de postulantes que satisfacen los requisitos de la vacante y los envía a una entrevista personal en las instalaciones de la empresa solicitante, que toma la decisión final de contratación. De esta forma, las empresas que ofrecen puestos de trabajo a la red reciben grupos de postulantes con características de capital humano homogéneas.

La primera hipótesis de trabajo explorada es la existencia de discriminación por parte de los empleadores en la decisión de contratación, sea por características raciales o de género. Un análisis econométrico de los datos recogidos en el trabajo de campo lleva a concluir que, en general, no hay evidencia estadística para un fenómeno de esta naturaleza. Postulantes con rasgos indígenas tuvieron las mismas posibilidades de ser contratados que los postulantes sin tales rasgos. Postulantes mujeres también tuvieron las mismas posibilidades de ser contratadas que los hombres. Los empleadores que utilizan los servicios de intermediación de la red CIL-ProEmpleo no discriminan.

Adicionalmente, entre la información sobre los postulantes recogida para el estudio se preguntó: “¿Cuál es su pretensión salarial para la vacante a la cual se está postulando?”. Las respuestas revelaron que las mujeres pedían salarios en promedio 7% menores que los que un hombre con similares características de

capital humano pedía en la misma ocupación. Este 7% proviene de un modelo de regresión lineal en el que se estiman las pretensiones salariales, controlando por un conjunto de características observables. Este resultado sugiere la existencia de mecanismos de autoexclusión o autodiscriminación. Según esto, las mujeres reducen sus expectativas salariales con la finalidad de obtener los empleos para los cuales están postulando, anticipando sus menores posibilidades en el mercado de trabajo.

Este puede ser entendido como un mercado en el que existen equilibrios múltiples. Aquí existen por lo menos dos equilibrios. Por un lado, el “mal” equilibrio, en el que las mujeres, anticipando su situación no privilegiada en el mercado de trabajo, deciden invertir menos en su capital humano e invierten menos también en sus procesos de búsqueda de empleo; mientras que, paralelamente, en la otra vera del mercado, los empleadores identifican que las mujeres invierten en promedio menos que los hombres en su capital humano, y discriminan estadísticamente a favor de los segundos (pues, con información limitada, ellos tratan de maximizar su propio beneficio). El resultado de todo esto es un equilibrio como el que observamos en los mercados de trabajo peruano. Por otro lado, podríamos pensar en un “buen” equilibrio, en el que las mujeres invierten en capital humano tanto como los hombres; así, los empresarios, al observar que no hay diferencias en las características promedio de hombres y mujeres, deciden contratar sin tomar en consideración el sexo de los postulantes. El resultado que emerge de esto es un equilibrio sin diferencias entre hombres y mujeres.

Estas diferencias de género en los salarios, que no pueden ser explicadas por características observables de capital humano, requieren un mayor análisis. Aquí presentamos tres posibles explicaciones, no necesariamente antagónicas. En primer lugar, podría tratarse de una limitación del modelo econométrico, al dejar de considerar ciertas variables de capital humano importantes en los mercados de trabajo pero que las encuestas nacionales no capturan (es decir, podrían existir algunas características “no observables” que influyen en los resultados). En segundo término, esta brecha podría atribuirse a la existencia de discriminación por parte de los empleadores en la negociación de salarios. Por último, podría ser que en los mercados de trabajo existan diferencias de género en las expectativas laborales y que, por lo tanto, operen mecanismos de autoexclusión entre las mujeres. El moverse de un equilibrio al otro requiere solo de un choque de información que haga que las mujeres decidan invertir tanto como los hombres en capital humano y que los empresarios vean que no hay diferencias en las características promedio.

Un tema relativamente poco explorado es el de las horas trabajadas. El exceso de horas de trabajo puede representar también una forma de pobreza:

la de tiempo disponible. Así, quienes tienen que dedicar muchas horas a sus trabajos pierden la posibilidad de invertir su tiempo en capacitación (lo que les permitiría aumentar su productividad) o —lo que es peor— pierden la posibilidad de dedicárselo a sus familias. Esta falta de tiempo redonda en un menor desarrollo de capacidades de los hijos, lo que a su vez impactará en el futuro desempeño de estos últimos en el mercado de trabajo (y por lo tanto, en su capacidad de generación de ingresos). Esto configura una forma de trampa de pobreza, no explorada previamente, que bien merece atención.

Un punto de partida muy interesante en este sentido es el de Yamada (2005). Si bien el objetivo último de este estudio es la estimación de la elasticidad-precio de la oferta de trabajo, el autor también encuentra que quienes trabajan más horas en el Perú urbano son hombres, jefes de hogar, con años de escolaridad por debajo del promedio nacional, de hogares con escasos recursos y con más dependientes. Uno podría especular también que estos trabajadores pertenecen a ciertas etnias o que recientemente migraron de zonas rurales. Será muy interesante explorar con mayor profundidad el perfil de estos trabajadores que experimentan “pobreza de tiempo”: ¿es esto una elección o una obligación?; ¿es un problema de productividad por hora de los mercados de trabajo?; ¿qué sucede con el desempeño escolar de los hijos de los hogares que dedican muchas horas al trabajo?; ¿cómo es la distribución de tareas del hogar en estas viviendas? Este aumento de las horas de trabajo que se observa en el Perú urbano no ha sido visto en otros países de la región. ¿Por qué es diferente en el Perú? ¿Qué particularidades del mercado de trabajo peruano hacen que este se haya comportado de manera diferente al resto de la región en general? Recordemos que las diferencias de género en el Perú también muestran una evolución diferente a la del resto de la región.

3.3. Opciones de política para mejorar la posición de la fuerza de trabajo de los grupos vulnerables

De acuerdo con los resultados mencionados previamente, las enormes brechas de género en los mercados de trabajo se podrían explicar a partir de diferencias en las expectativas. Este es otro punto de la agenda de investigación de GRADE actualmente en desarrollo. Es necesario identificar ahora las fuentes de tales expectativas, la manera en que estas se forman y las tomas de decisiones que implican en los individuos (decisiones ocupacionales y de educación o entrenamiento, por citar dos de los ejemplos más interesantes). Por otro lado, las expectativas guardan relación con las oportunidades. En aquellas donde se promueve la inversión en el capital humano de los individuos, existen experiencias positivas de intervención.

Cuando la inversión en capital humano es pertinente —es decir, cuando concuerda con los requerimientos del mercado laboral—, los resultados son positivos tanto para los hombres como para las mujeres. Es el caso del entrenamiento laboral. Las evaluaciones de impacto realizadas al programa de capacitación laboral juvenil ProJoven dan fe de ello (Burga 2002; Chacaltana y Guerrero 2003; Galdo 2000; Ñopo, Robles y Saavedra 2003; Ñopo y Robles 2003; Ñopo y Saavedra 2003 son buenos ejemplos). Más aún: cuando estas intervenciones de política promueven la igualdad de género, los impactos son notables. Confrontando las estadísticas de los beneficiarios del programa con las de un grupo de control después de seis, doce y dieciocho meses de haberse culminado el programa, se encuentran impactos más altos entre las mujeres que entre los hombres. ProJoven incrementa la inserción laboral de las mujeres en 15%, reduce la segregación ocupacional por género en cerca de 20% e incrementa los ingresos laborales mensuales en cerca de 50%. Estos resultados no se desvanecen con el paso del tiempo; al menos no en el mediano plazo.

Tales impactos diferenciados son el resultado de un compromiso de ProJoven con la promoción de la igualdad de género en el acceso a la capacitación. ProJoven procura que los cursos de capacitación que contrata brinden igualdad de oportunidades a hombres y mujeres, sobre todo en las áreas tradicionalmente con menor participación femenina. Lo que resulta interesante notar aquí es que el costo de tal compromiso es muy pequeño. El costo marginal de la promoción de la igualdad de género, que se implementa mediante subsidios a las madres de familia que participan en el programa, representa solo 1,5% del total de costos operativos de ProJoven.

La escala de operaciones de ProJoven es pequeña en comparación con el tamaño del mercado de trabajo. El programa ha capacitado a 32.000 jóvenes en los últimos siete años, en nueve ciudades del país. Existe aún mucho espacio para la acción de un programa de este tipo. Promoviendo la igualdad de género en el acceso a la capacitación se promueve la igualdad de género en los mercados de trabajo, y el impacto social de una intervención de este tipo es claramente positivo.

Si bien una acción inmediata que se sugiere a partir de lo elaborado previamente es la expansión de las actividades de ProJoven, hay otros campos de acción que también podrían generar beneficios interesantes. Un diseño de políticas que incluya un compromiso por la igualdad de género bien puede ser incorporado en otros programas sociales. Es importante que tal compromiso se traduzca en la generación de los incentivos adecuados sobre los actores relevantes. Como acabamos de mencionar líneas antes, este compromiso con la igualdad de género tiene un costo (todos sabemos que *no hay lonche gratis*), pero los beneficios son largamente superiores.

4. CONCLUSIONES

La revisión de la investigación reciente sobre los tres temas planteados permite plantear algunas conclusiones, así como un conjunto de temas pendientes para la investigación futura.

En cuanto al tema de las instituciones del mercado laboral, sin duda el aspecto central de la investigación y el debate ha sido la reforma de la década pasada, cuyos alcances han sido ampliamente descritos y analizados. Sus objetivos y características son bastante conocidos, aunque existe menos consenso sobre sus efectos. Esto se relaciona con las dificultades metodológicas que comporta el análisis. En tal sentido, se subrayan los esfuerzos realizados por los investigadores para extraer de la información disponible pistas plausibles sobre las relaciones entre las normas y el desempeño del mercado laboral. El avance no ha sido escaso. Se tienen detalladas descripciones de la evolución de las principales variables del mercado, interpretaciones globales de la relación entre cambios institucionales y resultados del mercado, así como estudios enfocados en identificar los efectos de aspectos específicos de la normativa sobre el comportamiento de los agentes y los resultados de empleo, remuneraciones, productividad y formalidad/informalidad.

