

# Investigación, políticas y desarrollo en el Perú



# 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 Nopo 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 ARÍFICES DE LO QUE ES HOY NUESTRA INSTITUCIÓN.

HOY EN DÍA, GRADE CUENTA CON DIEZ INVESTIGADORES PRINCIPALES Y SEIS ASOCIADOS, CASI TODOS ELLOS CON DOCTORADOS OBTENIDOS EN UNIVERSIDADES PRESTIGIOSAS DEL EXTRANJERO EN ECONOMÍA, SOCIOLOGÍA, PSICOLOGÍA EDUCACIONAL, DESARROLLO ECONÓMICO, HISTORIA, ECONOMÍA AGRARIA Y APLICADA, Y ANTROPOLOGÍA. CUENTA CON INVESTIGADORES AFILIADOS Y UN COMITÉ CONSULTIVO INTEGRADO POR INVESTIGADORES DE GRANDES MÉRITOS CIENTÍFICOS EN DIVERSAS DISCIPLINAS. TRABAJAN USUALMENTE EN GRADE ALREDEDOR 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**

# I. POLÍTICAS PÚBLICAS Y DESARROLLO RURAL

# GASTO PÚBLICO, PRODUCTIVIDAD E INGRESOS AGRARIOS EN EL PERÚ: AVANCES DE INVESTIGACIÓN Y RESULTADOS EMPÍRICOS PROPIOS

*Eduardo Zegarra*  
*Verónica Minaya*

## INTRODUCCIÓN

En este artículo exploramos las posibles relaciones causales entre el gasto público orientado a zonas rurales/agricultura y variables de productividad agraria e ingresos rurales, tanto en países de América Latina como en el Perú. La exploración consta de una revisión literaria sobre trabajos teóricos y empíricos que hayan encarado este tema, así como de una estimación empírica propia usando los datos sobre gasto público rural generados recientemente por la FAO para un conjunto de dieciocho países<sup>1</sup> de la región latinoamericana y del Caribe (denominado GPRural), que incluye al Perú. El tema central de discusión es si existe una relación causal entre los niveles y la estructura del gasto público agrario/rural e indicadores de producción agraria e ingresos rurales en el Perú y otros países de la región. En este último caso, debido a la falta de una medición continua anual de ingresos rurales (o pobreza) en los países, usaremos una variable *proxy* a partir del producto agrario por poblador rural. En este estudio nos basamos en una definición amplia de gasto público (agrario y rural), en la medida en que la base de datos de la FAO incluyó ambas dimensiones sin que sea posible distinguirlas. El gasto agrario se define en términos sectoriales; mientras que el gasto rural, en términos territoriales. En algunos casos esta distinción puede ser importante para obtener resultados alternativos en el análisis de este estudio y queda como tarea pendiente precisar más esta distinción para futuras investigaciones.

---

1 Se tomaron en cuenta los datos de dieciocho países: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Guatemala, Honduras, Jamaica, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, *Perú*, República Dominicana, Uruguay y Venezuela. Se descartaron Cuba y El Salvador por falta de información sobre gasto.

Desde un punto de vista analítico, el gasto público agrario/rural puede efectivamente generar impactos en ingresos y productividad de factores agrarios al cambiar incentivos y decisiones de los agentes económicos a través de cambios en precios relativos, provisión de bienes y servicios públicos productivos; así como a través de impactos directos en el consumo o gasto de las familias. Un razonamiento similar se puede aplicar al tema del ingreso o pobreza rurales.

Este texto está dividido en cuatro secciones. La primera sección presenta nuestra revisión de literatura teórica y empírica sobre este tema. En la literatura internacional destacan los nuevos modelos de crecimiento endógeno, en los cuales el gasto público y la inversión en infraestructura pública han empezado a tener un rol explicativo en el crecimiento de los países. Además, destaca una creciente literatura orientada a estimar impactos de programas y proyectos públicos de infraestructura rural en indicadores productivos y de ingresos rurales, especialmente en el caso peruano.

La segunda sección describe algunas características del gasto público agrario/rural en los dieciocho países del GPRural y en el Perú, planteando posibles factores explicativos de este gasto, proponiendo un modelo que incorpore factores estructurales y de política económica como variables explicativas. Además, se introduce una dimensión política e institucional para tratar de captar procesos de toma de decisión relacionados con tipos de regímenes políticos que favorecen o marginan a los sectores agrarios/rurales en la asignación de los recursos públicos.

La tercera sección se orienta a evaluar empíricamente el potencial impacto del gasto público agrario/rural en indicadores de productividad agraria e ingreso rural en los países de América Latina y en el Perú. En este caso, limitamos el análisis a los países de la Comunidad Andina de Naciones (CAN)<sup>2</sup> y al Perú. Para la estimación se generó un modelo microeconómico de ingresos al nivel de las unidades económicas agrarias. En este modelo se incorporaron el gasto público agrario/rural y su estructura como variables que alteran los precios de productos e insumos y los niveles de adopción tecnológica de los productores agrarios, impactando por ende en los ingresos observados. En el caso de ingresos rurales, sustentamos el uso de una variable *proxy* sobre la base del producto agrario por poblador rural. Además, debido a la posible existencia de un problema de simultaneidad entre el producto agrario y el gasto, se usó el estimado del gasto del modelo desarrollado en la segunda sección (aplicado solo a los países de la CAN) como instrumento en la estimación del impacto del gasto en los indicadores de interés.

---

2 Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela.



En la cuarta sección se presentan las conclusiones de esta evaluación teórica y empírica sobre la relación entre gasto público y productividad/ingresos agrarios tanto en el conjunto de países de la región andina como para el Perú.

## 1. DISCUSIÓN SOBRE LA LITERATURA ACERCA DEL TEMA

Existen diversas hipótesis y enfoques teóricos y empíricos en torno a la relación entre crecimiento económico y el rol (o roles) del Estado en economías capitalistas. En particular, este tema empezó a ser tratado con mayor énfasis en los modelos macro de crecimiento endógeno orientados a superar las limitaciones del modelo neoclásico de crecimiento basado en el cambio tecnológico exógeno y el incremento de los factores de producción en un contexto de mercados libres y perfectos. Al buscar elementos más endógenos para explicar el crecimiento, empezaron a tener un rol más importante las fallas de mercado y la provisión de bienes públicos y reglas institucionales; apareció entonces el Estado como un actor potencialmente importante en el proceso de crecimiento económico.

En un trabajo reciente, Easterly y Levine (2001) afirman que el determinante principal del crecimiento económico no es la acumulación de factores, como sustentaba el modelo neoclásico, sino aquello que está detrás del aumento de la productividad total de los factores; es decir, el cambio técnico, la calidad de la política económica y los efectos de externalidades. En los tres ámbitos hay un posible rol para el Estado. En su comentario al mencionado trabajo de Easterly y Levine, Romer (2001) afirma que la gran limitación del modelo neoclásico tradicional es suponer una tecnología (y un cambio técnico) igual para todos los países.

Un modelo que toca el tema del rol del Estado en el crecimiento de manera directa es el desarrollado por Barro (presentado en Barro 1990, y Barro y Sala-i-Martin 1995). Barro fue uno de los primeros autores que hizo endógeno el gasto público en un modelo de crecimiento y analizó la relación entre el tamaño del Estado y las tasas de crecimiento y ahorro nacional. En este modelo, Barro supone que el gasto público es (o puede ser) productivo y por ende puede contribuir de manera positiva a la tasa de crecimiento de la economía. Sin embargo, consideraciones de eficiencia y escala implican que, si supera un cierto nivel de participación del Estado, su contribución marginal se puede tornar negativa.

La mayor parte de estos modelos —Barro (1990), Barro y Sala-i-Martin (1992), Jones y Manuelli (1990), King y Rebelo (1990), Rebelo (1991) y Glomm y Ravikumar (1994)— asumen una economía cerrada y describen los mecanismos mediante los cuales la tasa de crecimiento de la economía dependería de manera positiva del gasto público (tanto en bienes privados como en bienes públicos, incluida la infraestructura), al menos en un cierto

rango. Puesto que en estos trabajos teóricos la relación entre estas dos variables es no lineal, logran establecer una proporción del gasto público, con respecto al producto global, que hace máxima la tasa de crecimiento de este (Sala-i-Martin 2001). Este resultado para una economía cerrada se reproduce, también, en un modelo de economía abierta (y dos bienes) presentado por Ghosh y Mourmouras (2002).

De acuerdo con Bleaney y Nishiyama (2002), la evidencia empírica acumulada en torno a los modelos de “crecimiento endógeno” hasta el presente permite ya considerar la existencia de un modelo econométrico de crecimiento económico con las características de *benchmark*, que cubre o engloba varios modelos recientes. Los resultados de la propia estimación de estos autores, mediante un ejercicio panel de setenta países para el periodo 1965-1990, indican que las siguientes variables serían significativas para explicar la tasa de crecimiento anual del producto bruto interno (PBI) per cápita:

- a) Ingreso per cápita inicial (con signos de los coeficientes que indican una relación de “u” invertida entre la tasa de crecimiento y el nivel de ingreso inicial, así que primero habría divergencia y luego convergencia).
- b) Apertura comercial (efecto positivo).
- c) Expectativa de vida al nacer observada en 1965 (efecto positivo).
- d) Escolaridad masculina posprimaria en 1965 (efecto positivo).
- e) Índice de democracia (efecto positivo y marginalmente negativo).
- f) Ahorro del gobierno central (efecto positivo).
- g) Participación de las exportaciones de productos primarios en el PBI (efecto negativo).
- h) Crecimiento de los términos de intercambio (efecto positivo).
- i) Clima tropical (efecto negativo).
- j) Diferencia en los crecimientos de la población económicamente activa y la total (efecto positivo).

Las diferentes pruebas estadísticas indican que el modelo es confiable. Como se puede ver, las variables asociadas a (b), (d), (e) y (f) estarían directamente relacionadas al rol del Estado y las políticas públicas. Y aunque el modelo de Bleaney y Nishiyama no incluye la variable “infraestructura”, existe ya una corriente que la considera importante. En Aschauer (1989), por ejemplo, se pone énfasis en la influencia positiva de la inversión pública en infraestructura sobre el crecimiento económico.

Otra evaluación empírica internacional para 75 países durante tres decenios (1965-1975, 1975-1985 y 1985-1995) es ofrecida por Esfahani y Ramírez (2002), y los resultados son favorables a la hipótesis de determinación simultánea del crecimiento económico y de la formación del acervo de infraestructura (en generación de energía eléctrica y líneas telefónicas), en un proceso que

se autorrefuerza pero que está condicionado a la calidad del conjunto de instituciones de un país.

En Esteban y Gómez (2002) se concluye lo siguiente: “La tasa de crecimiento económico puede estar positivamente relacionada con el gasto público en capital humano e infraestructura física. Pero el gasto público tiene un costo de oportunidad, así que debe existir un nivel óptimo de tal gasto”. Mediante simulaciones con el gasto público se estimaron para el caso colombiano: a) los niveles óptimos del gasto público en capital humano e infraestructura; b) la pérdida de bienestar social derivada de financiar el gasto público con impuestos que distorsionan la asignación de los recursos; c) los tiempos requeridos y las velocidades de convergencia al estado estable a partir de situaciones alejadas de este; y d) la importancia relativa de dos motores principales del crecimiento económico: la acumulación de acervos productivos (en capital físico individual, capital humano e infraestructura) y el cambio técnico no incorporado y exógeno.

Más allá de estos modelos de tipo macro para el conjunto de las economías, también se han empezado a realizar estudios de carácter sectorial. En particular, algunos estudios empiezan a evaluar el rol del Estado en el crecimiento productivo agrario y la reducción de la pobreza rural (Elías 1985; Fan, Hazell, y Thorat 2000; Fan, Zhang y Zhang 2000). Muchos de estos estudios encontraron que el gasto público sí contribuyó al crecimiento productivo agrícola y a la reducción de la pobreza.

En este contexto, en el trabajo de Fan y Rao (2003) se analizaron las tendencias del gasto público en los países en desarrollo, así como las causas detrás de ellas, a fin de determinar el impacto del gasto público en el crecimiento económico. En este estudio se demostró empíricamente que el gasto público en irrigación, educación y caminos sí contribuyó al crecimiento.

Un trabajo reciente, orientado en una línea muy similar a nuestro estudio de las secciones 2 y 3, es el de Ramón López (2004), que estima empíricamente el impacto del gasto público rural y su estructura en el crecimiento del producto agrario per cápita de diez países de la región latinoamericana (incluye tres andinos: Perú, Ecuador y Venezuela).<sup>3</sup>

La idea básica planteada por López es que el gasto público agrario/rural puede efectivamente generar impactos en ingresos y productividad de factores al cambiar incentivos y decisiones de los agentes económicos a través de los siguientes canales:

- a) Cambios en precios relativos de bienes, insumos y servicios relevantes para los agentes.

---

3 Cabe señalar que López usó una versión preliminar de la misma base de datos usada en este estudio.

- b) Provisión de bienes públicos o semipúblicos con impacto potencial en la productividad de los factores.
- c) Provisión de servicios públicos con impacto directo e indirecto en el nivel de bienestar y capacidad de gasto e inversión de los hogares.

Este autor dividió el gasto público en una categoría de subsidios hacia bienes privados (precios de refugio, crédito subsidiado e irrigación, entre otros) y bienes públicos o semipúblicos (investigación, conservación, información, servicios sociales, derechos de propiedad, etcétera). Con esta división se pudo establecer el impacto diferenciado tanto del nivel del gasto como de la estructura del gasto en el crecimiento del producto agrario y otras variables de bienestar de la población rural.

Una conclusión importante del estudio citado es que la estructura del gasto sí sería relevante para el crecimiento del producto agrario en los países de la muestra, y que a mayor peso de los subsidios orientados hacia bienes privados en el gasto, menor es el crecimiento sectorial. Además, López obtuvo que el nivel del gasto tiene impactos estadísticamente positivos en el crecimiento agrario.

Para el caso del Perú, Escobal, Saavedra y Torero (1998) elaboraron un estudio basado en un panel de hogares entre 1991 y 1994, con el fin de analizar el rol de los activos de los hogares rurales peruanos en términos de impactos sobre la pobreza y la distribución de ingresos. A partir de la estimación de ecuaciones de gasto, calcularon el impacto por quintil de cambios en la tenencia y el acceso a ciertos activos sobre la rentabilidad de la educación y la tierra. Los resultados muestran un efecto positivo de los activos públicos sobre estas rentabilidades. De modo que se ha encontrado evidencia estadística de que variables de capital público y organizacional y acceso a servicios públicos básicos —tales como agua, desagüe, electricidad y telefonía— tienen impacto sobre el gasto y sobre la probabilidad de no ser pobre. En este sentido, el análisis empírico es consistente con la visión de que la falta de acceso a ciertos activos públicos (y privados) está detrás del problema de la pobreza.

En otro estudio, Escobal (2000) utilizó encuestas con una muestra representativa para dos grupos de comunidades del Perú (comunidades con acceso por caminos de herradura y comunidades con acceso por vías carrozables), y evaluó empíricamente los determinantes del acceso al mercado de los productores agrarios, cuantificando los costos de transacción. Los resultados muestran que los costos de transacción son bastante mayores para los pequeños productores que para los grandes (67% frente a 32% del valor de ventas), y que las ventas de los pequeños productores han sido 48,5% más bajas que las de los grandes, debido a los costos de transacción. En la región conectada por vías carrozables se vinculan más comerciantes de fuera de la región; la informalidad es menor; se reducen los costos de búsqueda de precios; la mayoría de los agricultores

poseen o usan tractor; y la gran mayoría de los agricultores expresan confianza en la posibilidad de cambiar de agente comprador.

Posteriormente, Escobal (2005) muestra que a medida que se incrementa el acceso a la infraestructura rural aumentan las oportunidades de que los hogares accedan a estructuras de ingresos más diversificadas; lo que, a su vez, lleva a un incremento del número de horas trabajadas, de la proporción de horas trabajadas en actividades no agrícolas y, finalmente, a un efecto agregado positivo sobre el ingreso per cápita de los hogares rurales. Las estimaciones econométricas complementan este análisis y muestran que el incremento en los ingresos rurales es bastante más alto cuando se combinan los activos que cuando se estiman los impactos aislados. Así, se hace evidente que existen importantes complementariedades en el acceso a la infraestructura pública.

Asimismo, en este estudio se estima que la infraestructura rural permite incrementar los ingresos rurales hasta en 186 soles mensuales, dependiendo del activo. Los impactos más fuertes que se identifican tienen que ver con la mejora en el acceso a la infraestructura vial y a la infraestructura de salud. Cabe indicar que la inversión conjunta en caminos, educación, salud y electrificación permitiría incrementos promedio de los ingresos rurales del orden de 34%, los que se darían gracias a incrementos sustanciales de los ingresos no salariales no agropecuarios y al incremento de oportunidades de ingreso en actividades salariales no agropecuarias.

En general, la literatura peruana ha encontrado amplia evidencia microeconómica de una relación positiva entre inversiones públicas en infraestructura y servicios, por un lado, y mejores ingresos y condiciones de vida de la población rural, por otro lado. En las dos secciones siguientes analizamos este tema desde un análisis macro, centrando el análisis en la relación entre gasto público agregado e indicadores productivos y de ingresos de los productores y pobladores rurales, tanto en el Perú como otros países de la región andina.

## **2. EVOLUCIÓN Y DETERMINANTES DEL GASTO PÚBLICO AGRARIO/RURAL EN AMÉRICA LATINA Y EL PERÚ**

El gasto rural se define como el gasto ejecutado en zonas rurales de acuerdo con criterios demográficos (áreas con unidades poblacionales menores de 2.500 habitantes), económicos (porcentaje de ingresos proveniente de actividades agropecuarias, artesanales y primarias en general) y socioculturales (grado de educación, acceso a servicios, idioma).

La información disponible de la base de datos de la FAO (GPRural) permite una desagregación del gasto público agrario/rural para el periodo 1985-2001 en tres grandes categorías: (a) fomento productivo rural; (b) infraestructura rural; y

(c) inversión social rural. La evolución total del gasto per cápita y por cada uno de estos rubros para el Perú y los otros diecisiete países de América Latina y el Caribe (ALC) se presenta en el cuadro 1.

**Cuadro 1**  
**Gasto público rural per cápita (dólares de 1995 por poblador rural)**

Periodo	Gasto total per cápita		Fomento productivo		Infraestructura rural		Inversión social rural	
	Resto ALC	Perú	Resto ALC	Perú	Resto ALC	Perú	Resto ALC	Perú
1985-1989	178,3	17,1	115,7	22,2	30,7	0,3	45,8	0,1
1990-1993	157,6	55,8	79,7	42,6	30,2	6,6	59,5	6,7
1994-1997	176,6	74,3	76,8	42,4	33,5	19,6	71,4	12,4
1998-2001	195,7	73,7	81,8	43,7	35,9	18,8	80,9	11,2

Fuente: Base de datos de gasto público rural de la FAO para ALC (GPRural).

En el cuadro mencionado se puede observar que el gasto per cápita aumentó tanto para el Perú como para el resto de países de ALC. Cabe plantear una nota de cautela respecto al promedio del gasto per cápita en el periodo 1985-1989 para algunos países (incluidos el Perú y Bolivia), ya que en este lapso se tienen mayores vacíos de información en la base de datos, lo que puede llevar a subestimar el gasto agregado. En el caso del Perú, el gasto per cápita promedio se estancó en el periodo posterior a 1997, mientras que en el resto de países siguió creciendo.

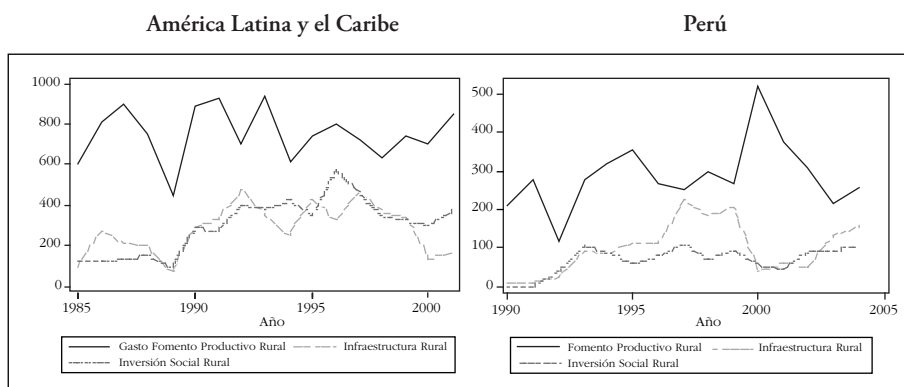
En cuanto a la distribución del gasto público rural para los países de ALC, la categoría de fomento productivo rural, y dentro de esta las obras de infraestructura de riego e irrigación, fue la más privilegiada en términos de asignación presupuestal durante el periodo de análisis. Sin embargo, el gasto en este rubro ha sido bastante variable y presenta una tendencia a la baja desde 1989, año en que la distribución del gasto público rural se empieza a equilibrar (ver el gráfico 1).

Por su parte, el Perú también ha mantenido una tendencia a asignar una mayor proporción del gasto público rural al fomento productivo rural, sobre todo en infraestructura de riego.

La evolución de los porcentajes de gasto público rural asignados a cada uno de los grandes rubros analizados para el caso del Perú se presenta en el cuadro 2.

Hasta 1990, más de 50% del gasto público rural era destinado a los proyectos de irrigación, en desmedro de la infraestructura rural y los servicios sociales que proveía el Estado. Durante la década de 1990, el gasto público rural se empieza

**Gráfico 1**  
Gasto público rural (en millones de dólares)



Fuente: Base de Datos de gasto público rural de la FAO para ALC (GPRRural).

**Cuadro 2**  
Porcentaje de asignación de gasto público rural-Perú

Rubro	1985	1990	1995	2000	2004
<b>I. Subtotal Fomento Productivo Rural</b>	97,7	95,3	66,9	83,6	49,4
1. Comercialización Interna y Externa	19,8	0,6	1,0	25,4	10,6
2. Fomento Forestal	5,7	0,2	0,8	1,7	0,7
3. Infraestructura de Riego o Irrigación Agrícola	57,7	90,9	61,8	24,3	17,4
4. Investigación Científico-Tecnológica y Extensión Técnica Agrícolas	10,3	2,7	1,0	1,5	2,8
5. Conservación de Suelos, Recursos Naturales y Medio Ambiente Dirigidos a los Productores Rurales	2,3	0,5	1,5	3,9	3,9
6. Patrimonio Fito y Zoo Sanitario	0,2	0,0	0,4	1,5	3,3
7. Fomento en el Sector Pesca y Acuicultura	1,7	0,3	0,2	0,1	0,0
<b>II. Subtotal Infraestructura Rural</b>	0,8	4,7	21,9	7,1	30,4
1. Obras Viales y Caminos	0,0	1,0	9,9	4,5	13,3
2. Electrificación Rural	0,0	3,1	2,7	0,3	10,6
3. Saneamiento Rural Básico	0,0	0,4	6,1	1,1	3,1
4. Regularización de Propiedad Agraria, Titulación y Procedimientos Agrarios	0,8	0,2	0,1	0,9	3,0
5. Infraestructura Social para Comunidades Rurales	0,0	0,0	3,1	0,2	0,5
<b>III. Subtotal Inversión Social Rural</b>	1,6	0,0	11,2	9,3	20,2
1. Gasto en Servicios Sociales en Áreas Rurales no Desglosados o Gasto Administrativo	0,0	0,0	0,0	0,0	9,0
2. Salud y Nutrición	0,0	0,0	8,3	0,2	7,9
3. Educación	0,0	0,0	1,7	0,0	3,3

Fuente: Base de datos de gasto público rural de la FAO para ALC (GPRRural).

a equilibrar mediante el mayor gasto ejecutado por instituciones como el Fondo Nacional de Cooperación para el Desarrollo Social (FONCODES), el Instituto Nacional de Desarrollo (INADE), el Programa Nacional de Manejo de Cuencas Hidrográficas y Conservación de Suelos (PRONAMACHCS), el Programa de Apoyo y Repoblamiento Rural (PAR) y el Programa de Caminos Rurales del Ministerio de Transportes y Comunicaciones. Durante estos años el saneamiento rural básico, los caminos rurales, la infraestructura social para las comunidades rurales, la educación y la salud cobraron mayor importancia en términos presupuestales.

A partir del 2001, sin embargo, otros gastos, como electrificación rural, cobraron importancia; mientras que el gasto en saneamiento básico cayó considerablemente debido a que las grandes instituciones, como FONCODES, perdieron injerencia en materia presupuestal.

Puesto que para fines del estudio conviene analizar el comportamiento del gasto destinado a bienes públicos y privados, se tomaron en consideración las definiciones de López (2004) y del Banco Mundial (2005). Según los autores, la denominación amplia de bienes públicos y servicios sociales consiste en bienes asociados a la generación y transferencia de tecnología, conservación de suelos, protección sanitaria y fitosanitaria, servicios de información y comunicaciones, infraestructura rural, y servicios sociales (por ejemplo, educación y salud). Mientras que los bienes privados incluyen un gasto focalizado en determinados productos o sectores, asistencia a la comercialización, promoción, crédito subsidiado e irrigación.

Para aproximarnos a la evolución de la estructura del gasto, y siguiendo a López (2004), se utilizó una clasificación del 1 al 4 para los rubros individuales del gasto presentados en la base de datos de la FAO, en la que 1 corresponde a bienes claramente privados y 4 a bienes claramente públicos, mientras que 2 y 3 corresponden a categorías intermedias, con un sesgo mayor hacia el gasto en bienes privados en el caso de la categoría 2 y hacia el gasto en bienes públicos en el caso de la categoría 3. Luego las categorías 1 y 2 fueron agregadas en “bienes privados” y las categorías 3 y 4 en “bienes públicos”, que es la división básica que usamos (ver el anexo 1).

Como se observa en el cuadro 3, durante el periodo 1985-1989 existía un fuerte sesgo a favor de los subsidios otorgados a grupos específicos; sin embargo, en los siguientes periodos esta situación cambió tanto en el Perú como en los otros países de ALC. El gasto rural per cápita promedio ejecutado en bienes públicos pasó de 61,9 dólares en el periodo 1985-1989 a 128,8 dólares en 1998-2001 para el resto de los países de ALC, mientras que para el Perú se incrementó sustantivamente al pasar de 5,8 dólares a 35,6 dólares en ese mismo periodo.

En el gráfico 2 se presenta la evolución del porcentaje del gasto agrario/rural orientado a bienes públicos y privados, de acuerdo con nuestra clasificación para el Perú y el resto de países de ALC.

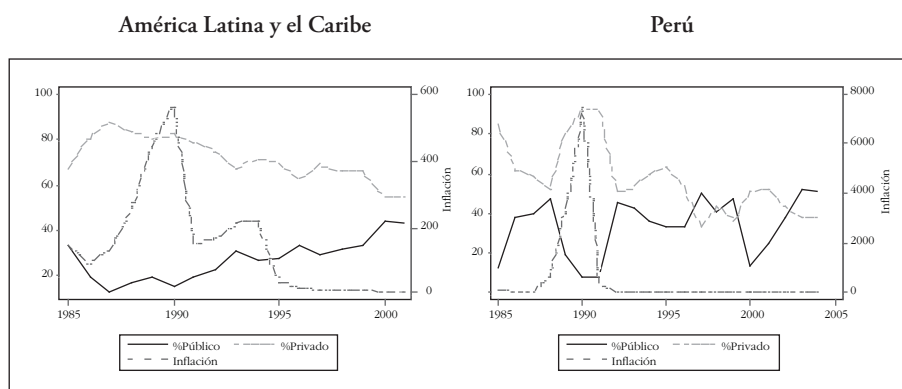


**Cuadro 3**  
**Gasto público rural per cápita (dólares de 1995 por poblador rural)**

Periodo	Gasto total		Bienes privados		Bienes públicos	
	Resto ALC	Perú	Resto ALC	Perú	Resto ALC	Perú
1985-1989	178,3	17,1	71,5	11,3	61,9	5,8
1990-1993	157,6	55,8	57,9	40,1	87,8	15,7
1994-1997	176,6	74,3	55,6	39,8	111,1	34,5
1998-2001	195,7	73,7	55,3	38,1	128,8	35,6

Fuente: Base de datos de gasto público rural de la FAO para ALC (GPRural).

**Gráfico 2**  
**Porcentaje de gasto agrario/rural en bienes públicos y privados**



Fuente: Base de datos de la FAO (GPRural).

En general, todos los países de la base de datos de la FAO incrementaron la proporción del gasto en bienes públicos durante los últimos quince años, lo que indica que hubo importantes cambios en las políticas y prioridades del gasto público rural durante este periodo.

En el Perú, a partir del periodo 1994-1997, la estructura del gasto público rural cambió; la proporción del gasto en bienes públicos pasó de 30% a casi 50%. En ALC, tras el proceso inflacionario de 1988-1990 siguió el “efecto tequila” de la crisis mexicana de 1994, la crisis asiática y la moratoria rusa, y la crisis bursátil del 2001-2002. A pesar del débil desempeño de la economía regional durante el periodo de análisis, la estructura del gasto rural presenta una marcada tendencia a equilibrarse favoreciendo la proporción del gasto asignada a bienes públicos.

## 2.1. Factores explicativos del gasto público agrario/rural

Existe interés, teórico y desde el punto de vista de las políticas públicas, por profundizar en los factores que influyen en los patrones de evolución del gasto público agrario/rural. Esta evolución puede estar asociada a diversos fenómenos, tanto de naturaleza estructural y político-institucional como a cambios de política de los gobiernos de los países.

Respecto a los temas estructurales, un aspecto a evaluar es el de la población ubicada en las zonas rurales. Al finalizar el decenio de 1950, la mitad de la población de América Latina vivía en zonas rurales (Londoño 1996). Para 1985, la población rural alcanzaba a solo 31% de la población total de la región; para el año 2001, este ratio se había reducido aún más, a 23%. En general, se esperaría que la evolución del gasto público en zonas rurales tuviera relación con el tamaño de la población rural existente en cada uno de los países.

Otro tema a evaluar es la importancia relativa de la agricultura como actividad económica y fuente de ingresos en cada país. Al final de la década de 1950, la agricultura representaba más de un tercio del producto bruto interno de la región. Para 1985, este porcentaje se había reducido hasta 8,4%; para el año 2001, la participación del PBI agrícola regional en el PBI total latinoamericano era de 7,8%. Cabe evaluar si esta tendencia ha influido de manera sistemática en el gasto público rural.

Un tercer factor potencialmente importante en la determinación del gasto agrario/rural es la capacidad de la población agraria/rural para ejercer presión política sobre los gobiernos. No es solo que exista relativamente una menor proporción de la población en el campo y que la actividad rural tenga menor peso en el producto, sino que también la población que se queda en el campo es mayoritariamente pobre, y buena parte de ella se encuentra en pobreza extrema. Esto significa que tienen niveles bajos de educación y probablemente poca capacidad de influir en las decisiones de asignación del gasto público y en las políticas gubernamentales. Más adelante utilizaremos un indicador de libertades políticas y civiles para intentar aproximarnos a estos factores institucionales.

Otro elemento a evaluar se refiere a los procesos inflacionarios que en algunos países tuvieron importancia sobre todo en el periodo 1985-1990, y que luego fueran drásticamente controlados por políticas fiscales y monetarias restrictivas durante el decenio de 1990. Interesa evaluar si la inflación tiene impactos en las decisiones de gasto público orientado al sector rural.

Finalmente, cabe señalar diversos procesos de difícil medición en un ejercicio cuantitativo como este, pero que pueden ser cruciales para entender determinados cambios en las decisiones sobre gasto público rural. Un ejemplo de esto son los procesos de descentralización administrativa y sociopolítica en los países. En Colombia y Bolivia, por ejemplo, la descentralización “ha

inducido cambios en las asignaciones presupuestarias municipales hacia el desarrollo urbano, la educación, la salud, la gestión de recursos hídricos, las comunicaciones, el transporte, el agua y el saneamiento” (De Janvry y Sadoulet 2004, Perry 2000, Crespo 2000). Sin embargo, se observa, a raíz de este proceso, un descenso en los gastos destinados a mejorar la productividad de las actividades generadoras de ingreso como la industria, la generación de energía, el turismo y la agricultura.

Para evaluar empíricamente algunos de los factores explicativos del gasto público rural en los países de ALC y el Perú, proponemos un modelo de determinantes del gasto. El modelo pretende evaluar algunas hipótesis discutidas en esta sección, a la luz de la información disponible de la base de datos de la FAO y otras fuentes complementarias.

### *Un modelo de determinantes del gasto público agrario/rural*

El análisis y modelo teórico propuesto por Ramón López es el punto de partida para el desarrollo del análisis que aplicamos para la relación entre gasto público agrario/rural y productividad agropecuaria en el Perú y la región latinoamericana. Sin embargo, plantaremos algunos elementos distintivos en el enfoque general, en las variables utilizadas y en la estrategia econométrica que adoptamos:

- Planteamos un análisis de los determinantes estructurales del gasto. Nos interesa evaluar un modelo plausible de factores determinantes, tanto del nivel como de la estructura del gasto público, orientado al sector agrario/rural. Un elemento interesante de este ejercicio fue incorporar una variable indicativa del grado de libertades políticas y civiles como factor explicativo del gasto público agrario/rural en la región.
- Prestamos particular atención al problema de la simultaneidad entre producto agrario y gasto público. Como es probable que ambas variables tengan una causalidad mutua (mayor producto genera mayor gasto y viceversa), usamos un enfoque de variable instrumental en las estimaciones del impacto del gasto en la productividad agraria.

Supondremos, asimismo, que las decisiones sobre el nivel y la estructura del gasto público orientado al sector agrario/rural son tomadas por los gobiernos de cada país en el contexto de los regímenes políticos existentes y en relación con decisiones de política macroeconómica, política sectorial y políticas sociales específicas.

De acuerdo con la discusión previa, modelamos las decisiones de gasto agrario/rural en función de los aspectos estructurales de las economías de la región, en particular de factores como el peso demográfico de la población

rural, la superficie agraria, la importancia relativa del sector agrario/rural en la economía y los niveles inflacionarios.

Incluimos como factor explicativo del gasto un índice que mide el grado de libertades civiles y políticas vigente en los países analizados. En este ámbito, planteamos como hipótesis que existe una cierta desventaja para los sectores rurales más amplios en regímenes con sistemas más democráticos. Esto se sustentaría en el hecho de que en los sistemas democráticos con representación congresal se tiende a favorecer más los intereses de los sectores con mayor peso electoral, como el sector urbano, o a representar mejor los intereses privados en el ámbito rural debido a su mayor capacidad para influir en las decisiones congresales y de gasto público. Esto también se relacionaría con la tendencia de los regímenes menos democráticos a generar un acercamiento más clientelista o corporativista con la población rural más pobre, para la captación de apoyo político sistemático.

Sobre la base de estas hipótesis se plantea el siguiente modelo de determinantes del gasto agrario/rural en la región. Se define como variable dependiente el nivel y/o la estructura de gasto  $G$ . La definición de estructura del gasto es la que se explicó en la subsección anterior. Las decisiones respecto al gasto son tomadas cada año  $t$  de acuerdo con las siguientes relaciones para cada país  $j$ :

$$G_{jt} = G(\text{pobl}_{jt}, \text{supag}_{jt}, \text{peso}_{jt}, \text{infl}_{jt}, \text{regpol}_{jt}) + \mu_j + \varepsilon_{jt} \quad (1),$$

donde:

- $\text{pobl}_{jt}$ : población rural;
- $\text{supag}_{jt}$ : superficie agraria (agrícola y ganadera);
- $\text{peso}_{jt}$ : peso relativo de la agricultura en la economía;
- $\text{infl}_{jt}$ : tasa de inflación anual;
- $\text{regpol}_{jt}$ : índice de libertades civiles y políticas en cada país;
- $\mu_j$ : efecto fijo por país en nivel y estructura del gasto;
- $\varepsilon_{jt}$ : perturbación en nivel y estructura de gasto donde  $\text{cov}(e_{jt}, X_{jt}) = 0$ ,  
donde  $X_j$  son las variables independientes de las ecuaciones.

### *Descripción de las variables*

La mayoría de variables utilizadas para la estimación del modelo antes detallado, o aquellas utilizadas para construir las variables finalmente utilizadas, se encuentran en millones de dólares a precios constantes de 1995, de acuerdo con la base de datos de la FAO, lo cual permite homogeneizarlas y hacer más comparables sus niveles. La variable de inflación anual fue construida con el índice promedio de precios al consumidor en cada año.

