

# Investigación, políticas y desarrollo en el Perú

 **GRADE**  
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

<b>Presentación y reconocimientos</b> .....	9
<b>Prólogo: Los veinticinco años de GRADE</b>	
<i>Patricia Arregui</i> .....	11
<b>I. POLÍTICAS PÚBLICAS Y DESARROLLO RURAL</b>	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
<b>II. RECURSOS NATURALES, INNOVACIÓN Y DESARROLLO</b>	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
<b>III. POLÍTICAS SOCIALES Y EMPLEO</b>	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 Ñopo y Juan José Díaz</i> .....	235

Hacia un nuevo contrato social para América Latina <i>Nancy Birdsall y Rachel Menezes</i> .....	285
<b>IV. CAMBIOS INSTITUCIONALES Y DESARROLLO</b>	<b>299</b>
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
<b>V. EQUIDAD Y CALIDAD EN EDUCACIÓN Y DESARROLLO HUMANO</b>	<b>403</b>
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
<b>VI. POBLACIÓN Y EXCLUSIÓN SOCIAL</b>	<b>537</b>
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.<sup>1</sup>

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 ARJÍFICES 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**

## VI. POBLACIÓN Y EXCLUSIÓN SOCIAL



# LA SALUD MATERNO-INFANTIL EN EL PERÚ: MIRANDO DENTRO Y FUERA DEL SECTOR SALUD

*Martín Valdivia  
Juan José Díaz\**

## INTRODUCCIÓN

La salud materno-infantil sigue siendo uno de los temas más preocupantes en el Perú de este nuevo siglo. Aunque la información de la Encuesta Demográfica y de Salud Familiar (ENDES) revela avances significativos en el acceso a servicios de salud por parte de las mujeres y los niños durante la década pasada, los niveles de mortalidad y desnutrición son aún muy altos, y las desigualdades por nivel socioeconómico, etnicidad y lugar de residencia (urbano/rural) aparecen como intolerables para una sociedad democrática (Valdivia y Mesinas 2002). La mortalidad materna, por ejemplo, alcanzaba los 165 casos por cada cien mil niños nacidos vivos en el año 2000, uno de los niveles más altos en América Latina, solo por debajo de Bolivia y Haití. Asimismo, aunque la mortalidad infantil ha bajado de 76 por mil niños nacidos vivos en 1986 a 33 en el 2000, esta tasa es el doble en zonas rurales que en espacios urbanos. La desnutrición crónica infantil, por otro lado, no ha mostrado mejoras importantes, y las desigualdades son aún mayores que en el caso de la mortalidad infantil. Estas desigualdades son particularmente relevantes cuando se piensa en la necesidad de que nuestra sociedad pueda ofrecer un entorno de igualdad de oportunidades, y si se tienen en cuenta sus implicancias sobre la capacidad de estos niños para desempeñarse adecuadamente en la escuela y posteriormente en el mercado de trabajo.

---

\* Los autores agradecen los comentarios de Sebastián Galiani y Miguel Jaramillo a versiones anteriores. Los comentarios aquí vertidos, así como los errores y las omisiones, son responsabilidad exclusiva de los autores y no representan necesariamente los puntos de vista del Grupo de Análisis para el Desarrollo (GRADE).

Tanto a nivel académico como político, en la literatura internacional es creciente el reconocimiento de que la problemática de la salud materno-infantil requiere una intervención integral que va más allá del sector salud, en tanto factores sociales como la pobreza monetaria, la educación, la etnicidad y las relaciones de género, entre otros, juegan también un papel muy importante en la determinación de la salud de los individuos, por encima de las barreras económicas y geográficas para el acceso a los servicios de salud. Por otro lado, también es cada vez más evidente que hay que tomar en cuenta al individuo no solo aislado sino ubicado en su entorno familiar más próximo, así como el de las redes familiares ampliadas y las sociales, incluidas las comunidades donde residen (Maggi y otros 2005). La necesidad de este enfoque más amplio es también enfatizada ahora por la Organización Mundial de la Salud, que viene apoyando el trabajo de la Comisión de Determinantes Sociales de la Salud, un grupo multidisciplinario que busca no solo integrar la evidencia a favor de intervenciones multisectoriales sino también aportar en la superación de las barreras políticas que este tipo de iniciativas enfrentan en los países, especialmente en los más pobres. A nivel local, algunas iniciativas comienzan a adoptar estos enfoques integralistas, aunque aún no queda clara su capacidad de coordinar los esfuerzos del sector público. Por ejemplo, el Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social (MIMDES) coordina el diseño, la implementación y el monitoreo del Plan Nacional de Acción por la Infancia y la Adolescencia 2002-2010, el mismo que reivindica la importancia de la familia como el principal espacio de protección al menor y de la promoción de la igualdad de oportunidades; sin embargo, la coordinación entre los programas y sectores que incluyen intervenciones o políticas a favor de la niñez sigue siendo limitada.

Indudablemente, en las últimas dos décadas hemos aprendido mucho acerca de cómo los factores sociales en general, y los sistemas de salud, determinan la salud infantil y materna y perpetúan las desigualdades sociales y de salud, tanto en los países en desarrollo como en particular en el Perú. En este estudio, sin embargo, argumentamos que es necesario ajustar de manera sustancial la forma como investigamos estas relaciones y como diseñamos políticas que nos permitan atender los retos del futuro en el Perú. Un aspecto de particular importancia es el de la necesidad de pasar del análisis de los factores individuales, familiares y del entorno socioeconómico que se correlacionan con una buena o mala salud de las mujeres y sus niños, a un enfoque que nos permita identificar relaciones de causalidad. Esta diferenciación es fundamental para una identificación adecuada del tipo de políticas públicas que pueden ayudar a mejorar la salud de las generaciones futuras. Para ello, es importante utilizar de manera más creativa las opciones metodológicas que se han venido desarrollando, especialmente aquellas que se basan en el aprovechamiento de algún experimento natural, o en diseños experimentales que permiten establecer de manera rigurosa el impacto de una determinada intervención o programa social o de salud.

En segundo lugar, la información que encontramos en las encuestas de hogares y de salud con las que contamos ha sido muy útil para establecer la magnitud de los problemas de salud materno-infantil y los factores asociados, especialmente la ENDES. Sin embargo, los formatos actuales no permiten analizar con la debida profundidad el papel de la familia y el de las redes sociales sobre el desarrollo de los niños, aspectos que han venido adquiriendo creciente importancia en la literatura. El espacio familiar es fundamental para entender las condicionantes que enfrentan los niños para el desarrollo de sus capacidades fisiológicas, afectivas y de aprendizaje, pero el mismo no está determinado solo por las características y acciones de la madre sino también por las del padre y el resto de los miembros del hogar. En este sentido, es necesario que encuestas como la ENDES incluyan información de estos otros miembros, así como de las características de las relaciones entre ellos y su papel en el cuidado del niño. Más aún, es importante recoger información acerca de las redes familiares y sociales que trascienden el hogar para entender la forma como se transmiten intergeneracionalmente los determinantes de la salud materno-infantil. El entendimiento de estos procesos es fundamental para establecer cómo los cambios demográficos de las últimas décadas, incluidos los procesos migratorios hacia las ciudades y el extranjero, así como los asociados al tamaño, la estructura y la funcionalidad de la familia, afectan el desarrollo de los niños y la realización de las mujeres dentro y fuera del hogar.

El reto de aumentar la eficiencia de nuestra sociedad para atender la problemática de salud de nuestras poblaciones actuales y futuras es particularmente importante dada la persistencia que muestra la pobreza en el Perú, y tomando en cuenta que los países desarrollados y en desarrollo buscan mecanismos para alcanzar las metas del milenio, así como que es cada vez más clara la necesidad de trabajar en la construcción de sistemas de información que permitan evaluar el impacto de las diferentes opciones de reforma de la política económica y social sobre la salud de los menos favorecidos (WHO 2005).

Esta argumentación se presenta en cuatro secciones, además de esta introducción. La primera presenta una breve revisión acerca de la evolución de la salud materno-infantil y del acceso a los servicios de salud durante la última década, la misma que busca ir más allá de los simples promedios, para identificar aquellos grupos que se han visto menos beneficiados con las tendencias positivas encontradas en la mayoría de indicadores tradicionales. A continuación, la segunda sección aborda dos temas fundamentales: la problemática para establecer la importancia de la causalidad entre una determinada variable socioeconómica —como educación, ingreso familiar, etnicidad y género, entre otras— y la salud de los niños y sus madres; y la importancia de las características de las familias y las redes sociales como determinantes de las desigualdades en salud. La tercera sección plantea dos líneas de acción orientadas a fortalecer nuestra capacidad de profundizar el

conocimiento acerca de la conexión entre los antecedentes familiares, la acción pública y las desigualdades en salud materno-infantil en el Perú: la primera se centra en mejoras en la información —tanto a nivel de encuestas de hogares como de registros administrativos—, que nos permitan un mejor entendimiento del papel de las redes familiares y sociales como determinantes de la salud materno-infantil; y la segunda línea plantea la necesidad de que las innovaciones necesarias para reducir las desigualdades en salud se diseñen e implementen considerando una estrategia sólida de evaluación que permita aprender de manera sistemática acerca de lo que mejor funciona en diferentes contextos para atender a los sectores más vulnerables. El texto cierra con un resumen de los principales planteamientos del documento, poniendo énfasis en la necesidad de incorporar las líneas de acción propuestas a una agenda que permita promover el desarrollo de políticas basadas en evidencia empírica sólida.

## 1. EVOLUCIÓN RECIENTE DE LA SALUD MATERNO-INFANTIL EN EL PERÚ: BREVE REVISIÓN

### 1.1. Los indicadores de salud materno-infantil en la última década

La evolución reciente de la salud materno-infantil en el Perú ha podido ser ampliamente analizada a partir de las cuatro rondas de la ENDES entre el periodo 1986-2000.<sup>1</sup> Esta encuesta, con una muestra representativa a nivel departamental y por tipo de locación, incluye un vasto conjunto de indicadores del estado de salud y del acceso a servicios de salud claves para los niños y las mujeres en edad reproductiva, además de un módulo del hogar que incluye información acerca de las características de la vivienda y la tenencia de activos claves.

Diversos estudios han utilizado esta información para analizar la evolución de diferentes indicadores en el tiempo y los factores sociales que los determinan.<sup>2</sup> Valdivia y Mesinas (2002), por ejemplo, analizan la evolución de una submuestra de indicadores promedio, y de desigualdad por nivel socioeconómico y área de residencia, de la salud materno-infantil en el Perú para el periodo 1986-2000. Dicho estudio muestra que muchos de los indicadores promedio han tenido una evolución favorable durante la década de 1990, especialmente los de mortalidad infantil y la tasa global de fecundidad; no tanto así la desnutrición crónica, que se redujo

---

1 La ENDES se aplicó en 1986, 1992, 1996 y el 2000. A partir del 2004 se comenzó a aplicar de manera continua. Cada año se encuesta a una submuestra de los conglomerados entrevistados en el 2000. Para la mayoría de los indicadores de salud, se espera alcanzar representatividad departamental al cabo de cinco años. Para un mayor detalle sobre la ENDES, ver la sección 3.1.

2 Ver, por ejemplo, Cortez (2002), Valdivia y Mesinas (2002) y Valdivia (2002), entre otros.

mucho menos en ese periodo (ver el cuadro 1). La tasa de mortalidad infantil, por ejemplo, se redujo de 76 por mil niños nacidos vivos en 1986 a 33 en el 2000. Para el mismo periodo, la tasa de fecundidad se redujo de 4,1 hijos por mujer a 2,8. El acceso a servicios claves también tuvo una mejora sustancial; en particular, el tratamiento de los casos de diarrea en los niños, y el acceso a métodos anticonceptivos modernos y a controles prenatales durante el embarazo. En el caso de esta última variable, la cobertura subió de 43% en 1992 a 65% en el año 2000. Estas mejoras son ciertamente positivas, pero los niveles logrados hacia el final de la década continúan siendo insatisfactorios, y es necesario que las políticas sociales reflejen la urgencia de acelerar las mejoras para alcanzar los objetivos nacionales establecidos en el Acuerdo Nacional y los compromisos asumidos a nivel internacional. Esta urgencia es particularmente importante en el caso de la mortalidad materna, para la cual el Perú tiene el segundo nivel más alto en América Latina, muy por encima de la situación de otros países con similar desarrollo económico.<sup>3</sup>

**Cuadro 1**  
**Evolución de la salud materno-infantil 1986-2000**  
(indicadores seleccionados)

Variables	1986	1992	1996	2000
<b>Salud del niño</b>				
<i>Estado de salud</i>				
Desnutrición crónica		33,2	30,0	28,8
Mortalidad infantil	76,3	55,9	43,0	33,9
Diarrea	32,1	19,5	19,8	16,9
<i>Acceso a los servicios de salud</i>				
Vacunación	36,0	56,1	34,0	36,7
Tratamiento de diarrea		35,9	45,0	44,0
<b>Salud de la madre</b>				
<i>Fecundidad</i>				
Tasa global de fecundidad	4,1	3,9	3,5	2,8
<i>Estado de salud</i>				
Sobrepeso de la madre		31,8	34,9	36,3
Obesidad de la madre		8,3	8,9	10,8
<i>Acceso a los servicios de salud</i>				
Métodos anticonceptivos modernos	14,1	19,7	26,7	32,7
Información sobre planificación familiar			85,1	77,8
Controles prenatales		43,4	42,5	64,9
Asistencia profesional en el parto	49,5	51,1	49,2	54,2

Fuente: ENDES 1986, 1992, 1996 y 2000.

Elaboración: Valdivia y Mesinas (2002).

3 De acuerdo con la ENDES, la tasa de mortalidad materna se ha reducido de 265 muertes por 100.000 nacimientos en 1996 a 165 en el año 2000 (ver Benavides y Valdivia 2004).

Sin embargo, aunque esta evolución promedio no deja de ser auspiciosa, es muy importante destacar que la desigualdad en el estado de salud y el acceso a servicios de salud se mantiene perniciosamente alta, en perjuicio de los grupos tradicionalmente excluidos en la sociedad peruana. Hacia 1986, por ejemplo, el riesgo de morir antes de cumplir el primer año era 2,7 veces más alto en el decil más pobre que en el decil más rico, y ese ratio se mantiene alrededor de 2,5 hacia el año 2000 (ver los cuadros 2 y 3). Aunque las mejoras se han dado en ambos grupos, es claro que aun ahora los más pobres enfrentan un riesgo de morir bastante más alto. En el caso de la incidencia de desnutrición crónica o de diarrea, incluso se ha dado que los más pobres se han visto menos beneficiados, en tanto los indicadores de desigualdad aumentaron durante la década pasada. Esta persistencia en las desigualdades en el estado de salud de los niños se ha dado a pesar de que la desigualdad en el acceso a los servicios de vacunación, distribución de métodos anticonceptivos modernos, controles prenatales o asistencia profesional en el parto sí parecen haber beneficiado más a los grupos más pobres y a los residentes en áreas rurales (ver el cuadro 4).

**Cuadro 2**  
**Evolución de la desigualdad por nivel socioeconómico**  
**en la salud materno-infantil 1986-2000**  
**(Ratio pobre/rico - Indicadores seleccionados)**

Variables	1986	1992	1996	2000
<b>Salud del niño</b>				
<i>Estado de salud</i>				
Desnutrición crónica		11,2	11,4	15,4
Mortalidad infantil	2,7	2,8	2,7	2,5
Diarrea	1,7	2,5	2,1	2,2
<i>Acceso a los servicios de salud</i>				
Vacunación	2,7	1,8	2,2	2,3
Tratamiento de diarrea		1,2	1,4	1,3
<b>Salud de la madre</b>				
<i>Fecundidad</i>				
Tasa global de fecundidad	4,8	4,2	4,5	4
<i>Estado de salud</i>				
Sobrepeso de la madre		1,3	1,6	1,4
Obesidad de la madre		11,7	6,9	4,5
Exposición en talla de la madre		3,1	4,2	3,5
<i>Acceso a los servicios de salud</i>				
Métodos anticonceptivos modernos	8,3	3,9	1,6	1
Información sobre planificación familiar			1,7	1,5
Controles prenatales		10,8	8	2,3
Asistencia profesional en el parto	18,9	10,2	11	6,1

Fuente: ENDES 1986, 1992, 1996 y 2000.

**Cuadro 3**  
**Evolución de la desigualdad por nivel socioeconómico**  
**en la salud materno-infantil 1986-2000**  
**(Brecha relativa - Indicadores seleccionados)**

Variables	1986	1992	1996	2000
<b>Salud del niño</b>				
<i>Estado de salud</i>				
Desnutrición crónica		84,5	83	87,5
Mortalidad infantil	50,9	52,5	41,7	43,9
Diarrea	32,1	52,5	41,4	44,4
<i>Acceso a los servicios de salud</i>				
Vacunación	38,3	21,2	22,5	26,8
Tratamiento de diarrea		5,1	7,5	4,5
<b>Salud de la madre</b>				
<i>Fecundidad</i>				
Tasa global de fecundidad	60,6	57,4	55,4	49,1
<i>Estado de salud</i>				
Sobrepeso de la madre		7,7	9,4	9,4
Obesidad de la madre		7,3	8	8,3
Exposición en talla de la madre		60,4	68,3	58,5
<i>Acceso a los servicios de salud</i>				
Métodos anticonceptivos modernos	34,3	22,8	13,4	13,2
Información sobre planificación familiar			70,6	46
Controles prenatales		52,1	45,4	26,7
Asistencia profesional en el parto	47,5	47	41,6	39,6

Fuente: ENDES 1986, 1992, 1996 y 2000.

Otras dimensiones de la desigualdad en salud son el género y la etnicidad, aunque esta última ha sido relativamente menos tratada en la literatura local de orden cuantitativo. Benavides y Valdivia (2004), por ejemplo, muestran que la tasa de mortalidad infantil entre los niños con madres que tienen el quechua o el aimara como lengua materna es 1,6 veces la del promedio nacional (33 por cada mil niños nacidos vivos en el 2000). Asimismo, la tasa de desnutrición entre estos niños es dos veces más alta que el promedio nacional (25%). En cuanto al acceso a servicios de salud, solo 22% de las mujeres de habla quechua o aimara han tenido atención profesional durante el parto. Más aún: las mejoras en los indicadores de salud materno-infantil de los Objetivos del Milenio no habrían contribuido a la reducción de la brecha étnica en el Perú, entendida esta como el ratio de los indicadores para la población de lengua materna nativa y española. Este resultado no es sorprendente tomando en cuenta la persistencia de la brecha urbano-rural y la concentración en las áreas rurales de la población cuya lengua materna es el quechua o el aimara, y esta-

Cuadro 4  
Evolución de la brecha rural-urbana en la salud materno-infantil 1986-2000  
(Indicadores seleccionados)

Variables	1986		1992		1996		2000					
	Urbano	Rural	Urbano	Rural	Urbano	Rural	Urbano	Rural				
<b>Salud del niño</b>												
<i>Estado de salud</i>												
Desnutrición crónica			23,7	47,0	1,98	18,7	42,7	2,28	15,5	40,0	2,58	
Mortalidad infantil	52,2	102,5	1,96	37,3	76,2	2,04	29,5	62,5	2,12	23,7	46,2	1,95
Diarrea	29,7	34,9	1,18	17,3	22,6	1,31	18,1	21,7	1,20	16,1	17,5	1,09
<i>Acceso a los servicios de salud</i>												
Vacunación	46,6	22,9	0,49	62,3	47,2	0,76	41,1	26,3	0,64	46,8	28,2	0,60
Tratamiento de diarrea			38,4	33,1	0,86	45,7	44,3	0,97	46,8	41,8	0,89	
<b>Salud de la madre</b>												
<i>Fecundidad</i>												
Tasa global de fecundidad	3,1	6,3	2,03	2,9	6,2	2,14	2,8	5,6	2,00	2,2	4,3	1,95
<i>Estado de salud</i>												
Sobrepeso de la madre			33,7	29,0	0,86	38,8	30,0	0,77	39,7	33,0	0,83	
Obesidad de la madre			10,8	4,4	0,41	12,3	4,6	0,37	15,7	6,0	0,38	
Exposición en talla de la madre			23,7	33,7	1,42	22,8	31,3	1,37	21,2	31,9	1,50	
<i>Acceso a los servicios de salud</i>												
Métodos anticonceptivos modernos	18,0	6,0	0,33	22,6	11,4	0,50	29,6	21,0	0,71	34,3	30,1	0,88
Información sobre planificación familiar							92,8	70,0	0,75	84,2	67,6	0,80
Controles prenatales			61,5	18,2	0,30	61,6	22,5	0,37	77,4	52,8	0,68	
Asistencia profesional en el parto	80,4	15,7	0,20	72,5	21,2	0,29	75,8	21,1	0,28	82,0	31,2	0,38

Fuente: ENDES 1986, 1992, 1996 y 2000.

blece la importancia de innovar en intervenciones públicas que trasciendan la problemática de las barreras financieras y geográficas, para abordar sistemática e integralmente la problemática de las barreras culturales que afectan el acceso de las mujeres de origen étnico indígena a los servicios básicos de salud reproductiva.

Por su parte, la problemática de la equidad de género en salud ha estado fuertemente asociada a la importancia del acceso a los servicios de salud reproductiva, incluidos los de planificación familiar, considerando las posibilidades de la misma para que las mujeres alcancen un equilibrio entre la procreación deseada y segura y otros aspectos de su desarrollo personal como la educación y el empleo.<sup>4</sup> En ese sentido, la literatura local refleja la acción de una serie de movimientos que durante las últimas dos décadas han puesto atención especial al acceso a los servicios de planificación familiar, control prenatal y asistencia profesional durante el parto, los mismos que, como ya se ha mencionado, han tenido una evolución positiva durante la década pasada; esto, no solo en promedio, sino que también tuvieron un sesgo en beneficio de las mujeres más pobres y rurales. Sin embargo, las desigualdades son aún muy amplias e intolerables. Es pues necesario mantener la alerta máxima en el monitoreo de estas variables, especialmente considerando que algunos de los progresos alcanzados se han visto de cierto modo amenazados por los excesos denunciados durante la década pasada acerca de la aplicación de determinados métodos permanentes de planificación familiar sin un consentimiento debidamente informado, así como por el aumento de la presencia de posiciones religiosas fundamentalistas, locales e internacionales, que se oponen a la expansión de algunos de los métodos modernos de planificación familiar (ver, por ejemplo, Chávez 2004).

Por otro lado, también es creciente la preocupación acerca de otros temas de género como la incidencia de casos de violencia doméstica en perjuicio de las mujeres, así como la importancia exclusiva de las mujeres del hogar en el cuidado de los niños más pequeños, la misma que muchas veces redundo en descuido de logros escolares por parte de las niñas. A propósito de la violencia doméstica, la ENDES incluye desde el 2000 un módulo de autorreporte de experiencias de esta naturaleza. INEI (2005) reporta que 42% de las mujeres entrevistadas fueron maltratadas por su pareja-compañero, pero solo 21% de ellas buscaron algún tipo de ayuda institucional.

---

4 Ver Fondo de Población de las Naciones Unidas (2000).

## 1.2. ¿Qué sabemos acerca de las principales intervenciones a favor de la salud materno-infantil?

La evolución reciente de los indicadores de salud materno-infantil aquí descrita vino acompañada de una serie de intervenciones públicas de escala nacional a favor de la salud de los grupos más vulnerables en el Perú, en general, y de la salud materno-infantil, en particular. Sin embargo, no es tan sencillo establecer una relación de causalidad entre estas dos tendencias, tomando en cuenta la existencia de otras tendencias seculares tales como las asociadas al proceso de urbanización. A continuación revisamos la literatura disponible para establecer lo que hemos aprendido acerca del impacto de las intervenciones públicas —tanto dentro como fuera del sector salud— sobre la calidad de los servicios de salud y sobre la propia salud poblacional.

### *a) Intervenciones dentro del sector salud*

Luego de la debacle del gasto en salud en la década de 1980, el decenio de 1990 supuso un aumento significativo en el gasto público en salud, en general, y en la salud materno-infantil, en particular (Cotlear 2000). Al mismo tiempo, se discutieron diversos aspectos de reforma global del sector salud, pero pocos de ellos llegaron a generar cambios específicos. En esta subsección revisamos varias de las principales intervenciones de esa década que habrían tenido algún impacto sobre la atención de la salud del binomio madre-niño y la calidad de la prestación de los servicios. Sin pretender ser exhaustivos, la lista de las principales intervenciones implementadas durante la década pasada incluyó:

- el aumento del gasto en salud, en parte a través del financiamiento de programas verticales específicos para la planificación familiar, el cuidado de los embarazos y el control del crecimiento de los niños;
- el aumento del gasto en salud también en la remodelación, equipamiento y una expansión significativa de la infraestructura de salud, la misma que buscó reducir la barrera geográfica para el uso de los servicios de salud;
- la creación de los Comités Locales de Administración de Salud (CLAS), con lo cual se buscó permitir una mayor autonomía en el manejo de las políticas de salud a nivel local, especialmente en lo que respecta a los recursos humanos, así como promover la participación de la comunidad en la planificación y vigilancia de los servicios de salud; y
- posteriormente, hacia fines de la década de 1990, el inicio del trabajo con los esquemas de aseguramiento para proteger la salud de las mujeres y los niños más pobres y vulnerables. En primer lugar, se crearon el Seguro

Escolar Gratuito (SEG) y el Seguro Materno-Infantil (SMI). En el 2002, los mismos fueron integrados en el Seguro Integral de Salud (SIS).

¿Cuánto sabemos acerca del efecto de estas intervenciones sobre la salud de los más pobres? Lo primero que habría que decir es que, lamentablemente, la mayoría de estas intervenciones no contó con un diseño metodológico adecuado para la evaluación de su impacto.<sup>5</sup> Esto ha ocurrido a pesar de que tales esfuerzos contaron con el financiamiento de organizaciones multilaterales, las mismas que —se entiende— tienen un mandato de generar sistemas de monitoreo y evaluación de las intervenciones asociadas a los préstamos que otorgan. Ciertamente, se han realizado evaluaciones organizadas mediante licitaciones públicas, pero la mayoría centradas en lo que se denomina evaluación de procesos, antes que en la evaluación de su impacto sobre indicadores objetivos o subjetivos. Para aproximarse a la evaluación de impacto, dichos estudios han tenido que lidiar en muchos casos con la falta de líneas de base aplicadas oportunamente o de un grupo de control adecuadamente definido (Jaramillo 2004). De todas maneras, en esos estudios se recabó información primaria valiosa para estas evaluaciones, pero desafortunadamente también en la mayoría de casos ni los estudios ni la información recogida han sido puestos a disposición de la comunidad académica para una revisión de los resultados de las evaluaciones.

A pesar de estas limitaciones, algunas de las intervenciones mencionadas han sido analizadas independientemente en diferentes estudios, utilizando información de encuestas nacionales como la ENDES, para tratar de establecer de alguna manera la magnitud y naturaleza de su impacto. A continuación revisamos las principales evaluaciones obtenidas.

Cotlear (2000) muestra cómo el presupuesto del sector salud se incrementó fuertemente en el Perú con el crecimiento económico del período 1993-1997. Una característica especial de este aumento de recursos fue su concentración en la prevención y la atención primaria, mediante programas verticales focalizados en aspectos específicos como la planificación familiar, el cuidado de los embarazos, del parto y de los niños en sus primeros meses de vida. A diferencia del gasto regular asignado a los centros de salud y hospitales, este gasto en programas verticales mostró una mejor focalización en los grupos más pobres y vulnerables. Otro rubro importante al que se dirigió el gasto fue la recuperación y expansión de la infraestructura de salud, especialmente de los centros de salud de las zonas más alejadas.

---

5 El tema de lo que se requiere para una evaluación rigurosa del impacto de las intervenciones públicas sobre la salud de los individuos es desarrollado con mayor amplitud en la subsección 3.2.

Como se indicó, son pocas las evaluaciones de estos programas que han podido explorar con rigurosidad su impacto sobre el acceso a los servicios y el mismo estado de salud de la población.<sup>6</sup> Existen, sin embargo, muchos estudios que han evaluado los procesos que utilizan los programas alimentarios y nutricionales, analizando sus ineficiencias administrativas y los problemas que enfrentan para identificar y llegar a su población objetivo.<sup>7</sup>

En lo que respecta propiamente a la evaluación de impacto, en la mayoría de los casos la comunidad académica ha tratado de utilizar *ex post* las encuestas de hogares o de salud para aproximarse al impacto de los programas, contando asimismo con escasa información acerca de la distribución geográfica del gasto de esos programas, más allá del nivel de las Direcciones de Salud (DISA), hoy Direcciones Regionales (DIRESA). En este sentido, no ha sido posible evaluar el impacto de programas nutricionales de escala relativamente pequeña, como el Programa de Apoyo Nutricional a Familias de Alto Riesgo (PANFAR), dirigido desde el MINSA a través de sus centros de salud, para los cuales encuestas como la Encuesta Nacional de Niveles de Vida (ENNIV) no llegan a alcanzar representatividad sobre los niños o las familias beneficiarias.<sup>8</sup> En general, son muy escasos los estudios de evaluación del impacto de los programas alimentarios o nutricionales que incorporaron una estrategia sólida de identificación de la relación causal. Una notable excepción corresponde al estudio de Jacoby, Cueto y Pollitt (1996), que analiza el impacto del Programa Desayunos Escolares a partir de un diseño experimental que asignó aleatoriamente a una muestra muy pequeña de escuelas de Huaraz entre grupos de tratamiento y control. Dicho estudio encontró un impacto positivo del programa sobre el consumo de calorías, proteínas y hierro, y sobre la asistencia escolar, pero no sobre la capacidad de aprendizaje de los niños de cuarto y quinto grado. Un segundo estudio de evaluación es el desarrollado por Stifel y Alderman (2003), quienes evalúan el impacto del Programa Vaso de Leche a partir de la distribución geográfica de su gasto, y utilizando un modelo de efectos fijos a nivel distrital. Dicho estudio no encuentra un efecto estadísticamente significativo sobre el nivel nutricional de los niños beneficiarios, lo que los autores explican por lo pequeña que es la transferencia sobre el presupuesto de muchos de los hogares beneficiarios.

Otras intervenciones cuyo impacto ha sido más públicamente evaluado son la expansión y el mejoramiento de la infraestructura de salud, la expansión de

---

6 Una amplia discusión sobre este aspecto se desarrolla en el artículo de Lorena Alcázar que aparece en este mismo libro, por lo que nos permitimos omitir este tema.

7 Ver, por ejemplo, Alcázar y otros (2003), Francke (1998) y Vásquez (2004), entre otros.

8 Hacia fines de la década de 1990 se identificaban dieciséis programas alimentarios o nutricionales en el Perú. Para revisar la lista completa de estos programas, ver Instituto Cuánto (2001) o STPAN (1999)

los programas de planificación familiar y la conformación de los CLAS. Valdivia (2004), por ejemplo, combina la información de tres rondas de las ENDES (1992, 1996, 2000) con la de los censos de infraestructura de salud correspondientes, para establecer el impacto de la expansión de los establecimientos de salud sobre el nivel nutricional de los niños, utilizando un modelo con efectos fijos a nivel distrital que busca controlar por la endogenidad en la selección de las localidades beneficiarias. Dicho estudio muestra primero que la referida expansión habría contribuido a reducir la brecha geográfica asociada al acceso a los servicios de salud, en la medida en que se concentró fuertemente en los distritos más pobres e inicialmente peor dotados de infraestructura. En segundo lugar, el estudio encuentra un efecto positivo sobre el nivel nutricional de los niños urbanos, el mismo que es altamente no lineal en el sentido de que el efecto estimado es más fuerte en los distritos inicialmente peor dotados y entre los niños con madres menos educadas. El estudio plantea que esta progresividad al interior de las áreas urbanas apoya la idea de que el efecto de la expansión de la infraestructura de salud pasa más por el hecho de acercar los programas preventivos a las madres y los niños, antes que por acercar la atención médica curativa en casos de enfermedad. Aunque este resultado es positivo en términos de la progresividad de su efecto en el área urbana, dicha característica se revierte al notar la ausencia de un efecto estadísticamente significativo en las áreas rurales, lo que sugeriría que el tema del acceso es bastante más complicado en esas áreas, y que probablemente esté relacionado con la alta prevalencia de grupos étnicos cuya lengua materna no es el español y para los cuales se tienen también barreras culturales significativas.

En cuanto a los programas de planificación familiar (PF), Valdivia (2005a) busca evaluar su impacto utilizando información de la propia ENDES para construir un indicador de intensidad de las intervenciones correspondientes a partir del porcentaje de mujeres en un distrito/provincia que han recibido información o insumos para la utilización de los métodos modernos de PF en los establecimientos de salud del MINSA. Usando un modelo que controla por efectos aleatorios a nivel distrital/provincial, dicho estudio muestra primero que la utilización de los métodos modernos de PF por parte de las mujeres es mayor en aquellos distritos donde la presencia de estos programas públicos es mayor. En segundo lugar, muestra que la intensidad de los programas públicos de PF permite un mejor manejo de la fecundidad, en el sentido de que aumenta el espaciamiento entre los embarazos de las mujeres peruanas, especialmente luego del primer nacimiento. Finalmente, el estudio también encuentra que el nivel nutricional de los niños peruanos es mayor en los distritos/provincias con mayor presencia de estos programas públicos de PF, resultado que respalda la idea de que el mejor manejo de la fecundidad por parte de las mujeres peruanas permite también una mejor calidad de vida para los niños que llegan a nacer.

La experiencia de los CLAS como mecanismo para promover eficiencia y calidad en los servicios, al mismo tiempo que se mejora la equidad, ha sido también evaluada, en especial en su primera etapa. Aunque inicialmente concebidos como una experiencia piloto, hoy abarcan cerca de 35% (2.100) de los establecimientos de salud (Altobelli y otros 2004). Cortez (1998) compara zonas CLAS y no-CLAS en su primera etapa, y encuentra indicios de mejoras en la calidad del servicio, medida por el nivel de satisfacción y el tiempo de espera por las consultas, y en la equidad, medida por el nivel de exoneraciones en el pago de tarifas por consulta que se otorgan a los grupos de bajos ingresos. Más recientemente, Altobelli y otros (2004) plantean que la mayor autonomía de los establecimientos CLAS les permite un sostenimiento de su cobertura y calidad mediante un mejor manejo financiero ante las crisis presupuestales, pero la efectividad de la participación comunitaria es aún una pregunta abierta, especialmente debido a las diferencias que se dieron entre los establecimientos urbanos y rurales en su segunda etapa de expansión, las mismas que podrían tender a la agudización de la inequidad en salud.

En este marco de desigualdades persistentes y cada vez más evidentes es que hacia fines de la década de 1990 el MINSA comenzó a implementar un cambio sustantivo en el esquema de financiamiento público de la provisión de los servicios de salud, pasando paulatinamente hacia programas de aseguramiento como el Seguro Materno-Infantil (SMI) y el Seguro Escolar Gratuito (SEG). Estos cambios se dieron también siguiendo un creciente consenso internacional acerca de la conveniencia de una reforma del sector salud hacia un modelo integral de la atención, y un financiamiento basado en el aseguramiento universal para la reducción de las inequidades en la atención de la salud. Posteriormente (hacia el 2001) estos programas fueron consolidados, dando origen al Seguro Integral de Salud (SIS), constituido como un esquema de financiamiento para la provisión de servicios de salud por parte de los establecimientos del MINSA dirigido a grupos de poblaciones específicos, entre ellos niños menores de 5 años y mujeres en edad reproductiva en periodos de gestación y parto. Aunque concebido como un mecanismo de financiamiento consistente con un modelo de atención integral y de aseguramiento universal, restricciones financieras plantearon rápidamente la necesidad de priorizar sus esfuerzos para atender las necesidades de la población más vulnerable —los niños y las mujeres embarazadas pobres, o pobres extremos— y desprovista de un mecanismo alternativo de aseguramiento.<sup>9</sup>

Aunque aún no se conocen estudios de evaluación del impacto del SIS sobre el acceso a los servicios de salud por parte del binomio madre-niño en el Perú, hay varios estudios que han evaluado el impacto de su principal antecede-

---

9 Ver Defensoría del Pueblo y DFID (2005).

sor, el SMI.<sup>10</sup> Jaramillo y Parodi (2004) utilizan la información de la ENDES 2000 para mostrar, primero, que la afiliación al SMI no muestra signos significativos de progresividad, es decir, de atender con prioridad la barrera económica que afecta a los más pobres; y en segundo lugar, para argumentar que las zonas donde el SMI estaba más consolidado muestran efectivamente un mayor acceso a los servicios de salud, pero el mismo no parece haber beneficiado a los más pobres, sino que más bien el efecto positivo parece concentrarse en los tres quintiles intermedios, lo que nuevamente habla de un efecto negativo sobre la equidad.

Aunque con algunas limitaciones metodológicas asociadas en muchos casos a la falta de líneas de base y/o grupos de control adecuadamente definidos, los estudios revisados hasta aquí son los más cuidadosos en cuanto a tratar de identificar una relación causal entre las intervenciones y la salud poblacional. Esta revisión nos plantea, en primer lugar, que las intervenciones analizadas han tenido efectos positivos sobre el acceso a la salud de la población en general, pero también que han tenido problemas para beneficiar a las poblaciones más desfavorecidas, especialmente la rural, y en tal sentido es necesario que nos esforcemos aún más en el diseño de intervenciones que sirvan efectivamente a estas poblaciones. Más allá de la pobreza y la inaccesibilidad geográfica, existe el obstáculo de las diferencias culturales con las poblaciones cuya lengua materna es el quechua, el aimara o el dialecto de alguna comunidad nativa de la selva. Adicionalmente, se tiene la dificultad de la falta de conciencia de estas poblaciones acerca de sus derechos humanos y ciudadanos, en general, y a una vida saludable, en particular. La necesidad de utilizar un enfoque de derechos para atacar la persistencia de las desigualdades en el ámbito de la salud reproductiva ha venido ganando una creciente aceptación local e internacional. Este enfoque, además, es muy fuerte al plantear la necesidad de abordar de una manera integral la problemática de las desigualdades en salud reproductiva. Sin embargo, a una década de las declaraciones de la Conferencia Internacional sobre Población y Desarrollo (CIPD) y de la Cuarta Conferencia Mundial de la Mujer en Beijing, donde se avaló este enfoque, es poco lo que se ha avanzado para identificar experiencias exitosas que favorezcan el empoderamiento individual y comunitario, de tal manera que contribuyan a la equidad de género y a la reducción de la pobreza y de las brechas étnicas en salud.

Aunque el Perú suscribió los acuerdos del programa de acción de la CIPD en 1997, se ha mantenido bastante dubitativo en la implementación de una agenda basada en un enfoque de derechos y ha sostenido mucho tiempo una política de población con metas demográficas específicas y objetivos de cobertura en

---

10 Ver BID (2000), Instituto Apoyo (2002) y Jaramillo y Parodi (2004).

anticonceptivos (Coe 2002). Solo las presiones que resultaron de las revelaciones acerca del abuso de la decisión informada en el caso de las esterilizaciones llevaron a una modificación del discurso de la política poblacional, pero la misma no ha tenido implicancias claras, y ha ocurrido más bien que la política de salud reproductiva se vio afectada por influencias fundamentalistas que habrían limitado el acceso de los servicios de planificación familiar en los establecimientos del MINSA. De todas maneras, hay esfuerzos significativos, especialmente desde la sociedad civil. Por ejemplo, hacia mediados de la década de 1990 se creó el Proyecto Reprosalud, una iniciativa de gran escala con financiamiento de la Agencia de Estados Unidos para el Desarrollo (USAID) y manejada por la organización no gubernamental Movimiento Manuela Ramos, basada en el enfoque integral de derechos y salud (ver Coe 2001). Consistente con los planteamientos de la CIPD, Reprosalud se diseñó no para distribuir insumos o servicios sino para trabajar en la capacitación y movilización de las organizaciones comunitarias de base (OCB) y de las propias mujeres para demandar mejoras en la calidad de los servicios de salud reproductiva disponibles. Desafortunadamente, y a pesar de su gran escala y su largo periodo de implementación, este programa no ha contado con una evaluación de impacto, al menos no una de acceso público, que nos permita establecer contundentemente su impacto sobre el acceso a servicios y sobre la propia salud del binomio madre-niño en el Perú.<sup>11</sup>

#### *b) Intervenciones desde fuera del sector salud*

Otro aspecto importante del enfoque de derechos es que resulta muy contundente para establecer la multidimensionalidad de la problemática de la salud materno-infantil, y de la población general. Este tipo de enfoque es compartido por los enfoques que promueven la equidad en salud, como es el caso de la Comisión de Determinantes Sociales de la Salud (CSDH, por su nombre en inglés), que auspicia la Organización Mundial de la Salud (OMS).<sup>12</sup> De acuerdo con estos enfoques, cualquier política o evento que afecta el nivel socioeconómico de la población, el empoderamiento de los individuos, sus familias o sus comunidades, o la calidad y eficiencia en la provisión de servicios básicos, está en capacidad de tener un impacto significativo sobre el estado de salud de las madres y los niños. En este sentido, es importante considerar el impacto sobre la salud de políticas o intervenciones desde fuera del sector, el mismo que en algún caso

11 Coe (2001) plantea las limitaciones que enfrentó el programa para implementar un sistema de monitoreo y evaluación efectivo, las que incluyeron las descoordinaciones del programa con el MINSA.