En la discusión sobre políticas hay coincidencias, discrepancias y temas para futura investigación. Una coincidencia es la necesidad de fortalecer las organizaciones que resuelven fallas del mercado laboral, en especial una autoridad administrativa capaz de hacer cumplir las normas. La discrepancia central se refiere a los mecanismos necesarios para reformar la protección de empleo. La evidencia sugiere que el actual sistema y, en particular, el costo del despido asociado, incide negativamente en la contratación formal. Así, mientras que algunos indican la conveniencia de reducir el costo del despido justo aplicando reformas administrativas (Chacaltana 2001), otros sugieren un “paquete más comprehensivo”: restablecer la función original de la CTS, reducir los topes de duración de los contratos temporales y disminuir la indemnización por despido (Jaramillo 2004a). Hay coincidencia también en cuanto a posibilitar el despido individual por causas objetivas (económicas, tecnológicas o estructurales), hoy posible únicamente para ceses colectivos. Esto es, resolver la paradoja del impedimento legal de despedir por causa objetiva a un trabajador, cuando sí se puede hacer con más, siempre y cuando representen por lo menos un quinto de la planilla de la empresa.

La informalidad es un área prioritaria para la investigación futura. Muchos trabajadores han tenido que (o han optado por) generarse su propio empleo. En esta dirección, un tema pendiente concierne al flujo entre asalarimiento y autoempleo, formalidad e informalidad: ¿qué conexiones existen entre estos?; ¿se trata de mercados duales perfectamente separados?; ¿o existen flujos significativos

de uno a otro, acaso consistentes con una hipótesis de “hacer cola” para entrar al sector formal? En términos más globales, parece ser un tema prioritario identificar los factores que inciden en la transición de la informalidad a la formalidad, así como los factores de riesgo de la transición inversa.

El segundo gran tema es avanzar en la medición de los efectos de los cambios normativos sobre el mercado laboral. Aquí la recomendación es que tan importante como el análisis del costo-beneficio de las normas es establecer los mecanismos metodológicos para evaluar sus efectos sobre el mercado laboral y el bienestar de sus supuestos beneficiarios.

En cuanto a nuestro balance sobre la capacitación en el Perú, las investigaciones de los últimos años muestran que el sistema de educación postsecundario y de capacitación presenta serios problemas que inciden en la efectividad real de la capacitación. El debate educativo señala como punto prioritario mejorar la calidad de la educación básica, pero no debemos dejar de lado los serios problemas de la educación postsecundaria. En particular, el balance encuentra que la oferta y la demanda de servicios educativos de capacitación han aumentado en los últimos años; que existe una elevada heterogeneidad en la calidad de las instituciones que ofrecen servicios educativos de capacitación para el trabajo; que hay poca adecuación entre las carreras y los cursos respecto a la demanda real de recursos humanos; y que el sistema educativo de capacitación cuenta con escasa o nula supervisión y regulación.

Cuando revisamos los estudios que analizan el efecto de la capacitación sobre el empleo y los ingresos, encontramos que coinciden en señalar que los efectos son positivos y diferenciados según el tipo de instituciones que proveen la capacitación. En particular, se encuentra de manera consistente —en diversas investigaciones— que la capacitación en la empresa es la que genera mayores ganancias en términos de ingresos, probablemente debido a que es la más pertinente. Sin embargo, encontramos que no se ha realizado hasta ahora ningún estudio que analice la evolución de los “retornos” a la capacitación y su relación con la expansión de la oferta y demanda de servicios de capacitación. Por otro lado, encontramos algunas limitaciones relacionadas con la estimación de los retornos a la capacitación, ya que las investigaciones no consideran los problemas de selección que pueden sesgar los resultados. Esto se debe principalmente a las serias limitaciones impuestas por la disponibilidad de datos existentes.

Finalmente revisamos las experiencias de ProJoven y de programas para jóvenes emprendedores, intervenciones específicas orientadas a mejorar la inserción de los jóvenes en el mercado laboral. Estas intervenciones tienen dos características importantes: son focalizadas, con sistemas específicos para la selección de beneficiarios, y cuentan con sistemas de evaluación de impacto, lo que ha permitido analizar los efectos de las intervenciones sobre su población objetivo. ProJoven es una intervención de política pública orientada a mejorar

la productividad y “empleabilidad” de jóvenes pobres, así como a dinamizar el mercado de servicios de capacitación, con resultados positivos durante sus diez años de implementación. Los programas para emprendedores son iniciativas privadas financiadas por la cooperación internacional y están diseñados como cursos cortos que buscan impulsar el potencial innovador de los jóvenes que se autoemplean, fomentando el “emprededorismo”; los estudios revisados señalan que estas experiencias tienen impactos positivos cuando se consideran en paquetes que incluyen capacitación, monitoreo de negocios y asesoría para obtener financiamiento, por lo que se concluye que sería difícil aumentar la escala de este tipo de intervenciones.

En cuanto a los grupos vulnerables, la investigación reciente ha contribuido a esclarecer aspectos relacionados con las brechas salariales en función del género. Así, se encuentra que en el Perú aún existe una alta segregación ocupacional por género; es decir, la prevalencia de “ocupaciones de hombres” y “ocupaciones de mujeres” es aún marcada. Asimismo, las brechas salariales, siendo altas también, no han disminuido en los últimos quince años. Usando técnicas de emparejamiento, se encuentra que la brecha salarial no explicada por las diferentes características de los individuos es del orden de 28%. Esta brecha no es uniforme a lo largo de la distribución de ingresos; se amplía entre la población de menores ingresos. Por otro lado, se encuentra también que la brecha tiende a aumentar en periodos de recesión y a reducirse en periodos de expansión económica. Un tema para la investigación futura es qué causa este tipo de resultado. Por otro lado, se encuentran avances en cuanto a la participación de la mujer en el sector formal, pero la evidencia en cuanto a remuneraciones es más bien mixta.

En cuanto al tema racial, las diferencias remunerativas parecen explicarse por diferencias en las características de los individuos. Se encuentra, no obstante, evidencia de mecanismos de autoexclusión. Un hallazgo preliminar, que futura investigación deberá poner a prueba, se refiere al rol de las expectativas en la formación de las brechas salariales. Así, decisiones de inversión en educación o capacitación podrían estar produciendo buena parte de la brecha salarial. Finalmente, una nota positiva es el relativamente bajo costo de promover la equidad de género. Tomando como ejemplo el Programa ProJoven, se encuentra que dedicando una pequeña porción del presupuesto a promover la igualdad de género se logran resultados muy alentadores. Esto es algo que debería ser considerado en todas las políticas activas del mercado laboral.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ADDISON, John y Paulino TEIXEIRA (2001). *The Economics of Employment Protection*. Documento de Trabajo 381. Bonn: Institute for the Study of Labor (IZA).
- ARREGUI, Patricia (1993). "Empleo, ingresos y ocupación de los profesionales y técnicos en el Perú". Notas para el Debate 9. Lima: Grupo de Análisis para el Desarrollo, pp. 9-48.
- ARRIAGADA, Ana María (1990). "Labor Market Outcomes of Non-formal Training for Male and Female Workers in Peru", *Economics of Education Review*, vol. 9, n.º 4, pp. 331-342.
- (1989a). "Occupational Training among Peruvian Men. Does It Make a Difference?", World Bank, Policy, Planning, and Research Working Paper, WPS 241.
- (1989b). "The effect of job training on Peruvian women's employment and wages". World Bank, Policy, Planning, and Research Working Paper, WPS 208.
- ARRÓSPIDE, Mario (2000). *Capacitación laboral y empleo de jóvenes en el Perú: la experiencia del programa ProJoven*. Lima, Organización Internacional del Trabajo.
- BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO (2004). *Se buscan buenos empleos. Los mercados laborales en América Latina. Informe de Progreso Económico y Social*. Washington, DC: Banco Interamericano de Desarrollo.
- BARRANTES, Roxana y Javier 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.
- BENAVIDES, Martín y Hugo ÑOPO (2005). "Women in the Labor Markets. A Problem of Expectations. Perú 1986-2001", informe preparado para Educate Girls Globally-Banco Interamericano de Desarrollo. Lima: Grupo de Análisis para el Desarrollo.
- BENAVIDES, Martín; Máximo TORERO y Néstor VALDIVIA (2005). "Pobreza, discriminación social e identidad étnica: el caso de la población afrodescendiente en el Perú". Lima: Grupo de Análisis para el Desarrollo. Mimeo.
- BERNEDO, Jorge (2003). "Empleo y regulación", *Análisis Laboral*, vol. 21, n.º 310, Lima.
- (1999). "Reforma laboral, empleo y salarios en el Perú", en V. E. Tokman y D. Martínez (eds.), *Flexibilización en el margen: la reforma del contrato de trabajo*. Lima: Organización Internacional del Trabajo, pp. 171-195.