Con respecto a la variable que representa los niveles de libertad política y civil de cada país, se utilizó el índice de libertades políticas que cada año publica la asociación Freedom House en su serie *Freedom in the World*.<sup>4</sup> Este índice califica el estado de los derechos políticos y las libertades civiles en los países del mundo asignando puntajes del 1 al 7, donde 1 representa el mayor grado de respeto hacia las libertades civiles y derechos políticos, y 7, el menor. Para usar un índice que se asocie positivamente con los niveles de libertad política y civil, se tomó el valor negativo del índice original más 8 puntos; por ende, a mayor valor de este índice, mayores libertades políticas y civiles en el país correspondiente.

Como se observa en el cuadro 4 de estadísticas descriptivas de las variables, excepto el Perú, los diecisiete países de ALC gastaron en promedio, en el periodo 1985-2001, 900 millones de dólares de 1995, con una proporción de 49% del gasto orientada a nuestra definición de bienes públicos. La población rural promedio fue de 6,1 millones de personas, con una superficie bajo explotación agropecuaria (tierra cultivada más pastos) de 38,1 millones de hectáreas en promedio. El sector agrario representó 13,9% de la economía de estos países durante el periodo en cuestión, y el índice promedio de libertades fue de 5.

Por su parte, el Perú gastó en promedio 366 millones de dólares de 1995 durante el periodo 1985-2001, con 38% del gasto público rural destinado a nuestra definición de bienes públicos. La población estimada promedio en las zonas rurales fue de 5,7 millones de personas. La variable de tierra agropecuaria ascendió en promedio a 31,1 millones de hectáreas. El peso del sector agrario en la economía peruana fue de 7,9%; el índice de libertad promedio, 4,4, inferior al del resto de los países de la base de datos para este periodo.

En el gráfico 3 se presenta la evolución del índice de libertades en el Perú y el resto de países de ALC. Como se ve, en el Perú hubo un deterioro de este índice durante buena parte de la década de 1990, con mejoras hacia el año 2001

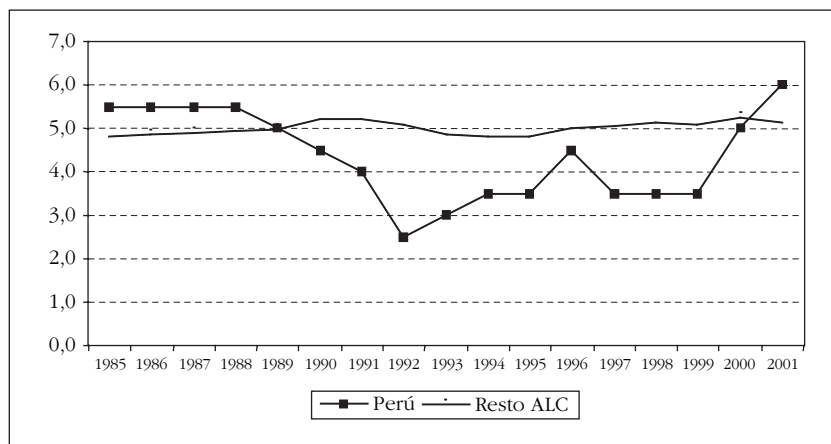
4 Este índice se basa en la Encuesta Anual sobre el Estado de Libertad en el Mundo tal como es experimentada por individuos, construida por el Instituto Freedom House. La libertad es definida como la oportunidad de actuar en forma espontánea en diversos campos al margen del control del gobierno y otras fuentes potenciales de dominación. Freedom House mide la libertad de acuerdo con dos categorías amplias: derechos políticos y libertades civiles. Los derechos políticos permiten a la gente participar libremente en el proceso político, incluyendo el derecho a votar, competir por el servicio público, y elegir representantes con impacto decisivo en políticas públicas y que rinden cuentas a su electorado. Las libertades civiles permiten libertad de expresión y credo, derechos a la organización y asociación, predominio de las leyes y autonomía personal sin interferencia del Estado. La metodología de la encuesta se establece sobre estándares básicos derivados en gran medida de la Declaración Universal de Derechos Humanos. Estos estándares son aplicables a todos los países y territorios, al margen de su ubicación geográfica, composición étnica o religiosa, o desarrollo económico. La descripción completa de la metodología se puede ver en <<http://www.freedomhouse.org/research/freeworld/2005/methodology.htm>>.

**Cuadro 4**  
**Descripción de las variables**

	Obs	Unidad de medida	Media	Desv. Std	Min	Max
<b>Todos los países</b>						
Gasto agrario/rural	323	Millones US\$ 95	900,5	2.242,4	0,0	14.168,5
% de gasto en bs públicos	266	Porcentaje	49,00%	27,71%	0,00%	96,76%
Tierra agropecuaria	323	Miles has	38.119	65.316	476	263.465
Población rural	306	Personas	6.138.369	8.964.638	263.350	39.700.000
Peso de agricultura en PBI	306	Porcentaje	13,90%	7,80%	4,30%	34,40%
Tasa de inflación	322	Porcentaje	232,0%	1231,7%	-36,8%	14.315,8%
Índice de libertades	323	Índice	5,0	1,3	1,0	7,0
<b>Perú</b>						
Gasto agrario/rural	17	Millones US\$ 95	366,1	196,5	42,6	606,3
% de gasto en bs públicos	17	Porcentaje	38,0%	17,0%	8,0%	64,0%
Tierra agropecuaria	17	Miles has	31.131,7	181,8	30.856,0	31.400,0
Población rural	17	Personas	6.825.425	207.360	6.459.649	7.079.439
Peso de agricultura en PBI	17	Porcentaje	7,9%	0,7%	6,5%	9,1%
Tasa de inflación	17	Porcentaje	734,0%	1.920,8%	2,0%	7.481,7%
Índice de libertades	17	Índice	4,4	1,1	2,5	6,0

Fuente: Base de Datos de gasto público rural de la FAO para ALC (GPRural).

**Gráfico 3**  
**Evolución del índice de libertades**



Fuente: Instituto Freedom House.

debido a la recuperación del régimen democrático. Para el resto de países de ALC, el índice promedio se mantuvo bastante estable en alrededor de 5.

## 2.2. Resultados de las regresiones

Los resultados de las estimaciones se presentan en el cuadro 5. Se estimaron las ecuaciones para la base de datos completa, que incluye dieciocho países —entre los que se encuentra el Perú—, y una segunda estimación solo para el Perú. Para el conjunto de países se estimó un modelo de datos panel con efectos fijos por país utilizando el programa Stata © Versión 9.0, mientras que para la estimación del Perú se utilizaron Mínimos Cuadrados Ordinarios.

Los resultados de la base de datos con todos los países de la región indican como variables relevantes para explicar el nivel del gasto rural solamente a la población rural y los niveles de inflación. En el primer caso, una mayor (o menor) población rural influye en un mayor (o menor) gasto rural y una mayor (o menor) orientación hacia bienes públicos. En el caso de la inflación, mayores niveles inflacionarios tienden a reducir el gasto público rural y su orientación hacia bienes públicos. Cabe señalar que variables como la superficie agropecuaria o el peso relativo de la agricultura en las economías no aparecen con coeficientes significativos.

Por su parte, la variable “libertades políticas y civiles” aparece como significativa y con signo negativo para la explicación de la estructura del gasto en el

**Cuadro 5**  
**Resultado de las regresiones sobre determinación de gasto**

	18 Países LAC				Perú			
	Coef.	Std. Err.	t	signif	Coef.	Std. Err.	t	signif
<b>Gasto público rural</b>								
Población rural	1,61	0,47	3,40	(*)	22,00	8,30	2,65	(*)
Tierra agrícola	0,15	0,88	0,17		-36,10	21,10	-1,71	(**)
Ratio agricultura/PBI	-0,14	1,38	-0,10		-21,50	33,30	-0,65	
Inflación	-0,01	0,01	-1,82	(**)	0,00	0,01	-0,25	
Índice de libertades	0,02	0,04	0,45		-0,12	0,13	-0,93	
Constante	-7,40	14,88	-0,50		298,40	414,40	0,72	
<b>Ratio de bienes públicos</b>								
Población rural	0,42	0,13	3,21	(*)	6,20	2,10	2,93	(*)
Tierra agrícola	-0,07	0,25	-0,27		7,90	5,40	1,46	
Ratio agricultura/PBI	-0,33	0,39	-0,87		-20,00	8,50	-2,35	(*)
Inflación	0,00	0,00	-2,88	(*)	0,00	0,00	-0,47	
Índice de libertades	-0,03	0,01	-2,58	(*)	0,01	0,03	0,31	
Constante	-4,58	4,14	-1,10		-232,20	106,10	-2,19	(*)

(\*) Nivel de confianza: 95%.

(\*\*) Nivel de confianza: 90%.

conjunto de países. Esto tendería a validar la hipótesis de que un mayor gasto público hacia bienes públicos en zonas rurales ha estado asociado a sistemas con menores libertades civiles y políticas. Esta podría ser una indicación de que los actuales sistemas de representación política de democracia representativa en la región latinoamericana tienden a reflejar los intereses privados antes que intereses más generales de la población agraria/rural, lo cual se puede considerar como una falla de estos sistemas políticos.

Con respecto al Perú, en este caso, el índice de libertades no aparece como una variable significativa en la determinación del gasto, ni en el nivel ni en la estructura. El nivel de gasto aparece relacionado positivamente con la población rural y negativamente con la cantidad de tierra agrícola utilizada. Por otro lado, los coeficientes referidos a la población rural y al peso de la agricultura aparecen como significativos en la determinación de la estructura del gasto: una mayor población rural y un menor peso sectorial en el PBI aparecen incrementando la orientación hacia los bienes públicos.

### **3. LOS IMPACTOS DEL GASTO EN PRODUCTIVIDAD E INGRESO RURAL EN LOS PAÍSES DE LA CAN Y EL PERÚ**

Una justificación importante para el gasto público en el ámbito agrario/rural son los potenciales impactos en variables clave para el desarrollo, como la productividad y el ingreso agrario y la reducción de la pobreza rural. El gasto público puede impactar a los productores agrarios y en la población rural a través de diversos canales y en función de la forma en que se realiza este gasto. Por ejemplo, el gasto en programas de fomento productivo, capacitación o en infraestructura de riego estaría orientado a mejorar directamente la productividad de los factores agrarios. El gasto en rubros como investigación, extensión o asistencia técnica debería generar un ambiente más favorable al cambio técnico en la agricultura, mientras que gastos en caminos o electrificación rural tienden a mejorar las condiciones económicas y sociales en las que se desenvuelve la población rural. Finalmente, el gasto orientado a subsidiar ciertas actividades productivas o a garantizar precios de productos agrarios influencia en mayor o menor medida en el ingreso de los pobladores rurales.

En esta sección analizaremos la relación entre gasto e indicadores de producción y productividad agraria, así como con respecto a una variable de productividad agraria correlacionada con los ingresos rurales (y por ende con la pobreza rural). Antes de plantear un modelo teórico para estas relaciones, presentamos una descripción del contexto de políticas y la evolución de indicadores productivos y de ingresos en los países de la Comunidad Andina de Naciones (CAN) en el periodo de análisis.

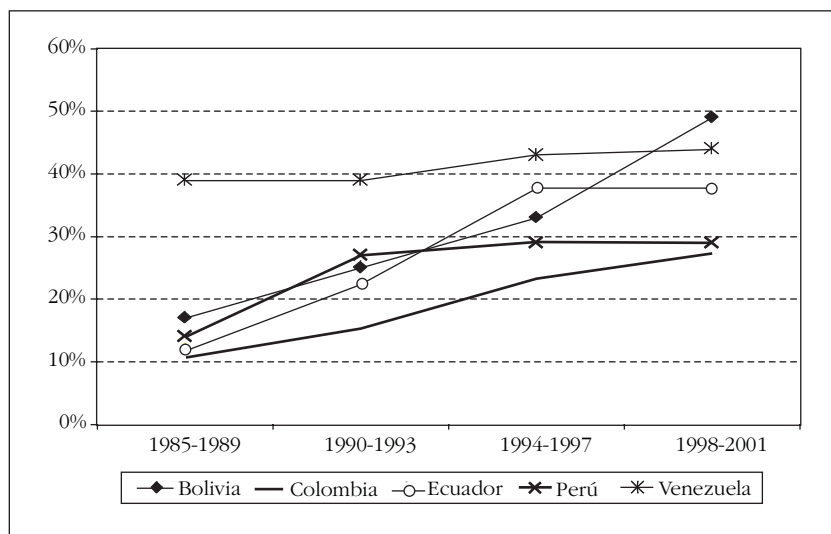


### 3.1. El contexto de política en los países de la CAN

El periodo 1985-2001 se caracteriza por importantes cambios en las políticas orientadas al sector agrario/rural en los países de la CAN (Zegarra 2002, Jaramillo 2001). En principio, todos los países mostraron una mayor apertura comercial en el sector agrario, lo que se puede apreciar claramente en el gráfico 4.

La apertura comercial del sector agrario ha sido muy marcada en Bolivia, Ecuador y Colombia (Josling 1997). En el caso peruano se observa un importante aumento en el ratio de comercio agrario en el periodo 1990-1993, que permanece relativamente estancado durante el resto de la década. El caso de Venezuela es interesante, porque consistentemente es el país que tiene el mayor ratio de comercio agrario, 40%, aunque con una marcada dependencia de importaciones, rasgo distintivo de países con gran dotación petrolera. Este ratio aumentó sólo ligeramente en la década de 1990 a 45%.

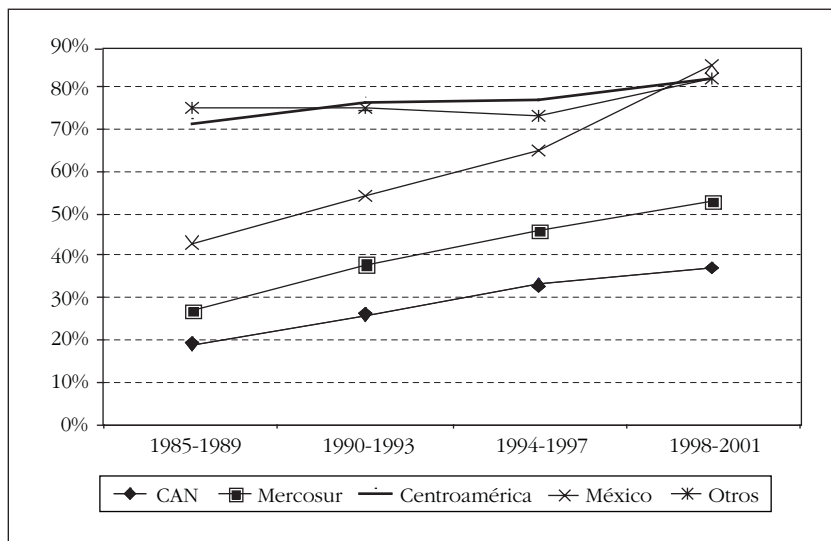
Gráfico 4  
Evolución del ratio de apertura comercial agraria en países de la CAN  
(comercio agrario/PBI agrario)



Fuente: FAOSTAT.

Cabe señalar que esta tendencia hacia una mayor apertura comercial se observó en toda la región. Agrupando a los países en bloques económicos, obtenemos el gráfico 5.

Gráfico 5  
Evolución del ratio de apertura comercial agraria por regiones  
(comercio agrario/PBI agrario)

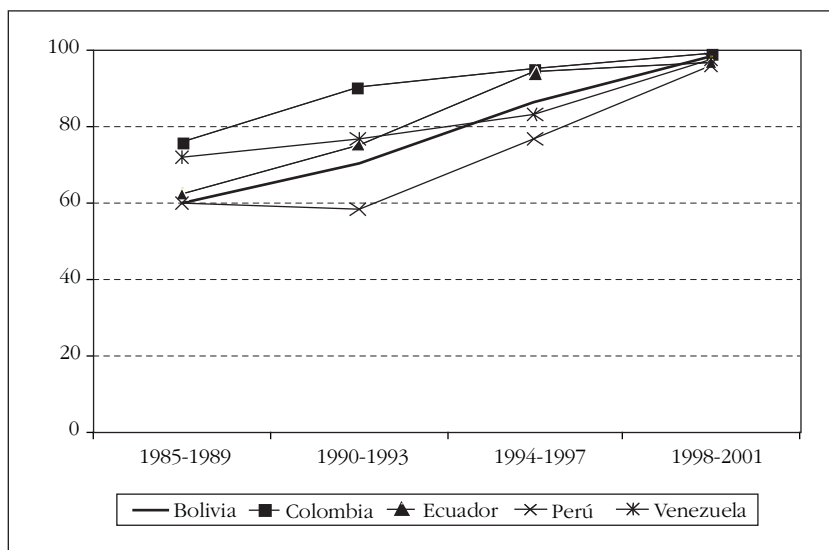


Fuente: FAOSTAT.

México y los países del MERCOSUR pasaron también por un fuerte proceso de apertura comercial en la década de 1990, mientras que Centroamérica mantuvo su relativamente alto ratio histórico de orientación al comercio agrario con el resto del mundo. En este contexto, la mayor orientación al comercio de los países de la CAN en el mencionado decenio no fue suficiente para cambiar el hecho de que esta región siguiera teniendo el menor ratio (cerca de 40%) hacia finales de ese periodo. Esto ha estado asociado a un mayor dinamismo productivo de los sectores agrarios de los países andinos durante la misma década de 1990 (ver el gráfico 6).

Esta tendencia ha sido más pronunciada para el Perú y Bolivia, y bastante moderada para el caso de Colombia. Esto sugiere que los procesos de apertura comercial pueden haber tenido impactos diferenciados en la actividad productiva agraria de los países andinos. Igualmente, estas cifras esconden importantes efectos diferenciados al interior de cada uno de estos países, por ejemplo entre regiones con mayores o menores potencialidades para la exportación.

**Gráfico 6**  
**Evolución del índice promedio del PBI agrario en países de la CAN**  
 (índice base: 1999)



Fuente: FAOSTAT.

### 3.2. Un modelo de productividad agraria y gasto público agrario/rural

Usaremos un modelo convencional microeconómico para establecer las relaciones básicas de interés. La unidad económica agraria (UEA) tiene una función de producción (o frontera de producción) homogénea de grado 1 en dos factores (tierra y trabajo), que puede ser descrita con la siguiente expresión:

$$Q = A(g,e) * F(L,t) \quad (2),$$

donde  $Q$  es la producción agraria total,  $L$  es la mano de obra y  $t$  la cantidad de tierra utilizadas en la producción de  $Q$ , y  $A(\cdot)$  es una función multiplicativa que refleja impactos en la productividad de los factores agrarios del nivel ( $g$ ) y estructura ( $e$ ) del gasto público en la agricultura (y en el sector rural).

El ingreso neto agropecuario que obtiene una UEA viene dado por:

$$\pi = p(\kappa) * A(g,e) * F(L,t) - w(g,e,\kappa) * L - r(g,e,\kappa) * t \quad (3),$$

donde el precio del producto agrario  $p(\cdot)$  refleja términos de intercambio del sector agrario y depende de factores exógenos  $\kappa$ . Además suponemos que el

salario  $w(\cdot)$  y el precio de la tierra  $r(\cdot)$  son también funciones del nivel y la estructura del gasto público agrario/rural, así como del funcionamiento de los mercados laboral y de tierras en el ámbito rural.

Las UEA buscarán asignar sus recursos productivos para maximizar su ingreso agropecuario:

$$\text{Max}_{\{L,t\}} p(\kappa) * A(g,e) * F(L,t) - w(g,e) * L - r(g,e) * t \quad (4).$$

La solución a este problema de maximización arroja un ingreso agropecuario  $\pi^*(g, e, \kappa)$ . Además, las UEA pueden generar ingresos por actividades no agropecuarias,  $y^*(g, e, \kappa)$ , cuyo retorno también depende de las variables de política y del gasto. Entonces, el ingreso total de las UEA viene dado por:

$$Y^* = \pi^*(g,e,\kappa) + y^*(g,e,\kappa) = Y^*(g,e,\kappa) \quad (5).$$

El ingreso rural dependerá del gasto público y de las políticas que alteran el funcionamiento de los mercados de tecnología, bienes agrarios, factores productivos y oportunidades no agropecuarias en el ámbito rural. Dada la homogeneidad de grado 1 de la función de producción en (2), el ingreso agropecuario óptimo es indiferente a un escalamiento que divida el ingreso por unidad de trabajo o por unidad de tierra. Ya que con los datos que tenemos no podemos observar el componente  $y^*(\cdot)$  no agropecuario del ingreso rural, basaremos la estimación econométrica solamente en el componente agropecuario  $\pi^*(\cdot)$ . No obstante esta limitación, haremos una aproximación al tema de la pobreza rural mediante el ingreso agrario, como se explica a continuación.

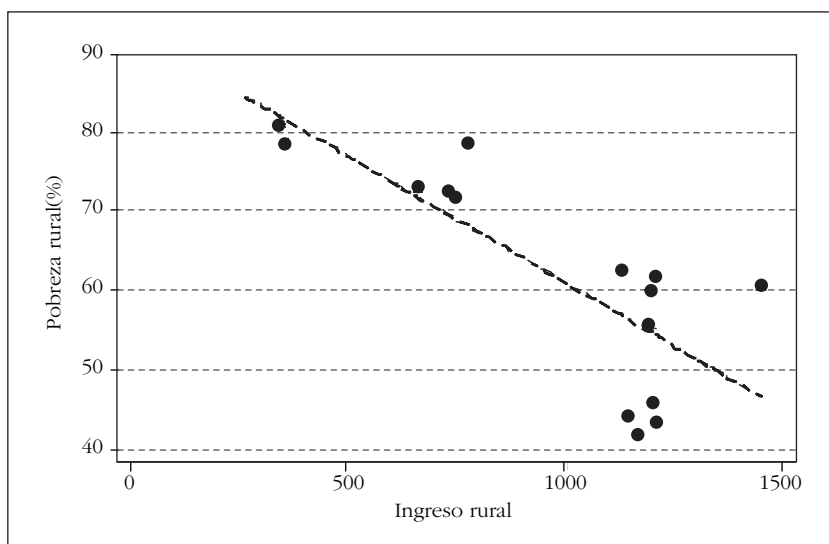
### 3.3. Uso del producto agrario por poblador rural como *proxy* de ingreso rural

En el estudio *Beyond the City: The Rural Contribution to Development* (De Ferranti, David; Guillermo Perry, William Foster, David Lederman y Alberto Valdés 2005) se encontró que, aunque los resultados no son homogéneos entre los países, el impacto de una expansión del sector agrícola sobre el crecimiento y bienestar nacional es, en promedio, casi dos veces mayor que la importancia relativa de la agricultura en el PBI nacional. De la misma forma, Valdés y Foster (2005), en un estudio realizado para Chile encuentran que una expansión de 4,5% del PBI agrícola implica una reducción de 7,4% en la pobreza nacional. López (2004) también encuentra que un incremento de 2,3% en el PBI agrícola per cápita (ocasionado por una reducción de 10% en la proporción asignada a los bienes públicos) induciría a una reducción del 1,2% de la pobreza rural.

Debido a las restricciones de información para armar una serie de tiempo con la variable “pobreza rural”, planteamos evaluar la posibilidad de usar una variable *proxy* al ingreso rural sobre la base del producto agrario. Diversos estudios vienen mostrando que el ingreso agrario se está volviendo menos importante en el ingreso rural. Sin embargo, este aún tiene un peso por lo menos superior a 50% en los ingresos rurales, y por ende es posible encontrar un alto grado de correlación entre ambas variables. Esto también equivale a encontrar una correlación negativa entre PBI agropecuario y pobreza rural.

En efecto, el PBI agropecuario y la pobreza rural mantienen una correlación negativa de 0,79 para los países de la CAN, y un incremento de 10% en el PBI agrícola llevaría a una reducción de la pobreza rural de 0,31% (ver el gráfico 7).

Gráfico 7  
Pobreza rural/ingreso rural (*proxy*)



Fuente: FAOSTAT y CEPAL.

Tomando en consideración lo anterior, en nuestras estimaciones tomaremos la variable “PBI agrario/población rural” como una variable *proxy* del ingreso rural.

### 3.4. Especificación econométrica

Se usarán cuatro variables dependientes para analizar el impacto del gasto público y de las políticas en la productividad y el bienestar de los pobladores rurales:

- a) Producto agrario, basado en el índice de cantidades.
- b) Producto agrario por trabajador agrario, basado en el producto agrario en dólares de 1995.
- c) Producto agrario por unidad de tierra, basado en el producto agrario en dólares de 1995.
- d) El producto agrario dividido entre la población rural (esta será nuestra variable *proxy* para ingreso rural per cápita), basado en el producto agrario en dólares de 1995.

La primera variable dependiente se construyó sobre la base del índice de producción agraria de FAOSTAT para los diversos países del mundo; las otras tres, sobre la base de la información del GPRural en dólares de 1995.

La expresión a estimar en cada uno de estos casos tiene la siguiente estructura para cada país  $j$  en el año  $t$ :

$$Y_{jt} = Y(\text{gasto}_{jt}, \text{est\_gasto}_{jt}, X_{jt}, \text{Ynoag}_{jt}, \text{tinterc}_{jt}) + v_j + \omega_{jt} \quad (6),$$

donde:

- $Y_{jt}$ : producto agrario, producto por trabajador y por hectárea, e ingreso agropecuario por poblador rural;  
 $\text{gasto}_{jt}$ : nivel de gasto agrario/rural;  
 $\text{est\_gasto}_{jt}$ : estructura del gasto agrario/rural;  
 $X_{jt}$ : factores productivos como tierra, trabajadores, fertilizantes;  
 $\text{Ynoag}_{jt}$ : producto no agrario en la economía;  
 $\text{tinterc}_{jt}$ : índice de términos de intercambio del comercio exterior agrario;  
 $v_j$ : efecto fijo por país en ingreso agrario per cápita y por hectárea;  
 $\omega_{jt}$ : perturbación en ingreso per cápita y por hectárea,  $\text{cov}(\omega_{jt}, Z_{jt}) = 0$ , donde  $Z_j$  son las variables independientes de las ecuaciones.

Para la variable “índice del producto agrario” se usó una especificación más tradicional del tipo función de producción y no se incorporaron variables como el producto no agrario o los términos de intercambio, que tienden a influir más en los precios del producto agrario que en el índice de cantidades. Para las otras tres variables se incorporaron tanto factores productivos como las variables adicionales consideradas en (6).

### 3.5. Test de causalidad

Realizamos un análisis de causalidad entre la variable básica con la cual se construyen las variables dependientes (PBI agropecuario) y la variable “gasto

agrario/rural” (ver el anexo 2). Encontramos que no se puede descartar una mutua causalidad entre ambas variables. Por ello, para el gasto agrario/rural en las estimaciones econométricas de esta sección se usará el gasto proyectado usando los coeficientes estimados del modelo de la sección 2, aplicado solamente a los países de la CAN (sobre la base del modelo general estimado para los dieciocho países del GPRural). Igualmente, debido a que el producto no agrario posee un grado de causalidad mutua con el producto agrario en cada año, se optó por usar esta variable con un año de rezago para las estimaciones.

### 3.6. Resultado de las regresiones

Los resultados econométricos para las cuatro variables dependientes en los países de la CAN y solo para el Perú se presentan en el cuadro 6. Debido a que se han identificado algunos vacíos en la información de gasto para el periodo 1985-1989 en Bolivia y el Perú, en el cuadro 7 se presentan los resultados de las regresiones pero excluyendo las observaciones para ambos países en dicho periodo. Las diferencias entre estas dos estimaciones serán comentadas en lo que sigue.

### 3.7. Producción agraria

Con respecto al índice de producción agraria, se obtuvo para los cinco países de la CAN, en los cuadros 6 y 7, que el nivel de gasto agrario/rural tiene un impacto positivo en esta variable mas no así la estructura de este gasto. Destaca, además, el impacto positivo de la cantidad de trabajadores en el sector agrario en el índice de producción agraria. La cantidad de fertilizantes solo aparece como variable de impacto positivo y significativo en el cuadro 6.

En el caso de las estimaciones para el Perú, el cuadro 6 muestra que, si bien el gasto tiene un impacto positivo, su estructura tendría un impacto negativo; lo cual indica que una mayor orientación hacia bienes públicos no es necesariamente efectiva en el caso peruano. El cuadro 7, por su parte, indica que el efecto gasto podría desaparecer cuando se elimina del análisis el periodo 1985-1989; sin embargo, persiste el efecto negativo de la estructura. Cabe tener cautela con los resultados del Perú en este cuadro, debido al reducido número de observaciones (apenas doce años).

Las elasticidades de impacto del gasto en el producto agrario fueron de 0,18 para los países de la CAN y de 0,40 para el Perú (cuadro 6). Sin embargo, hay que tomar con cautela el resultado para el Perú debido al problema de los datos entre 1985 y 1987, ya que al eliminar estos periodos el efecto desaparece.

**Cuadro 6**  
**Modelo de impacto de gasto en indicadores productivos/ingreso rural**  
**(países de la CAN y Perú)**

	Países de la CAN				Perú			
	Coefic	Error Std	t-std	Sign	Coefic	Error Std	t-std	Sign
<b>Produccion agraria</b>								
log (gasto) proyectado	0,1846	0,059	3,15	(*)	0,400	0,16	2,50	(*)
ratio bs público/gasto	0,0865	0,069	1,25		-0,263	0,14	-1,94	(*)
log (trabajo)	1,0051	0,464	2,17	(*)	-0,422	1,13	-0,37	
log (tierra)	-0,1110	0,783	-0,14		3,996	2,91	1,37	
log (fertilizantes)	0,0580	0,032	1,79	(**)	0,194	0,05	3,60	(*)
Constante	-5,4011	13,202	-0,41		-72,799	50,15	-1,45	
sigma_u	2,0078							
sigma_e	0,1062							
Número de obs.	78				17			
F(5,65)	24,72							
Prob > F	0,00							
<b>Productividad del trabajo</b>								
log (gasto) proyectado	0,0530	0,050	1,05		-0,09	0,06	-1,34	
ratio bs público/gasto	0,1550	0,099	1,57		-0,20	0,12	-1,74	(**)
log (tierra)	1,9910	1,092	1,82	(**)	3,22	2,90	1,11	
log (fertilizantes)	-0,0280	0,047	-0,59		0,26	0,09	2,93	(*)
log (pbi no agropecuario) (-1)	0,2930	0,103	2,84	(*)	0,45	0,09	5,27	(*)
Térm. intercambio comer. ag.	0,3630	0,080	4,55	(*)	0,43	0,12	3,53	(*)
Constante	-31,4760	18,710	-1,68	(**)	-56,12	49,23	-1,14	
sigma_u	1,8260							
sigma_e	0,1490							
Número de obs.	75				16			
F(5,65)	4,46							
Prob > F	0,00							
<b>Productividad de la tierra</b>								
log (gasto) proyectado	0,3300	0,072	4,62	(*)	0,33	0,14	2,44	(*)
ratio bs público/gasto	0,1740	0,085	2,04	(*)	-0,15	0,09	-1,74	(**)
log (trabajo)	-1,9840	0,609	-3,26	(*)	-2,34	1,09	-2,15	(*)
log (fertilizantes)	-0,0140	0,040	-0,36		0,20	0,06	3,53	(*)
log (pbi no agropecuario) (-1)	0,3530	0,089	3,95	(*)	0,51	0,05	9,41	(*)
Term. intercambio comer. ag.	0,2580	0,072	3,59	(*)	0,32	0,09	3,57	(*)
Constante	8,7390	3,592	2,43	(*)	6,65	6,03	1,10	
sigma_u	1,0470							
sigma_e	0,1280							
Número de obs.	75				16			
F(5,65)	8,54							
Prob > F	0,00							
<b>Ingreso rural (proxy)</b>								
log (gasto) proyectado	0,0920	0,049	1,87	(**)	-0,03	0,06	-0,45	
ratio bs público/gasto	0,1630	0,097	1,68	(**)	-0,21	0,11	-1,95	(*)
log (trabajo)	2,1770	1,065	2,04	(*)	3,64	2,66	1,37	
log (fertilizantes)	-0,0230	0,046	-0,50		0,26	0,08	3,23	(*)
log (pbi no agropecuario) (-1)	0,2880	0,101	2,86	(*)	0,45	0,08	5,73	(*)
Térm. intercambio comer. ag.	0,3480	0,078	4,47	(*)	0,40	0,11	3,52	(*)
Constante	-36,4080	18,239	-2,00	(*)	-65,46	45,19	-1,45	
sigma_u	1,8320							
sigma_e	0,1460							
Número de obs.	75				16			
F(5,65)	5,20							
Prob > F	0,00							

(\*) Nivel de confianza: 95%.

(\*\*) Nivel de confianza: 90%.



**Cuadro 7**  
**Modelo de impacto de gasto en indicadores productivos/ingreso rural**  
**(países de la CAN y Perú; se excluye el periodo 1985-1989 para Perú y Bolivia)**

	Países de la CAN				Perú			
	Coeffic	Error Std	t-std	Sign	Coeffic	Error Std	t-std	Sign
<b>Produccion agraria</b>								
log (gasto) proyectado	0,1802	0,063	2,84	(*)	0,005	0,20	0,02	
ratio bs público/gasto	0,1014	0,080	1,26		-0,241	0,11	-2,19	(*)
log (trabajo)	1,2433	0,590	2,11	(*)	3,864	3,24	1,19	
log (tierra)	-0,0846	0,836	-0,10		4,381	4,29	1,02	
log (fertilizantes)	0,0550	0,037	1,49		0,195	0,16	1,21	
Constante	-7,4790	14,260	-0,52		-104,3	59,90	-1,74	(**)
sigma_u	2,1059							
sigma_e	0,1119							
Número de obs.	70				12			
F(5,65)	19,66							
Prob > F	0,00							
<b>Productividad del trabajo</b>								
log (gasto) proyectado	0,180	0,050	3,52	(*)	0,111	0,06	1,75	(**)
ratio bs público/gasto	0,102	0,099	1,09		-0,219	0,07	-3,38	(*)
log (tierra)	1,554	1,092	1,63		2,204	1,56	1,42	
log (fertilizantes)	-0,046	0,047	-1,09		0,151	0,07	2,28	(*)
log (pbi no agropecuario) (-1)	-0,156	0,103	-1,23		0,393	0,08	4,74	(*)
Térm. intercambio comer. ag.	0,175	0,080	2,13	(*)	0,191	0,08	2,38	(*)
Constante	-20,692	18,710	-1,26		-40,12	26,05	-1,54	
sigma_u	1,907							
sigma_e	0,129							
Número de obs.	68				12			
F(5,65)	66,35							
Prob > F	0,00							
<b>Productividad de la tierra</b>								
log (gasto) proyectado	0,368	0,072	5,65	(*)	0,179	0,13	1,41	
ratio bs público/gasto	0,068	0,085	0,81		-0,196	0,07	-2,92	(*)
log (trabajo)	-1,694	0,609	-2,53	(*)	0,479	1,48	0,32	
log (fertilizantes)	-0,023	0,040	-0,61		0,121	0,05	2,24	(*)
log (pbi no agropecuario) (-1)	0,031	0,089	0,25		0,447	0,10	4,29	(*)
Térm. intercambio comer. ag.	0,184	0,072	2,52	(*)	0,213	0,09	2,43	(*)
Constante	9,662	3,592	2,60	(*)	-10,20	8,20	-1,24	
sigma_u	1,336							
sigma_e	0,114							
Número de obs.	68				12			
F(5,65)	4,43							
Prob > F	0,00							
<b>Ingreso rural (proxy)</b>								
log (gasto) proyectado	0,201	0,049	3,99	(*)	0,137	0,06	2,34	(*)
ratio bs público/gasto	0,090	0,097	0,97		-0,232	0,06	-3,90	(*)
log (trabajo)	1,663	1,065	1,76	(**)	2,975	1,44	2,07	(*)
log (fertilizantes)	-0,038	0,046	-0,93		0,174	0,06	2,85	(*)
log (pbi no agropecuario) (-1)	-0,138	0,101	-1,10		0,401	0,08	5,23	(*)
Térm. intercambio comer. ag.	0,190	0,078	2,33	(*)	0,189	0,07	2,55	(*)
Constante	-24,394	18,239	-1,51		-55,28	24,04	-2,30	(*)
sigma_u	1,889							
sigma_e	0,127							
Número de obs.	68				12			
F(5,65)	35,87							
Prob > F	0,00							

(\*) Nivel de confianza: 95%.

(\*\*) Nivel de confianza: 90%.

### 3.8. Productividad del trabajo

En cuanto a la productividad del trabajo, se obtuvo que esta variable es impactada positivamente por el nivel del gasto solo en el cuadro 7, mas no en el cuadro 6 para los países de la CAN. Además, la estructura del gasto no aparece como relevante en ninguna de estas estimaciones. Una variable que aparece con signo positivo y significativo en ambas estimaciones es la de términos de intercambio comercial (elasticidad de 0,36), mientras que el PBI no agrario (rezagado) tiene un impacto positivo (elasticidad de 0,29) pero solo significativo cuando no se excluye el periodo 1985-1989 para el Perú y Bolivia (cuadro 6). La variable “tierra de uso agropecuario” aparece marginalmente positiva en la estimación del cuadro 6 para los países de la CAN.