12 Ver, por ejemplo, Maggi y otros (2005).

puede ser incluso más fuerte que las del propio sector salud. En lo que sigue de esta sección reportamos algunos estudios realizados en el Perú y América Latina que utilizan una estrategia plausible de identificación para evaluar el impacto de intervenciones importantes desde fuera del sector salud, y que encuentran impactos positivos y significativos sobre diversos indicadores de salud materno-infantil.

Galiani y otros (2005) es un ejemplo muy interesante, en tanto analiza el impacto de la amplia privatización de las empresas de saneamiento sobre la mortalidad infantil en Argentina. El acceso a agua limpia como factor importante en la reducción de la mortalidad infantil y en la esperanza de vida de la población adulta es ampliamente reconocido en la literatura y la comunidad del desarrollo, y existen muchas opciones tecnológicas para mejorar el acceso de la población pobre a este recurso, tanto en zonas urbanas como rurales.<sup>13</sup> Sin embargo, son menos comunes los estudios que se centran en el impacto de los cambios en la gestión de las empresas de saneamiento sobre la salud, especialmente con una medida tan controversial como la privatización de las empresas proveedoras. En este estudio, los autores utilizan la variación temporal y espacial en la estructura de propiedad de las empresas municipales de agua para identificar los efectos causales de la privatización en Argentina, encontrando no solo un efecto positivo y significativo sobre la mortalidad infantil, sino además un sesgo a favor de los grupos más pobres, sobre los cuales la privatización concentró las mejoras en la calidad del servicio de agua potable. Así, la privatización redujo la mortalidad infantil en 8% en promedio, pero ese efecto sube a 26% en las municipalidades más pobres. Los autores muestran una serie de pruebas para establecer que las diferencias encontradas corresponden efectivamente a un efecto causal; por ejemplo, que los motivos de mortalidad que más se redujeron fueron aquellos relacionados con las enfermedades infecciosas y parasitarias. La magnitud de los efectos encontrados muestra la importancia que pueden alcanzar intervenciones desde fuera del sector salud, aunque para mejorar la posibilidad de que este tipo de efectos se repita en otros contextos es necesario analizar el papel del sistema regulatorio asociado y de la estructura de incentivos para que las empresas privadas aumenten el acceso y la calidad del servicio a las poblaciones no atendidas antes de la privatización.

Otro caso interesante es el del efecto de la titulación de predios urbanos sobre la salud de las mujeres y niños. Como se sabe, De Soto (1989 y 2000) argumenta a favor de este tipo de medidas para mejorar la capacidad de generación de ingresos y acumulación de riqueza de las poblaciones más pobres, fundamentalmente mediante la mejora en el acceso al crédito. Sin embargo, es claro que esa mejora en los ingresos, y el consecuente aumento de la inversión en la

---

13 Ver, por ejemplo, WHO-UNICEF (2005).

infraestructura del hogar, puede tener efectos sobre la salud de los individuos, especialmente en los niños. En el Perú se cuenta con al menos dos estudios sobre el efecto del programa de titulación urbana de la Comisión de Formalización de la Propiedad Informal (COFOPRI) sobre la fertilidad de las mujeres y la nutrición de los niños, cuyo análisis resulta valioso tomando en cuenta, adicionalmente, el objetivo de este programa de empoderar a las mujeres por medio de la inclusión de sus nombres en los títulos de propiedad que se entregaron.

Field (2003) utiliza una muestra de corte transversal y argumenta basarse en un experimento natural que resulta de la progresividad temporal y espacial con la que COFOPRI intervino en las comunidades beneficiarias, para identificar el efecto causal del programa sobre un conjunto de indicadores. En lo que respecta a la fecundidad, encuentra primero que la tasa es sustancialmente inferior (22%) en las comunidades beneficiarias. Más aún, el estudio identifica que hay dos mecanismos mediante los cuales se generan los incentivos para esta reducción: el primero tiene que ver con el empoderamiento de las mujeres ante el aumento de su capacidad de negociación al interior del hogar, como resultado de la redistribución de la propiedad de los activos del hogar; y el segundo se relaciona con el aumento de la seguridad en la tenencia de sus viviendas, el mismo que hace menos necesario que los padres usen a sus hijos para garantizar la propiedad del predio, o para garantizar su bienestar en la vejez. Ambos mecanismos muestran cómo los programas que promueven la equidad de género pueden tener una influencia importante sobre la forma como se da la transición demográfica en el Perú.

Por otro lado, Vogl (2005) analiza el impacto de la misma intervención de titulación de COFOPRI sobre la nutrición de los niños en Lima Metropolitana. Utilizando la misma estrategia de identificación, encuentra que con la titulación los niños ven aumentar su peso. Sin embargo, al no encontrarse un efecto sobre la talla, ese incremento en el peso puede redundar en un efecto negativo sobre la salud en tanto eleva el riesgo de sobrepeso y obesidad. Vogl también encuentra que estos efectos son mayores en aquellos niños de mujeres que trabajan y con predios más pequeños. El autor plantea, empero, que estos resultados deben ser considerados como preliminares, tomando en cuenta que pueden ser solo un efecto de corto plazo, y que algunas deficiencias en el diseño del estudio impidieron registrar mejoras en el acceso a servicios de saneamiento como resultado de la titulación, las mismas que podrían augurar un efecto sobre la talla de los niños en el mediano o largo plazo.<sup>14</sup>

---

14 Un factor adicional de precaución sobre las implicancias de estos resultados surge de las dudas que aún genera la estrategia de identificación utilizada en los estudios de Field y Vogl. Dichos estudios no han podido despejar la duda respecto a que la temporalidad de la intervención de COFOPRI no esté relacionada con el nivel de desarrollo de las comunidades involucradas. Sin

La revisión de estos casos mostraría que las intervenciones desde fuera del sector salud pueden tener un impacto sobre la salud materno-infantil inclusive superior al de las intervenciones sectoriales específicas, las que además han mostrado cierta incapacidad para llegar a los grupos más desfavorecidos. Sin embargo, estas diferencias en la magnitud de los impactos se podría deber también a la mejor estrategia de identificación del impacto de una intervención como la de COFOPRI, lo que plantea la necesidad de que los futuros programas de salud materno-infantil, o las innovaciones de los actuales, incorporen en su diseño una clara estrategia de evaluación de su impacto.<sup>15</sup>

Un último punto a resaltar es que la importancia de un enfoque multisectorial de la problemática de la salud no solo se puede observar con el efecto de intervenciones como la titulación de los predios urbanos, sino también por la falta de políticas de protección ante eventos catastróficos de carácter climático, o del efecto de las fluctuaciones macroeconómicas sobre la salud de la población. Al respecto, Paxson y Schady (2005), por ejemplo, analizan el impacto de la crisis macroeconómica de fines de la década de 1980 en el Perú sobre la mortalidad infantil, aprovechando que dicho fenómeno representa una variación exógena en los ingresos familiares que no tiene que estar relacionada con la temporalidad de los nacimientos. Utilizando las cuatro rondas de la ENDES durante el periodo 1986-2000, establecen que la crisis de fines del mencionado decenio en el Perú habría generado un aumento en la tasa de mortalidad infantil (TMI) de ese periodo del orden de los 25 por mil niños nacidos vivos; es decir, un aumento de cerca del 50% en la TMI prevaleciente en los periodos inmediatos anteriores y posteriores. Este efecto fue incluso mayor en el caso de los niños de madres menos educadas y muestra la mayor vulnerabilidad de los grupos más pobres, a la vez que sugiere que la salud de los niños es un mecanismo mediante el cual fluctuaciones de corto plazo llegan a tener efectos de largo plazo sobre las familias.

En resumen, muchos son los factores que pueden contribuir y han contribuido a las tendencias observadas durante la década de 1990 en la salud materno-infantil, y es necesario mirar no solo dentro del sector salud sino también fuera de él. Sin embargo, para una adecuada lectura de las diferentes intervenciones que se pueden intentar, es importante ser muy consciente de la necesidad de establecer una estrategia de monitoreo y evaluación que nos permita identificar el impacto causal de las mismas sobre la salud de la población. Por otro

---

embargo, otros estudios han provisto evidencia a favor de ese tipo de efectos sobre la salud. En un estudio sobre titulación en Argentina, por ejemplo, Galiani y Schargrotsky (2004) obtienen resultados consistentes con los que reportan los estudios sobre el proceso de titulación de COFOPRI en el Perú. Este estudio utiliza un experimento natural claramente establecido que garantiza la validez de la relación entre la titulación y la salud de los niños.

15 El sesgo ciertamente puede darse hacia la subestimación o la sobreestimación. Este tema es desarrollado con mayor amplitud en la subsección 3.2 de este documento.

lado, es crucial entender que en el diseño de esas necesarias innovaciones de política se debe abordar adecuadamente la problemática especial de la salud de las poblaciones rurales e indígenas. En el siguiente capítulo analizamos con cierta profundidad la forma como los marcos conceptuales de economistas y epidemiólogos abordan la complejidad de los determinantes de la salud, a fin de identificar los espacios que con mayor urgencia deben ser abordados por una agenda de investigación de corto y mediano plazo.

## **2. DETERMINANTES SOCIALES DE LAS DESIGUALDADES EN LA SALUD MATERNO-INFANTIL**

La literatura acerca de la importancia de los factores sociales en la determinación de los niveles de los indicadores de salud y de las desigualdades existentes ha venido creciendo tanto en países desarrollados como en los países en desarrollo (ver Marmot 2005). El tema fue adquiriendo especial relevancia con la evidencia crecientemente robusta de la relación entre el nivel socioeconómico (NSE) de los individuos y su salud, planteándose una serie de mecanismos para explicar dicha relación, sin haberse llegado a un gran acuerdo acerca de la importancia relativa de los mismos (ver Smith 1999). En parte, las discrepancias tienen que ver con la forma como se analiza la evidencia empírica para justificar la prevalencia de diferentes mecanismos. Los modelos económicos ponen mayor énfasis en la necesidad de identificar fuentes de variación exógena en las variables de interés para establecer una relación de causalidad entre la salud y el ingreso, origen étnico/racial, educación de la madre y otros comportamientos individuales y características de las redes familiares y sociales, además de las intervenciones públicas. A continuación analizamos los planteamientos conceptuales establecidos por la literatura epidemiológica, y los argumentos que plantean los economistas acerca de la validez de los mismos a la luz de la evidencia empírica.

### **2.1. Integrando el marco conceptual de los economistas y epidemiólogos para explicar las desigualdades en salud**

La literatura epidemiológica sobre los determinantes sociales de la salud y de las desigualdades en salud ha desarrollado varios marcos conceptuales para entender cada vez mejor la importancia de factores no directamente asociados a la atención en salud, tales como el NSE de la familia y el contexto social. En esos marcos conceptuales, las desigualdades en salud no se explican únicamente a partir de los patrones individuales de comportamiento o de las posibilidades de acceder a los sistemas de salud, sino que incluyen el entorno social y los mecanismos

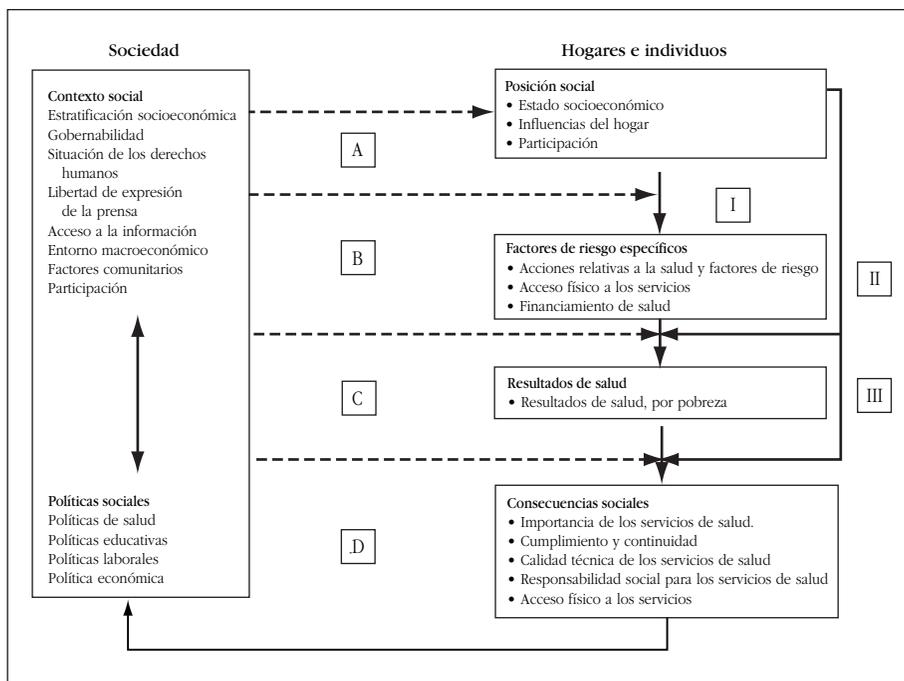
sociales sobre los cuales se reproducen estas diferencias. Un modelo bastante reconocido y utilizado es el desarrollado por Diderichsen y Hallqvist (1998), que utilizaremos aquí para establecer el punto (modelo D-H).

#### *a) El modelo epidemiológico*

El gráfico 1 describe las características básicas del modelo D-H, tal como se presenta en Vega y otros (2002). El modelo D-H general plantea cuatro mecanismos secuenciales y acumulativos para la conexión entre la posición social y las desigualdades en salud: estratificación social (A), riesgo diferenciado (I), vulnerabilidad diferenciada (II) y consecuencias diferenciadas (III). La estratificación social se refiere a los mecanismos que generan poder y riqueza en una sociedad, y que originan desigualdades en la posición social. Por otro lado, el riesgo diferenciado se refiere a los factores que explican los mayores riesgos de salud que enfrentan los individuos en los niveles sociales más bajos, incluidos aquellos que hacen más difícil adoptar estilos de vida más saludables o que promueven la transmisión intergeneracional de riesgos sociales de salud. El mecanismo de vulnerabilidad diferenciada se refiere a los factores que hacen que los individuos de grupos sociales específicos sean más vulnerables a riesgos de salud, e incluye el tema de las redes de apoyo formales e informales, públicas y privadas de apoyo, por ejemplo para el financiamiento de la atención médica, la misma que altera la forma como una enfermedad afecta a los individuos. El mecanismo de consecuencias diferenciadas se refiere a los efectos que la propia enfermedad puede tener sobre el NSE del individuo y su familia. Adicionalmente, el modelo D-H también reconoce que el contexto social y político puede afectar directamente los factores de riesgo, los indicadores de salud y las consecuencias sociales de la enfermedad, sin necesariamente alterar la estructura social de una sociedad particular. A eso se refieren los mecanismos B-C del gráfico 1.

Aunque uno puede discutir las interpretaciones de cada mecanismo en contextos específicos, lo importante es establecer que marcos conceptuales, como los de D-H, guían el análisis de la literatura epidemiológica acerca de los determinantes de la salud y de sus desigualdades. Resaltando los trabajos empíricos que han documentado la importancia de los mecanismos I-III identificados por el modelo D-H, la relación positiva entre el NSE y la salud ha sido extensamente documentada tanto en países desarrollados como en desarrollo, especialmente en lo que respecta a los mecanismos I y II. Aunque es claro que la causalidad va en ambas direcciones, y en ese sentido se establece también la importancia del mecanismo III, la literatura epidemiológica ha puesto énfasis en el camino que va de las diferencias en el NSE que producen las desigualdades en salud, y hay una discusión abierta acerca de los mecanismos específicos que hacen que el

Gráfico 1  
Modelo Diderichsen-Hallqvist de determinantes de la salud



Adaptado de Vega y otros (2002).

bajo NSE lleve a una salud más pobre (ver Smith 1999). En primer lugar, la falta de recursos monetarios —que limita la compra de alimentos y el sufragio de los costos de la atención médica— es definitivamente un mecanismo importante, pero suele ser insuficiente para explicar las diferencias observadas, inclusive en los países pobres. Un segundo mecanismo pasa por las carencias de educación formal o de información específica sobre la salud por parte de los padres, lo que permite que tomen decisiones no adecuadamente informadas sobre prácticas y estilos de vida no saludables. Tercero, también es preciso pensar que los individuos más pobres muchas veces necesitan trabajar más horas en ocupaciones con mayor demanda física, lo que los deja con menos energía para desarrollar actividades físicas recreacionales.

Sin embargo, también se han propuestos otros mecanismos complementarios. Uno se refiere a los efectos de largo plazo de la exposición intrauterina o a factores ambientales enfrentados durante la niñez temprana. Este mecanismo nos recuerda la importancia de la otra dirección de la relación entre la salud y el NSE (mecanismo III), aquel que va de una salud deteriorada a una baja productividad, salarios e ingresos, y que pone en tela de juicio la validez de

muchas estimaciones empíricas de la gradiente, que ignoran la simultaneidad en la determinación de estas dos variables. Otro mecanismo importante se asocia a la distribución de poder al interior de los hogares, que tiene implicancias sobre la equidad de género y en salud, dados sus efectos sobre el bienestar general y sobre la salud de las mujeres y los niños.<sup>16</sup>

Asimismo, los mecanismos B-C del gráfico 1 plantean que el contexto social puede afectar directamente el nivel de exposición y los propios indicadores de salud. Hay una amplia literatura que documenta los efectos fisiológicos de una alta desigualdad económica o una baja cohesión social. Kaplan (2000), por ejemplo, establece que esos factores macrosociales pueden afectar la salud de la población mediante al menos dos mecanismos: el neomaterial y el psicosocial. El mecanismo neomaterial trabaja mediante la subinversión sistemática en infraestructura física, social y de salud que caracteriza a las sociedades desiguales. El mecanismo psicosocial trabaja a través de las reacciones fisiológicas al estrés que resulta de la pobreza, la desigualdad y la exclusión social, en lo que se tiende a llamar la *carga alostática* o el desorden de estrés postraumático. La evidencia empírica relacionada ha generado las discusiones más acaloradas entre economistas y epidemiólogos acerca de los mecanismos que explican la relación empírica negativa entre la desigualdad económica y la salud poblacional.

Wagstaff y Van Doorslaer (2000), quienes revisaron recientemente esta evidencia, establecen que los estudios que utilizan información agregada a nivel estatal o de países no pueden ofrecer evidencia concluyente en relación con el efecto directo, asociado a los factores psicosociales, de la desigualdad económica sobre la salud, en la medida en que no permiten distinguirlo de otras hipótesis alternativas como la de los factores neomateriales. Los estudios que utilizan información a nivel individual sí pueden establecer esa diferenciación, y son contundentes en establecer que la salud de los más desfavorecidos sí es afectada significativamente por la desigualdad del ingreso.<sup>17</sup> Un problema de muchos estudios con información agregada es que no atienden los posibles sesgos asociados a la simultaneidad de la determinación del nivel socioeconómico y la salud de la población. Los modelos económicos de comportamiento individual proveen un marco conceptual para este planteamiento. A continuación describimos un modelo básico de hogares que ejemplifica la forma como la economía conceptualiza la problemática de los determinantes sociales de la salud.

---

16 Varios estudios han mostrado que el poder de negociación de las mujeres al interior del hogar tiene un efecto positivo sobre su salud y la de sus niños. Ver, por ejemplo, Thomas (1994) y Quisumbing y Maluccio (2000).

17 La evidencia revisada por Wagstaff y Van Doorslaer es fundamentalmente la de estudios a nivel estatal en Estados Unidos. Ver también Deaton (2001).

*b) El modelo económico*

El marco conceptual que utilizan los economistas para guiar su análisis empírico se suele expresar en modelos matemáticos en los cuales los agentes toman decisiones óptimas basándose en sus preferencias y en un conjunto de restricciones que pueden ser de carácter tecnológico o presupuestal, o que reflejan el nivel de desarrollo de determinados mercados. Estos modelos normalmente incluyen supuestos simplificadores que permiten la concentración de las relaciones de interés en cada caso específico, los mismos que en algunos casos restringen su capacidad para explicar otros tipos de comportamientos de interés. A pesar de ello, se pueden identificar modelos generales que permiten abordar una amplia gama de comportamientos o relaciones. Estos modelos enfatizan que la salud y las inversiones en salud son resultado de decisiones del individuo o su familia, al igual que el consumo y la oferta de trabajo, y que toman en cuenta factores observables y no observables del individuo, su familia y su entorno. Uno de esos modelos es el de Becker (1992), que permite analizar diversos aspectos de las decisiones de los hogares acerca de la inversión en capital humano. Una versión simple de este modelo aplicado a la salud asume que los hogares se comportan de acuerdo con un proceso de maximización restringida de una función de utilidad que tiene a la salud como uno de los argumentos. En ese modelo se supone que una familia con  $n$  miembros está dirigida por una cabeza del hogar, que maximiza una función de utilidad ( $U$ ) que depende del consumo, la salud y el ocio de todos los miembros,<sup>18</sup>

$$U = U(C^i, h^i, l^i) \quad i = 1, 2, \dots, n \quad (1),$$

donde

$$C^i = (C_1^i, \dots, C_j^i, \dots, C_J^i) \quad i = 1, 2, \dots, n,$$

esto es,  $C^i$  es un vector de dimensión  $J$ , con elementos que corresponden a un grupo de bienes;  $h^i$  denota el estado de la salud; y  $l^i$ , el ocio del miembro  $i$ .<sup>19</sup> El

18 Esto es equivalente a suponer que los miembros de la familia tienen preferencias idénticas, que un dictador rige el hogar, o, en forma general, que se trata de un modelo familiar unitario. A pesar de los cuestionamientos de orden teórico y empírico, este modelo simple nos permite argumentar los planteamientos establecidos para esta subsección. Las implicancias de asumir un proceso de negociación para explicar las asignaciones intrafamiliares son abordadas con amplitud en la siguiente subsección.

19 Para garantizar una solución única y no trivial, se requiere que la función de utilidad cumpla una serie de requisitos. En términos técnicos, se supone que la función de utilidad es continua, estrictamente creciente, estrictamente cuasi cóncava y continuamente diferenciable de

estado de salud de cada miembro del hogar se determina mediante una función de producción general  $b$ :<sup>20</sup>

$$h_i = h_i(C^i, Y^i, l^i, Z^i, X^{-i}, Z^{-i}, F, u^i, u^{-i}) \quad i = 1, 2, \dots, n \quad (2),$$

donde  $Y^i$  denota el consumo de insumos relacionados con la salud por parte de un individuo;  $i$ ,  $Z^i$  denota las características observadas del individuo;  $F$  denota el acceso a infraestructura sanitaria y/o médica; y  $u$  denota el vector de características no observadas. Además,  $X^{-i}$  denota el consumo, la salud y el ocio de los demás miembros de la familia; y finalmente,  $Z^{-i}$  y  $u^{-i}$  denotan los vectores de características individuales observadas y no observadas de los demás miembros, respectivamente. Las variables específicas que aparecen en la producción de salud cambian si el  $i$ -ésimo miembro es un adulto o un niño. Por ejemplo, en la función de producción de salud de un niño, el consumo de leche y la educación de los padres son componentes importantes de  $C^i$  y  $Z^{-i}$  respectivamente, a pesar de que probablemente no sean importantes dentro de la función de producción de salud de un adulto. Dado que los adultos tienden a cuidarse por sí solos, será su propio nivel de educación el que cuente. En el caso de los adultos, el conjunto de características no observables incluye el estado de salud o nutricional de años anteriores, especialmente durante su infancia.

La familia también enfrenta una restricción de ingreso total, que es derivada de las restricciones de tiempo e ingresos:

$$\sum_{j=1}^J \sum_i p_j c_j^i + \sum_{k=J+1}^K \sum_i p_k Y_k^i + \sum_i w l^i = \sum_i w T^i + V \quad (3),$$

donde  $P$  representa el precio,  $V$  es el ingreso no laboral,  $W$  es el nivel de salario y  $T^u$  es el tiempo total disponible de los miembros adultos. El ingreso no laboral  $V$  incluye las ganancias netas de cualquier empresa familiar, así como otras rentas.

El hogar unitario maximiza la función de utilidad en (1) sujeto a las restricciones (2) y (3). Una forma de mostrar la solución de este modelo es mediante las formas reducidas, las que presentan la forma como los individuos deciden sobre el consumo, la salud, el uso de determinados insumos de salud, el ocio, etcétera, tomando en cuenta las características dadas:

---

segundo grado en todos sus argumentos. Además, satisface la condición de Inada, es decir, que la utilidad marginal  $U_x \rightarrow \infty$  cuando  $x \rightarrow 0$ , para  $x = C^i, h^i, l^i$ , para todo  $i$ .

20 Similarmente, se supone que  $b$  es monótona, creciente y cóncava en todos sus argumentos, además de doblemente diferenciable.

$$C^{i*} = h(P_C, P_Y, F, T, V, Z^i, u^i / Z^{-i}, u^{-i}) \quad i = 1, \dots, n \quad (4)$$

$$h^{i*} = h(P_C, P_Y, F, T, V, Z^i, u^i / Z^{-i}, u^{-i}) \quad i = 1, \dots, n \quad (5)$$

$$Y^{i*} = h(P_C, P_Y, F, T, V, Z^i, u^i / Z^{-i}, u^{-i}) \quad i = 1, \dots, n \quad (6)$$

$$l^{i*} = h(P_C, P_Y, F, T, V, Z^i, u^i / Z^{-i}, u^{-i}) \quad i = 1, \dots, n \quad (7)$$

Lo importante de esta solución es que las formas reducidas, incluida la de la salud de los individuos, dependen del tiempo total disponible,  $T$ , y los ingresos no laborales,  $V$ , pero no del ingreso total de la familia,  $S = \sum_i w(T_i - l_i) + V$ . La razón de ello es que el ingreso resulta de una decisión de los individuos acerca del nivel de trabajo/ocio, la misma que se establece a partir de las mismas variables que determinan el nivel de salud de los individuos (expresión 7).<sup>21</sup> En otras palabras, este tipo de modelo no da espacio para el análisis empírico de la relación de causalidad entre el ingreso familiar y la salud de los individuos. Ciertamente, uno puede manipular la ecuación (5) para incluir el ingreso  $S$  como determinante de la salud. Sin embargo, aun en ese caso, se tiene que tomar en cuenta que dicha variable no es propiamente exógena sino que se determina de manera simultánea con la salud de los individuos. En esas condiciones, una regresión simple con un indicador de salud como variable dependiente y el ingreso como variable independiente lleva a estimaciones sesgadas de los parámetros de interés, por lo que es necesario establecer una estrategia adecuada de identificación. Una forma de aproximarse a una estimación insesgada de la relación entre el NSE y la salud puede basarse en la identificación de variables relacionadas con el NSE de los individuos o las familias que se determinaron en un momento distinto al de la salud de los mismos. Tal es el caso, por ejemplo, de los ingresos no laborales,  $V$ , en la ecuación (5), los que en muchos estudios son asumidos como de variabilidad independiente respecto al resto de variables.

Otro aspecto importante que surge del modelo planteado es el de la importancia de variables no observables,  $u$ , que afectan la determinación tanto del ingreso como de la salud, y cuya omisión también plantea sesgos a la estimación del parámetro de interés. En este caso, el acceso a bases de datos longitudinales ofrece la oportunidad de controlar por este tipo de sesgo mediante un modelo con efectos fijos a nivel individual.

El asunto de la simultaneidad de las decisiones afecta no solo la estimación del parámetro de la relación entre el ingreso y la salud sino también varios otros.

21 Una situación similar se da cuando se quiere analizar la relación entre determinadas prácticas o hábitos de vida sobre la salud de los individuos. Tal es el caso de la relación entre el número de meses de la lactancia materna y la salud de los niños, o el consumo de tabaco o alcohol y la salud de los adultos, entre otros.

En particular, no es plausible suponer que el acceso a infraestructura de salud,  $F$ , o a determinados programas de salud, no está afectado por el nivel de salud de los individuos. Aunque no incluido expresamente en el modelo aquí presentado, cualquier modelo de comportamiento óptimo del gobierno establece que la asignación del gasto público no se realiza de manera aleatoria sino que toma en cuenta consideraciones políticas o de maximización del impacto de sus intervenciones sobre la pobreza y/o la salud de los individuos.<sup>22</sup>

Una fuente de variación exógena crecientemente utilizada por los economistas para la identificación de efectos causales es la que surge de lo que se denomina *experimento natural*; por ejemplo, de cambios o diferencias espaciales en las reglas que regulan el comportamiento de los individuos, *exógenos* en el sentido de que no se relacionan con la variable de interés, en nuestro caso, la salud de los individuos.<sup>23</sup> Es también muy conocida la utilización del nacimiento de mellizos, o la composición de género de los dos primeros nacimientos, para identificar la relación causal entre la fertilidad y las decisiones laborales de las mujeres.<sup>24</sup> La idea, en estos casos, es que cualesquiera de esos eventos no son controlados por la mujer y no están correlacionados con sus preferencias acerca del número de hijos que desea tener, aunque ciertamente restringen sus posibilidades de trabajo. Un caso más relacionado con la problemática de la salud es el que presentan Evans y Lien (2004). Dichos autores analizan la relación entre el cuidado prenatal y el peso de los niños al nacer, las semanas de gestación, el peso ganado durante el embarazo y el consumo de tabaco por parte de las madres, y utilizan un experimento natural basado en la huelga de cuatro semanas del sistema de transporte público en un condado de Pensilvania, en Estados Unidos, durante la primavera de 1992. Las diferencias en las preferencias de las mujeres en cuanto al cuidado durante sus embarazos y el riesgo obstétrico hacen que una estimación insesgada sea bastante complicada. La estrategia de identificación utilizada en este caso se basa en que la huelga afectó la posibilidad de acceder a los servicios de cuidado prenatal de las mujeres que utilizan el sistema de transporte público, de una manera no relacionada con sus preferencias por el cuidado durante el embarazo o el nivel de riesgo del mismo. Los resultados del estudio apoyan la noción de que el cuidado prenatal mejora el peso de los niños al nacer y reduce el consumo de tabaco por parte de las madres entre la población

22 Ver, por ejemplo, Rosenzweig y Wolpin (1986).

23 Evans y Lien (2004) discuten ampliamente las bondades y limitaciones de los estudios que se basan en experimentos naturales para identificar empíricamente la relación entre dos variables.

24 Ver Rosenzweig y Wolpin (1980a y 1980b), quienes aprovechan el caso de los mellizos como *experimento natural*, y Angrist y Evans (1998), quienes aprovechan el evento de dos primeros niños del mismo género.

afroamericana involucrada, especialmente en los casos en que la huelga afectó a las mujeres durante los primeros meses de embarazo.

Hay varios casos más de estudios que en el ámbito internacional han utilizado este tipo de estrategias de identificación para establecer la importancia de determinantes de diversas variables económicas, o del impacto sobre ellas de determinadas intervenciones de política, pero las mismas han sido sustancialmente menos utilizadas para variables de estado de salud o de acceso a servicios de salud.<sup>25</sup> En el Perú, la carencia de este tipo de estudios es aún más dramática. La adopción de estas estrategias más rigurosas de identificación de los determinantes de la salud es un aspecto muy importante de la agenda de investigación sobre la salud en el Perú, no solo porque ayuda a determinar las intervenciones que funcionan mejor en beneficio de la salud de la población sino también porque pueden ayudar a mejorar la capacidad de negociación del sector salud para conseguir más recursos. En lo que sigue de esta sección tratamos otro punto que consideramos crucial en la agenda de investigación correspondiente: el de la necesidad de considerar las interacciones al interior de las familias, y de las redes familiares y sociales que las trascienden.

## **2.2. Familia y redes sociales como determinantes de las desigualdades en salud**

Esta sección incorpora en la discusión a la familia y las redes sociales como determinantes de la transmisión intergeneracional de las desigualdades en salud. Se discute en primer lugar la importancia del proceso de toma de decisiones al interior de la familia, y la consistencia teórica y empírica del modelo de análisis basado en el dictador benevolente o altruista discutido en la sección anterior. Luego se discute la importancia de la familia y de las redes sociales en la transmisión de patrones intergeneracionales de uso de servicios de salud. Finalmente, se discute el tema del aseguramiento de la salud y la importancia de la familia y de las redes sociales para enfrentar las barreras económicas al uso de servicios de salud.

### *a) Consistencia teórica y empírica del modelo unitario: la familia y las redes sociales*

El modelo unitario de la familia propuesto por Becker, que presentamos en la sección anterior, ha sido y sigue siendo cuestionado tanto en el ámbito teórico

---

25 Ver, por ejemplo, Petticrew y otros (2005).

como en el empírico. La noción del dictador benevolente o altruista enfrenta problemas de consistencia teórica debido a la dificultad de agregar preferencias, tal como se demuestra en Samuelson (1956). El modelo unitario supone que las decisiones familiares (decisiones que toman sus miembros constituyentes) pueden ser analizadas como aquellas que toma el jefe del hogar o el dictador altruista, quien considera las preferencias de los demás miembros del hogar al tomar dichas decisiones. En este contexto, la interacción entre el jefe del hogar y los demás miembros (el cónyuge o los hijos) es reducida de tal modo que sea manejable analíticamente, y es resumida por el “teorema del joven displicente” (*Rotten Kid Theorem*), en esencia un teorema sobre agregación de recursos o ingresos (*income pooling*).<sup>26</sup> La evidencia empírica acumulada durante la última década sugiere que no hay agregación de ingresos y que la asignación de recursos al interior del hogar (*intra-household resource allocation*) depende de quien controla los recursos.

En el ámbito teórico, han aparecido modelos alternativos al modelo unitario. Estos modelos cuestionan la manera como el modelo unitario asume el proceso de toma de decisiones al interior de la familia y el problema de la agregación de preferencias cuando hay decisiones colectivas. La mayor parte de estas alternativas se basan en la Teoría de Juegos y se pueden clasificar en modelos de negociación cooperativa y no cooperativa. Los primeros modelos de negociación cooperativa se deben a Manser y Brown (1980) y a McElroy y Horney (1981). Entre los primeros modelos no cooperativos están Ulph (1988) y Lundberg y Pollak (1993).

En estos modelos, cada miembro del hogar —por simplicidad se suele suponer que son el esposo y la esposa— tiene una función de utilidad que depende de su propio nivel de consumo, y se presume que negocian la asignación de recursos. Si no hay acuerdo, cada miembro recibe el valor de consumo de una opción alternativa. Este nivel de consumo alternativo se denomina el “punto de amenaza” (*threat point*), que es el nivel de consumo si la pareja se separa o divorcia en los modelos cooperativos, o un nivel de consumo no cooperativo al interior del hogar en los modelos no cooperativos (como en el modelo de ámbitos separados de Lundberg y Pollak 1993).

En los modelos de negociación, los resultados de la elección pueden ser o no eficientes en el sentido de Pareto;<sup>27</sup> pero en ningún caso implican

---

26 Véase Bergstrom (1997) para una revisión de diferentes modelos teóricos que explican la manera en que los economistas han racionalizado la toma de decisiones al interior del hogar. Adicionalmente al tema de agregación de preferencias, el modelo unitario también puede ser cuestionado en el plano teórico, pues varias de sus predicciones se desprenden directamente de los supuestos que rigen las funciones de producción de mercancías al interior del hogar.

27 El concepto de eficiencia en el sentido de Pareto se define como situaciones en las que no es posible mejorar el bienestar de algún individuo sin empeorar el de algún otro.

agregación de recursos como en el modelo unitario. La asignación de recursos es el resultado de la negociación, y por lo tanto dependerá del punto de amenaza. A diferencia del modelo unitario, todos aquellos factores que afectan el punto de amenaza afectan también la asignación de recursos al interior del hogar. Tales factores pueden ser, por ejemplo, regulaciones sobre división de bienes en caso de divorcio (McElroy 1990), o normas que regulan quién controla determinados recursos de la familia (Lundberg y Pollak 1993).

Una alternativa teórica más cercana a la propuesta original de Becker, y que ha cobrado ímpetu en años recientes, es el modelo de elección colectiva propuesto por Chiappori (1988, 1992) y Browning y Chiappori (1998). Este tipo de modelo enfatiza la excesiva importancia que se le ha dado a los conceptos de equilibrio en los modelos de negociación, y propone suponer que el resultado de la elección es eficiente (incluyendo así los modelos cooperativos y algunos no cooperativos). En el modelo de elección colectiva, el resultado de las elecciones familiares se puede interpretar como un proceso de dos etapas. En la primera etapa, los miembros de la familia acuerdan una regla de reparto (*sharing rule*) de los recursos no laborales de la familia. En la segunda, cada miembro de la familia maximiza su propia utilidad tomando como dada la regla de reparto en su propia restricción de presupuesto. Como consecuencia, la canasta óptima depende de los precios y recursos no laborales agregados, representados por la regla de reparto, pero también por los recursos que cada miembro controla, ya que el control de estos recursos afecta la forma particular que toma la regla de reparto elegida. Por lo tanto, los modelos colectivos tampoco implican agregación de recursos.

En el ámbito empírico han surgido también numerosos cuestionamientos al modelo unitario. En particular, el cuestionamiento más serio al modelo unitario se inició con los estudios de Thomas (1990) y Schultz (1990), aparecidos en un número especial sobre la familia en el *Journal of Human Resources*.<sup>28</sup> Dado que el modelo unitario implica la agregación de recursos, una prueba sólida y aparentemente sencilla sobre la validez del modelo radica en verificar si se cumple o no dicha agregación. Específicamente, en el modelo unitario o altruista no importa quién controla los recursos con los que cuenta la familia; lo que importa es el total de los recursos disponibles, pues el dictador altruista redistribuirá estos recursos al elegir la canasta de consumo óptima. Por otro lado, si hay interacción y negociación entre los miembros de la familia, los recursos que cada miembro tenga bajo su control afectarán de manera diferente la composición de la canasta óptima en función del poder de negociación de cada

28 Véase también McElroy (1990) y Thomas (1994).

uno de ellos. Luego, una prueba sencilla es verificar si las distintas fuentes de ingreso o recursos tienen efectos diferenciados en la composición observada en los elementos de la canasta familiar.

Sin embargo, para obtener una prueba válida se requiere que las fuentes de recursos sean exógenas a las decisiones de elección de la canasta óptima, y que se encuentren bajo el control de distintos miembros del hogar. En este sentido, el ingreso por trabajo, a pesar de ser percibido independientemente por cada cónyuge, no cumple con esta función, pues las decisiones ocio-trabajo forman parte de la elección del hogar al producir las mercancías que brindan y forman parte de la canasta óptima. Por esta razón, Thomas y Schultz utilizan en sus pruebas de agregación de recursos el ingreso no laboral bajo el control del esposo (padre) y de la esposa (madre).

La evidencia de ambos estudios rechaza la agregación de recursos, y por lo tanto el modelo unitario es rechazado empíricamente. El estudio de Thomas, quien presenta evidencia para Brasil, encuentra que el ingreso no laboral bajo el control de la madre tiene un impacto mucho mayor sobre indicadores de salud de los miembros de la familia (consumo de calorías y consumo de proteínas) y de los niños en particular (supervivencia infantil, relación talla-edad y relación peso-talla) que aquel bajo el control del padre. En comparación con los hombres, las mujeres asignan más recursos bajo su control para mejorar la situación nutricional de sus hijos. Por su parte, el estudio de Schultz, con datos de Tailandia, encuentra que el ingreso no laboral del hombre y el de la mujer afectan de manera diferenciada las decisiones del trabajo asalariado: el ingreso no laboral bajo el control de la mujer tiene un efecto negativo y significativamente mayor que aquel bajo el control de su esposo sobre la decisión de participación laboral femenina; por el contrario, el efecto negativo del ingreso no laboral sobre la decisión de trabajo masculina es mayor para aquel controlado por el esposo que para el controlado por la esposa.