- BURGA, Cybele (2003). *Reevaluando ProJoven mediante Propensity Score Matching*. Lima: Consorcio de Investigación Económica y Social.
- BURGA, Cybele y Martín MORENO (2001). *¿Existe subempleo profesional en el Perú urbano?*, Investigaciones Breves 17. Lima: Centro de Investigación Económica y Social.
- CALLIRGOS, Juan Carlos (1993). *El racismo: la cuestión del otro (y de uno)*. Lima: Desco.
- CÉSPEDES, Nikkita (2005). “Los efectos de la remuneración mínima en el Perú”, en J. Chacaltana, M. Jaramillo y G. Yamada (eds.), *Cambios globales y el mercado laboral peruano: comercio, legislación, capital humano y empleo*. Lima: Universidad del Pacífico.
- CHACALTANA, Juan (2004). “Capacitación laboral proporcionada por las empresas: el caso peruano”. Informe final. Lima: Consorcio de Investigación Económica y Social. Disponible en <<http://cies.org.pe/files/active/0/pm0324.pdf>>.
- (2003). “Desafíos de la política de empleo”, *Economía y Sociedad*, n.º 48. Lima: Consorcio de Investigación Económica y Social.
- (2001). “Reforma en la contratación y despido en el Perú de los 90s: lecciones y perspectivas”, *Economía*, vol. XXIV, n.º 48. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú, Departamento de Economía, pp. 133-151.
- CHACALTANA, Juan y Norberto GARCÍA (2004). “Reforma laboral, capacitación y productividad”, en N. García (ed). *Políticas de empleo en el Perú*. Lima: Consorcio de Investigación Económica y Social, Centro de Estudios para la Participación, Instituto de Estudios Peruanos y Universidad Nacional de Ingeniería.
- (2001). “Reforma laboral, capacitación y productividad, la experiencia peruana”. Documento de Trabajo 139. Lima: Oficina Internacional del Trabajo.
- CHACALTANA, Juan y Gabriela GUERRERO (2003). “¿Qué funciona y qué no funciona en ProJoven. Proceso de capacitación y lineamientos para su medición”. Informe de consultoría. Lima: Centro de Estudios para la Participación.
- CHACALTANA, Juan y Denis SULMONT (2004). “Políticas activas en el mercado laboral peruano: el potencial de la capacitación y los servicios de empleo”, en N. García (ed.), *Políticas de empleo en el Perú*. Lima: Consorcio de Investigación Económica y Social, Centro de Estudios para la Participación, Instituto de Estudios Peruanos y Universidad Nacional de Ingeniería.
- CLOGG, Clifford y James SHOCKEY (1984). “Mismatch Between Occupational Performance and Schooling: A Prevalence Measure, Recent Trends and Demographic Analysis”, *Demography*, vol. 21, pp 235-257.

- DE GRIP, Andries; Lex BORGHANSA y Wendy SMITHS (1998). "Future Developments in the Job Level and Domain of High-Skilled Workers", en H. Heijke y L. Borghansa (eds.), *Towards a Transparent Labour Market for Educational Decisions*. Alderhot: Ashgate.
- DEL VALLE, Delma (1976). *Factores determinantes de la participación de la mujer en el mercado de trabajo*. Lima: Ministerio de Trabajo, Dirección General de Empleo.
- DÍAZ, Hugo (1996). "Capacitación y reconversión laboral en el Perú". Documento preparado para el Seminario Subregional Tripartito "Reconversión y capacitación laboral para el siglo XXI: países andinos", Proyecto RLA/94/M10/SPA de la Organización Internacional del Trabajo.
- DÍAZ, Juan José y Miguel JARAMILLO (2005). "Evaluation of the Peruvian Youth Labor Training Program-PROJoven, 1996-2005". Informe de Consultoría para el Banco Interamericano de Desarrollo.
- ESCOBAL, Javier y Javier IGUÍÑIZ (2000). *Balance de la Investigación Económica en el Perú*. Lima: Consorcio de Investigación Económica y Social.
- FELICES, Guillermo (1996). El nuevo papel de la mujer en los mercados de trabajo, en G. Yamada (ed.), *Caminos entrelazados: la realidad del empleo urbano en el Perú*. Lima: Universidad del Pacífico.
- FIGUEROA, Adolfo y Manuel BARRÓN (2005). *Inequality, Ethnicity and Social disorder in Peru*. CRISE Working Paper 8. Oxford: University of Oxford.
- FLORES MEDINA, Rosa (1999). "La mujer peruana y la brecha salarial". Lima: SASE, Seguimiento Análisis y Evaluación para el Desarrollo. Disponible en <<http://www.sase.com.pe/articulos/documentoo1.doc>>.
- GALDO, José (2000). "Una metodología de evaluación de impacto de los programas de educación y/o capacitación en el mercado laboral: el caso de PROJoven", en E. Vásquez (ed.), *Impacto de la inversión social en el Perú*. Lima, Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico e International Development Research Canada.
- (1998). "La evaluación de proyectos de inversión social: impacto del Programa de Capacitación Laboral Juvenil PROJoven", *Boletín de Economía Laboral*, n.º 9. Lima: Ministerio de Trabajo y Promoción Social.
- GARAVITO, Cecilia (1994). "Participación de la mujer en el mercado laboral y diferencial de ingresos por sexo", en L. Elías y C. Garavito (eds.), *La mujer en el mercado de trabajo*. Lima: Asociación Laboral para el Desarrollo (ADEC/ATC).
- GARAVITO, Cecilia; María Elena VATTUONE y Fortunata SOLORIO (1997). *La investigación de género en el Perú*. Lima: Consorcio de Investigación Económica y Social.

- GARCÍA, Norberto (2004a). “Las propuestas de política de la Red de Empleo”, en N. García y otros (eds.), *Políticas de empleo en el Perú*. Lima: Centro de Investigación Económica y Social, Centro de Estudios para la Participación, Instituto de Estudios Peruanos, Pontificia Universidad Católica del Perú y Universidad Nacional de Ingeniería, pp. 17-79.
- (2004b). “Productividad, competitividad y empleo: un enfoque estratégico”, en N. García y otros (eds.), *Políticas de empleo en el Perú*. Lima: Centro de Investigación Económica y Social, Centro de Estudios para la Participación, Instituto de Estudios Peruanos, Pontificia Universidad Católica del Perú y Universidad Nacional de Ingeniería, pp. 81-219.
- GARCÍA, Norberto; Juan CHACALTANA, Denis SULMONT, Juan SIERRA, Enrique SATO y Miguel JARAMILLO (2004). *Políticas de empleo en el Perú*, tomos I y II. Lima: Centro de Investigación Económica y Social, Centro de Estudios para la Participación, Instituto de Estudios Peruanos, Pontificia Universidad Católica del Perú y Universidad Nacional de Ingeniería.
- CHACALTANA, Juan y Denis SULMONT (2004). “Políticas activas en el mercado laboral Peruano: el potencial de la capacitación y los servicios de empleo”, en N. García y otros (eds.), *Políticas de empleo en el Perú*, tomo I. Lima: Centro de Investigación Económica y Social, Centro de Estudios para la Participación, Instituto de Estudios Peruanos, Pontificia Universidad Católica del Perú y Universidad Nacional de Ingeniería, pp. 221-298.
- HAMERMESCH, Daniel (2004). “Labor Demand in Latin America and the Caribbean: What Does Tell Us?”, en J. Heckman y C. Pagés (eds.), *Law and Employment: Lessons from Latin America and the Caribbean*. Cambridge, Massachusetts y Chicago, Illinois: National Bureau of Economic Research and University of Chicago.
- HECKMAN, James y Carmen PAGÉS, editores (2004). *Law and Employment: Lessons from Latin America and the Caribbean*. Cambridge, Massachusetts y Chicago, Illinois: National Bureau of Economic Research and University of Chicago.
- HERRERA, Javier (2005). “Sobre y subeducación en el Perú urbano (1995-2002)”, en J. Chacaltana, M. Jaramillo y G. Yamada (eds.), *Cambios globales en el mercado laboral peruano: comercio, legislación, capital humano y empleo*. Lima: Universidad del Pacífico, pp.181-228.
- JARAMILLO, Miguel (2005a). “Los efectos del salario mínimo sobre el mercado laboral. Evaluando la década de los noventas”. Informe final de investigación presentado al Consorcio de Investigación Económica y Social.

- (2005b). “Teacher Location in Peru: Is there a National Market?”. Ponencia presentada en: Global Conference on Education Research in Developing and Transition Countries, Praga. Disponible en <www.grade.org.pe/download/docs/Paper%20Descentralization.pdf>.
 - (2004a). “La regulación del mercado laboral en Perú”. Informe de consultoría presentado al Proyecto CRECER-USAID. Disponible en <www.grade.org.pe/download/pubs/MJ-Regulacion%20del%20Mercado%20Laboral%20en%20Per%FA.pdf>.
 - (2004b). “Minimum Wage Effects Under Endogenous Compliance. Evidence from Peru”, *Económica* (La Plata), vol. 50, n.ºs 1-2.
- JARAMILLO, Miguel y Sandro PARODI (2005). “Evaluación experimental del Programa de Jóvenes Creadores de Microempresas en Huancavelica”. Informe de investigación, presentado a Fondoempleo. Disponible en <www.grade.org.pe/download/docs/CIDHuancavelica.pdf>.
- (2003). *Jóvenes emprendedores*. Lima: Instituto Apoyo.
- MACISAAC, Donna (1993). “Peru”, en G. Psacharopoulos y H. Patrinos (eds.), *Indigenous People and Poverty in Latin America: An Empirical Analysis*. The World Bank. Latin American and the Caribbean Technical Departments. Regional Studies Program. Report 30, pp. 179-224.
- MENDOZA ARROYO, Amalia, editora (1993). *Cuestión de piel: testimonios de racismo en el Perú*. Lima: Asociación Laboral para el Desarrollo (ADEC/ATC).
- MINISTERIO DE EDUCACIÓN (2004). Estadísticas Básicas 2004. Disponible en <www.minedu.gob.pe>.
- MTPE, MINISTERIO DE TRABAJO Y PROMOCIÓN DEL EMPLEO (2004). Evaluación de Impacto de la Octava Convocatoria. Programa de Capacitación Laboral juvenil PROJoven. Disponible en <<http://www.projoven.gob.pe/descargas/PDF/ev-imp-8va.pdf>>.
- (2002). “Adecuación ocupacional de los profesionales en las principales ciudades”, *Boletín de Economía Laboral*, n.ºs 22-24.
 - (2000). “Estimación de la compatibilidad entre la educación adquirida y la ocupación ejercida por los trabajadores”, *Boletín de Economía Laboral*, n.º 17.
 - (1999). “Oferta de formación profesional en el Perú y su articulación”, *Boletín de Economía Laboral*, n.º 14.
 - (1998). “Hacia una interpretación del problema del empleo en el Perú”. *Boletín de Economía Laboral*, n.º 8.