En el caso de las estimaciones para el Perú, el gasto aparece como marginalmente positivo en el cuadro 7 (cuando se excluye el periodo 1985-1989) con una elasticidad de 0,11. Este resultado no se observa en el cuadro 6; además, en ambos cuadros se mantiene un efecto negativo de la orientación del gasto hacia bienes públicos. Cabe mencionar que en el caso del Perú, la orientación hacia bienes públicos del gasto se mantiene con efecto negativo en las cuatro variables dependientes analizadas. En el caso peruano también destaca el importante efecto positivo en la productividad del trabajo agrario del uso de fertilizantes, del PBI no agropecuario rezagado y de los términos de intercambio comercial. Estos efectos positivos persisten en ambos cuadros, y por ende no son muy sensibles a la eliminación del periodo 1985-1987.

### 3.9. Productividad de la tierra

En el caso de la productividad de la tierra, en los países de la CAN el gasto aparece con un impacto positivo y significativo en ambos cuadros. Aparece asimismo, por primera vez, que la estructura del gasto es importante en la estimación del cuadro 6 (mas no en la del cuadro 7). Esto indica que la importancia de la estructura del gasto aumenta cuando se incluyen los datos del Perú y Bolivia en el periodo 1985-1989, periodo en el cual en ambos países el gasto estuvo más orientado a bienes privados que públicos. En ambas estimaciones aparecen como variable importante los términos de intercambio, lo que señala la relevancia de la mayor apertura comercial que caracterizó a estos países en la década de 1990. La variable “PBI no agrario” también aparece como positiva en ambos cuadros.

En las estimaciones solo para el Perú, la productividad de la tierra se ve influenciada por todas las variables independientes en el cuadro 6. Sin embargo, tanto el trabajo como la estructura del gasto tienen coeficientes negativos no esperados. Para el Perú se mantiene la importancia de los fertilizantes, del PBI no

agrario y de los términos de intercambio en el crecimiento de la productividad de la tierra, con coeficientes positivos y significativos en ambos cuadros.

### 3.10. Ingreso rural (*proxy*)

En este caso, para los países de la CAN se obtuvo que el gasto sigue teniendo un impacto positivo, con valores similares al impacto del gasto en la productividad del trabajo agrario. Sin embargo, el coeficiente es significativamente menor que el del gasto en la ecuación de productividad de la tierra. Para el Perú, el gasto tiene un impacto positivo en la variable *proxy* de ingreso rural con una elasticidad de 0,137 en el cuadro 6, pero este efecto no aparece en el cuadro 7. Además, en el cuadro 7 para el Perú, todos los factores (con excepción de la estructura del gasto) tienen un impacto positivo en los ingresos rurales.

En general, de acuerdo con los estimados obtenidos, el impacto del gasto sería mayor en la productividad de la tierra que en la del trabajo tanto en la CAN como solo para el Perú, efecto que podría explicar un hecho estilizado encontrado en muchas zonas rurales de la región: la pobreza rural es bastante inelástica con respecto al aumento del producto o de la productividad agraria. Esto es consistente con un tipo de crecimiento agrario en el cual la productividad de la tierra crece, pero no lo suficiente como para impactar de manera significativa en la productividad del trabajo agrario.

Si se aceptan los estimados del cuadro 7 como los más apropiados para los países de la CAN (es decir, eliminando el periodo 1985-1989 para el Perú y Bolivia), tenemos que 10% de incremento en el gasto público agrario/rural incrementaría en 1,8% el índice de producción agraria, en 1,8% la productividad del trabajo y en 3,7% la de la tierra, así como en 2% los ingresos rurales. Para los resultados del Perú, el impacto del gasto no habría sido significativo en la producción agraria y la productividad de la tierra, pero sí en la productividad del trabajo y en los ingresos rurales, en ambos casos con elasticidades de 0,111 y 0,137 respectivamente.

De la comparación entre ambos cuadros también podemos señalar, en general, que los impactos de la estructura de gasto en la productividad y los ingresos rurales no son muy robustos. Si bien en el cuadro 6 esta relación es positiva y marginalmente significativa solo para la productividad de la tierra en la CAN, en el cuadro 7 en ninguno de los casos la estructura aparece como estadísticamente importante. Esto podría indicar que las dificultades de medición de la estructura del gasto en dicho periodo (en el Perú y Bolivia) podrían efectivamente generar algunos problemas, y que deben tomarse con cautela los resultados generales y específicos. Además, en el caso peruano el coeficiente aparece con signo negativo de manera consistente en todas las estimaciones realizadas, lo que señala que la orientación a mayor gasto en bienes públicos, en el caso peruano, no ha sido tan efectiva como en los demás países andinos.

Igualmente, se observa que la variable rezagada del PBI no agrario aparece como importante para los estimados de los países de la CAN del cuadro 6, mientras que su importancia desaparece totalmente en los estimados del cuadro 7. Esto indica que la relación entre esta variable independiente y las variables dependientes no es muy robusta para todo el periodo, y que en el caso de Bolivia y el Perú esta relación es particularmente importante en el periodo 1985-1989, mas no en el periodo 1990-2001. Una explicación posible para este resultado es que la demanda interna (reflejada en el PBI no agrario) era más importante en el periodo 1985-1989 que en el periodo 1990-2001, situación particularmente cierta para el Perú y Bolivia, países que pasaron por una etapa de masiva apertura comercial agraria en el decenio de 1990.

Los resultados del Perú para esta variable indican, sin embargo, que su importancia se ha mantenido en todo el periodo, aunque se puede ver que la magnitud de los coeficientes cayó en el cuadro 7, *versus* el cuadro 6. Esto indica que la demanda interna fue más importante en el periodo 1985-1989, pero también que se mantuvo una importancia relativa de este factor como dinamizador de la productividad agraria y los ingresos rurales.

Finalmente, cabe señalar la importancia de la variable “términos de intercambio” en todas las estimaciones, tanto para los países de la CAN como para las estimaciones del Perú. En este caso, una comparación entre los cuadros 6 y 7 también señala que el valor de los estimados se reduce significativamente cuando se excluye de la estimación el periodo 1985-1989 para el Perú y Bolivia. En el caso del cuadro 6 para los países de la CAN, el impacto de un aumento de 10% en los términos de intercambio de los productos agrarios genera un impacto de entre 2,5 y 3,5% en la productividad y los ingresos rurales. En el caso del cuadro 7, estos impactos se reducen significativamente a un rango de entre 1,7% y 1,9%. En el caso peruano, las disminuciones van de un rango de entre 3,2% y 4,3% a 1,89% y 2,1%.

Obviamente, la exclusión del periodo problemático 1985-1990 para Bolivia y el Perú reduce la importancia de los términos de intercambio en el crecimiento productivo y de ingresos, posiblemente debido a cambios importantes en el nivel de apertura comercial en estos países durante toda la etapa del análisis.

#### 4. CONCLUSIONES

En el presente estudio hemos evaluado teórica y empíricamente las relaciones causales entre el gasto público orientado al sector agrario/rural y los indicadores de productividad agraria e ingreso rural. La literatura internacional sobre el tema ha venido generando una serie de modelos teóricos y empíricos a raíz de la nueva teoría del crecimiento económico endógeno, en el cual una

mayor atención a fallas de mercado y problemas para proveer bienes públicos ha rescatado un rol positivo para el Estado en el crecimiento de economías capitalistas, en ciertas circunstancias y obedeciendo a ciertos parámetros. Esta literatura ha sido complementada con estudios más específicos a nivel sectorial, que empiezan a indagar por las relaciones entre el gasto en infraestructura y las variables de crecimiento agrario y rural, así como en los indicadores de pobreza. Un paso adicional en esta dirección fue dado recientemente por López, quien desarrolla una propuesta según la cual el gasto público y su estructura pueden favorecer o entorpecer el crecimiento agrario y la reducción de la pobreza rural.

Contribuyendo con la literatura sobre el tema, en este estudio hemos indagado por posibles factores explicativos del nivel y la estructura del gasto público agrario/rural para un conjunto de dieciocho países de la base de datos GPRural de la FAO para América Latina y para el Perú, encontrando evidencia de que es posible construir un modelo plausible que explique el nivel y la estructura del gasto (bienes públicos *versus* bienes privados) en función de algunas variables estructurales.

Un resultado llamativo de este análisis es que el coeficiente del índice de libertades políticas y civiles es negativo y significativo en cuanto a la determinación de una estructura del gasto más orientada hacia bienes públicos en los países de ALC (mas no en el Perú). Este resultado empírico indicaría que regímenes con menor libertad política —menos democráticos— tienden a gastar más en los bienes públicos rurales o a tener una estructura de gasto menos sesgada hacia bienes privados.

Al respecto, nuestra hipótesis tentativa es que los actuales regímenes democráticos de la región tienen importantes fallas y limitaciones para incorporar de manera más efectiva los intereses más amplios de los sectores agrarios y rurales en las decisiones sobre gasto y asignación de recursos públicos, en comparación con los sectores más organizados del propio sector agrario/rural (que tienden a “capturar” programas públicos específicos) y frente a los intereses de los sectores no agrarios con mayor capacidad de representación política en los sistemas de democracia representativa.

Este resultado —que requiere una mayor investigación cualitativa y de estudios de caso— puede ser la base para proponer reformas a los sistemas políticos democráticos, de tal forma que el gasto público se pueda orientar más hacia bienes públicos con mayor impacto en el bienestar de la población rural. El gasto en irrigación (que consideramos parte del gasto en bienes apropiados privadamente) es probablemente una de las principales causas de este comportamiento, de acuerdo con el cual los regímenes democráticos son más vulnerables a las presiones políticas por incrementos presupuestales, especialmente en periodos preelectorales.

En cuanto al modelo de determinantes del crecimiento productivo y de ingresos rurales en los países de la CAN y en el Perú, probamos la existencia de un problema de doble causalidad entre producto agrario y gasto. En vista de esto, usamos como variable instrumental en las ecuaciones de producto, productividad del trabajo, tierra e ingresos per cápita, el valor estimado del modelo de determinantes de gasto.

De acuerdo con nuestros estimados para los países de la CAN, pudimos validar parte de los resultados obtenidos por López para diez países de la región, respecto al impacto positivo que tendría el gasto en el producto, la productividad de la tierra y los ingresos rurales. Sin embargo, el impacto positivo de la estructura del gasto en estas variables solo se mantuvo para los países de la CAN en cuanto a la productividad de la tierra cuando no se excluye el periodo 1985-1989 para el Perú y Bolivia en las estimaciones. En el caso peruano, esta variable apareció con signo negativo en todas las estimaciones.

El resultado respecto al nivel de gasto sugiere que las decisiones de gasto público son efectivamente importantes para el crecimiento agrario y de ingresos rurales en los países andinos y en el Perú, y este instrumento debe ser utilizado buscando maximizar el impacto en el bienestar de los hogares rurales.

Finalmente, el estudio de los determinantes de la productividad y el ingreso arroja como resultado la importancia decisiva de los términos de intercambio del comercio exterior agrario para un sector agrario/rural de características crecientemente transables. Lamentablemente, estos términos de intercambio se deterioraron durante la mayor parte de la década de 1990, lo que afectó el crecimiento de los sectores agrarios y rurales de todos los países de la CAN, incluido el Perú.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ASCHAUER, David (1989). "Is public expenditure productive?", *Journal of Monetary Economics*, n.º 23.
- BARRO, Robert J. (1990). "Government spending in a simple model of endogenous growth", *Journal of Political Economy*, vol. 98, n.º 5, parte 2: The Problem of Development: A Conference of the Institute for the Study of Free Enterprise Systems, octubre, pp. S103-S125.
- BARRO, Robert y Xavier SALA-I-MARTIN (1995). "Technological Diffusion, Convergence, and Growth", NBER Working Papers 5151, National Bureau of Economic Research, Inc.
- (1992). "Public Finance in Models of Economic Growth", *Review of Economic Studies*, vol. 59, octubre, pp. 223-251.
- BLEANEY, Michael y Akira NISHIYAMA (2002). "Explaining Growth: A Contest Between Models", *Journal of Economic Growth*, vol. 7, n.º 1.
- CALDERÓN, César y Luis SERVÉN (2004). *Trends in Infrastructure in Latin America 1980-2001*. Documentos de Trabajo 269, Banco Central de Chile.
- CALDERÓN, César y Luis SERVÉN (2003). "The Output Cost of Latin America's Infrastructure Gap", en W. Easterly y L. Servén (eds.), *The Limits of Stabilization: Infrastructure, Public Deficits, and Growth in Latin America*. Stanford University Press y Banco Mundial, pp. 95-118.
- CALDERÓN, César; William EASTERLY y Luis SERVÉN (2003). "Latin America's Infrastructure in the Era of Macroeconomic Crises", en W. Easterly y L. Servén (eds.), *The Limits of Stabilization: Infrastructure, Public Deficits, and Growth in Latin America*. Stanford University Press y Banco Mundial, pp. 21-94.
- CALDERÓN, César; Pablo FAJNZYLBER y Norman LOAYZA (2004). *Economic Growth in Latin America and the Caribbean: Stylized Facts, Explanations, and Forecasts*. Documentos de Trabajo 265, Banco Central de Chile.
- CASHIN, Paul (1995). "Government Spending, Taxes, and Economic Growth", *IMF Staff Papers*, vol. 42, junio, pp. 237-269.
- CEPAL-Comisión Económica para América Latina y el Caribe (2004). *Anuario estadístico de América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile: CEPAL.
- CÓRDOVA, David (2005). "Evaluación del rendimiento y la evolución de la inversión pública en el Perú". Mimeo.
- CRESPO, Fernando (2000). *Incidencia de las reformas estructurales sobre la agricultura boliviana*. CEPAL, Serie Desarrollo Productivo 98. Santiago de Chile: CEPAL.

- DE FERRANTI, David; Guillermo PERRY, William FOSTER, David LEDERMAN y Alberto VALDÉS (2005). *Beyond the City. The Rural Contribution to Development*. Banco Mundial.
- DE GREGORIO, José (2004). *Economic Growth in Chile: Evidence, Sources and Prospects*. Documentos de Trabajo 268, Banco Central de Chile.
- DE JANVRY, Allain y Elisabeth SADOULET (2004). “Hacia un enfoque territorial del desarrollo rural”. Cuarto Foro Temático Regional de América Latina y el Caribe, Costa Rica, octubre.
- EASTERLY, William y Ross LEVINE (2001). “It’s not factor accumulation: stylized fact and growth models”, *World Bank Economic Review*, vol. 15, n.º 2.
- ELIAS, Víctor (1985). “Government Expenditures on Agriculture and Agricultural Growth in Latin America”. Research Report 50. Washington, DC: International Food Policy Institute.
- ESCOBAL, Javier (2005). “*The Role of infrastructure in Market Development in Rural Peru*”. Phd Thesis, Wageningen University, The Netherlands, 254 pp.
- (2000). *Costos de transacción en la agricultura peruana: una primera aproximación a su estimación e impacto*. Documento de Trabajo 30. Lima: Grupo de Análisis para el Desarrollo.
- ESCOBAL, Javier; Jaime SAAVEDRA y Máximo TORERO (1998). *Los activos de los pobres en el Perú*, Documento de Trabajo 26. Grupo de Análisis para el Desarrollo.
- ESFAHANI, Hadi y María Teresa RAMÍREZ (2002). “Institutions, Infrastructure, and Economic Growth”, *Journal of Development Economics*, n.º 70, pp. 443-477.
- ESTEBAN, Carlos y Wilman GÓMEZ (2002). *Crecimiento económico y gasto público: un modelo para el caso colombiano*. Borradores de Economía 001671, Banco de la República.
- FAN, Shenggen y Neetha RAO (2003). *Public Spending in Developing Countries: Trends, Determination, and Impact*, Environmental and Production Technology Division Discussion Paper 66. Washington, DC: International Food Policy Research Institute.
- FAN, Shenggen; Peter HAZELL y Sukhadeo THORAT (2000a). “Government spending, growth and poverty in Rural India”, *American Journal of Agricultural Economics*, vol. 82, n.º 4, pp. 1038-1051.
- (2000b). *Linkages between Government Spending, Growth, and Poverty in Rural India*, IFPRI Research Report 110. Washington, DC: International Food Policy Research Institute.



- FAN, Shenggen; Linxiu ZHANG y Xiaobo ZHANG (2000). *Growth and Poverty in Rural China: The Role of Public Investment*. Environmental and Production Technology Division Discussion Paper 66. Washington DC: International Food Policy Research Institute.
- FAOSTAT (2005). *Agricultural Data, 2005*. Última actualización: diciembre 2004-abril 2005. Ver en <<http://faostat.fao.org/default.aspx>>.
- FREEDOM HOUSE. *Freedom in the World Country Ratings, 1985-2001*. Ver en <<http://www.freedomhouse.org/template.cfm?page=1>>.
- GHALI, Khalifa H. (1997). "Government Spending and Economic Growth in Saudi Arabia", *Journal of Economic Development*, vol. 22, diciembre.
- GHOSH, Sugata e Iannis MOURMOURAS (2002). "On public investment, long-run growth, and the real exchange rate", *Oxford Economic Papers*, n.º 52.
- GLOMM, Gerhard y Balasubrahmanian RAVIKUMAR (1994). "Public Investment in Infrastructure in a Simple Growth Model", *Journal of Economic Dynamics and Control*, n.º 18, pp. 1173-1187.
- JONES, Larry y Rodolfo MANUELLI (1990). "A Convex Model of Equilibrium Growth", *Journal of Political Economy*, vol. 98.
- JARAMILLO, Carlos (2001). "Liberalization, Crisis and Change: Colombian Agriculture in the 1990's", *Economic Development and Cultural Change*, vol. 49, n.º 4, julio, pp. 821-846.
- JOSLING, Tim (1997). "Agricultural Trade Policies in the Andean Group". World Bank Technical Paper 364. Banco Mundial.
- KING, Robert y Sergio REBELO (1990). "Public Policy and Economic Growth: Developing Neoclassical Implications", *Journal of Political Economy*, vol. 98, n.º 5.
- LONDOÑO, Juan Luis (1996). *Poverty, Inequality, and Human Capital Development in Latin America, 1950-2025*. Banco Mundial.
- LÓPEZ, Ramón (2004). *Why Governments Should Stop Non-Social Subsidies: Measuring their Consequences for Rural Latin American*. University of Maryland, College Park.
- LÓPEZ, Ramón; Hunt ALLCOTT y Daniel LEDERMAN (2006). *Political Institutions, Inequality, and Agricultural Growth: The Public Expenditure Connection*. Banco Mundial.
- LUCAS, Robert E., Jr. (1988). "On the Mechanics of Economic Development", *Journal of Monetary Economics*, vol. 22, enero, pp. 3-42.

- PERRY, Santiago (2000). *El impacto de las reformas estructurales en la agricultura colombiana*. CEPAL, Serie Desarrollo Productivo 94. Santiago de Chile: CEPAL.
- POSADA, Carlos Esteban y Wilman GÓMEZ (2002). "Crecimiento económico y gasto público: un modelo para el caso colombiano", *Borradores de Economía*, n.º 218. Banco de la República de Colombia.
- QUIJANDRÍA, Benjamín; Aníbal MONARES y Raquel UGARTE (2001). *Assessment of Rural Poverty: Latin America and the Caribbean*. Santiago de Chile: International Fund for Agricultural Development.
- REBELO, S. (1991). "Long-Run Policy Analysis and Long Run Growth", *Journal of Political Economy*, junio, pp. 500-521.
- ROMER, David (2001). *Advanced Macroeconomics*. McGraw Hill, segunda edición.
- SALA-I-MARTIN, Xavier (2001). "15 Years of New Growth Economics: What Have We Learnt?", Economics Working Papers 620, Department of Economics and Business, Universitat Pompeu Fabra.
- U. S. DEPARTMENT OF LABOR: BUREAU OF LABOR STATISTICS (1985-2001). Series: Consumer Price Index.
- VALDÉS, Alberto y Tom WIENS (1998). "Rural Poverty in Latin America and the Caribbean", trabajo presentado en "Annual World Bank Conference On Development in Latin America and the Caribbean, 1996: Poverty and Inequality", organizada por el Banco Mundial. Bogotá.
- VALDÉS, Alberto y William FOSTER (2005). "Reflections on the Role of Agriculture in Pro-Poor Growth", trabajo presentado en el Taller de Investigación/Seminario "The Future of Small Farms", Wye, Kent.
- ZEGARRA, Eduardo (2002). "Políticas agrarias y pequeña agricultura en Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador y Perú", informe preparado para OXFAM Gran Bretaña. Lima, agosto.
- ZHANG, Xiabo y Shenggen FAN (2004). "How Productive is Infrastructure? A New Approach and Evidence from Rural India", *American Journal of Agricultural Economics*, vol. 86, n.º 2, pp. 482-501.

## Anexo 1

### CONSTRUCCIÓN DE LA VARIABLE “ESTRUCTURA DEL GASTO”

Los diferentes rubros del gasto público rural fueron considerados en cuatro grupos. El grupo 1 se considera como bienes mayoritariamente privados; el grupo 4, bienes mayoritariamente públicos; y los grupos 2 y 3, intermedios.

La variable “estructura del gasto” es construida, entonces, como la participación de los rubros mayoritariamente públicos (3 y 4) en el gasto rural total.

#### Grupo 1

- Comercialización interna y externa.
- Gastos administrativos en fomento productivo.
- Fomento forestal.
- Fomento en el sector pesca y acuicultura.
- Fomento productivo rural focalizado.

#### Grupo 2

- Infraestructura de riego-irrigación.
- Programas de desarrollo rural integrales.

#### Grupo 3

- Capacitación.
- Comunicaciones y servicios de información.
- Conservación del suelo y recursos naturales.
- Electrificación rural.
- Gasto en servicios sociales en áreas rurales.
- Infraestructura social para comunidades rurales.
- Programa de compra de tierras y expropiación.
- Promoción de asociatividad.
- Promoción de grupos etarios.
- Promoción de grupos étnicos.
- Promoción de mujeres.
- Promoción familiar.
- Vivienda.
- Regulación de derechos de agua.
- Regularización de propiedad agraria.
- Saneamiento rural básico.

#### Grupo 4

- Agua potable para comunidades rurales.
- Educación.
- Investigación científico tecnológica.
- Justicia.
- Obras viales y caminos.
- Patrimonio fito y zoo sanitario.
- Recreación y deportes.
- Salud y nutrición.

**Anexo 2****EL PROBLEMA DE LA SIMULTANEIDAD ENTRE GASTO Y PRODUCTO AGRÍCOLA<sup>5</sup>**

Un problema común que se presenta cuando se está tratando con variables macroeconómicas es el *problema de simultaneidad*. La simultaneidad ocurre cuando, en un sistema de ecuaciones o en alguna ecuación en particular, las variables explicativas no son realmente exógenas (o realmente independientes) respecto a la variable dependiente, y por ende se encuentran correlacionadas estadísticamente con la perturbación.

Una forma de entender el problema es apelando a un sistema en el que se incluye otra variable dependiente como explicativa en el modelo

$$y_1 = \alpha_0 + \alpha_1 y_2 + \alpha_2 x_1 + \varepsilon_1. \quad (1)$$

$$y_2 = \gamma_0 + \gamma_1 y_1 + \varepsilon_2. \quad (2)$$

En el caso de que ello ocurra, la estimación de cada ecuación individualmente (ecuación 1, por ejemplo), genera estimaciones sesgadas de los coeficientes. Es importante tomar en cuenta, por ello, el posible carácter endógeno de las variables correspondientes.

Por tal razón, es necesario evaluar si existe una relación de causalidad bidireccional entre el gasto público rural y los niveles de producto agrario. Para ello se realizó el *test* de causalidad de Granger entre las variables que representan el gasto público, y la variable de producto agrario.

PRODUCTO causa GASTO		GASTO causa PRODUCTO	
RSSr	39,255224	RSSr	0,8762411
RSSu	38,214952	RSSu	0,5255437
n-k	241	n-k	243
m	2	m	2
F	3,280202	F	81,0774461
Prob	0,039307	Prob	0,0000000

Trabajando con dos rezagos para cada variable y al 95% de confianza, no fue posible rechazar la hipótesis de que el producto per cápita agrario presenta una relación de causalidad con el nivel de gasto público agrario/rural. En las

5 Agradecemos el apoyo de Patricia Vane en la elaboración de este anexo.

mismas condiciones tampoco fue posible rechazar la hipótesis de que el nivel del gasto público agrario/rural presenta una relación de causalidad con el producto per cápita.

Uno de los mecanismos más usados para corregir este problema es el de variables instrumentales, mediante el cual se utiliza un instrumento: una estimación de la variable endógena que causa el problema ( $y_2$ ) en función de otras variables que sí son independientes u otra variable que se aproxime bastante —variable *proxy*— a la variable que causa el problema pero que sea independiente. En una segunda etapa, se estima la otra variable dependiente en función de este instrumento creado.

En el caso de nuestras ecuaciones de gasto y producto agrario, al plantear que el gasto público puede estar influenciado por el nivel de actividad agrícola en las zonas rurales y los niveles de ingreso (o pobreza) de la población en las mismas áreas, estamos implicando una causalidad en ambos sentidos: simultaneidad.

De confirmarse esta hipótesis, se crea la necesidad de trabajar con un sistema de ecuaciones simultáneas que, dada la complejidad de los modelos a estimar, hemos creído conveniente tratar con el mecanismo de variables instrumentales. Para esto hemos utilizado, en las ecuaciones donde la variable dependiente se basa en el producto agrario, el valor proyectado del gasto sobre la base de los coeficientes estimados en el modelo de determinantes de gasto.

# LIBERALIZACIÓN COMERCIAL, TRATADOS DE LIBRE COMERCIO Y POBREZA RURAL\*

*Javier Escobal  
Carmen Ponce*

## INTRODUCCIÓN

El Perú ha suscrito acuerdos de libre comercio con la Comunidad Andina y acuerdos de complementación económica con Argentina, Brasil, Cuba, Chile, México, Paraguay y Uruguay. Además, aprobó recientemente un acuerdo de libre comercio con Estados Unidos;<sup>1</sup> tiene negociaciones avanzadas con el Mercosur, Tailandia y Singapur, y está por iniciar negociaciones con la Unión Europea y China. En teoría, estos convenios se basan en un Plan Estratégico Nacional Exportador que busca desarrollar y diversificar la oferta exportable peruana (MINCETUR 2003).

Como parte de estas negociaciones, el Estado peruano pretende abrir y consolidar mercados para la oferta agroexportadora nacional y, al mismo tiempo, establecer un periodo de transición para los segmentos menos desarrollados de la agricultura, con el propósito de que estos sectores ganen eficiencia y sean capaces de competir exitosamente en un contexto de liberalización creciente de mercados. Sin embargo, la agenda complementaria que sería indispensable para que este tiempo de transición sea usado “productivamente” casi no se ha discutido. En este contexto, el propósito de este trabajo es doble. En primer lugar, se presenta un balance de las investigaciones nacionales e internacionales sobre los impactos que una apertura comercial tiene en el bienestar de la

---

\* Este documento resume diversas investigaciones realizadas con el apoyo de Save The Children UK —en el marco del Proyecto Niños del Milenio—, el Consorcio de Investigación Económica y Social (CIES) y el Banco Mundial.

1 Al momento de escribir este documento, el Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos se encuentra pendiente de ratificación en el Congreso de los Estados Unidos.

población rural. Cabe notar que muchos de estos estudios limitan su atención a los impactos sobre la actividad agropecuaria, sin tomar en consideración las actividades no agrícolas que realizan los hogares rurales y cuyas rentabilidades son también afectadas por las políticas de liberalización comercial. Este documento pone particular énfasis en la necesidad de reconocer al hogar rural y su compleja estrategia de diversificación entre actividades económicas como sujeto de análisis, dejando de lado la limitada visión del poblador rural como productor agrícola. Por otro lado, el estudio destaca los ejes estratégicos de una agenda complementaria, en términos de la inversión en infraestructura, y las políticas de innovación, de educación y capacitación, de regulación y de desarrollo institucional que serían necesarias para que el sector rural aprovechara las oportunidades de mercado que dichos acuerdos podrían generar. De esta manera, se busca discutir cómo las políticas que deberían acompañar estos acuerdos comerciales pueden evitar que se consoliden procesos de exclusión, procesos en los cuales solo unos pocos en el medio rural terminarían capturando los beneficios que la apertura comercial generaría. Al respecto, el estudio de experiencias de países con dinámicas rurales similares a la peruana puede dar luces sobre las políticas que resultarían más efectivas y los errores cuya repetición habría que evitar.

El documento está dividido en cuatro secciones, además de esta introducción. En la siguiente sección se presenta un breve resumen de la literatura internacional sobre los impactos que una apertura comercial podría generar sobre la pobreza y la distribución del ingreso en el medio rural. A continuación, en la sección 2, se presentan algunos resultados de las evaluaciones de distintos autores sobre el impacto que podría tener el Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos (TLC)<sup>2</sup> sobre la agricultura peruana y sobre el bienestar de los hogares rurales. A la luz de este balance bibliográfico, en las últimas dos secciones del documento se reflexiona sobre la agenda de política y la agenda de investigación que se requiere desarrollar.

## **1. IMPACTOS DE LA APERTURA COMERCIAL SOBRE LA POBREZA RURAL: ¿QUÉ NOS DICE LA LITERATURA INTERNACIONAL?**

Sobre la base de más de 250 trabajos reseñados, Winters y otros (2004) muestran que los impactos de la liberalización comercial sobre la pobreza son bastante heterogéneos. Al respecto, identifican diversos mecanismos a partir de los cuales una apertura comercial puede afectar de manera diferenciada a distintos agentes económicos. El balance bibliográfico es organizado en torno a cuatro áreas

---

2 El nombre oficial del TLC es "Acuerdo de Promoción Comercial Perú-Estados Unidos".



temáticas: a) impactos macroeconómicos; b) impactos sobre mercados y hogares; c) impactos sobre empleo y salarios; y, finalmente, d) impactos fiscales. En primer lugar, a nivel macroeconómico, la liberalización económica podría generar crecimiento a partir de incrementos de la productividad. A este nivel también es posible evaluar si las economías abiertas son más o menos vulnerables, y si cambios en la estabilidad macroeconómica generados por la apertura comercial tienen impacto en la pobreza. A nivel microeconómico, los autores reseñan un conjunto de investigaciones que evalúan cómo la liberalización comercial afecta el comportamiento de los mercados de productos y factores, así como el comportamiento mismo de los hogares. Ellos se preguntan si la liberalización crea o destruye mercados, y si los cambios en los precios de frontera se transmiten a los hogares pobres. En el ámbito laboral, evalúan la evidencia que sugiere que la liberalización incrementaría los salarios o el empleo al reasignar recursos de acuerdo con sus ventajas comparativas. Sin embargo, también muestran en qué medida la liberalización puede generar desempleo transitorio y en qué circunstancias este se concentraría en los pobres. Finalmente, evalúan cuán importante es el “sacrificio fiscal” que hace un gobierno cuando reduce los aranceles y en qué medida dicho sacrificio afecta de manera diferenciada el gasto dirigido a distintos segmentos de la sociedad.

Winters y otros (2004) son cautos al afirmar que, aunque cada canal implícito en las cuatro áreas mencionadas puede potencialmente contribuir a la reducción de la pobreza, en ninguno de ellos se puede hacer una generalización sin matices sobre el impacto de la liberalización comercial. Esto se debe a la heterogeneidad misma de la pobreza, la que a su vez estaría condicionada por estructuras sumamente distintas de posesión de activos privados y acceso a bienes y servicios públicos. Aunque los autores no han organizado el balance bibliográfico distinguiendo explícitamente entre los impactos de corto y largo plazo, una relectura del mismo a la luz de esta división muestra resultados particularmente interesantes. Así, la mayor parte de evidencia sobre impactos positivos de la liberalización comercial en la pobreza se halla en estudios que analizan impactos de “largo plazo” (varios años después de la apertura).<sup>3</sup> La importancia de la dimensión temporal tendría que ver con el hecho de que los factores tienden a ser poco móviles en el corto plazo, y solo luego de que la reforma es internalizada por los agentes productivos cabría esperar las

---

3 Winters y otros (2004) muestran evidencia sobre los vínculos de largo plazo entre liberalización comercial y crecimiento económico, enfatizando además que no existe evidencia en contrario. El canal de transmisión que operaría según esta evidencia sería el asociado a incrementos en productividad. Sin embargo, si el incremento requerido para que este vínculo opere ocurre en el corto plazo a un ritmo mayor que el incremento del producto, la tasa de retorno a los factores (entre ellos la mano de obra) puede verse afectada negativamente.

ganancias en eficiencia que típicamente se presumen en los modelos estáticos. No obstante lo anterior, los autores enfatizan que no es posible hacer predicciones *ex ante* acerca del efecto de una liberalización comercial sobre la pobreza prescindiendo de las particularidades de cada región y proceso de apertura. En este sentido, los autores concluyen: “[...] no se puede asegurar que la liberalización comercial sea uno de los determinantes más importantes de la reducción de la pobreza ni que los efectos estáticos y microeconómicos de la liberalización serán siempre beneficiosos para los pobres” (Winters y otros 2004: 106-107, traducción propia).

Ravallion (2006) muestra también que cuando uno evalúa a nivel microeconómico la relación entre liberalización comercial y pobreza, los resultados son bastante heterogéneos: se hallan casos en los cuales los pobres han ganado y casos en los que han perdido, como producto de la apertura comercial. De acuerdo con la evidencia presentada por Ravallion (2006), solo cuando el análisis se circunscribe a países para los que se cuenta con información de largos periodos de tiempo, la correlación estimada entre pobreza y liberalización comercial es negativa (esto es, a mayor comercio internacional menor pobreza). Según el autor, incluso en esos casos la evidencia de dicha correlación no es robusta. Para el caso de China, Ravallion (2006) muestra que los efectos positivos en el área urbana son ligeramente mayores en los hogares más ricos que en los más pobres. Para el área rural, donde se habrían concentrado los “perdedores”, las pérdidas en bienestar habrían sido bastante mayores entre los más pobres. Similares conclusiones parecen emerger en el caso de Marruecos, analizado por el mismo autor.

Por su parte, Bardhan (2006) evalúa el impacto de la liberalización comercial y financiera sobre los hogares, distinguiendo a sus miembros en sus roles de trabajador, consumidor, usuario de servicios públicos y usuario de recursos de propiedad común. Para este autor, debido a las restricciones crediticias y comerciales, a la ausencia de mecanismos de aseguramiento y al reducido acceso a bienes públicos, no es de extrañar la dificultad que enfrenta un productor rural pobre para competir con la mediana o gran agroindustria (ya sea nacional o internacional). De hecho, existe evidencia de que aquellos que no enfrentan estas restricciones logran aprovechar los beneficios de la apertura comercial.

Aceptar como razonable la idea de que la liberalización comercial tiene efectos diferenciados entre hogares con distintas dotaciones de activos privados y acceso diferenciado a bienes y servicios públicos, hace que no resulte extraño encontrar en la literatura especializada evidencia de impactos distributivos significativos de los procesos de apertura comercial. Al respecto, Anderson (2005) hace un balance de los estudios que han evaluado el impacto de la liberalización comercial sobre la distribución del ingreso. El estudio indica que los canales más importantes a través de los cuales una mayor apertura afecta la distribución del ingreso en los países en vías de desarrollo son el cambio en los

precios relativos de los factores (especialmente en la mano de obra calificada y no calificada), la desigualdad en la posesión de activos, las desigualdades regionales y las desigualdades de género. La mayor parte de la evidencia basada en estudios longitudinales (para un país a lo largo del tiempo) muestra que la mayor apertura amplía las brechas de ingreso al aumentar la demanda relativa de mano de obra calificada. Sin embargo, la mayor parte de los estudios de corte transversal (que estudian varios países en un momento del tiempo) encuentran que no existe una relación entre apertura comercial y distribución del ingreso. El autor reconoce, empero, que una razón importante de esta divergencia es que la gran heterogeneidad de las características estructurales de los países hace poco robustas las estimaciones de corte transversal, sugiriendo que los resultados obtenidos en los estudios longitudinales son más confiables.