Sin embargo, es posible cuestionar y relativizar los resultados de estos estudios argumentando que existe heterogeneidad no observada entre las mujeres (las esposas), ya que es posible que aquellas con mayor habilidad sean capaces de controlar una proporción mayor de los recursos no laborales totales del hogar que aquellas menos hábiles. Al respecto, Lundberg, Pollak y Wales (1997) ofrecen evidencia bastante convincente en contra de la agregación de recursos que supera el problema de heterogeneidad. La prueba que proponen aprovecha un experimento natural para resolver el problema de heterogeneidad. En 1978 el Reino Unido modificó su programa de beneficios para niños (*UK Child Benefit*), que pasó de ser una transferencia mediante la devolución de impuestos, dirigida al generador principal de ingresos —generalmente el padre de la familia— a entregar el beneficio en forma de dinero en efectivo directamente a las madres. Dado que luego de la reforma el beneficio

se entrega a *todas* las madres, *independientemente* de su habilidad o poder de negociación al interior de la familia, este cambio en el programa de beneficios ofrece la oportunidad de verificar la hipótesis de agregación de recursos libre del problema de heterogeneidad no observada que puede comprometer la validez de otras pruebas empíricas como las de Thomas y Schultz. En particular, Lundberg, Pollak y Wales encuentran que los gastos en vestido para mujeres y para niños se incrementan de manera sustancial y estadísticamente significativa con respecto a los gastos en vestido para hombres cuando comparan los periodos antes y después de la reforma del programa. La evidencia de este estudio rechaza la hipótesis de agregación de recursos, pues la asignación de recursos al interior del hogar se modificó como resultado de incrementar el nivel de ingresos no laborales bajo el control de la madre, en concordancia con lo que predicen los modelos de negociación o de elección colectiva.

Por otro lado, las críticas al modelo unitario tienen importantes implicancias de política. En particular, bajo el enfoque del modelo unitario, intervenciones de política, como la política tributaria o políticas de transferencias para combatir la pobreza, son neutrales, en el sentido de que no tienen un efecto sobre la distribución de recursos al interior del hogar. Por el contrario, los modelos de negociación y colectivos predicen que estas intervenciones pueden afectar dicha asignación de recursos en función de qué miembro del hogar (cuál de los cónyuges) es gravado o recibe una transferencia.

Así, intervenciones de política dirigidas específicamente a la madre pueden tener mejores resultados en tanto afectan el “empoderamiento” (*empowerment*) de las mujeres mejorando su poder de negociación al interior del hogar. Esta racionalidad se aplica, por ejemplo, al programa de transferencias condicionadas de México (PROGRESA), que tiene como objetivo mejorar las condiciones de vida de la población rural rompiendo la transmisión intergeneracional de la pobreza al fomentar en los hogares la inversión en educación y salud de los niños. En PROGRESA, la transferencia monetaria a los hogares se realiza a través de la madre, con la hipótesis de que la asignación de este dinero se asigna más hacia el bienestar de los niños que si fuera entregada al padre.<sup>29</sup>

Volviendo al tema de la salud materno-infantil y de la salud sexual y reproductiva en países como el Perú, donde prevalece una cultura machista muy fuerte y arraigada, estos enfoques son también particularmente relevantes y sirven de base para racionalizar intervenciones de política como el proyecto Reprosalud, que considera como uno de sus componentes principales el empoderamiento de las mujeres, y las apoya para que generen fuentes de

---

29 El estudio de Field (2003) sobre COFOPRI mencionado anteriormente también explora el tema del empoderamiento.

ingresos propios mediante la constitución de bancos comunales o servicios de desarrollo empresarial (Coe 2001). Una predicción de los modelos descritos es que al aumentar los recursos bajo el control de las mujeres y los factores que inciden en su poder de negociación, mayores recursos serán destinados al cuidado de la salud sexual y reproductiva.

*b) Familia, redes sociales y barreras no económicas*

Las decisiones familiares responden a incentivos monetarios —como los precios e ingresos—, a incentivos no monetarios —las denominadas “barreras no económicas”— y a los distintos arreglos institucionales —como los roles de género que afectan el poder de negociación del hombre y de la mujer de manera diferenciada—. De particular importancia resultan, por ejemplo, la identidad cultural y étnica, así como las costumbres y la cosmovisión respecto al cuidado de la salud y la fecundidad de las mujeres, en especial en zonas rurales.

En el modelo unitario y en los modelos de negociación cooperativa con amenaza de divorcio, por ejemplo, la dimensión de género no tiene importancia. Esto, porque en el primero es solo un agente quien toma las decisiones en el hogar, mientras que en el segundo caso, si bien se considera la interacción ente “esposo” y “esposa” al interior del hogar, estos roles son “intercambiables” pues el equilibrio es simétrico con respecto a los agentes. En los modelos no cooperativos, como el de ámbitos separados (Lundberg y Pollak 1993), o en los modelos de elección colectiva (Browning y Chiappori 1998, Chiappori 1992), en cambio, la dimensión de género puede tener implicancias directas sobre el resultado de la negociación, pues estos modelos permiten que el poder de negociación sea afectado de manera diferenciada por distintos factores, tales como determinados preceptos sociales que dictan normas de comportamiento apropiado para hombres y mujeres, los arreglos institucionales o las condiciones en el “mercado” de matrimonio.

Recientemente, Akerlof y Kranton (2000) han propuesto una innovación teórica que permite incorporar la identidad (de género, cultural, étnica, etcétera) directa y explícitamente en el análisis económico. La identidad se refleja en marcadores que cada individuo posee y para los cuales existen preceptos sociales sobre sus características y comportamientos. Así por ejemplo, se puede interpretar que para ciertos grupos sociales existe la noción de que un hombre es masculino y debe procurar los recursos para el sostenimiento del hogar, mientras que una mujer es femenina y debe cuidar de los niños. La propuesta de Akerlof y Kranton permite incorporar estos “preceptos” en el análisis de toma de decisiones del agente maximizador de utilidad. La verificación del cumplimiento de los preceptos genera ganancias de identidad en

términos de utilidad, mientras que lo contrario genera pérdidas de identidad en términos de utilidad, las cuales inducen a acciones para compensar estas pérdidas.

En el caso del análisis económico de las decisiones sobre la salud, este modelo permite entender algunas determinaciones aparentemente contradictorias o irracionales. Por ejemplo, en el caso del uso de servicios de salud, es frecuente encontrar que muchas mujeres en edad fértil no se someten a la prueba del *Papanicolau*, o que aquellas que estando embarazadas no asisten a las consultas prenatales aun cuando tienen los recursos económicos para hacerlo y cuentan con servicios de salud a su disposición. Evidencia proporcionada por antropólogos en trabajos de campo sugieren que en la mayoría de tales casos las mujeres no utilizan esos servicios de salud porque su cónyuge no se los permite, pues quien las atendería en el centro de salud es un doctor (hombre) y no una doctora (mujer). El modelo de identidad propuesto por Akerlof y Kranton permite analizar teóricamente este comportamiento, que a las luces del análisis tradicional es contradictorio. En este caso, podemos interpretar las acciones de los hombres cuyas parejas no asisten a los servicios de salud como el resultado de una pérdida de identidad.

Las familias interactúan en un medio o entorno social, que puede condicionar o influir en la toma de decisiones de los miembros del hogar. La discusión sobre los modelos colectivos y de negociación abre una puerta a la influencia que puede tener el entorno social en el que se encuentra la familia. Pero el entorno, las redes sociales y la sociedad en su conjunto generan sus propias externalidades y mecanismos de diseminación que influyen en las decisiones familiares en general, y en las relacionadas con la salud en particular. Así, las teorías de redes sociales y de capital social exploran la manera como el entorno influye y se retroalimenta de las decisiones familiares. Por ejemplo, Montgomery y otros (2001) argumentan que el comportamiento individual relacionado con los métodos de anticoncepción es influenciado por el entorno en el que los individuos (las mujeres) toman estas decisiones. Así, las redes sociales generan *efectos de difusión* (“efectos del conocimiento, actitudes y comportamientos de otras personas sobre la eventualidad de que los individuos hagan ciertas elecciones”) mediante dos procesos diferentes: el aprendizaje social, que es la adquisición de conocimiento mediante el contacto con otras personas; y la influencia social, expresada mediante las estructuras de autoridad, las normas y los preceptos sociales, etcétera, que condicionan la elección individual. Esta lógica se halla presente en el programa Reprosalud, donde el trabajo con las organizaciones locales de base es importante para formar conciencia sobre el uso de los métodos de anticoncepción no solo en las mujeres sino también entre sus parejas y en la comunidad en general.

*c) Familia, redes sociales y barreras económicas*

Las redes familiares y sociales también son importantes en el análisis de la salud, pues están relacionadas no solo con la manera como las familias deciden el uso de servicios de cuidado de salud sino también porque influyen en cómo se financia y asegura el patrón de consumo ante eventos de enfermedad. En particular, desde el punto de vista de política pública, una discusión de mucha relevancia para países en desarrollo es cómo generar y sostener sistemas de provisión de servicios de salud y de aseguramiento de la población, en especial del segmento más pobre, ya que el costo de los servicios de salud (barrera económica) limita el acceso a estos servicios y la calidad del servicio al que se accede.

Muchos países en vías de desarrollo, tanto en América Latina como en Asia, han implementado sistemas públicos de provisión de servicios de salud con redes de servicios según niveles de atención, desde el primer nivel de atención —como las postas médicas— hasta el tercer nivel —como los hospitales—. Estas redes de servicios de salud tienen la característica de ser sistemas universales, ya que cualquier persona puede utilizar sus servicios y las tarifas de uso son relativamente bajas (comparadas con las del sistema privado), con la finalidad de reducir y eliminar las barreras económicas de uso de estos servicios, en especial el acceso de la población más pobre. Sin embargo, estos sistemas enfrentan serios problemas para lograr que los más pobres accedan incluso a los servicios básicos de salud. Gertler (1998) identifica cuatro limitaciones de estos sistemas de provisión de servicios de cuidados de salud: primero, que estos sistemas ofrecen servicios de baja calidad, dado que son difíciles de financiar; segundo, que suelen concentrarse en áreas urbanas, lo que limita el acceso de la población de áreas rurales, donde se encuentran niveles muy elevados de pobreza; tercero, que los fondos públicos suelen subsidiar más a quienes menos lo necesitan, ya que más fondos se destinan a mantener los servicios del tercer nivel (hospitales) que son los de mayor complejidad y a los que los pobres no acceden por la barrera financiera; y finalmente, dado que existen fallas de mercado en el acceso al aseguramiento, que las poblaciones más pobres siguen enfrentando serios riesgos financieros asociados con la incertidumbre de eventos de enfermedad.

Una alternativa al sistema de provisión público con tarifas de uso es el sistema de seguridad social de la salud con provisión privada de los servicios de cuidado de salud. En la lógica de un sistema de seguridad social se busca eliminar la falta de acceso por barreras económicas, atenuando adicionalmente las fallas del mercado de aseguramiento. En el Perú, el Sistema Integral de Salud tiene esta lógica, aunque la provisión de servicios corre por parte del sistema público. Sin embargo, una pregunta con implicancia directa para el diseño de políticas de aseguramiento social de la salud es si las familias pueden autoasegurar sus flujos de consumo ante cambios inesperados de salud.

Gertler y Gruber (2002) tratan de responder esta pregunta utilizando como ejemplo el caso de Indonesia, y concluyen que las familias son capaces de autoasegurar sus niveles de consumo frente a eventos de enfermedad menores, pero no contra eventos de enfermedad mayores o graves, es decir contra los denominados “eventos catastróficos”. En particular, Gertler y Gruber encuentran que la salud del jefe del hogar está negativamente correlacionada con la capacidad de generación de ingresos en el hogar, dado que el jefe de hogar constituye la principal fuente de ingresos para este.<sup>30</sup> Muestran que una fracción importante del ingreso familiar disponible libre de gastos de salud (consultas, pruebas, medicinas, etcétera) está correlacionada de manera positiva con los cambios en los niveles de consumo per cápita del hogar. Esto implica que los hogares no son capaces de autoasegurar por completo las fluctuaciones en el consumo como consecuencia de las fluctuaciones en los ingresos ocasionadas por *shocks* de salud. Las estimaciones que presentan sugieren que en Indonesia las familias solo pueden asegurar un 75% de su flujo de consumo ante eventos inesperados de enfermedad. Adicionalmente, encuentran que ante eventos de enfermedad catastróficos, solo un 35% del flujo normal de consumo puede ser asegurado con recursos propios del hogar.

Esta evidencia sugiere que los sistemas de aseguramiento universales, que consideran todos los eventos de enfermedad —graves o no— y que requieren topes en el monto cubierto por el seguro, no serían la alternativa más eficiente en los países en desarrollo. Gertler y Gruber argumentan que un sistema de aseguramiento universal de salud contrarrestaría estrategias de autoaseguramiento privadas (como redes familiares extensas o comunales) y no sería capaz, dados los límites en la cobertura, de asegurar los eventos de enfermedad con mayor impacto en los flujos de consumo familiar como los eventos catastróficos, cuyo costo es muy elevado. Por el contrario, sistemas de aseguramiento que impliquen un deducible para todos los eventos de enfermedades (sean menores o graves), pero con cobertura completa para eventos graves, serían más adecuados. Dada la importancia de este tema para el diseño de sistemas de aseguramiento de la salud en países en desarrollo como el Perú, se requiere más investigación al respecto.

Por otro lado, la problemática que imponen las barreras no económicas al acceso y uso de servicios y prácticas de cuidado de la salud es un tema que no se debe descuidar cuando se discute la reforma de los sistemas de provisión de servicios de salud o de sistemas de seguridad social de la salud. Eliminar o reducir las barreras económicas es un objetivo importante que se debe perseguir, pero

---

30 El indicador de salud que utilizan Gertler y Gruber es un índice de actividades de la vida diaria.

es necesario que las estrategias orientadas a resolver los problemas de acceso consideren y ataquen también los problemas relacionados con las barreras no económicas.

### **3. ALGUNOS ELEMENTOS CLAVES PARA UNA AGENDA DE INVESTIGACIÓN**

La revisión del progreso de los principales indicadores de salud materno-infantil muestra una evolución positiva aunque insuficiente, fundamentalmente debido a la persistencia de las desigualdades en perjuicio de los grupos menos favorecidos —los más pobres— de zonas rurales y de los grupos étnicos nativos. Asimismo, el análisis del impacto de las principales intervenciones analizadas muestra un sesgo en contra de estos mismos grupos, especialmente de aquellas que corresponden al sector salud. En este marco, resulta urgente lograr un sistema de protección de la salud del binomio madre-niño más sensible a las diferentes necesidades de la población, en particular de los grupos étnicos y de género más vulnerables. Lo que resulta particularmente importante de entender es que este sistema no se debe restringir al sector salud tradicional; es crucial tomar en cuenta que las intervenciones que se requieren, y probablemente las de mayor eficacia relativa, trascienden a este sector. Sin embargo, tal planteamiento no supone el olvido del sistema de salud, el mismo que también requiere una urgente transformación para contribuir adecuadamente al objetivo de la reducción de las desigualdades en salud materno-infantil. En esta sección, más que proponer un listado de estudios específicos, lo que hacemos es plantear un par de cambios fundamentales que permitan mejorar nuestra capacidad de entender los mecanismos mediante los cuales se establecen los determinantes sociales de la salud, y cómo avanzar en la generación, implementación y evaluación de innovaciones que permitan reducir las desigualdades en la salud materno-infantil en el Perú.

#### **3.1. Mejorando las fuentes de información**

Tanto la investigación como el diseño de programas y políticas requieren evidencia sólida que las fundamente; en este sentido, es fundamental la calidad de la información proveniente tanto de encuestas de hogares y estudios específicos como de los registros administrativos. Mencionamos a continuación algunas sugerencias respecto a cómo mejorar la información ya existente, y al mismo tiempo indicamos limitaciones y carencias cuya superación seguramente contribuirá a realizar más investigaciones necesarias y al diseño de políticas e intervenciones de salud.

*a) Las encuestas de hogares*

Como se ha mencionado en las secciones anteriores, el estudio de la salud y del uso de servicios de salud debe considerar no solo al individuo sino también su entorno familiar y social. En este sentido, las encuestas de hogares brindan información muy valiosa en tanto permiten el análisis de microdatos para individuos y hogares. Sin embargo, no todas las encuestas de hogares cuentan con módulos o secciones sobre la salud y/o el uso de servicios de salud, o no cuentan con información adicional a la de salud para investigar las decisiones acerca de cómo se invierte en el cuidado de la salud y la prevención de enfermedades.

En el Perú hay tres tipos de encuestas de hogares que ofrecen la posibilidad de analizar el tema de la salud y considerar al mismo tiempo al individuo y su hogar. Existen, por un lado, encuestas de hogares orientadas a la medición de niveles de vida de la población, como la Encuesta Nacional de Niveles de Vida (ENNIV) y la Encuesta Nacional de Hogares (ENAHO).<sup>31</sup> Ambas encuestas tienen como marco de referencia el universo de hogares y la población total del país. Aunque su objetivo principal no se concentra en el análisis de la salud, incorporan módulos sobre eventos de morbilidad, uso de servicios de salud y gastos en salud ocasionados por episodios de enfermedad. Algunas rondas de estas encuestas también incluyen información antropométrica (peso y talla) de los niños de 5 o menos años, y en algunos casos de otros miembros del hogar.<sup>32</sup> Estas encuestas incluyen información sobre patrones de gastos e ingresos familiares, así como otros indicadores socioeconómicos del hogar, lo cual permite por ejemplo analizar la relación entre el uso de servicios de salud y el nivel de ingreso o gasto del hogar.

La Encuesta Demográfica y de Salud Familiar (ENDES), por otro lado, es una encuesta especializada en temas de fecundidad y salud materna e infantil. Se aplica a mujeres de 15 a 49 años, las que constituyen su marco de referencia. Incluye además medidas antropométricas de niños menores de 5 años, así como historia de nacimientos, uso de métodos de anticoncepción modernos, acceso a controles de embarazo, asistencia especializada durante el parto, uso de servicios de salud, etcétera. Sin embargo, la encuesta no recoge información sobre niveles de ingreso ni de gastos, aunque sí cuenta con un módulo

---

31 La primera ENNIV la aplicó el INEI en 1985-1986; a partir de 1990 y hasta el año 2000, cuando se dejó de aplicar, lo hizo el Instituto Cuánto cada tres años. La ENAHO es aplicada desde 1995 por el INEI: entre 1995 y el 2002 lo hizo trimestralmente, considerando en cada oportunidad un solo tema principal (empleo e ingresos, condiciones laborales, educación, salud, gastos o niveles de pobreza). A partir del 2003 la ENAHO se aplica de manera continua, con un cuestionario base que se repite cada mes.

32 Por ejemplo, la ENNIV 2000 recogió información antropométrica no solo de los niños sino también de los adultos miembros del hogar.

sobre activos del hogar que permite estimar el nivel socioeconómico del hogar (Valdivia 2002).

A partir del 2004, el Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI) aplica la ENDES de manera continua entre enero y octubre de cada año. INEI (2005) presenta algunos resultados preliminares de la ronda del 2004 y expone con cierto detalle las características de la muestra y su representatividad. Este documento explica que la muestra encuestada en dicha ronda es un panel de una submuestra representativa de los conglomerados de la ENDES 2000, indicando que algunas variables —como las de preferencias de fecundidad, morbilidad infantil y uso de servicios básicos de salud— alcanzan representatividad nacional y por área de residencia al cabo de un año. Al cabo de cinco años se completará la muestra de conglomerados de la ENDES 2000 y se alcanzará representatividad departamental. En el caso de la fecundidad y la mortalidad infantil se entiende que los periodos son mayores, por lo que se plantea que las estimaciones se hagan por promedios móviles. Por otro lado, las medidas antropométricas se han de recoger dejando un año.<sup>33</sup>

Como se ha mencionado, durante los últimos años estas encuestas (en especial la ENDES) han permitido el estudio de diversos ámbitos relacionados con la salud. Sin embargo, a pesar de las ventajas de recoger información de microdatos, las tres encuestas presentan algunas deficiencias que limitan la capacidad de análisis pues no incluyen toda la información necesaria, no cuentan con el nivel de detalle de información que se desearía o no contemplan temas relevantes. En primer lugar, las ENNIV y las ENAHO, que miden con relativa precisión los ingresos y gastos del hogar, no cuentan con indicadores detallados de salud más allá de los reportes de eventos de morbilidad y antropometría para los niños; mientras que la ENDES recoge información sobre salud materno-infantil con detalle, pero no cuenta con información sobre ingresos o gastos del hogar.

Una limitación adicional para el análisis del acceso y uso de servicios de salud es que no se cuenta con información actualizada sobre la oferta de servicios de salud a los que los hogares entrevistados en las encuestas mencionadas pueden acceder. Si bien existe un Censo de Infraestructura Distrital que contiene información sobre los centros de salud disponibles en todo el país, aún es precario el uso de información georreferenciada que permita vincular los datos de las encuestas de hogares con los datos de este tipo de censos de una manera sencilla y sistemática. Por otro lado, la información sobre los centros de salud no siempre se encuentra actualizada. A largo plazo, se debería lograr que los censos y las encuestas de hogares recojan información georreferencial en un

---

33 No conocemos ningún estudio independiente que esté analizando los resultados obtenidos el 2004 en relación con las tendencias que se venían registrando hasta el 2000.

sistema coordinado que permita vincular las distintas fuentes de información de manera sencilla para enriquecer el análisis. En el corto plazo, frente a esta realidad, una posibilidad es empezar a recolectar información adicional acerca de los servicios con los que cuentan las comunidades en los módulos de información comunal de las encuestas de hogares o de salud. En el caso particular de los servicios de salud, por ejemplo, se puede incorporar información sobre si hay o no un centro de salud en la localidad y algunas de sus características (cuenta con un doctor[a] y/o enfermeros[as], camas, tipo de servicio que brinda, etcétera), o identificar el centro de salud más cercano y sus características si en la localidad no existe uno.

En segundo lugar, el nivel de detalle de la información no siempre es el más adecuado desde el punto de vista de investigaciones que buscan analizar la asignación de recursos al interior del hogar. Por ejemplo, en las ENNIV y las ENAHO se investiga por las fuentes individuales de ingreso laboral pero no por las fuentes de ingresos no laborales, lo cual limita —o imposibilita, en algunos casos— el análisis de la asignación de recursos. Si bien en estas encuestas se indaga sobre otras fuentes de ingresos adicionales a los laborales, tales como las transferencias monetarias y en especie que recibe el hogar, las pensiones, herencias, ingresos por intereses o ganancias de capital, no se indaga sobre qué miembro del hogar recibe o tiene el control de cada una de estas fuentes de ingreso no laboral. Al mismo tiempo, el reporte de gastos y consumo del hogar se realiza a nivel agregado, sin indagar por quién, en el hogar, realiza gastos específicos; por ejemplo, no se indaga por cuánto se gasta en alimentos o vestido y calzado específicos para los niños o según el sexo de los hijos. Este tipo de desagregación de la información permitiría un análisis más completo y rico sobre cómo es que los hogares deciden acerca de las inversiones que realizan en sus miembros y cómo el control de recursos al interior del hogar afecta estas inversiones.

En tercer lugar, los indicadores de salud que se recogen en las encuestas son importantes pero no suficientes. Una seria deficiencia de las encuestas con las que se cuenta en la actualidad es la falta de información sobre indicadores de salud para cada uno de los miembros del hogar, más allá de los eventos de enfermedad que se reportan. Adicionalmente a los eventos de morbilidad y a los indicadores antropométricos que ya se recogen en las encuestas en el Perú, existen varios otros indicadores de salud relevantes que enriquecerían investigaciones futuras; entre ellos podemos mencionar indicadores de actividades de la vida diaria (AVD), o actividades instrumentales de la vida diaria (AIVD), mediciones de hemoglobina, presión arterial, colesterol y glucosa, así como también indicadores de salud psicosocial y mental, entre otros.

En el caso particular de los niños, es importante tener en cuenta que durante la primera infancia se desarrollan no solo el aspecto físico sino también los aspectos motores, cognitivo, emocional y social. Por lo tanto, aunque los

indicadores antropométricos y de eventos de morbilidad son importantes, también lo es considerar otros indicadores asociados al desarrollo temprano de los niños y del entorno familiar en el que se produce este proceso de desarrollo. Existen instrumentos específicamente diseñados para cuantificar aspectos del desarrollo infantil temprano; por ejemplo, en el caso del desarrollo cognitivo se han generado instrumentos cuantitativos como las matrices progresivas de Raven, o las pruebas de vocabulario por imágenes y de logro individual de Peabody (PPVT y PIAT respectivamente, por sus siglas en inglés). En cuanto al entorno y la estimulación en el hogar, existe, por ejemplo, el *Home Observation for Measurement of Environment Inventory* (HOME; Caldwell y Bradley 1984) diseñado para medir la cantidad y calidad de la estimulación y el apoyo disponible para el niño en el hogar.

Por otro lado, una limitación seria de las encuestas existentes es la escasez de marcadores alternativos de adscripción étnica, lo que impide incorporar adecuadamente al análisis la dimensión de la etnicidad. Anteriormente se señaló la importancia de las redes familiares y sociales como determinantes de las desigualdades de salud; sin embargo, los datos de las encuestas limitan el análisis cuantitativo de la etnicidad como determinante de tales desigualdades en el Perú. Lo común es aproximar el componente étnico utilizando como indicador la lengua materna, identificando a quienes tienen ascendencia indígena como aquellos cuya lengua materna es el quechua, el aimara o alguna otra lengua nativa. Sin embargo, dado el rápido proceso de urbanización que se experimenta en el país, así como la asimilación cultural que implica este proceso, la pertinencia de la lengua materna como marcador étnico se hace cada vez menos relevante. Al respecto, en las rondas más recientes de la ENAHO se han empezado a incorporar preguntas asociadas con la identificación étnica de la población, y se vienen realizando esfuerzos similares para incorporar preguntas de este tipo en la ENDES.

Otras limitaciones de las encuestas disponibles son la falta de información sobre la historia marital del jefe de hogar y su cónyuge, de indicadores de niveles de vida y salud para los adultos, de indicadores de habilidad cognitiva y de información sobre uso del tiempo.

El recojo de información en las encuestas de hogares ha mejorado durante los últimos años, en la medida en que han aumentado los requerimientos de información por parte de la comunidad académica y del propio sector público. En este sentido, por ejemplo, talleres de discusión entre el INEI e investigadores de diferentes áreas de especialización han servido para mejorar módulos y/o incorporar nuevas preguntas a la ENAHO o la ENDES. Esta es una práctica positiva que se debe mantener y fortalecer.

Sin embargo, al margen de las mejoras que se puedan incorporar a las encuestas existentes, se debe considerar también la posibilidad de producir nue-

vos instrumentos que permitan mejorar nuestra capacidad de analizar diversos temas y en particular la salud. Al respecto, si bien las ENNIV y las ENAHO han incluido en diferentes momentos muestras de hogares tipo panel, no contamos con un instrumento diseñado como un estudio longitudinal (o de panel) propiamente dicho. Por ejemplo, las encuestas de vida familiar (*Family Life Survey*) que se han implementado ya en varios países, tales como Indonesia, Malasia y México, son un ejemplo de estudios longitudinales diseñados para realizar investigaciones que tienen como referencia el marco teórico de la familia/hogar que hemos discutido previamente. En particular, las encuestas de este tipo ponen énfasis en recoger información acerca de los individuos y del contexto familiar en el que estos toman sus decisiones. Este tipo de estudios, que siguen a hogares e individuos a lo largo del tiempo, son muy útiles para investigar, por ejemplo, los cambios en el estado de salud de los individuos y en los patrones de uso de servicios de salud. Al mismo tiempo, los estudios longitudinales permiten analizar la heterogeneidad individual y los *shocks* que afectan a diferentes grupos poblacionales en distintos momentos, lo cual aumenta la posibilidad de identificar efectos causales.

#### *b) Los registros administrativos*

Los registros administrativos constituyen también una fuente de información valiosa no solo para la adecuada planificación de políticas e intervenciones y para el monitoreo de la salud; son también una fuente de información para investigaciones que a su vez pueden retroalimentar el diseño de políticas. En el sector salud se cuenta con información sobre registros de nacimientos, sobre los diversos servicios de salud (tales como el número de atenciones, hospitalizaciones, emergencias e inmunizaciones), sobre las causas de morbilidad (para consulta externa, hospitalizaciones, y emergencias), con registros de defunciones y causas de mortalidad, entre otros. Adicionalmente, programas y/o intervenciones específicas también cuentan con sistemas de información; dos ejemplos son el Sistema Integral de Salud, que registra información para sus afiliaciones y atenciones, y los establecimientos de salud CLAS, que recogen información en sus fichas censales con las que se realizan diagnósticos para elaborar sus planes de salud.

El registro de esta información ofrece la oportunidad de contar con microdatos en los que la unidad de registro es la persona-evento; por ejemplo, para el caso de una atención de parto la unidad es la mujer que se atiende y el evento es el parto. Dado que la información ya se recoge, se puede hacer el esfuerzo de sistematizarla e integrarla de manera tal que se potencie su utilidad.

En el caso del registro de nacimientos, por ejemplo, si se registra a cada mujer atendida con un código de identificación único, tal como su documento

de identidad (DNI), para alimentar una base de datos o un sistema integrado de bases de datos, será posible identificar luego a las mujeres y el evento particular, el lugar de atención, el tipo de atención y alguna otra información relevante. Si una mujer ya registrada tiene un nuevo embarazo, será posible identificarla en la base de datos y vincular la información de cada uno de sus partos, de los que además se conocerá también la información del niño o niña que nació, tal como su peso al nacer, si tuvo complicaciones, etcétera. De este modo se puede reconstruir la historia de fecundidad de cada mujer registrada; es decir, construir una base de microdatos longitudinales con todos los partos institucionales. Para que la información que se registre sea comparable independientemente de dónde se produce el evento, se debe diseñar una ficha de ingreso de datos estandarizada que se aplique por igual en cualquier establecimiento de salud de las diferentes Direcciones Regionales de Salud (DIRESA) del país. Si adicionalmente se registran las atenciones de salud y de chequeos prenatales de cada mujer atendida con un código de identificación único, lo que puede alimentar otra base de datos, sería posible luego vincular sus chequeos y su situación general de salud con su historia de fecundidad.

Un paso importante para lograr un sistema de información útil y eficiente es lograr que el registro de información en los distintos establecimientos de salud y programas se haga de una manera homogénea y sistemática a nivel nacional, usando fichas de registro comunes y con un sistema de ingreso de datos que se podría concentrar en las cabeceras de red de establecimientos y que cuenten con equipamiento informático y de comunicación de red. Así se podría alimentar un sistema de bases de datos actualizado, y mucha de la información que actualmente se recoge en los establecimientos de salud a la cual no se puede acceder podría alimentar periódicamente el sistema.

### **3.2. Aprendiendo en el camino: sistema de monitoreo y evaluación de las innovaciones en las intervenciones a favor de la salud materno-infantil**

La sección 1.2 presentó una revisión del impacto de un conjunto de intervenciones a favor de la salud materno-infantil implementadas durante la década de 1990. Esa revisión permitió, en primer lugar, constatar que en ese periodo se aplicaron diversas innovaciones importantes en la manera de atender la salud de los peruanos, y especialmente de las mujeres y los niños más pobres y vulnerables. Sin embargo, salvo contadas excepciones, la posibilidad de evaluar el éxito o fracaso de estas intervenciones, en términos de su impacto sobre la salud poblacional, se vio restringida por la ausencia o las limitaciones de los sistemas de monitoreo y evaluación diseñados al momento de su implementación. En muchos casos, la obligación de evaluar los programas se salvó a partir

de evaluaciones de procesos, y no de impacto; en otros casos, se buscó establecer el impacto pero sin contar con una línea de base oportuna o con grupos de control que permitieran una identificación rigurosa de los efectos causales. Esta situación es muy lamentable porque se gastaron muchos recursos que ciertamente son muy escasos en un país pobre como el nuestro, y hubiera sido muy útil haber aprendido con mayor detalle y rigurosidad lo que funcionó y lo que no, para quiénes, etcétera. Será muy importante que entendamos por qué fallaron los sistemas de evaluación anteriores, no solo desde el punto de vista técnico sino también político, para que esta situación no se repita en el futuro y podamos mejorar la eficiencia y equidad del gasto público en general, y en salud en particular.

*a) ¿Por qué se necesitan mejores evaluaciones de las intervenciones públicas?*

Hay varias razones que establecen la necesidad de mejorar la transparencia y eficiencia del gasto público destinado a la mejora de la salud materno-infantil. En primer lugar, la discusión de la sección 1 muestra la evolución insatisfactoria de los principales indicadores de salud materno-infantil y del funcionamiento de los programas del sector salud, especialmente en lo que respecta a la persistencia de las desigualdades en perjuicio de los grupos más vulnerables: mujeres y niños pobres que viven en zonas rurales y que tienen orígenes indígenas más recientes. Por un lado, la desnutrición crónica entre niños menores de 5 años y la mortalidad materna muestran niveles persistentemente altos en términos absolutos y relativos. Asimismo, aunque se han dado progresos significativos en términos de reducción de la mortalidad infantil, la cobertura de vacunación y de métodos de planificación familiar, los controles prenatales y la atención profesional durante el parto, las desigualdades son muy grandes, en perjuicio de los pobres que residen en zonas rurales y de origen étnico andino.

En cuanto a los programas nutricionales y de salud, las evaluaciones de proceso hablan muchas veces de la falta de coordinación de los programas que tienen objetivos similares o relacionados, y de las ineficiencias y la corrupción en el manejo de los recursos, así como de las limitaciones de sus mecanismos de focalización para llegar a los grupos más pobres y vulnerables.<sup>34</sup> En los casos en los que ha sido posible establecer evaluaciones de impacto relativamente confiables, los efectos encontrados, aunque positivos a nivel agregado, muestran tendencias a reproducir las desigualdades por nivel socioeconómico, tipo de locación y etnia, en lugar de aminorarlas. En ese marco, es necesario innovar los

---

34 Ver, por ejemplo, el capítulo de Alcázar en este mismo volumen.

programas nutricionales y de salud nuevos y antiguos, pero incorporando una estrategia que nos permita un aprendizaje sistemático acerca de lo que puede funcionar para reducir las desigualdades en salud en el Perú. Ciertamente, el diseño de esa estrategia debe tomar en cuenta los cambios asociados al proceso de descentralización que ha de ir ajustándose para el sector salud en los próximos años.

Un aspecto que es importante aclarar es que el planteamiento de esta sección no es evaluar el impacto de las tecnologías que se requieren para reducir la mortalidad infantil y materna o la desnutrición crónica, sino los procesos de distribución de los servicios asociados. De hecho, ya se conocen muchas de las tecnologías que se requieren para reducir la mortalidad infantil y materna entre los grupos más vulnerables. Valdivia (2006) revisa la literatura relacionada con el logro de los Objetivos del Milenio e identifica que hay una suerte de consenso acerca de que se cuenta con las tecnologías para atacar la mortalidad infantil y materna, además de enfermedades como el sida, la malaria la tuberculosis y otras.<sup>35</sup> Veamos dos ejemplos importantes ofrecidos por Wagstaff y Claeson (2004). Para el control de la diarrea —la segunda causa más importante de muerte de niños en el mundo—, se sabe que la lactancia materna, la alimentación complementaria, la suplementación de zinc y vitamina A y el acceso a agua y desagüe permiten prevenir su incidencia. En cuanto a tratamientos, se sabe que para la diarrea son efectivos la terapia de rehidratación oral, y los antibióticos para disentería y suplemento de zinc. Jones y otros (2003) estiman que dos tercios de las muertes de niños pueden ser evitadas mediante la cobertura universal de estas intervenciones en un proceso integrado. En el caso de la mortalidad materna, se sabe que el acceso universal a un cuidado obstétrico básico, a servicios seguros de aborto y a un manejo activo antes que reactivo de la tercera etapa del parto, así como el uso de sulfato de magnesio y otros anticonvulsivos para mujeres con preclamsia, permitirían evitar cerca de tres de cada cuatro muertes maternas. El asunto no es volver a evaluar la eficacia de estas tecnologías, sino la de los mecanismos de distribución de estos servicios que manejaría el sistema público de salud. El diseño de esos mecanismos debe tratar de aliviar, por ejemplo, las barreras económicas, geográficas y culturales que enfrentan las mujeres y los niños más vulnerables para acceder a esos servicios. Asimismo, el diseño se debe adaptar a las limitaciones institucionales del propio sector salud y del sector público en general para coordinar los necesarios esfuerzos intersectoriales.

---

35 Más aún, dicha revisión plantea que la restricción tampoco es financiera, en cuanto a que los compromisos financieros asumidos por los países industrializados alcanzarían para costear las intervenciones requeridas. La principal restricción es de carácter institucional, en el sentido de que se requiere que los sectores de salud de las naciones con peor evolución en sus indicadores de salud son también los menos calificados para asumir las innovaciones requeridas, menos aún cuando la cuestión es ganar un rol de liderazgo frente a los demás sectores públicos y la sociedad, para involucrarlos coordinadamente con el objetivo.

En ese marco, es necesario seguir trabajando en la identificación del tipo de programas públicos (mecanismos de distribución de servicios) que se requieren para continuar mejorando la salud de este importante grupo poblacional, al mismo tiempo que reducimos las desigualdades respectivas. El planteamiento es que la forma más responsable de hacerlo es asegurarse de que los nuevos programas, o las innovaciones de los antiguos, se prueben primero en experiencias piloto en grupos relativamente pequeños, que incluyan un sistema de monitoreo y evaluación de su impacto sobre la salud de la población objetivo. Solo luego de probarse que su impacto es positivo, es que se debería pasar a expandir el programa en otras localidades y a mayor escala. Asimismo, de encontrarse algunas deficiencias o limitaciones, podrán realizarse los ajustes necesarios previos a la expansión. Ciertamente, este requerimiento no es nuevo; de hecho, la evaluación del impacto de programas sociales ha venido ganando creciente importancia en los países en desarrollo —incluido el Perú— durante los últimos años, en muchos casos impulsada por exigencias de rigurosidad de parte de los organismos multilaterales que han financiado algunas innovaciones (ver, por ejemplo, Duflo 2003). Sin embargo, en muchos casos estos requerimientos se han quedado como requisitos burocráticos debido a factores como la falta de planificación y/o presupuesto o, en otros casos, a la reticencia de los funcionarios públicos a que sus programas sean evaluados, a causa del temor de que dicha evaluación redunde en una evaluación de su propio trabajo.

#### *b) Bases de un sistema de monitoreo y evaluación de innovaciones*

Tanto en la sección 1.2 como en lo que va de la sección 3 hemos venido señalando que una de las principales limitaciones para evaluar rigurosamente el impacto de las diferentes innovaciones desarrolladas durante la década pasada ha sido la ausencia de una línea de base oportuna y de un grupo de control.<sup>36</sup> En tal sentido, resulta natural que empecemos esta sección aclarando la necesidad de estos dos componentes. A continuación, nos concentramos en uno de los métodos más populares para medir el impacto de una intervención sobre las variables objetivo del programa correspondiente: el de la *doble diferencia* (DD).<sup>37</sup>

El estimador DD se obtiene comparando los cambios en las variables objetivo de los grupos de tratamiento (beneficiarias) y de control (no beneficiarias). Simplificando, para fines de exposición, clasifiquemos a la población de referencia

36 Habría que anotar que estas ausencias no se han reducido con el paso del tiempo. El SIS, una de las principales innovaciones desarrolladas por el gobierno de Alejandro Toledo, no contó ni con una línea de base ni con un grupo de control adecuadamente definidos.

37 Ver Baker (1999) y Ravallion (1998).

en dos grupos, a los que observamos en dos momentos (ver el diagrama 1). Primero se establece la diferencia en la variable objetivo con la implementación del proyecto (A – C). Luego se le resta la diferencia en esa misma variable ocurrida entre aquellos grupos (familias o comunidades) que no participaron en el proyecto (B – D). En otras palabras, el efecto del programa sobre la variable objetivo se obtiene con la siguiente expresión:

$$[(A - C) - (B - D)] \quad (8)$$

Diagrama 1

	Beneficiarias (tratamiento)	No beneficiarias (control)
Con programa (después)	A	B
Sin programa (antes)	C	D

Los cambios que genera una determinada intervención se dan en el tiempo, y es en este sentido que es importante comparar la situación de los grupos beneficiarios antes del inicio de la intervención (línea de base), con la que se observa luego de un determinado periodo que se considere suficiente para que las diferencias se manifiesten. Pero observar a los beneficiarios en el tiempo no es suficiente para establecer el impacto de una determinada intervención o innovación. Para aproximarse al efecto causal es necesario incluir a grupos semejantes a los beneficiarios, salvo por el hecho de que ellos no han recibido ni recibirán por un tiempo los beneficios de la intervención que se analiza. La razón de ello es que el paso del tiempo puede traer cambios adicionales sobre los individuos o su entorno, que son ajenos a la implementación del programa. Por ejemplo, uno puede comparar el nivel nutricional de los niños menores de 5 años beneficiarios del programa luego de un periodo de implementado el programa con el que se tenía antes del inicio del mismo (A – C). Sin embargo, digamos que la encuesta de la línea de base se realizó en un año de expansión económica, mientras que la segunda encuesta se aplicó en un periodo de recesión. En este caso, es muy probable que muchos niños beneficiarios del programa tengan en el segundo periodo un ingreso inferior al del momento de la encuesta de línea de base (A – C < 0) y, por lo tanto, que hayan enfrentado un mayor riesgo de privaciones nutricionales. Esto, ciertamente, no significa que el programa tuvo un efecto negativo sobre el nivel nutricional de los niños, sino que cambios de las condiciones externas afectaron la evolución de la variable objetivo.