- (1997). “Capital humano, ingresos, ingresos y duración de los contratos de trabajo”, *Boletín de Economía Laboral*, n.º 6. Lima.
- MORENO, Martín; Eduardo NAKASONE y Pablo SUÁREZ (2003). “Capacitación ocupacional: ¿una oportunidad (perdida) para los jóvenes?”. Lima: Grupo de Análisis para el Desarrollo. Mimeo.
- MORENO, Martín; Hugo ÑOPO, Jaime SAAVEDRA y Máximo TORERO (2004). *Gender and Racial Discrimination in Hiring: A Pseudo Audit Study for Three Selected Occupations in Metropolitan Lima*. IZA Discussion Papers 979, Institute for the Study of Labor (IZA).
- NORTH, Douglass (1990). *Institutions, Institutional change and economic performance*. Nueva York: Cambridge University Press.
- ÑOPO, Hugo (2004a). *Matching as a Tool to Decompose Wage Gaps*. IZA Discussion Paper 981, Institute for the Study of Labor (IZA).
- (2004b). “The Gender Wage Gap In Peru 1986-2000. Evidence From A Matching Comparisons Approach”, *Económica*, vol. L, n.ºs 1-2. Instituto de Investigaciones Económicas de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad Nacional de La Plata.
- ÑOPO, Hugo y Miguel ROBLES (2002). *Evaluación de programas sociales: importancia y metodologías*. Lima: Consorcio de Investigación Económica y Social.
- ÑOPO, Hugo y Jaime SAAVEDRA (2004). “Evaluación del impacto de mediano plazo de ProJoven. Resultados de las mediciones realizadas a los seis, doce y dieciocho meses de culminado el programa”. Lima: Grupo de Análisis para el Desarrollo. Mimeo.
- ÑOPO, Hugo; Miguel ROBLES y Jaime SAAVEDRA (2003). *Una medición del impacto del Programa de Capacitación Laboral Juvenil ProJoven*. Documento de Trabajo 36. Lima: Grupo de Análisis para el Desarrollo.
- ÑOPO, Hugo; Jaime SAAVEDRA y Máximo TORERO (2004). *Ethnicity and Earnings in Urban Peru*. IZA Discussion Papers 980, Institute for the Study of Labor (IZA).
- OIT-OFICINA INTERNACIONAL DEL TRABAJO (1999). *La reforma laboral en América Latina: un análisis comparativo*. Lima: Oficina Internacional del Trabajo, Oficina Regional para América Latina y el Caribe.
- (1990). *El desafío del empleo en América Latina y el Caribe*. Documento de Trabajo 7. Lima: Oficina Internacional de Trabajo, Oficina Regional para América Latina y el Caribe.
- OLIART, Patricia (1989). “El cristal con que se mira. Algo sobre género, raza y clase en el Perú”. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú. Mimeo.

- OTOYA, Johan (2004). “La reforma laboral y sus efectos en el derecho colectivo”, ponencia presentada en la Primera Conferencia de Economía Laboral 2004. Lima: Universidad del Pacífico.
- POZZI-ESCOTT, Inés (1989). *La discriminación étnico cultural en la escuela peruana*. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú.
- PSACHAROPOULOS, George y Harry A. PATRINOS, editores (1994). *Indigenous Peoples and Poverty in Latin America: An Empirical Analysis*. Washington DC: The World Bank.
- RODRÍGUEZ, Javier (1996). *De profesional a taxista: el mercado laboral de técnicos y profesionales en los 90*. Lima: Asociación Laboral para el Desarrollo (ADEC/ATC).
- RUIZ, José Luis (1996). “El mercado de trabajo en el sector público peruano: 1991-1994”, en G. Yamada (ed.), *Caminos entrelazados. La realidad del empleo urbano en el Perú*. Lima: Centro de Investigación Universidad del Pacífico.
- SAAVEDRA, Jaime (1999). *La dinámica del mercado de trabajo en el Perú antes y después de las reformas estructurales*. Serie Reformas Económicas 27. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina (también 1999, Lima: Grupo de Análisis para el Desarrollo).
- (1998a). *Empleo, productividad e ingresos. Perú (1990-1996)*. Documento de Trabajo 67. Lima: Oficina Internacional del Trabajo.
- (1998b). *¿Crisis real o crisis de expectativas? El empleo en el Perú antes y después de las reformas estructurales*. Documento de Trabajo 25. Lima: Grupo de Análisis para el Desarrollo.
- (1996). *Perú: apertura comercial, empleo y salarios*. Documento de Trabajo 40. Lima: Organización Internacional del Trabajo.
- SAAVEDRA, Jaime y Juan CHACALTANA (2001). *Exclusión y oportunidad: jóvenes urbanos y su inserción en el mercado de trabajo y en el mercado de capacitación*. Lima: Grupo de Análisis para el Desarrollo.
- SAAVEDRA, Jaime y Juan José DÍAZ (1999). *Desigualdad del ingreso y del gasto en el Perú antes y después de las reformas estructurales*. Serie Reformas Económicas 34. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina-CEPAL.
- SAAVEDRA, Jaime y Eduardo MARUYAMA (2000). *Estabilidad laboral e indemnización: efectos de los costos de despido sobre el funcionamiento del mercado laboral peruano*. Documento de Trabajo 28. Lima: Grupo de Análisis para el Desarrollo.

- (1999). *Rigidez o flexibilidad del mercado laboral peruano: un análisis económico de la legislación laboral*. Lima: Grupo de Análisis para el Desarrollo.
- SAAVEDRA, Jaime y Máximo TORERO (2004). “Labor Market Reforms and Their Impact on Formal Labor Demand and Job Market Turnover: The Case of Peru”, en J. Heckman y C. Pagés (eds.), *Law and Employment: Lessons from Latin America and the Caribbean*. Cambridge, Massachusetts y Chicago, Illinois: National Bureau of Economic Research and University of Chicago.
- SAAVEDRA, José (2004). “Las consecuencias del aumento del salario mínimo en el 2003”, ponencia presentada en la Primera Conferencia de Economía Laboral, Lima, Universidad del Pacífico.
- SCHAFGANS, Marcia (1991a). *The Extent and Impact of Women’s Contribution in Peru, a Descriptive Analysis, in Women’s Work, Education, and Family Welfare in Peru*, editado por B. K. Herz y S. R. Khandker. Washington DC: Banco Mundial.
- (1991b). *Fertility Determinants in Peru, a Quantity-Quality Analysis, in Women’s Work, Education, and Family Welfare in Peru*, editado por B. K. Herz y S. R. Khandker. Washington DC: Banco Mundial.
- SULMONT, Denis (1995). *Exclusión social y empleo: notas para un debate*. Denis Sulmont Samain.
- (1986). *Educación técnica y superior*. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú.
- TOPEL, Robert (1991) “Specific Capital, Mobility, and Wages: Wages Rise with Job Seniority”, *Journal of Political Economy*, n.º 99, pp. 145-176.
- TOYAMA, Jorge Luis (2005). “Impactos de las sentencias del Tribunal Constitucional sobre el mercado de trabajo (2002-2004)”, en J. Chacaltana, M. Jaramillo y G. Yamada (eds.), *Cambios globales y el mercado laboral peruano: comercio, legislación, capital humano y empleo*. Lima: Universidad del Pacífico.
- VALDIVIA, Néstor (1997). “Problemas de calidad y equidad social en la educación superior: el caso de las carreras técnicas en Lima Metropolitana”. Informe de investigación. Lima: Grupo de Análisis para el Desarrollo.
- (1994). “Educación superior tecnológica y mercado de trabajo: una aproximación a los factores asociados al desempeño laboral de los egresados”. Informe de investigación. Lima: Grupo de Análisis para el Desarrollo.
- VALDIVIA, Néstor y Miguel ROBLES (2002). “Desempeño de las ONGs como proveedores de servicios de capacitación laboral: el caso de ProJoven”. Informe de investigación. Lima: Grupo de Análisis para el Desarrollo.

- VERDERA, Francisco (2000). *Cambio en el modelo de las relaciones laborales en el Perú: 1970-1996*. Osaka: The Japan Center for Area Studies.
- (1995). *Propuesta de redefinición de la medición del subempleo y de nuevos indicadores sobre la situación ocupacional en Lima*. Documento de Trabajo 22. Lima: Organización Internacional del Trabajo.
- VILLARÁN, Fernando (2001). “Participación de las empresas en la formación de recursos humanos”. Documento de Trabajo 3, MECEP. Lima: Proyecto Mejoramiento de la Calidad de la Educación Peruana.
- VON HIPPEL, Aiga (2001). *Grado de ocupación de los egresados del aprendizaje dual del SENATI*. Lima: SENATI.
- YAMADA, Gustavo (2007). “¿Vale la pena el esfuerzo?”. Lima: Informe de Investigación presentado al Consorcio de Investigación Económica y Social.
- (2005). *Horas de trabajo: determinantes y dinámica en el Perú urbano*. Documento de Trabajo 71. Lima: Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico.
- (2004). *Economía laboral en el Perú: avances recientes y agenda pendiente*. Documento de Trabajo 63. Lima: Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico.
- (1996). “Urban Informal Employment and Self-Employment in Developing Countries: Theory and Evidence”, *Economic Development and Cultural Change*, vol. 44, n.º 2, pp. 289-314
- YAMADA, Gustavo y Ernesto BAZÁN (1994). “Salarios mínimos en el Perú: ¿cuándo dejaron de ser importantes?”, *Apuntes*, n.º 35.
- YAMADA, Gustavo y Marlon RAMOS (1996a). “El desempeño del autoempleo y la microempresa en Lima Metropolitana”, en G. Yamada (ed.), *Caminos entrelazados. La realidad del empleo urbano en el Perú*. Lima: Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico.