Basu (2006) complementa el trabajo de Anderson (2005) argumentando en su estudio que el segmento calificado de la fuerza laboral de un país que abre su economía al comercio internacional tiende a beneficiarse más de la liberalización que el segmento no calificado. Del mismo modo, Basu señala que el segmento más pobre se podría ver excluido del mercado, al menos en el corto plazo, configurando un escenario en el cual la liberalización comercial amplía las brechas entre pobres y ricos. Por otro lado, el estudio de Milanovic (2002) muestra que los impactos varían a lo largo del tiempo: mientras que al inicio de la apertura comercial la distribución del ingreso se vería afectada negativamente, luego de consolidado el proceso de liberalización se podría esperar un impacto distributivo positivo.

Los impactos diferenciados también son evidentes cuando uno compara la distribución de ingresos entre regiones (entre países o al interior de un mismo país). Por ejemplo Rodríguez-Pose y Gill (2006) muestran, a partir de una comparación entre países, que las brechas regionales se amplían cuando existen cambios en la composición del comercio, y que estas brechas se amplían en contra de las regiones productoras de materias primas. Aunque la conclusión de estos autores está redactada en términos del impacto que la apertura comercial podría tener en la apertura de brechas entre países desarrollados y en desarrollo, el argumento también se aplica al crecimiento desigual que la liberalización puede traer consigo al interior de un país. En el contexto del crecimiento regional al interior de un país, aquellas regiones con mayor capacidad de modificar su composición de comercio hacia productos con mayor valor agregado logran capturar de manera más eficaz las ganancias dinámicas del comercio. Esto es consistente con la evidencia de México, donde la liberalización comercial habría generado dinámicas regionales marcadamente distintas entre el norte y el sur (Lederman y Serven 2005).

Los impactos de la liberalización comercial ocurrida en México a raíz del tratado de libre comercio firmado con Estados Unidos y Canadá (TLCAN) son particu-

larmente relevantes para el Perú, en la medida en que México tiene un importante sector campesino. La evidencia de distintos autores apunta a que el impacto del TLCAN sobre el sector rural mexicano ha sido mixto. Por un lado, hay evidencia de que la tasa de pobreza rural se redujo de 56% a 47% durante el periodo de vigencia del TLCAN.<sup>4</sup> En ese mismo periodo, sin embargo, tal como lo indica King (2006), el decil más rico de hogares incrementó sus ingresos a tasas mayores que los deciles más pobres. Como es de esperar, las diferencias en la posesión de activos privados y en el acceso diferenciado a infraestructura y servicios públicos ha determinado la capacidad de los distintos subsectores de responder al cambio en las condiciones económicas que el TLCAN trajo consigo. Por su parte, Quintana (2006) documenta que en los estados del norte de México se ha dado una fuerte tendencia a la concentración de tierras en manos de empresas más tecnificadas, que están en capacidad de realizar las inversiones necesarias para el desarrollo de cultivos de frutas y hortalizas y de explotaciones pecuarias industriales.

En síntesis, la literatura internacional parece indicar que existe suficiente evidencia sobre los impactos positivos de la liberalización comercial sobre el crecimiento (y la pobreza) en el largo plazo. En el corto plazo, sin embargo, no hay evidencia de efectos positivos de la liberalización sobre los más pobres. Por el contrario, la evidencia sugiere que los más pobres pueden tener más problemas para protegerse contra efectos negativos o aprovecharse de oportunidades positivas que podrían surgir a partir de la liberalización comercial. De esta manera, si bien la reforma comercial puede mejorar el ingreso medio de una economía e incluso el ingreso de los pobres, al mismo tiempo tiende a ampliar las brechas entre aquellos cuya dotación de activos privados y públicos les permite aprovechar las ganancias de comercio y aquellos que no.

Frente a esta evidencia, la posibilidad de aislarse de los procesos de globalización puede ser vista por algunos como una alternativa deseable. Sin embargo, Stern y Deardorff (2006) muestran que aunque en principio es posible que quienes se aíslen logren algunas ganancias mediante una mejora en los términos de intercambio, lo más probable es que dichos países se perjudiquen. Esto ocurriría debido a que estarían excluidos de las concesiones preferenciales que se otorgan entre sí los países que optan por la liberalización comercial. Así, el reto frente a la globalización —especialmente para proteger a los más vulnerables e incrementar sus oportunidades de generación de ingresos— es, antes que aislarse de los procesos de liberalización comercial, diseñar políticas públicas que mejoren la productividad y competitividad de estos sectores, aumentando la probabilidad de una inserción exitosa a los mercados internacionales.

---

4 Cabe notar que hubo un incremento inicial abrupto de la tasa de pobreza rural, el que puede ser asociado al ajuste macroeconómico que ocurrió a inicios de la década de 1990 (*efecto tequila*).

## 2. EVALUACIÓN DE LOS IMPACTOS DEL TLC SOBRE LA AGRICULTURA Y EL SECTOR RURAL EN EL PERÚ

Las exportaciones peruanas de productos agrícolas han venido creciendo rápidamente durante la última década. Entre los cultivos de exportación tradicional únicamente el café ha mantenido su vigencia, mientras que el algodón y el azúcar han sido reemplazados por cultivos no tradicionales, entre los que destacan los espárragos, mangos, uvas, cebollas, paltas, alcachofas y páprika. Este importante dinamismo del sector exportador ha generado un importante crecimiento del empleo, especialmente en algunos valles costeros. Según la Asociación de Gremios Agroexportadores del Perú [citada en MINAG (2006)], la cadena agroexportadora estaría absorbiendo en la actualidad casi 600.000 puestos de trabajo formales.<sup>5</sup>

Por otro lado, aunque las importaciones agrícolas en valores nominales han venido creciendo sostenidamente durante las últimas décadas, el índice del volumen de las importaciones (*quantum*) ha estado creciendo a tasas inferiores que la tasa de crecimiento de la población (Escobal 2006a). Esta evolución de las exportaciones e importaciones agrícolas ha permitido que la balanza comercial agrícola, que tradicionalmente ha sido deficitaria, empiece a mostrar ligeros superávits.<sup>6</sup>

Es en este contexto que el país se embarca en un proceso de negociación con Estados Unidos, nuestro principal socio comercial. Los compromisos adquiridos en la negociación del TLC en materia de agricultura se pueden resumir en los siguientes puntos:<sup>7</sup>

- Acceso consolidado al mercado estadounidense de todos los productos hoy beneficiados por la Ley de Promoción Comercial Andina y Erradicación de la Droga (ATPDEA, por sus iniciales en inglés), y extensión a otros productos hasta cubrir casi 100% de lo que actualmente se exporta al mercado norteamericano. El resto del universo arancelario —que incluye un grupo importante de lácteos, azúcar y derivados— podrá ingresar libre de aranceles mientras no sobrepase cuotas crecientes establecidas en el propio acuerdo. Por último, salvo el caso del azúcar, los cronogramas de ampliación de cuotas aseguran que todos los productos sujetos a cuota entrarán libres de aranceles en periodos que varían entre cinco y diecisiete años.

5 Cabe reconocer, sin embargo, que no existen estudios sobre los cambios que habrían ocurrido en el mercado de trabajo rural, especialmente de los registrados durante la última década.

6 La balanza comercial agrícola pasa a ser deficitaria en la década de 1970, cuando entran en crisis las exportaciones de azúcar.

7 El texto completo del acuerdo se encuentra en MINCETUR (2006).

- El Perú otorga a Estados Unidos acceso libre de aranceles para 56% de las partidas nacionales, las que según MINAG (2006) representan 88,7% del valor total importado desde Estados Unidos. Para 125 partidas arancelarias asociadas al arroz, aceites, carne bovina, cuartos traseros de pollo, lácteos y maíz amarillo duro, los plazos de desgravación varían entre diez y diecisiete años.
- Ambos países se comprometen a la no aplicación de subsidios a la exportación en el comercio que desarrollan entre ellos.
- Posibilidad de restituir parcialmente el arancel por un tiempo limitado si el volumen de las importaciones de un grupo específico de productos supera en un porcentaje determinado la cuota establecida anualmente en el acuerdo. Entre los productos cubiertos por esta salvaguarda especial destacan el arroz, la leche en polvo, la mantequilla y los quesos, la carne bovina y los cuartos traseros de pollo.
- Posibilidad de que Estados Unidos reemplace la desgravación arancelaria del azúcar por un mecanismo de compensación para los exportadores peruanos, equivalente a la reducción de costos que generaría la reducción arancelaria.
- Desmonte gradual de la franja de precios, en el sentido de que se aplicará mientras no exceda los toques arancelarios considerados en el cronograma de desgravación.

## 2.1. Impactos de largo plazo

Dada la importancia relativa de Estados Unidos como socio comercial del Perú, y la política de masivos subsidios que este país otorga a su agricultura, no es de extrañar que hayan empezado a aparecer varios trabajos que pretenden evaluar los probables impactos de un tratado de libre comercio con este país sobre la agricultura. Muchos de estos estudios han extendido sus conclusiones a los impactos que tendría la liberalización comercial en el bienestar de la población peruana.

Uno de los primeros ejercicios de simulación que se han efectuado para estimar el impacto del TLC con Estados Unidos sobre la economía peruana es el modelo construido por el Ministerio de Comercio Exterior y Turismo (MINCETUR) basado en el modelo GTAP (*Global Trade Analysis Project*<sup>8</sup>). Las simulaciones muestran que las ganancias del TLC alcanzan el 1% del producto bruto interno (PBI) cuando se compara el escenario “con TLC” con el escenario “sin TLC

---

8 Para mayor información sobre el GTAP, ver <<https://www.gtap.agecon.purdue.edu/>>.

pero con ATPDEA". A su vez, las ganancias en una situación "con TLC" respecto de un escenario "sin TLC y sin ATPDEA" serían de 2% del PBI. Estas ganancias son significativas y podrían generar un cambio sustancial en la trayectoria de crecimiento en el largo plazo. Aunque el modelo desarrollado por el MINCETUR no muestra los impactos en el sector rural en su conjunto, sí muestra que el crecimiento de la producción agrícola respecto de un escenario sin ATPDEA es importante (14%) y que las ganancias adicionales a las logradas con el ATPDEA serían modestas (0,3%).

Existen varios modelos que complementan las estimaciones hechas por el MINCETUR y que revelan que los beneficios sobre la economía en su conjunto —y sobre el sector agropecuario en particular— podrían ser mayores si se lograra dinamizar las inversiones hacia el sector agropecuario y se logran incrementos de productividad. Por ejemplo, Fairlie (2004) y Cuadra y otros (2004) presentan una variante del modelo GTAP y simulan diversos escenarios en los que se permite reasignar la mano de obra (admitiendo desempleo), acumulación de activos e incrementos en productividad (vía externalidades generadas por comercio). Los resultados de dichos ejercicios de simulación son bastante más optimistas que los que se presentan en el modelo MINCETUR. Esto es así precisamente porque los escenarios simulados permiten ganancias adicionales de eficiencia.

A partir de un marco de equilibrio parcial, Roningen (2004) construye un modelo de comercio mundial en el que se analizan en detalle las relaciones comerciales entre el Perú y Estados Unidos para sesenta sectores económicos. Adicionalmente, el modelo evalúa en mayor detalle el sector textil y el sector azucarero. El autor evalúa tanto las pérdidas que se generarían en caso que se dejen sin efecto las preferencias arancelarias obtenidas en el marco del ATPDEA, como las ganancias adicionales que se podrían generar si se eliminan los aranceles entre ambos países en el marco de un TLC. El estudio muestra que la mayor parte de las ganancias en el sector textil y confecciones ya habría ocurrido como producto del ATPDEA y que es poco lo adicional a ganar. En este contexto, sugiere que la no aprobación del TLC podría tener impactos negativos importantes si se pierden las preferencias arancelarias obtenidas en virtud del ATPDEA. En el caso del sector azucarero, las ganancias estimadas serían marginales.

Adicionalmente, Roningen (2004) simula los efectos de una liberalización del comercio mundial para el azúcar y los textiles. Encuentra que el impacto sería negativo sobre los productores nacionales, en la medida en que el incremento de precios que se generaría por la liberalización del comercio no compensa la pérdida de protección que se generaría al eliminar el Perú sus aranceles y subsidios. Esto es un indicador de la sobreprotección que tales sectores estarían recibiendo.

Por su parte, Morón y otros (2005) estima los impactos de un acuerdo con Estados Unidos manifestando explícitamente que no es materia de su estudio

identificar qué sectores resultarían ganadores o perdedores de la rebaja arancelaria. El modelo de equilibrio general dinámico y estocástico se basa en un agente representativo y tres sectores (exportables, importables y no transables), los que se asume que incrementan su productividad gracias a la apertura comercial.

Sanguinetti y Bianchi (2005) estiman los cambios en flujos comerciales que se generarían a partir de un TLC con Estados Unidos usando el modelo de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD, por sus iniciales en inglés) y lo combinan con Matriz Insumo Producto para identificar ganancias de empleo. De manera consistente con el modelo MINCETUR, encuentran que las exportaciones crecerían entre 0,4% y 1,5% cuando se compara la simulación con una línea de base que ya incorpora las ganancias del ATPDEA, pero las ganancias se incrementarían sustancialmente (entre 10,7% y 35,8%) si se hace la comparación con la situación pre Ley de Preferencias Arancelarias Andinas (ATPA, por sus iniciales en inglés).

Tello (2005) resume un buen número de los trabajos que han estimado los potenciales impactos económicos del TLC con Estados Unidos. Aquí se indica que los trabajos de este autor apuntarían a que el grueso del incremento de las exportaciones atribuibles a un acuerdo comercial con Estados Unidos estaría asociado a incrementos en el rubro azúcar y en el rubro “otros cultivos” (flores, semillas de frutas y flores, etcétera).

Hertel y otros (2003) sistematizan la evidencia sobre los efectos que habrían tenido los procesos de globalización sobre la pobreza. Utilizando información de catorce países en vías de desarrollo, incluido el Perú, los autores indican que debido al patrón fuertemente especializado de los hogares estudiados (ya sea en actividades agrícolas no salariales o alternativamente en actividades salariales) existiría una alta vulnerabilidad frente a cambios en los niveles de protección arancelaria. Los autores combinan los resultados de una liberalización comercial a escala global obtenida a partir de una variante del modelo GTAP (Hertel 1997) con información de hogares, y encuentran que para el caso peruano la liberalización comercial global (multilateral) no beneficia al Perú. Así, en tanto importador neto de alimentos, el incremento de precios que podría generar una liberalización global incrementa ligeramente la tasa de pobreza en las simulaciones realizadas por estos autores.

Segura y García (2006) evalúan el impacto que habría tenido la apertura comercial ocurrida en el Perú a inicios de la década de 1990 sobre la pobreza y la desigualdad, aislando el efecto de la política comercial de las demás políticas emprendidas durante ese periodo. Para ello, calibran un modelo de equilibrio general computable a partir de la construcción de una matriz de contabilidad social de 1994 y simulan distintos escenarios contrafácticos (reducción arancelaria, incremento del tipo de cambio, incremento exógeno de las exportaciones, etcétera). Los resultados indican que una apertura mejoraría los niveles de



empleo, pero no de forma significativa. La mejora se concentra en el sector de trabajadores no calificados. En lo que respecta a las remuneraciones el impacto es heterogéneo, pero tiende a ser negativo en las zonas rurales. La combinación de efectos se traduce en un cambio no significativo en los indicadores de pobreza y en un incremento en la desigualdad de ingresos, en parte por los efectos diferenciados entre sectores transables y no transables.

La Comisión de Comercio de Estados Unidos ha publicado recientemente un reporte que evalúa desde el lado norteamericano los impactos de largo plazo del TLC (USITC 2006). Aunque el estudio reconoce que los impactos serán muy pequeños para Estados Unidos, dado el peso relativo tan pequeño de las exportaciones peruanas en el comercio norteamericano, considera que el superávit comercial que el Perú tiene actualmente con Estados Unidos se reduciría de 750 millones de dólares a 40 millones de dólares. Sin embargo, la mayor parte de este impacto provendría de una expansión de las importaciones no agrícolas provenientes de Estados Unidos (esto es, maquinaria, equipo electrónico, etcétera). La balanza comercial agropecuaria se mantendría aproximadamente en los mismos niveles.

Cabe resaltar que los modelos en los que se basan las predicciones empíricas de estos trabajos comparten un conjunto de características que impiden identificar los impactos inmediatos y de corto plazo que tendría un TLC. En particular, los trabajos que utilizan modelos de equilibrio general computables (MINCETUR, Fairlie y Cuadra, entre otros) presumen que los sectores productivos se ajustan rápidamente a los cambios en los precios relativos generados luego de una apertura comercial. Estos modelos asumen una perfecta movilidad de factores productivos y no introducen restricciones estructurales que podrían impedir que las ganancias potenciales estimadas se conviertan en ganancias efectivas. Así, en el mejor de los casos, capturan una dinámica de largo plazo en la cual los agentes económicos se ajustan perfectamente a los cambios de la rentabilidad relativa de inversiones y, por consiguiente, la tierra, el capital y la mano de obra son asignados a sus usos más eficientes. En este contexto, los estudios de largo plazo tienden a sobreestimar los impactos positivos o negativos, al asumir que los agentes económicos reaccionan inmediatamente al cambio de políticas. Por ello, se requiere complementar estos estudios con otros que muestren los impactos de corto plazo de los procesos de liberalización comercial.

## 2.2. Impactos de corto plazo

Entre los estudios que evalúan los impactos de corto plazo que podría generar la liberalización comercial se encuentra el estudio del efecto de la implementación del Acuerdo de Libre Comercio de las Américas (ALCA) sobre la economía peruana

elaborado por Toledo (2004). El ejercicio de simulación de Toledo está basado en un modelo de equilibrio general, en el cual cada uno de los cuatro sectores (agricultura, minería, manufactura y servicios) emplea un factor específico al sector junto con otros factores de producción comunes a todos los sectores. Al igual que los demás modelos reseñados, el modelo de Toledo presume perfecta movilidad laboral entre sectores. Sin embargo, a diferencia de los anteriores, predice cambios sustanciales como producto del ALCA. El sector agrícola y el sector servicios enfrentarían una reducción importante de precios, mientras que los sectores minero y manufacturero enfrentarían precios crecientes. El cambio en los precios relativos que genera el modelo viene acompañado por una caída en los salarios tanto de la mano de obra calificada como de la mano de obra no calificada.

Sumado al problema de asumir perfecta movilidad de factores referido en la sección anterior, un problema común a la mayoría de los estudios reseñados es que se han concentrado en identificar los impactos sobre sectores productivos (asumiendo la existencia de un “agente representativo” y típicamente involucrado en una sola actividad económica), en vez de definir al hogar como sujeto de análisis. Este problema es particularmente limitante cuando se analiza el impacto sobre el bienestar en áreas rurales, donde los hogares manejan una cartera de actividades que incorpora múltiples cultivos y crianzas, junto con actividades salariales agrícolas y no agrícolas y actividades independientes como comercio, artesanía, etcétera. Típicamente, los miembros de estos hogares toman decisiones conjuntas sobre el uso de sus activos productivos, incluidas las horas de trabajo que cada miembro del hogar dedica a cada actividad. En este contexto, una mirada sectorial no permite identificar adecuadamente los potenciales impactos sobre el bienestar de la población tanto de corto como de largo plazo; y, más importante aún, impide definir cuáles serían los segmentos de población vulnerables respecto de los cuales sería necesario tomar acciones inmediatas.

Para compensar en cierta medida estas carencias, Escobal y Ponce (2006a) han efectuado un conjunto de estudios para identificar los segmentos potencialmente más vulnerables frente a la liberalización comercial que acompaña al TLC con Estados Unidos, tomando como sujeto de análisis al hogar peruano y diferenciando dinámicas económicas rurales y urbanas.<sup>9</sup> Los autores modelan, en el marco de un modelo de equilibrio general, dos canales de transmisión: (i) un canal que conecta la política comercial y los precios domésticos, y (ii) un canal que conecta los precios domésticos y el bienestar de los hogares. El primer canal identifica el impacto directo de una liberalización comercial sobre los precios

---

9 Es importante resaltar aquí que estos ejercicios de simulación no pretenden pronosticar el impacto del TLC sobre el sector rural, sino más bien proporcionar órdenes de magnitud acerca de cómo se distribuye el impacto entre los distintos hogares rurales (los más pobres y los menos pobres; los de la costa, los de la sierra y los de la selva).

de productos transables. Una vez que se reducen los aranceles, y la economía se enfrenta de manera más intensa a la competencia internacional, los precios domésticos tienden a alinearse con los precios internacionales. Estos cambios en los precios de productos transables pueden, a su vez, inducir cambios en los precios de los productos no transables que se venden en el mercado nacional, así como cambios en los salarios y en los ingresos laborales de los trabajadores independientes. El segundo canal identifica cómo el cambio en los precios domésticos (de productos transables y no transables) y en los salarios afecta el consumo y el ingreso de los hogares.

La metodología que usan Escobal y Ponce (2006a) está basada en el Modelo de Porto (2003), desarrollado para evaluar los impactos distributivos sobre los hogares argentinos del Mercosur. El modelo asume que solo existe un factor móvil, el trabajo. Los demás factores de producción (como tierra o capital) se mantienen fijos en cada sector productivo. Debido a este supuesto, se puede considerar esta como una evaluación de corto plazo.<sup>10</sup> El impacto del TLC sobre el bienestar de los hogares se mide aquí como el negativo del valor de la transferencia (expresada como porcentaje del gasto del hogar) que sería necesaria para compensar al hogar por el efecto del TLC. En este contexto, si el estimado de variación compensatoria es negativo (positivo) el TLC induciría una pérdida (ganancia) de bienestar.

Debido a que este estudio se realizó antes de que las negociaciones concluyeran, los autores simularon los efectos del TLC en dos escenarios extremos: un escenario pesimista de desgravación inmediata y un escenario optimista definido con base en el segundo cronograma de desgravación propuesto por el Perú a inicios de la negociación. Las simulaciones indican que inclusive en el corto plazo cabría esperar un impacto agregado positivo del TLC, con un incremento de bienestar en el ámbito nacional de entre 215 millones de dólares y 417 millones de dólares para el primer año. Sin embargo, mientras que en el sector urbano las ganancias en bienestar oscilarían entre 315 millones de dólares y 575 millones de dólares, en el sector rural se registrarían pérdidas de bienestar en el rango de 100 millones de dólares a 158 millones de dólares.<sup>11</sup> Estas cifras contrastan con el monto de compensaciones que el gobierno peruano ha comprometido.

Uno de los aspectos más importantes de la simulación realizada por Escobal y Ponce (2006a) es la evidencia de que los sectores que absorberían la mayor proporción de la pérdida de bienestar estimada son los de la sierra y la selva, y no tanto el sector de agricultura comercial de costa que viene haciendo *lobby*

---

10 La descripción detallada del modelo utilizado puede encontrarse en Escobal y Ponce (2006b).

11 El canal principal mediante el cual se produce el impacto negativo (agregado y regresivo) es el producido en el componente de ingreso agrícola de autoempleo.

para recibir mayor atención por parte del gobierno. Aunque el modelo utilizado para hacer estas simulaciones no es capaz de distinguir cultivos específicos, es probable que la reducción arancelaria ligada al maíz y el arroz en la selva, y a los lácteos y productos cárnicos en la sierra, explique parte importante de la reducción de bienestar observada.

Tal como muestran Escobal y Ponce (2006a), el impacto de corto plazo sobre el sector rural dependerá del cronograma de desgravación finalmente acordado. Si, por ejemplo, se toma como punto de partida una desgravación gradual como la planteada por el Perú al iniciarse las negociaciones, los autores muestran que buena parte de los impactos negativos ocurrirían luego del décimo año de vigencia del acuerdo. Si bien el cronograma de desgravación finalmente acordado difiere del que los autores evalúan, las conclusiones del ejercicio de simulación se mantendrían, en el sentido de que la naturaleza gradual de la desgravación arancelaria obtenida por la posición peruana debería ser aprovechada estableciendo un conjunto de políticas que mejoren la competitividad del sector rural y reduzcan su vulnerabilidad frente a la apertura comercial. Cabe notar que, según estos autores, determinadas inversiones complementarias podrían modificar sustantivamente el impacto del TLC. Así, la provisión de bienes y servicios públicos focalizada en los más pobres permitiría “emparejar el piso”, dando a los segmentos más pobres del sector rural la oportunidad de engancharse en el motor de crecimiento que podría ser el TLC.

Una posible crítica a la simulación realizada por Escobal y Ponce (2006a) es que, en tanto no existe movilidad de capitales, subestima la capacidad de reacción de la agricultura más moderna para incrementar su productividad y aprovechar la apertura comercial. Si bien esto es cierto, si se asume que las exportaciones agrícolas pueden alcanzar tasas de crecimiento sostenidas de 7% al año, siguiendo una trayectoria como la de Chile y México (a pesar de que la base de infraestructura productiva del país es hoy más precaria que la que tenían estos países al inicio de sus TLC), las ganancias de bienestar obtenidas podrían superar las pérdidas estimadas para la región de la costa, pero no las estimadas para el resto de regiones del país. Esto hace evidente que hay segmentos de la población rural altamente vulnerables, especialmente en la sierra y la selva, que requieren políticas complementarias para enfrentar el TLC en el corto plazo.

Por otro lado, Florián y López (2006) introducen y modelan fricciones en el mercado laboral en la búsqueda de evaluar los impactos de corto plazo del TLC. El estudio combina un modelo de equilibrio general (CGE), en el que se asume que no existe movilidad laboral intersectorial, con un modelo microeconómico de las decisiones laborales de los individuos. Los resultados de las simulaciones del modelo de equilibrio general (demanda laboral por sectores y niveles de calificación, y cambios en los precios transables y no transables) son incorporados a un modelo de hogares que introduce fricciones laborales (los

individuos no pueden transitar entre sectores, pero sí moverse desde y hacia el desempleo). Los resultados preliminares del modelo indican, como cabría esperar dados los supuestos de movilidad laboral restringida, que los impactos sobre el PBI son reducidos (0,18% versus entre 1% y 2% del modelo MINCETUR). El ejercicio de microsimulación complementario tampoco muestra impactos sustantivos sobre pobreza y distribución.

Es interesante notar que tanto este modelo como el de Escobal y Ponce (2006a) utilizan ecuaciones de comportamiento para los ingresos salariales, que dependen de la dotación de activos privados y públicos que poseen los hogares o a los que tienen acceso. Sin embargo, sus estimaciones tienen la limitación de no distinguir entre tipos de hogares [las estimaciones se realizan a nivel nacional en el estudio de Florián y López (2006) y diferenciando entre hogares urbanos y hogares rurales en el caso de Escobal y Ponce (2006a)]. Eso lleva a que se presuma que las rentabilidades marginales de los distintos activos son las mismas para los distintos hogares, y que la ecuación que vincula el cambio en los precios de transables con los ingresos salariales es la misma para distintos tipos de hogares. Es de esperar que el uso de este supuesto reduzca la heterogeneidad de los impactos en ambos modelos.

Finalmente, otros estudios —como el de OXFAM (2006)— muestran su preocupación acerca de los impactos de corto plazo de la liberalización comercial debido a la asimetría entre ambos países y al enorme monto con el que Estados Unidos subsidia su producción agropecuaria. Del mismo modelo, dicho estudio alerta sobre los impactos negativos que podría ocasionar la eliminación de la franja de precios, pero no reconoce o discute las implicancias de la salvaguarda especial.

### 2.3. Impactos sobre el sector agropecuario por productos

Algunos estudios han tratado de evaluar el impacto del TLC sobre cultivos y crianzas específicas. El modelo del MINCETUR, por ejemplo, tiende a concentrar los impactos negativos de la reducción de aranceles en cuatro productos (trigo, algodón, maíz y arroz). Zegarra (2005), por su parte, indica que existirían varios grupos de productos agropecuarios que podrían ser considerados vulnerables. Estos productos serían:

- (a) productos comerciales en los que Estados Unidos tiene gran capacidad de exportación, por lo que cabría esperar un impacto importante en el mercado interno: algodón, arroz y maíz;
- (b) productos andinos con probabilidad de sufrir impactos negativos indirectos por sustitución del consumo hacia productos de origen importado: carnes, lácteos, trigo y papa;
- (c) productos especiales: aceite de palma en la selva y oleaginosas.

El conjunto de estos productos abarca 50% de la superficie sembrada y 60% del valor bruto de producción agropecuaria, involucrando a cerca de un millón de agricultores de los 1,7 millones que existen en el país.

Frente a esta posición, contrasta lo señalado por el Ministerio de Agricultura. Según MINAG (2006), el efecto del TLC sería neutro o positivo para 59% del área cosechada en el país (equivalente a 65% del valor bruto de producción agrícola). Para hacer esta aseveración se considera que dichas extensiones están dedicadas a cultivos que hoy se exportan, que potencialmente se pueden exportar o considerados como no transables y dirigidos fundamentalmente al mercado interno. Es interesante hacer notar que no se analizan los potenciales efectos indirectos que pudieran generarse vía efecto sustitución entre cultivos transables importables y no transables. En este sentido, se define como potencialmente sensibles solo a los productos que enfrentan directamente la competencia de productos importados (cebada, trigo, maíz amarillo duro, algodón y arroz), que representarían 41% restante del área cosechada y 35% del valor bruto de la producción agrícola.

Por otro lado, Pomareda (2004) resume un conjunto de estudios realizados por encargo del Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA), que pretenden evaluar los posibles impactos de la liberalización comercial, así como sugerir medidas de política que pudieran acompañar la firma y entrada en vigencia de tratados. Tal como indica Pomareda (2004), los estudios se limitan a mostrar las características estructurales de los cultivos y crianzas estudiados (algodón, arroz, azúcar, papa, cadena maíz amarillo-pollo-cerdo, oleaginosas, trigo, carne bovina, carne ovina y lácteos) y describen las fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas (análisis FODA), sin hacer ningún tipo de predicción de cuál sería el impacto del TLC sobre estos cultivos.

En el caso de los productos sujetos al sistema de franja de precios, Rebosio y Macedo (2005) analizan los impactos de la eliminación de este instrumento en el marco del TLC. Los autores reconocen los sesgos proteccionistas que se han introducido en los mecanismos implementados y los problemas que ha tenido el sistema para aislar los precios internos frente a la variabilidad de las cotizaciones internacionales. Sin embargo, se llama también la atención sobre el hecho de que parte de la mayor protección se ha diluido al firmarse un conjunto de acuerdos comerciales bilaterales. En este contexto, la firma del TLC con Estados Unidos profundizaría estas tendencias, haciéndose evidente, según los autores, la necesidad de contemplar mecanismos alternativos para la promoción de la producción agrícola nacional.

Rapsomanikis y Sarris (2006) evalúan de qué manera la volatilidad de los precios internacionales afecta a los hogares rurales en Ghana, Vietnam y el Perú. Para el caso peruano los autores muestran, como sería razonable esperar, que la volatilidad afecta especialmente a quienes son monoprodutores. Sin embargo,

el estudio subraya que el componente más importante de la volatilidad de los precios internos se puede atribuir a la variabilidad de las políticas internas y no a la volatilidad de las cotizaciones internacionales. Similares resultados han sido registrados por Escobal (1997) y Vargas (2003). En este sentido, no es necesariamente cierto que una mayor apertura incrementaría la volatilidad de los precios internos. Por otro lado, Rebosio (2004) documenta cómo el Sistema Peruano de Franja de Precios (SPFP) ha continuado siendo manipulado, introduciendo cambios discrecionales para elevar las tasas nominales de protección.

Por su parte, Zegarra y Salcedo (2004) evalúan las características estructurales del sector azucarero peruano y reseñan distintas simulaciones hechas con el propósito de evaluar el impacto en este sector de un TLC con Estados Unidos. Los resultados del estudio indican que, en un contexto en donde solamente se desmontan los sistemas de protección comercial (aranceles o barreras no arancelarias), el Perú profundizaría una tendencia de importador neto de azúcar, ya que el precio internacional de equilibrio caería por debajo de los costos internos de producir azúcar. Sin embargo, tanto estos autores como MINAG (2006) resaltan que, aunque las importaciones de jarabe de maíz de alta fructosa para las industrias de bebidas pueden hacerle perder mercado a la industria azucarera nacional, la liberalización comercial abre simultáneamente el mercado norteamericano del etanol producido a partir de la caña de azúcar.

Tal como lo indica MINAG (2006), la cadena maíz amarillo-aves mantendría su competitividad frente a las importaciones de Estados Unidos, tanto por la compensación que se estaría otorgando al maíz como por el hecho de que es improbable que las importaciones de carne de pollo se incrementen fuertemente, dada la existencia de numerosas barreras implícitas y altos costos de comercialización (preferencia del mercado local por el pollo fresco, ausencia de una cadena de frío adecuada, etcétera).

En cuanto a las carnes, MINAG (2006) sustenta con bastante detalle por qué no se debe esperar un impacto negativo. Sin embargo, el mismo estudio reconoce que el ingreso de menudencias libres de aranceles sí podría afectar significativamente a ese segmento del mercado.

En el caso del algodón, Escobal y Salcedo (2004) reconocen que aunque el ATPA y el ATPDEA incentivaron las exportaciones textiles, estos acuerdos no habrían generado encadenamientos importantes con el sector algodonero. Los autores reseñan algunas simulaciones realizadas para evaluar el impacto del TLC con Estados Unidos e indican que la industria textil y de confecciones podría obtener beneficios adicionales por 42 millones de dólares. A estos habría que agregar un beneficio ya recibido del orden de 127 millones de dólares, que podría perderse si no se concretara el acuerdo comercial y Estados Unidos optase por no darle continuidad a los beneficios del ATPDEA. En la medida en que persista la poca integración del sector textil con la producción algodonera, el panorama

para el sector algodonero podría ser negativo si la producción local de algodón (especialmente de la variedad Tangüis) no responde a la mayor demanda de la industria y obliga a esta a recurrir a mayores importaciones para cubrir sus requerimientos.

Finalmente, es interesante resaltar que el reconocimiento a nivel del gobierno de que el arroz contribuye sustancialmente al problema de salinización de los suelos en la costa contrasta fuertemente con el tratamiento “preferencial” que ha recibido en las negociaciones, con mayores plazos de desgravación que cualquier otro producto (MINAG 2006). En este contexto, es difícil que programas complementarios para sustituir arroz por otros cultivos sean muy eficaces.

#### **2.4. Impactos diferenciados según integración mercantil de los productores agropecuarios**

El impacto de una liberalización comercial depende no solo de las características individuales de los productores y de su posesión y acceso a activos privados y bienes públicos, sino, además, de las características de los mercados que enfrentan. La relación entre estos factores determina cuán integrados están los distintos productores a los mercados de productos. Entender cómo se integran los productores a los mercados de productos es central en el proceso de identificar productores (o cultivos) potencialmente vulnerables frente al proceso de apertura comercial. MINAG (2006), por ejemplo, sostiene que muchos productores no serían afectados por el proceso de liberalización comercial que se impulsa a través del TLC con Estados Unidos, simplemente porque son agricultores con una producción orientada de manera fundamental al autoconsumo.

Escobal (2006b) define dos indicadores para evaluar la vinculación entre grado de integración comercial e impacto de la liberalización comercial: integración mercantil y posición comercial. La integración mercantil es definida como el valor de las compras y ventas de productos alimentarios, expresada como porcentaje del valor bruto de la producción agrícola (incluyendo solo productos alimentarios). El autor define tres grados de integración comercial: bajo, medio y alto (dividiendo en tercios la muestra de productores analizados). Por otro lado, la posición comercial fue definida como las compras netas (compras en productos alimentarios menos ventas en productos alimentarios), expresada también como porcentaje del valor bruto de la producción agrícola. Esto permitió definir si los productores agrícolas eran compradores netos, vendedores netos o se encontraban en balance.

Para evaluar el impacto diferenciado del TLC, Escobal (2006b) deja de lado los hogares con baja integración mercantil, por considerar que su análisis no captura de manera adecuada los potenciales impactos sobre este grupo. Los resultados del análisis indican que a mayor integración mercantil, mayor sería la



proporción de hogares que ganan y menor sería la proporción de hogares que pierden tras una eliminación de aranceles como producto del TLC. Este efecto parecería ser el resultado del impacto positivo en el consumo, así como del impacto positivo en la generación de otras fuentes de ingresos: fuentes a las que hogares más integrados al mercado podrían acceder, tales como empleo salarial y no salarial no agrícola. Con respecto a hogares diferenciados por posición comercial, como era de esperar, el porcentaje de hogares compradores netos que pierden es menor que el de vendedores netos y que aquel que se encuentra en una posición balanceada.