Una forma de ajustar por esos factores externos a la intervención es comparar esta diferencia con el cambio en el nivel nutricional de los niños en los grupos no beneficiarios del programa que tengan las mismas características y hayan enfrentado el mismo tipo de factores externos en ambos periodos. Si el cambio en el contexto macroeconómico tiene el efecto planteado como hipótesis aquí, el cambio en el nivel nutricional de estos niños también será negativo ( $B - D < 0$ ). Así, parte de la caída en el nivel nutricional de los niños beneficiarios del programa responderá al cambio en los factores externos, e incluso es posible que el efecto del programa haya sido positivo [ $(A - C) - (B - D) > 0$ ].

Entonces, la estimación del impacto de un programa requiere que la línea de base incluya a un grupo de características similares a aquellos que sí son beneficiarios de la intervención en su primera etapa.<sup>38</sup> El tema principal para que el estimador de doble diferencia refleje una relación de causalidad entre la intervención (programa o política) y los resultados de la misma sobre las variables objetivo es mostrar que el grupo de control es efectivamente equivalente al grupo de tratamiento, salvo por el hecho de que sus miembros no se han beneficiado con el programa. Un problema muy usual es el sesgo de selección asociado a la participación de los individuos en un determinado programa, en la medida en que la participación está asociada a características no observables de los individuos (habilidad innata, condiciones preexistentes, etcétera) que podrían condicionar el impacto del programa, y por lo tanto sesgar los resultados del indicador de doble diferencia.

Veamos, por ejemplo, el caso de un programa que inicia sus actividades sin considerar de manera consistente la evaluación del impacto de las mismas. Es usual que los funcionarios del programa planeen empezar por atender a aquellos grupos que les venían demandando ese tipo de intervención, que les representan un menor costo o que son los de mayor probabilidad de beneficiarse rápidamente con los efectos del programa. En ese marco, puede resultar difícil para el evaluador identificar a grupos equivalentes a los de tratamiento. De todas maneras, se pueden usar algunas metodologías de emparejamiento para identificar a un grupo de control razonable, especialmente si la escala del programa no es muy grande. Si el evaluador logra participar en la planificación de las acciones del programa, será posible controlar de alguna manera este problema estableciendo con anterioridad a la intervención los grupos de control, es decir, aquellos que no han de ser beneficiarios en una primera etapa.<sup>39</sup>

38 En estricto, lo que quisiéramos es poder observar el cambio en el nivel nutricional de los beneficiarios del programa de no haber existido este programa. Sin embargo, esta es una situación no observable, por lo que debemos contentarnos con encontrar un grupo equivalente.

39 Esta metodología ya ha sido posible usarla en el Perú en programas públicos; por ejemplo, para algunos esfuerzos de entrenamiento laboral del Ministerio de Trabajo. Ver Nopo y otros (2002).

Una limitación de la metodología del emparejamiento es que solo se puede basar en comparaciones de los dos grupos sobre aquellas variables que el investigador puede observar. Esta limitación se vuelve particularmente relevante cuando la intervención que se analiza supone una decisión importante de participación de los individuos. En este caso, sin embargo, lo más probable es que quienes busquen participar en el programa tengan características de motivación distintas a las de quienes no participaron, siendo el problema que este tipo de factor no es fácilmente observable.

Un mecanismo reconocido para controlar por diferencias en factores o características no observables entre los grupos de tratamiento y de control se da mediante los *diseños experimentales*, que suponen la selección aleatoria de los individuos o grupos que reciben tratamiento y los que son de control, sobre la base de una población definida como *elegible*.<sup>40</sup> La elegibilidad de un individuo, familia o localidad se puede basar en diversos factores observables, como el nivel de pobreza, educación, salud, etcétera. Sin embargo, una vez definido este grupo, la idea es que no sean los individuos o programas los que determinen el grupo a beneficiarse, sino que el mismo sea determinado al azar. Con un número adecuado de observaciones, uno puede esperar que el sesgo de selección esté balanceado entre los grupos de tratamiento y control, de tal manera que las diferencias observadas puedan ser atribuidas fundamentalmente al programa o la innovación que se analiza.

Los diseños experimentales, sin embargo, no están exentos de problemas. Un aspecto crucial es asegurarse de que el grupo de control se mantenga aislado de los beneficios del programa, algo que puede llegar a ser difícil de controlar en determinados contextos de implementación cuando los mecanismos de transmisión entre el grupo de tratamiento y control surgen de manera espontánea. También se suelen presentar restricciones de índole político, en cuanto diversos grupos, dentro y fuera del programa, se informan y toman interés en que los grupos de control se conviertan en beneficiarios del programa durante la vigencia del experimento. Muchas veces es necesario hilar fino para lograr que los grupos de control se mantengan como tales mientras dura el experimento, pero esta es una preocupación igualmente presente en los casos en que se usan métodos de emparejamiento.

### *c) Acerca de la economía política de las evaluaciones de impacto*

A nivel académico, la última década ha sido muy prolífica en el desarrollo de variantes metodológicas de evaluación de impacto utilizando experimentos

---

40 Ver, por ejemplo, Duflo, Glennerster y Kremer (2004).

naturales, variables instrumentales, métodos de emparejamiento o diseños experimentales. Al mismo tiempo, ha venido creciendo el convencimiento de las agencias multilaterales acerca de la necesidad de que los proyectos con los que financian diferentes intervenciones sociales en los países incluyan adecuados mecanismos de evaluación. Dentro de esa tendencia también es creciente, entre la comunidad internacional, el convencimiento de que los diseños experimentales no solo son los más sólidos desde el punto de vista técnico, sino también que son viables desde el punto de vista logístico.

Un caso que ha terminado siendo paradigmático acerca de la utilidad de un riguroso sistema de evaluación de impacto para garantizar su sostenibilidad y expansión es el caso del Programa de Educación, Salud y Alimentación (PROGRESA), de transferencias condicionadas, que se implementó a partir de fines de la década de 1990 en zonas rurales de México. PROGRESA representó una innovación radical respecto a los programas nutricionales tradicionales, en la medida en que reemplazó las transferencias en especie por transferencias de efectivo, condicionadas a determinados niveles de inversión en capital humano por parte de los hogares beneficiarios.<sup>41</sup> El otro elemento fundamental del programa es la estrategia seguida para evaluar el impacto del mismo sobre la inversión en educación y salud de los hogares beneficiarios. Un primer punto es la transparencia con la que se trabajaron los diferentes aspectos del programa, tales como la selección de las comunidades beneficiarias y de las familias elegibles al interior de cada comunidad, así como de los registros asociados a las transferencias realizadas por el programa. Además, se encargó el diseño, monitoreo y evaluación del programa al International Food Policy Research Institute (IFPRI), un prestigioso centro de investigación con una planta de investigadores con amplia experiencia en evaluaciones de impacto de programas sociales en países en desarrollo.

Una característica fundamental de la estrategia de evaluación de impacto es la utilización de un diseño experimental, según el cual las comunidades beneficiarias y de control fueron seleccionadas aleatoriamente. Con esa base, la doble-diferencia pudo asignarse con confianza al efecto del programa. Por eso, cuando se obtuvieron impactos positivos sobre la nutrición, educación y salud de los niños, este tipo de intervenciones recibió un respaldo contundente a diferentes niveles, lo que trajo consecuencias sin precedentes. En primer lugar, el programa sobrevivió a un cambio de gobierno que luego de setenta años pasó del tradicional Partido Revolucionario Institucional al conservador Partido Acción Nacional, consiguiendo incluso su expansión a zonas urbanas, aunque con un nuevo nombre: Oportunidades. En segundo lugar, el programa recibió un apoyo

---

41 Para una descripción detallada de las características del diseño y la implementación de este tipo de programas, ver Morley y Coady (2003).

contundente de parte de las agencias internacionales, y el Banco Interamericano de Desarrollo le extendió recientemente el préstamo más grande de su historia para financiar la expansión del programa a áreas urbanas (ver Parker y Teruel 2005). Finalmente, el éxito del programa tuvo implicancias internacionales, en la medida en que está siendo replicado en países como Honduras, Nicaragua y Jamaica, entre otros.

La experiencia de PROGRESA también ha servido para fortalecer, a nivel de la comunidad internacional, la causa a favor de la generación y expansión de programas y políticas basados en evidencia sólida; en especial, aquella sustentada en diseños experimentales, que son los que mejor garantizan que las diferencias que se encuentren puedan ser atribuidas a las intervenciones analizadas. A pesar de ello, esa tendencia no pareciera haber llegado al Perú, donde aún se generan programas de gran escala de acuerdo con las prioridades de los gobernantes de turno o de las agencias multilaterales, pero con escaso rigor técnico y sin establecer estrategias de evaluación de impacto que satisfagan un mínimo de rigurosidad técnica y transparencia. Ya mencionamos antes que, por ejemplo, el Seguro Integral de Salud (SIS) se generó hacia el 2002 sin contar con una línea de base ni establecer grupos de control. Un caso aún más reciente es el del programa Juntos, que ofrece transferencias de efectivo condicionadas a la inversión en educación y salud de los niños, en la línea de las lecciones aprendidas a nivel internacional con PROGRESA, de México. En este caso, el tema fundamental es la falta de transparencia acerca de cómo se está implementando el programa y de la estrategia de monitoreo y evaluación. Se entiende que se ha considerado la aplicación de una línea de base, al menos para la segunda ronda de beneficiarios, pero no se conoce si la misma incluye a un grupo de control, o si se ha concebido alguna estrategia alternativa para identificar los efectos causales de dicho programa.

¿Por qué en el Perú no se está avanzando en la evaluación de impacto de los programas públicos de lucha contra la pobreza y de apoyo a la salud? Uno puede imaginar cuatro tipos de problemas. En primer lugar, el desconocimiento de los funcionarios acerca de la problemática de atribuir determinados cambios en las variables de interés a un programa determinado, y de su utilidad potencial para apoyar la gestión de los mismos. Un segundo posible elemento es la falta de una cultura de transparencia, lo que permite a los funcionarios públicos manejar los recursos del Estado sin rendir cuentas a la sociedad civil, y en algunos casos al propio Poder Ejecutivo y otras entidades financiadoras. Un tercer elemento tendría que ver con una percepción, falsa o verdadera, de que estos sistemas de monitoreo y evaluación rigurosos y transparentes limitan el poder de los funcionarios y afectan los intereses del propio programa. Veamos a continuación la validez de algunos de los planteamientos más comunes relacionados con estos tres factores.

En lo que respecta al tema del desconocimiento, no es raro encontrar que en el Perú los funcionarios públicos desconozcan la complejidad que supone atribuir determinados cambios a una determinada intervención o programa. Hay que tener en cuenta que la tradición de evaluación en el sector público peruano hasta hace muy poco ha sido la de contratar, por un mes y hacia el final de cada etapa del programa, a un experto en el tipo de programa bajo consideración para que evalúe el funcionamiento del mismo. Ciertamente, este tipo de análisis es muy importante para identificar fallas en la gestión o cuantificar las transferencias realizadas, o su focalización en los grupos prioritarios; sin embargo, en este documento hemos tratado de explicar que es muy difícil que ese tipo de análisis pueda llevar a evaluar el impacto de un programa. Para ello, sería necesario involucrar al *evaluador* en el diseño mismo del programa, de modo que se pueda desarrollar una adecuada estrategia de evaluación. En este sentido, hay una necesidad de trabajar en la capacitación de los funcionarios públicos respecto a la problemática de establecer relaciones de causalidad y en la evaluación de impacto de intervenciones o programas públicos, especialmente ahora que el proceso de descentralización ha de distribuir el manejo de los recursos públicos hacia personas con menos experiencia. Una demostración de la falta de conocimiento acerca de los requerimientos de una buena evaluación de impacto son los casos en que la información de línea de base se ha reconocido mucho después del inicio de operaciones del programa (ver Jaramillo 2004). Esto complica la identificación de efectos causales, debido a la presencia de tendencias seculares que se confunden con el verdadero efecto de los programas.

En segundo lugar está el tema de la falta de una cultura de transparencia y rendición de cuentas en el manejo de recursos. Muchos sabemos lo difícil que es acceder a información desagregada de la acción de los diferentes programas. En algunos casos, hay restricciones presupuestarias para financiar el desarrollo de sistemas de información; pero en otros, la dificultad es que un funcionario público no se siente obligado a proporcionar esta información de manera oportuna a la sociedad civil, incluidos los investigadores, grupos de interés, promotores de salud, etcétera. Se han dado progresos importantes en los últimos años, pero aún estamos lejos de un acceso que permita un monitoreo de los programas sociales a nivel de un distrito o una comunidad, y que favorezca la evaluación independiente de los mismos.

En tercer lugar, es importante reconocer que la implementación de una estrategia de evaluación casi siempre plantea complicaciones para la operación del programa de parte de los funcionarios no experimentados o convencidos de la importancia de los mismos. Cuando menos, se requiere conocer con anticipación los lugares donde operaría el programa durante, digamos, los primeros dos años, a fin de poder establecer adecuados grupos de control. Esta es una complicación importante porque exige un nivel de planificación poco común en

el sector público peruano. Una vez establecidos los grupos de control, se requiere el compromiso de que el programa no busque operar en esas zonas durante el tiempo que se requiere para evaluar su impacto, lo que supone una pérdida de poder que muchas veces los funcionarios públicos no están dispuestos a aceptar. Más aún: en el caso de los diseños experimentales, la selección aleatoria de los grupos de tratamiento y de control supone limitar la capacidad de decisión de los funcionarios públicos encargados, a los diferentes niveles, sobre dónde empezar a trabajar. Todos estos elementos establecen incentivos para que los funcionarios públicos se opongan o no favorezcan la implementación de una rigurosa estrategia de evaluación de impacto.

El cuarto tipo de cuestionamiento importante o común se refiere al problema ético que, según se dice, representa excluir de los beneficios de un programa a familias o comunidades igualmente necesitadas de un apoyo público, solo por el hecho de haber sido asignado a un grupo de control. Este punto es fácilmente rebatible en la mayoría de las circunstancias. En primer lugar, la realidad de muchos programas nuevos, o innovaciones de los antiguos, es que no cuentan con los recursos suficientes como para atender a toda la población elegible en una primera etapa. En este sentido, resulta muy ético que la selección de los grupos beneficiarios entre una población igualmente necesitada se realice de manera aleatoria, en lugar de basarse en consideraciones de clientelaje político u otros mecanismos parecidos. En segundo lugar, considerando la escasez de recursos públicos que suele caracterizar a los países más pobres, el proceso más ético para la utilización de estos recursos es asegurarse de que un programa funcione efectivamente antes de pensar en su replicabilidad a mayor escala.

Pero las dificultades para la implementación de esquemas rigurosos de evaluación del impacto de las intervenciones públicas no se limitan a la complejidad de su implementación o a la priorización de argumentaciones éticas —en muchos casos inválidas—. Otro aspecto importante es que los funcionarios de los programas no tienen suficientes incentivos para invertir recursos humanos y financieros en la implementación de estas evaluaciones.<sup>42</sup> Esto es así porque muchas veces temen que una evaluación negativa del impacto del programa sea vista como una evaluación de su propio trabajo. En parte, es posible que algunas experiencias anteriores sirvieran para eso, y más bien no hayan podido ser utilizadas para ayudar a la gerencia del proyecto. Efectivamente, si el diseño de la evaluación solo busca responder a la pregunta de si el impacto es positivo

---

42 En algunos casos se puede argumentar que la selección aleatoria complica los procesos logísticos al elevar los costos de la intervención, en la medida en que limita la posibilidad de aprovechar economías de ámbito. Sin embargo, en muchos casos este tipo de complicaciones se pueden superar mediante una preselección adecuada de los grupos elegibles para una determinada intervención.

y estadísticamente significativo, es de poco uso para los funcionarios a cargo del proyecto y más bien se corre el riesgo de que la falta de un impacto positivo sea atribuida al funcionario.

Sin embargo, un diseño más completo puede ser de mucha utilidad para la gerencia de los programas, en la medida en que responda de dónde o con quiénes funciona mejor el programa, o ayude a dilucidar las ventajas relativas de una estrategia de implementación respecto a otra. Es común encontrarse en una situación en la que los funcionarios tienen dudas sobre la forma específica de organizar la transferencia asociada al programa. Un ejemplo se puede basar en la comparación de las ventajas relativas de la subcontratación de organizaciones no gubernamentales (ONG) para ejecutar la transferencia de suplementos nutricionales, *vis à vis* la utilización de personal propio. La literatura se encuentra dividida respecto a su conveniencia en las zonas más alejadas, donde la supervisión estatal es menos viable y donde las mismas ONG tienen menos experiencia previa de trabajo.<sup>43</sup> En ese marco, un diseño experimental con dos grupos de tratamiento puede ser de suma utilidad para la gerencia del programa, ayudándole a dilucidar la validez de una duda justificada.

En conclusión, es claro que, aunque algunas veces complejos de implementar, los sistemas de evaluación de impacto con diseños experimentales son una herramienta poderosa para identificar qué funciona para la lucha contra la pobreza o la promoción de la salud. Sin embargo, es necesario que estos sistemas de evaluación de impacto se sofisticuen, no para hacer más compleja aún su aplicación sino para que puedan responder a preguntas más relevantes para la gerencia de los programas.

#### 4. REFLEXIONES FINALES

La investigación socioeconómica acerca de los determinantes de la salud de los niños y sus madres ha sido muy significativa en el Perú durante los últimos quince años, entre otras razones por la mejora en la calidad de la información que se podía obtener de encuestas como la Encuesta Nacional de Niveles de Vida (ENNV) y la Encuesta Nacional de Demografía y Salud (ENDES), especialmente esta última. Tales investigaciones han permitido un avance significativo en la comprensión de los problemas que afectan la salud de estos grupos poblacionales, y de la forma como los mismos interactúan con la pobreza y la exclusión social. Habiendo caracterizado el progreso significativo en muchos de los indicadores promedio de salud materno-infantil en el Perú, queda también claro que el prin-

---

43 Ver, por ejemplo, Loevinsohn y Harding (2005) y Bhushan y otros (2005).

El principal reto de investigación y del diseño de políticas para las próximas décadas consiste en eliminar la perniciosa persistencia de las desigualdades en salud en las más diferentes dimensiones de salud y estratificación social. En tal sentido, este estudio presenta una revisión de la literatura local e internacional, para sustentar la necesidad de profundizar el entendimiento del papel de las relaciones familiares y sociales en la inversión que realizan los hogares en pro de la salud de sus miembros, y sobre el monitoreo y la evaluación de las acciones públicas que afectan la salud, sea desde el sector salud o desde fuera de este.

Tanto en la literatura epidemiológica como en la económica acerca de la salud materno-infantil, el entorno familiar y social ha venido ganando espacio como un determinante clave. En particular, más allá de las condiciones materiales típicas, tales como el ingreso familiar, la educación de la madre o la oferta disponible de servicios de salud, la revisión presentada muestra la importancia de factores como la distribución del poder de negociación entre los miembros de la familia, las redes de apoyo familiar, y los mecanismos de transmisión de creencias y patrones culturales sobre el estado de salud del binomio madre-niño y su vinculación con los sistemas de salud. El asunto es que la información contenida en las encuestas de hogares y en los registros administrativos o institucionales no posee suficiente detalle sobre estos aspectos. En tal sentido, se plantean una serie de sugerencias para mejorar los instrumentos de recolección de información, de modo que permitan incorporar este tipo de factores en el análisis de las desigualdades en salud.

Asimismo, la creciente insatisfacción con la contribución de los programas públicos de salud a la reducción o eliminación de las desigualdades en este ámbito, justifican el planteamiento de este documento acerca de la necesidad de que el diseño y la implementación de los nuevos programas, o las innovaciones sobre los antiguos, se realicen utilizando un sistema de aprendizaje sistemático que nos permita avanzar más decididamente en la identificación de lo que mejor funciona para contribuir con la salud de las mujeres y los niños más vulnerables. Para ello, conociendo las dificultades para establecer efectos causales entre una intervención y sus resultados, es necesario que la estrategia de evaluación sea diseñada al mismo tiempo que se planifica la implementación del programa respectivo, de tal manera que sea posible identificar los grupos de control y establecer una línea de base que refleje efectivamente la situación previa a la intervención. Algunos de estos elementos establecen exigencias adicionales a la forma como el sector público ha venido trabajando en el país, pero ese cambio es necesario, especialmente si tomamos en cuenta lo que implica en términos de nuestra capacidad de aprendizaje, y de una mejor planificación y transparencia de la acción pública. Este planteamiento es válido para la acción pública en general, aunque aquí nos concentramos en la problemática de la salud materno-infantil. Aun en ese caso, esta revisión muestra también que determinadas intervenciones

desde fuera del sector salud pueden tener un impacto igual o más grande que las intervenciones dentro del sector. En tal sentido, este monitoreo de la acción pública a favor de la salud se debe extender igualmente a aquellos sectores que tienen intervenciones con efectos importantes sobre la salud.

Finalmente, estas dos líneas de acción no solo mejorarían la capacidad de investigación y aprendizaje a nivel académico acerca de la salud materno-infantil y la pobreza y exclusión en el Perú, sino que también pueden contribuir a mejorar el diálogo entre investigadores, políticos y funcionarios públicos, de tal manera que nos movamos paulatinamente hacia un escenario de desarrollo de políticas basadas en evidencia.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- AKERLOF, George y Rachel KRANTON (2000). "Economics and Identity", *Quarterly Journal of Economics*, vol. 115, n.º 3, pp. 715-753.
- ALCÁNTARA DE SAMANIEGO, Elsa (1999). *Salud reproductiva, pobreza y condiciones de vida en el Perú*. Lima: Instituto Nacional de Estadística e Informática.
- ALCÁZAR, Lorena; José LÓPEZ-CÁLIX y Eric WACHTENHEIM (2003). *Las pérdidas en el camino. Fugas en el gasto público: transferencias municipales, Vaso de Leche y Educación*. Lima: Instituto Apoyo.
- ALTOBELLI, Laura; Ana SOVERO y Ricardo DÍAZ (2004). "Estudio de costo-eficiencia de las asociaciones CLAS". Lima: Futuras Generaciones. Mimeo.
- ANGRIST, Joshua y William EVANS (1998). "Children and Their Parents" Labor Supply: Evidence from Exogenous Variation in Family Size", *American Economic Review*, n.º 88, pp. 450-477.
- BAKER, Judy (1999). "Evaluating the Poverty Impact of Projects: A Handbook for Practitioners". Banco Mundial, diciembre. Manuscrito.
- BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO (2000). "Una evaluación del Programa Piloto del Seguro Materno-Infantil en Moyabamba y Tacna, Perú".
- BECKER, Gary S. (1991, edición ampliada). *A Treatise on the Family*. Cambridge: Harvard University Press (1.ª edición, 1981).
- BEHRMAN, Jere R. y Anil B. DEOLALIKAR (1988). "Health and Nutrition", en H. B. Chenery y T. N. Srinivasan, *Handbook on Economic Development* (eds.), vol. 1. Amsterdam: North Holland Publishing Co., pp. 631-711.
- BENAVIDES, Martín y Martín VALDIVIA (2004). "Metas del Milenio y la brecha étnica en el Perú". Lima: Grupo de Análisis para el Desarrollo. Manuscrito. Disponible en <[http://www.grade.org.pe/asp/brw\\_pub11.asp?id=643](http://www.grade.org.pe/asp/brw_pub11.asp?id=643)>.
- BERGSTROM, Theodore (1997). "A Survey of Theories of the Family", en M. R. Rosenzweig y O. Stark (eds.), *Handbook of Population and Family Economics*, vol. 1A. Amsterdam: North-Holland Publishing Company, pp. 21-79.
- BHUSHAN, Indu; Erik BLOOM, Benjamin LOEVINSOHN y J. Brad SCHWARTZ (2005). "Contracting Health Care Services for the Rural Poor: The Case of Cambodia", en *Development Outreach, Special Report on Reaching the Poor with Health Services*. World Bank Institute.
- BROWNING, Martin y Pierre-André CHIAPPORI (1998). "Efficient Intrahousehold Allocation: A General Characterization and Empirical Tests", *Econometrica*, vol. 66, n.º 6, pp. 1241-1278.

- CALDWELL, Bettye y Robert BRADLEY (1984). *Home Observation for Measurement of the Environment*. Little Rock: University of Arkansas at Little Rock.
- CHÁVEZ, Susana (2004). *Cuando el fundamentalismo se apodera de las políticas públicas: políticas de salud sexual y reproductiva en el Perú en el periodo julio 2001-junio 2003*. Lima: Centro de la Mujer Peruana Flora Tristán.
- CHIAPPORI, Pierre-André (1992). "Collective Labor Supply and Welfare", *Journal of Political Economy*, vol. 100, n.º 3, pp. 437-467.
- (1988). "Rational Household Labor Supply", *Econometrica*, vol. 56, n.º 1, pp. 63-90.
- COE, Anne-Britt (2002). "Assessing Progress towards Health and Rights: A Case Study of Peru". Center for Health and Gender Equity. Manuscrito.
- (2001). "Salud, derechos y realidades de las mujeres en el Perú: un análisis del Proyecto REPROSALUD". Lima: Centro para la Salud y Equidad de Género. Documento de trabajo.
- CORTEZ, Rafael, editor (2002). *Salud, equidad y pobreza en el Perú: teoría y nuevas evidencias*. Lima: Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico.
- (1998). "Equidad y calidad de los servicios de salud: el caso de los CLAS", Documento de Trabajo 33. Lima: Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico.
- COTLEAR, Daniel, editor (2006). *Un nuevo contrato social para el Perú: ¿Cómo lograr un país más educado, saludable y solidario?* Banco Mundial.
- (2000). "Peru: Reforming Health Care for the Poor". The World Bank Human Development Department LCSHD Paper Series 57, Washington DC.
- DEARON, Angus (2001). "Health, Inequality and Economic Development". NBER Working Paper 8318.
- DE SOTO, Hernando (2000). *The Mystery Of Capital: Why Capitalism Triumphs in the West and Fails Everywhere Else*. Nueva York: Basic Books.
- (1989). *The Other Path: The Invisible Revolution in the Third World*. Nueva York: Harper and Row.
- DEFENSORÍA DEL PUEBLO y DFID-AGENCIA BRITÁNICA DE COOPERACIÓN (2005). "El enfoque de derechos en salud y pro pobres aplicado al estudio de la demanda atendida por el Seguro Integral de Salud-Perú 2004". Informe final del Proyecto Fortalecimiento Institucional de la Defensoría del Pueblo para la Protección de los Derechos Humanos en Salud. Lima.

- DIDERICHSEN, Finn; Timothy EVANS y Margaret WHITEHEAD (2001). "The social basis of disparities in health", en Evans, Whitehead, Diderichsen, Bhuiya y Wirth (eds.), *Challenging Inequities in Health: From Ethics to Action*. Nueva York: Oxford University Press.
- DIDERICHSEN, Finn y Johan Hallqvist (1998). "Social Inequalities in Health: Some Methodological Considerations for the Study of Social Position and Social Context", en B. Arve-Parés (ed.), *Inequality in Health. A Swedish Perspective*. Estocolmo: Swedish Council for Social Research, pp. 25-39.
- DUFLO, Esther (2003). "Scaling Up and Evaluation", artículo preparado para la reunión del ABCDE en Bangalore.
- DUFLO, Esther; Rachel GLENNERSTER y Michael KREMER (2004). "Randomized Evaluations of Interventions in Social Science Delivery", en *Development Outreach*, Reporte Especial sobre *Client Power: Making Services Work for the Poor*. World Bank Institute.
- EVANS, William N. y Diana S. LIEN (2004). "The Benefits of Prenatal Care: Evidence from the PAT Bus Strike", *Journal of Econometrics*, vol. 125, n.º 1-2, pp. 207-239.
- FERNÁNDEZ, Raquel y Alessandra FOGLI (2005). "Culture: An Empirical Investigation of Beliefs, Work, and Fertility". Federal Reserve Bank of Minneapolis, Research Department Sta Report 361.
- FIELD, Erica (2003). "Fertility Responses to Urban Land Titling Programs: The Roles of Ownership Security and the Distribution of Household Assets". Harvard University. Manuscrito.
- FINOT, Iván (2001). *Descentralización en América Latina: teoría y práctica*. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe, e Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social.
- FONDO DE POBLACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS (2000). "Estado de la población mundial 2000. Vivir juntos, en mundos separados: hombres y mujeres en tiempos de cambio". Nueva York. Disponible en <[http://www.unfpa.org/upload/lib\\_pub\\_file/469\\_filename\\_swp2000\\_spa.pdf](http://www.unfpa.org/upload/lib_pub_file/469_filename_swp2000_spa.pdf)>.
- FRANCKE, Pedro (1998). *Focalización del gasto público en salud en el Perú: Situación y alternativas*. Documento de Trabajo 155. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú.
- GALIANI, Sebastián y Ernesto SCHARGRODSKY (2004). "Effects of land titling on child health", *Economics and Human Biology*, n.º 2, pp. 353-372.
- GALIANI, Sebastian; Paul GERTLER y Ernesto SCHARGRODSKY (2005). "Water for Life: The Impact of the Privatization of Water Services on Child Mortality", *Journal of Political Economy*, vol. 113, n.º 1, pp. 83-120.

- GERTLER, Paul (1998). "On the Road to Social Health Insurance: the Asian Experience", *World Development*, vol. 26, n.º 4, pp. 717-732.
- GERTLER, Paul y Jonathan GRUBER (2002). "Insuring Consumption Against Illness", *American Economic Review*, vol. 92, n.º1, pp. 51-70.
- INEI-INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA E INFORMÁTICA (2005). *Encuesta Demográfica y de Salud Familiar: ENDES Continua 2004. Informe preliminar*. INEI-USAID-Programa Measure DHS+/ORC, Macro. Lima: INEI.
- INSTITUTO CUÁNTO (2001). *Diseño de una estrategia de racionalización del gasto social público en alimentación nutricional. Reporte final*. Lima: Instituto Cuánto.
- JACOBY, Enrique; Santiago CUETO y Ernesto POLLITT (1996). "Benefits of a School Breakfast Program among Andean Children in Huaraz, Peru", *Food Nutrition Bulletin*, vol. 17, n.º 1, pp. 54-64.
- JARAMILLO, Miguel (2004). "Evaluación intermedia de la estrategia de inversión del Banco Interamericano de Desarrollo en el Perú: Sector Social". Informe final para el BID. Lima.
- JARAMILLO, Miguel y Sandro PARODI (2004). "*El Seguro Escolar Gratuito y el Seguro Materno Infantil: análisis de su incidencia e impacto sobre el acceso a los servicios de salud y sobre la equidad en el acceso*", Documento de Trabajo 46. Lima: Grupo de Análisis para el Desarrollo.
- JONES, Gareth; Richard W. STEKETEE, Robert E. BLACK, Zuffigar A. BHUTTA, Saul S. MORRIS y THE BELLAGIO CHILD SURVIVAL STUDY GROUP (2003). "How many child deaths can we prevent this year?", *Lancet*, n.º 362, pp. 65-71.
- KAHN, Robert S.; Paul H. WISE, Bruce P. KENNEDY e Ichiro KAWACHI (2000). "State income inequality, household income, and maternal mental and physical health: Cross-sectional National Survey", en *BMJ*, n.º 321, pp. 1311-1315.
- KAPLAN, George (2000). "Economic Policy is Health Policy: Conclusions from the Study of Income Inequality, Socio-economic Status and Health". Manuscrito presentado en la conferencia Income Inequality, Socioeconomic Status and Health, organizada por The Association for Health Services Research.
- LOEVINSOHN, Benjamin y April HARDING (2005). "Buying results? Contracting for health service delivery in developing countries", *Lancet*, n.º 366, pp. 676-681.
- LUNDBERG, Shelly y Robert POLLAK (1993). "Separate Spheres Bargaining and the Marriage Market", *Journal of Political Economy*, vol. 101, n.º 6, pp. 988-1010.

- LUNDBERG, Shelly; Robert POLLAK y Terence WALES (1997). "Do Husbands and Wives Pool Their Resources? Evidence from the U.K. Child Benefit", *Journal of Human Resources*, vol. 32, n.º3, pp. 463-480.
- LYNCH, John W.; George Davey SMITH, George A. KAPLAN y James S. HOUSE (2000). "Income Inequality and Mortality: Importance to Health of Individual Income, Psychosocial Environment or Material Conditions", *BMJ*, n.º 20, pp. 1200-1204.
- MAGGI, Stefania; Lori G. IRWIN, Arjumand SIDDIQI, Iraj POURESLAMI, Emily HERTZMAN y Clyde HERTZMAN (2005). "International Perspectives on Early Child Development". World Health Organization's Commission on the Social Determinants of Health, Knowledge Network For Early Child Development, Analytic and Strategic Review Paper.
- MANSER, Marilyn y Murray BROWN (1980). "Marriage and Household Decision-Making: A Bargaining Analysis", *International Economic Review*, vol. 21, n.º 1, pp. 31-44.
- MARMOT, Michael (2005). "Social determinants of health inequalities", *Lancet*, n.º 365, pp. 1099-1104.
- MCELROY, Marjorie (1990). "The Empirical Content of Nash-Bargained Household Behavior", *Journal of Human Resources*, vol. 25, n.º 4, pp. 559-583.
- MCELROY, Marjorie B. y Mary J. HORNEY (1981). "Nash-Bargained Household Decisions: Toward a Generalization of the Theory of Demand", *International Economic Review*, vol. 22, n.º 2, pp. 333-349.
- MONTGOMERY, Mark; Gebre-Egziabher KIROS, Dominic AGYEMAN, John B. CASTERLINE, Peter AGLOBITSE y Paul HEWETT (2001). *Social Networks and Contraceptive Dynamics in Southern Ghana*, Policy Research Division Working Papers 153.
- MORLEY, Samuel A. y David COADY (2003). *From Social Assistance to Social Development: A Review of Targeted Education Subsidies in Developing Countries*. Washington DC: Center for Global Development-International Food Policy Research Institute.
- ÑOPO, Hugo; Miguel ROBLES y Jaime SAAVEDRA (2002). *Una medición del impacto del Programa de Capacitación Laboral Juvenil PROJoven*. Documento de Trabajo 36. Lima: Grupo de Análisis para el Desarrollo. Disponible en <<http://www.grade.org.pe/download/pubs/dt36-projoven.pdf>>.
- PARKER, Susan y Graciela TERUEL (2005). "Randomization and Social Program Evaluation: The Case of Progres", *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, vol. 599, n.º 1, pp. 199-219.

- PAXSON, Christina y Norbert SCHADY (2005). "Child Health and Economic Crisis in Peru", *The World Bank Economic Review*, vol. 19, n.º 2, pp. 203-223.
- PETTICREW, M.; S. CUMMINS, C. FERRELL, A. FINDLAY, C. HIGGINS, C. HOY, A. KEARNS y L. SPARKS (2005). "Natural Experiments: An Underused Tool for Public Health?", *Public Health*, n.º 119, pp. 751-757.
- POLLAK, Robert A. y Michael L. WACHTER (1975). "The Relevance of the Household Production Function and Its Implications for the Allocation of Time", *Journal of Political Economy*, vol. 83, n.º 2, pp. 255-277.
- PORTOCARRERO, Augusto (2005). "Análisis independiente del Presupuesto en Salud", *Construyendo Ciudadanía*, Boletín del Observatorio de los Derechos de la Salud. Lima: Centro de Investigación Económica y Social.
- (2005). "El Seguro Integral de Salud". Documento del Observatorio de los Derechos de la Salud, Lima: Centro de Investigación Económica y Social.
- QUISUMBING, Agnes R. y John A. MALUCCIO (2000). "Intrahousehold Allocation and Gender Relations: New Empirical Evidence from Four Developing Countries". International Food Policy Research Institute, Discussion Paper Brief 84.
- RAVALLION, Martin (1998). "The Mystery of the Vanishing Benefits: Ms Speedy Analyst's Introduction to Evaluation". Banco Mundial. Manuscrito.
- ROSENZWEIG, Mark R. y Kenneth I. WOLPIN (2000). "Natural 'Natural Experiments' in Economics", *Journal of Economic Literature*, n.º 38, pp. 827-874.
- (1986). "Evaluating the effects of optimally distributed public programs: child health and family planning interventions", en *American Economic Review*, vol. 76, n.º 3, pp. 470-482.
- (1980a). "Testing the Quantity-Quality Fertility Model: The Use of Twins as a Natural Experiment", *Econometrica*, vol. 48, n.º 1, pp. 227-240.
- (1980b). "Life-Cycle Labor Supply and Fertility: Causal Inferences from Household Models," *Journal of Political Economy*, vol. 88, n.º 2, pp. 328-348.
- SAMUELSON, PAUL (1956). "SOCIAL INDIFFERENCE CURVES", *Quarterly Journal of Economics*, vol. 70, n.º 1, pp. 1-21.
- SECRETARÍA TÉCNICA DE POLÍTICA ALIMENTARIA NUTRICIONAL (1999). "Los programas de alimentación y nutrición: consolidado y comparación de características". Lima. Manuscrito.
- SCHULTZ, T. Paul (1990). "Testing the Neoclassical Model of Family Labor Supply and Fertility", *Journal of Human Resources*, vol. 25, n.º 4, pp. 599-634.

- SMITH, James P. (1999). "Healthy bodies and thick wallets: The Dual Relationship between Health and Economic Status", *Journal of Economic Perspectives*, vol. 13, n.º 2, pp. 145-166.
- STIFEL, David y Harold ALDERMAN (2003). *The 'Glass of Milk' Subsidy Program and Malnutrition in Peru*, World Bank Policy Research Working Paper 3089.
- SPAN-SECRETARÍA TÉCNICA DE POLÍTICA ALIMENTARIA NUTRICIONAL (1999). "Los Programas de Alimentación y Nutrición: Consolidado y Comparación de Características". Manuscrito. Lima
- STRAUSS, John y Duncan THOMAS (1995) "Empirical Modeling of Household and Family Decisions", en J. Behrman y T. N. Srinivasan (eds.), *Handbook of Development Economics*, 3A. Amsterdam: North Holland.
- (1998). "Health, Nutrition and Economic Development", en *Journal of Economic Literature*, vol. 36, n.º 2, pp. 766-817.
- THOMAS, Duncan (1994). "Like father, like son; like mother, like daughter: Parental resources and child height", *Journal of Human Resources*, vol. 29, n.º 4, pp. 950-988.
- (1990). "Intra-Household Resource Allocation: An Inferential Approach", *Journal of Human Resources*, vol. 25, n.º 4, pp. 635-664.
- ULPH, David (1988). "A general non-cooperative Nash model of household consumption behavior". Bristol University. Mimeo.
- VALDIVIA, Martín (2006). "Institutional Change in the Health Sector and the Millennium Development Goals". Documento preparado para la Séptima Conferencia Anual de la Global Development Network, St. Petersburg. Manuscrito. Disponible en <<http://grade.org.pe/download/docs/Institutional%20Change.pdf>>.
- (2005a). "Planificación familiar y salud materno-infantil en el Perú: menos puede ser mejor", en *Economía y Sociedad*, n.º 55. Lima: Centro de Investigación Económica y Social.
- (2005b). "Peru: Is Identifying the Poor the Main Problem in Targeting Nutritional Programs?", en R. Gwatkin, A. Wagstaff y A. Yasbeck (eds.), *Reaching the Poor with Health, Nutrition and Population Services: What Works, What Doesn't, and Why?* Washington DC: The World Bank.
- (2004). "Poverty, Health Infrastructure and the Nutrition of Peruvian Children", en *Economics and Human Biology*, vol. 2, n.º 3, pp. 489-510.
- (2002). *Acerca de la magnitud de la inequidad en salud en el Perú*. Documento de Trabajo 37. Lima: Grupo de Análisis para el Desarrollo.

Disponible en <<http://www.grade.org.pe/download/dt37-inequidad-salud.pdf>>.