HACIA UN NUEVO CONTRATO SOCIAL PARA AMÉRICA LATINA*

*Nancy Birdsall
Rachel Menezes*

INTRODUCCIÓN

La “década perdida” de los años 1980 en América Latina fue seguida por un bajo crecimiento y crisis económica durante el decenio de 1990. Más de una década de democracia renovada y de reformas financieras de libre mercado no lograron promover el crecimiento ni el progreso social. Esto produjo una espiral de ansiedad y profunda frustración respecto del proceso político, el liderazgo político y la manera como está funcionando la democracia en la región. Durante los últimos cinco años la actividad económica tuvo un crecimiento promedio de solo 2%, manteniéndose difícilmente a la par con el crecimiento de la población, comparado con el 3% a 7% del resto del mundo y el 3% de la década de 1990. La proporción de población pobre, que ha venido disminuyendo, se incrementó desde el año 2000 no solamente en Argentina, donde las tasas de pobreza se duplicaron, sino también en Bolivia, Perú, Uruguay y Venezuela. La desigualdad de ingresos se mantiene alta. Los estudios de opinión pública demuestran que los latinoamericanos están cansados de la austeridad fiscal, tienen altas tasas de desempleo, salarios estancados y resentimiento hacia las privatizaciones y otras reformas atribuidas al Consenso de Washington. Alrededor de 55% de las personas encuestadas afirman que no les importaría tener un gobierno no democrático si este pudiese resolver los problemas económicos. Diez años después de la primera Cumbre de las Américas, las esperanzas de prosperidad de base

* El presente documento fue originalmente publicado en diciembre del 2004 como un *Policy Brief* (vol. 3, n.º 2), por el *Center for Global Development* (www.cgdev.org) y el *Inter American Dialogue* (www.thedialogue.org).

ancha y crecimiento con reducción de la pobreza —sobre la base de una alianza reforzada de libre mercado y políticas democráticas renovadas— parecen muy difíciles de alcanzar.

Si bien el gasto público social en la década de 1990 favoreció hasta cierto punto a los pobres, las reformas económicas favorecieron principalmente a los de mayor riqueza y mejor educación, sin generar crecimiento ni empleo. La presión sobre la clase trabajadora y media en las áreas urbanas ha llevado al incremento de una sensación de inseguridad y a una creciente oposición a las reformas de mercado.

El presente informe propone un nuevo *contrato social*, basado en el empleo y orientado a las aspiraciones de la vasta mayoría de la región, compuesta por personas de clase media cercanas a los niveles de pobreza, cuya participación es clave para lograr el crecimiento y fortalecimiento de la democracia. Este contrato promovería un manejo fiscal duro y transparente; haría que los impuestos y gastos sean más progresivos para “crear” una nueva clase media; protegería la movilidad en el trabajo y los derechos del trabajador (en lugar de proteger los empleos); y promovería el acceso a los mercados globales, incluso a través de la colaboración regional.

1. LOS HOGARES DE INGRESOS MEDIOS Y BAJOS SE ESTÁN QUEDANDO ATRÁS

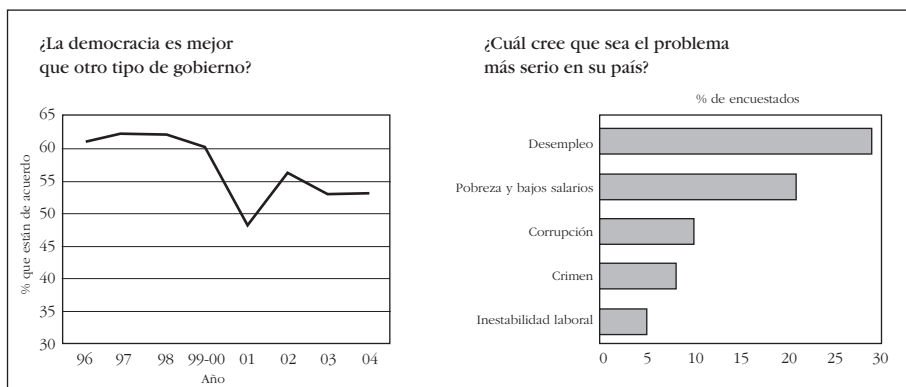
La inseguridad económica es difícil de evitar en las economías abiertas actuales. No obstante, en América Latina, tres realidades descorazonadoras crean la necesidad de un contrato social de economía abierta, políticamente visible y más explícitamente basado en empleos “justos”.

1.1. El crecimiento del número de empleos ha sido sumamente débil, lo que ha incrementado la inseguridad en los hogares de ingresos medios

El empleo no estaba considerado entre los puntos de agenda de la reforma de la década de 1990 y, en retrospectiva, estuvo notablemente ausente incluso en el discurso político. En la actualidad, sin embargo, es la preocupación número uno en América Latina, más importante aun que la pobreza, la corrupción, el crimen y otros problemas sociales (ver el gráfico 1). Causan preocupación las siguientes tendencias del mercado laboral:

- a) *Aumento del desempleo y falta de protección social.* El desempleo aumentó aproximadamente de 5% en el año 1990 a 11% en el 2003, el nivel más

Gráfico 1
Problemas económicos y sociales ponen a prueba la fe
de los latinoamericanos en la democracia

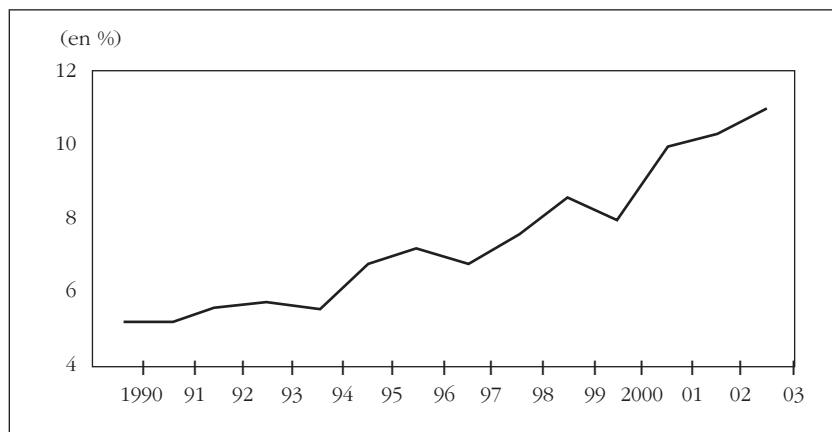


Fuente: *Latinobarómetro* 2003 y 2004.

alto que se haya registrado en la región (ver el gráfico 2). El porcentaje de trabajadores actualmente cubierto por la normativa laboral y con protección social (cerca de 40%) es menor que a principios de la década de 1990, lo que hace que el desempleo sea particularmente doloroso en la región. En México y Argentina, más de 60% y 80% respectivamente de desempleados que encuentran trabajo no reciben beneficios de seguridad social.

- b) *Escasa creación de empleo, concentrada principalmente en las actividades de baja productividad.* Entre los años 1997 y 2002, el empleo creció menos de 2% al año en la región. Durante la década de 1990 el crecimiento del empleo fue solamente de 2,2%, muy por debajo de la tasa de 3,2% del crecimiento económico. La mayor parte de los países experimentaron un incremento relativo en la proporción de empleos considerados de baja calidad, tales como trabajos involuntarios a medio tiempo, empleos temporales, autoempleo y empleos en empresas muy pequeñas.
- c) *Ampliación de la brecha entre el salario de los trabajadores con educación superior y el de aquellos con educación primaria y secundaria.* Los salarios se han incrementado mucho más rápidamente entre quienes cuentan con más que instrucción secundaria que para la mayoría con menos instrucción. Durante la década de 1990, en Brasil y Colombia la ventaja en el salario de los trabajadores con educación primaria y secundaria disminuyó, en tanto que la ventaja en el salario de aquellos con educación universitaria o capacitación postsecundaria se incrementó de manera sustancial. Igual

Gráfico 2
Aumento del desempleo en América Latina
1990-2003



Fuente: Fondo Monetario Internacional, "Visión económica del mundo", abril del 2004 (Washington DC, 2004).