### **3. HACIA UNA AGENDA COMPLEMENTARIA FRENTE A LOS TRATADOS DE LIBRE COMERCIO**

Tal como se ha mostrado en las dos secciones precedentes, existe evidencia de que, por lo menos en el corto plazo, el sector rural podría ser afectado negativamente en el marco del proceso de liberalización comercial que acompaña al TLC con Estados Unidos. Aunque existe amplia evidencia internacional sobre los vínculos positivos a largo plazo entre liberalización comercial, crecimiento y reducción de la pobreza, es importante reconocer que estos vínculos toman tiempo en consolidarse y, como es lógico, suelen ser mejor aprovechados por quienes tienen las capacidades para ello. En este contexto, la política gubernamental debería considerar dos ejes estratégicos: a) mejorar la competitividad de amplios sectores de la población rural para que puedan aprovechar las oportunidades comerciales que los procesos de liberalización ofrecen, evitando así que los más pobres queden al margen de dicho proceso; y b) identificar los segmentos más vulnerables frente a la apertura comercial y desarrollar políticas eficaces que permitan enfrentar dicha vulnerabilidad.

#### **3.1. Promoción de la competitividad del sector rural**

Los mayores plazos de desgravación obtenidos en la negociación del TLC con Estados Unidos deberían permitir “comprar tiempo” para que el sector rural se pueda reacomodar y mejore su competitividad. Las políticas dirigidas a este propósito deben aprovechar tanto las lecciones de nuestro pasado reciente como las lecciones que nos ofrecen las experiencias de otros países, reseñadas en la literatura internacional.

En nuestra opinión, existen elementos centrales de una política orientada a elevar la competitividad del sector rural que es indispensable tomar en cuenta. En primer lugar, es importante considerar la actividad agropecuaria como parte

del conjunto de actividades productivas que se dan en el área rural, y no de manera aislada. En segundo lugar, cualquier estrategia de desarrollo rural que busque elevar la competitividad de los productores debe reconocer las estrategias individuales y colectivas que ocurren al interior de los hogares rurales; por lo tanto, debe estar dirigida al hogar y no a un producto particular. Finalmente, es importante reconocer que la construcción de mercados no debe ocurrir de “arriba hacia abajo” (es decir, impuesta por el Estado), sino que se debe construir desde las demandas y capacidades concretas de los productores.

El reconocimiento, tanto en la literatura nacional como internacional, del papel crítico que cumple el desarrollo de actividades no agropecuarias en la estrategia de diversificación de ingresos de los hogares rurales, es una alerta sobre la necesidad de incorporar una visión más amplia del desarrollo rural en las estrategias que busquen vincular a los productores rurales con los mercados locales, regionales, nacionales e inclusive internacionales. La diversificación de ingresos hacia actividades no agropecuarias ha mostrado ser, en muchos contextos, una estrategia muy importante para reducir la pobreza rural y para enfrentarse de mejor manera a la liberalización comercial. Al respecto, Yúnez-Naude y Dyer (2004) señalan que son estas actividades las que han respondido de manera muy dinámica frente a la apertura comercial ocurrida en México a raíz del TLCAN.

Junto con ampliar la visión hacia lo rural —en vez de restringirla a lo estrictamente agropecuario—, es necesario reconocer que las estrategias para elevar la competitividad deben orientar sus políticas y programas a potenciar las capacidades de los hogares rurales y de sus miembros, y no a impulsar o proteger un producto o sector en particular. Así, debe ser más importante la pregunta de cuál es el impacto del TLC sobre los hogares y sus miembros que la de cuál es su impacto sobre un producto o sector económico determinado. Asimismo, es necesario reconocer que el hogar no es una unidad compacta y homogénea (está compuesto por individuos que interactúan de manera compleja y que enfrentan vulnerabilidades distintas), por lo que el bienestar de cada uno de sus miembros no se ve afectado de la misma manera frente al TLC.<sup>12</sup>

En relación con el sector agropecuario en particular, es importante reconocer los límites de las políticas públicas para identificar cultivos o crianzas “ganadores” en el marco de una política de apertura. Lo que parece rentable en un momento

---

12 Un caso importante del que poco se ha discutido en el debate público sobre la agenda complementaria es el impacto sobre los niños en edad escolar. Por ejemplo, el importante papel que jugarían los centros de educación preescolar en un escenario donde las oportunidades de empleo rural femenino se incrementan —y, por lo tanto, el costo de oportunidad de estudiar de los niños también se incrementa— ha sido prácticamente ignorado. Escobal y Ponce (2006b) estudian con mayor profundidad algunos de estos impactos.

determinado, puede dejar de serlo muy rápido. Además, es extremadamente complejo determinar si un productor dado está en condiciones de establecer un vínculo comercial exitoso en un determinado producto. Esto es así porque las restricciones que enfrenta un hogar rural para articularse a los mercados de productos y factores varían de zona a zona y de productor a productor. Esta constatación obliga a diseñar políticas que sean neutras y no induzcan a privilegiar ningún cultivo o crianza por sobre otro; y así, que sean las condiciones locales que enfrenta cada hogar las que determinen sus ventajas comparativas. Una política activa de provisión de bienes y servicios públicos cumple con estas condiciones.

Es evidente que, antes que una política agraria o agropecuaria que vincule al productor pobre con los mercados internacionales, el país requiere una política de desarrollo rural que le dé viabilidad. El pilar de esa política es justamente la política de provisión de los bienes y servicios públicos que el gobierno deberá proveer para elevar la rentabilidad de la producción agropecuaria, y sobre todo para ampliar el rango de posibilidades de inserción exitosa a los mercados agropecuarios y no agropecuarios por parte de los pobladores rurales. Antes que “identificar los cultivos ganadores”, el Estado tiene la responsabilidad de igualar las oportunidades de acceso al mercado de la población rural. Un burócrata, por más bien intencionado que sea, jamás será capaz de sustituir al productor rural en sus decisiones de inversión y producción. Por ello, antes que definir programas de promoción de algún cultivo o crianza, el Estado debe proveer aquellos bienes y servicios públicos que elevan las posibilidades de una exitosa inserción a los mercados. De poco le vale a un productor nacional una política de promoción transitoria que lo induce a hacer inversiones en un cultivo cuya rentabilidad desaparecerá totalmente una vez que el Estado abandone su práctica paternalista. Es interesante anotar, como lo señala Trivelli (2005), que existe una Estrategia Nacional de Desarrollo Rural aprobada en septiembre del 2004, que recoge una parte importante de las propuestas que los investigadores agrarios y rurales han desarrollado en la última década. A pesar de que esta estrategia es una suerte de propuesta consensual, esta no se ha traducido aún en una estrategia operativa y práctica de promoción del desarrollo rural, y por ende no ha logrado aun transformar lo que el Estado viene haciendo para impulsar el desarrollo de los espacios rurales.

¿Cómo se traducen estos principios generales en políticas concretas que permitan elevar la competitividad de los sectores económicos del área rural, de cara a la apertura? El incremento del gasto público dirigido al área rural y la mejora en su eficiencia son elementos centrales de una estrategia que permita pasar de priorizar productos específicos (tal como lo sugiere la Agenda Interna para el Desarrollo Agrario al 2010 sugerida por el gobierno) a una estrategia centrada en mejorar capacidades e igualar oportunidades. Dicho gasto público debe estar dirigido prioritariamente a incrementar la dotación de bienes y servi-

cios públicos (educación, infraestructura vial y de telecomunicaciones, sistemas de información, servicios de sanidad animal y vegetal, servicios de certificación, desarrollo tecnológico y asistencia técnica).

El reto de elevar la competitividad agropecuaria de los sectores rurales más pobres, especialmente de la sierra y selva, pasa también por la voluntad política de desarrollar programas de largo plazo que impulsen el desarrollo tecnológico y las capacidades de los hogares rurales para enfrentarse a mercados de productos y factores crecientemente complejos. Por ejemplo, solo a través de un programa de sanidad animal y de mejoramiento genético de largo aliento se podría aspirar a mejorar la calidad de la fibra de camélidos, como para desarrollar de manera sostenible un “nicho” en los mercados internacionales que genere importantes oportunidades de ingreso a estos productores.

Así, aunque el Programa Sierra Exportadora, recientemente impulsado por el actual gobierno, tiene el mérito de poner en la agenda política la necesidad de incluir a amplios sectores de la población más pobre del país en un proyecto común —nacional— de desarrollo, para que este gesto político se convierta en una opción estratégica se requiere avanzar en las líneas estratégicas antes mencionadas. No obstante, lo primero es reconocer que lo que se necesita es mejorar la competitividad de los hogares rurales (en tanto productores) frente a todos los mercados: locales, regionales, nacionales y, eventualmente, frente a los mercados internacionales, y no solo frente a estos últimos. Alimentar la “quimera” de que cualquier productor de la sierra puede vender sus productos en mercados más complejos, como los internacionales, es innecesario.

### 3.2. Política de compensaciones

La literatura reconoce que hay ganadores y perdedores en cualquier proceso de liberalización. De hecho, al menos en el corto plazo un segmento importante de quienes son considerados pobres puede ser vulnerable frente a los efectos de una apertura comercial. Así, junto con el desarrollo de políticas y programas de provisión de servicios públicos que den un marco de igualdad de oportunidades para que el sector rural pueda también aprovechar las oportunidades comerciales que trae consigo la apertura comercial, es importante reconocer la existencia de vulnerabilidades. Asimismo, de manera consistente con los lineamientos presentados en el acápite anterior, es importante reconocer que estas vulnerabilidades van más allá de la agricultura. El foco de atención no debe estar dirigido, por lo tanto, a proteger un cultivo o crianza particular sino a proteger a los miembros de un hogar rural, para evitar que este se pueda ver afectado negativamente, en el corto plazo, debido a la liberalización comercial que traería consigo el TLC con Estados Unidos.

Al mismo tiempo, el diseño de cualquier política de compensación debe asegurar que la estructura de incentivos que genere no juegue en contra de la estrategia global de desarrollo que se planea establecer. En este contexto, cualquier compensación no debería ser vinculada al cultivo o crianza sino al individuo o al hogar, para evitar que se perpetúe una cédula de cultivos o crianzas ineficiente.

El gobierno ha aprobado un programa de compensaciones por 800 millones de soles, a desembolsarse en cinco años, para compensar a los productores de trigo, maíz y algodón que podrían ser afectados por el TLC con Estados Unidos. Ha optado por definir como sensibles estos productos, dejando de lado otros que enfrentarán desgravación arancelaria rápida (como hortalizas, lácteos o productos cárnicos, por citar los más importantes). Complementariamente, el gobierno ha decidido lanzar un Plan de Reconversión del Arroz y ha empaquetado un conjunto de políticas ya definidas bajo el pomposo título de Agenda Interna para el Desarrollo Agrario al 2010.

Es probable que junto con el TLC aparezca un conjunto de medidas internas que intenten reemplazar el arancel perdido por mecanismos alternativos que aislen a los productores de las tendencias del mercado internacional. Esto no sería raro. Barceinas y Yúnez-Naude (2005) muestran para México que el TLCAN no logró transformar de manera sustancial el tipo de vinculación preexistente entre los precios nacionales de cultivos importables y las cotizaciones internacionales.

Es importante evaluar el programa de compensaciones planteado por el gobierno a la luz de la evidencia internacional. El caso de México es tal vez el ejemplo más relevante, en la medida en que —al igual que el Perú— tiene un muy importante segmento de economía campesina. México desarrolló, hace más de diez años, un programa de compensaciones para enfrentar los impactos negativos del TLCAN. Dicho programa, denominado PROCAMPO, otorgó transferencias directas a los agricultores que producían cultivos básicos que se podían ver afectados por el tratado. Los cultivos fueron: cebada, frejol, maíz, algodón, arroz, sorgo, soya, girasol y trigo. Las transferencias se realizaron por hectárea y con independencia de los rendimientos que obtenían los productores.

La evidencia de México es clara: el programa de compensación fue eficaz para “vender políticamente” el TLCAN, pero las compensaciones fueron regresivas y no incentivaron el cambio de la cédula de cultivos de los productores campesinos. En cambio, programas totalmente desvinculados —como Oportunidades— sí contribuyeron a aumentar la liquidez (en el momento oportuno) en las zonas más vulnerables, mejorando al mismo tiempo las condiciones de salud y educación de los niños de dichas zonas.

El hecho de que la compensación desarrollada a través de PROCAMPO se dirigiera a cultivos específicos y no a todos los productores generó, antes de su

implementación, que el área declarada como cultivada con estos productos se incrementara considerablemente. Aunque se anunció que el monto de compensación no se reduciría si el productor cambiaba su cédula de cultivos hacia otros más rentables, la poca confianza que el productor mexicano tenía en su gobierno llevó a que muy pocos productores cambiaran sus cultivos. En la práctica, la política de compensación a productos específicos generó un efecto no previsto ni deseado: “encadenó” a los productores agrícolas a los cultivos menos rentables, a pesar de que se habían ampliado mercados para otros cultivos con mayor rentabilidad relativa. Por otra parte, aunque 46% de los potenciales beneficiarios tenían menos de dos hectáreas, las compensaciones se concentraron en los productores más grandes. De hecho, apenas 10% del total de las transferencias programadas benefició a pequeños agricultores. Peor aún: aunque es cierto que el programa favoreció la aceptación política del TLCAN en México, no hay evidencia de que haya contribuido de alguna manera a mejorar la eficiencia del sector de agricultura campesina, al cual estuvo, en teoría, dirigido (Castañeda 2004). Por último, en este país se ha montado un importante *lobby* alrededor del mencionado programa, lo que hace improbable que se pueda desactivar cuando se cumplan los quince años de vigencia originalmente previstos.

A partir de la experiencia internacional discutida por diversos autores —entre los que destacan Castañeda (2004), Sadoulet y otros (2001), Baffes y De Gorter (2003), Baffes (2004) y Banco Mundial (2003)—, se hace evidente que en su mayoría los programas de compensaciones, aunque pueden incrementar el nivel de liquidez de los productores durante la transición, no han sido exitosos en facilitar la reconversión hacia otros cultivos o hacia nuevas tecnologías. Las políticas complementarias asociadas a lo que se denomina redes de protección serían útiles, en cambio, para enfrentar las vulnerabilidades que se podrían exacerbar en el contexto de una profundización de la apertura comercial. Los programas de transferencias condicionadas han mostrado, sí, impactos positivos para transferir liquidez y elevar capacidades (en el largo plazo). En este sentido, las transferencias de liquidez del Programa Juntos (mejor diseñado e implementado) podrían tener un papel importante si su focalización incluyera a zonas que se prevea puedan ser afectadas negativamente por el TLC con Estados Unidos. Cabe enfatizar, sin embargo, que, a la luz de la evidencia internacional, estos programas de transferencias condicionadas requieren mejorar su diseño e implementación.

Finalmente, en consonancia con la referida dificultad para identificar con claridad a ganadores y perdedores en cualquier proceso de apertura, las políticas que se diseñen deben ser lo suficientemente flexibles para atender segmentos vulnerables que no fueron previstos a tiempo. En este sentido, una política de compensaciones no dirigida a cultivos sino a regiones potencialmente vulnerables —a partir de un programa de transferencias condicionadas tipo Juntos— debería

ser combinada con la creación de un “fondo contingente” que atienda vulnerabilidades no previstas.

#### 4. LA AGENDA DE INVESTIGACIÓN

El diseño de políticas y programas que reduzcan las vulnerabilidades y mejoren las oportunidades de los más pobres en un contexto de liberalización comercial requiere también del desarrollo de una agenda de investigación que cubra los vacíos de conocimiento sobre cómo afecta al sector rural la apertura comercial. Una de las principales limitaciones de muchos estudios desarrollados para el caso peruano es la tipificación del poblador rural como productor agropecuario (considerado incluso, en muchos casos, monoprodutor). Consideramos esencial situar como sujeto de análisis al hogar rural, reconociendo que su estrategia de generación de ingresos está caracterizada por la diversificación de actividades económicas, entre las que típicamente se cuentan las no agropecuarias además de las agropecuarias (más de un cultivo o crianza particular). Esto es central porque la asignación de activos privados y de tiempo de trabajo de los miembros del hogar (incluidas las decisiones de migración temporal) no se suele decidir individualmente sino que se define en conjunto, como estrategia familiar, tomando en consideración las necesidades y limitaciones de los miembros.<sup>13</sup> Comprender los efectos sobre el bienestar derivados de los cambios ocurridos en la estructura de precios relativos y rentabilidades demanda una mirada a las decisiones del hogar en su conjunto; requiere superar las limitaciones del análisis individual neoclásico y obliga a asumir una mirada de lo rural que va más allá de lo estrictamente agropecuario.

En relación con los temas que requieren análisis, en primer lugar tenemos el asociado a la transmisión de precios de frontera a mercados específicos y el acceso, por lo demás heterogéneo, de los hogares rurales a dichos mercados en tanto consumidores y productores.

Por un lado, la vinculación entre los hogares rurales —en tanto productores— y los mercados internacionales no es homogénea: cambia según la zona de residencia y los mercados a los que se articula el hogar. Dicha vinculación también varía según el portafolio de actividades económicas del hogar (cartera de cultivos y crianzas, y tipos de actividades no agropecuarias). Sin embargo, la mayor parte de ejercicios de simulación que se realizan para evaluar el impacto de liberalización comercial hacen abstracción de esta heterogeneidad. Solo será

---

13 Por ejemplo, el caso de las decisiones conjuntas de escolaridad de los niños y las niñas, y de empleo de los demás miembros del hogar.

posible diseñar mejores políticas en la medida en que se tenga una mayor evidencia empírica sobre cómo distintos contextos afectan la relación entre apertura y oportunidades de generación de ingresos de los hogares rurales.

Por otro lado, dependiendo de la magnitud de los costos de transacción y del grado de competencia de los mercados de bienes y factores a los que se enfrenta el hogar, la transmisión del impacto de un cambio en los precios internacionales sobre los precios a nivel de hogar será distinta e “imperfecta” (en el sentido de que la elasticidad de impacto es típicamente menor que 1).<sup>14</sup> La mayor parte de los modelos que han evaluado el impacto de la apertura comercial —si no todos— suponen explícita o implícitamente que la conexión entre el precio internacional y el precio pagado en chacra es automática y la elasticidad de transmisión es unitaria. Esto equivale a considerar que se cumple la “ley de un solo precio”. Tal supuesto es a todas luces incorrecto para muchos productos, especialmente los importables y los no transables (es de esperar que se cumpla en mayor medida para los exportables). Un mayor conocimiento de los canales de comercialización y de las estructuras de mercado que enfrentan los productores rurales permitiría tener una mejor idea de la magnitud de esta elasticidad de transmisión y de cómo se modifica según el grado de competencia que existe en los distintos mercados de productos.

Es importante enfatizar que el efecto neto de la liberalización en el bienestar de los hogares rurales dependerá, por un lado, de cuán integrados al mercado estaban y de cuál era su posición comercial (consumidores netos o productores netos) antes de la apertura; y, por otro, de su capacidad de adaptación al nuevo entorno. La mayoría de los estudios reseñados no inciden en las diferencias en el grado de integración mercantil ni en la posición comercial de los hogares rurales afectados por la liberalización. Una de las excepciones es el trabajo de Escobal (2006b) reseñado anteriormente; sin embargo, en dicho ejercicio de simulación el tipo de vinculación mercantil es exógena al proceso mismo de liberalización comercial. En la medida en que uno reconozca que la liberalización también puede cambiar la posición comercial de los productores (de compradores netos a vendedores netos o viceversa), este resultado puede diferir del originalmente planteado por el autor. La utilidad de este tipo de estudio es evidente cuando uno analiza los argumentos proteccionistas en el debate sobre la agenda complementaria. Por un lado, se reclama que es necesaria una mayor protección pues esta efectivamente se transmite a los agricultores, lo que solo es cierto si los mercados operan competitivamente. Sin embargo, las mismas personas tienden a reconocer los graves problemas de competitividad que presenta la pequeña agricultura, planteando que el pequeño productor está a merced de los

14 Efecto conocido en la literatura especializada como *pass through*.



acopiadores, comerciantes o mayoristas. Como señala Escobal (2006b), ambos discursos potencialmente contradictorios requieren ser conciliados a partir de nueva investigación. Este tipo de estudio aportaría en la construcción del discurso sobre la articulación de los pequeños productores al mercado, así como en la instrumentación de mejores políticas de cara a la apertura comercial.

Cabe resaltar que la investigación sugerida solo es posible si se subsana la falta de información sobre estructuras de mercado, costos de transacción y elasticidades de transmisión de precios a mercados regionales específicos, así como información detallada de calidad sobre el consumo y la producción de los hogares rurales.

Uno de los impactos de largo plazo más importantes que la apertura comercial podría generar es, según la literatura especializada, el cambio tecnológico en los sectores que muestran mayores oportunidades comerciales. En principio, el acceso a nuevo conocimiento, tecnologías, capital o insumos incentivado por el comercio debería contribuir al aumento de la productividad. Buena parte de estas ganancias en productividad provendrían de las inversiones adicionales que la liberalización comercial debería generar. Adicionalmente, la adecuación a estándares laborales y comerciales más estrictos también podría generar ganancias dinámicas de eficiencia.

Identificar las ganancias dinámicas del comercio no es sencillo. Las ventajas comparativas dinámicas se determinan endógenamente debido a cambios en tres áreas que pueden ser afectadas por la liberalización comercial: a) cambio en los precios internacionales de bienes e insumos transables; b) cambios en el costo de oportunidad de los recursos domésticos no transables (fundamentalmente tierra y trabajo); y c) cambio tecnológico. Para identificar qué sectores podrían generar dichas ganancias dinámicas y qué restricciones enfrentan, sería conveniente explorar el grado de respuesta que tendrán distintos segmentos de la agricultura comercial frente al proceso de apertura ante distintos escenarios. Asimismo, sería importante modelar el impacto de los incrementos de la demanda internacional por productos peruanos que se produzcan en el área rural (exportaciones) y los nuevos flujos de inversión que dicha demanda podría generar. Este ejercicio es especialmente importante para productos que se cultivan en la costa y en los pisos de valle de la sierra. Complementariamente, es importante identificar nuevos “nichos” de mercado que podrían surgir. Para ello, podrían profundizarse ejercicios que permitan identificar cuán “lejos” están los productores de “mercados dinámicos” —en línea con lo sugerido por Escobal (2006c)—.

Otra área que conviene estudiar es aquella ligada a los cambios institucionales que vienen asociados con la liberalización comercial. Teniendo en cuenta que las instituciones pueden ser entendidas como las “reglas del juego”, la liberalización comercial puede ser entendida como un conjunto de cambios

institucionales. Lograr que la liberalización comercial provea oportunidades para los pequeños productores rurales depende, sin lugar a dudas, de los arreglos institucionales que se logre diseñar. Dichos arreglos deben permitir reducir los costos de transacción que enfrentan los productores rurales, y deben promover el fortalecimiento de mercados rurales más eficientes y competitivos. Al mismo tiempo, es indispensable estudiar el papel de otros mecanismos de coordinación que fortalezcan la capacidad de negociación de los pequeños productores rurales en entornos de liberalización comercial. Este conjunto de innovaciones institucionales debería contribuir a reducir los riesgos que enfrentan los pequeños productores rurales cuando se articulan a mercados más complejos.

A nivel más global, la institucionalidad detrás de las reglas del comercio internacional también debe ser estudiada. Al respecto, es evidente que las negociaciones internacionales que ha venido emprendiendo el país no parecen estar articuladas entre sí ni articuladas a un proceso de desarrollo rural. El Perú ha privilegiado múltiples acuerdos comerciales bilaterales, en lugar de negociar como parte integrante de un bloque comercial mayor. En el espacio de negociaciones multilateral, el Perú formó parte del grupo conocido como G21. El Grupo G21 incluye a buena parte del Grupo Cairns, a China e India y postula objetivos similares a este, aunque, para efectos de acceso al mercado de países desarrollados, postula además una reducción arancelaria mayor en el caso de productos procesados y una eliminación completa de aranceles para productos que provengan de países en desarrollo. El Perú se retiró de este grupo en octubre del 2003. Otros sugieren que el Perú debería incorporarse al Grupo Cairns, que representa a los grandes exportadores de productos agrícolas, los que abogan por un desmantelamiento acelerado de los subsidios. Es bastante notorio que el país no tiene claridad sobre qué alianzas le convienen y qué grupos son más idóneos para representar los intereses nacionales en los foros comerciales. Investigaciones en esta área son prioritarias, por lo tanto, si el Perú mantiene su interés de profundizar el proceso de liberalización comercial.

Finalmente, retomando la relación entre apertura comercial y bienestar económico, un conocimiento más detallado de cómo afecta la liberalización a distintos segmentos del mundo rural puede ayudar también a mejorar nuestra comprensión de cómo la mayor volatilidad con la que se suele asociar la apertura comercial afecta las oportunidades de generación de ingresos de los hogares rurales y su capacidad para enfrentar eventos no anticipados.

La liberalización comercial suele estar asociada a un aumento del riesgo que enfrentan los hogares, en tanto productores. Si la liberalización cambia estructuralmente la volatilidad de las distintas fuentes de ingreso y la correlación entre ellas, portafolios de actividades que antes mostraban ser eficientes para diversificar ingresos pueden ser inconvenientes en un contexto de mayor apertura. Al mismo tiempo, la liberalización también puede modificar el costo

de oportunidad de los distintos miembros del hogar rural, afectando la asignación de recursos al interior del mismo. Estudios más detallados que den cuenta de estos procesos pueden contribuir a identificar los hogares y los miembros del hogar más vulnerables, así como el tipo de intervención que podría reducir dicha vulnerabilidad.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ANDERSON, Edward (2005). "Openness and inequality in developing countries: A review of theory and recent evidence", *World Development*, vol. 33, n.º 7, julio, pp. 1045-1063.
- BAFFES, John (2004). "Experience with Decoupling Agricultural Support", University of Georgia. Abril, mimeo. Disponible en: <[http://www.agecon.uga.edu/~aaec/rodziemer\\_04.pdf](http://www.agecon.uga.edu/~aaec/rodziemer_04.pdf)>.
- BAFFES, John y Harry DE GORTER (2003). "Decoupling Support to Agriculture: an economic analysis of recent experience", *Annual Bank Conference on Development Economics-Europe*. París, 15-16 de mayo.
- BANCO MUNDIAL (2003). "Income Support Program in Turkey and Mexico and New Zealand Case Studies". Washington DC. Mimeo.
- BARCEINAS, Fernando y Antonio YÚNEZ-NAUDE (2005). "TLCAN y cambio estructural en la agricultura mexicana", ponencia presentada en el VIII Encuentro de Economía Aplicada, Universidad de Murcia, Departamento de Economía Aplicada. Murcia, 16-18 de junio.
- BARDHAN, Pranab (2006). "Globalization and rural poverty", *World Development*, vol. 34, n.º 8, agosto, pp. 1393-1404.
- BASU, Kaushik (2006). "Globalization, poverty, and inequality: What is the Relationship? What can be done?", *World Development*, vol. 34, n.º 8, agosto, pp. 1361-1373.
- CASTAÑEDA, Tarcisio (2004). "Compensation for trade reforms in the agriculture in Latin America and the Caribbean: Policy options and design and implementation issues". Washington DC. Mimeo.
- CUADRA, Gabriela; Alan FAIRLIE y David FLORIÁN (2004). *Escenarios de integración del Perú en la economía mundial. Un enfoque al equilibrio general computable*. Lima: Fundación Friedrich Ebert.
- ESCOBAL, Javier (2006a). "Globalización económica y agricultura: balance de una década de estudios", en *Perú: el problema agrario en debate, SEPIA XI*. Lima: Seminario Permanente de Investigación Agraria.
- (2006b). "La agricultura peruana frente al TLC: ¿oportunidad o maldición? Informe de avance". Lima: Centro de Investigación Económica y Social, julio. Disponible en <<http://www.consorcio.org>>.
- (2006c). *Desarrollando mercados rurales: el rol de la incertidumbre y la restricción crediticia*. Documento de Trabajo 49. Lima: Grupo de Análisis para el Desarrollo.

- (1997). “Evaluación del sistema de sobretasas a la importación de productos agrícolas: 1991-1997”. Lima: Grupo de Análisis para el Desarrollo. Mimeo. Disponible en <[http://www.grade.org.pe/asp/brw\\_pub11.asp?id=666](http://www.grade.org.pe/asp/brw_pub11.asp?id=666)>.
- ESCOBAL, Javier y Carmen PONCE (2006a). “Vulnerabilidad de los hogares peruanos ante el TLC”, *Análisis & propuestas: contribuciones al debate sobre formulación de políticas públicas*, n.º 10. Lima: Grupo de Análisis para el Desarrollo, abril.
- (2006b). “Trade Liberalization and Children welfare: Assessing the impact of a FTA between Peru and United States”. Documento de Trabajo, Niños del Milenio. Disponible en <<http://www.ninosdelmilenio.org/inicio.html>>.
- ESCOBAL, Javier y Rodrigo SALCEDO (2004). “La cadena algodón-textil: desafíos frente al TLC con los Estados Unidos”. Documento preparado para el Ministerio de Industria, Turismo, Integración y Negociaciones Internacionales. Lima, octubre. Mimeo. Disponible en: <[http://www.congreso.gob.pe/cip/tlc/4\\_DOSSIER\\_TEMATICO/4\\_2/4\\_2\\_3/4\\_2\\_3\\_1/01.pdf](http://www.congreso.gob.pe/cip/tlc/4_DOSSIER_TEMATICO/4_2/4_2_3/4_2_3_1/01.pdf)>.
- FAIRLIE, Alan (2004). “Luces y sombras del TLC Andino-Estados Unidos”, Nueva Sociedad. Lima: Fundación Friedrich Ebert. Disponible en <<http://www.perufrentealtlc.com/documentos>>.
- FLORIÁN, David y Kristian LÓPEZ (2006). “Impacto del TLC sobre la distribución del ingreso y la pobreza”. Presentación en el simposium “Modelos de análisis de impacto realizados en el Perú”. Lima: Ministerio de Comercio Exterior y Turismo, 7 de agosto.
- HERTEL, Thomas (1997). *Global Trade Analysis: Modeling and Applications*. Nueva York: Cambridge University Press.
- HERTEL, Thomas; Maros IVANIC, Paul PRECKEL y John CRANFIELD (2003). “Trade Liberalization and the Structure of Poverty in Developing Countries”. Center for Global Trade Analysis, Department of Agricultural Economics, Purdue University.
- KING, Amanda (2006). “Ten Years with NAFTA: A Review of the Literature and an Analysis of Farmer Responses in Sonora and Veracruz, Mexico”. CIMMYT/ Congressional Hunger Center, México DF.
- LEDERMAN, Daniel y Luis SERVEN (2005). “Tracking NAFTA’s Shadow 10 Years on: Introduction to the Symposium”, *World Bank Econ Rev*, vol. 19, n.º 3, pp. 335-344.
- MILANOVIC, Branko (2002). “Can we discern the effect of globalization on income distribution? Evidence from Household Budget Surveys”. Washington DC: Banco Mundial.

- MINAG-MINISTERIO DE AGRICULTURA (2006). "Informe técnico. Resultados del Tratado de Libre Comercio Perú-Estados Unidos". Lima: Ministerio de Agricultura.
- MINCETUR-Ministerio de Comercio Exterior y Turismo (2006). "Acuerdo de Promoción Comercial Perú-EEUU. 12 de abril de 2006". Disponible en: <<http://www.tlcpu-eeuu.gob.pe>>.
- (2003). "Perú: Plan Estratégico Nacional Exportador 2003-2013". Lima. Ministerio de Comercio Exterior y Turismo.
- MORÓN, Eduardo; María BERNEDO, Jorge CHÁVEZ, Antonio CUSATO y Diego WINKELRIED (2005). *Tratado de Libre Comercio con los Estados Unidos: una oportunidad para crecer sostenidamente*. Lima: Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico e Instituto Peruano de Economía.
- OXFAM (2006). "Cantos de sirena: por qué los TLCs de Estados Unidos con los países andinos socavan el desarrollo sostenible y la integración regional". Oxford: Oxfam Internacional, junio.
- POMAREDA, Carlos (2004). *Los productos agropecuarios sensibles ante la apertura comercial en el Perú*. Lima: Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura y Consejo Empresarial para las Negociaciones Internacionales.
- PORTO, Guido (2003): "Using Survey Data to Assess the Distributional Effects of Trade Policy". Washington DC. Disponible en: <[http://econ.worldbank.org/files/29916\\_wps3137.pdf](http://econ.worldbank.org/files/29916_wps3137.pdf)>.
- QUINTANA, Víctor M. (2006). "Adiós a los *farmers*: el TLCAN y los agricultores de la frontera norte de México". Programa de las Américas, Silver City, NM: International Relations Center, 6 de febrero.
- RAPSOMANIKIS, George y Alexander SARRIS (2006). "The Impact of Domestic and International Commodity Price Volatility on Agricultural Income Instability Ghana, Vietnam and Peru". UNU-WIDER. Discussion Paper 2006/04, junio.
- RAVALLION, Martin (2006). "Looking beyond averages in the trade and poverty debate". *World Development*, vol. 34, n.º 8, agosto, pp. 1374-1392.
- REBOSIO, Guillermo (2004). *Pequeña agricultura y libre mercado: posibles impactos del TLC y el ALCA*. Lima: Comisión Episcopal de Acción Social y Caritas del Perú.
- REBOSIO, Guillermo y Miguel MACEDO (2005). "Impacto de la eliminación del sistema peruano de franja de precios: opciones de políticas para compensar sus efectos en el sector agrario". Informe de avance. Lima: Centro de Investigación Económica y Social.

- RODRÍGUEZ-POSE, Andrés y Nicholas GILL (2006). "How does trade affect regional disparities?", *World Development*, vol. 34, n.º 7, pp. 1201-1222.
- RONINGEN, Vernon (2004). "The Economic Impact of a Peru Free Trade Agreement (FTA) with the United States on the Sugar, Cotton, and Other Sectors in Peru. A Partial Equilibrium Analysis". Virginia: Nathan Associates Inc.
- SADOULET, Elisabeth; Alain DE JANVRY y Benjamin DAVIS (2001). "Cash transfer programs with income multipliers: Procampo in México". Discussion paper 99, Washington DC: International Food Policy Research Institute.
- SANGUINETTI, Pablo y Eduardo BIANCHI (2005). "Liberalización comercial, pobreza y distribución del ingreso en América Latina". Documento preparado para la Corporación Andina de Fomento. Mimeo.
- SEGURA, Alonso y Juan GARCÍA (2006). "Peru: assessing the poverty impact of trade opening. Capítulo 17", en R. Vos, E. Ganuza, S. Morley y S. Robinson (eds.) *Who gains from free trade?: export-led growth, inequality and poverty in Latin America*. Londres y Nueva York: Routledge. Versión en español disponible en <[www.undp.org/rblac/finaldrafts/sp/Capitulo17.pdf](http://www.undp.org/rblac/finaldrafts/sp/Capitulo17.pdf)>.
- STERN, Robert M. y Alan V. DEARDORFF (2006). "Globalization's bystanders: Does trade liberalization hurt countries that do not participate?", *World Development*, vol. 34, n.º 8, agosto, pp. 1419-1429.
- TELLO, Mario (2005). "Estudios del impacto económico ex-ante del Tratado de Libre Comercio entre el Perú y los Estados Unidos". Documento preparado para la conferencia "The U.S.-Andean Free Trade Negotiations: Issues and Prospects". CIES-Center for Latin American Issues. George Washington University. Washington DC, 19 de octubre.
- TOLEDO, Hugo (2004). "FTAA, Output Adjustments, and Income Redistribution in A Small Open Economy: The Case of Peru", *Journal of Economic Development*, vol. 29, n.º1, junio.
- TRIVELLI, Carolina (2005). "Estrategia y política de desarrollo rural en el Perú". Ponencia presentada a la Mesa Especial Balance y Recomendaciones de Políticas para el Desarrollo Rural. Seminario Permanente de Investigación Agraria XI-SEPIA, 19 de agosto.
- USITC-United States International Trade Commission (2006). "US-Peru Trade Promotion Agreement: Potential Economy-wide and Selected Sectoral Effects. Investigation TA-2104-20". Washington DC: US International Trade Commission.
- VARGAS, Carlos Augusto (2003). "El sistema de estabilización de precios agropecuarios. La experiencia peruana", Seminario Permanente de Investigación Agraria-SEPIA X, Lima.

- WINTERS, L. Allan; Neill MCCULLOCH y Andrew MCKAY (2004). "Trade Liberalization and Poverty: The evidence so far", *Journal of Economic Literature*, n.º XLII, pp. 72-115.
- YÚNEZ-NAUDE, Antonio y George DYER (2004). "The effects of NAFTA and domestic reforms in the agriculture of Mexico: predictions and facts". Ponencia, Seminaire Acralenos. Montpellier, 19-20 noviembre.
- ZEGARRA, Eduardo (2005). "La firma del TLC con USA y la agricultura peruana". VI Evento Semestral de Información Agraria. Cusco, 19 de mayo.
- ZEGARRA, Eduardo y Rodrigo SALCEDO (2004). "La industria azucarera peruana en el contexto internacional y la posible firma del TLC con los Estados Unidos". Documento preparado para el Ministerio de Industria, Turismo, Integración y Negociaciones Internacionales. Lima, octubre. Mimeo. Disponible en: <[http://www.grade.org.pe/asp/brw\\_pub11.asp?id=644](http://www.grade.org.pe/asp/brw_pub11.asp?id=644)>.