- VALDIVIA, Martín y Jorge MESINAS (2002). *Evolución de la equidad en salud materno-infantil en el Perú: 1986-2000*. Serie Investigaciones 4. Lima: Instituto Nacional de Estadística e Informática y Centro de Investigación y Desarrollo.
- VÁSQUEZ, Enrique (2004). *Gasto social en el Perú: un balance crítico al 2004*. Lima: Centro de Investigación Económica y Social.
- VEGA, Jeanette; Liliana JADUE, Iris DELGADO, Rodrigo BURGOS, Francisca BROWN, Fabiola MARÍN y Vicente ZÚÑIGA (2002). “Disentangling the Pathways to Health Inequities: The Chilean Health Equity Gauge”. Pontificia Universidad Católica de Chile e Iniciativa Chilena para la Equidad en Salud. Manuscrito.
- VOGL, Tom (2005). “Effects of Land Titling on Child Nutritional Status: Evidence from Lima, Peru”. Princeton University, Center for Health and Wellbeing. Manuscrito.
- WAGSTAFF, Adam y Mariam CLAESON (2004). *The Millennium Development Goals for Health: Rising to the Challenges*. Washington DC: The World Bank.
- WAGSTAFF, Adam y Eddy VAN DOORSLAER (2000). “Income Inequality and Health: What does the Literature tell us?”, en *Annual Review of Public Health*, n.º 21, pp. 543-567.
- WHO-WORLD HEALTH ORGANIZATION (2005). *Health and the Millennium Development Goals*. Ginebra: WHO.
- WHO-UNICEF (2005). *Water for Life: Making it Happen*. Ginebra: WHO-UNICEF.

# EXCLUSIÓN, IDENTIDAD ÉTNICA Y POLÍTICAS DE INCLUSIÓN SOCIAL EN EL PERÚ: EL CASO DE LA POBLACIÓN INDÍGENA Y LA POBLACIÓN AFRODESCENDIENTE

*Néstor Valdivia*  
*Martín Benavides*  
*Máximo Torero*

## INTRODUCCIÓN

En el presente documento se aborda el tema de la exclusión social y la discriminación de las poblaciones indígenas y afrodescendientes en nuestro país, estableciendo un vínculo conceptual con los procesos de construcción de la identidad étnica y la organización de esos grupos en torno a la defensa de sus derechos.

El tratamiento del tema parte del supuesto de que existen diferencias importantes entre esos grupos sociales referidas a los mecanismos de exclusión social, su desarrollo organizativo y su identidad étnica, y que esas diferencias deberían ser tenidas en cuenta al momento de plantear políticas de inclusión social y de elaborar una agenda para el reconocimiento de sus derechos sociales, económicos, culturales y políticos.

El argumento que orienta este análisis es desarrollado en tres puntos. En el primero, luego de una breve revisión conceptual sobre la noción de exclusión social, se plantea la hipótesis general del estudio y se presentan algunos datos que muestran diferencias en las formas de exclusión experimentadas por la población indígena y la afrodescendiente. El segundo punto está dedicado a analizar los mecanismos de discriminación y los procesos de construcción de las identidades al interior de esos dos grupos, estableciendo las tendencias comunes y las diferencias entre ellos. En el tercer punto se hace un balance de la situación actual de las poblaciones étnicas a partir de un recuento de sus dinámicas organizativas y de los derechos formalmente adquiridos por las mismas.

Como corolario del análisis precedente presentamos algunas reflexiones y conclusiones, buscando así contribuir a un debate que seguramente cobrará mayor vigencia durante los próximos años en nuestro país.

El presente trabajo se basa en el análisis de bases de datos y en la revisión de fuentes secundarias, así como en los resultados de sendos estudios realizados en el Grupo de Análisis para el Desarrollo (GRADE) sobre la población indígena y la población afrodescendiente.<sup>1</sup>

Los autores desean expresar su agradecimiento al sociólogo Aldo Panfichi por los pertinentes comentarios que hiciera a una versión preliminar del documento; así como a Jorge Valenzuela, quien colaboró como asistente de investigación en la recopilación de información para la elaboración del documento.

## 1. EXCLUSIÓN SOCIAL Y POBREZA EN LAS POBLACIONES INDÍGENAS Y AFRODESCENDIENTES

La exclusión social se puede definir como un conjunto de mecanismos estructurales que impiden a ciertos grupos sociales participar plenamente en las esferas económica, social, política y cultural de la sociedad. Estos mecanismos ocasionan falta de acceso a los servicios de salud, marginación residencial, inadecuada inserción en el mercado laboral, tendencias hacia la segregación ocupacional, limitaciones para recibir una educación de buena calidad y falta de una representación política efectiva en el Estado (Figuroa y otros 1996, Ñopo y otros 2004, Torero y otros 2004).

La exclusión social es un concepto que abarca la noción de pobreza, pero no se agota en ella. Mientras que “pobreza” constituye una categoría económica que alude a los ingresos de los individuos, el concepto de “exclusión social” incluye otras dimensiones que implican el bienestar y el desarrollo integral de una colectividad. Este último concepto asume una perspectiva más relacional porque alude a la institucionalización de situaciones de desventajas económicas, políticas o culturales de grupos sociales vinculados a otros. La exclusión social enfatiza las dinámicas e interacciones sociales que se han ido reforzando en el tiempo y se han vuelto parte del sentido común (Tilly 1998), y no únicamente los procesos individuales de empobrecimiento y marginalidad (Kabeer 2000). Debido a ello, la categoría de exclusión ha puesto énfasis en las instituciones y en los procesos que originan la pobreza, en lugar de concentrarse únicamente en los resultados mismos (Saith 2001).

---

1 Son los estudios de Néstor Valdivia, “Etnicidad, pobreza y exclusión social: la situación de los inmigrantes indígenas en las ciudades de Cuzco y Lima”, publicado en el libro *Exclusión social y estrategias de vida de los indígenas urbanos en Perú, México y Ecuador*, editado por Jorge Uquillas, Tania Carrasco y Martha Rees en Quito, y publicado por el Banco Mundial y el Fideicomiso Noruego en el año 2003; y el de Martín Benavides, Máximo Torero y Néstor Valdivia, “Pobreza, discriminación social e identidad de la población afroperuana”, un informe de investigación elaborado para el Banco Mundial en el 2005.

Por otro lado, la exclusión social es un fenómeno relativo<sup>2</sup>. Su definición varía no solamente en términos del tiempo, sino también de las circunstancias por las que atraviesan los diversos grupos excluidos. A pesar de ello, la investigación comparada de los grupos excluidos no ha sido una práctica común. En este sentido, si bien durante la historia de nuestro país los grupos afrodescendientes y los indígenas han formado parte de las capas sociales más bajas, es un hecho que existe una mayor investigación sobre la población indígena y que los estudios sobre la afrodescendiente son aún escasos.

Figueroa y otros (1996) señalan que la población de origen indígena acumula más desventajas y se encuentra en la base de la estructura social, motivos por los cuales es víctima de la exclusión social “dura”. Dicho grupo está excluido de los mercados laborales debido a su incapacidad de acumular capital físico y humano, y a las limitaciones para gozar de los bienes públicos y para desarrollar aprendizajes de nuevas tecnologías (Figueroa 2000). Por otro lado, Torero y otros (2004) muestran que los años de escolaridad, la asistencia a una escuela privada, el acceso a líneas telefónicas y la disponibilidad de un seguro de salud se encuentran correlacionados negativamente con las características propias de la población indígena. Benavides y Valdivia (2004), por su parte, encuentran que la tasa de pobreza de la población de habla nativa es el doble del promedio nacional, y que dicha población es más vulnerable a cambios bruscos de la economía como los experimentados en la reciente historia económica peruana.

Por otra parte, la investigación sobre exclusión social ha considerado de forma separada el análisis de las desventajas económicas y culturales de esos grupos. En este sentido, los procesos de exclusión económica han sido analizados de forma independiente de aquellos relacionados con la exclusión cultural. Por ejemplo, en los compendios sobre la exclusión elaborados en América Latina no existe mención a temas como la cultura o la identidad, y sí a aquellos sobre pobreza o marginalidad (Faria 1994). Este desfase sería expresión de la dualidad en el análisis de lo “material” y lo “simbólico” que ha prevalecido en las ciencias sociales y ha terminado ubicando a la cultura y la identidad cultural como una esfera autónoma conformada únicamente por representaciones simbólicas (Wade 1999). Esto ocurre en realidades en las que, según algunos autores, se tienen colectividades bivalentes; es decir, grupos sociales que experimentan una exclusión económica simultánea a una valoración social negativa de su identidad (Kabeer 2000). Por lo mismo, no es posible separar las desventajas económicas de aquellas de índole cultural —como las generadas en una situación de exclusión étnica—.

---

2 En relación con esta forma de concebir la exclusión, se puede consultar la discusión que recoge el texto de Paugam (1996).

Dicha separación puede también estar siendo motivada por otra disyuntiva: la que se plantea entre el análisis de la problemática étnica desde la perspectiva de la redistribución (que pone el énfasis en los temas referidos a la igualdad económica, principalmente) y el análisis de la misma problemática desde la perspectiva del reconocimiento (que pone el énfasis en la diferencia). De acuerdo con Díaz Polanco (2005), una de las debilidades del multiculturalismo en boga radica en la oposición arbitraria entre ambas perspectivas. A diferencia de épocas pasadas, en los últimos años predominaría la tendencia que “reduce la cuestión a entidades culturales”, y el problema de cualquier visión esencialista es que, al no reconocer la naturaleza contextual de las identidades, termina ignorando las bases socioeconómicas de la exclusión (Díaz Polanco 2005).

En el caso peruano, dicha situación de desfase entre los estudios sobre exclusión y los estudios sobre la identidad cultural puede ser, además, resultado de analizar la situación de “los de abajo” (indígenas y afrodescendientes) con el supuesto de que dichos grupos comparten una sola manera de vincularse a la estructura social y de vivir los procesos de exclusión social.<sup>3</sup> Así, sus diferencias solo terminarán siendo culturales, no así “estructurales”. Probablemente debido a ello, en los principales estudios en torno al tema de la exclusión en el Perú no se incorporan análisis comparados de los grupos étnicos.<sup>4</sup>

La ausencia de miradas comparativas entre diversos grupos, que además integren lo económico y cultural, ha llevado a abordar los procesos de exclusión sin considerar la heterogeneidad de situaciones, que va más allá de una caracterización del tipo “incluidos *versus* excluidos” (Kabeer 2000). Existen diferentes formas de inclusión (por ejemplo, inclusión “privilegiada” *versus* inclusión “secundaria”), así como diferentes formas de exclusión (por ejemplo, exclusión “dura” y “autoexclusión”). Esto último es especialmente importante para el análisis que se propone en este trabajo.

Este trabajo tiene precisamente el propósito de analizar de manera comparativa —y con base en la información disponible— la situación de exclusión social de los afroperuanos y los indígenas, señalando las diferencias existentes

---

3 Este problema existe también en otros campos de la reflexión sociológica. Los estudios sobre pobreza, por ejemplo, no consideran que los pobres no son iguales entre ellos y que es posible identificar una estructura diferenciada al interior de la pobreza. Por ello, algunos autores cuestionan la idea de una línea de pobreza que diferencia claramente a “pobres” de “no pobres”, mientras que otros especialistas prefieren distinguir entre tipos de pobreza (ver Barrantes e Iguñiz 2004).

4 Nos referimos al estudio de Figueroa y otros (1996), en el cual no hay mención alguna a la situación de los afrodescendientes; así como al de Torero y otros (2004), en el que tampoco se analiza la situación de ese grupo, si bien es cierto que existen razones vinculadas a la base de datos disponible y al tamaño de la muestra a partir del cual fue generada.

entre ellos en cuanto a la discriminación, los procesos de construcción de su identidad y el reconocimiento de sus derechos sociales, culturales y políticos.

Se parte de la hipótesis de que las diferencias entre esos grupos tienen que ver con la distinta vinculación a la estructura social en su conjunto. Si bien ambos —afrodescendientes e indígenas— han experimentado procesos de exclusión social muy marcados, esos grupos presentan distintas experiencias sociales y culturales durante la historia nacional. Como se ha señalado, los indígenas son reconocidos por la literatura como la población que ha experimentado la exclusión social “dura” (Figueroa y otros 1996), y un grupo social cuya experiencia histórica ha estado claramente definida en oposición a la experiencia social de las élites blancas y criollas. No es casual que el pensamiento social peruano haya analizado “lo andino” como opuesto a “lo occidental” (Degregori 1995), llegando en cierto modo a establecer cierto esquema dualista según el cual el país se dividía en dos culturas: la indígena y la occidental (Montoya 2002).

El esquema de oposición entre grupos indígenas y élites criollas no se aplica del mismo modo a las relaciones entre estas últimas y los afrodescendientes. La población afrodescendiente, tanto por su ubicación en la estructura económica como por sus manifestaciones culturales, habría sido un grupo social con vínculos más estrechos con las élites blancas.

Desde el punto de vista de su inserción ocupacional, ese grupo social se ha caracterizado por experimentar procesos de “integración vertical” a partir de su vinculación a las élites. Estos mecanismos tendrían su origen en el sistema esclavista en el cual vivió la población afrodescendiente. Si bien el vínculo con las élites estuvo marcado por una mezcla de violencia y paternalismo, la esclavitud doméstica se constituyó, a la vez, como un espacio en el que el individuo “negro” o “negra” compartía espacios de intimidad con sus amos, llegando a establecer relaciones de alianzas, afectos y lealtades personales muy fuertes —siendo importante la relación con ellos incluso para obtener una eventual libertad—.<sup>5</sup>

Aun luego de abolido el sistema de esclavitud, la participación de la población afrodescendiente en ciertas esferas de la economía se canalizaba muchas veces mediante redes familiares y contactos personales que les permitían ubicarse —de modo subordinado— en determinadas ocupaciones. Este es probablemente uno de los motivos por los cuales los afroperuanos experimentan hoy en día una alta segregación ocupacional —mayor que la de los grupos de origen indígena—, principalmente en actividades vinculadas a los servicios (Benavides y otros 2005).

---

5 Estas conclusiones pueden ser extraídas de los análisis realizados en investigaciones sociológicas, históricas y antropológicas sobre el tema, tales como Cucho (1975), Hünefeldt (1979 y 1984), Rostworowski y otros (2000), Del Busto (2001) y Aguirre (2005).

Por otro lado, desde el punto de vista cultural, el grupo afrodescendiente ha sido uno de los principales actores en la construcción de la denominada cultura criolla —compartida con los grupos blancos asentados en las principales urbes del país—, que se caracterizó por ser una cultura participativa e integradora.<sup>6</sup> Tal como algunos autores lo han definido, el criollismo era una cultura de “mediación” basada en un código de comunicación, un estilo de diversión y una moral caracterizada por un “individualismo exhibicionista” propio de “hidalgos pobres” (Ortega 1986, Panfichi 2000).<sup>7</sup>

Los afrodescendientes compartieron ciertos espacios y momentos con las élites mediante la música<sup>8</sup> y la danza, las formas de recreación, el lenguaje popular y otras expresiones culturales. De algún modo, esa convivencia social generó ciertos espacios de inclusión simbólica (limitada) y de reconocimiento social (fugaz) que se desarrollaron en paralelo con la situación de exclusión ciertamente predominante. Esta situación difiere de modo sustantivo de la de los indígenas, quienes han experimentado históricamente una exclusión social “a secas”, sin mayores puntos de conexión o formas culturales afines a las élites blancas del país.<sup>9</sup>

Son tales diferencias sociales y culturales —las antes señaladas— las que permiten sostener que ambos grupos experimentaron distintos procesos de exclusión. Esto tiene que ver con el hecho de que los afrodescendientes habrían logrado posiciones subordinadas relativamente mejor ubicadas en términos socioeconómicos que la de los indígenas —al menos que aquellos de las zonas rurales más pobres y alejadas del país—. El estudio de Benavides y otros (2005) encuentra que si bien la tasa de pobreza de los afroperuanos resulta similar a la tasa promedio de los indígenas residentes en la costa —área donde se concentran los primeros—, aquella es significativamente menor que la experimentada por los indígenas a nivel nacional (ver el cuadro 1).

---

6 Para Montoya (2002) se trata, en ese sentido, de una cultura urbana “conciliadora” de prácticas y gustos compartidos por diferentes sujetos sociales que desarrollan un bagaje común conformado por cinco elementos: un tipo de socialidad lúdica, música, diversión, comida y habla. Los vínculos entre individuos afroperuanos y élites blancas pueden también ser analizados a partir de la experiencia cultural del equipo de fútbol Alianza Lima (ver Benavides 2000).

7 Otros autores han enfatizado algunos rasgos históricos de la matriz cultural criolla referidos a la falta de una ética del trabajo, a la proclividad por el consumo y la ostentación, y al escaso espíritu emprendedor (Adams y Valdivia 1991: 34-35).

8 La especialista Rosa Elena Vásquez señala al respecto que “La observación de los géneros musicales y danzas que llegan hasta nuestros días y que se consideran criollos nos lleva a afirmar que lo criollo en el Perú adquiere personalidad propia gracias a la presencia de la población de procedencia africana” (tomado de “Música popular en la costa peruana. Síntesis pluricultural”, disponible en <[http://perso.wanadoo.es/abril24/ventana/ventana\\_marcos.htm](http://perso.wanadoo.es/abril24/ventana/ventana_marcos.htm)>).

9 Ello es así a pesar de que, como veremos más adelante, los indígenas son los que han logrado mayores avances en términos de derechos y “visibilidad” de su discriminación. En el capítulo siguiente se proponen algunas explicaciones para entenderlo.

**Cuadro 1**  
**Niveles de pobreza de la población afroperuana e indígena**

Afrodescent.	ENAH0, zonas afrodescendientes 2004: submuestra hogares afrodescendientes				ENAH0 2004, trimestre móvil oct.-dic. 2004: submuestra hogares indígenas			
	Condición de pobreza		Indígenas nacional	Condición de pobreza		Indígenas costa	Condición de pobreza	
	No pobre	Pobre		No pobre	Pobre		No pobre	Pobre
Número de hogares	5.357	3.531 66%	1.835.608	700.121 38%	1.134.484 62%	162.773	107.085 66%	55.688 34%
	616	405 66%	1.640	654 40%	985 60%	182	117 64%	65 36%
Número de individuos	8.467	5.454 64%	3.317.443	1.174.261 35%	2.143.182 65%	306.701	193.682 63%	113.019 58%
	Sin ponderar	627	3.050	1.148	1.902	219	219	129

Nota: La definición de población indígena se basa en la lengua materna del jefe del hogar.  
Fuente: Instituto Nacional de Estadística e Informática, *Encuesta Nacional de Hogares 2004*.  
Elaboración propia.

**Cuadro 2**  
**Acceso a educación de la población afroperuana e indígena**

Nivel educativo que aprobó	ENAH0, zonas afrodesc. 2004: submuestra hogares afrodescend.				ENAH0 2004, trimestre móvil oct.-dic. 2004: submuestra hogares indígenas			
	Afrodescend.		Indígenas nacional		Indígenas costa		Indígenas	
	Condición de pobreza		Condición de pobreza		Condición de pobreza		Condición de pobreza	
	No pobre	Pobre	No pobre	Pobre	No pobre	Pobre	No pobre	Pobre
Sin nivel inicial	5,0	3,6	7,5	18,3	12,3	21,6	12,0	13,3
Primaria incompleta	0,0	0,0	0,0	0,1	0,2	0,1	0,0	0,0
Primaria completa	22,6	21,4	24,8	31,3	25,9	34,3	29,4	25,7
Secundaria incompleta	16,8	17,1	16,2	17,3	15,4	18,4	12,0	12,8
Secundaria completa	17,3	15,5	20,5	14,2	15,1	13,7	18,6	15,3
Superior no universitaria incompleta	27,9	29,1	25,8	11,2	15,7	8,7	20,0	22,8
Superior no universitaria completa	2,7	2,4	3,2	1,3	2,2	0,8	1,2	1,6
Superior universitaria incompleta	5,0	7,1	1,1	3,1	5,7	1,6	1,8	2,5
Superior universitaria completa	1,1	1,3	0,9	0,9	1,8	0,5	1,6	1,0
Posgrado universitario	1,7	2,7	0,0	1,9	4,5	0,5	3,4	5,1
	0,0	0,0	0,0	0,4	1,2	0,0	0,0	0,0
<b>Total</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>
<b>Sin ponderar</b>	<b>973</b>	<b>627</b>	<b>346</b>	<b>3.017</b>	<b>1.139</b>	<b>1.878</b>	<b>342</b>	<b>217</b>
<b>Ponderados</b>	<b>8.459</b>	<b>5.454</b>	<b>3.005</b>	<b>3.275.193</b>	<b>1.166.271</b>	<b>2.108.921</b>	<b>303.867</b>	<b>192.748</b>

Nota: La definición de población indígena se basa en la lengua materna del jefe del hogar.  
Fuente: Instituto Nacional de Estadística e Informática, *Encuesta Nacional de Hogares 2004*.  
Elaboración propia.

Una situación similar se observa cuando se analiza el acceso a la educación (ver el cuadro 2). Por un lado, solo 27,9% de la población afroperuana tiene acceso a educación secundaria completa, y apenas 1,7% de la misma cuenta con universitaria completa, porcentaje menor que la tasa alcanzada por sus similares indígenas en la costa. Sin embargo, en términos generales, la población afroperuana tiene un relativo mayor acceso a la educación y presenta un porcentaje mucho más alto en secundaria completa que el correspondiente a la población indígena a nivel nacional.

Al igual que la educación y la salud, el acceso a infraestructura y servicios básicos —como electricidad y agua potable— puede impactar fuertemente el bienestar de los hogares. En especial, el acceso a agua potable puede ser un factor importante para reducir la mortalidad infantil como consecuencia de enfermedades estomacales o intestinales. El cuadro 3 muestra una significativa diferencia entre el acceso a ese servicio de la población afroperuana y el de la población indígena. Este resultado se mantiene inclusive cuando el análisis se restringe a la población indígena de la costa. En todos los casos, los hogares afroperuanos tienen un mayor acceso a servicios públicos en sus hogares.

Una tendencia similar se halla cuando se comparan los ingresos de personas afrodescendientes y de personas indígenas con características similares. Por ejemplo, los hogares afroperuanos tienen un ingreso horario significativamente mayor que los hogares indígenas, aunque la diferencia no es significativa cuando se compara con el resto de la población del país. Por otro lado, el ingreso per cápita es menor; aunque no estadísticamente significativo con respecto al grupo indígena, pero sí con respecto al resto del Perú (Benavides y otros 2005).

## 2. DISCRIMINACIÓN RACIAL E IDENTIDAD ÉTNICA EN AFROPERUANOS E INDÍGENAS

Un fenómeno vinculado al estado de exclusión de determinados grupos sociales es la discriminación, cuyas diversas formas tienden a reforzar los mecanismos de exclusión social existentes, a la vez que son una consecuencia y una manifestación de la situación de vulnerabilidad social de los grupos excluidos. La exclusión, al mismo tiempo, se puede expresar mediante la autoexclusión, como respuesta individual o colectiva a los procesos de discriminación de los que son objeto ciertos grupos sociales, étnicos o raciales.

Mientras que la exclusión alude a procesos estructurales que se han institucionalizado en el tiempo, la discriminación se vincula más a prácticas cotidianas que se expresan en las relaciones “cara a cara”. Debido a ello, la discriminación tiene una cierta autonomía relativa con respecto a la exclusión. No todos los grupos excluidos son discriminados, ni todos los grupos discriminados son

Cuadro 3  
Acceso a servicios públicos

	ENAH0, zonas afrodesc. 2004: submuestra hogares afrodescend.		ENAH0 2004, trimestre móvil oct.-dic. 2004: submuestra hogares indígenas						
	Afrodescend.		Indígenas nacional		Indígenas costa		Indígenas		
	No pobre	Pobre	No pobre	Pobre	No pobre	Pobre	No pobre	Pobre	
El abastecimiento de agua en su hogar procede de (recodificado)	76,6	73,8	44,1	38,8	52,8	38,8	57,6	63,5	46,2
Red pública, dentro de la vivienda	0,7	1,0	5,2	3,8	7,3	6,0	6,0	5,7	6,4
Red púb. fuera viv. p' dentro de edif.	3,0	5,3	5,3	6,5	3,1	1,9	1,9	0,4	4,7
Pilón de uso público	0,5	0,0	2,5	1,8	3,5	1,1	1,1	1,1	1,1
Camión cisterna u otro similar	10,8	8,7	6,8	5,7	5,7	15,9	15,9	17,1	13,4
Pozo	0,6	1,3	33,3	38,6	24,6	14,1	14,1	12,1	18,0
Río, acequia, manantial o similar	0,8	0,5	0,3	0,2	0,5	0,0	0,0	0,0	0,0
Otra	7,0	9,3	2,6	2,8	2,4	2,8	3,5	0,0	10,3
Casa del vecino	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Total	616	211	1.640	985	654	985	182	117	65
Sin ponderar	5.357	1.826	1.835.608	1.134.484	700.121	1.134.484	162.773	107.085	55.688
Ponderados	54,0	40,7	21,6	13,0	35,5	28,8	39,1	43,1	31,5
Red pública, dentro de la vivienda	0,9	1,0	4,3	2,8	6,6	6,0	6,0	5,7	6,4
Red púb. fuera viv. p' dentro de edif.	6,8	11,6	12,7	12,8	12,5	9,6	9,6	9,0	10,7
Pozo séptico	19,0	23,1	20,1	21,8	17,4	21,8	15,1	16,3	12,8
Pozo ciego o negro/lejina	5,3	6,9	1,4	1,2	1,7	1,2	1,9	3,0	0,0
Río, acequia o canal	14,0	16,8	40,1	48,4	26,4	48,4	28,3	22,9	38,6
No tiene	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Total	616	211	1.640	985	654	985	182	117	65
Sin ponderar	5.357	1.826	1.835.608	1.134.484	700.121	1.134.484	162.773	107.085	55.688
Ponderados	88,5	81,5	56,6	47,9	70,8	47,9	86,6	86,9	86,1
Electricidad	8,1	6,7	27,9	35,9	14,9	35,9	4,7	3,2	7,5
Kerosene (mechero/lamparín)	0,0	0,0	1,3	1,0	1,8	1,0	0,0	0,0	0,0
Petróleo/gas (lámpara)	6,2	4,3	25,6	30,8	17,3	30,8	9,3	8,8	10,4
Vela	0,0	0,0	0,1	0,1	0,1	0,1	0,4	0,6	0,0
Generador	0,2	0,3	1,0	1,0	1,0	1,0	0,9	1,4	0,0
Otro	0,0	0,0	0,8	0,9	0,6	0,9	0,0	0,0	0,0
No utiliza alumbrado en el hogar	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Total	616	211	1.640	985	654	985	182	117	65
Sin ponderar	5.357	1.826	1.835.608	1.134.484	700.121	1.134.484	162.773	107.085	55.688
Ponderados									

Nota: La definición de población indígena se basa en la lengua materna del jefe del hogar.  
Fuente: Instituto Nacional de Estadística e Informática, *Encuesta Nacional de Hogares 2004*.  
Elaboración propia.

excluidos. Sin embargo, en una sociedad como la peruana ambas situaciones suelen coincidir y afectar a las poblaciones étnicas, como es el caso específico de afrodescendientes e indígenas. La discriminación, en este sentido, constituye una expresión de la exclusión social que sufren esos grupos étnicos (Figueroa y otros 1996, Torero y otros 2004).

Aunque la naturaleza de la discriminación ha sido objeto de discusión en las ciencias sociales peruanas —sobre todo a partir de la década de 1990—, aún hacen falta estudios empíricos que proporcionen la base para un análisis más profundo sobre sus orígenes y los mecanismos mediante los cuales opera. Para algunos, en nuestro medio la discriminación tiene un fuerte componente racial (Manrique 1999, Portocarrero 1993); para otros, en cambio, es de carácter social y se origina a partir de la interacción de un conjunto de variables, entre las cuales los rasgos físicos —o el fenotipo— son solo una más (Twanama 1992, Ortiz 1998). Se ha señalado, asimismo, que la combinación de esos factores depende del contexto y de las situaciones particulares en las que se producen las relaciones sociales (Santos 2002).

En el Perú, como sucede en otros países latinoamericanos, los grupos indígenas y afrodescendientes son objeto de prácticas discriminatorias en mayor medida que el resto de la población. Un reciente estudio de David Sulmont (2005) halla que aproximadamente un tercio de las personas encuestadas manifiestan haber experimentado “que la gente se comporta como si fueran mejor que uno mismo”, o se han sentido tratados “con menos respeto que otras personas” o “como si uno no fuera inteligente”. Entre 15% y 20% de los que dicen haber sido discriminados, afirman que ello ocurre por su raza u origen étnico o por su lugar de origen. Finalmente, el estudio encuentra que la población con lengua materna nativa experimenta más discriminación que la de habla castellana, al igual que aquellos que se identifican como “gente de la sierra”, más que los “limeños”, “mestizos” y “gente de la costa”.

A pesar de tratarse de los dos grupos sociales más discriminados, de acuerdo con recientes investigaciones las experiencias de discriminación de los afroperuanos y las de los indígenas difieren en su origen y sus expresiones. En primer lugar, en el caso de los afrodescendientes el papel de la raza en los procesos de discriminación es más marcado, lo cual abona en favor de la hipótesis de que el racismo es un problema central para este grupo (Benavides y otros 2005). Esto a diferencia de lo que ocurre con el grupo indígena, para quienes la raza es un elemento menos visible y, en todo caso, se encuentra generalmente asociado a otros elementos sociales y culturales: vestimenta, lengua y origen social. Habría pues, en este sentido, una diferencia con lo hallado entre la población de origen indígena, porque en este caso las condiciones racial, étnica y social aparecen fuertemente imbricadas (Valdivia 2003).

La discriminación y la identidad étnica se basan en el reconocimiento y la percepción de las diferencias. Mediante la discriminación social o racial las diferencias son llevadas al extremo, generalmente sobre la base de creencias de separación jerárquica sustentadas en el estereotipo y el prejuicio. Las prácticas discriminatorias y las respuestas de los grupos discriminados conforman ámbitos de (re)producción de valores culturales e imágenes sociales asociadas a las autopercepciones del grupo.<sup>10</sup> Así, la discriminación juega un papel importante en los procesos de conformación y definición de las identidades étnicas, culturales, sociales y raciales. Al mismo tiempo, las formas de respuesta —las estrategias de afrontamiento— están culturalmente condicionadas: responden a ciertos patrones propios de cada grupo étnico-racial.

Benavides y otros (2005) sugieren que esas diferencias en los procesos de discriminación llevan a derroteros distintos en la construcción de las identidades étnicas en el Perú. Mientras que los afrodescendientes son un grupo cuya identidad se sustenta principalmente en la diferencia racial (en parte como respuesta a la discriminación), los indígenas tienen procesos de identidad principalmente relacionados con la diferencia cultural.

La cuestión de la identidad étnica alude a un fenómeno complejo, sobre el cual no existe pleno consenso en cuanto a su definición. Por lo general, la expresión ‘grupo étnico’ ha sido usada para referirse a una comunidad o población que comparte un origen común, una raza, una lengua, un pasado y ciertos valores culturales como música, danza, comida, etcétera. Esta definición es amplia y no resuelve los problemas planteados por la contraposición de dos concepciones distintas sobre la etnicidad y la identidad étnica.

Hasta hace unas décadas predominó en las ciencias sociales —y en la antropología en particular— un enfoque primordialista que acababa “esencializando” las características de los grupos étnicos. Desde esta perspectiva, habría un conjunto de rasgos culturales “propios” o inmanentes a cierto grupo étnico que se convertirían en distintivos invariantes durante el tiempo. Contra este tipo de concepción se han desarrollado visiones alternativas, entre las cuales la posición de Fredrik Barth (1976) ha marcado un hito en la antropología cultural. Partiendo de una crítica a la concepción de etnicidad como un inventario de características socioculturales, Barth la define como la organización social de las diferencias culturales e introduce un elemento conceptual clave: las fronteras étnicas. Los

---

10 Como bien señala Charles Taylor (1993: 43), “nuestra identidad se moldea en parte por el reconocimiento o por la falta de este; a menudo, también, por el falso reconocimiento de otros, y así, un individuo o un grupo de personas puede sufrir un verdadero daño, una auténtica deformación si la gente o la sociedad que lo rodean le muestran, como reflejo, un cuadro limitativo, o degradante o despreciable de sí mismo”. En suma, “Siempre definimos nuestra identidad en diálogo con las cosas que nuestros otros significantes desean ver en nosotros, y a veces en lucha con ellas” (Taylor 1993: 53).

contenidos de un grupo étnico pueden cambiar en el tiempo, más aún en el contexto de modernización y consolidación de los Estado-nación modernos y pluriétnicos; pero el conjunto de diferencias o “fronteras” con otros grupos es lo central de su conciencia o identidad étnica.

En el Perú, esta perspectiva de análisis empieza a tener cada vez mayor acogida. Algunos autores, como Raúl Romero, sostienen que la etnicidad no contiene esencias culturales únicas sino que está construida históricamente, que está marcada por la fluidez y que se encuentra en constante reinención (Romero 2004: 50).<sup>11</sup> Marisol De la Cadena (2005), por otro lado, propone el concepto de “hibridez conceptual” para referirse a los procesos por los cuales las identidades no están separadas unas de otras, y por ende son difíciles de clasificar. Por su parte, Benavides y Callirgos (2006) aluden al aparente “debilitamiento” de ciertas identidades, originado por los procesos de discriminación y por los cambios culturales y sociales que conducen a la conformación de identidades múltiples, flexibles y “en proceso” —que no corresponden a categorías rígidas y “cerradas”—.

Con referencia a los procesos identitarios en un contexto de globalización, Urpi Montoya (2002) ha señalado que en el Perú de hoy las nuevas generaciones estarían adoptando una “renuncia a la identidad”, un rechazo a autodefinirse como parte de un solo universo cultural. De acuerdo con la autora, esto constituiría una forma de asumirse y representarse como sujetos heterogéneos, y de rechazar “la oposición, la separación y la conciliación jerárquica”. Rechazarlas mediante la ausencia de un discurso de identidad, pues esta ausencia es un rechazo a marcar diferencias (dado que, como bien señala, “las identidades son representaciones de las diferencias”). Esto se origina, a su vez, en un esfuerzo orientado a una búsqueda de igualdad.

En general, se reconoce que la construcción de las identidades étnicas en el Perú ha seguido un camino marcado por la complejidad y la ambigüedad. Hay autores que subrayan la inexistencia de organizaciones sociales y políticas sólidas y representativas que asuman la identidad indígena (o afrodescendiente) como parte de su discurso y sus reivindicaciones (Degregori 1993, Montoya 1993), situación que contrastaría fuertemente con lo que sucede en países vecinos como Ecuador y Bolivia (Sánchez 1994). Incluso algunos señalan que esto es así

---

11 A partir de un análisis de las manifestaciones culturales de la región del valle del Mantaro en el Perú, Raúl Romero hace una crítica a las concepciones “esencialistas” y a las definiciones “primordiales” de la etnicidad, para proponer un enfoque dinámico e histórico de la identidad étnica, la cual se construye basada en la reelaboración de las prácticas culturales, en un proceso en el que lo tradicional y lo moderno confluyen hacia el mismo resultado. El ejemplo histórico que analiza el autor es el de la identidad huanca como producto del mestizaje entre la cultura indígena/quechua y la cultura blanca/occidental, proceso visto como la apropiación gradual de la modernidad por los campesinos indígenas andinos (Romero 2004: 45).

porque en el Perú la estrategia seguida por los grupos étnicos habría priorizado los esfuerzos de inclusión que tratan de soslayar las diferencias (Castro 2003, Montoya 2002); por ende, habría habido un esfuerzo democratizador “desde abajo”, basado en la búsqueda de integración a un colectivo nacional más que a un grupo étnico específico —como una aspiración a ser “iguales” y no “diferentes”— (Valdivia 2003). Por otro lado, otros autores han puesto en relieve las distintas situaciones en las que están la población indígena andina y la población indígena de la Amazonía. En este último caso, sí habría organizaciones que reivindican lo étnico de modo más explícito y claro (Ossio 1992, Monge 1998).

A pesar de la prolífica trayectoria de la antropología peruana, queda pendiente una profundización en el análisis de la identidad étnica como un objeto de estudio en sí. Sin embargo, una vez más, también en este terreno se hace evidente la desproporción en el tratamiento de temas relacionados con la población indígena y los relativos a los afrodescendientes. La mayor parte de los estudios sociológicos y antropológicos sobre la cuestión de la identidad son ensayos o etnografías sobre las culturas andinas y amazónicas.<sup>12</sup>

Algunos estudios han enfatizado la dificultad de separar las distintas variables que confluyen en la identidad indígena: territorio, clase, cultura y raza (Valdivia 2003). Se trata de dimensiones entremezcladas, entre las cuales la raza cumple un papel secundario. La situación es distinta en el caso de los afrodescendientes. Hay quienes han llegado a afirmar que los afroperuanos constituyen la categoría étnica y social con mayor contenido “racial” en el país (Drzewieniecki 2004: 22). No pueden “escapar” a esa forma de identidad, entre otras razones, porque resulta más difícil ser clasificados como “mestizos” (categoría a la que recurre gran parte de la población peruana cuando se le pide una respuesta de autoadscripción étnica y racial). Por ello, algunos sostienen que el estudio de las relaciones étnicas en este grupo es en realidad un estudio de relaciones raciales (Wade 2000).

En este sentido, el rasgo central en la construcción de la identidad de los afrodescendientes tiene que ver con la mayor importancia relativa de la raza. Si desde la perspectiva de la misma población negra la “raza” (o el “color de piel”) constituye un elemento crucial en la construcción de su identificación (más que las “costumbres” o la “cultura”), el proceso de mestizaje racial tendría como consecuencia el “debilitamiento” de los lazos de identificación étnica en

---

12 Entre estos últimos trabajos —además de los citados hasta el momento y sin referencia a los estudios etnográficos producidos de la década de 1950 a la de 1980— cabe mencionar los siguientes: Quijano (1980), Montoya y López (1988), Flores Galindo (1993), Franco (1991), Ossio (1995), Sánchez (1994), Degregori (1993 y 1995), Dietz (1999), Monge (1998), Altamirano y Hirabayashi (1997), Romero (1999), Ortiz (1999), Lloréns (1999) y Castro (2003). Para el caso de la población afroperuana, están los trabajos de Cucho (1975), Luciano y Rodríguez (1995), Christine Hünefeldt (1979 y 1984), Rostworowski y otros (2000), Del Busto (2001) y Aguirre (2000).

el grupo (Benavides y otros 2005). La historia de instituciones culturales afroperuanas como el club de fútbol Alianza Lima es un ejemplo de ello. La identidad de dicha institución, fuertemente cohesionada sobre la base de la idea de ser una comunidad con gran presencia de población negra, entró en crisis cuando los profundos procesos de mestizaje racial y cultural obligaron a redefinir la identidad en otros términos. En esa redefinición, la idea de “club de negros” pasó a segundo plano (Benavides 2000).

La mayor importancia de la cultura en los procesos de construcción de identidad entre los indígenas tiene que ver, además, con otros aspectos. Por un lado, la experiencia histórica de la población afroperuana ha condicionado el desarrollo institucional y comunitario de este grupo. A diferencia de los grupos indígenas, los afrodescendientes del Perú no han tenido una tradición organizativa comunal. Estas y otras características de la población afroperuana han condicionado su dinámica social y cultural (Oakley 2001).

La identidad cultural más “definida” y desarrollada que se observa entre los indígenas —y cuya muestra no solo es la multiplicidad de expresiones artísticas y musicales sino también la vigorosa renovación de los géneros en los que estas se inspiran— se explica igualmente por las diferencias demográficas. Mientras que la población de origen indígena conforma una vasta mayoría en el conjunto demográfico nacional, la población afrodescendiente constituye una minoría social. Estimaciones recientes permiten sostener que los grupos étnicos indígenas representan alrededor de 38% de la población total del país (Valdivia 2003),<sup>13</sup> en tanto que los especialistas han calculado que el porcentaje de los afroperuanos abarca a 5% de la población nacional (Altamirano 2000), lo cual implica alrededor de 1.400.000 personas en el Perú. Otros cálculos señalan cifras que llegan hasta los 2,5 millones de personas, lo que indica que la población afrodescendiente podría representar entre 5% y 9% de los habitantes del país (Luciano y Rodríguez 1995). Por otro lado, si se toma en cuenta la información proveniente de la Encuesta Nacional de Hogares (ENAH) del cuarto trimestre del año 2000, en la que se incorporó una variable de autoadscripción étnica, la población afrodescendiente representaría el 1% de la población total del Perú.

No es casual, por ello, que investigaciones recientes hechas tanto en el Perú como en otros países lleguen a concluir sobre la dificultad de hablar de una identidad cultural en los afrodescendientes, a diferencia de lo que ocurre con los indígenas (Wade 2000, Oakley 2001, Thomas 2005, Benavides y otros 2005).