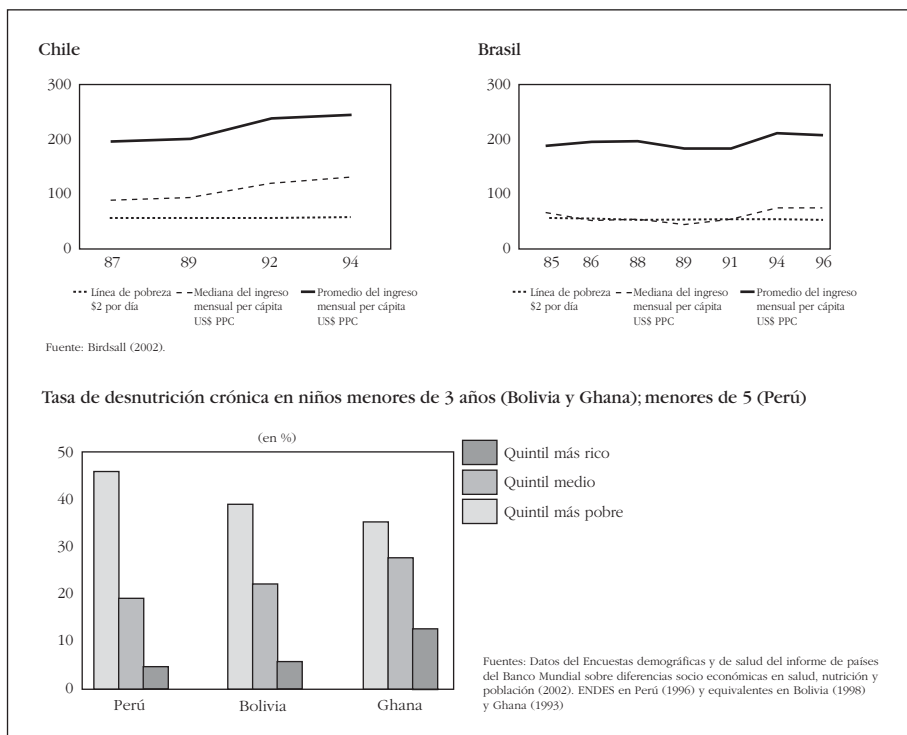
de preocupante es el declive en la diferencia del promedio salarial entre trabajadores con educación secundaria *versus* los que tienen solo educación primaria, al punto que la educación secundaria, con su alto costo de oportunidad en salarios perdidos, puede no resultar atractiva para adolescentes que no encuentran razones para completar su educación postsecundaria.

1.2. Los hogares de ingreso medio en América Latina no son de "clase media" en absoluto; en realidad, son bastante pobres

En general, los mercados globalizados han traído consigo inseguridad económica a los hogares de ingresos medios. Pero en América Latina la ansiedad es particularmente aguda para este grupo, debido a que los hogares de ingresos medios son demasiado pobres para ser llamados "de clase media" (ver el gráfico 3). En Estados Unidos, la mediana del ingreso nacional es aproximadamente 90% del promedio del ingreso nacional. En contraste:

- En Honduras, entre 1989 y 1996 la mediana del ingreso per cápita era menor que la línea de pobreza de 2 dólares por día fijada por el Banco Mundial.
- En Brasil, la mediana del ingreso familiar per cápita era aproximadamente un tercio del ingreso promedio nacional en la década de 1990.
- En Chile, la mediana de ingresos ha sido aproximadamente la mitad del promedio de ingresos.

Gráfico 3
Bajos niveles de ingresos y la salud de familias de ingresos medios en América Latina



Los niveles de educación y salud de los hogares de ingresos medios están también bastante por debajo de lo que podría esperarse de la clase media en el sentido occidental (ver el gráfico 3):

- En el Perú, durante la década de 1990, casi 20% de los niños menores de 5 años del grupo de ingresos medios sufrían de desnutrición crónica. En Bolivia, los niños de menos de 3 años del quintil más pobre tenían mayores probabilidades de sufrir desnutrición crónica que los niños del quintil más pobre de Ghana.
- En Bolivia, la mediana de nivel educativo entre adultos todavía se mantiene por debajo de los dos años. En Argentina, apenas sobrepasa los cinco años.

Debido a que tantos hogares de ingreso medio se encuentran cerca de la línea de pobreza, inclusive la más mínima contracción de la actividad económica de corto plazo puede sumirlos en la pobreza. En Argentina y Venezuela, los problemas económicos de los últimos cinco años han creado una clase entera

de nuevos pobres, de manera que 41% de todos los hogares en Argentina y 69% en Venezuela se encuentran calificados como pobres. En Brasil, entre los años 1981 y 2002 hubo una caída de 6,5% en el número de asalariados que reportaban ingresos sobre 1.000 reales (346 dólares) y un aumento de 5,4% en el número que reportaba ingresos de menos de 500 reales (173 dólares).

1.3. Los hogares de ingresos medios y pobres se han beneficiado con la baja inflación; no obstante, han sido presionados por las reformas estructurales de la década de 1990

La reducción de los gastos, el pago de la deuda (incluido el efectuado con ingresos de privatización) y las políticas de estabilidad monetaria y tasa de cambio redujeron la inflación en la década de 1990, así como la volatilidad en los países que escaparon de la crisis financiera de fines de 1990. Diversos análisis sobre los efectos de las reformas estructurales —liberalización comercial y financiera, apertura de mercados de capitales, privatización y desregulación— sugieren que América Latina, en términos generales, estaría peor si no se hubieran aplicado: el ingreso per cápita y los resultados hubiesen sido más bajos, la volatilidad más alta y la pobreza más profunda. Por otro lado, los beneficios palpables de las reformas estructurales han sido mínimos en términos de crecimiento y se concentraron principalmente en los segmentos de población con instrucción superior y que contaban inicialmente con mayores activos (ver el cuadro 1).

Cuadro 1
Efectos estimados de las reformas en políticas sobre desigualdad y pobreza con base en estudios existentes

+ indica desigualdad (brecha de pobreza en la última columna) en incrementos; – indica desigualdad (brecha de pobreza en la última columna) en reducción; y O indica ningún efecto significativo.

Estudio	Morley/ ECLAC	López	Behrman, Birdsall y Szekely (Penn)	Behrman, Birdsall y Szekely (PNVD)
Variable	Índice Gini de desigualdad	Índice Gini de desigualdad	Diferenciales salariales	Pobreza
Liberación comercial	+	+	O	O
Liberación financiera	O	+	+	+
Liberación de cuentas de capital	–	–	+	–
Reforma tributaria	+	–	+	–
Privatización	O	–	–	–
Todos	O	–	+	–

Fuente: Banco Mundial, *Desigualdad en América Latina: rompiendo con la historia?*, Washington DC, 2004, Tabla 8.1; Jere Behrman, Nancy Birdsall y Miguel Szekely, *Pobreza, desigualdad y liberación comercial y financiera en América Latina*, Buenos Aires: PNUD, 2001.

2. LOS ELEMENTOS DE UN CONTRATO SOCIAL DE ECONOMÍA ABIERTA

Para elaborar el contrato social juntamos tres elementos asociados al desarrollo de políticas domésticas y uno asociado a políticas de economías desarrolladas. El contrato social se basa en la premisa de que las economías latinoamericanas permanecerán abiertas, de manera que puedan explotar los potenciales beneficios de su integración a la economía global. Pero también reconoce que el proceso de integración producirá perdedores, al igual que ganadores, y probablemente continuará ayudando solo a una pequeña minoría de grupos de la región. Es más: la fuerte dependencia en los ahorros externos y la consecuente vulnerabilidad a la crisis financiera y otras podrían continuar creando una inestabilidad que no solo dañaría a los pobres sino a un grupo más extenso de bajos recursos. Los cuatro elementos que componen el contrato social son:

2.1. Una política fiscal radical que apunte a la creación de una fuerte base fiscal y tasas de interés más bajas

Una administración fiscal radical es el ingrediente principal de un contrato social de economía abierta. Implica voluntad y habilidad política, durante los buenos tiempos, para reducir la deuda pública. La palabra 'radical' se usa intencionalmente para indicar que el estándar para América Latina, con su historial de inflación y mal manejo de la deuda, debe ser más alto que el de Estados Unidos y Europa. Con la única excepción de Chile, todos los países de la región han acumulado déficit fiscal general desde el año 1993 y por lo tanto no escapan de la carga de continuar generando excedentes en años de crecimiento durante muchos años más. Los excedentes fiscales son cruciales para el contrato social por dos razones:

a) La reducción de los préstamos públicos ayudaría a reducir las tasas de interés, lo que a su vez podría incrementar la inversión privada y la creación de empleo. Las tasas de interés reales en América Latina eran de alrededor de 10% durante la década de 1990, en comparación con aproximadamente 5,6% en Estados Unidos y 6,3% en el sudeste asiático. Desde el año 2001 las tasas de interés se han elevado ligeramente, en contraste con una inflación relativamente baja (excepto en República Dominicana y en menor medida en Colombia), pero se mantiene relativamente alta, a casi 9%, en comparación con el promedio mundial de 2%. La reducción de las tasas de interés será clave en la generación de empleos para la gran mayoría de la fuerza de trabajo con

baja instrucción en América Latina.¹ Su impacto positivo en la capacidad de las empresas para obtener préstamos fomentaría las inversiones y el crecimiento que da pie a la creación de nuevos empleos.²

b) El aborro público (por ejemplo, el excedente fiscal) permite una política anticíclica, de manera que se protege a los pobres y a la clase media durante épocas de contracción de la actividad económica. En los países desarrollados, en épocas de recesión los gobiernos incrementan el gasto para adoptar medidas que constituyen una red de seguridad social para sus ciudadanos. El incremento del gasto a veces puede generar déficit fiscal, lo que a su vez puede ayudar a estimular una economía que no avanza. En América Latina, sin embargo, los gobiernos no pueden responder con este tipo de política anticíclica. Muy pocos países, con la posible excepción de Chile, cuentan con sectores financieros locales con capacidad de absorber una deuda mayor, a menos que sea a costos muy elevados, y muy pocos generan suficiente confianza en los mercados externos como para solicitar préstamos en malos momentos. En algunos casos, aumentar el déficit fiscal podría socavar aún más su confiabilidad, generando de esta manera tasas de interés todavía más altas. Irónicamente, la mejor manera de intensificar los mercados crediticios locales e incrementar el acceso al crédito externo es la administración de una serie de excedentes moderados probadamente sostenibles.