## II. RECURSOS NATURALES, INNOVACIÓN Y DESARROLLO



# SISTEMAS DE INNOVACIÓN TECNOLÓGICA

*Juana R. Kuramoto*

## INTRODUCCIÓN

El concepto de sistema de innovación, acuñado hace un poco más de una década, se ha convertido desde entonces en una herramienta útil para ayudar a entender las diferencias en las tasas de progreso tecnológico que experimentan las naciones y regiones; y por ende, las diferencias en sus resultados económicos. Como cualquier concepto nuevo, su formulación y su ámbito explicatorio están en constante evolución: desde el uso inicial de metáforas para estructurar su significado, pasando por establecer distintos niveles de análisis, hasta hacer esfuerzos por formalizar el concepto para que, eventualmente, se pueda convertir en una teoría que permita explicar procesos.

De acuerdo con la tradición schumpeteriana, el crecimiento económico de los países está íntimamente ligado a la tasa de innovación tecnológica. Los países que han logrado tasas de crecimiento importantes han experimentado una reestructuración de sus aparatos productivos, en los cuales se hace uso de tecnologías más eficientes en sus procesos al mismo tiempo que se incrementa la variedad de productos. Todo esto no solo genera un gran impacto en los mercados nacionales, sino que permite una mayor competitividad en los mercados internacionales.

Esta visión resalta el rol de las empresas en los procesos de innovación tecnológica e incluso del avance científico. Se deja así de lado el modelo lineal de innovación en el que la innovación tecnológica depende de los avances científicos y de un posterior proceso de investigación aplicada y de desarrollo. Lo que se da en realidad es un proceso interactivo entre las distintas instituciones de investigación, empresas y clientes, en el cual cada agente aporta sus conocimientos y necesidades, que se constituyen en insumos necesarios para definir las características finales de la innovación y en el que se pueden sentar las bases para hacer

avances científicos. Al mismo tiempo, esta interacción constante permite que se difundan los avances científicos y tecnológicos, logrando de esta manera que las empresas menos innovadoras tengan acceso a los avances tecnológicos.

Esta interacción virtuosa, que se da en los países industrializados y en aquellos que han experimentado altas tasas de crecimiento económico, ha dado pie a la definición de una herramienta conceptual para analizar las distintas formas en las que se da el cambio tecnológico en un país o región. El sistema de innovación tecnológica (SIT) se refiere a las distintas instituciones, empresas y gobierno que conforman el aparato científico y tecnológico, y a la manera en que cada uno de estos agentes interactúa para la creación, difusión y utilización del conocimiento.

En países en desarrollo como el Perú, el concepto de sistema de innovación ha sido aceptado y está guiando la formulación de políticas. Es así que se ha formulado un Plan Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación, en el cual uno de los ejes centrales es el fortalecimiento de este sistema. Asimismo, las actividades de varias instituciones públicas y universidades están dirigidas a lograr una mayor interacción con otros agentes del sistema como las empresas y el Estado.

El presente artículo tiene como objetivo hacer una revisión bibliográfica para dar luces sobre su estado actual de desarrollo conceptual. En la primera sección se analiza cómo este concepto nace como una útil metáfora para describir las interrelaciones entre instituciones, que permite que el conocimiento pueda crearse, transmitirse y utilizarse con fines de generación de riqueza. Asimismo, se discute cómo su estudio está generando una teoría en la que el aprendizaje y la interacción son piedras angulares para los procesos de desarrollo económico. La segunda sección presenta los distintos enfoques en los que ha derivado el concepto de sistema de innovación y la pertinencia de cada uno de ellos para analizar aspectos específicos de la innovación tecnológica, tales como el comportamiento tecnológico de los sectores productivos, así como la dinámica detrás del desarrollo de tecnologías específicas. En la tercera sección se presentan los avances en la formalización del concepto de sistema de innovación, especialmente en la identificación de las diferentes funciones que se ejecutan para lograr la creación y transmisión de conocimiento. Asimismo, se presentan los avances en el tratamiento de los procesos de aprendizaje y de desarrollo económico. En la cuarta sección se presentan los resultados de algunos estudios que han aplicado el concepto de sistema de innovación para interpretar la realidad peruana. Por último, se presentan algunos comentarios finales.

## 1. SISTEMAS DE INNOVACIÓN: ¿TEORÍA O METÁFORA?

En su estudio sobre el sistema de innovación peruano, Mullin menciona que la frase *sistema de innovación* es “una poderosa metáfora para describir las muchas

interacciones entre varias instituciones, organizaciones y empresas participantes, que en su mayoría funcionan independientemente unas de otras” (2003: 9).

Aunque la asociación anterior parezca extraña, en el ámbito de la filosofía de la ciencia es común. La metáfora se refiere a “todos los procesos en los cuales la yuxtaposición, ya sea de términos o de ejemplos concretos, trae a colación una red de similitudes que ayudan a determinar la manera en que el lenguaje puede representar al mundo real” (Kuhn 1993). Por añadidura, “un modelo metafórico es una manera de estructurar el conocimiento de un dominio objetivo a través del mapeo de los conceptos y relaciones de un dominio existente que es familiar” (Lackoff y Johnson 1980). Este tipo de modelo conceptual es útil cuando los conceptos están en sus etapas iniciales y se quiere codificar el conocimiento que se deriva de ellos.

En el caso particular del concepto del sistema de innovación, la interrelación fluida entre las diferentes instituciones que participan en la generación, difusión y utilización de conocimiento en los países exitosos, hace que se piense inmediatamente que estas instituciones funcionan como un sistema. Sin embargo, aún sabemos poco de la lógica de funcionamiento de las variables que intervienen en el sistema, y si hay relaciones causales que se puedan explicitar.<sup>1</sup>

Este concepto aparece en la literatura a finales de la década de 1980<sup>2</sup> y ha sido bastante útil para reconstruir los marcos institucionales vigentes en diferentes países que han permitido desarrollos tecnológicos distintos. Dicho de otra manera, ha permitido identificar “hechos estilizados” o regularidades que surgen a partir del análisis de diferentes casos.

Lo encontrado en las últimas décadas es que el proceso de generación, difusión y uso de conocimiento no sigue necesariamente un modelo lineal, en el que se pasa de la invención al desarrollo y luego a la innovación. Lo cual implica que la participación de los agentes que intervienen en este proceso no necesariamente sigue esa lógica, es decir, que primero intervengan los científicos mediante las universidades u otras instituciones generadoras de conocimiento, para luego dejar que las instituciones de interfase o las mismas empresas desarrollen un producto o servicio, y finalmente las empresas sean responsables de introducir la innovación a los mercados. Asimismo, los procesos de innovación recientes tampoco responden totalmente al modelo de *science-push*, en el que el avance científico determina las posibilidades de innovación; ni al de

---

1 En un intento de emular las ciencias naturales, los científicos sociales buscan replicar experimentos naturales que permitan hallar causas y efectos de un determinado fenómeno.

2 El concepto de sistema nacional de innovación aparece por primera vez en los trabajos de Christopher Freeman (1987), quien lo utiliza para explicar el éxito económico obtenido por Japón, y de Bengt-Åke Lundvall (1992), quien describe la interacción virtuosa de proveedores y clientes en el desarrollo de algunas industrias en las que Dinamarca se especializó.

*demand-pull*, en el que la demanda de la industria indica a las esferas científicas cuáles son sus necesidades de conocimiento científico para poder innovar.

Más bien, la evidencia ha permitido identificar que, independientemente de que el desarrollo de innovaciones responda a las demandas de las industrias o al empuje de la ciencia, este desarrollo responde a procesos de aprendizaje entre los diferentes agentes involucrados. Por ejemplo, Lundvall (1992) señala al denso *network* de interrelaciones que se dan entre proveedores y consumidores como el responsable de la alta tasa de innovación en maquinaria para la industria lechera en Dinamarca.<sup>3</sup> Estas interrelaciones, existentes gracias al gran capital social (Lundvall 2002), transmiten el conocimiento y permiten el aprendizaje entre los distintos actores en el proceso de innovación, sin ningún orden en particular, logrando establecer una estrecha relación entre la oferta y la demanda de conocimiento.

Siguiendo el planteamiento de Schumpeter de que la innovación es el motor del crecimiento económico, no es de extrañar que se trate de utilizar el concepto de sistema de innovación como una herramienta que permita derivar recomendaciones de política para aquellos países en desarrollo que quieran alcanzar altas tasas de crecimiento económico. De hecho, los análisis sobre los sistemas de innovación en países en desarrollo han dado lugar, también, a una serie de “hechos estilizados”. Entre algunos de ellos destacan la desarticulación de los sistemas de innovación, las pocas capacidades tecnológicas de las empresas y la desarticulación de las políticas de innovación con el resto de políticas, entre otros (Intarakamnerd y otros 2001).

Sin embargo, el sistema de innovación es un concepto *ex post* creado a partir de hallazgos empíricos en los países desarrollados. Estos hallazgos empíricos muestran regularidad en cuanto a las altas tasas de innovación encontradas en los países desarrollados en los que se han elaborado los estudios, pero también muestran diferencias, lo que ha dado lugar a definir tipologías de sistemas de innovación. Así por ejemplo, el “modelo japonés” se diferencia del “modelo estadounidense” por la habilidad de usar conocimiento desarrollado en otros países, por la rapidez en comercializar tecnologías y por su fortaleza para realizar innovaciones incrementales, pero es débil para realizar investigación básica y producir innovaciones radicales en una estrecha colaboración entre proveedores y consumidores (National Research Council 1999).

Por tanto, Arocena y Sutz (2002) alertan sobre la tentación de otorgar al concepto de sistema de innovación un carácter normativo en el contexto de los países en desarrollo, ya que se descartaría la diversidad que se puede encontrar.

---

3 Las exportaciones danesas presentan una marcada especialización en maquinaria para la industria lechera.

trar en los distintos sistemas de innovación y que responden a las particulares características de cada sociedad. De hecho, varios autores reconocen que los sistemas de innovación no son estáticos sino que coevolucionan con la estructura productiva, las instituciones y el nivel de desarrollo (Intarakamnerd y otros 2001; Gu 1999, Cooper 1999) y, por tanto, sería difícil encontrar un modelo ideal que se ajuste a varios países o sociedades.

En todo caso, el sistema de innovación es un concepto útil para identificar y analizar los distintos elementos que conforman el comportamiento tecnológico de las empresas y demás instituciones, y del propio proceso de innovación. Es un concepto que permite ordenar la diversa información proveniente de distintos casos, y ayuda a la elaboración de una teoría que explicaría la diferencia en los resultados económicos de distintos países o sociedades. Sin embargo, la teoría a la que estaría dando paso es de corte pragmático, que pretende reconstruir procesos pero no brindar predicciones (Mjøset 2003).

El aporte de Lundvall y de sus seguidores está moldeando lo que se podría llamar una teoría sobre la “economía del aprendizaje”, en la que la tecnología, las habilidades, las preferencias y las instituciones no se deben considerar como variables exógenas para explicar el desarrollo económico. El éxito de las personas, empresas, regiones y naciones refleja su capacidad para aprender en contextos de constante cambio (Lundvall 1996). Esta visión se contrapone al enfoque neoclásico, según el cual la asignación racional de recursos explica el crecimiento económico, y el conocimiento —o la tecnología— se trata exógenamente. El aprendizaje es más bien tratado sujeto a la reducción de costos de transacción entre los demandantes y oferentes de conocimiento, lo que permite un funcionamiento adecuado de los mercados (Mjøset 2003).

La teoría sobre la economía del aprendizaje rescata el valor de las capacidades para el aprendizaje como eje central de los procesos de desarrollo. Lo que necesita ser comprendido es “cómo y en qué medida individuos, comunidades, empresas y organizaciones se involucran en procesos de aprendizaje e innovación, ya sea por ellos mismos o por su interacción con otros” (Johnson y otros 2003).

## 2. DIFERENTES ENFOQUES DEL CONCEPTO DEL SISTEMA DE INNOVACIÓN

Una de las principales ventajas del concepto de sistema de innovación es su gran versatilidad. No solo ha servido para analizar las diferencias o similitudes institucionales entre distintos países y regiones (sistema de innovación nacional y regional), y para explicar las diferencias en sus tasas de crecimiento y de innovación, sino también para analizar por qué se dan estas diferencias entre

distintos campos de conocimiento (sistemas tecnológicos) o sectores industriales (sistemas de innovación sectorial).

### 2.1. Sistema de innovación nacional

A pesar de que el primer autor en utilizar la expresión ‘sistema nacional de innovación’ fue Lundvall (1992), la idea fue usada por primera vez por Fiedrich List en su libro *El sistema nacional de política económica* (1841). La preocupación de List se centraba en las políticas necesarias para que Alemania, en aquella época un país atrasado comparado con el Reino Unido, acelerase su proceso de industrialización y su crecimiento económico (Freeman 1995).

List analiza una serie de elementos que ahora forman parte del concepto de sistema nacional de innovación, como las instituciones de educación y entrenamiento, los institutos científicos y tecnológicos, el aprendizaje entre proveedores y consumidores, la acumulación de conocimiento, la adaptación de tecnología importada y la promoción de industrias estratégicas, entre otros, además de proponer políticas alrededor del tema del aprendizaje y el uso de nuevas tecnologías (Freeman 1995).

En su versión moderna, el sistema nacional de innovación está definido como las distintas instituciones, empresas y gobierno que conforman el aparato científico y tecnológico, y la manera en que cada uno de estos agentes interactúa para la creación, difusión y utilización del conocimiento. Pero se trata de instituciones en su sentido más amplio; es decir, las normas, prácticas e incentivos que se dan en estos procesos. En tal sentido, se incluyen también los incentivos, las competencias y las fallas de mercado existentes (Patel y Pavitt 1994). De manera más sintética, el concepto de sistema nacional de innovación se refiere “a un [conjunto] complejo de conocimientos, habilidades y experiencias que, en medio de un marco de condicionamientos dinámicos, hacen posible un incremento y diversificación de capacidad e idoneidad técnica y que permiten [...] desempeños económicos y sociales importantes, o bien los frustran” (Vega Centeno 2003: 100).

En tal sentido, el sistema de innovación nacional ha permitido encontrar regularidades o diferencias detrás de las distintas tasas de crecimiento económico y sesgos<sup>4</sup> de la innovación tecnológica que experimentan los distintos países. Así, este concepto ha permitido comprender mejor la historia de la riqueza de las naciones en el largo plazo, identificando la coherencia de la estructura económica y sus instituciones (Freeman 2002). De hecho, cuando se hace una comparación entre América Latina y el Sudeste Asiático se encuentran marcadas diferencias en sus respectivos sistemas de innovación como se presenta en el cuadro 1.

---

4 En tanto, la innovación es ahorradora de determinados recursos, como capital o mano de obra.



**Cuadro 1**  
**Comparación de los sistemas de innovación del Sudeste Asiático y**  
**América Latina en la década de 1980**

Sudeste Asiático	América Latina
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Sistema de educación universitaria en expansión, con alta participación de educación terciaria y gran proporción de graduados en ingeniería.</li> <li>• Importaciones de tecnología combinadas con iniciativas locales de cambio técnico y elevados niveles de investigación y desarrollo (I &amp; D).</li> <li>• I &amp; D industrial se eleva a más de 50% de la I &amp; D total.</li> <li>• Desarrollo de la infraestructura de ciencia y tecnología y buenas interrelaciones con la I &amp; D industrial.</li> <li>• Elevados niveles de inversión y grandes flujos de inversión directa japonesa.</li> <li>• Fuerte inversión en infraestructura de telecomunicaciones.</li> <li>• Fuerte y rápido crecimiento de industrias electrónicas con altas exportaciones y uso extensivo del <i>feedback</i> de los mercados internacionales.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Sistema de educación en deterioro, con baja proporción de graduados en ingeniería.</li> <li>• Grandes flujos de transferencia de tecnología americana, pero bajos niveles de I &amp; D industrial.</li> <li>• I &amp; D industrial se mantiene en menos de 25% de la I &amp; D total.</li> <li>• Infraestructura de ciencia y tecnología en deterioro y débiles interrelaciones con la industria.</li> <li>• Declinación de la inversión directa extranjera y baja participación en redes tecnológicas internacionales.</li> <li>• Lento desarrollo de la infraestructura en telecomunicaciones.</li> <li>• Débil crecimiento de las industrias electrónicas y poco aprendizaje a través del <i>márketing</i> internacional.</li> </ul>

Fuente: Freeman (1995: 13).

El cuadro 1 muestra que el concepto de sistema de innovación no solo se circunscribe a las fronteras de un país, sino que también se puede referir a regiones más amplias, como subcontinentes, o, por el contrario, a zonas dentro de los propios países. De hecho, el desarrollo económico dentro de un mismo país no es uniforme en todas sus regiones. La explicación sería que, a pesar de que todas las zonas dentro de un mismo país pueden compartir políticas públicas comunes, se pueden encontrar incentivos o condiciones diferentes que influyen en los resultados económicos. Por ejemplo, la existencia de capital social en una determinada región favorece el establecimiento de las interrelaciones necesarias para el eficiente funcionamiento del sistema de innovación.

Finalmente, se podría argüir que en una época en la que las tecnologías de la información y telecomunicaciones prácticamente han eliminado las fronteras físicas entre los países, no sería necesario contar con un sistema nacional de innovación. Sin embargo, la experiencia de países como los del Sudeste Asiático ha demostrado que primero es necesario adquirir competencias locales, para

luego incrementar la capacidad de absorción de conocimiento; lo que sugiere la necesidad de políticas nacionales para mejorar la educación superior y el capital humano.

Dentro del enfoque schumpeteriano sobre el cual descansa el concepto del sistema de innovación, se otorga un rol importante a la incertidumbre económica, al conocimiento localizado y a la racionalidad limitada. La incertidumbre está presente en la medida en que no se pueden predecir los resultados de las actividades para generar conocimientos. El conocimiento es localizado en la medida en que no se puede transferir fácilmente, debido a que tiene un componente tácito que solo puede ser transferido mediante una intensa interacción entre agentes. La racionalidad de los agentes es limitada porque no poseen información completa y toman decisiones con esta restricción. Con este alejamiento de los supuestos neoclásicos, la variación en las circunstancias lleva a diferentes sendas de desarrollo y a incrementar la diversidad, antes que a promover la estandarización y la convergencia (Lundvall 1993, citado en Freeman 1995).

Como se verá más adelante, el estudio de los sistemas de innovación en el Perú y en el resto de América Latina es reciente. Sin embargo, hay esfuerzos anteriores por caracterizar la organización y el funcionamiento del sector de ciencia y tecnología de la región. El más importante es quizás el de Ernesto Sábato, quien planteó que hay una serie de interacciones entre la esfera productiva, la infraestructura científico tecnológica y el Estado (triángulo de Sábato), que genera un círculo virtuoso que permite poner a la ciencia y tecnología al servicio del desarrollo económico (Arocena y Sutz 2002).

## **2.2. Sistema de innovación sectorial**

Así como los países o las regiones tienen distintas tasas de crecimiento económico, los sectores económicos también experimentan distintas tasas de innovación o de creación de nuevos productos. Un sistema de innovación sectorial (Malerba 2002) pone énfasis en cómo los distintos agentes llevan a cabo transacciones de mercado y no pecuniarias para la creación, producción y uso de distintos productos. Dichos productos son creados en diferentes sectores económicos que evolucionan de acuerdo con sus propios regímenes y oportunidades tecnológicas y con la relación que mantienen con otros sectores.

Este tipo de enfoque permite analizar en mayor detalle cambios tecnológicos específicos y, por tanto, hace necesario incorporar elementos adicionales a los analizados en el caso de los sistemas nacionales de innovación. Así, un sistema de innovación sectorial, aparte de incluir distintas instituciones y sus sistemas de incentivos, también debe incorporar los productos, las tecnologías básicas, los insumos, los elementos de demanda y las distintas relaciones y complemen-

tariedades entre ellos. Del mismo modo, deberá incluir el conocimiento y los procesos de aprendizaje que se dan en las instituciones, así como los mecanismos e interacciones entre empresas del sector y con empresas de fuera del mismo.

De esta manera, tal enfoque permite analizar los factores existentes detrás de la evolución de las industrias o sectores económicos, así como explicar sus tasas de cambio tecnológico. También permite diseñar políticas teniendo en cuenta la especificidad de los distintos sectores e incluso subsectores manufactureros. Un avance a este respecto se ha logrado con la taxonomía elaborada por Pavitt (1984), en la que se definen las fuentes de innovación, los regímenes de propiedad del conocimiento y la estructura industrial. Así por ejemplo, en sectores como la agricultura y la manufactura tradicional, donde es frecuente hallar empresas pequeñas o medianas, la innovación está dominada por los proveedores y centrada en cambios en los procesos productivos, y por lo tanto el régimen de propiedad del conocimiento se centra en el conocimiento tácito. Mientras que en sectores como la industria farmacéutica, donde las empresas son mayoritariamente grandes, la innovación está basada en avances científicos que provienen de universidades y centros de investigación, pero que se incorporan en el proceso productivo a través de los laboratorios de investigación y desarrollo de la empresa, y donde las patentes juegan un rol fundamental como medio para apropiarse del conocimiento generado.

Como se mencionó antes, el proceso de aprendizaje es el factor principal en un sistema nacional de innovación. Para el caso de los sistemas sectoriales, el análisis de este aprendizaje se debe concentrar en la base de conocimiento que tiene el sector, determinado por los distintos grados de accesibilidad y posibilidades de acumulación del conocimiento (Malerba y Orsenigo 2000), así como por las oportunidades tecnológicas disponibles. De ahí la importancia de que las empresas destinen recursos para acumular capacidades tecnológicas, mediante la conducción de investigación y desarrollo, ya que esto redundará en una mayor capacidad para identificar y adaptar tecnologías externas que les puedan ser útiles. Asimismo, otro grupo de factores importantes es el referido a las tecnologías básicas, los insumos y la demanda. Estos, por un lado, permiten que se puedan identificar las complementariedades tecnológicas entre distintos sectores y patrones de acumulación de competencias; y, por otro lado, los cambios en las condiciones de demanda que influyen en la conducta y en la organización de las empresas.

En el Perú se han hecho estudios parciales en esta dirección. Kuramoto y Torero (2004) hacen una comparación entre algunos elementos de los sistemas de innovación encontrados en el sector minero cuprífero y el agrícola productor de mangos. Asimismo, a pedido del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONCYTEC), se han elaborado una serie de estudios sobre las capacidades científicas y tecnológicas en sectores

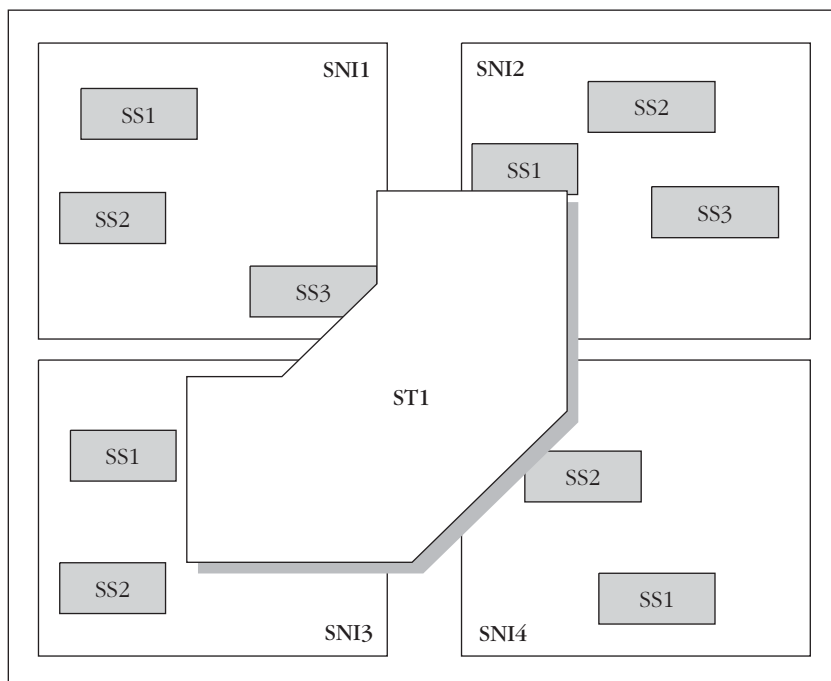
relevantes como agricultura, minería, materiales y recursos hidrobiológicos, entre otros.

### 2.3. Sistema tecnológico

Como se mencionó en la sección anterior, el comportamiento tecnológico diferenciado entre sectores se debe en parte a la evolución de las tecnologías. Hay tecnologías de carácter genérico, como la biotecnología y las tecnologías de la información, utilizadas en diferentes sectores económicos como la industria alimentaria y la farmacéutica. La evolución y dinámica de tecnologías y de aquellas con las que compiten son el centro de atención para el análisis de los sistemas tecnológicos (Carlsson y otros 2002). Estos sistemas son la red de agentes que interactúan en un área tecnológica determinada, con una infraestructura tecnológica determinada, para generar, difundir y utilizar tecnología (Carlsson y Stankiewicz 1995, citado por Hekkert y otros 2004).

El estudio del sistema tecnológico no implica un análisis aislado de las tecnologías, sino que ayuda a entender la dinámica entre las tecnologías, la evolución de sectores y el sistema nacional de innovación (Hekkert y otros 2004). Una muestra de esto es el dinamismo que han alcanzado las tecnologías de la información, en las que el aumento de la capacidad de procesamiento de los semiconductores prácticamente se duplica cada dieciocho meses (Ley de Moore), y que de ser bienes con alto valor agregado actualmente se han convertido en *commodities*, todo lo cual ha facilitado su uso masivo y ha reconfigurado la organización industrial de varias industrias. En el gráfico 1 se observa que un sistema tecnológico se puede traslapar con varios sistemas de innovación (por ejemplo, en el caso de una industria global como la automotriz) y con varios sistemas de innovación sectoriales, que reflejan la interrelación de sectores que se da en la producción de un determinado bien. Se necesita profundizar los estudios sobre los sistemas tecnológicos para identificar cuál es el rol de algunas tecnologías en los cambios de especialización económica de los países. Esto, por ejemplo, permitiría identificar políticas que hagan posible pasar de economías basadas en recursos naturales a economías del conocimiento.

**Gráfico 1**  
**Relaciones entre los diferentes sistemas de innovación**



Elaborado sobre la base de Hekkert y otros (2004).

SIN: Sistema Nacional de Innovación

SS: Sistema Sectorial de Innovación

ST: Sistema Tecnológico

Pocos son los estudios que se han elaborado usando este enfoque en América Latina, entre los que se encuentran los estudios sobre la difusión de la soya transgénica en Argentina (Bisang 2003) y sobre los requerimientos institucionales y financieros que posibilitaron la emergencia de la biotecnología en Brasil (Derengowski 2003).

### 3. AVANCES EN EL ESTUDIO Y LA FORMALIZACIÓN DE LOS SISTEMAS DE INNOVACIÓN

#### 3.1. Medición de los sistemas de innovación

El estudio de los sistemas de innovación se inició con el interés por entender los resultados obtenidos por diferentes países o regiones. Los trabajos de Freeman

(1987) y Nelson (1993) son una muestra del interés por conocer cómo funcionaban los sistemas de innovación en varios países.

Posteriormente se han dedicado más esfuerzos a “medir” o encontrar indicadores cuantitativos que permitiesen caracterizar los sistemas de innovación. A pesar de que la mayoría de las encuestas de innovación se han elaborado para recoger información descriptiva sobre temas específicos referidos al funcionamiento de un sistema de innovación, como el tipo de innovación que se realiza o el régimen de propiedad del conocimiento, ellas también han permitido iniciar análisis comparativos. Así por ejemplo, la Comunidad Europea recoge información mediante la Encuesta Comunitaria de Innovación (CIS, por sus iniciales en inglés), cuyo objetivo es entender los procesos de innovación que se dan en Europa y analizar los efectos que tienen en las respectivas economías de esta región.

Asimismo, se han iniciado esfuerzos por ‘mapear’ los sistemas de innovación mediante indicadores cuantitativos. Godinho y otros (2003) han propuesto un set básico de indicadores mediante los cuales se puede tener una representación gráfica del sistema de innovación, pudiendo así comparar su evolución en el tiempo o cotejarlo con otros sistemas. Este set de indicadores incluye ocho dimensiones de análisis, como la oferta de recursos, los actores y sus conductas, las interrelaciones, la diversidad institucional y su desarrollo, la comunicación externa de los actores, la estructura económica, la innovación y la difusión (Godinho y otros 2003). Del mismo modo, la Comunidad Europea ha elaborado un set de diecisiete indicadores (European Innovation Scoreboard), que se ha convertido en una herramienta de *benchmarking* que ilustra las fortalezas y debilidades de los sistemas de innovación de la región europea en relación con los estados individuales y con otros países como Estados Unidos y Japón.

En el Perú, la recolección de indicadores mediante encuestas de innovación se inició en el 2002, cuando se aplicó la primera Encuesta de Indicadores de Ciencia, Tecnología e Innovación. A diferencia de esfuerzos anteriores de recolección de datos, como el de Arregui y Torero (1991), esta encuesta incluye por primera vez información de empresas, con lo que fue posible identificar algunas relaciones interesantes, como una correlación positiva entre el resultado de las empresas y sus inversiones en mejoras en el diseño de sus productos, así como una relación positiva entre la productividad por trabajador y los gastos de investigación y desarrollo que efectúan las empresas (Kuramoto y Torero 2004). En la actualidad se está procediendo a procesar la segunda encuesta de innovación, lo que permitirá hacer una comparación en el tiempo acerca del comportamiento de las empresas.

### 3.2. Funciones de los sistemas de innovación

Pero quizás una de las líneas de desarrollo más interesantes es la relacionada con el estudio de las funciones de estos sistemas. Si bien la definición de los sistemas de innovación siempre mencionó la generación, difusión y utilización de conocimiento, es recientemente cuando se produce un interés por definir claramente cuáles son las funciones que deben cumplir para identificar la contribución de cada componente del sistema y alcanzar el objetivo central del sistema. En tal sentido, es posible diferenciar las funciones que contribuyen a conseguir resultados cognitivos (nuevo o mejor conocimiento) de aquellas que contribuyen a conseguir resultados sociales (nueva o mejor organización). Por otro lado, las funciones también se pueden clasificar de acuerdo con los actores involucrados en ellas, ya sea actores directamente vinculados con el aspecto tecnológico o aquellos vinculados con procesos sociales (Hekkert y otros 2004).

Galli y Teubal (1997, citados en Hekkert y otros 2004), establecen que es necesario identificar las funciones que cumplen las organizaciones que forman parte del sistema de innovación, ya que es cada vez más común que tengan múltiples funciones. Ellos diferencian entre las funciones “duras” y las “suaves”. Las funciones duras, como ejecutar labores de investigación y desarrollo, requieren de organizaciones duras con sólidas competencias científicas y técnicas, mientras que las funciones suaves requieren de organizaciones suaves e involucran roles de catalización e intermediación.

Por su parte, Mullin (2003) establece que hay ciertas funciones que son exclusivas del gobierno, entre las cuales se encuentran diseñar y ejecutar políticas, asignar recursos y la de regulación. Por otro lado, hay una serie de funciones que son compartidas con otras organizaciones, como el financiamiento y la ejecución de actividades relacionadas con la innovación, la investigación y formación de recursos humanos, y la creación de vinculaciones y flujos de conocimiento.

Si bien el número de funciones puede ser sumamente extenso, Johnson (2000) ha propuesto cinco principales: a) la creación de nuevo conocimiento; b) la guía del proceso de investigación; c) el aprovisionamiento de recursos; d) la facilitación de la creación de economías externas positivas en la forma de intercambio de información, conocimiento y visiones; y e) la facilitación de la formación de mercados.

Hekkert y otros (2004) van más allá de la identificación de funciones. Ellos tratan de generar una taxonomía de las funciones, utilizando como criterios la ubicación del proceso de aprendizaje y el contenido del proceso (ver el cuadro 2). Esto permite identificar la asignación de funciones relacionadas con el aprendizaje entre los distintos actores del sistema. Pero su intención va más allá de la taxonomía: el propósito es acercarse a una manera de evaluar el resultado del sistema de innovación. Lamentablemente, se encuentran con el problema

de no poder definir la causalidad y terminan con una elaboración general sobre creación y utilización de conocimiento.

**Cuadro 2**  
**Una tipología de las funciones de los sistemas de innovación**

Contenido de los procesos de aprendizaje			
Ubicación de los procesos de aprendizaje		Actividades dirigidas a resultados cognitivos (nuevo/mejor conocimiento).	Actividades dirigidas a resultados sociales (nuevo/mejor organización).
	Actores tecnológicos	Creación de conocimiento.	Oferta de recursos para la innovación.
	Actores de procesos sociales	Información y conocimiento.  Articulación de demanda.	Priorización de recursos públicos y privados.  Desarrollo de coaliciones para promover procesos de cambio.  Regulación y formación de mercados.

Fuente: Ekkert y otros (2004).

En el Perú, el trabajo de Mullin (2003) ha sido el primero en identificar y evaluar las funciones del sistema de innovación nacional. Destacan, entre los resultados, una descoordinación de las políticas sectoriales con aquellas relacionadas con la promoción de ciencia, tecnología e innovación, lo que contribuye, entre otras cosas, a no promover la regulación y formación de mercados. Asimismo, hay una limitada asignación de recursos para investigación, desarrollo e innovación, tanto por el sector estatal como por el privado. Finalmente, la poca interacción entre los distintos agentes que forman el sistema hace que sea muy difícil transmitirse y difundirse el conocimiento, al mismo tiempo que lo hace muy ineficiente ya que se duplican esfuerzos (Mullin 2003).

### 3.3. Sistemas de innovación y aprendizaje

Desde la introducción del concepto de sistema de innovación, Lundvall sugirió que el eje central era el proceso de aprendizaje. Pero poco es lo que sabe acerca



de cómo se dan los procesos de aprendizaje, y estimularlos no solo involucra asignar más recursos a educación e investigación, sino también formular y reformular instituciones para apoyar un aprendizaje interactivo en la sociedad en su conjunto (Johnson y otros 2003).

En el marco de los sistemas de innovación y de países en procesos de industrialización, Viotti propone que el aprendizaje “es el proceso de cambio tecnológico adquirido a través de la difusión (en la perspectiva de la absorción de tecnología) y de la innovación incremental. En otras palabras, el aprendizaje es la absorción de técnicas existentes [...] Por lo contrario, la innovación es el proceso de cambio técnico logrado por la producción de un nuevo producto, proceso, sistema u organización” (Viotti 1997: 4).

Considerando que las empresas son las principales responsables del proceso de innovación, es importante poner atención a las capacidades tecnológicas (de producción, de mejoramiento y de innovación) que ellas poseen. Viotti (1997) propone que se pueden plantear estrategias de aprendizaje activas cuando las empresas poseen esos tres tipos de capacidades tecnológicas; de lo contrario, si solo poseen capacidades tecnológicas de producción, únicamente se pueden plantear estrategias pasivas.

Por otro lado, la importancia de los procesos de aprendizaje en el marco de los sistemas de innovación dirige la atención a la interacción que debe existir entre los actores u organizaciones que forman parte de ellos. Lundvall (1988) resalta el valor de las interacciones entre proveedores y usuarios, debido a que en estas se transmite conocimiento importante que permite reducir los costos de transacción que dificultarían el proceso de innovación. Así, los proveedores aprenden sobre las necesidades concretas de los usuarios, mientras que estos últimos aprenden sobre las ventajas de los nuevos productos y procesos que se lanzan al mercado.

Sin embargo, estas interacciones también cumplen un rol importante para transmitir el componente tácito del conocimiento que está detrás de toda innovación. En el proceso de adopción de nuevo conocimiento, lo tácito puede tener una influencia decisiva para modificar las tasas con las que una innovación es aceptada dentro de un mercado determinado, y por tanto para influir en la tasa de cambio técnico de una economía.

Los avances conceptuales de este enfoque están siendo apoyados por la definición de indicadores sobre aprendizaje y de interrelaciones entre los agentes que forman los sistemas de innovación locales, ya que el conocimiento tácito se da en lugares específicos que favorezcan su transmisión. Un esfuerzo interesante es el de la Red de Investigación sobre Sistemas Locales de Producción e Innovación (RedeSist) en Brasil (La Chroix y otros 2003, Tatsch y otros 2003), sobre la base de una serie de encuestas realizadas en distintos “arreglos productivos locales” (*local productive arrangements*), es decir, “arreglos productivos en los

que se encuentra una relación de interdependencia consistente, se establece una articulación y alianzas entre agentes que resultan en interacción, cooperación y aprendizaje con potencial para incrementar la capacidad endógena de innovación, la competitividad y el desarrollo local” (Tatsch y otros 2003).