---

13 Las estimaciones estadísticas se han basado por lo general en la variable “lengua materna” para su identificación y medición, criterio según el cual la población indígena representaría entre 15% y 20% de la población nacional. El cálculo de 38% se basa, en cambio, en una pregunta de autoadscripción étnica incluida en la Encuesta Nacional de Hogares (ENAH) del año 2000.

La “debilidad” de una identidad cultural entre los afrodescendientes ocasiona que no existan las bases para que en el imaginario social de ellos mismos se conforme un “nosotros” como comunidad local o nacional claramente delimitada del resto de los componentes de la sociedad, sobre todo en contextos de extendido mestizaje racial. Siendo la raza el elemento central de su identidad, lo que produce el mestizaje es quitarle al grupo su elemento cohesionador y diferenciador principal. No obstante, eso no implica necesariamente la desaparición de los elementos distintivos de la cultura afroperuana. Lo que sucede es que esta queda limitada a un conjunto de rasgos o costumbres que —siendo considerados como características propias de los afroperuanos— no conforman un universo cultural claramente diferenciado del resto de la matriz cultural popular peruana (Benavides y otros 2005).

Estas dificultades en torno a la conformación de la identidad de tales grupos están vinculadas, a su vez, a los procesos de la organización social afrodescendiente. Se puede afirmar, en varios sentidos, que la fortaleza de la organización social indígena es mayor que la de los afrodescendientes —tema que será tratado en la siguiente sección—. La falta de una definición cultural de la identidad afrodescendiente y la carencia de una tradición comunal dificultan los procesos de organización social al interior de esa población (Thomas 2005).

Si bien tanto en la población indígena como en la población afrodescendiente existen esfuerzos organizativos orientados a la búsqueda de integración, los procesos de diferenciación cultural promovidos por las organizaciones de defensa de derechos étnicos encuentran un mayor respaldo entre los primeros. Esto explicaría en parte las diferencias en el logro y el reconocimiento de derechos entre ambas poblaciones.

Por otro lado, el mayor avance en la consecución de derechos colectivos por parte de la población indígena parece estar asociado también al hecho de que la sociedad tiende a reconocer más la diferencia cultural que la racial (Hooker 2005). Mientras que la cultura empieza a tener una mayor presencia en el contexto de las políticas multiculturales, las diferencias raciales tienden más bien a mantenerse invisibles.<sup>14</sup>

Los grupos representativos de la población negra son conscientes de este problema e intentan construir una identidad con una matriz cultural afroperuana, pero fracasan en ese intento debido a los problemas de identidad y de organización antes planteados. En el caso de las organizaciones indígenas, ese proceso tiene mejores resultados (por lo menos en términos comparativos) en

---

14 Esta ventaja relativa de la población indígena en comparación con lo logrado por la población afrodescendiente no es exclusiva del caso peruano sino una característica común en varios países de la región (Hooker 2005).

la medida en que cuentan con los referentes concretos de territorio y con un mayor capital social basado en su tradición comunitaria.

Los grupos organizados de defensa de los derechos afroperuanos han buscado construir esa identidad cultural basándose en un referente imaginario: el vínculo con el África. Sin embargo, esta apuesta enfrenta un problema real: tal como Benavides y otros (2005) muestran, la población peruana afrodescendiente no se siente identificada con esa forma de memoria histórica y cultural.

### 3. DERECHOS, ORGANIZACIÓN Y POLÍTICAS DE RECONOCIMIENTO DE LA POBLACIÓN INDÍGENA Y LOS GRUPOS AFRODESCENDIENTES

En la presente sección se hará un análisis de la relación del Estado con las poblaciones étnicas en el Perú,<sup>15</sup> poniendo especial énfasis en las políticas de reconocimiento de sus derechos sociales, económicos, culturales y políticos implementadas a partir de la década de 1990.

La hipótesis que acá se plantea es que, en el Perú, las diferencias culturales existentes entre indígenas y afrodescendientes tienen estrecha relación con los procesos de organización de esos grupos y con la forma como se han producido la demanda y el reconocimiento de sus derechos por parte del Estado. En la interacción de esos tres planos —cultura, organización social y reconocimiento político— es que cada grupo ha experimentado caminos distintos en la construcción de su identidad étnica.

#### 3.1. Comentarios generales

En el Perú, el tema de los derechos de los grupos étnicos ha cobrado relevancia en la discusión pública de los últimos años. Existe, de hecho, una mayor preocupación del Estado en torno a la situación de los derechos sociales, culturales y políticos de esas poblaciones, lo cual parece tener que ver no solo con las prioridades de una agenda local sino también con las iniciativas de los organismos multilaterales y de las instituciones de cooperación para el desarrollo.<sup>16</sup>

En este contexto se ha producido un conjunto de normas legales de diversa índole y complejidad, que no forman parte de un todo coherente sino que a

15 Preferimos el uso de la expresión ‘poblaciones étnicas’ porque así no solo se habla de los pueblos indígenas sino también de los grupos afrodescendientes.

16 Incluso hay quienes sostienen que el interés renovado sobre la cuestión “indígena” tiene como motivación central la necesidad de resolver los conflictos étnicos latentes para consolidar el desarrollo mediante la inversión extranjera (Oliart s/f).

veces revelan contradicciones y vacíos importantes. Esto se puede observar en algunas leyes sobre la propiedad de las tierras de las comunidades campesinas. Entre las normas vigentes está el artículo 136 del Código Civil, que establece que las tierras de las comunidades campesinas son inalienables, imprescriptibles e inembargables, salvo excepciones contempladas en la Constitución; sin embargo, la Constitución Política de 1993 reconoce que las tierras de las comunidades campesinas son imprescriptibles, pero no inembargables ni inalienables. Esta declaración de imprescriptibilidad viene acompañada de una salvedad muy importante que redundaría en una real inexistencia de dicha condición: “Las tierras abandonadas por sus dueños quedan incorporadas al dominio público. El abandono de tierras se produce cuando su dueño lo ha dejado inculto durante dos (2) años consecutivos”. Por otro lado, la Ley 26505, posterior al Código Civil, establece que si un yacimiento minero es considerado de interés nacional por el Consejo de Ministros, puede ser embargado indemnizando al propietario; lo cual abre la posibilidad de reubicar a las comunidades campesinas (Benavides y Callirgos 2006).

Además de las inconsistencias y del desorden del marco legal, existe el problema adicional de su incumplimiento. Tanto en la selva central como en la región de Madre de Dios se han venido entregando concesiones mineras y madereras en tierras pertenecientes a comunidades nativas amazónicas, sin que las instituciones representantes del Estado cumplan las funciones de control que les corresponden (Benavides y Callirgos 2006). Esto ha sido observado por la Defensoría del Pueblo, institución para la cual la legislación suele tener un carácter declarativo y general y no llega a comprometer al Estado mediante políticas públicas concretas —como tampoco a los sectores no indígenas— en el reconocimiento de los derechos de dichos pueblos (Defensoría del Pueblo 1999).

### **3.2. El Estado peruano y los derechos de las poblaciones afrodescendientes e indígenas**

En las ciencias sociales peruanas ha predominado una visión que equipara la situación de indígenas y afrodescendientes frente al Estado, concibiéndolos como parte de los estratos sociales sujetos, por igual, a la dominación y la exclusión social. Desde la perspectiva de análisis sugerida en el presente trabajo, resulta de suma utilidad ubicar algunas diferencias existentes en cuanto a su condición social y política frente al Estado.

En primer lugar, se debe tener en cuenta que en el Perú de la época colonial el Estado estableció un estatus jurídico específico al cual se adscribía la población de origen indígena —la denominada República de Indios—. La rígida estratificación social de la sociedad colonial, basada en la existencia de estamentos, era

expresión de un sistema de dominación al cual estaba sometida la población indígena. Sin embargo, su estatus jurídico era distinto al de la población esclava de origen africano. Como señala María Rostworowski, “A pesar de la facilidad de asimilación del negro a las costumbres españolas, el indio era considerado superior al negro por no ser esclavo y así lo contemplaban las leyes” (Rostworowski y otros 2000: 34).

Como bien lo han afirmado diversos autores, la llegada de la independencia y la formación del Estado republicano no implicaron mayores cambios en la situación socioeconómica de los estratos sociales bajos (Cotler 1992, Flores Galindo 1993). Se trató del advenimiento de una “República sin ciudadanos”, en la que el Estado ejerció un papel claramente excluyente hacia los grupos no blancos ni criollos (Lumbreras 2003: 77). La fragmentación social, el segregacionismo y el racismo hacia las poblaciones étnicas no eran sino expresión de los problemas generados por la “herencia colonial”. En este contexto, la instauración de la República no implicó la incorporación de indígenas y afrodescendientes a la condición de ciudadanos peruanos. El trabajo servil, el tributo indígena y la esclavitud fueron instituciones que convivieron durante varios años con el régimen republicano, de modo tal que el reconocimiento de los derechos ciudadanos de los indígenas y de los afrodescendientes fue parte de un proceso gradual, parcial y tardío. Baste recordar que solo luego de treinta y tres años de proclamada la independencia, los afrodescendientes lograron formalmente cierto nivel de ciudadanía en virtud de la abolición del sistema esclavista; o que recién el año 1980 la población analfabeta, mayoritariamente indígena, pudo ejercer su derecho ciudadano al voto para elegir y ser elegida como autoridad política.

Esta fue una situación compartida por ambos grupos. Quizá la diferencia más importante entre ambos reside en el reconocimiento, de parte del Estado, de ciertos derechos colectivos para las poblaciones indígenas, y sobre todo en la centralidad que estas tuvieron en la definición de la “cuestión nacional” —discusión que marcó el debate intelectual y político desde fines del siglo diecinueve y durante todo el siglo veinte—. Sobre lo primero, cabe señalar que, en efecto, la incorporación del “negro” a la condición de la “ciudadanía peruana” se dio mediante el reconocimiento de sus derechos ciudadanos a título individual. En el caso de la población indígena, el tratamiento y la relación del Estado hacia ella estuvieron marcados por la figura de su representación corporativa mediante las comunidades indígenas, reconocidas como una institución sujeto de derechos colectivos.

En el periodo posterior a la crisis política y económica generada por la derrota en la guerra del Pacífico, el país vivió una etapa de cuestionamiento y debate sobre la viabilidad del mismo como nación. Esa suerte de “toma de conciencia” de la situación nacional, marcada por las discusiones de intelectua-

les y políticos de la época, llevó a la conclusión de que la “cuestión indígena” representaba una de las principales deudas o problemas a resolver en el Perú. Desde ese entonces, la relación entre el Estado nacional y la población indígena estuvo signada por una mezcla de exclusión, paternalismo y asimilación vertical. De hecho, la condición de explotación y marginación en la que se encontraba esta población dio lugar a movimientos indigenistas de diversa índole y variada base ideológica, desde fines del siglo diecinueve y en adelante. Un dato a tener en cuenta es que ese tipo de posturas “indigenistas” también se desarrollaron desde el Estado; expresión extrema de esa suerte de indigenismo estatal es la que quedó reflejada en las políticas promovidas por el gobierno de Augusto B. Leguía. Desde los inicios de la República, las comunidades indígenas fueron objeto de una legislación ambigua: por un lado, hubo corrientes liberales que promovieron la asimilación de la población indígena mediante el reconocimiento de sus derechos ciudadanos como individuos, soslayando el reconocimiento de toda forma de organización corporativa; y por otro, se desarrollaron iniciativas legales que buscaron proteger los derechos colectivos de las comunidades indígenas, como una forma de defender la organización, la economía y la cultura de las poblaciones nativas.

A partir de la segunda mitad del siglo veinte, con el surgimiento de ideologías políticas reformistas, nacionalistas y desarrollistas, fue claro que el discurso estatal estuvo orientado a reivindicar social y políticamente a la población de origen indígena, optando por recusar el término ‘indígena’ como una forma de contrarrestar el estigma discriminador. Esto no fue solo parte del discurso oficial del Estado sino también de las orientaciones políticas e ideológicas de los partidos de izquierda de origen marxista, que concibieron a la población indígena ante todo como la clase social del “campesinado”. En el ámbito estatal, el punto más claro de esta tendencia quedó expresado en el gobierno de Juan Velasco Alvarado (1968-1975), durante el cual se proscribió el término ‘indígena’ para ser oficialmente reemplazado por el de ‘campesino’.

Esta suerte de proceso de “campesinización” del poblador indígena andino se produce en un contexto en el cual resurgen los movimientos agrarios y campesinos, entre las décadas de 1950 y 1970, liderados o influenciados por el discurso de las organizaciones políticas de izquierda, que levantan las banderas de demandas de precios justos, mayor atención al campo y acceso a la propiedad de la tierra.

La importancia del debate sobre la “cuestión indígena” y la reivindicación de esa población como elemento constitutivo de la identidad peruana son temas que estarán presentes desde el origen de los partidos políticos populares en la década de 1920, sea en su versión marxista o en la corriente que representó el APRA, y que marcará el discurso de los partidos modernos mesocráticos a partir del decenio de 1950, cuyo ejemplo más claro fue el partido Acción Popular con

su programa de Cooperación Popular, que buscaba recuperar las formas de trabajo comunal de las comunidades andinas.

Como se puede ver, durante todo el siglo veinte la presencia de la población indígena en la escena política fue un hecho que se dio de diversas maneras: mediante los movimientos sociales e intelectuales del indigenismo, las políticas del Estado (en sus distintas vertientes autoritarias, populistas o desarrollistas) y el discurso de las principales organizaciones partidarias del sistema político peruano.

Este panorama contrasta fuertemente con la poca cabida de la población afrodescendiente en la agenda del sistema político peruano. Su condición demográfica minoritaria no explica por completo la poca importancia otorgada por la élite política a ese sector, ni la escasa referencia que la historia oficial peruana hace de ella. Tampoco parece ser un factor explicativo la inexistencia de movimientos sociales contemporáneos afroperuanos y el débil protagonismo colectivo de esa población —vinculado a los escasos referentes de organización social y la inexistencia de espacios colectivos de reivindicación de sus derechos económicos, sociales o políticos—.

En diversos países de América Latina, incluido el Perú, hay una tendencia a la “invisibilización” de los grupos afrodescendientes (Oakley 2001, Wade 2000), en una dinámica curiosa en la cual, por un lado, en el plano del fenotipo, la visibilidad del “negro” es difícil de ocultar, pero, por otro lado, en planos distintos, este es ignorado por la sociedad y el Estado nacional como sujeto distinto, con cultura y derechos propios (Cunin 2003). Por ello, en el Perú, en diversos ámbitos de la vida nacional, la historia y la presencia de esta población han estado soslayadas. Se ha ignorado, en este sentido, su existencia como grupo social con un pasado y una cultura específicos, cuyo aporte a la cultura nacional recién empieza a ser revalorado.<sup>17</sup>

Un análisis de las políticas de reconocimiento de derechos lleva a la conclusión de que para el Estado peruano el principal o casi exclusivo referente social fue la población indígena. Ciertamente, si bien hubo cierto avance en favor de esta población en el plano formal y legal, poco ha cambiado en relación con su situación real de pobreza y exclusión. Lo que se quiere enfatizar es la idea de que *en el nivel del discurso* ha sido la población indígena —y no la afroperuana— el sujeto social principal de referencia del Estado. El mismo reconocimiento —limitado y ambiguo— de cierto tipo de derechos colectivos de la población indígena (tanto andina como amazónica), marca otra particularidad respecto de la situación de la población afroperuana.

---

17 Contribuye a esa situación de “invisibilización” de la población afrodescendiente el escaso interés que durante décadas pasadas suscitó entre los científicos sociales el estudio de su historia y su actual situación socioeconómica y cultural. Esto ha venido cambiando paulatinamente con la realización de investigaciones como las citadas en este trabajo.

Un balance de los últimos quince años de las políticas de reconocimiento de derechos de las poblaciones étnicas revela que si bien hay algunos elementos comunes en el tratamiento de la problemática de los grupos étnicos, también se han delineado algunas diferencias importantes.

Durante la década de 1990, las iniciativas del gobierno de Alberto Fujimori hacia los pueblos indígenas fueron pautadas en gran medida por las exigencias de organismos internacionales como el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo, que pusieron como prioridad en sus respectivas agendas de desarrollo el tema de los “pueblos indígenas” y el reconocimiento de sus derechos. Con un esquema político autoritario que negaba la representación a las organizaciones independientes de la sociedad civil, la prioridad otorgada al reconocimiento de la población indígena pasó principalmente por la implementación de políticas de desarrollo basadas en la asistencia alimentaria, la ejecución de obras de infraestructura y la titulación de tierras en las zonas rurales y altoandinas.

En 1997 el gobierno de Alberto Fujimori creó la Secretaría Técnica de Asuntos Indígenas (SETAI), en reemplazo del Instituto Indigenista Peruano y como parte del Ministerio de Promoción de la Mujer y Desarrollo Humano (PROMUDEH), con el fin expreso de promover y coordinar proyectos intersectoriales, así como proponer y formular políticas y normas sobre “asuntos indígenas”. Otras instancias que cumplieron una función importante en relación con la problemática de las comunidades indígenas en el país estuvieron centralizadas en el Ministerio de Agricultura: el Programa Especial de Titulación de Tierras (PETT), el Programa Nacional de Manejo de Cuencas Hidrográficas (PRONAMACHS) y el Instituto Nacional de Recursos Naturales (INRENA) para la vigilancia de los recursos naturales.

Un rasgo de las acciones del primer y segundo gobierno de Fujimori es que estuvieron marcadas por una contradicción entre el discurso y la práctica. Por un lado, durante ese gobierno el Estado peruano ratificó el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo, el instrumento jurídico internacional que mayor avance ha significado en términos del reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas; y por otro lado, durante ese mismo periodo, se desarrollaron políticas sociales que atentaron directamente contra los derechos humanos de las poblaciones indígenas. Se debe recordar que durante el segundo gobierno de Fujimori se llevaron a cabo prácticas de esterilización forzada promovidas desde el Ministerio de Salud como parte de las campañas de control de la natalidad, desarrolladas entre los años 1996 y 2000 e inspiradas en la idea de que ese sería un factor clave en la disminución de la pobreza extrema. Baste mencionar, al respecto, las denuncias de la Defensoría del Pueblo durante ese entonces y las conclusiones a las que llegó un informe elaborado por el Comité de América Latina y el Caribe para la Defensa de los Derechos de la Mujer (CLADEM). Según el citado informe, ese tipo de programas estuvieron orientados por pautas y criterios apartados de un enfoque de derechos humanos, lo cual dio

lugar a violaciones de las libertades y los derechos fundamentales de mujeres en situación de pobreza y pobreza extrema, particularmente de mujeres rurales e indígenas (CLADEM 1998).

Durante el gobierno de transición de Valentín Paniagua, el Estado peruano afianzó la apertura hacia la problemática de los pueblos indígenas promoviendo el desarrollo de acuerdos que fueron una ventana de acceso a sus reivindicaciones culturales históricas (Oliart s/f).<sup>18</sup> Se llevaron a cabo, en ese entonces, algunas iniciativas importantes que buscaban atender las demandas y reivindicaciones sociales, culturales y políticas de las comunidades y los grupos indígenas del país. Pese a su corta duración —apenas ocho meses—, en esa gestión se fortalecieron instancias estatales como la SETAI y se avanzó en algunos aspectos legales relativos a los derechos de las comunidades indígenas, en particular con normas que garantizaran el respeto por los pueblos indígenas en aislamiento voluntario. En el año 2001 se creó una Comisión Especial Multisectorial encargada de estudiar la situación de las comunidades nativas de la Amazonía, así como de formular propuestas integrales para garantizar la plena vigencia de sus derechos constitucionales y promover su bienestar y su desarrollo económico. También se avanzó en la concordancia de la gestión ambiental con los derechos de comunidades indígenas —por ejemplo, mediante la creación de reservas comunales y la aprobación de un reglamento de las áreas naturales protegidas—. Además, se creó la Comisión de la Verdad y la Reconciliación (CVR), para investigar lo sucedido entre 1980 y 2000 durante el conflicto armado interno que inició el movimiento de Sendero Luminoso.<sup>19</sup>

El gobierno de Alejandro Toledo continuó y profundizó la institucionalización de los espacios de atención de los derechos y las demandas de las poblaciones étnicas del país.<sup>20</sup> Uno de los principales logros de ese periodo

---

18 Es interesante notar que en el discurso de asunción del cargo de Valentín Paniagua como Presidente de la República en julio del 2001, se usó por primera vez desde el año 1980, en el léxico oficial, el término 'indígena'.

19 Como se sabe, los resultados de la investigación emprendida por la CVR permitieron poner sobre el tapete de la discusión pública el tema de la exclusión social de que ha sido objeto la población indígena en el Perú. Una de las conclusiones del informe de dicha comisión señala: "La CVR ha podido apreciar que, conjuntamente con las brechas socioeconómicas, el proceso de violencia puso de manifiesto la gravedad de las desigualdades de índole étnico-cultural que aún prevalecen en el país. Del análisis de los testimonios recibidos resulta que el 75 por ciento de las víctimas fatales del conflicto armado interno tenían el quechua u otras lenguas nativas como idioma materno" (en *Informe final*, Conclusiones, disponible en: <<http://www.cverdad.org.pe/ifinal/pdf/TOMO%20VIII/CONCLUSIONES%20GENERALES.pdf>>).

20 Como parte de la ceremonia de asunción de mando como Presidente de la República, en el año 2001 Alejandro Toledo firmó la *Declaración de Machu Picchu sobre la Democracia, los Derechos de los Pueblos Indígenas y la Lucha contra la Pobreza*, mediante la cual el Estado peruano se comprometió a la defensa de los derechos y las libertades de esa población.

fue la formación de la Comisión Nacional de Pueblos Andinos y Amazónicos (CONAPA), que absorbió a la SETAI como una instancia de apoyo técnico. Si bien inicialmente la CONAPA no incorporó la representación de los grupos afrodescendientes, posteriormente sí lo hizo.<sup>21</sup> Desde este organismo se presentaron algunas iniciativas de cambios legales para modificar la ley forestal y defender la biodiversidad en favor de las comunidades indígenas.

A fines del año 2004 la CONAPA adquirió un rango político y administrativo mayor, al convertirse en el Instituto Nacional de Desarrollo de Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuanos (INDEPA). Más allá de los problemas en la capacidad de gestión de esas instituciones,<sup>22</sup> así como del cuestionamiento del papel en la misma de la esposa del Presidente Alejandro Toledo, Eliane Karp,<sup>23</sup> como la persona que en la práctica impulsó la consolidación de esta institución, la creación de esas instancias ha sido vista como un hito en la forja de espacios de reconocimiento político de los derechos de las poblaciones étnicas en nuestro país. Estas iniciativas del Estado peruano han sido alentadas por el apoyo de organismos multilaterales y de cooperación para el desarrollo, como el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo, que han puesto entre sus prioridades el impulso de políticas de reconocimiento de derechos de los pueblos indígenas.

Un balance de las políticas del Estado durante los últimos quince años permite establecer que la mayor parte de las iniciativas legislativas han tenido que ver con las poblaciones indígenas, sean andinas o amazónicas. Se ha normado poco en relación con la población afrodescendiente.

Como se verá en el siguiente acápite, la mayoría de las normas aluden, en primer lugar, al tema de derechos comunales y ciudadanos de las poblaciones indígenas; en segundo lugar, a la problemática de territorialidad y actividades extractivas; y en tercer término, a la problemática de la lengua, especialmente a lo relacionado con la educación bilingüe y la educación intercultural. Sorprende la casi inexistente normativa relacionada con la discriminación, asunto que podría estar más vinculado al racismo hacia la población afrodescendiente.

Por otra parte, es importante señalar que las diferencias en cuanto a población étnica beneficiaria de las políticas de inclusión social se hacen visibles en

---

21 Por ello, esa institución cambió su denominación original por la de Comisión Nacional de Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuanos.

22 Estos problemas quedan claramente reflejados en los resultados de un proyecto financiado con un préstamo de 5 millones de dólares del Banco Mundial, cuya evaluación (realizada por esta misma institución) arroja serias deficiencias en cuanto al cumplimiento de las metas propuestas (Banco Mundial 2004).

23 En el ámbito local, son numerosas las denuncias y los cuestionamientos a la idoneidad técnica y la capacidad de gestión de los funcionarios que estuvieron a cargo del INDEPA, incluida Eliane Karp como responsable *de facto* de la definición de políticas y el nombramiento de cargos en la institución. Estas denuncias han comprendido acusaciones de malos manejos y de falta ética en la administración de recursos.

las actividades y los proyectos desarrollados desde el Estado. Un recuento de los programas legales, sociales y económicos del Estado peruano confirma la mayor atención relativa que reciben tanto los grupos indígenas amazónicos como la población indígena andina, en comparación con la población afroperuana. Esto se refleja en la cobertura y la responsabilidad de las instituciones y los organismos sectoriales del Estado sobre cada una de estas poblaciones (ver el cuadro 4).

**Cuadro 4**  
**Instituciones del Estado y tipo de población beneficiaria\***

Población	Sectores**									
	MINEM	MIMDES	MINSA	MINAG	MINEDU	MTC	INDEPA	INDECOPI	DEVIDA	DEFENSORÍA
Amazónica										
Andina										
Afroperuana										

\* Las instituciones que aparecen en el cuadro son las siguientes: MINEM, Ministerio de Energía y Minas; MIMDES, Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social; MINSA, Ministerio de Salud; MINAG, Ministerio de Agricultura; MINEDU, Ministerio de Educación; MTC, Ministerio de Transportes y Comunicaciones; INDEPA, Instituto Nacional de Desarrollo de Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuanos; INDECOPI, Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Propiedad Intelectual; DEVIDA, Comisión Nacional para el Desarrollo y Vida sin Drogas; DEFENSORÍA, Defensoría del Pueblo.

\*\* Los casilleros grises indican que la respectiva institución tiene iniciativas específicas para la población indicada. Fuente: Benavides y Callirgos 2006.

En general, resulta obvia la desproporción entre la atención brindada por el Estado peruano a la problemática y las demandas de las comunidades indígenas, sean andinas o amazónicas, y la otorgada a las de la población afrodescendiente.

En abril del año 2005 se hizo pública una Plataforma de las Comunidades Negras, elaborada luego de un proceso de consultas y discusión promovido por las organizaciones afroperuanas, en la cual se plantean quince acciones que el Estado peruano debería llevar adelante en favor de esta población. Entre estas se propone la creación de instancias estatales que aborden la problemática de los afroperuanos de manera específica, la provisión de servicios básicos en las comunidades afroperuanas rurales, la ejecución de un plan de acciones orientado a combatir la discriminación y el reconocimiento público de la tradición cultural afroperuana como parte constitutiva de la cultura nacional, así como el afianzamiento de la identidad cultural afrodescendiente mediante la incorporación de la presencia afroperuana en los planes curriculares del sistema educativo y la promoción de programas académicos, estudios e investigaciones sobre su cultura.<sup>24</sup>

24 Para mayores detalles, consultar CEDET 2005. Este texto presenta una visión actualizada de las demandas de inclusión social y las políticas de reconocimiento reclamadas por las organizaciones afrodescendientes en el Perú.

### 3. 3. Políticas de reconocimiento de derechos: un balance de cinco dimensiones

Durante los últimos años, el tema de los derechos de las poblaciones étnicas se ha venido incorporando a la agenda de la discusión política. Este debate ha llegado al plano de la discusión sobre reformas constitucionales, a fin de garantizar el reconocimiento de ciertos derechos de esos grupos. En algún momento se presentaron dos propuestas, una elaborada desde la CONAPA y otra sustentada por la Mesa Nacional de Pluralismo Jurídico; la discusión se centró en el énfasis y los alcances que debían tener las definiciones del multiculturalismo, la representación política de esos grupos y el carácter pluricultural y pluriétnico del Estado peruano.<sup>25</sup>

Más allá del reciente debate, interesa hacer un balance de los avances y logros alcanzados durante los últimos años en las políticas de reconocimiento de las poblaciones étnicas en el Perú. Este análisis deberá abarcar necesariamente diversos campos de la vida económica, social, cultural y política del país, en los cuales están implicados los derechos de dichas poblaciones. Por ello, para un análisis y un balance sobre el tema es necesario tener en cuenta cinco dimensiones:

- a) Discriminación social y racial.
- b) Cultura, lengua y educación.
- c) Tierras, territorialidad y recursos.
- d) Organización comunal.
- e) Derechos políticos.

A continuación, sobre la base de la división temática propuesta, se expondrán los principales términos de la discusión y los avances en relación con el reconocimiento de los derechos de las poblaciones étnicas en el Perú. El análisis abordará las diferencias y las similitudes que se derivan de la comparación entre poblaciones indígenas y grupos afrodescendientes.

#### *a) Discriminación social y racial*

En el Perú —como en otras sociedades latinoamericanas— no existe el reconocimiento explícito de parte de la población, ni del Estado, acerca de la existencia de racismo y de cómo las prácticas racistas impregnan las relaciones de la sociedad en su conjunto. Predomina más bien, tanto en el discurso oficial como

25 Para un análisis detallado de los términos de ese debate se puede consultar Ballón (2003).

en la percepción de las personas, la idea de que la discriminación racial no es un fenómeno extendido que merezca una atención y un tratamiento especial (Oboler 1996, Drzewieniecki 2004).

A pesar de ello, algunos estudios cuantitativos y cualitativos han dado cuenta de la existencia de una mentalidad discriminadora y de prácticas basadas en prejuicios étnicos y raciales en importantes sectores de la población peruana. Las formas de discriminación se expresan en distintas situaciones y espacios, y tienen base en diversos motivos.

Aunque no existe consenso sobre el alcance o la magnitud y la forma como opera el racismo en nuestro medio, sí existe una amplia coincidencia en señalar que se trata de una discriminación soterrada. Esta aparente contradicción entre el registro de mentalidades y prácticas racistas y el reconocimiento de su existencia tiene directa vinculación con el predominio de lo que algunos autores han denominado el “racismo encubierto” vigente en nuestro país (Callirgos 1993).

Nuestra hipótesis es que la dificultad para reconocer la existencia de racismo en las relaciones sociales en nuestro medio, asociada a la debilidad de instituciones u organizaciones étnicas que enfrenten los problemas raciales o de discriminación a ese nivel, ha dado como resultado que ese tema no aparezca como un punto prioritario en la agenda pública (en esta incluimos la agenda política y la agenda normativa o legal).

El asunto que planteamos puede quedar resumido en dos preguntas: ¿cómo se va a legislar contra aquello que no se reconoce como problema? y ¿hasta qué punto se puede avanzar en el campo legislativo o político si no existen iniciativas o demandas de actores que así lo exijan o promuevan? Es probable que en esto influya el hecho de que la problemática de la población afrodescendiente es “menos visible”, y que al mismo tiempo, por razones que se han mencionado antes, no existan organizaciones afroperuanas consolidadas y con capacidad de influencia política.

Esta debilidad de las organizaciones étnicas y la ausencia de fuerzas sociales y políticas interesadas en el tema explicarían, al menos en parte, por qué en el Perú se ha avanzado lentamente en cuanto a legislación antidiscriminatoria, a diferencia de lo sucedido en otros países. A modo de ejemplo y contraste se puede mencionar el caso de Brasil, donde se han desarrollado importantes iniciativas legislativas antidiscriminatorias,<sup>26</sup> y donde además rigen normas que

---

26 En Brasil, en general, durante el decenio de 1990 se avanzó en la legislación y las iniciativas estatales para promover acciones y normas de ese tipo. En tal tarea participaron diversas organizaciones (incluso las sindicales) y por supuesto las propias organizaciones representativas de la población afrobrasileña.

consagran la discriminación positiva para favorecer el acceso de los grupos afrodescendientes a las instituciones de educación superior.<sup>27</sup> Es evidente el contraste con el caso peruano: el tema de las acciones afirmativas no constituye un punto importante de la agenda de las organizaciones afroperuanas. Solo recientemente se ha legislado en contra de las prácticas discriminatorias, más allá de los preceptos y principios generales igualitarios contenidos en la Constitución.

En principio, el trato igualitario entre las personas está consagrado en la norma constitucional peruana. Específicamente, en el artículo 2.2 de la Constitución Política del Perú se señala el “derecho a la igualdad ante la ley y a no ser discriminado por ningún motivo”. Sin embargo, en los últimos años sí se han dado algunos cambios legales que combaten o proscriben distintas formas de discriminación, incluidas las que se sustentan en las diferencias de género, etnia, cultura, raza o color de piel. En alguna medida, este avance ha sido posible gracias a la presencia y el accionar de organizaciones étnicas y de organizaciones de lucha por la defensa de los derechos humanos.

Entre los dispositivos más importantes cabe mencionar la Ley 26772 y la Ley 27049 (que precisa diversos artículos del Decreto Legislativo 716 denominado “Ley de protección al consumidor”). La primera norma dispone que las ofertas de empleo y el acceso a instituciones de formación educativa “no podrán contener requisitos que constituyan discriminación, anulación o alteración de igualdad de oportunidades o de trato” (artículo 1, Ley 26772). Se define la discriminación como el trato diferenciado carente de “justificación objetiva y razonable”, que se basa en características de raza, color, sexo, religión, opinión, ascendencia nacional u origen social, condición económica, política, estado civil, edad o de cualquier otra índole. Y se establece que las personas o empresas que discriminen estarán sujetas al pago de una indemnización y serán sancionadas por el Ministerio de Trabajo.

En la Ley 27049, específicamente en el inciso d) del artículo 5, dentro del título referido a los “derechos de los consumidores”, se establece que “los consumidores no podrán ser discriminados por motivo de raza, sexo, nivel socioeconómico, idioma, discapacidad, preferencias políticas, creencias religiosas o de cualquier índole, en la adquisición de productos y prestación de servicios que se ofrecen en locales abiertos al público”.

Dentro del marco de esta legislación, el Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual (INDECOPI) ha quedado autorizado a sancionar con multas y cierre temporal a los establecimientos que apliquen prácticas discriminatorias. De hecho, aunque no han sido

---

27 La más avanzada y reciente norma es la Ley 10639, promulgada en enero del año 2003. Para un mejor conocimiento de los alcances de las acciones afirmativas en el contexto brasileño, consultar el libro de Nilma Lino (2006).

muchos casos, este organismo ha actuado en defensa de algunas personas que consideraron vulnerados sus derechos.<sup>28</sup>

Sin embargo, como han señalado algunos analistas, los mecanismos de queja y sanción establecidos por estos dispositivos legales reflejan una concepción que considera a la persona como consumidor y no como ser humano (IDL 1999). El acto discriminatorio no solo afecta los derechos de alguien como consumidor en el mercado, alguien a quien se le priva “injustamente” de la provisión de determinado bien o servicio, sino que vulnera sus derechos humanos, como sujeto social y como ciudadano frente al Estado.

Recientemente se ha dado un paso importante en la política antidiscriminatoria al haber establecido penas severas para el que discrimine por motivos raciales o culturales. Se trata de la Ley 28867, que modifica el Código Penal con la finalidad de establecer penas —que incluyen prestaciones de servicios comunales o penas privativas de libertad que van de dos a cuatro años de cárcel— para quienes discriminen por “motivo racial, religioso, sexual, de factor genético, filiación, edad, discapacidad, idioma, identidad étnica y cultural, indumentaria, opinión política o de cualquier otra índole, o condición económica, con el objeto de anular o menoscabar el reconocimiento, goce o ejercicio de los derechos de la persona [...]”.<sup>29</sup>

Estas iniciativas legislativas responden en parte a algunos esfuerzos de la sociedad civil y de algunas instancias del Estado que han venido promoviendo la no discriminación. En este último caso se debe mencionar la conformación de una Mesa de Trabajo Afroperuana en el anterior Congreso de la República, dirigida por los entonces legisladores Marta Moyano, Cecilia Tait y José Luis Risco, representantes de ascendencia afro de diversas (y opuestas) orientaciones partidarias, políticas e ideológicas, que se unieron para presentar iniciativas legislativas favorables a la población afroperuana.<sup>30</sup> Fue un grupo muy activo durante la conmemoración de los 150 años de la abolición de la esclavitud, pero

---

28 Dentro del marco de esta nueva legislación se han producido algunas sanciones por prácticas discriminatorias sobre todo a empresas o locales de diversión. Por ejemplo, en julio del 2004, por acción de INDECOPI, una discoteca del Cusco fue multada por discriminar al momento de seleccionar a su clientela para ingresar a la misma, obligándola a pagar 64.000 soles de multa (casi 20.000 dólares).

29 Esta ley modifica el artículo 323 del Código Penal y fue elaborada por el Congreso durante la gestión de Alejandro Toledo, pero promulgada el 10 de agosto del 2006 por el recién instaurado gobierno de Alan García. Aun considerando este avance legislativo, la diferencia con el caso brasileño se mantiene, dado que en Brasil la consideración de la práctica del racismo como un delito está establecida en su propia Constitución Política.

30 Sin embargo, un dato a tener en cuenta es el hecho de que durante la legislatura congresal 2001-2006, de los casi seiscientos proyectos de ley presentados por los tres congresistas miembros de la Mesa de Trabajo Afroperuana solo seis tuvieron relación con temas de la población afrodescendiente (León 2004). Quizás esto refleje el convencimiento de esos tres parlamentarios de que la problemática específica de tal grupo se encuentra estrechamente imbricada con la realidad del resto de la población peruana.

posteriormente ocho organizaciones de la sociedad civil que eran parte de la mencionada mesa se retiraron por discrepar de su giro hacia la constitución de una organización no gubernamental de desarrollo.

Por otro lado, desde la Coordinadora Nacional de Derechos Humanos (CNDH) se han impulsado tres mesas de trabajo en las que participan representantes de organizaciones étnicas. En primer término, la Mesa de Trabajo por la No Discriminación, que promueve acciones de vigilancia social contra actos de discriminación y desarrolla propuestas antidiscriminatorias; en ella participan la sección peruana de Amnistía Internacional, el Instituto de Defensa Legal (IDL), el Centro de Asesoría Laboral para Impedidos Físicos (CESALIF), el Centro de Estudio de Culturas Indias “Chirapaq”, el Programa de Soporte a la Autoayuda de Personas Seropositivas (PROSA), el Movimiento Homosexual de Lima (MHOL) y el Grupo Impulsor contra el Racismo. También se instaló la Mesa de Trabajo sobre Pueblos Indígenas, que busca contribuir con el desarrollo de los derechos de los pueblos indígenas promoviendo la institucionalización de políticas públicas y la reforma del Estado desde una perspectiva intercultural. Por último, se instaló asimismo la Mesa de Trabajo contra el Racismo, que impulsó desde el año 2005 una campaña nacional orientada a sensibilizar a la sociedad peruana respecto a la discriminación racial, y a lograr la recolección de diez mil firmas para ser entregadas a las autoridades del Estado, particularmente aquellas que podrían tener mayor relación con las políticas contra la discriminación racial: el Ministerio de Educación, el Ministerio del Interior, el Poder Judicial, el Ministerio Público y el Congreso de la República.<sup>31</sup>

#### *b) Cultura, lengua y educación*

La Constitución peruana de 1993, en su artículo 2, inciso 19, establece el “derecho a la identidad étnica y cultural”. En tal sentido, el Estado reconoce y protege la pluralidad étnica y cultural de la nación.

Sin embargo, cuando la legislación constitucional señala derechos de grupos étnicos lo hace con referencia a las poblaciones de origen indígena (andinas o amazónicas), y no incluye a los grupos de afrodescendientes. En el actual texto de la Constitución peruana, así como en las anteriores, no existe referencia explícita a estos grupos socioculturales.<sup>32</sup>

---

31 Como parte de esa campaña realizaron acciones como la del 5 de noviembre del 2004, en la que se protestó contra el Centro Comercial Larcomar mediante la presentación de una carta de queja en un acto simbólico que pretendía denunciar las prácticas discriminatorias de algunos restaurantes y discotecas ubicados en ese lugar.

32 No obstante, se debe señalar que mediante la Ley 6692, aprobada por el Congreso el 25 de

En segundo término, cuando se ha incluido la referencia a los derechos de los grupos étnicos de origen indígena se los concibe en tanto “comunidades” y no “pueblos indígenas” o “pueblos originarios”.<sup>33</sup> Así por ejemplo, en la Constitución de 1979 los derechos de los pueblos originarios están contenidos en tres artículos del capítulo titulado “De las Comunidades Campesinas y Nativas”. Lo mismo sucede con la Constitución de 1993, en la cual los derechos de los grupos indígenas están contenidos en el capítulo “Del Régimen Agrario y de las Comunidades Campesinas y Nativas”.