La capacidad de bajar las tasas de interés reales e implementar políticas anticíclicas constituye entonces el núcleo del contrato social de una economía abierta. El mensaje de los líderes políticos de América Latina debe ser claro: la disciplina fiscal es la piedra angular de un contrato social que debe trabajar para el pobre, la clase trabajadora y los hogares de clase media.

2.2. Un sistema fiscal justo que genera impuestos y gastos más progresivos

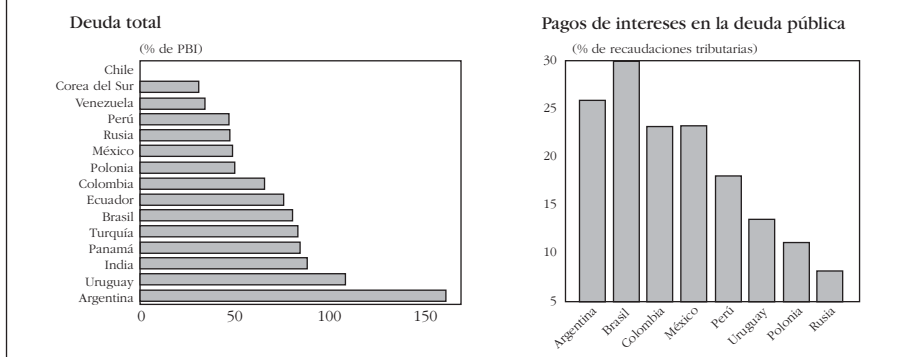
a) Hacer más progresivos los sistemas fiscales. En la mayoría de los países latinoamericanos, 10% de los hogares de mayores recursos pagan muy pocos impuestos;

1 La OCDE, Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, ha demostrado que las altas tasas reales de interés contribuyen a originar un mayor desempleo. Los estimados de la relación demuestran que no hay un efecto estadístico robusto en América Latina, pero esto se puede deber a información poco confiable.

2 Al poner énfasis en las tasas de interés nuestra intención no es minar la importancia de la creación de un entorno institucional fuerte para inversiones en América Latina. También es necesario enfrentar la ambigüedad de ciertas leyes, los estándares ambientales retorcidos, la falta de regulación y la costosa burocracia. Las reglas deben ser más claras; los contratos deben ser de cumplimiento obligatorio; y las agencias regulatorias deben ser mejor financiadas, así como sólidas en lo técnico y más independientes.

Recuadro 1 Deuda pública en América Latina

Los países de América Latina tienen una deuda pública muy por encima de 50% del PBI (con excepción de Chile, México, Perú y Venezuela). En Argentina, la deuda pública pasó de 30% del PBI a principios de la década de 1990 a más de 150% a finales del año 2002. Esto sobrepasa ampliamente el promedio de 25% a 30% de la proporción deuda/PBI considerado como sostenible en el tiempo para los mercados emergentes (en la región, solamente Chile y quizá Venezuela cumplen con este estándar). Inclusive es más importante la capacidad para pagar este alto acumulado de deuda pública. Brasil gasta un gran porcentaje de las recaudaciones tributarias en los intereses de su deuda (30% en el año 2001). Asimismo, pide préstamos regulares en el mercado local para cumplir con sus obligaciones, pero a tasas sumamente altas. El interés real de un bono del Tesoro, en reales, a cinco años (NTN-C) está actualmente más de 8 puntos porcentuales por encima de la inflación.



Fuente: Banco Mundial, FINCR y Fondo Monetario Internacional. La información de deuda total es para el año 2002. La información de los intereses/impuestos es para el año 2001.

son constantes las fallas en la normatividad y la evasión. En Argentina, Chile y Guatemala, a mediados de la década de 1990 el grupo de mayores recursos enfrentaba una carga tributaria de no más de 8% de sus ingresos, a pesar de que en teoría las tasas impositivas eran mucho más altas. La recaudación general solo puede ser pobre cuando los grupos que controlan más de 50% de los ingresos tributan montos tan bajos.

América Latina se apoya en gran medida en el impuesto al valor agregado (IVA), que, con otros impuestos al consumo, representa aproximadamente 60% del total de la recaudación en la región, en comparación con aproximadamente 30% en Europa. Siendo un impuesto al consumo, el IVA no es progresivo por sí mismo (a pesar de que puede serlo, y es administrado de manera que limita su impacto regresivo). Además, al igual que el impuesto a la planilla (debido a la manera en que suele ser administrado), es un impuesto invisible; los ciudadanos no están conscientes de su carga. Para los latinoamericanos, no puede encarnar la cara reversa del contrato social entre el Estado y los ciudadanos, por medio del cual los ciudadanos asumen la responsabilidad de financiar al Estado, y

piden a sus representantes políticos que respondan con un gobierno sensible y responsable.³

La implementación de políticas tributarias más visibles y progresivas no requiere de la elevación de las tasas impositivas marginales. Requiere la reducción de la evasión, la eliminación de las fallas de la normatividad tributaria y una mejor administración tributaria. También podría requerir el incremento del impuesto a las ventas sobre artículos de lujo o volver a implementar un modesto impuesto a las importaciones, aplicado a manera de recaudación general en lugar de para efectos proteccionistas; y la implementación de otros impuestos progresivos, tales como impuesto sobre el patrimonio (lo que implicaría inversión en la administración de impuestos municipales), impuestos sobre los ingresos de bienes mantenidos en el extranjero y un impuesto sobre los activos brutos, al cual se le daría el trato de impuesto mínimo corporativo (deducible del impuesto a la renta corporativo), al igual que en México. La ganancia resultante serviría como estabilizadora, aumentando en épocas de expansión y cayendo en épocas de recesión.

La mayor parte de los economistas comparten la visión de que el sistema tributario no debería cargar con el peso de la redistribución de ingresos; en su lugar, esta redistribución debería ser manejada por el lado de los gastos. Pero de hecho Estados Unidos, al igual que la mayoría de sociedades europeas, depende de los impuestos para construir cierta progresividad; y con una mayor renta pública se encuentra en capacidad de gastar más en salud, educación y otros medios para contribuir con el ingreso real de los grupos de menores ingresos. En la mayor parte de los países de América Latina, la recaudación tributaria se encuentra en el orden de solo 18%, lo cual limita dichos gastos.⁴ En consecuencia, un punto de partida para la región sería el incremento general de la recaudación de la renta pública.

b) Reducción de los gastos regresivos, tales como las pensiones. La mayor parte de los países latinoamericanos manejan una distribución de gastos más progresiva que la distribución del ingreso, especialmente en inversión social. Sin embargo, en ciertos países algunas áreas importantes del gasto, tales como las pensiones para trabajadores de la administración pública y militares, son ineficientes e injustas. En Brasil, la seguridad social representa aproximadamente 66% del gasto social total. El déficit en el sistema de administración pública, que

3 De la Torre subraya que la creación de un vínculo entre los derechos del ciudadano y el pago de impuestos (especialmente el impuesto a la renta) es crucial para legitimar las reformas tributarias en América Latina. Sugiere que se reemplacen las exoneraciones tributarias para hogares de menores ingresos por la desgravación tributaria para hacer que la conexión entre el pago de impuestos y la ciudadanía sea más transparente (ver Augusto de la Torre, "La reforma económica y la nueva legitimidad", *Economía Exterior*, n.º 22, otoño del 2002).

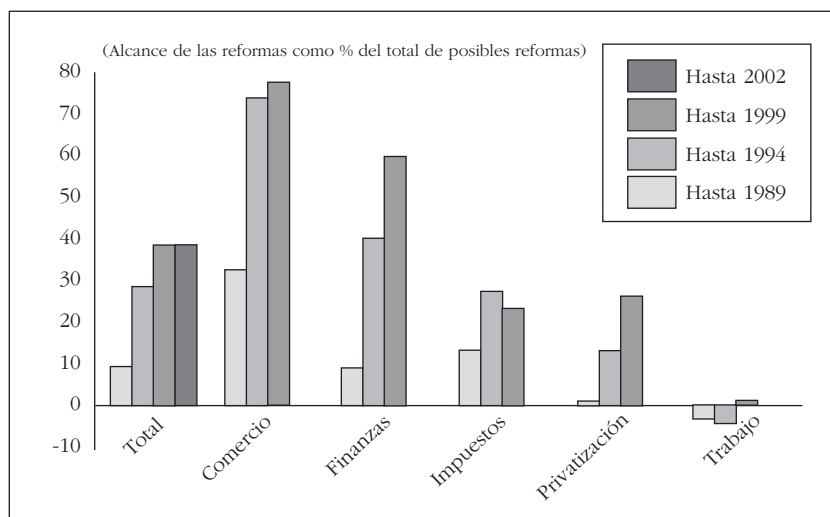
4 Brasil es la excepción: su recaudación tributaria es de 33% del PBI.

abarca solo a 10% de pensionistas, constituye alrededor de 3,5% del Producto Bruto Interno (PBI). Para un país que lucha por mantener como objetivo un excedente fiscal primario de 4,25% del PBI, esto significa una carga fiscal enorme que, además, a falta de reforma, crecerá junto con la población. Si bien las reformas del último año son un paso en la dirección correcta, estas ahorran solo aproximadamente 0,2% del PBI.

2.3. Creación de empleos y protección de los derechos del trabajador

En la mayoría de países latinoamericanos, los bajos ingresos de los supuestos hogares de ingresos medios son resultado de la dificultad en la generación masiva de empleos formales. Un contrato social significativo para hogares de ingresos medios no puede ignorar la inseguridad y la falta de protección contra la contracción de la actividad económica que enfrenta la amplia mayoría de los trabajadores de la región. La reforma del mercado laboral es la que menos ha avanzado en América Latina, si se compara con otras reformas económicas, presumiblemente debido a que el énfasis puesto en la “flexibilidad” del mercado laboral ha sido tan políticamente amenazador para los remanentes del contrato social anterior a 1980, basado en la protección del empleo en el sector industrial (ver el gráfico 4).