Asimismo, esta relevancia que cobran las interrelaciones entre agentes está sentando las bases para el estudio de lo que se está dando a conocer como el “capital social basado en conocimiento” (Casas 2003). Para la autora, la colaboración entre la academia, empresas y gobierno puede ser conceptualizada como un *network* de conocimiento, dado que involucra la generación y transferencia de conocimiento científico y tecnológico, aprendizaje interactivo, generación de confianza y creación de espacios de conocimiento locales y/o regionales.

En América Latina se han hecho pocos estudios sobre el tema del aprendizaje tecnológico. Al trabajo de Casas se pueden añadir los de Bernardes (2003) y Viotti (2000) sobre sistemas pasivos y activos de aprendizaje.

### 3.4. Sistemas de innovación y desarrollo económico

Un área de estudio que está llamando la atención de diversos autores es la relación de los sistemas de innovación con los procesos de desarrollo económico. Si bien el interés surge a partir de la posibilidad de derivar recomendaciones de política para emular los sistemas de innovación exitosos de los países industrializados, los avances recientes se están dando al incorporar el marco de los sistemas de innovación para analizar temas relacionados con el desarrollo económico.

Este foco de análisis se debe a que el estudio del desarrollo económico ha dejado de estar centrado en el cambio estructural de las economías, para incorporar el enfoque de capacidades de Sen, y resaltar la importancia del conocimiento y de las instituciones dentro de los procesos de desarrollo (Johnson y otros 2003). Si el conocimiento se convierte en el eje central del desarrollo económico, teniendo como resultado la diferenciación de países ya no por su grado de industrialización sino por su incorporación a la economía del conocimiento, entonces las capacidades relevantes son aquellas que permiten adquirir este conocimiento. En tal sentido, las capacidades para aprender se vuelven cruciales.<sup>5</sup>

Otros temas que están llamando la atención de los autores son el conflicto y la equidad (Arocena y Sutz 2003). En la mayoría de los estudios se da por sentado que los procesos de aprendizaje y de innovación tecnológica son positivos en sí mismos. Sin embargo, esto no necesariamente es cierto para todos los

---

5 Los avances en esta área han sido presentados en la sección anterior.

actores de un sistema de innovación. Especialmente en países en desarrollo, la economía política tiene un peso sumamente fuerte. Más aún: el poder circula a través de redes establecidas y genera incentivos mediante los cuales se definen ciertas prácticas. No es de extrañar, entonces, que la ineffectividad de los sistemas de innovación en países en desarrollo responda a conflictos presentes y pasados. De hecho, Mullin (2003) sugiere que en estos sistemas de innovación hay incentivos que se anulan entre sí e impiden la generación y transmisión de conocimiento fluidos.

Respecto a la equidad, no hay duda de que el progreso tecnológico —y para tal caso el crecimiento económico— genera ganadores y perdedores. Lo importante es cómo generar un crecimiento económico inclusivo que genere más ganadores. Algunos autores, como Reinert y Reinert (2003), sugieren que el modelo económico propugnado por el Consenso de Washington ha generado una desindustrialización en algunos países, al promover una especialización en actividades en las cuales el espacio para la innovación es mínimo. De hecho, Cimoli y Katz (2003) reportan la reprimarización de las economías de América Latina, ocurrida cuando la liberalización de mercados produce los incentivos económicos para una especialización en actividades que destruyen las capacidades locales y que no pueden ser compensadas por la transferencia de tecnología canalizada a través de las empresas multinacionales. La alta intensidad de capital en estas industrias y sus magros resultados en la generación de empleo ocasionan una alta concentración de renta, y que no se logre una distribución más equitativa del ingreso.

Por su parte, Arocena y Sutz (2003) distinguen dos estrategias asociadas a la innovación para combatir la inequidad en países en desarrollo. Por un lado, la estrategia proactiva involucra la generación de capacidades de innovación a todo nivel, y es claramente identificable en países como los escandinavos o como Corea. Por otro lado, la estrategia reactiva está basada en distribuir los beneficios ganados por industrias sustentadas en ventajas comparativas (estáticas). Lo que está detrás de esta formulación es que adoptar una estrategia pasiva no hace sino distribuir los beneficios entre los agentes mejor preparados para captarlos.

Este enfoque involucra la acción de la sociedad civil en su conjunto y no solo la de los actores relacionados con actividades de ciencia, tecnología e innovación. Lo que se propone es que se debe promover una cultura de la innovación que permita la participación de la sociedad en general para determinar las necesidades que deben ser satisfechas mediante el conocimiento, y no simplemente ser receptores del conocimiento transferido por otros. En este sentido, a los sistemas de innovación no solo se los dotaría con atributos de eficiencia sino también de la evaluación de la pertinencia de la generación, transmisión y utilización de determinado tipo de conocimiento.

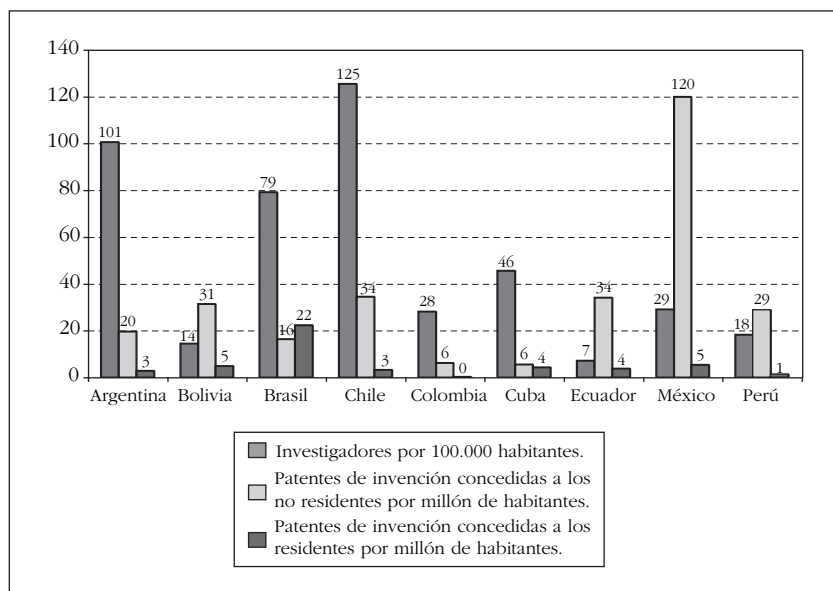
En el Perú se han iniciado procesos tendientes a promover una cultura de valoración de la ciencia, tecnología e innovación que se están viendo reflejados

en la elaboración consensuada de los planes nacionales de Ciencia, Tecnología e Innovación, y de Competitividad. En estos dos planes, la participación de la sociedad civil no está restringida a la formulación sino también al monitoreo de los mismos, mediante la revisión regular de los avances por parte de consejos consultivos formados por expertos, empresarios, funcionarios públicos y representantes de la sociedad civil interesados en estos temas.

#### 4. EL SISTEMA DE INNOVACIÓN TECNOLÓGICA EN EL PERÚ

El tema de la innovación tecnológica —y en general los de ciencia, tecnología e innovación— ha sido poco tratado en el Perú. Un claro reflejo de ello es la escasez de bibliografía al respecto, así como los indicadores nada alentadores que presenta el país. Los gráficos 2 y 3 presentan un resumen de algunos de estos indicadores. A pesar de que el Perú se cataloga como un país de mediano ingreso, el porcentaje de los gastos de investigación y desarrollo sobre el producto bruto interno (PBI) solo llega a 0,11%, cuando el promedio de la región es de 0,6% (CONCYTEC 2002). No es de extrañar que indicadores de resultados

**Gráfico 2**  
Investigadores y patentes para el Perú y América Latina (2004)

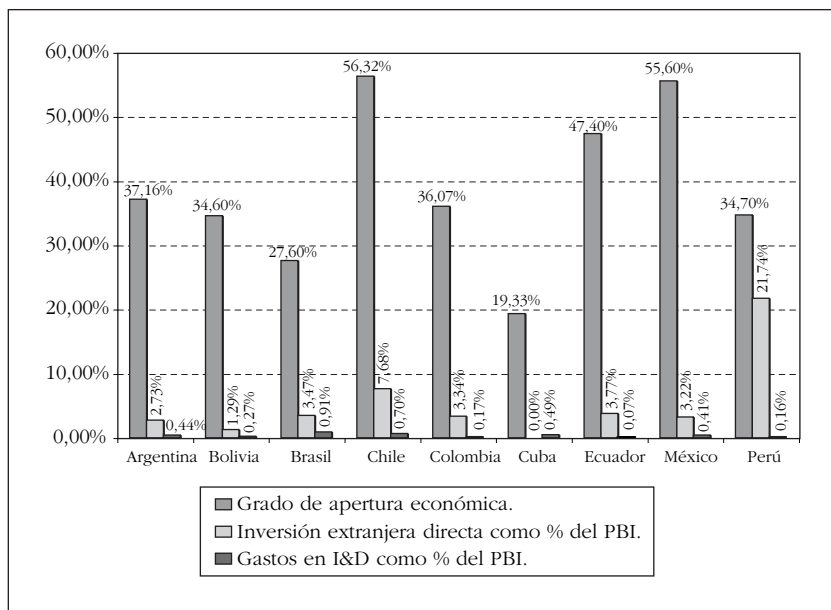


Fuente: Red de Indicadores de Ciencia y Tecnología Iberoamericana.

Elaboración propia.

Los datos tomados para Bolivia son del 2001. El número de investigadores por cada 100.000 habitantes para México es del año 1995.

**Gráfico 3**  
Apertura económica, IDE e inversión en I&D para el Perú y América Latina (2004)



Fuente: Red de Indicadores de Ciencia y Tecnología-Iberoamericana, ALADI y Proinversión.

Elaboración propia.

Nota: para Colombia, los datos en I&D como % del PBI son del año 2001; para Ecuador, del 2003. Para Cuba, no hay datos sobre inversión extranjera directa.

como las patentes otorgadas a residentes por millón de habitantes en el 2002 lleguen solo a 0,82, mientras que para Chile el valor es 3,97 y para Brasil 21,1 (CONCYTEC 2002). Más aún: si se pretende evaluar la relevancia del conocimiento generado por los inventores peruanos, se verá que desde 1970 solo hay 16 patentes registradas por peruanos en la Oficina de Patentes de Estados Unidos, mientras que Chile y Brasil poseen 86 y 1.088, respectivamente (USPTO 2006).

En términos de su estructura productiva, la economía peruana está especializada en actividades primarias y en servicios de bajo valor agregado. Esto se puede ver en su estructura de exportaciones para el año 2005: los productos tradicionales<sup>6</sup> representaron 75% del total de las exportaciones, y los no tradicionales<sup>7</sup> el 25% (BCR 2006). A pesar de la especialización en actividades primarias, la economía peruana ha logrado mantener tasas de crecimiento positivas en sus exportacio-

<sup>6</sup> Productos minerales, agrícolas, pesqueros y petroleros.

<sup>7</sup> Productos con algún grado de transformación industrial. Los principales son los agroindustriales, pesqueros, textiles, manufacturas de maderas y papeles, químicos, minerales no metálicos, siderometalúrgicos, joyería, y metalmecánicos, entre otros.

nes (35% para el periodo 2004-2005), debido al gran dinamismo del mercado internacional de materias primas, que responde a las demandas crecientes de la economía china.

Sin embargo, este dinamismo comercial no se ha visto reflejado en una mejora de los niveles de empleo, debido a que los sectores más dinámicos de la economía son sectores muy intensivos en capital, como el sector minero, el petrolero y el pesquero. Empero, la expansión de la agricultura para la exportación ha generado una expansión de la demanda laboral en regiones como Ica (16,5% de incremento para el periodo 2004-2005), Chincha (15,5%), Iquitos (9,1%), Piura (8,5%), Tarapoto (7,3%) y Cusco (6,4%) (BCR 2006).

La estructura productiva descrita da cuenta de una economía en la cual la competitividad está basada principalmente en la abundancia de recursos naturales. Los requerimientos tecnológicos son mayormente básicos, sin altos niveles de sofisticación y satisfechos principalmente por agentes externos. Todo esto hace que haya poca demanda de soluciones tecnológicas domésticas; de ahí el poco interés por los temas referidos a ciencia, tecnología e innovación, que se refleja en los indicadores presentados líneas antes.

A continuación se resumirán algunos hallazgos más importantes sobre los sistemas de innovación en el Perú.

El primer estudio que utilizó este concepto en el Perú fue el realizado por Mullin (2003) como parte de los estudios elaborados para solicitar un préstamo para ciencia y tecnología al Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Los hallazgos de Mullin no son sorprendentes (ver el cuadro 3). Encuentra que el problema más significativo del sistema de innovación peruano es la escasez de interrelaciones entre los actores que lo conforman, lo que impide la transmisión fluida de conocimiento a través de la economía. Utilizando un enfoque de funciones del sistema de innovación, Mullin halla que en general el gobierno peruano no ha podido diseñar políticas adecuadas y coherentes para promover la innovación en el país, sino que, todo lo contrario, no hay instrumentos de política suficientes y existe una total descoordinación con las políticas sectoriales, lo cual se debe en parte a una anticuada concepción de planificación del desarrollo. La falta de integración es lo más saltante en la función de asignación de recursos para ciencia, tecnología e innovación. Del mismo modo, en las funciones de regulación no hay una visión de conjunto ni un sistema integrado de normas y estándares; más bien hay diversos regímenes regulatorios que se sobreponen unos a otros.

Por el lado de las funciones compartidas de financiamiento de las actividades de innovación, Mullin encuentra que hay pocas fuentes de financiamiento para actividades relacionadas con la ciencia y tecnología, y ninguna para actividades de innovación. Por su parte, la capacidad de los institutos de investigación tecnológica y de las universidades se ha visto seriamente deteriorada y no existe

**Cuadro 3**  
**Hallazgos sobre el sistema de innovación peruano**

Elaborado sobre la base de Mullin (2003).

Funciones	Gobierno	Empresas	Universidades
Definición de políticas	<p>Existen políticas sectoriales sin integración.</p> <p>Existen pocos instrumentos de política.</p> <p>Énfasis de concebir los planes de CyT es anticuado.</p>		
Regulación	<p>No hay esfuerzo concertado para diseñar un sistema integrado de normas y estándares.</p> <p>Varios ministerios e instituciones tienen un papel en el desarrollo de normas pero no hay infraestructura para aplicarlas.</p>		
Financiamiento	<p>Inversión en CT&amp;I es muy baja.</p> <p>La inversión se discute sectorialmente, sin visión integradora.</p> <p>No hay visión integrada sobre el uso de los recursos de cooperación técnica.</p> <p>No hay fuentes de financiamiento para innovación.</p>	<p>La I&amp;D en la empresa es muy baja.</p> <p>Muy pocas fuentes de financiamiento para innovación.</p>	



Funciones	Gobierno	Empresas	Universidades
Ejecución	<p>Se ha destruido la capacidad de los institutos tecnológicos públicos.</p> <p>Casi ningún instituto cree que debe cobrar por sus servicios.</p> <p>Ningún instituto usa indicadores de desempeño.</p> <p>Escasa capacidad de innovar e introducir tecnologías en el mercado.</p>	<p>Pocas empresas conciben la innovación como actividad independiente de la inversión.</p> <p>Poca comprensión sobre la necesidad de fondos para innovación.</p> <p>No se percibe el rol del gobierno como promotor de la innovación.</p> <p>La difusión de tecnologías es lo más importante para las MIPYME (micro, pequeña y mediana empresas).</p>	<p>Pocos recursos para la investigación.</p> <p>Casi no hay "universidades de investigación".</p> <p>Faltan políticas institucionales que incentiven la publicación de resultados.</p> <p>Hay preocupación por aumentar la investigación dirigida a solucionar problemas de interés nacional.</p>
Servicios técnicos e infraestructura	<p>Poca inversión en laboratorios acreditados en normas técnicas, metrología y calibración.</p>	<p>Poca actividad en la protección de derechos de propiedad intelectual.</p>	<p>Poca actividad en la protección de derechos de propiedad intelectual.</p>
Formación de recursos humanos y fortalecimiento de capacidades	<p>Escaso personal científico y de gestión en innovación.</p>	<p>Poca inversión en capacitación.</p>	<p>Entrenamiento limitado de los graduados en la solución de problemas.</p>

Elaborado sobre la base de Mullin (2003).



un set de indicadores de desempeño con el que se pueda evaluar su funcionamiento. Por el lado de las empresas, muy pocas comprenden el significado de la innovación y no la conciben como una actividad separada de los proyectos de inversión. Finalmente, por el lado de la formación de recursos humanos, se tiene la percepción de que los graduados universitarios poseen una buena formación, pero que su entrenamiento en la solución de problemas prácticos es limitado. Asimismo, no hay una política ni incentivos para la formación de investigadores. Hay limitados programas de posgrado y no existen mecanismos para evaluar su calidad (Mullin 2003).

Vega Centeno (2003), desde un enfoque que vincula el desarrollo económico con el sistema de innovación, hace un análisis de la industria manufacturera peruana. Encuentra que la industria peruana tiene una débil integración interna; que está especializada en actividades intensivas en recursos naturales y que implican poca transformación y el uso de tecnologías ya bastante conocidas; y, al mismo tiempo, que hay una marcada ausencia de actividades complejas. En términos del desempeño del sector manufacturero, el crecimiento del producto industrial ha sido volátil y ha respondido más bien a factores exógenos. La búsqueda de productividad ha estado ausente del desempeño empresarial. El crecimiento de la fuerza laboral, principalmente absorbido por el sector de independientes, muestra que el sector manufacturero no ha sido exitoso en generar los puestos necesarios para absorber la creciente demanda de trabajo. Las exportaciones crecientes son sobre todo de productos basados en recursos naturales y sin mucha transformación. Finalmente, en cuanto a procesos de aprendizaje, estos no son frecuentes en el sector; sin embargo, hay algunos casos puntuales en la industria textil, así como en la de pinturas, que permiten avizorar el impacto de políticas que podrían promover el aprendizaje y con ello generar cambios sustanciales en subsectores relacionados.

Ambos estudios, el de Mullin y el de Vega Centeno, presentan visiones no muy positivas del sistema de innovación peruano, pero también dejan entrever que hay espacio para diseñar y ejecutar políticas que permitan romper la inercia y la pasividad de nuestro sistema de innovación, y con ello dar un impulso a nuestra economía.

Kuramoto y Torero (2004) hacen una comparación entre algunos elementos de los sistemas de innovación encontrados en el sector minero cuprífero y el sector agrícola productor de mangos. Este estudio combina el enfoque sectorial con el del sistema tecnológico, debido a que centra su atención en tecnologías particulares. Para el caso del sector minero cuprífero, se analizan los elementos del sistema de innovación minero que permitieron el avance y posterior estancamiento de la hidrometalurgia como una alternativa tecnológica para la producción de cobre. Los autores encuentran dos momentos claramente identificables, que definieron el funcionamiento del sistema de innovación minero.

El primero se ubica en las décadas de 1970 y 1990, cuando hubo un marcado predominio estatal en la minería nacional y se dio empuje a los esfuerzos tecnológicos nacionales, lo que dio como resultado el desarrollo del proyecto Cerro Verde, que utilizó tecnología desarrollada con un alto componente nacional. En este periodo algunos agentes del sistema de innovación tenían una relación muy fluida, lo cual permitió que el conocimiento se pudiese transmitir al sector productivo. El segundo periodo abarca desde la década de 1990 y dura hasta ahora. Los cambios legislativos que liberalizaron los mercados y crearon un ambiente más favorable a la inversión privada y extranjera trajeron consigo un aumento de las inversiones, pero también una desarticulación de los agentes del sistema de innovación. Las empresas extranjeras mantienen sus articulaciones productivas con sus proveedores en el extranjero y han estimulado poco la articulación con los agentes peruanos, lo que ha disminuido el dinamismo de este sistema sectorial de innovación.

En el caso del sector agrícola de producción de mangos, los autores analizan los esfuerzos para transferir la tecnología para controlar la mosca de la fruta. Se evidencia que hay poca articulación entre los actores productivos involucrados en la cadena del mango y los actores que promueven la investigación en el control de la mosca de la fruta (Servicio Nacional de Sanidad Agraria-SENASA). El vínculo más importante para el control de la mosca de la fruta se da con el Servicio de Inspección de Plantas, Animales y Salud del Departamento de Agricultura Americano, que cuenta con plantas de tratamiento de agua caliente para matar las larvas y huevos de la mosca antes de que los mangos sean exportados. La transferencia tecnológica entre los agricultores y las entidades gubernamentales se da a nivel de proyectos piloto, más bien en prácticas de manejo agrícola y de riego (Kuramoto y Torero 2004).

En el campo de los estudios de sistemas tecnológicos, Moreno y Verástegui (2003) analizan la actividad biotecnológica en el Perú. Los autores ponen énfasis en el marco institucional de esta industria (financiamiento, políticas e incentivos, y sistemas regulatorios), así como en la situación de la investigación y su vínculo con la industria. Ellos encuentran un escaso financiamiento estatal para programas de investigación y promoción de las diversas actividades en biotecnología, y, asimismo, que las políticas e incentivos a la actividad empresarial son de corte horizontal y favorecen a la inversión extranjera, pero que no promueven emprendimientos pequeños altamente especializados como es el caso de los basados en biotecnología. Por otro lado, el sistema regulatorio es bastante engorroso. El país ha firmado convenios internacionales de bioseguridad, pero hay varios organismos estatales que tienen competencias respecto a este tema, lo cual complica cualquier trámite que el sector privado deba realizar. Por el lado de la investigación, hay poca relación entre los grupos que investigan temas relacionados con la biotecnología, por lo que la difusión del conocimiento

se hace muy difícil. Además, estos grupos tienen poca relación con el sector productivo y con el público en general, por lo que hay poca difusión sobre este tema en el país.

A pesar de que no se ha construido un set de indicadores que permita mapear el sistema de innovación nacional, no se puede dejar de mencionar el esfuerzo del CONCYTEC por realizar las encuestas de innovación nacional. Se han aplicado dos encuestas, las correspondientes a los años 2000 y 2005, que recogen información sobre la innovación en las empresas y otras entidades. El CONCYTEC ha dado a conocer los resultados de la primera en una publicación que combina estos resultados con indicadores generales provenientes de su propio levantamiento de datos y de instituciones internacionales como RICYT, para poder hacer comparaciones internacionales. Es de esperar que con las necesidades de evaluación del Plan Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación se prepare un conjunto de indicadores que permita mapear el sistema de innovación y establecer comparaciones con otros sistemas en la región.

## 5. COMENTARIOS FINALES

El concepto de sistema de innovación está en pleno desarrollo y se presenta como un instrumento sumamente útil para entender el desenvolvimiento de las economías, especialmente en un contexto en el cual el conocimiento es el motor central de crecimiento económico.

En un país pequeño como el Perú, en el que nunca se ha puesto mayor énfasis en los aspectos ligados a la ciencia, la tecnología y la innovación, el concepto de sistema de innovación puede ser de gran ayuda para definir políticas de promoción de conocimiento. De hecho, los recientes planes nacionales de Competitividad y de Ciencia, Tecnología e Innovación han basado su formulación en este concepto, lo cual ha servido para identificar las políticas a diseñar y los actores que serán sujeto de las intervenciones definidas por las primeras. El impacto de estos planes deberá ser medido de acuerdo con una serie de indicadores de impacto, que bien podrían nutrirse o basarse en los avances metodológicos sobre mapeo de sistemas de innovación y sobre sus funciones.

Si bien es importante dar un marco global y dotar de instrumentos generales para la promoción de la ciencia, la tecnología y la innovación en el Perú, también es importante mencionar que se han diseñado varios programas con énfasis en temas sectoriales, cadenas y aglomeraciones productivas. Así por ejemplo, en el campo de la actividad de agroexportación se ha adoptado una visión de cadenas y todas las políticas están dirigidas a mejorar la eficiencia de los actores que intervienen en ellas. El enfoque de los sistemas sectoriales de innovación puede ayudar a identificar las particularidades de cada industria, que permitan no solo aumentar

la eficiencia sino avanzar en la identificación de posibilidades de generar valor mediante la incorporación de mayor conocimiento a lo largo de toda la cadena o en cada segmento de la aglomeración a tratarse.

El enfoque de cadenas y aglomeraciones da espacio para el análisis transectorial, lo que sería especialmente útil para analizar determinadas tecnologías particulares. Por ejemplo, el tema de las biotecnologías es de particular importancia, dadas las condiciones naturales de nuestro país en biodiversidad. El manejo genético de los cultivos de exportación debería ser visto como la piedra angular en la que se base la competitividad de este sector, así como el punto de partida para empezar a añadir valor a la megadiversidad con la que contamos. Un tema particular al que hay que darle importancia es el desarrollo de tecnologías genéricas basadas en la biotecnología. Estudios realizados en la empresa privada y en algunas universidades han avanzado en el desarrollo de tecnologías de remediación ambiental, usando bacterias utilizadas en procesos de biominería. Este esfuerzo se debería seguir apoyando, porque se vislumbra como un camino para la diversificación económica en un país tan dependiente del recurso minero.

Finalmente, los esfuerzos del gobierno por impulsar políticas para promover el conocimiento están centrados principalmente en aumentar la competitividad, y eso puede redundar en acrecentar las ventajas de los actores con más capacidades y con posibilidades de captar mayores beneficios económicos. En un país como el Perú, con una gran inequidad, es necesario preocuparse por dotar de capacidades de aprendizaje a segmentos más amplios de la población, mediante una educación de buena calidad. Una alternativa a tomar en cuenta es la recuperación de conocimientos tradicionales. Esto permitiría que poblaciones usualmente marginadas participen en la generación de valor y sean capaces de obtener una retribución por el conocimiento ancestral que aún poseen.

## BIBLIOGRAFÍA

- AROCENA, Rodrigo y Judith SUTZ (2003). "Innovation Systems and Development Strategies for the Third Millenium", documento presentando en la Conferencia Internacional sobre Sistemas de Innovación y Estrategias de Desarrollo para el Tercer Milenio. Brasil, noviembre.
- (2002). "Innovation Systems and Development Countries", DRUID Working Paper 02-05. Copenhagen: Danish Research Unit for Industrial Development.
- ARREGUI, Patricia y Máximo TORERO (1991). "Indicadores de ciencia y tecnología en América Latina 1970-1990". Lima: Grupo de Análisis para el Desarrollo.
- BCR-BANCO CENTRAL DE RESERVA (2006). *Memoria anual 2005*. Lima: Banco Central de Reserva del Perú. URL: <[http://www.bcrp.gob.pe/bcr/index.php?option=com\\_content&task=view&id=498](http://www.bcrp.gob.pe/bcr/index.php?option=com_content&task=view&id=498)>.
- BERNARDES, Roberto (2003). "Passive Innovation System and Local Learning: A Case Study of Embrear in Brazil", documento presentado en la Primera Conferencia Internacional sobre Sistemas de Innovación y Estrategias de Desarrollo para el Tercer Milenio. Brasil, noviembre.
- BISANG, Roberto (2003). "Diffusion Process in Networks: The Case of the Transgenic Soybean in Argentina", documento presentado en la Primera Conferencia Internacional sobre Sistemas de Innovación y Estrategias de Desarrollo para el Tercer Milenio. Brasil, noviembre.
- CARLSSON, Bo; Steffan JACOBSSON, Magnus HOLMÉN y Annika RICKNE (2002). "Innovation Systems: Analytical and Methodological Issues", *Research Policy*, vol. 31, n.º 2, pp. 233-245.
- CARLSSON, Bo y Rikard STANKIEWICZ (1991). "On the nature, function and composition of technological systems", *Journal of Evolutionary Economics*, vol. 1, n.º 2, pp. 93-118.
- CASAS, Rosalba (2003). "Networks and Interactive Learning among Academic Institutions, Firms and Government: Knowledge-Based Social Capital for Local Development", documento presentado en la Conferencia Internacional sobre Sistemas de Innovación y Estrategias de Desarrollo para el Tercer Milenio. Brasil, noviembre.
- CIMOLI, Mario y Jorge KATZ (2003). "Structural Reforms, Technological Gaps and Economic Development: a Latin American Perspective", *Industrial and Corporate Change*, vol. 12, n.º 2.

- CONCYTEC-CONSEJO NACIONAL DE CIENCIA Y TECNOLOGÍA (2002). *Perú ante la Sociedad del Conocimiento: Indicadores de Ciencia y Tecnología e Innovación 1960-2002*. Lima: CONCYTEC.
- COOPER, Charles (1999). "National Systems of Innovation: The Institutional Framework for Technological Learning in Developing Countries", ponencia presentada en la Conferencia Creating a New Architecture for Learning and Development, organizada por el Asian Development Bank. Tokyo.
- DERENGOWSKI, Maria da Gracia (2003). "Institutional and Financial Requirements for the Emergence of Biotechnology in Brazil", documento presentado en la Primera Conferencia Internacional sobre Sistemas de Innovación y Estrategias de Desarrollo para el Tercer Milenio, Noviembre 2003, Brasil.
- FREEMAN, Chris (2002). "Continental, National and Sub-national Innovation Systems: Complementarity and Economic Growth", *Research Policy*, vol. 31, n.º 2, pp. 191-211.
- (1995). "The 'National System of Innovation' in Historical Perspective", *Cambridge Journal of Economics*, n.º 19, pp. 5-24.
- (1987). *Technology Policy and Economic Performance: Lesson from Japan*, Londres: Pinter Publishers.
- GALLI, Riccardo y Morris TEUBAL (1997). "Paradigmatic Shifts in National Innovation Systems", en C. Edquist (ed.), *Systems of Innovation: Technologies, Institutions and Organizations*. Londres: Pinter Publishers, pp. 41-63.
- GODINHO, Manuel Mira; Sandro MENDONÇA y Tiago SANTOS PEREIRA (2003). "Mapping Innovation Systems: a Framework Based on Innovation Data and Indicators", documento presentado en la Conferencia Internacional sobre Sistemas de Innovación y Estrategias de Desarrollo para el Tercer Milenio. Brasil, noviembre.
- GU, Shulin (1999). "Implications of National Innovation Systems for Developing Countries: Managing Change and Complexity in Economic Development", Discussion Paper Series n.º 9903, United Nations University, Institute for New Technologies, Maastricht.
- HEKKERT, Marko; R. SUURS, H. VAN LENTE y S. KUHLMANN (2004). "Functions of Innovation Systems: A new approach for analyzing socio-technical transformation", documento presentado en el Taller Internacional sobre Funciones de Sistemas de Innovación, Utrecht, Junio.
- INTARAKUMNERD, Patarapong; Pun-arj CHAIRATANA y Tipawan TANGCHITPIBOON (2001). "National Innovation System in Less Successful Developing Countries: The Case Study of Thailand", *Research Policy*, Vol 8-9, 1445-1457.

- JOHNSON, Anna (2001). "Functions in Innovation System Approaches". Documento presentado a la Conferencia Nelson-Winter. Aalborg: Danish Research Unit for Industrial Dynamics (DRUID).
- JOHNSON, Björn; Charles EDQUIST y Bengt-Åke LUNDVALL (2003). "Economic Development and the National System of Innovation Approach", documento presentado en la Conferencia Internacional sobre Sistemas de Innovación y Estrategias de Desarrollo para el Tercer Milenio. Brasil, noviembre.
- KUHN, Thomas (1993). "Metaphor in Science", en A. Orthony (ed.), *Metaphor and Thought*, segunda edición. Cambridge: Cambridge University Press.
- KURAMOTO, Juana y Máximo TORERO (2004). *La participación pública y privada en la investigación, desarrollo e innovación tecnológica en el Perú*. Lima: Grupo de Análisis para el Desarrollo.
- LA CHROIX, Luisa; Jorge BRITTO, Márcia RAPINE y Antony SANTIAGO (2003). "Measurement and Differentiation of Knowledge and Information Flows in Brazilian Local Productive Arrangements", documento presentado en la Conferencia Internacional sobre Sistemas de Innovación y Estrategias de Desarrollo para el Tercer Milenio. Brasil, noviembre.
- LAKOFF, George y Mark JOHNSON (1980). *Metaphors we live by*. Chicago: The University of Chicago Press.
- LUNDVALL, Bengt-Åke (2002) "National System of production, innovation and competence building", *Research Policy* n.º 31, pp. 213-231.
- (1996). "The Social Dimension of the Learning Economy", DRUID Working Paper 96-1. Copenhagen: Danish Research Unit for Industrial Research.
- (1993). "User-Producer Relationships, National Systems of Innovation and Internationalization", en D. Foray y C. Freeman (eds.), *Technology and the Wealth of Nations*. Londres: Pinter Publishers.
- (1992). *National Systems of Innovation: Towards a Theory of Innovation and Interactive Learning*. Londres: Pinter.
- (1988). "Innovation as an interactive process: from user-producer interaction to the national system of innovation" en G. Dosi, C. Freeman, R. Nelson, G. Silverberg y L. Soete (eds.), *Technical Change and Economic Theory*. Londres: Pinter Publishers Ltd., pp 349-369.
- MALERBA, Franco (2002). "Sectoral Systems of Innovation and Production", *Research Policy*, vol. 31, n.º 2, pp. 247-264.

- MALERBA, Franco y Luigi Orsenigo (2000). "Knowledge, Innovative Activities and Industry Evolution", *Industrial and Corporate Change*, n.º 9, pp. 289-314.
- MJØSET, Lars (2003). "Notions of theory in the study of innovation systems", documento presentando en la Conferencia Internacional sobre Sistemas de Innovación y Estrategias de Desarrollo para el Tercer Milenio. Brasil, noviembre 2003.
- MORENO, Patricia y Javier VERÁSTEGUI (2003) "Perú", en J. Verástegui (ed.), *La biotecnología en América Latina: panorama al año 2002*. Ottawa: Cambiotec, Iniciativa Canadiense-Latinoamericana en Biotecnología para el Desarrollo Sostenible, pp. 200-214.
- MULLIN CONSULTING LTDA. Y ASOCIADOS (2003). "Un análisis del sistema peruano de innovación", Lima.
- NATIONAL RESEARCH COUNCIL (1999). *New strategies for new challenges: corporate innovation in the United States and Japan*. Washington DC: The National Academy Press. URL: <[http://darwin.nap.edu/openbook.php?record\\_id=5823&page=R1](http://darwin.nap.edu/openbook.php?record_id=5823&page=R1)>.
- NELSON, Richard (1993). *National Innovation Systems: Comparative Analysis*. Nueva York y Oxford: Oxford University Press.
- PATEL, Parimal y Keith PAVITT (1994). "The nature and economic importance of National Innovations Systems", *STI Review*, vol. 14, pp. 9-32.
- PAVITT, Keith (1984). "Pectoral patterns of technical change: towards a taxonomy and a theory", *Research Policy*, n.º 13, pp. 343-373.
- REINERT, Erik y Sophus REINERT (2003). "Innovation Systems of the Past: Modern nation-states in a historical perspective. The role of innovations and of systemic effects in economic thought and policy", documento presentado en la Conferencia Internacional sobre Sistemas de Innovación y Estrategias de Desarrollo para el Tercer Milenio. Brasil, noviembre.
- TATSCH, Ana Lúcia; Rodolfo TORRES; Sergio ALMEIDA y Jose Eduardo CASSIOLATO (2003). "Learning and Cooperation at Local Level: Conceptual Aspects and Indicators of RedeSist", documento presentado en la Conferencia Internacional sobre Sistemas de Innovación y Estrategias de Desarrollo para el Tercer Milenio. Brasil, noviembre.
- USPTO (2006). "USPTO Patent Full-Text and Image Database". URL: <<http://patft1.uspto.gov/netahtml/PTO/search-adv.htm>>.
- VEGA CENTENO, Máximo (2003). *El desarrollo esquivo: intentos y logros parciales de transformaciones económicas y tecnológicas en el Perú (1979-2000)*. Lima: Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica.



- VIOTTI, Eduardo (2002). "National learning systems: a new approach of technological change in late industrializing economics and evidences from the cases of Brazil and South Korea", *Technological Forecasting and Social Change*, vol. 69, n.º 7, pp. 653-680.
- (1997). "Passive and Active Nacional Learning Systems", documento presentado en la IV Conferencia Internacional en Políticas Tecnológicas y de Innovación. Curitiba, Brasil, 28 al 31 de agosto.