Por otro lado, la legislación peruana no reconoce el derecho de la persona “indígena” sino que se basa en la figura de la “comunidad” como persona jurídica, en tanto institución ancestral de la cultura de los pueblos originarios. Tampoco reconoce la existencia de una ciudadanía indígena, sea quechua, aimará o de alguna de las etnias amazónicas (Mendivil 2002a). Por lo tanto, dentro del marco legal del país no existe un reconocimiento de la ciudadanía indígena definida a partir de una identidad étnica y cultural particular, que suponga además una denominación específica y que otorgue derechos diferenciados del resto de la población. En el plano legislativo, la Constitución vigente define al Perú como un país multicultural y multilingüe; no obstante, la legislación nacional no reconoce la existencia de pueblos indígenas, mas sí de comunidades campesinas de la sierra y de comunidades nativas de la Amazonía.

A pesar de la crítica que ello suscita de parte de algunas organizaciones indígenas, existe consenso en considerar que lo establecido en las últimas constituciones políticas representa un avance respecto del pasado. El reconocimiento del carácter multicultural de un país como el Perú es algo reciente. Esto último se ha plasmado a nivel de la Constitución del país, donde ha quedado establecido que el Estado peruano respeta las normas o los principios basados en tradiciones y costumbres de los pueblos originarios. Esto pasa por el reconocimiento legal de las comunidades campesinas y de las comunidades nativas como personas jurídicas con capacidad de regular sus derechos y contraer obligaciones e instituir prácticas propias según su cosmovisión, con autonomía económica y administrativa, en asuntos internos y locales y dentro de sus organizaciones tradicionales.

En esta línea de avance en el plano legal, el 24 de abril del 2006 se aprobó la Ley 28736, mediante la cual el Estado se compromete a garantizar los dere-

---

mayo del 2006 se ha establecido el 4 de junio como el Día de la Cultura Afroperuana, en reconocimiento a los aportes culturales de la comunidad negra en el país. Se eligió ese día en conmemoración del natalicio del músico y decimista afroperuano Nicomedes Santa Cruz.

33 Para un análisis de las reformas constitucionales que han venido siendo discutidas en el Congreso de la República durante el periodo 2001-2006 en relación con las poblaciones étnicas y la titularidad de sus derechos, ver Ballón (2002b).

chos de “los pueblos indígenas en situación de aislamiento o en situación de contacto inicial” protegiendo su cultura y “sus modos tradicionales de vida”, entre otros.

El tema relacionado con las lenguas vernáculas plantea otra diferencia entre indígenas y afroperuanos. En el caso de estos últimos, es cierto que existen movimientos u organizaciones que reivindican su pasado, tratando de recuperar la memoria histórica y las manifestaciones culturales de las comunidades afrodescendientes de distintos distritos y localidades de la costa peruana; sin embargo, es obvio que no existen en su agenda reivindicaciones relacionadas con lengua o dialecto alguno, dado que en el Perú la población afrodescendiente es en su totalidad hispanohablante.

La situación de la población indígena es distinta, y el uso de las lenguas vernáculas ha merecido un tratamiento específico —al menos en términos legales y formales— por parte del Estado. El artículo 48 de la actual Constitución establece que en el país los idiomas oficiales son el castellano, el quechua y el aimara, y las otras lenguas aborígenes según la ley, mientras que en el artículo 17 se establece el compromiso del Estado de fomentar la educación bilingüe e intercultural, “según las características de cada zona”.

Pese a la importancia de la presencia de población de origen indígena en el Perú, la primera política de educación bilingüe fue establecida recién en el año 1972 (Díaz y otros 2001: 49). En 1989 se establecieron algunos lineamientos de política a ese nivel, con la finalidad de formar personas bilingües competentes en el manejo de su lengua materna y el castellano. A fines de 1991 se promulgó la Política Nacional de Educación Intercultural y Educación Bilingüe Intercultural —aún vigente—, que busca abandonar la concepción tradicional según la cual solo las poblaciones indígenas son objeto de una educación intercultural. Todavía falta mucho por avanzar en esa línea, principalmente debido a los bajos recursos económicos destinados a ese fin, la escasa producción de textos y materiales de aprendizaje adecuados, la falta de formación docente que responda a ese tipo de educación y el desafío que significa desarrollar propuestas pedagógicas que respondan a los objetivos de una educación intercultural bilingüe. Se estima que en la actualidad la educación bilingüe intercultural (conocida como EBI) abarca a solo 10% de las poblaciones vernáculo-hablantes de la sierra y de la Amazonía del país que cursan la educación inicial y primaria (Díaz y otros 2001: 50).

Las políticas de educación bilingüe han tenido un derrotero errático, a pesar de que la Ley General de Educación tiene dos artículos relacionados con la educación de los pueblos indígenas. El artículo 19 señala que el Estado reconoce y garantiza el derecho de los pueblos indígenas a una educación en condiciones de igualdad con el resto de la comunidad nacional; para ello, establece programas especiales que deben garantizar la igualdad de oportunidades

en el ámbito rural. Por otra parte, en su artículo 20 afirma que la educación bilingüe intercultural se ofrece en todo el sistema educativo y que tiene como uno de sus objetivos preservar las lenguas de los pueblos indígenas, así como promover su desarrollo y su práctica.

Los programas de educación bilingüe intercultural no se han consolidado, en parte debido a la escasez de los recursos económicos que se le asignan, pero también por la pobre preparación de los profesores y de los formadores de la especialidad (Bello 2002). Por tal razón, como afirma Ramírez (2004), la interculturalidad es asumida como un discurso que aún no se concreta en la acción desarrollada en el aula, a pesar de los esfuerzos existentes. El asunto se torna aún más complejo porque, de acuerdo con algunas investigaciones, la alfabetización en la lengua materna no resulta apreciada por los campesinos: en su vida cotidiana la gente difícilmente usa la escritura, ya que no satisface sus necesidades expresivas ni contribuye al intercambio de comunicación al interior de la comunidad; y fuera del ámbito comunal, la escritura en quechua (u otra lengua vernácula) no resulta funcional (Zavala 2002). No obstante, un estudio sobre el tema ha observado una contradicción al interior de la comunidad: si bien se percibe entre los padres el deseo de que sus hijos aprendan el castellano, ellos piden a los profesores que les hablen en quechua en las reuniones y transmiten esta actitud a sus hijos e hijas, quienes se burlan de sus compañeros y compañeras cuando hablan en castellano fuera del aula; así pues, la comunicación entre pares, aun en la escuela, se realiza en quechua (Ames 2002).

Los procesos migratorios, el mestizaje cultural, la discriminación y sobre todo una política estatal de asimilación basada en la aculturación de la población indígena han influido en la pérdida progresiva de las lenguas vernáculas. Pese a ello, existe como punto de agenda de las organizaciones indígenas la reivindicación de las lenguas vernáculas y la necesidad de que existan enfoques interculturales que promuevan la educación bilingüe en el país. Como se puede analizar en la "Propuesta concertada para incorporar los derechos de los pueblos indígenas y comunidades en la Constitución política del Perú", presentada por Miguel Palacín (de la Confederación Nacional de Comunidades del Perú Afectadas por la Minería-CONACAMI), Antonio Iviche Quispe (Asociación Interétnica de Desarrollo de la Selva Peruana-AIDSESP), Hildebrando Ruffner Sebastián (Coordinadora Agroforestal Indígena y Campesina del Perú-CCOICAP) y César Sarasara (Confederación de Nacionalidades Amazónicas del Perú-CONAP) a partir de la Gran Consulta Indígena sobre Reforma Constitucional de abril del 2003, las demandas de las organizaciones indígenas incluyen el respeto de los valores y de las tradiciones propios, comprendidas las lenguas nativas.

c) *Tierras, territorialidad y recursos*

En América Latina, las reformas liberales referidas a la propiedad agropecuaria, los territorios y los recursos naturales han avanzado —con diversa profundización— hacia la privatización y la liberalización de los mercados de tierras.<sup>34</sup> En el Perú, a diferencia de lo que sucede en países como Colombia, Nicaragua o Bolivia, el debate sobre los derechos indígenas no ha planteado seriamente la posibilidad de la libre determinación basada en el autogobierno de las poblaciones étnicas. Los cambios normativos y legislativos han estado referidos principalmente a las condiciones de la propiedad y la explotación de los recursos naturales, las actividades extractivas (minería, petróleo y gas) y el uso de tierras con fines agropecuarios. Durante la década de 1990 proliferaron las normas que modificaron el marco legal referido a estas actividades. Paralelamente, esa legislación ha previsto diversos mecanismos de consulta a las poblaciones y comunidades indígenas de las zonas involucradas en la explotación o el uso de las tierras.<sup>35</sup>

Un tema relevante en la problemática reciente ha sido planteado por el proyecto Participación Indígena para el Manejo de Áreas Naturales Protegidas (PIMA) administrado por el INRENA. Inicialmente, este proyecto fue promovido y diseñado por la organización AIDESEP en el año 1998. Posteriormente se hicieron algunos cambios en la naturaleza y el enfoque al mismo por parte del INRENA, lo cual ha generado la oposición de las organizaciones indígenas. Las demandas de estas se centran en la reestructuración del proyecto y cambios en el INRENA, y en la exigencia de respeto del Estado a los derechos territoriales de las comunidades o etnias indígenas. La propuesta de la organización AIDESEP es ir hacia un nuevo régimen de áreas de conservación territorial y biodiversidad indígenas, basado en un sistema de conservación *in situ* sustentado en un enfoque de autonomía y territorialidad alternativo al Sistema Nacional de Áreas Naturales Protegidas del Perú (IWGIA 2005: 183).

En el año 2005 también se presentó la propuesta de modificación del Reglamento de la Ley de Áreas Naturales Protegidas. La demanda apunta a generar

34 Un buen resumen del estado de la legislación agraria y de las reformas constitucionales de los países de la región aparece en el cuadro 1 del artículo de Assies (2000: 11).

35 Entre las normas más importantes se pueden mencionar tres: el Decreto Supremo 052-2001-AG (Ministerio de Agricultura), en cuyo primer artículo se declara prioritaria la atención de las solicitudes presentadas por las comunidades nativas de la selva y la ceja de selva para el aprovechamiento de sus tierras y recursos forestales; la Resolución Ministerial 146-2002 EM/DM (Ministerio de Energía y Minas), mediante la cual se constituye la Comisión de Concertación para evaluar y resolver los conflictos que suscitan las actividades de la pequeña minería y la minería artesanal en áreas reservadas y áreas de comunidades nativas; y la Ley 27811, que establece el régimen de protección de los conocimientos colectivos de los pueblos indígenas vinculados a los recursos biológicos.

una mayor participación directa de las comunidades o pueblos indígenas en la gestión de esas áreas.

Por otro lado, el 14 de octubre del 2005 fue aprobada la Ley General del Medio Ambiente, que proporciona un marco para el diseño de políticas ambientales, los mecanismos de participación ciudadana y el establecimiento de sanciones a quienes afecten la ecología.<sup>36</sup>

En general, los años recientes han estado marcados por conflictos en torno a la propiedad, el uso y la explotación de los recursos comprendidos en los territorios de comunidades campesinas y nativas. Entre ellos se puede mencionar el conflicto de Camisea, durante el cual el Consejo Machiguenga del Río Urubamba (COMARU), la Central de Comunidades Nativas Machiguengas (CECONAMA) y asociaciones de campesinos de la zona entraron en conflicto con la empresa TGP, que tiene a su cargo el gasoducto. Ocurrido un derrame de condensados líquidos en el kilómetro 8,8 del gasoducto (en un afluente del río Urubamba), surgió la oposición de comunidades indígenas a la explotación del Lote 56 (denominado Camisea 2), las mismas que demandaron que se esclarezcan las causas del accidente y se adopten medidas de control eficaces.

En ámbitos como los mencionados, se hace evidente la incapacidad del Estado para actuar como árbitro y como ente regulador que permita el manejo responsable de los recursos y asegure una gestión participativa de actividades como las mencionadas.

Otro campo generador de conflictos similares ha sido el de las actividades mineras. En relación con esto, en años recientes han surgido diversos conflictos; entre otros, por ejemplo, el conflicto en Cajamarca con la minera Yanacocha a partir del intento de exploraciones en el Cerro Quílish. También se debe mencionar el conflicto en Apurímac en torno al proyecto minero de Las Bambas. En agosto del 2004 se realizó un Primer Encuentro Provincial de Comunidades Campesinas de Cotabambas, que reivindicó los derechos de las comunidades sobre los territorios comprendidos en los planes de explotación de la minera. Las organizaciones participantes han dejado explícito en una declaración del evento que los legítimos dueños son ellas —“las comunidades campesinas originarias y ancestrales que habitamos estos territorios”— (IWGIA 2005: 186).

Un hito en el marco legal que regula los derechos territoriales de las poblaciones indígenas ha sido la promulgación de la Ley 28736, del 24 de abril del 2006. Esta norma garantiza los derechos de posesión de los pueblos en situación de aislamiento o de contacto inicial sobre las tierras que ocupan, “restringiendo el ingreso de foráneos a las mismas”. Al mismo tiempo establece

---

36 El proyecto fue sustentado por el presidente de la Comisión de Pueblos Andino-amazónicos, Afroperuanos, Ambiente y Ecología del Congreso.

“reservas indígenas” de carácter intangible, en las que se prohíbe cualquier actividad distinta a las de los usos y costumbres ancestrales de los habitantes indígenas. Dicha ley prevé el caso de autorizaciones excepcionales a partir del aprovechamiento de un recurso natural “cuya explotación resulte de necesidad pública para el Estado” y que a su vez implique el uso de métodos que no afecten los derechos de dichos pueblos.

*d) Organización social y comunal*

En el Perú, la base social de la etnicidad indígena ha sido históricamente la organización comunal. Numerosos estudios antropológicos e históricos dan cuenta del origen, las transformaciones y la vigencia de las comunidades campesinas y las comunidades nativas como instituciones sociales que han gravitado en la vida social y cultural de la población indígena. Esta es otra área de diferenciación entre las características de las organizaciones étnicas y sociales de la población de origen indígena y las que corresponden a la población afrodescendiente. Como se ha señalado, esta última carece de un referente similar a la organización comunal.

A diferencia de lo que sucede con las poblaciones étnicas de origen andino, y sobre todo amazónico, son escasas las organizaciones sociales propias de la población afroperuana. Entre estas se podrían mencionar algunas vinculadas a la religiosidad popular (las hermandades constituidas en torno a la veneración de un santo o una imagen) o las organizaciones que funcionan en torno a la música y el baile (grupos profesionales y no profesionales que cultivan la música afroperuana).

Es cierto que en el Perú la dinámica poblacional y económica de los grupos afrodescendientes generó comunidades de residencia principalmente ubicadas en las urbes y las haciendas agrícolas de la costa. Más aún: como sucedió en otros países, a partir de los grupos afrodescendientes que resistieron al sistema esclavista se constituyeron palenques en algunas comunidades costeñas (Aguirre 2005). Sin embargo, a lo largo del tiempo —quizás en parte debido al tamaño relativamente reducido de esas poblaciones— estas comunidades fueron desapareciendo.

En general, las poblaciones afroperuanas carecen de referentes territoriales.<sup>37</sup> Y si bien gran parte han estado vinculadas al trabajo agrícola, tampoco se han generado movimientos campesinos de afrodescendientes, como sí ha sucedido en

---

37 Con esto se quiere aludir a la inexistencia de una organización comunal territorial equivalente a la comunidad campesina o nativa de la Amazonía entre la población afrodescendiente. Lo cual no niega la existencia de comunidades urbanas y rurales de la costa con fuerte presencia afroperuana.

otros países como Colombia y Brasil. En cambio, la organización comunal indígena en el Perú no solo ha sido un importante espacio de generación de relaciones sociales y vínculos culturales, sino también la base de movimientos sociales campesinos durante varios periodos de la historia contemporánea nacional.

En este contexto, ese tipo de organización comunal y campesina ha logrado un importante reconocimiento oficial. Si bien no ha implicado necesariamente la consagración extendida de derechos territoriales y, menos aún, de derechos de autonomía política, el reconocimiento estatal de la personería jurídica de dichas comunidades quedó establecido ya en la Constitución Política de 1933.

Recientes cambios en la legislación sobre la propiedad de tierras han limitado y modificado las condiciones de supervivencia y desarrollo de las comunidades campesinas. Se ha establecido que la propiedad se pierde si tierras comunales se encuentran en abandono o si dos tercios de sus miembros calificados deciden su venta. La Ley 26505, denominada Ley de Titulación de Tierras, ha promovido la propiedad privada individual, dando paso a la transferencia, por compra-venta, a terceros. Según las organizaciones indígenas, es muy poco lo que queda del régimen legal que protegía la propiedad comunal, lo cual —según señalan— entraría en contradicción con el pregonado “respeto de la identidad cultural de las comunidades” y la protección de las “tradiciones de las comunidades” establecidos en el artículo 89 y el artículo 162, respectivamente, de la actual Constitución Política (Mendivil 2002a).

Por otro lado, hay organizaciones surgidas en las últimas décadas que han adoptado como objetivo la reivindicación étnica de la población indígena. En este sentido, resulta importante hacer una distinción entre las comunidades campesinas y las organizaciones que agrupan a las comunidades nativas de la Amazonía peruana. Estas últimas, a diferencia de las primeras, sí poseen un discurso étnico de defensa explícita de sus valores culturales y de su identidad.

Precisamente, una de las más importantes organizaciones étnicas del Perú es la Asociación Interétnica de Desarrollo de la Selva Peruana (AIDSESP), surgida en 1980<sup>38</sup> y que ha llegado a integrar a 47 federaciones y 6 organizaciones regionales de los pueblos amazónicos del país, que representan a 1.340 comunidades y 350.000 indígenas agrupados en 16 familias lingüísticas. El objetivo de esta institución se orienta a impulsar el desarrollo de la cultura y de los valores indígenas, y a propender la afirmación de su autodeterminación.

---

38 Sin embargo, el origen de esta institución se remonta a principios de la década de 1970 y tiene como base el movimiento de los pueblos asháninkas organizados en la Central de Comunidades Nativas de la Selva Central (CECONSEC), los pueblos shipibos representados en la Federación de Comunidades Nativas de Ucayali (FECONAU) y el grupo étnico awajún organizado en el Consejo Aguaruna y Huambisa (CAH).

AIDSESEP promovió la formación de otras organizaciones federativas indígenas y en 1982 impulsó la creación de la Coordinadora de las Organizaciones Indígenas de la Cuenca Amazónica, COICA, que afilia a las organizaciones indígenas de nueve países (Bolivia, Brasil, Colombia, Ecuador, Guyana Francesa, Guyana Inglesa, Perú, Surinam y Venezuela).

Por otro lado, existe la Coordinadora Permanente de Pueblos Indígenas del Perú (COPPIP), creada por acuerdo del Primer Congreso Nacional de Derechos Humanos y Pueblos Indígenas del Perú realizado en la ciudad del Cusco entre el 2 y el 5 de diciembre de 1997.<sup>39</sup> El Consejo Directivo Nacional está conformado por representantes de CONACAMI, AIDSESEP, el Taller de Mujeres Indígenas Andinas y Amazónicas, y la Asociación de Comunidades Andinas del Perú (ADECAP).

A pesar del resurgimiento de este tipo de organizaciones, cuando se analiza la naturaleza de las organizaciones “indígenas” existentes en el Perú se llega a la conclusión de que la mayor parte corresponden a organizaciones de tipo funcional, con una base clasista antes que étnica: se trata principalmente de organizaciones de productores y de organizaciones campesinas. Solo en el caso de los grupos amazónicos parece existir una organización de tipo étnico, con un discurso que reivindica abiertamente una ciudadanía indígena para sus miembros (Monge 1998), y que incluso llega a plantear cierto nivel de autodeterminación del desarrollo económico y social en sus comunidades y territorios.

En la última década han surgido organizaciones de afrodescendientes que reivindican los derechos sociales y culturales de esa población. En un trabajo reciente, John Thomas llegó a identificar aproximadamente veinte organizaciones de afrodescendientes en el Perú, dedicadas principalmente a los temas de educación, desarrollo comunitario, desarrollo económico y liderazgo (Thomas 2005). En ese mismo estudio, el autor ubicó como problemas principales de dichas organizaciones la inmadurez política, así como el desencuentro entre ellas y la población que dicen representar. El movimiento organizativo, en ese sentido, está basado en un pequeño entorno de personas y realmente no ha sido asumido por la población afrodescendiente. Tales problemas se evidenciaron en los conflictos ocurridos durante la conformación de la CONAPA y en las constantes dificultades y divisiones que se producen entre esas organizaciones, impidiendo así la consolidación de un movimiento afroperuano unificado. Estos

---

39 Un ejemplo del grado de legitimidad y reconocimiento de parte del Estado de este tipo de organizaciones es el hecho de que el acto inaugural de la institución se llevó a cabo en el auditorio Raúl Porras Barrenechea del Congreso de la República, con el auspicio de la Mesa Directiva del mismo. En esa oportunidad, el Defensor del Pueblo, Jorge Santistevan de Noriega, y el sacerdote Gustavo Gutiérrez ofrecieron sendas disertaciones magistrales: “Los pueblos indígenas, el derecho a la tierra y a la autodeterminación” y “El derecho de los pueblos indígenas a la paz y la justicia”, respectivamente.

problemas de organización también se hicieron evidentes en algunos proyectos implementados por la CONAPA y financiados por un importante préstamo del Banco Mundial. Si bien la implementación del préstamo tuvo también problemas relacionados con la gestión del mismo (Banco Mundial 2004), la ausencia de articulación entre los grupos afrodescendientes y el desconocimiento de su existencia por parte de la población contribuyeron también al fracaso del proyecto (GRADE 2002).

*e) Derechos políticos*

En el debate internacional sobre los derechos indígenas, los términos ‘pueblo’, ‘territorio’ y ‘libre determinación’ o ‘autodeterminación’ son altamente controvertidos. El hecho de ser definidos como pueblos y no como minorías étnicas tiene consecuencias importantes en términos de la libre (auto)determinación. Los términos que marcarán el debate sobre el estatus político y el derrotero económico, social y cultural de los pueblos indígenas en los próximos años incluirán el tema de sus derechos sobre la autonomía política y la jurisdicción territorial (Assies 2000).

En la actualidad, el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo ha establecido un “candado” mediante la aclaración que señala que el uso del término ‘pueblo’ no implica las prerrogativas que confiere el derecho internacional a los pueblos o naciones. Se ha dejado abierta, en cambio, la posibilidad de una “autodeterminación interna”, que significa algo así como una autodeterminación dentro del marco del Estado nacional. Esto implica que los pueblos originarios tienen derecho a decidir sus prioridades en el proceso de desarrollo y a conservar sus costumbres y sus instituciones, así como un cierto grado de jurisdicción (Assies 2000).<sup>40</sup>

Dentro del marco de la historia latinoamericana, resultan novedosos los temas planteados por esta discusión. Más aún en países como el Perú, donde la exclusión social de los pueblos indígenas implicó importantes restricciones a su participación política en el sistema electoral. Se debe recordar que en nuestro país la obtención de los derechos plenos de la ciudadanía peruana fue una conquista relativamente tardía: recién en el año 1979 se consagró el voto de la población

---

40 Cabe precisar, sin embargo, que las Declaraciones del Grupo de Trabajo sobre Poblaciones Indígenas de la Organización de las Naciones Unidas y el proyecto de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos de la OEA sí establecen vínculos entre el concepto de “pueblos” y el “ejercicio de autoridad y jurisdicción”, dando lugar al derecho al autogobierno y la preservación de las instituciones políticas y jurídicas propias de los pueblos originarios (Assies 2000).

analfabeta (mayoritariamente indígena) como parte del reconocimiento de los derechos ciudadanos formales.

Desde entonces ha habido un avance en diversos ámbitos. Uno de ellos es el reconocimiento, en la Constitución de 1993, del Perú como “un Estado soberano, independiente y unitario, cuya realidad social es pluricultural y pluriétnica” (artículo 65).

Más recientemente, la Ley 26683, llamada Ley de Elecciones Regionales, promulgada el 14 de marzo del 2002, estableció que la lista de candidatos a cada consejo regional (instancia legislativa de los gobiernos regionales) deberá estar conformada por “un 15% de representantes de comunidades nativas y pueblos originarios de cada región donde existan, conforme lo determine el Jurado Nacional de Elecciones”. En efecto, según la Resolución 277-2002-JNE, dicho organismo estableció una norma de postulación de miembros de las comunidades nativas a cargos públicos de los gobiernos regionales y locales en los siguientes departamentos: Amazonas, Ayacucho, Cajamarca, Cusco, Huánuco, Junín, Loreto, Madre de Dios, Pasco, San Martín y Ucayali.

En otros países latinoamericanos se está avanzando en el reconocimiento de derechos políticos mediante, por ejemplo, la fijación de una cuota de espacios en el poder legislativo y la necesidad de tener representantes indígenas (Van Cott 2000).

En el Perú hay quienes sostienen que el reconocimiento de la existencia de los pueblos indígenas de parte del Estado debe basarse no en el concepto de “comunidades” sino en el de “pueblos”, cuyo origen y pasado histórico les otorga el derecho de ser considerados jurídicamente como tales.<sup>41</sup> Francisco Ballón (2002a) propugna así la defensa de ciertos derechos de los pueblos indígenas, tales como el derecho a “tener y elegir representación directa en el Congreso de la República”, la autodeterminación limitada, los derechos culturales, el derecho a decidir sobre “sus territorios, tierras comunales de propiedad” y el derecho a una administración local de justicia (Ballón 2002b).

Algunos intelectuales y académicos también hablan de la necesidad de otorgar autonomías políticas de ese tipo a los principales grupos étnicos del país. Entre ellos, Rodrigo Montoya (2001) señala que debe existir autonomía para las poblaciones quechua, aimara y amazónica, de modo que cada una tenga su propio gobierno, su Parlamento y sus recursos, así como sus propias

---

41 “Los pueblos indígenas en el Perú, no son las comunidades campesinas o nativas creadas por la legislación nacional sino las agrupaciones de todos aquellos que por descender de poblaciones que habitaban en el país en la época de la conquista, la colonización o el establecimiento de las actuales fronteras nacionales, cualquiera sea su situación jurídica actual, conservan toda o parte de sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas” (Ballón 2002a).

estructuras de poder. Planteamientos como estos no parecen tener por ahora una acogida muy fuerte entre las organizaciones campesinas y los representantes étnicos indígenas que participan en el incipiente movimiento indígena peruano (Mendívil 2002b).

La Comisión Nacional de Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuanos (CONAPA), creada por el gobierno de Alejandro Toledo, recogió parcialmente las propuestas elaboradas en la Consulta Indígena y presentó al Congreso de la República, el 13 de marzo del 2002, una propuesta de reforma constitucional que según algunos analistas “quiebra esa tradición comunera y agrarista para acoderar en un nuevo sujeto de derechos: el Pueblo Indígena”, a la vez que “visibiliza otro grupo hasta ahora sin derechos colectivos: los afroperuanos” (Ballón 2002b).

Por otro lado, el 23 de septiembre del 2004, la Comisión de Amazonía, Asuntos Indígenas y Afroperuanos del Congreso de la República aprobó un dictamen que modifica la Constitución, de modo tal que en la circunscripción nacional especial sean elegidos dos representantes “étnicos”, uno de los pueblos originarios y otro del pueblo afroperuano. Se trata de una modificación de la actual Constitución, que reconoce la existencia unicameral del Parlamento, de 120 congresistas, y que establece por primera vez en la historia política del país una representación basada en la pertenencia étnica. La iniciativa aprobada introduce como novedad la denominación de “pueblos originarios”, que de hecho reemplaza los términos “comunidades indígenas”, “comunidades campesinas” y “comunidades nativas” recogidas sucesivamente por las constituciones de 1920, 1933, 1979 y 1993. Esto implica el reconocimiento de los pueblos prehispánicos y afrodescendientes con capacidad de representación política en sí.

La Comisión de Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuanos, Ambiente y Ecología del Congreso 2006-2011 presentó ante su presidenta la actualización del Proyecto de Ley 1158/2004-CR antes referido, que busca reformar los artículos 89 y 149 de la Constitución.<sup>42</sup> Cabe señalar que el texto modificatorio contenido en el Proyecto de Ley establece una diferencia clara entre “Pueblos Originarios” y “Pueblo Afroperuano”. En el primer caso, reconoce las siguientes condiciones: la de descender de los pueblos prehispánicos, conservar sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas, y que se autorreconozcan como tales (en relación con las dos anteriores condiciones), mientras que para

---

42 En sesión del Consejo Directivo del Congreso de la República, fechado el día 10 de octubre del 2006, se aprobó la actualización de ese proyecto de Ley que pasó a tener el siguiente numeral: Proyecto de Ley 478/2006-CR. Finalmente, el Consejo Directivo del Congreso estableció que las Comisiones de Constitución y Reglamento y la de Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuanos, Ambiente y Ecología revisen y emitan sus respectivos dictámenes con respecto a ese proyecto de ley.

el segundo caso se habla del “Pueblo Afroperuano” en singular, a diferencia de los anteriores, y se establece solamente una característica: el arraigo tradicional en el Perú. Adicionalmente, el reconocimiento que se hace de personas jurídicas de derecho público, planteado por este proyecto de ley, se circunscribe a los pueblos originarios.

Lo novedoso de este tipo de iniciativas legislativas es plantear la posibilidad de una representación política de base “étnica”. Frente a ello, hay posiciones diversas en torno a los alcances y las consecuencias —positivas o negativas, según la perspectiva de cada una— en términos de la representación política, la participación y la consolidación de la democracia en el país.

La discusión está abierta, y es probable que, en el futuro, grupos u organizaciones de base étnica empiecen a plantear estos temas como parte de la agenda de reivindicaciones de poblaciones étnicas, junto con otras demandas sociales y culturales propias.

## A MODO DE CONCLUSIÓN

El análisis precedente permite llegar a algunas conclusiones que pasamos a resumir en las siguientes líneas.

En primer término, el vínculo conceptual entre la exclusión social, la discriminación y la identidad étnica no solo es un ejercicio analítico válido sino que constituye un camino necesario para entender a cabalidad la dinámica socio-cultural de los grupos excluidos y así proponer políticas efectivas para lograr su inclusión social mediante el reconocimiento de sus derechos.

En segundo lugar, la exclusión social ha afectado de modo distinto a las poblaciones de origen indígena y afrodescendiente. Siendo ambos grupos víctimas de la marginación y la exclusión, resulta innegable que los niveles de pobreza extrema que caracterizan a gran parte de los indígenas hacen de estos el “núcleo duro” de la exclusión en el Perú. Entre los factores de exclusión que afectan a los afrodescendientes parecen tener mayor relevancia los mecanismos vinculados a la segregación ocupacional, el acceso a la educación superior y la discriminación racial.

Las formas de discriminación social y racial hacia los grupos indígenas y los afrodescendientes parecen haber generado formas de respuesta y afrontamiento colectivo distintas, las mismas que, a su vez, han condicionado la manera como cada uno de ellos ha elaborado la construcción de su identidad étnica. En el primer caso —el de los indígenas—, la estrategia de afrontamiento parece haber consistido en un doble proceso de asimilación y resistencia cultural, simultáneamente. En el contexto de la modernización y las masivas migraciones hacia las ciudades, tal parece que las poblaciones andinas optaron por el abandono

de ciertos marcadores étnicos (principalmente vestimenta y lengua), pero mantuvieron un núcleo de costumbres y valores propios. Por su parte, frente a la discriminación, los grupos afroperuanos han desarrollado una suerte de orgullo “negro” centrado en su “raza”. Esto ha contribuido a “racializar” aún más el contenido de su identificación grupal, la misma que, a pesar de la existencia de ciertas tradiciones y costumbres “propias”, en el caso de ellos difícilmente daría pie para hablar de una etnia.

Por otro lado, no existen las bases para que en el imaginario social de los propios afrodescendientes se conforme un “nosotros”, como comunidad local o nacional claramente delimitada del resto de los componentes de la sociedad (Benavides y otros 2005). Siendo la raza el elemento central de su identidad, el mestizaje resta al grupo el elemento cohesionador y diferenciador principal. Esto no implica necesariamente la desaparición de los elementos distintivos de la cultura afroperuana, pero sí la “disolución” de esos rasgos, por así decirlo, al interior de una matriz cultural mayor: lo que se podría denominar “cultura popular urbana”.

La población afroperuana carece de elementos culturales que sí tienen los andinos. Estos provienen de culturas milenarias arraigadas en el territorio nacional, con largas tradiciones y un fuerte sentimiento de apego a la tierra como lugar de origen. Los primeros viajes de esclavos negros desde lejanas tierras del África parecen haber sido los iniciales eventos de una historia llena de sucesivas experiencias de desarraigo similares. Por así decirlo, “en el camino” perdieron gran parte de su cultura originaria. La población afroperuana no tiene referentes similares al “terruño” o la *pachamama*, que sí existe de un modo u otro entre quechuas y aimaras. Como se sabe, las comunidades andinas tienen una identificación muy fuerte con la tierra, con el pago y el lugar de nacimiento. Los vínculos con el territorio y la importancia de la comunidad son elementos que permiten construir identidades y darles sustento y continuidad. Tal como sugiere Wade (2000), las identidades culturales de carácter étnico se construyen con mayor facilidad cuando hay una referencia a un lugar y un territorio. Los afroperuanos carecen de ambos elementos.

El análisis de los avances en el reconocimiento político de derechos permite sostener que el logro de los mismos se ha inclinado a favor de la población de origen indígena, al menos en términos formales y declarativos. La mayor parte de derechos sobre los que se vienen debatiendo propuestas e iniciativas en la sociedad civil y la política en el Perú, corresponden a problemáticas propias de las poblaciones indígenas. El balance, en este sentido, desfavorece a la población afrodescendiente. Son varios los factores que explicarían este resultado. Entre ellos se podría mencionar la “invisibilización” de la población afrodescendiente como grupo y actor social relevante, así como la mayor importancia demográfica de las poblaciones de origen indígena, su tradición organizativa comunal y el

mayor arraigo de una cultura ancestral que permanece viva y muestra signos de renovación y vigencia.

Los procesos de afirmación cultural promovidos por las organizaciones étnicas de ambos grupos parecen encontrar mayor respaldo en la población indígena que en la afrodescendiente. En esta última resulta más difícil hablar de una cultura claramente diferenciada del resto de componentes de la cultura popular urbana, lo que explicaría, al menos en parte, las diferencias en el logro de derechos entre ambas poblaciones.

Los grupos representativos de la población afrodescendiente son conscientes de este problema e intentan construir una identidad cultural afroperuana; sin embargo, debido a los problemas de identidad y de organización antes analizados, no habrían avanzado hasta el momento de un modo significativo.

Por otra parte, el mayor avance en la consecución de derechos colectivos por parte de la población indígena puede estar asociado también al hecho de que las sociedades tienden a reconocer más la diferencia cultural que la racial (Hooker 2005). Mientras que la cultura empieza a tener una mayor presencia en el contexto de las políticas multiculturales, las diferencias raciales tienden más bien a mantenerse invisibles. Quizás este sea un factor que explique la ausencia de propuestas referidas a acciones afirmativas que favorezcan mediante ciertos mecanismos el acceso de los afrodescendientes a las instituciones de educación superior, a pesar de que es precisamente en este plano donde la exclusión social de esos grupos se expresa con mayor nitidez.

La formulación de muchas de las iniciativas sobre el reconocimiento de derechos de los grupos étnicos en el Perú ha planteado propuestas generales que manejan implícitamente la idea de que estos son homogéneos y que presentan, solo con algunas variaciones, problemáticas y demandas similares. El análisis desarrollado en este documento demuestra que esto no es así.

Si bien existen una serie de derechos referidos al respeto de las diferencias culturales que son comunes a afrodescendientes e indígenas, los que aluden al uso y el respeto de la lengua conciernen únicamente a estos últimos. Por otro lado, entre las poblaciones indígenas existe un tema central en torno al cual se han desarrollado una serie de conflictos sociales en los últimos años: el referido a las tierras, la territorialidad y los recursos, que atañe directamente a las poblaciones andinas y amazónicas.

La etnicidad es el resultado de una construcción social y política en la que participan diversos actores, entre los cuales el Estado es uno más. El reconocimiento político de los derechos económicos sociales y culturales de una población puede contribuir a reforzar su identidad. Sin embargo, al mismo tiempo, el logro de dicho reconocimiento suele ser expresión de determinadas formas organizativas y de la vigencia de una cultura históricamente fundada.

En un país tan diverso y complejo como el Perú, resulta imperativo distinguir las particularidades de los grupos étnicos y culturales que lo conforman, identificando las problemáticas y los discursos específicos de cada uno de ellos. Solo así será posible atender adecuadamente sus demandas y reivindicaciones, así como desarrollar efectivas iniciativas de políticas orientadas a lograr su inclusión social.

## BIBLIOGRAFÍA

- ADAMS, Norma y Néstor VALDIVIA (1991). *Los otros empresarios. Ética de migrantes y formación de empresas en Lima*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.
- AGUIRRE, Carlos (2000). “La población de origen africano en el Perú: de la esclavitud a la libertad”, en M. Rostworowski y otros, *Lo africano en la cultura criolla*. Lima: Congreso de la República.
- (2005). *Breve historia de la esclavitud en el Perú. Una herida que no deja de sangrar*. Lima: Fondo Editorial del Congreso de la República.
- ALTAMIRANO, Teófilo (2000). “Migrantes de origen indígena y la población afroperuana de la costa: el caso de Lima Metropolitana”. Informe final. Lima: Banco Mundial y Ministerio de Promoción de la Mujer y del Desarrollo Humano.
- (1984). *Presencia andina en Lima Metropolitana. Un estudio sobre migrantes y clubes de provincianos*. Lima: Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica.
- ALTAMIRANO, Teófilo y Lane Ryo HIRABAYASHI (1997). “The construction of regional identities in Urban Latin America” en T. Altamirano y L. R. Hirabayashi (eds.), *Migrants, regional identities and Latin American cities*. Society for Latin American Anthropology Publications Series, vol. 13.
- AMES, Patricia (2002). *Para ser iguales, para ser distintos. Educación, escritura y poder en el Perú*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.
- ASSIES, Willem (2000). *La situación de los derechos humanos de los pueblos indígenas en el contexto latinoamericano*. México: El Colegio de Michoacán.
- BALLÓN, Francisco (2003). “Los derechos de los pueblos indígenas en la reforma constitucional peruana”, en *El tema indígena en debate. Aportes para la reforma constitucional*. Lima: Despacho de la Primera Dama de la Nación.
- (2002a). “Pueblos indígenas peruanos en la nueva Constitución”, en Alertanet-Portal de Derecho y Sociedad / Law and Society, Fórum II, enero. Disponible en <[www.alertanet.org](http://www.alertanet.org)>.
- (2002b). “La reforma constitucional peruana: de la comunidad al pueblo indígena”. Disponible en <[www.uasb.edu.ec/padh](http://www.uasb.edu.ec/padh)>.
- BANCO MUNDIAL (2004). “Implementation Completion Report on a loan in the amount of US\$ 5.0 million to the Republic of Peru for an Indigenous and Afro-Peruvian peoples Development Project”, Report 30700. Washington DC: Banco Mundial. Disponible en: <[http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/IB/2004/12/16/000090341\\_20041216085812/Rendered/PDF/30700.pdf](http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/IB/2004/12/16/000090341_20041216085812/Rendered/PDF/30700.pdf)>.

- BARRANTES, Roxana y Javier IGUÍÑIZ (2004). *La investigación económica y social en el Perú. Balance 1999-2003 y prioridades para el futuro*. Diagnóstico y Propuestas 15. Consorcio de Investigación Económica y Social, Instituto de Estudios Peruanos y Pontificia Universidad Católica del Perú.
- BARTH, Fredrik, compilador (1976). *Los grupos étnicos y sus fronteras. La organización social de las diferencias culturales*, Introducción. México: Fondo de Cultura Económica.
- BELLO, Manuel (2002). *Equidad social y educación en los '90*. Buenos Aires: Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación.
- BENAVIDES, Martín (2000). *Una pelota de trapo, un corazón blanquiazul. Tradición e identidad en Alianza Lima, 1901-1996*. Lima: Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú.
- BENAVIDES, Martín y Juan Carlos CALLIRGOS (2006). “Nota técnica sobre indígenas y afro peruanos. Informe de Investigación”. Lima: Grupo de Análisis para el Desarrollo. Mimeo.
- BENAVIDES, Martín y Martín VALDIVIA (2004). “Metas del Milenio y la brecha étnica en el Perú”. Informe de Investigación para el Banco Interamericano de Desarrollo. Lima: Grupo de Análisis para el Desarrollo. Mimeo.
- BENAVIDES, Martín; Máximo TORERO y Néstor VALDIVIA (2005). “Pobreza, discriminación social e identidad: el caso de la población afro descendiente en el Perú”. Informe de investigación para el Banco Mundial. Grupo de Análisis para el Desarrollo. Mimeo.
- CALLIRGOS, Juan Carlos (1993). *El racismo. La cuestión del otro (y de uno)*. Lima: Desco.
- CASTRO, Raúl (2003). “Para que no se te pegue el mote. Etnicidad, estatus y competencia social en jóvenes del 2001”, *Anthropologica*, n.º 21, Lima.
- CEDET-CENTRO DE DESARROLLO ÉTNICO (2005). *El estado y el pueblo afroperuano. Balance y propuestas del proceso afroperuano ante los acuerdos de la Conferencia Regional de las Américas*. Lima: CETED.
- CLADEM-COMITÉ DE AMÉRICA LATINA Y DEL CARIBE PARA LA DEFENSA DE LOS DERECHOS DE LA MUJER (1998). *Silencio y complicidad. Violencia contra las mujeres en los servicios públicos de salud en el Perú*. Lima: CLADEM y Centro Legal para Derechos Reproductivos y Políticas Públicas.
- COTLER, Julio (1992). *Clases, estado y nación en el Perú*. Colección Perú Problema 17. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.