Gráfico 4
Progreso de las reformas en América Latina



Fuente: Eduardo Lora, *Una década de la gran ola de reformas estructurales: ¿qué hemos aprendido?*, Washington DC, Banco Interamericano de Desarrollo, 2004.

Recuadro 2

La política fiscal de Lula en Brasil

Desde que el presidente de Brasil, Luiz Ignacio Lula da Silva, entró en funciones el año 2003, ha sido criticado de manera creciente por los miembros de su propio gabinete y del Partido Laboralista por seguir el disciplinado manejo macroeconómico de su predecesor, Fernando Enrique Cardoso, a expensas de la tan necesitada inversión en sectores sociales. Pero las críticas a Lula no han comprendido el sentido. La disciplina fiscal es una buena política social. Los excedentes fiscales contribuyen a tener tasas de interés reales más bajas para la creación de empleos. Las tasas de interés llegaron a alcanzar 35% en Brasil el año 2002, antes de que Lula fuera electo. Desde ese momento se han estabilizado, alcanzando el nivel más bajo que se haya registrado desde 1995. No obstante, para bajar las tasas de interés hasta llegar a un solo dígito, Lula tendrá no solamente que mantener una disciplina fiscal sostenida, sino también realizar difíciles reformas políticas en lo que se refiere a pensiones e impuestos.

Un contrato social de economía abierta basado en el empleo implica darle una gran importancia a la creación de empleos —en lugar de a la protección— y, por lo tanto, al ingreso y consumo de la gran mayoría de hogares. Esto quiere decir que se debe tomar en cuenta que los empleos están relacionados no solo con ingresos sino también con la dignidad y con tener lugar en la sociedad. Se requieren dos grandes cambios de política:

a) Protección de la movilidad del empleo, no de la estabilidad laboral. El seguro de desempleo en América Latina puede ser creado con un programa parcialmente autofinanciado de contribuciones obligatorias de empleados y empleadores ingresadas a cuentas individuales, que pueden ser acumuladas en fondos de retiro. Chile ha desarrollado tal sistema portátil y financiado de cuentas individuales de los trabajadores, que pueden ser utilizadas a manera de seguro de desempleo, así como para un número limitado de otros retiros por iniciativa del trabajador (por ejemplo, para comprar una casa). Este planteamiento podría ser un sustituto real de los altos salarios mínimos, pagos excesivos por despido, beneficios rígidos de jubilación y demás privilegios que obstaculizan el empleo formal debido al elevado impacto de los costos laborales. Además, se podrían diseñar seguros de salud y de desempleo y sistemas de pensiones para trabajadores del sector informal. España ha tenido mucho éxito con la implementación de programas en estas áreas para los trabajadores independientes.

b) Protección de los derechos de todos los trabajadores. La negociación colectiva de los derechos de los trabajadores necesita ser protegida, junto con

programas regulatorios que aseguren que hasta los mismos sindicatos sean realmente democráticos, de manera que la voz de los trabajadores individuales pueda ser escuchada. Los trabajadores del sector informal también necesitan programas que les proporcionen un mínimo de seguridad económica.

2.4. Acceso a los mercados de los países ricos

Un contrato social para una economía abierta, basado en el empleo y el crecimiento, depende de la apertura no solamente a las economías de la región, sino también a los mercados externos. Por lo menos algo de la inestabilidad que ha sido tan costosa para los hogares de ingresos medios y pobres de la región se reduciría si se tuviese acceso a los mercados de Estados Unidos y Europa. Por ejemplo, el reciente crecimiento de las exportaciones de Brasil ha ayudado a reducir su necesidad de préstamos externos, lo que a su vez ha reducido su vulnerabilidad al riesgo en caso de que cesen repentinamente los préstamos de agentes externos.⁵

Además, los empleos creados en sectores como agricultura, zapatería y textiles incrementarían la demanda de mano de obra menos especializada. Los beneficios de unirse a la economía global aumentarían para la gran mayoría de hogares con adultos que cuentan con relativamente poca instrucción. Si bien no hay evidencia que permita sugerir que la liberalización comercial en la región ha dañado a los pobres, hay poca evidencia de que los haya ayudado, en parte porque los mercados económicos desarrollados están poco abiertos a la agricultura o a las prendas de vestir.

El tipo de contrato social que visualizamos sería desarrollado por un régimen comercial global liberalizado. Este es el argumento “social” válido para que los países latinoamericanos se unan a él en el contexto de la negociación del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA) y de la ronda comercial multilateral de Doha.

3. CONCLUSIÓN

América Latina ha iniciado una serie de cambios orientados a economías de mercado más abiertas y competitivas. Los beneficios del crecimiento de este

5 La liberalización comercial ha sido por mucho tiempo calle de una sola vía, con subsidios, cuotas, leyes de *dumping* y requerimientos técnicos (fitosanitarios, ambientales, etcétera) que dificultan la llegada de los exportadores de América Latina a los mercados de Estados Unidos, Europa y Japón.

importante primer paso necesitan ahora ser complementados y reforzados por un segundo paso, constituido por un contrato social enfocado principalmente en el empleo y el crecimiento. Esto implica una administración fiscal radical con reformas de gastos y tributarias; énfasis en el mercado laboral, de modo que se fomente la movilidad laboral en lugar de la protección del empleo; y presión a Estados Unidos y otras economías desarrolladas para que abran sus mercados. Junto con las políticas tradicionales a favor de los pobres, especialmente el incremento de las oportunidades educacionales, un contrato social más amplio ayudaría a abordar el sentido más profundo de la injusticia que ha causado la gran desigualdad que existe en la región, y a reavivar la esperanza de que los mercados abiertos y las instituciones democráticas puedan reforzarse mutuamente.

NOTA

La mayoría de citas y referencias provienen del documento de trabajo de Nancy Birdsall “De la política social a un nuevo contrato social de economía abierta en América Latina”, del Centro para el Desarrollo Global (diciembre del 2002); y de Nancy Birdsall, Augusto de la Torre y Rachel Menezes, “Washington Contentious: Políticas económicas para la igualdad social en América Latina” (Washington, DC: Fundación Carnegie por la Paz Internacional y Diálogo Interamericano, 2001).

Las fuentes adicionales sobre impuestos y pensiones incluyen el documento de trabajo de Carola Pessino y Ricardo Fenochietto “Eficiencia y equidad de la estructura tributaria en Argentina, Brasil y Chile: análisis y consideraciones de política” (de próxima publicación), del Centro para el Desarrollo Global y Diálogo Interamericano; y del discurso de Anne Krueger, “Virtuoso en la edad madura: cómo pueden las IFI ayudar en la preparación para el cambio demográfico”, pronunciado en el Simposio Jackson Hole, Jackson Hole, 27 de agosto del 2004, Fondo Monetario Internacional.

La información sobre la reducción de la clase media en Brasil proviene del estudio de Waldir Cuadros “Brasil: estagnação e crise” (Sao Paulo, Organização Gelre y Centro de Estudios Sindicais e de Economia do Trabalho da UNICAMP, 2004); y de Estudos Ipsos Marplan/EGM, 2003. Excelentes análisis recientes sobre la situación del empleo en América Latina se ofrecen en el texto del Banco Interamericano de Desarrollo *Se buscan nuevos empleos. Los mercados laborales en América Latina. Informe de progreso económico y social en América Latina 2004* (Washington DC, 2004); y en el de la Oficina Internacional del Trabajo *Panorama laboral 2003. América Latina y el Caribe* (Oficina Regional para América Latina y el Caribe, Lima, 2003).

Este libro recoge las ponencias presentadas en la conferencia *Investigación, políticas y desarrollo*, realizada en el marco del 25° aniversario del Grupo de Análisis para el Desarrollo. GRADE es un centro de investigación pluralista que combina la voluntad de lograr la excelencia académica con el apoyo a la formulación de políticas, de modo que sus investigadores buscan espacios para discutir ideas, informaciones y resultados de estudios que contribuyan al conocimiento en ciencias sociales y al establecimiento de la agenda nacional de políticas en diversos sectores.

Las páginas de esta publicación incluyen balances de investigación empírica relevantes para el logro de mayores niveles de desarrollo en el Perú. Por ello, los temas ofrecidos —*Políticas públicas y desarrollo rural, Recursos naturales, innovación y desarrollo, Políticas sociales y empleo, Cambios institucionales y desarrollo, Equidad y calidad en educación y desarrollo humano, y Población y exclusión social*—, a la vez que recogen resultados de estudios anteriores, reflejan los intereses de los propios investigadores y las exigencias planteadas por los problemas y retos que se presentan en el país.

Patricia Arregui, ex directora y actual investigadora principal de GRADE, resume en la introducción de este libro los propósitos que animan su entrega a la comunidad de investigadores, formuladores de políticas y público en general: *“Compartimos todos la satisfacción de haber logrado mucho en estos 25 años, empezando por la misma sobrevivencia y crecimiento de GRADE en un contexto que ha sido muy turbulento durante largos trechos de tiempo para el país y sus instituciones. Compartimos también el optimismo respecto a los próximos 25, ojalá en un país algo más inmune a las tentaciones autoritarias y violentistas que agitaron tanto las aguas en el pasado, ojalá que en un Perú cada vez más democrático, donde todos los niños, sus padres y abuelos puedan crecer y desarrollarse plenamente y en paz”*.