- CUCHE, Denys (1975). *Poder blanco y resistencia negra en el Perú. Un estudio de la condición social del negro en el Perú después de la abolición de la esclavitud*. Lima: Instituto Nacional de Cultura.
- CUNIN, Elisabeth (2003). *Identidades a flor de piel. Lo "negro" entre apariencias y pertenencias: categorías raciales y mestizaje en Cartagena*. Bogotá: Instituto Colombiano de Antropología e Historia, Universidad de Los Andes, Instituto Francés de Estudios Andinos y Observatorio del Caribe Colombiano.
- DEFENSORÍA DEL PUEBLO (1999). *Compendio de legislación para los pueblos indígenas y comunidades nativas*. Lima: Defensoría del Pueblo.
- DEGREGORI, Carlos Iván (1995). "El estudio del otro: cambios en los análisis sobre etnicidad en el Perú", en J. Cotler (ed.), *Perú 1964-1994. Economía, sociedad y política*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.
- (1993). "Identidad étnica, movimientos sociales y participación política en el Perú", en A. Adrianzén y otros, *Democracia, etnicidad y violencia política en los países andinos*. Lima: Instituto Francés de Estudios Andinos e Instituto de Estudios Peruanos.
- editor (2000). *No hay país más diverso. Compendio de antropología peruana*. Lima: Red para el Desarrollo de las Ciencias Sociales en el Perú.
- DEGREGORI, Carlos Iván; Cecilia BLONDET y Nicolás LYNCH (1986). *Conquistadores de un nuevo mundo. De invasores a ciudadanos en San Martín de Porres*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.
- DE LA CADENA, Marisol (2005). "Are Mestizos Hybrids? The Conceptual Politics of Andean Identities", *Journal of Latin American Studies*, n.º 37, Cambridge University Press.
- DEL BUSTO, José Antonio (2001). *Breve historia de los negros del Perú*. Lima: Fondo Editorial del Congreso del Perú.
- DÍAZ, Hugo; Patricia ARREGUI y María Amelia PALACIOS (2001). *Una mirada a la educación en el Perú*. Lima: UNESCO y Tarea.
- DÍAZ POLANCO, Héctor (2005). "Los dilemas del pluralismo", en P. Dávalos (compilador), *Pueblos indígenas, Estado y democracia*. Buenos Aires: Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales.
- DIETZ, Gunther (1999). "Etnicidad y cultura en movimiento. Desafíos teóricos para el estudio de los movimientos étnicos", *Nueva Antropología*, vol. XVII, n.º 56, México.
- DRZEWIENIECKI, Joanna (2004). "Peruvian youth and racism: The category of 'race' remains strong", ponencia preparada para la Reunión 2004 de Latin American Studies Association-LASA. Las Vegas. Mimeo.

- FARIA, Wilmar (1994). *Social exclusion in Latin America. An annotated bibliography*. Discussion Papers Series 70. Ginebra: International Institute for Labour Studies.
- FIGUEROA, Adolfo (2000). “La exclusión social como una teoría de la distribución”, en E. Gacitúa, C. Sojo y S. Davis (eds.), *Exclusión social y reducción de la pobreza en América Latina y el Caribe*. San José: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales-Costa Rica y Banco Mundial.
- FIGUEROA, Adolfo; Teófilo ALTAMIRANO y Denis SULMONT (1996). *Exclusión social y desigualdad en el Perú*. Lima: Instituto Internacional de Estudios Laborales, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo y Organización Internacional del Trabajo.
- FLORES GALINDO, Alberto (1993). *Buscando un inca. Identidad y utopía en los Andes*. México: Grijalbo/Conaculta.
- FRANCO, Carlos (1991). *Imágenes de la sociedad peruana: la otra modernidad*. Lima: Centro de Estudios para el Desarrollo y la Participación.
- FUENZALIDA, Fernando (1970). “Poder, raza y etnia en el Perú contemporáneo”, en F. Bourricaud, G. Escobar, F. Fuenzalida, J. Matos Mar y E. Mayer, *El indio y el poder en el Perú*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.
- GOLTE, Jürgen y Norma ADAMS (1990). *Los caballos de Troya de los invasores. Estrategias campesinas en la conquista de la Gran Lima*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.
- GRADE-GRUPO DE ANÁLISIS PARA EL DESARROLLO (2002). “Expanding inclusion of Afro-descendant Communities in Selected Bank-Financed Ongoing Operations”, informe final. Lima: GRADE. Mimeo.
- HOOKE, Juliet (2005). “Indigenous inclusion / Black exclusion: race, ethnicity and multicultural citizenship in Latin America”, *Journal of Latin American Studies*, n.º 37, Cambridge University Press.
- HÜNEFELDT, Christine (1984). “Esclavitud y familia en el Perú en el siglo XIX”, *Revista del Archivo General de la Nación*, n.º XXX, Lima.
- (1979). “Los negros en Lima: 1800-1830”, *Histórica*, vol. III, n.º 1, Lima.
- IDL-INSTITUTO DE DEFENSA LEGAL (1999). “¿Será promulgada la nueva ley contra la discriminación?”, *Ideele*, n.º 120, Lima.
- IWGIA-GRUPO INTERNACIONAL DE TRABAJO SOBRE ASUNTOS INDÍGENAS (2005). “El mundo indígena 2005”. Disponible en <<http://www.iwgia.org/sw6603.asp>>.

- KABEER, Naila (2000). "Social exclusion, poverty and discrimination. Towards an analytical framework", en *IDS Bulletin*, vol. 31, n.º 4.
- LEÓN, Ricardo (2004). "En blanco y negro", *Etecé*, n.º 165, Lima.
- LINO, Nilma, compiladora (2006). *Tempos de lutas: as acoes afirmativas no contexto brasileiro*. Brasilia: Ministerio de Educación, Secretaría de Educación Continua, Alfabetización y Diversidad.
- LLORENS, José Antonio (1999). "El sitio de los indígenas en el siglo XXI: tensiones transculturales de la globalización", en C. I. Degregori y G. Portocarrero (eds.), *Cultura y globalización*. Lima: Red para el Desarrollo de las Ciencias Sociales del Perú.
- LUCIANO, José y Humberto RODRÍGUEZ PASTOR (1995). "Peru", en *No longer invisible. Afro-latin Americans today*. Londres: Minority Rights Groups Publications.
- LUMBRERAS, Luis (2003). "Formación histórica del Perú", en *El tema indígena en debate. Aportes para la reforma constitucional*. Lima: Despacho de la Primera Dama de la Nación.
- MANRIQUE, Nelson (1999). "Algunas reflexiones sobre el colonialismo, el racismo y la cuestión nacional", en *La piel y la pluma. Escritos sobre literatura, etnicidad y racismo*. Lima: Sur y Centro de Información y Desarrollo Integral de Autogestión.
- (1993). "Violencia política, etnicidad y racismo en el Perú del tiempo de la guerra". Ponencia presentada en el seminario internacional "La violencia política en el Perú". Lima: Instituto de Estudios Peruanos, Centro Peruano de Estudios Sociales y University of Miami.
- (1992). "Cristianos y musulmanes. El imaginario colonial del descubrimiento de América", *Márgenes*, n.º 9, Lima: Sur.
- MATOS MAR, José (1984). *Desborde popular y crisis del estado: el nuevo rostro del Perú en la década de 1980*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.
- MENDÍVIL, José (2002a). "Reforma constitucional y pueblos indígenas peruanos", en Alertanet, Portal de Derecho y Sociedad/Law and Society. Disponible en: <www.alertanet.org>. Perú, julio.
- (2002b). "Autonomías territoriales indígenas", disponible en <www.willka-pampa.org>, sección Opinión. Lima, 13 de enero.
- MONGE, Carlos (1998). "Tierra, institucionalidad e identidad en el Perú rural", en C. I. Degregori (ed.), *Comunidades: tierra, instituciones, identidad*. Lima: Diakonia, Centro Peruano de Estudios Sociales y Asociación Arariwa.

- MONTOYA, Rodrigo (2001). "Cultura y poder", *Múltiples*, n.º 1, Lima.
- (1993). "Libertad, democracia y problema étnico en el Perú", en A. Adrianzén y otros, *Democracia, etnicidad y violencia política en los países andinos*. Lima: Instituto Francés de Estudios Andinos e Instituto de Estudios Peruanos.
- MONTOYA, Rodrigo y Luis Enrique LÓPEZ, editores (1988). *¿Quiénes somos? El tema de la identidad en el Altiplano*. Lima: Mosca Azul Editores y Universidad Nacional del Altiplano.
- MONTOYA, Urpi (2002). *Entre fronteras: convivencia multicultural. Lima, siglo XX*. Lima: Sur y Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología.
- 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.
- ÑOPO, Hugo; Jaime SAAVEDRA y Máximo TORERO (2004). "Ethnicity and earnings in Urban Peru", en M. Buvinic y J. Mazza (eds.), *Social Inclusion and Economic Development in Latin America*. Washington DC: Inter-American Development Bank.
- OAKLEY, Peter (2001). *Social exclusión and Afro-latinos. A Contemporary Review*. Washington DC: Inter-American Development Bank.
- OBOLER, Suzanne (1996). *El mundo es racista y ajeno. Orgullo y prejuicio en la sociedad limeña contemporánea*. Documento de Trabajo 74. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.
- OLIART, Patricia (1999). "Leer y escribir en un mundo sin letras. Reflexiones sobre la globalización y la educación en la Sierra rural", en C. I. Degregori y G. Portocarrero (eds.), *Cultura y globalización*. Lima: Red para el Desarrollo de las Ciencias Sociales del Perú.
- (s/f). "El Estado peruano y las políticas sociales dirigidas a los pueblos indígenas en la década de los 90". Mimeo. Disponible en: <<http://www.utexas.edu/cola/insts/llilas/content/claspo/PDF/overviews/perusocpolpueb.ind.pdf>>.
- ORTEGA, Julio (1986). *Cultura y modernización: la Lima del 900*, Lima: Centro de Estudios para la Participación.
- ORTIZ, Alejandro (1999). "El individuo andino, autóctono y cosmopolita", en C. I. Degregori y G. Portocarrero (eds.), *Cultura y globalización*. Lima: Red para el Desarrollo de las Ciencias Sociales del Perú.
- (1998). *El individuo andino contemporáneo. Sobre el andino, los prejuicios*

- y el racismo. Lima: Centro de Investigaciones Sociológicas, Económicas y Antropológicas de la Pontificia Universidad Católica del Perú.
- OSSIO, Juan (1995). "Etnicidad, cultura y grupos sociales", en G. Portocarrero y G. Valcárcel (eds.), *El Perú frente al Siglo XXI*. Lima: Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú.
- (1992). *Los indios del Perú*. Madrid: Mapfre S. A.
- PANFICHI, Aldo (2000). "Africanía, barrios populares y cultura criolla a inicios del siglo XX", en M. Rostworowski y otros, *Lo africano en la cultura criolla*. Lima: Congreso del Perú.
- (1995). "Urbanización temprana de Lima, 1535-1900", en A. Panfichi y F. Portocarrero (eds.), *Mundos interiores. Lima 1850-1950*. Lima: Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico.
- PAUGAM, Serge, editor (1996). *L'Exclusion, l'état des savoirs*. París: La Découverte.
- PORTOCARRERO, Gonzalo (1993). "La cuestión racial: espejismo y realidad", en G. Portocarrero (ed.), *Racismo y mestizaje*. Lima: SUR.
- (1992). "Discriminación social y racismo en el Perú de hoy", en N. Manrique y otros, *500 años después... ¿el fin de la historia?* Lima: Escuela para el Desarrollo.
- QUIJANO, Aníbal (1980). *Dominación y cultura. Lo cholo y el conflicto cultural en el Perú*. Lima: Mosca Azul Editores.
- RAMÍREZ, Elliana (2004). "Estudio sobre la educación para la población rural en Perú", en *Educación para la población rural en Brasil, Chile, Colombia, Honduras, México, Paraguay y Perú*. Proyecto FAO-UNESCO-DGCS Italia-CIDE-REDUC.
- REYES FLORES, Alejandro (1988). "Esclavitud en Lima. 1800-1840", en L. Huertas y otros, *Primer seminario sobre poblaciones inmigrantes*. Lima: Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología.
- ROMERO, Raúl (2004). *Identidades múltiples. Memoria, modernidad y cultura popular en el valle del Mantaro*. Lima: Fondo Editorial del Congreso de la República.
- (1999). "De-esencializando al mestizo andino" en C. I. Degregori y G. Portocarrero (eds.), *Cultura y globalización*. Lima: Red para el Desarrollo de las Ciencias Sociales del Perú.
- ROSTWOROWSKI, María; Javier MARIÁTEGUI, Oswaldo HOLGUÍN, Guillermo THORNDIKE, Luisa FUENTES, Teófilo CUBILLAS, Carlos AGUIRRE, Luis DELGADO APARICIO, Aldo PANFICHI, Eusebio BALLUMBROSIO, Rafael SANTA CRUZ (2000). *Lo africano en la cultura criolla*. Lima: Fondo Editorial del Congreso de la República.

- SÁNCHEZ, Rodrigo (1994). "Procesos culturales e identidad étnica en Perú y Ecuador", *Allpanchis*, vol. II, n.º 43-44, Sicuani (Cusco).
- SANTOS, Martín (2002). "La 'cuestión racial': un ajuste de cuentas en tiempos de globalización y postmodernidad", *Debates en Sociología*, n.º 27, Lima.
- SAITH, Ruhi (2001). *Social exclusion: the concept and application to developing countries*, Working Paper Series 72. Londres: Queen Elizabeth House.
- SULMONT, David (2005). *Encuesta nacional sobre exclusión y discriminación social. Informe Final de Análisis de Resultados*. Lima: Demus, Centro de Estudios para la Defensa y los Derechos de la Mujer. Mimeo.
- TAYLOR, Charles (1993). "La política del reconocimiento", en Ch. Taylor, *El multiculturalismo y la "política del reconocimiento"*. México: Fondo de Cultura Económica.
- THOMAS, John (2005). "La sociedad civil afroperuana: un análisis desde 1980 hasta el presente", presentación PPT, Lima.
- TILLY, Charles (1998). *Durable inequality*. Berkeley: University of California Press.
- TORERO, Máximo; Jaime SAAVEDRA, Hugo ÑOPO y Javier ESCOBAL (2004). "An invisible wall? The economics of social exclusion in Peru", en M. Buvinic, J. Mazza y R. Deutsch (eds.), *Social Inclusion and Economic Development in Latin America*. Washington: Inter-American Development Bank y Johns Hopkins University Press.
- TWANAMA, Walter (1992). "Cholear en Lima", *Márgenes*, año V, n.º 9, Lima.
- VALDIVIA, Néstor (2003). "Etnicidad, pobreza y exclusión social: la situación de los inmigrantes indígenas en las ciudades de Cuzco y Lima", en J. Uquillas, T. Carrasco y M. Rees (eds.), *Exclusión social y estrategias de vida de los indígenas urbanos en Perú, México y Ecuador*. Quito: Banco Mundial y Fideicomiso Noruego.
- VAN COTT, Donna Lee (2000). *The friendly liquidation of the past. The politics of diversity in Latin America*. University of Pittsburgh Press.
- WADE, Peter (2000). *Raza y etnicidad en Latinoamérica*. Quito: Abya-Yala.
- (1999). "Working culture: making cultural identities in Cali, Colombia", en *Current Anthropology*, vol. 40, n.º 4.
- (1995). "The Cultural Politics of Blackness in Colombia", *American Ethnologist*, vol. 22, n.º 2.
- ZAVALA, Virginia (2002). *Desencuentros con la escritura. Escuela y comunidad en los Andes peruanos*. Lima: Red para el Desarrollo de las Ciencias Sociales.

## SOBRE LOS AUTORES

### **LORENA ALCÁZAR**

Licenciada en Economía por la Universidad del Pacífico, con doctorado en Economía por la Universidad de Washington y maestrías en Economía Política e Internacional por el Kiel Institute of World Economics, y en Economía por Universidad de Washington.

Es investigadora principal del Grupo de Análisis para el Desarrollo (GRADE), y miembro de cuerpos colegiados del Organismo Supervisor de la Inversión en Telefonía (OSIPTEL). Se ha desempeñado como vicepresidenta del Organismo Supervisor de la Inversión en la Infraestructura de Transporte de Uso Público (OSITRAN), directora de Investigaciones del Instituto Apoyo, profesora e investigadora de la Universidad del Pacífico, economista del Banco Mundial en el Departamento de Investigaciones, investigadora visitante en Brookings Institution y profesora e investigadora asistente del profesor Douglass North, en Universidad de Washington.

Ha realizado diversas investigaciones y consultorías, y publicado artículos sobre regulación, educación y políticas sociales. Sus trabajos más recientes incluyen la evaluación y medición de los efectos de la concesión del puerto de Matarani; la evaluación del diseño de los contratos de concesión de infraestructura de transporte público, la estimación de fugas en el gasto público del Programa Vaso de Leche y del sector educación; la medición y el análisis de las causas del ausentismo de maestros y de profesionales de la salud; el análisis de la descentralización de los programas sociales; y el análisis de los determinantes de deserción de la secundaria rural en el Perú, entre otros.

### **MARTÍN BENAVIDES**

Licenciado en Sociología y bachiller en Ciencias Sociales por la Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP), y doctor en Sociología por la Universidad

Estatatal de Pensilvania, donde obtuvo además una maestría en Políticas Educativas. Asimismo, ha sido estudiante visitante del Área de Movilidad Social y Desigualdad en Nuffield College, en la Universidad de Oxford.

Es director de Investigación del Grupo de Análisis para el Desarrollo (GRADE) y profesor contratado del Departamento de Ciencias Sociales de la PUCP, donde ha dictado cursos de Metodología, Sociología de la Educación, Estratificación y Políticas Educativas. Es secretario ejecutivo del proyecto Investigación Para una Mejor Educación y colabora con la revisión de artículos para las revistas *Sociology of Education* y *Comparative Education Review*. En el año 2002 se encargó del Equipo de Análisis de la Unidad de Medición de la Calidad Educativa en el Ministerio de Educación.

Ha publicado trabajos sobre educación, estratificación social, exclusión y juventud. Recientemente ha investigado la educación secundaria en zonas rurales; el impacto de programas de capacitación en las prácticas docentes en contextos rurales; el involucramiento de las familias en la escolaridad de los hijos y las hijas; y los procesos de exclusión y movilidad social de grupos específicos (jóvenes y grupos étnicos).

### **NANCY BIRDSALL**

Doctora en Economía por la Universidad de Yale, es presidenta y fundadora del Centro para el Desarrollo Global y miembro del Comité Consultivo del Grupo de Análisis para el Desarrollo (GRADE). Se ha desempeñado como directora de Investigación en Políticas del Banco Mundial, vicepresidenta ejecutiva del Banco Interamericano de Desarrollo, y asociada principal y directora del Proyecto de Reforma Económica en el Carnegie Endowment para la Paz Internacional. Sus intereses y su experiencia giran en torno a la economía política de los mercados en transición, la educación, la desigualdad y las instituciones financieras internacionales. Ha trabajado en países en desarrollo, incluidos varios de América Latina.

Tiene más de 75 artículos publicados en libros y revistas académicas en inglés y español, así como más de una docena de libros; entre los más recientes, *Delivering on Debt Relief: From IMF Gold to a New Aid Architecture*; *Population Matters: Demographic Change, Economic Growth and Poverty in the Developing World*; *Washington Contentious: Economic Policies for Social Equity in Latin America*; y *New Markets, New Opportunities? Economic and Social Mobility in a Changing World*.

### **SANTIAGO CUETO**

Licenciado en Psicología Educativa por la Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP) y doctor en Psicología Educativa por la Universidad de Indiana. Ha sido investigador visitante de la Universidad de California en Davis, donde trabajó con el Dr. Ernesto Pollitt.

Es director ejecutivo del Grupo de Análisis para el Desarrollo (GRADE), así como secretario ejecutivo del Fondo de Investigaciones Educativas y profesor ordinario del Departamento de Psicología de la PUCP, donde enseña Métodos de Investigación y Evaluación de Programas Educativos.

Sus principales áreas de interés son el desarrollo de sistemas nacionales de evaluación del rendimiento de los estudiantes y docentes, y los factores que explican el éxito escolar en la educación inicial y básica, especialmente en contextos rurales.

En el año 2003, en la conferencia anual del Global Development Network (GDN), uno de sus trabajos fue premiado con la medalla a la mejor investigación en la categoría Educación, Conocimiento y Tecnología (posteriormente publicado en la serie Documento de Trabajo de GRADE, n.º 43). El año 2004 obtuvo una mención honrosa del Consejo Nacional de Ciencia Tecnología e Innovación Tecnológica (CONCYTEC) del Perú, en la categoría de Ciencias Humanas y Sociales, como parte del concurso nacional Premio Estímulo a la Creatividad Científica y Tecnológica.

### **JOSÉ DEUSTUA**

Bachiller en Economía por la Universidad del Pacífico, cursa actualmente estudios en la maestría de Matemáticas Aplicadas con Aplicación a la Economía en la Pontificia Universidad Católica del Perú.

Durante su permanencia en el Grupo de Análisis para el Desarrollo (GRADE), de los años 2003 al 2005, se desempeñó como investigador asistente en las áreas de Evaluación de Proyectos y Programas Sociales, Desarrollo Rural, Organización Industrial y Regulación. Actualmente es analista de proyectos de inversión pública en la Dirección General de Programación Multianual del Sector Público del Ministerio de Economía y Finanzas. Adicionalmente, ha sido asistente de docencia del Departamento de Economía de la Universidad del Pacífico.

### **JUAN JOSÉ DÍAZ**

Doctor en Economía por la Universidad de Maryland, se desempeña como investigador asociado del Grupo de Análisis para el Desarrollo (GRADE). Sus áreas de interés incluyen la economía laboral, la evaluación de programas sociales, la educación, la salud y el desarrollo.

Recientemente ha trabajado en proyectos de investigación relacionados con fertilidad y composición de género de los niños; impacto de la educación inicial en el rendimiento; envejecimiento y uso de servicios de salud y su relación con el acceso a la seguridad social y seguros de salud privados en México; y efectividad de métodos no experimentales de evaluación de programas sociales utilizando data experimental del Programa de Educación, Salud y Alimentación (PROGRESA). También se ha desempeñado como consultor para organismos internacionales como el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo.

**JAVIER ESCOBAL**

Economista con maestría y estudios de doctorado en la Universidad de Nueva York, y de doctorado en Desarrollo Económico en la Universidad Wageningen, Holanda.

Se desempeña como investigador principal del Grupo de Análisis para el Desarrollo (GRADE). En el área de Economía y Desarrollo Rural, su trabajo se ha concentrado en la evaluación del impacto del ajuste macroeconómico y las reformas estructurales sobre el sector agropecuario. En el área de Pobreza y Equidad, ha concentrado su análisis en la pobreza rural; específicamente, en determinar el papel que desempeñan los bienes y servicios públicos en la elevación de los niveles de vida de los pobres rurales. En el área de Análisis Macroeconómico su trabajo se ha centrado en el análisis de las metodologías utilizadas para construir los principales agregados macroeconómicos, así como en el desarrollo de metodologías para elaborar pronósticos de corto plazo del nivel de actividad económica.

En el año 2000 obtuvo, con Máximo Torero, el Premio a la Excelencia en Investigación en Desarrollo del Global Development Network (GDN) por su trabajo sobre la dimensión geográfica del desarrollo. En el año 2001 fue distinguido con la beca de la John Simon Guggenheim Memorial Foundation, para continuar sus estudios sobre los vínculos entre los pequeños productores agrarios y el mercado. Ese mismo año, en la Conferencia Anual del GDN, obtuvo la medalla al mérito por mejor investigación en el área de Infraestructura y Desarrollo, con su investigación sobre la medición de costos de transacción en la agricultura peruana.

Es miembro del Seminario Permanente de Investigación Agraria (SEPIA), de la Red Internacional de Investigación de Sistemas de Producción y del GDN. Actualmente es también investigador principal para el Perú del Proyecto Niños del Milenio, estudio longitudinal —realizado paralelamente en Etiopía, India y Vietnam— que en el Perú pretende seguir a más de dos mil niños en condiciones de pobreza durante sus primeros quince años de vida.

Ha sido asesor del Ministerio de Economía y miembro de la Comisión de Normas Técnicas del Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Propiedad Intelectual (INDECOPÍ).

**MANUEL GLAVE**

Doctor en Economía por la Universidad de Illinois en Urbana-Champaign, es investigador principal del Grupo de Análisis para el Desarrollo (GRADE), especialista en desarrollo rural, en economía ambiental y recursos naturales, y en análisis de la política pública agraria y ambiental. Se desempeña también como profesor asociado del Departamento de Economía de la Pontificia Universidad Católica del Perú.

Ejerció la docencia en Economía Ambiental y de los Recursos Naturales en Ecuador y Paraguay, como parte del Programa SPEAL (Seminario de Políticas Económicas para América Latina). Ha sido presidente del Seminario Permanente de Investigación Agraria (SEPIA) entre 1997 y 1999. Con Juana Kuramoto, fue coordinador nacional del Proyecto Minería, Minerales y Desarrollo Sostenible el año 2001.

Entre sus principales investigaciones destacan las realizadas sobre sistemas de producción campesinos en ecosistemas de montaña, participación comunal en áreas naturales protegidas, y valoración económica de la diversidad biológica y los servicios ambientales. Actualmente investiga el impacto social de la gran minería en el desarrollo rural en los Andes peruanos.

### **MANUEL HERNÁNDEZ**

Bachiller en Economía por la Universidad del Pacífico, actualmente cursa estudios de doctorado en Economía en Texas A&M University.

Durante su permanencia en el Grupo de Análisis para el Desarrollo (GRADE) se desempeñó como investigador asistente en las áreas de Pobreza y Equidad; Organización Industrial, Regulación e Innovación; y Evaluación de Proyectos y Programas Sociales.

### **MIGUEL JARAMILLO**

Licenciado en Economía por la Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP), realizó estudios de posgrado en Economía e Historia en la Universidad de California, San Diego, donde obtuvo el doctorado en Historia.

Sus áreas de investigación son economía del trabajo, políticas sociales y análisis institucional. Actualmente es investigador principal del Grupo de Análisis para el Desarrollo (GRADE) y miembro del Consejo Nacional del Trabajo.

Ocupó un viceministerio de Promoción Social y fue miembro de la Comisión Consultiva del Ministerio de Trabajo y Promoción Social. Dictó cursos de Economía en la PUCP y en la Universidad del Pacífico. Su experiencia incluye asesoría a viceministros y ministros en las áreas de Trabajo, Promoción Social, e Industria. Ha sido director de Proyectos e investigador principal del Instituto Apoyo, miembro del Consejo Directivo del Servicio Nacional de Adiestramiento en Trabajo Industrial-SENATI (1997-2000), miembro de la Comisión Especializada No Permanente de Desarrollo Social y Empleo Productivo de la Organización de Estados Americanos y presidente fundador del Consejo Directivo del Fondo Nacional de Capacitación y Promoción del Empleo.

Ha realizado trabajos de investigación y consultoría para la Oficina Internacional del Trabajo, el Banco Interamericano de Desarrollo, el Banco Mundial, el Ministerio de Trabajo y Promoción Social, el Ministerio de Educación, la Corporación Andina de Fomento, la Oficina de las Naciones Unidas para la Agricultura y el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, entre otras instituciones.

### **JUANA KURAMOTO**

Recibió la maestría en Políticas Públicas por la Universidad Carnegie Mellon en 1995. Actualmente es candidata a doctora en Estudios de Política en Cambio Tecnológico de la Universidad de Maastricht.

Se desempeña como investigadora asociada del Grupo de Análisis para el Desarrollo (GRADE). Sus áreas de interés son la innovación tecnológica, la política científica y tecnológica y la minería. Ha trabajado en temas relacionados con el impacto minero en el desarrollo local y regional, la minería de pequeña escala, la participación ciudadana en la gestión ambiental minera y la innovación de tecnologías mineras. En los dos últimos años ha participado activamente en la promoción del tema de la ciencia, la tecnología y la innovación, en el marco de las actividades de las Cumbres de las Américas.

### **JUAN LEÓN**

Bachiller en Ciencias Sociales con mención en Economía por la Pontificia Universidad Católica del Perú, donde luego se ha desempeñado como jefe de práctica. Cursa estudios de doctorado en el Departamento de Teoría y Política Educativa de la Universidad Estatal de Pensilvania (Estados Unidos).

Durante su permanencia en el Grupo de Análisis para el Desarrollo (GRADE) se desempeñó como investigador asistente en el área de Educación.

### **PATRICIA MCLAUCHLAN DE ARREGUI**

Socióloga egresada de la Pontificia Universidad Católica del Perú, obtuvo su maestría y concluyó sus estudios doctorales en Sociología en la Universidad Johns Hopkins de Baltimore, Maryland.

Trabaja en el Grupo de Análisis para el Desarrollo (GRADE) como investigadora principal desde 1985 y fue directora ejecutiva de la institución entre 1988 y 1998. Su labor de investigación ha girado alrededor de temas de política educativa. Actualmente es miembro del Consejo Nacional de Educación y del Directorio de la Comisión Fulbright en el Perú. Además, coordina desde GRADE un grupo de trabajo regional sobre estándares y evaluación, en el marco del Programa de Promoción de la Reforma Educativa en América Latina y el Caribe (PREAL), de cuyo Comité Ejecutivo ha formado parte.

Ha realizado varios estudios de diagnóstico sobre la educación superior técnica, la formación magisterial y la educación universitaria en el Perú, así como diversos trabajos de consultoría para organismos internacionales y para el Ministerio de Educación del Perú. En los últimos años se ha dedicado a temas referidos a la evaluación y la medición del aprendizaje escolar.

**RACHEL MENEZES**

Subdirectora de Temas Sociales y Económicos del Diálogo Interamericano. Se graduó *magna cum laude* del Wellesley College con un bachillerato en Ciencia Política.

**VERÓNICA MINAYA**

Bachiller en Economía por la Universidad del Pacífico. Actualmente cursa una maestría en Gestión Pública y Desarrollo Internacional en la Escuela de Gobierno J. F. Kennedy de la Universidad de Harvard.

Durante su permanencia en el Grupo de Análisis para el Desarrollo (GRADE) se desempeñó como asistente de investigación en el área de Pobreza y Desarrollo Rural.

**HUGO ÑOPO**

Obtuvo su doctorado en Economía en la Universidad de Northwestern. Previamente se graduó de bachiller en Matemáticas por la Pontificia Universidad Católica del Perú y de bachiller en Ingeniería de Sistemas por la Universidad Nacional de Ingeniería. Obtuvo una maestría en Economía Matemática por el Instituto de Matemática Pura e Aplicada de Rio de Janeiro.

Ha sido profesor asistente en el Middlebury College e investigador afiliado en el Institute for the Study of Labor (Bonn). Ejerció la docencia en la Pontificia Universidad Católica del Perú, la Universidad Nacional Mayor de San Marcos, la Universidad de Piura y la Universidad Peruana de Ciencias Aplicadas. Se desempeñó como consultor en el diseño, la implementación y la evaluación de impacto del Programa de Capacitación Laboral Juvenil ProJoven. Asimismo, participó en diversos equipos de trabajo para realizar investigaciones sobre inclusión social.

Actualmente se desempeña como investigador en el área de Economía del Banco Interamericano de Desarrollo. Sus líneas de investigación incluyen las desigualdades raciales y de género en los mercados de trabajo, la evaluación de impacto de las políticas sociales y el diseño de mecanismos de competencia en los mercados a través de subastas.

**ERNESTO POLLITT**

Profesor emérito de la Universidad de California, Davis, y profesor honorario de la Pontificia Universidad Católica del Perú. Es también miembro del Comité Consultivo del Grupo de Análisis para el Desarrollo (GRADE).

Desde que obtuvo su doctorado en Psicología Infantil por la Universidad de Cornell, dedica su vida profesional al estudio del impacto de la desnutrición y la pobreza en el desarrollo psicobiológico y el rendimiento escolar de niños y niñas en varios países de África, Asia y América Latina. Los resultados de sus estudios han sido publicados en más de un centenar de artículos científicos y

varios libros, tales como *Consecuencias de la desnutrición en el escolar peruano* (Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica, Lima, 2002).

Obtuvo el Premio de Nutrición Internacional de la Sociedad Americana de Ciencias de la Nutrición y el Premio de Excelencia por sus Investigaciones en Nutrición de la Academia Americana de Pediatría. En enero del 2001 recibió el Premio Príncipe Mahidol de la Casa Real de Tailandia por su “[...] contribución al conocimiento de los efectos de la alimentación en el aprendizaje y la conducta infantil”.

### **CARMEN PONCE**

Bachiller en Economía por la Pontificia Universidad Católica del Perú y máster en Economía por la Universidad de Texas, Austin.

Es investigadora asociada del Grupo de Análisis para el Desarrollo (GRADE). Sus áreas de interés son pobreza y equidad, economía y desarrollo rural, y empleo y mercados de trabajo. Actualmente investiga los efectos de la liberalización comercial en el bienestar.

Entre 1997 y 1999 trabajó como asistente de proyectos en la oficina del país del Banco Interamericano de Desarrollo, monitoreando proyectos de desarrollo orientados a fortalecer las capacidades de generación de ingresos de los hogares en situación de pobreza, así como un proyecto de fortalecimiento del sistema de planeamiento público de inversión social.

De 1999 al 2002 trabajó como asistente de investigación en GRADE. Esta experiencia incluyó el estudio de los beneficios derivados de la rehabilitación y el mantenimiento de caminos rurales, el estudio de experiencias exitosas en programas de alivio de la pobreza en varios países latinoamericanos, y una propuesta metodológica de construcción de mapas de pobreza para focalización geográfica.

Ha sido docente de la Universidad del Pacífico y de la Universidad Nacional Pedro Ruiz Gallo, así como asistente de docencia en la Pontificia Universidad Católica del Perú y en la Universidad de Texas, Austin.

### **MÁXIMO TORERO**

Doctor por la Universidad de California, Los Ángeles, con un posdoctorado en Economía de la misma institución.

Se desempeña como investigador principal del Grupo de Análisis para el Desarrollo (GRADE), actualmente con licencia, y es director de la División de Mercados, Comercio e Instituciones del Instituto Internacional de Investigación para las Políticas Alimentarias (International Food Policy Research Institute).

Es profesor de la Universidad del Pacífico, actualmente con licencia, y ha sido consultor de las Naciones Unidas, el Banco Mundial, la Comisión Económica para América Latina, el Banco Interamericano de Desarrollo y varias otras instituciones nacionales e internacionales.

Su trabajo se concentra fundamentalmente en cuatro áreas: políticas sociales, economía del trabajo, organización industrial y regulación. Sus investigaciones más recientes tratan sobre el impacto de las privatizaciones sobre el bienestar de los consumidores, el empleo y el desempeño de las empresas, la importancia de los activos de los pobres como un mecanismo para reducir la pobreza, el sector informal y el papel de una geografía adversa como una restricción natural para abandonar esta condición. Paralelamente, su trabajo busca identificar las necesidades de información de los hogares más pobres y la posibilidad de que las nuevas tecnologías les brinden más y mejor información sobre los mercados donde se comercializan sus productos e insumos.

Sus trabajos han sido publicados en diversas revistas de prestigio internacional, como el *Journal of Labor Economics*, *Economic Development and Cultural Change*, *Information, Economics and Policy*, *Economía*, *NBER Research Papers* y *Trimestre Económico Cuadernos de Economía*. Es autor de diversos libros y capítulos de libros publicados por editoriales de prestigio internacional, como Chicago Press, Johns Hopkins University Press, Stanford University Press y Oxford University Press. Asimismo, ha recibido importantes distinciones, como el mayor premio del Global Development Network por investigación sobresaliente para el desarrollo en el año 2000 y la Alexander von Humboldt Fellowship en el 2004.

### MARTÍN VALDIVIA

Doctor en Economía Aplicada por la Universidad de Minnesota, trabaja como Investigador Principal en el Grupo de Análisis para el Desarrollo (GRADE) desde el año 1993. Sus áreas de interés incluyen salud, pobreza y políticas sociales, microfinanzas y desarrollo rural.

Miembro del directorio de la International Society for Equity in Health para el periodo 2004-2006 y del Comité Consultivo de la Global Equity Gauge Alliance, así como coordinador general de la Alianza para la Equidad en Salud en el Perú. También es integrante activo de redes de investigación como Global Development Network, Poverty and Economic Policy Network, Latin American and Caribbean Economic Association, Network of Inequality and Poverty y Latin American Family Studies.

Actualmente investiga la evolución de la equidad en salud en el Perú, sobre todo en lo que respecta a su interacción con raza y etnicidad, así como el impacto de programas de desarrollo empresarial para socias de bancos comunales sobre la rentabilidad de los negocios, y la sostenibilidad de las instituciones de microfinanzas. Adicionalmente, gestiona y desarrolla estudios de evaluación de impacto de innovaciones de programas de lucha contra la pobreza y desarrollo con diversas organizaciones no gubernamentales, a partir de diseños experimentales.

Ha realizado proyectos de investigación y consultoría para organismos internacionales como el Banco Interamericano de Desarrollo, el Banco Mundial, la Organización Mundial de la Salud, la Organización Panamericana de la Salud, la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura, la Organización Internacional del Trabajo y la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo.

### **NÉSTOR VALDIVIA**

Candidato a doctor en Sociología por El Colegio de México y licenciado en Sociología por la Pontificia Universidad Católica del Perú, se desempeña como investigador asociado del Grupo de Análisis para el Desarrollo (GRADE) en las áreas de Pobreza y Equidad, y Empleo y Mercados de Trabajo.

Trabajó en proyectos de desarrollo e investigación sobre la problemática de la pequeña empresa. Ha llevado a cabo estudios sobre la educación técnica, así como sobre las trayectorias laborales y profesionales de los egresados de esa modalidad educativa. Asimismo, ha sido consultor en la evaluación de programas de capacitación laboral de jóvenes, y ha desarrollado estudios sobre migración y cultura andina.

En los últimos años investiga temas relacionados con la etnicidad y la discriminación en poblaciones indígenas y comunidades afrodescendientes del Perú.

### **EDUARDO ZEGARRA**

Egresó como economista de la Pontificia Universidad Católica del Perú y recibió el título de doctor en Economía Agraria y Aplicada por la Universidad de Wisconsin, con especialidad en desarrollo rural y manejo de recursos naturales. Su tesis doctoral versó sobre fallas de coordinación y el funcionamiento del mercado de aguas en Chile.

Es investigador principal del Grupo de Análisis para el Desarrollo (GRADE) y participa en el Consejo Directivo del Seminario Permanente de Investigación Agraria (SEPIA).

Durante la última década realizó diversas investigaciones y publicaciones sobre manejo de tierras y agua en la agricultura peruana, así como sobre el funcionamiento de mercados e instituciones agrarias para afrontar la provisión de servicios agrarios, el manejo del riesgo y diversas fallas de mercado. También ha liderado estudios de evaluación de impacto de proyectos de asistencia y desarrollo rural de escala masiva en el Perú, como el Fondo de Compensación para el Desarrollo Social (FONCODES) y el Programa Nacional de Manejo de Cuencas Hidrográficas y Conservación de Suelos (PRONAMACHCS). Participó como responsable del área cuantitativa en la evaluación de un programa de telefonía rural en Nicaragua. Tiene amplia experiencia en el diseño, la aplicación y el análisis de encuestas económico-productivas en zonas rurales y

---

urbanas, con actividades de docencia en la Pontificia Universidad Católica del Perú y en la Universidad Nacional Agraria La Molina.

Entre los años 2001 y 2003 fue director general de Información Agraria del Ministerio de Agricultura, entidad encargada de la estadística agropecuaria y del sistema de información agraria a nivel nacional.

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”*.