# LA MINERÍA PERUANA: LO QUE SABEMOS Y LO QUE AÚN NOS FALTA POR SABER\*

*Manuel Glave  
Juana Kuramoto*

## INTRODUCCIÓN

Los peruanos tenemos una relación de amor-odio con la minería. La larga tradición minera del país y su contribución a la generación de divisas necesarias para mantener el equilibrio macroeconómico hacen que este sector sea apreciado y considerado por varios grupos de la sociedad como el motor del crecimiento de la economía peruana. Los cambios en la legislación minera durante la década de 1990 reflejan, por ejemplo, esta visión, que suelen compartir los ciudadanos de las urbes —principalmente de Lima y de otras de la costa—; después de todo, son los principales beneficiarios de los ingresos mineros vía la provisión de servicios. En este contexto, el creciente descontento de las poblaciones ubicadas cerca de los centros de operaciones mineras resulta poco entendible: si la minería significa tantos beneficios, ¿cómo pueden estar contra una actividad económica que trae crecimiento económico?; ¿por qué sus habitantes no aprecian los avances que las empresas mineras presentan en sus balances sociales? Quizá la respuesta radique simplemente en que —aun con minería— siguen siendo tan pobres; en que el Estado los sigue excluyendo de su condición de ciudadanos; en que sus capacidades no han aumentado; y en que, como comunidades, se ven obligadas a competir con las empresas mineras para usar recursos como el agua y la tierra o para conservarlos.

La situación actual, en la cual el odio está inclinando la balanza a su favor, se relaciona también con una visión simplista de la minería peruana: la vemos

---

\* Los autores agradecen la asistencia de investigación de Cristina Rosemberg y Juan Manuel Briceño, y los comentarios de Manuel Pulgar Vidal a una versión preliminar.

como fuente de desarrollo, pero olvidamos que ningún desarrollo es automático. Es preciso diseñar e implementar políticas que promuevan la diversificación económica y que generen incentivos para la inversión en actividades económicas en las zonas mineras. Asimismo, es preciso que el Estado haga inversiones complementarias que incrementen el impacto del canon y las regalías, entre otras medidas. Pero también olvidamos que para diseñar e implementar políticas se debe tener un sólido conocimiento sobre el tema. Sabemos lo más evidente de la minería, pero todavía tenemos grandes vacíos sobre su funcionamiento y sus impactos. Como ejemplo, un cambio como la imposición de regalías tiene efectos en la rentabilidad del sector y, por lo tanto, en su productividad a nivel global. Pero ¿acaso las regalías son las únicas variables que afectan la rentabilidad y la competitividad? ¿No importa la innovación tecnológica, que de hecho revitalizó a la industria del cobre estadounidense durante las décadas de 1970 y 1980?

Respecto al desarrollo, seguimos manejando esquemas de teorías surgidas en la primera mitad del siglo pasado. Esperamos que los encadenamientos propuestos por Hirschman (1958) se generen automáticamente, o que el *big push* propuesto por Rosenstein-Rodan (1961) se presente con una inversión minera masiva. Sin embargo ¿no sería necesario actualizar esas estrategias de desarrollo? Por otro lado, pensamos que el desarrollo nacional deviene inmediatamente en un desarrollo regional y local. Pero ¿acaso en el Perú alguna vez se han diseñado políticas de atracción de inversión local que promuevan la generación de empleo?

En cuanto a los conflictos, continuamos esperando a que surjan para solo entonces actuar sobre ellos. Todavía no generamos herramientas que permitan intervenir en sus causas más visibles, como la valoración de la tierra en los procesos de venta o la valoración de los impactos ambientales, lo que permitiría llegar a acuerdos de compensación más adecuados.

Este ensayo pretende echar luces sobre lo que sabemos y lo que no sabemos de la minería, para identificar una agenda de investigación que permita diseñar políticas que ayuden a promover el desarrollo nacional, regional y local. Se trata de no caer en el facilismo y fatalismo de quedar atrapados por la *maldición de los recursos naturales*.

## 1. ANTECEDENTES HISTÓRICOS DE LA MINERÍA PERUANA

Este ensayo analiza el comportamiento de la minería durante los últimos veinticinco años. Tomamos este horizonte temporal para captar la transformación que ha sufrido el sector en lo que se podría llamar la segunda modernización de la minería peruana. De hecho, la promulgación del Código de Minería de 1950 generó un cambio importante en la minería nacional. Los incentivos económicos

que otorgó atrajeron el capital extranjero y se desarrolló la mina de Toquepala, en su tiempo considerada una de las más grandes del mundo. El ambiente propicio para la inversión y los altos precios de los minerales también tuvieron un efecto positivo. En ese lapso se consolidaron varios grupos empresariales nacionales. El Perú, al igual que posteriormente, en la década de 1990, se convirtió en un destino atractivo para la inversión minera.

Sin embargo, a pesar de que la memoria colectiva de los empresarios mineros señala que esa fue una época dorada para la minería, otros actores no pensaban de la misma manera (al igual que hoy). En 1967, el Congreso de la República emitió un informe en el que criticó duramente a la empresa Southern Perú por sus excesivas ganancias y los altos montos repatriados y no reinvertidos en el país. Existía también la sensación de que los beneficios del Código de Minería no habían atraído una mayor inversión en la gran minería, más allá de Toquepala y del proyecto ferroso de Marcona. Una encuesta aplicada en Lima revelaba que 75% de los entrevistados estaban a favor de la nacionalización de algunas empresas extranjeras (Becker 1983). Por su parte, en el contexto internacional ya se habían dado algunos casos de nacionalización de operaciones mineras.

Todo lo anterior llevó a que, unos años después del golpe militar de 1968, que derrocó al gobierno del presidente Fernando Belaúnde, se iniciara un proceso de nacionalización de operaciones mineras y petroleras. Hacia 1973, las empresas que no pudieron preparar nuevos proyectos de inversión fueron expropiadas por el gobierno militar. Southern Perú fue prácticamente la única empresa de gran envergadura que preparó un nuevo proyecto de inversión y que al año siguiente inició el desarrollo del yacimiento de Cuajone. Mientras tanto, el gobierno se hizo cargo de desarrollar otros proyectos mineros de gran minería cuyas propiedades habían revertido al Estado, como Tintaya y Cerro Verde, así como de la construcción de las refinerías de Ilo y Cajamarquilla. Durante esa misma época, los grupos empresariales nacionales que conducían la pequeña y mediana minería consolidaron su posición. Entre 1967 y 1979, los activos fijos netos de depreciación de la mediana minería crecieron 274% y su financiamiento provino principalmente de utilidades retenidas (Becker 1983).

Por su parte, las fuertes inversiones de la gran minería en el decenio de 1960 y hasta mediados del siguiente dieron como resultado la aparición de una fuerza laboral permanente que se diferenció de la fuerza laboral estacional prevalectante antes de la apertura de las operaciones a cielo abierto.

Durante la década de 1970 el precio de los minerales fue bastante volátil; sin embargo, hacia fines de ese decenio algunos alcanzaron valores pico, como en el caso del oro y la plata: el precio del primero llegó a superar los 800 dólares por onza, mientras que el de la plata superó los 20 dólares por onza. Estos precios originaron una serie de inversiones en las empresas de mediana y pequeña minería. Al mismo tiempo, los sindicatos empezaron a presionar por

aumentos salariales y beneficios, lo cual llevó a una serie de paralizaciones de operaciones mineras.

Más tarde, a partir de 1981, los precios de los minerales cayeron de una manera drástica, lo cual afectó severamente al sector. Hacia mediados de la década de 1980 el precio del cobre, mineral explotado por la gran minería, cayó a cerca de 60 centavos de dólar por libra, lo que originó el cierre de minas y la adopción de medidas dirigidas a reducir los costos. Los precios del oro, la plata y el plomo también cayeron drásticamente, afectando a las empresas de mediana y pequeña minería, muchas de las cuales estaban fuertemente endeudadas debido a las inversiones realizadas en años anteriores.

Para salvar las empresas perjudicadas se creó el Fondo de Consolidación Minera (FOCOMI), que dispuso de 120 millones de dólares. El Banco Minero creó una línea de crédito de 40 millones de dólares a condiciones sumamente favorables, que incluían un periodo de gracia de dieciocho meses (extendido luego a veinticuatro) e intereses por debajo de las tasas internacionales. Posteriormente, los fondos se incrementaron hasta llegar a 144 millones de dólares (Malpica 1989).

Las empresas mineras nacionalizadas seguían operando, incluso a pérdida, debido a que el gobierno debía asegurar el ingreso de divisas necesarias para cubrir el presupuesto nacional. La mayoría de las empresas se descapitalizaron en este periodo, incluso aquellas cuyas operaciones resultaban rentables, ya que no poseían independencia financiera y sus ingresos eran dispuestos directamente por el gobierno central (Becker 1983).

A medida que la década avanzaba, la estabilidad macroeconómica se fue deteriorando: la inflación se empezó a disparar y el manejo del tipo de cambio generó muchas distorsiones que perjudicaban a sectores exportadores como el minero. Los ajustes de los costos de producción y el aumento del costo de vida tuvieron un fuerte impacto en los salarios de los trabajadores, lo que se reflejó en una agitada acción sindical. En 1984 se produjo la unificación de las bases sindicales al incorporarse los trabajadores siderúrgicos; en 1988 presentaron el primer pliego de reclamos unificado, que obtuvo un rechazo frontal de la Sociedad Nacional de Minería, Petróleo y Energía (SNMPE).

Paralelamente, la violencia terrorista golpeó fuerte en los centros mineros. Esto creó un estado de inseguridad; se empezaron a registrar acciones contra las instalaciones, pero también contra los dirigentes sindicales. Entre la posición dura de la SNMPE y la de los grupos terroristas, el movimiento sindical minero se fue debilitando a pesar de los paros que aún organizaba.

Hacia las postrimerías de la década de 1990 la crisis en la minería se había generalizado, debido a los desequilibrios macroeconómicos que disminuían la rentabilidad del sector. Con el nuevo gobierno del presidente Alberto Fujimori se inició un proceso de privatización de los activos estatales, con lo que se pusieron a la venta las empresas mineras Centromín Perú, Hierro Perú y Tintaya, así como

las refinерías de Ilo y Cajamarquilla, entre otras. Lo anterior significó una reducción masiva de la fuerza laboral minera y prácticamente la desaparición del movimiento sindical en el sector minero. Entre 1989 y 1993 fueron despedidos alrededor de 23.000 trabajadores estables y 10.000 trabajadores eventuales (CVR 2003).

Por otro lado, algunas empresas de pequeña y mediana minería salieron beneficiadas de este periodo tan duro que vivió el sector minero. El desorden con el que se gestionó el FOCOMI hizo que muchas deudas no fuesen pagadas y que al final el Banco Minero fuese declarado en quiebra y posteriormente liquidado.

A diferencia de otros sectores productivos, la modernización de la minería en la década de 1990 se dio con un fuerte apoyo del Estado: no solo invirtió fuertemente para sanear las operaciones mineras que luego pondría a la venta, sino que además asumió la deuda y la cartera pesada del Banco Minero. Finalmente, el debilitamiento y la desaparición del movimiento sindical hicieron bastante más atractiva la inversión privada en el sector minero.

## **2. ANÁLISIS DE LOS ASPECTOS MACRO**

### **2.1. Evolución económica de la minería peruana**

En la década 1995-2004 la actividad minera fue un motor importante del desarrollo económico alcanzado por el país. En este periodo, en el cual la economía creció un promedio de 3,5%, la minería lo hizo a un promedio cercano a 7,2%. Gracias a esto, incrementó su participación en el producto bruto interno (PBI) nacional de 4,5% en 1995 a 8,6% en el 2004.

El significativo incremento del PBI minero ha ido de la mano con un crecimiento importante de las exportaciones del sector: de 2,615 millones de dólares a 6,953 millones de dólares en el periodo observado, es decir, un aumento de 166% entre 1995 y el 2004. Como consecuencia, pasó de representar el 47,6% del total nacional en 1995 a 55% en el 2004. Las industrias extractivas —y específicamente la minería— son el principal generador de divisas del país.

En el 2004, siguiendo la tendencia del año anterior, el sector minero creció por encima del PBI total del país. La producción minera y de hidrocarburos creció 5,3%, mientras que el PBI nacional lo hizo solo 4,8%. Esto confirma la tendencia positiva que sigue este sector.

### **2.2. Producción**

En el decenio de 1980 la producción minera experimentó un crecimiento sostenido en todos los metales, a pesar de que el periodo fue adverso para la

minería debido a los desequilibrios macroeconómicos que afectaron su rentabilidad, como el aumento de la tasa inflacionaria y la apreciación del tipo de cambio real.

La producción de plomo, plata y zinc experimentó un bajo crecimiento —12%, 21% y 38% respectivamente— entre 1980 y 1990. Las principales razones fueron la no operación de nuevas minas y la no realización de inversiones importantes. En esa misma década, la producción de cobre y la de hierro cayeron 6,4% y 42% respectivamente. La aguda crisis económica, el alza de los precios de la energía y las bajas cotizaciones internacionales de los minerales produjeron un estancamiento en la producción.

La década siguiente trajo una recuperación de precios que incentivó la puesta en marcha de nuevos proyectos. Esta recuperación se vio impulsada por la promulgación de la Ley General de Minería, en 1992, que fomentó la inversión privada en el sector minero y estableció mecanismos orientados a generar una mayor seguridad jurídica para la explotación minera. Este nuevo contexto tuvo como resultado la puesta en marcha de proyectos auríferos; el más importante de ellos, la mina de Yanacocha, en el departamento de Cajamarca.

Sin embargo, la volatilidad de los precios de los minerales ha tenido una influencia importante en las variaciones de la producción a corto plazo. Por ejemplo, la producción minera no ha sido uniforme en el tiempo. En 1998 cayó la producción de cobre, de zinc y de plomo, siendo la de cobre la que mostró un mayor descenso.

En años recientes, la subida de los precios de los minerales ha generado el aumento de la producción de todos los minerales que se obtienen en el país. En el año 2004 el Perú aportó 6% de la producción mundial de cobre, 7% de la producción de oro y más de 16% de la producción de zinc. A continuación se presenta la evolución de la producción por cada mineral.

#### *a) Cobre*

La década de 1990 trajo importantes inversiones en la producción de cobre. La privatización de las operaciones estatales tuvo como consecuencia la ampliación y modernización, por ejemplo, de las operaciones de Cerro Verde y Tintaya, cuyos activos fueron vendidos a Cyprus Amax<sup>1</sup> y BHP respectivamente. Southern Perú, hasta entonces una de las pocas empresas extranjeras que operaban en el país, también amplió sus operaciones de Cuajone y Toquepala, además de adquirir la refinería de Ilo. Finalmente, la puesta en marcha de Antamina representó la

---

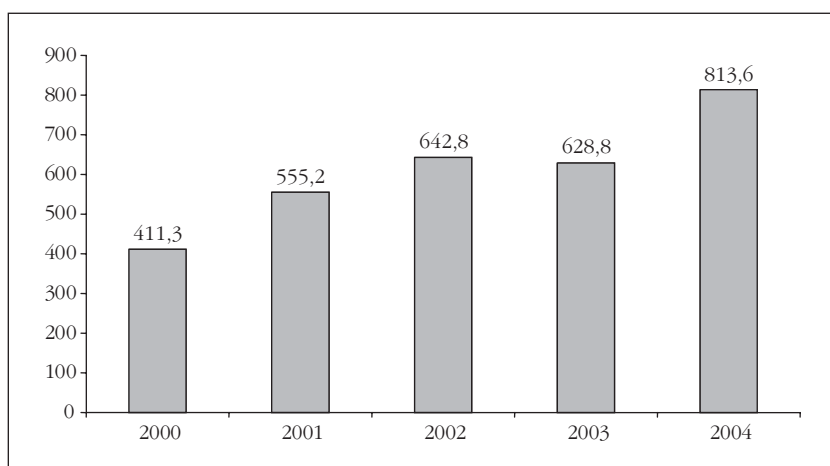
1 Cyprus Amax luego fue adquirida por Phelps Dodge.



mayor inversión minera de toda la década y logró un aumento sustancial de la producción de este mineral.

Como se ve en el gráfico 1, del año 2000 al 2004 hubo una expansión sostenida de la producción (97,8%). En el 2004, las empresas con mayores contribuciones al crecimiento de la producción fueron Minera Antamina (38,5%), BHP Billiton Tintaya (129,5%) y Southern Perú Copper Corporation (6,1%).

**Gráfico 1**  
**Producción de cobre**  
(en miles de toneladas métricas finas)

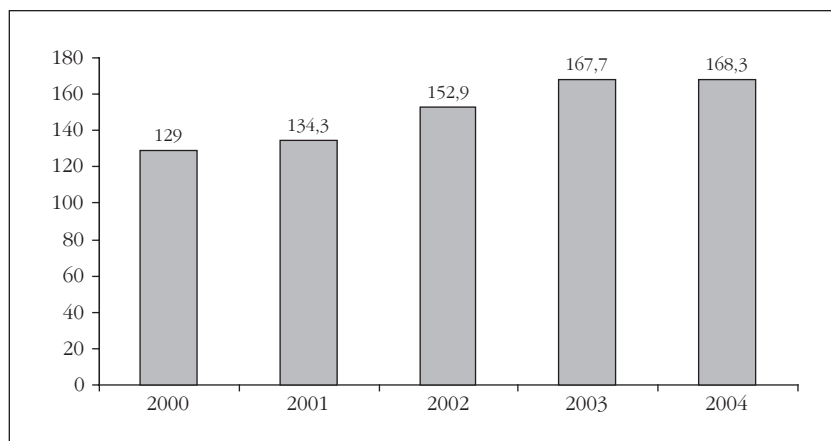


Fuente: Banco Central de Reserva del Perú, *Memoria anual 2005* (Anexo 16).

### b) Oro

El oro es el mineral cuya producción ha experimentado el mayor crecimiento, un equivalente a 2.569% entre los años 1980 y 2000. El nuevo marco regulatorio impulsó la puesta en marcha de las primeras operaciones auríferas que explotaban grandes depósitos de mineral diseminado, como Yanacocha y Pierina. Luego de estas operaciones la producción ha continuado creciendo, aunque de manera más modesta, tal como se muestra en el gráfico 2. Parte de este magro crecimiento se debe a la disminución de las reservas del yacimiento Pierina, que en el 2004 presentó un descenso de su producción de 29,2%. Por otro lado, la producción de la minera Yanacocha aumentó en ese mismo año en 2,1% gracias a un mayor contenido de oro en el mineral tratado. Paralelamente, los altos precios del oro han seguido incentivando la producción por parte de operaciones de pequeña minería y de la minería artesanal.

**Gráfico 2**  
**Producción de oro**  
**(en miles de kilos finos)**



Fuente: Banco Central de Reserva del Perú, *Memoria anual 2005* (Anexo 16).

### *c) Zinc*

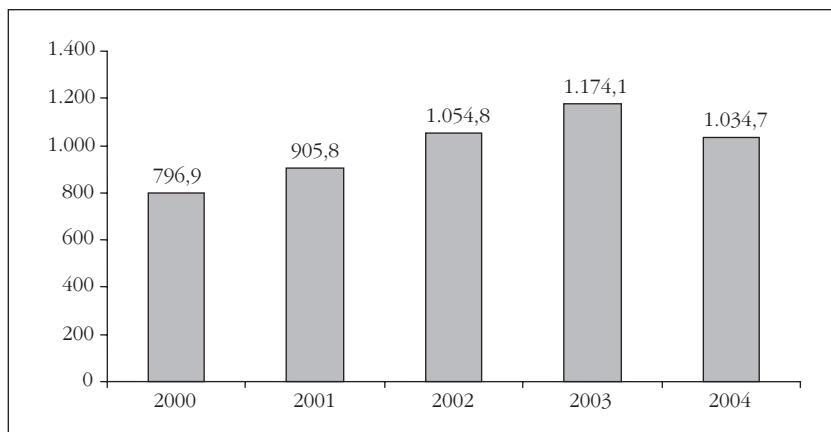
La producción de zinc también experimentó un gran crecimiento debido a la ampliación de las operaciones de mediana minería. Durante la segunda mitad de la década de 1990 las principales empresas de la mediana minería, como Volcan y Milpo, experimentaron un gran crecimiento.

Las principales productoras de zinc en el 2004 fueron la minera Volcan (19.017 toneladas métricas finas), la Empresa Minera Los Quenuales (15.758 toneladas métricas finas) y Antamina (4.119 toneladas métricas finas), aunque esta última registró una caída de 44% en su producción. Como se ve en el gráfico 3, esta caída anuló los crecimientos de Perubar y de Volcan, cuyas producciones aumentaron debido a las inversiones realizadas en ese periodo.

### *d) Plata*

La producción de plata ha crecido sostenidamente desde 1993, luego de una drástica caída en 1988 (de 2 millones de onzas a 1,65 millones). Es importante resaltar que la producción de plata está asociada con el plomo y el zinc. En tal sentido, su producción sigue las mismas tendencias que los otros dos minerales. Por lo tanto, las inversiones en las empresas de mediana minería también han favorecido la producción de este mineral.

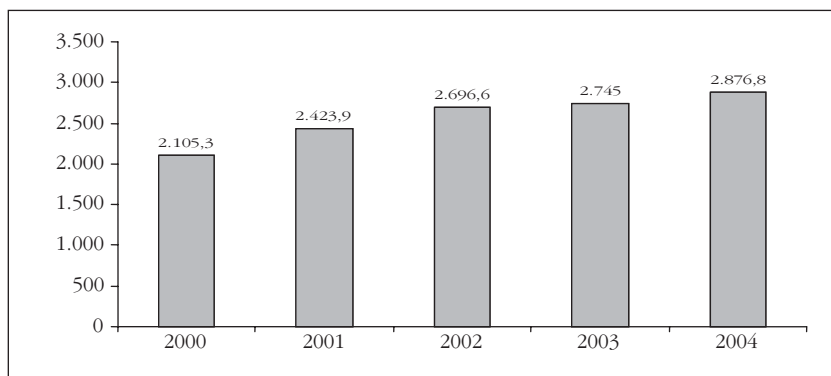
**Gráfico 3**  
**Producción de zinc**  
(en miles de toneladas métricas finas)



Fuente: Banco Central de Reserva del Perú, *Memoria anual 2005* (Anexo 16)

El gráfico 4 muestra que entre los años 2000 y 2004 la producción de plata creció 36,6%. El aumento de la producción de la plata en el 2004 se debió al impulso de las mineras Ares, Volcan y BHP Billiton Tintaya. El aumento de la producción de la minera Ares, tras la cesión de los derechos de la minera Arcata a principios de ese año, fue de 255,5%. Por su parte, Volcan aumentó su producción gracias a sus trabajos de desarrollo, preparación de mina y mejoramiento de infraestructura.

**Gráfico 4**  
**Producción de plata**  
(en miles de kilos finos)



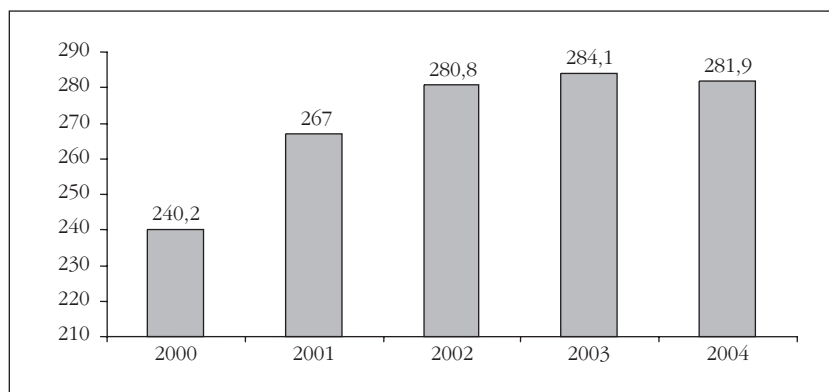
Fuente: Banco Central de Reserva del Perú, *Memoria anual 2005* (Anexo 16).

### e) Plomo

La demanda internacional de plomo se encuentra actualmente estancada, pues los reportes sobre la toxicidad de este metal han generado la sustitución en su uso. Sin embargo, su producción ha tenido un ligero aumento desde 1992.

Como se ve en el gráfico 5, entre los años 2000 y 2004 la producción de plomo creció 17,4%, aunque experimentó una pequeña caída de 0,07% entre el 2003 y 2004 debido a una menor producción de la minera Milpo.

**Gráfico 5**  
**Producción de plomo**  
(en miles de toneladas métricas finas)



Fuente: Banco Central de Reserva del Perú, *Memoria anual 2005* (Anexo 16).

### f) Hierro

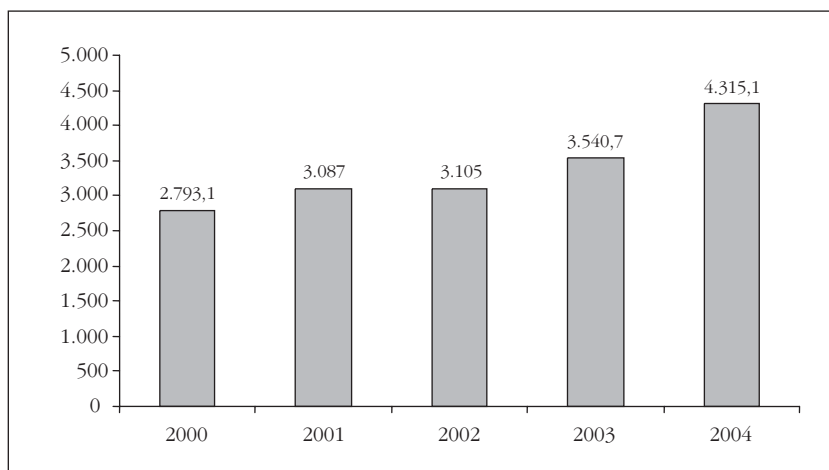
La producción de hierro tuvo una caída pronunciada desde principios de la década de 1980 y una recuperación a principios del decenio de 1990, cuando se inició la privatización de la estatal Hierro Perú, asumida por inversionistas chinos, para luego caer nuevamente.

El gráfico 6 muestra que en el 2004 Shougang logró un crecimiento de 21,9% en su producción de hierro para satisfacer el incremento de la demanda de sus clientes, principalmente el mercado de China.

### g) Estaño

Al igual que en el caso del oro, la producción de estaño experimentó incrementos sumamente importantes durante la década de 1990. Entre 1980 y 1990 creció 3.028% gracias al efecto favorable del nuevo Código de Minería, pero

**Gráfico 6**  
**Producción de hierro**  
(en miles de toneladas métricas finas)

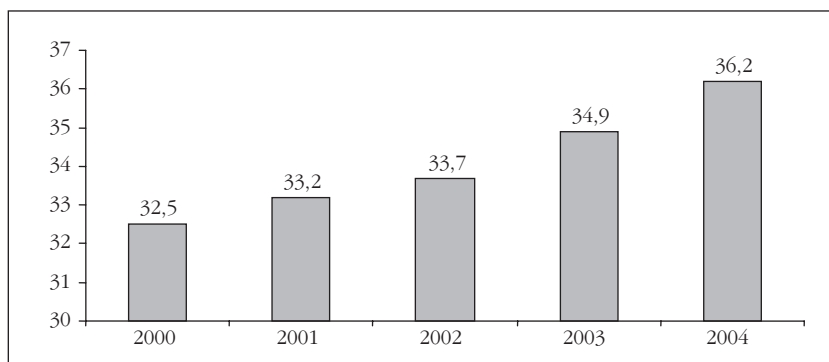


Fuente: Banco Central de Reserva del Perú, *Memoria anual 2005* (Anexo 16).

también al colapso de la minería boliviana, lo que incentivó la explotación de este mineral en el Perú.

El gráfico 7 muestra que en los años 2000 al 2004 hubo un crecimiento de la producción de orden del 11.5%. Minsur es la principal empresa responsable de este incremento. Es importante mencionar que la producción del 2004 marcó el récord de producción de este mineral en el país.

**Gráfico 7**  
**Producción de estaño**  
(en miles de toneladas métricas finas)



Fuente: Banco Central de Reserva del Perú, *Memoria anual 2005* (Anexo 16).

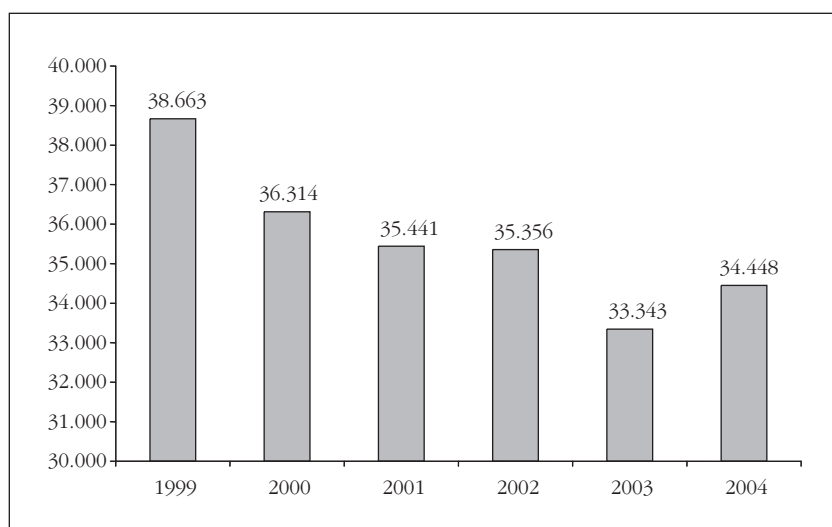
### b) Petróleo

Entre los años 1982 y 1990 la producción nacional de petróleo mostró una tendencia decreciente, como consecuencia de un inadecuado marco legal para la inversión extranjera, de la inestabilidad macroeconómica propia de esos años y del clima de tensión política y social. Por otro lado, la balanza comercial de petróleo y sus derivados viene siendo deficitaria desde 1988, cuando nuestro país pasó de ser exportador neto a importador neto.

En la década de 1990 se ven dos etapas diferenciadas. Entre 1991 y 1994 se observa un periodo de expansión de la producción, como consecuencia de las reformas estructurales aplicadas por el gobierno de Alberto Fujimori, que brindaron un mejor marco legal y económico para la inversión extranjera. Sin embargo, a partir de 1995 se interrumpe este ciclo expansivo y comienza una etapa de contracción. Este deterioró fue causado por el agotamiento de los campos conocidos, así como por los pobres resultados de la exploración.

Como se puede ver en el gráfico 8, la producción de petróleo crudo nacional muestra una tendencia decreciente. La producción de petróleo disminuyó, entre 1995 y el 2004, en 22%: de 44.445 millones de barriles a 34.448 millones de barriles. Por esta razón, la producción de petróleo no satisface la demanda nacional y el Perú ha pasado a ser un país importador.

**Gráfico 8**  
**Producción de petróleo**  
**(en millones de barriles)**



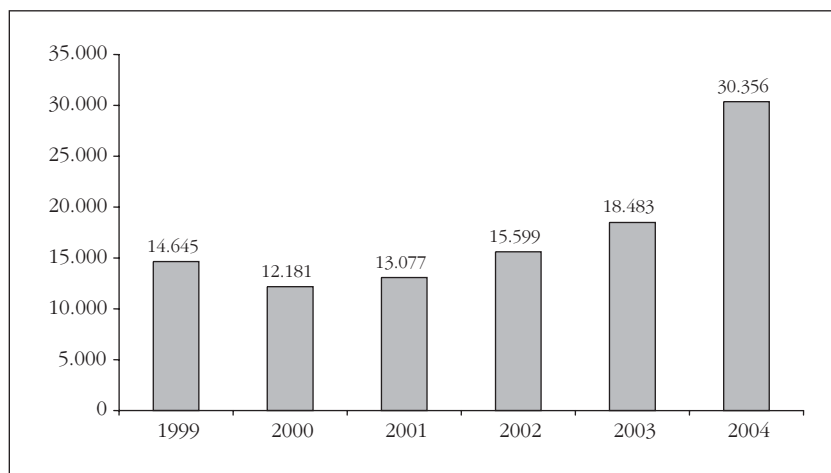
Fuente: Banco Central de Reserva del Perú, *Memoria anual 2005* (Anexo 16).

*i) Gas natural*

La producción nacional de gas natural ha mostrado una tendencia creciente a lo largo de los últimos diez años. Sin embargo, entre 1994 y 1997 sufrió un ligero descenso: de 9.537 a 8.530,9 millones de pies cúbicos. En contraste, en 1998 la producción aumentó a 14.431,9 millones de pies cúbicos.

Como se observa en el gráfico 9, desde el 2001 la producción de gas natural aumentó de año en año, y logró el más alto nivel del periodo observado en el año 2004 (30.355,67 millones de pies cúbicos) gracias a la explotación del gas de Camisea —un yacimiento descubierto hace veinte años que recién entró en operación en el 2004—, que implicó 64% de aumento respecto al año 2003.

**Gráfico 9**  
**Producción de gas natural**  
**(en millones de pies cúbicos)**



Fuente: Banco Central de Reserva del Perú, *Memoria anual 2005* (Anexo 16).

El yacimiento de gas natural de Camisea es importante en la medida en que significará un cambio radical en la oferta local de combustibles del país y contribuirá a reducir el déficit en la balanza comercial de hidrocarburos. Asimismo, el sector eléctrico se verá beneficiado dado que podrá usar mejor sus recursos y reducir sus costos. La generación de energía es hidráulica casi en su totalidad —es decir, por la fuerza del agua—, y Camisea permitirá reducir el riesgo industrial asociado a la escasez de dicho recurso, tal como sucedió en el 2004. Muchas plantas térmicas que funcionan con petróleo están cambiando su sistema por el de gas.

Se espera que la penetración de gas natural continúe, promovida principalmente por el ahorro energético, y la motivación a la sustitución ejercida por diferentes tipos de usuarios. Los usuarios asociados a esta sustitución son los que están ligados a nuevos negocios que en el corto plazo demandarían equipos de ingeniería para la conversión a gas natural, la entrada del gas al transporte, el equipamiento de las estaciones de servicio para el abastecimiento de los vehículos, la distribución de gas doméstico, etcétera.

También se espera concretar el inicio del proyecto de exportación del gas natural peruano, que tendrá sin duda un impacto altamente positivo en la economía del país, reflejado en una mayor actividad económica impulsada por las inversiones de este proyecto, la evolución de la balanza comercial de hidrocarburos, los ingresos fiscales y el valor agregado que se genere.

### 2.3. Cotizaciones y exportaciones

#### *a) Minería*

La minería es uno de los sectores que más contribuyen con las exportaciones del país, debido a su orientación hacia el mercado internacional. Las exportaciones mineras disminuyeron durante la década de 1980 principalmente a causa de dos factores: el bajo precio de los metales y el sesgo antiexportador de la política económica imperante en esa década. El aumento del gasto público y la creciente inflación fueron combatidos con el control del tipo de cambio, lo que generó una apreciación de la moneda nacional y un deterioro de la competitividad de las exportaciones peruanas.

A partir de 1990 se dictaron medidas de estabilización en la economía peruana, junto con cambios legislativos cuyo objeto fue incrementar la inversión minera. Los resultados se aprecian especialmente a partir de 1994, con el aumento de las exportaciones mineras y las exportaciones totales. Las exportaciones mineras se elevaron a un ritmo de 34% anual, en promedio, durante el periodo 1993-1995, pasando de 1.454 millones de dólares a 2.615 millones de dólares. El aumento del valor exportado coincide con el incremento de precio de los minerales durante la primera mitad del decenio de 1990.

El cuadro 1 muestra que entre los años 2000 y 2005 las exportaciones mineras se triplicaron. Esto indica el dinamismo del sector, debido principalmente al fortalecimiento de la demanda internacional de minerales, impulsado en gran medida por las altas tasas de crecimiento de la economía china.

Por su parte, el cuadro 2 muestra que las cotizaciones de los principales minerales tienen una tendencia creciente a partir del 2002, ya que en el periodo 1998-2002 las cotizaciones disminuyeron. En el caso del cobre, el precio



**Cuadro 1**  
**Exportaciones por grupo de producto**  
**(en millones de dólares)**

	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Productos tradicionales	4.804,44	4.730,31	5.368,58	6.356,32	9.198,57	12.918,68
Pesqueros	954,70	926,22	892,34	821,30	1.103,69	1.303,02
Agrícolas	248,90	207,46	216,23	224,12	325,11	330,58
Mineros	3.220,13	3.205,29	3.808,94	4.689,91	7.123,82	9.759,49
Petróleo y derivados	380,73	391,34	451,06	620,98	645,96	1.525,59
TOTAL EXPORTACIONES	6.954,91	7.025,73	7.713,90	9.090,73	12.809,16	17.336,29

Fuente: Banco Central de Reserva del Perú, *Memoria anual 2005* (Anexo 33).

**Cuadro 2**  
**Cotizaciones internacionales\***

	Cobre Londres €US\$/lb.	Estaño Londres €US\$/lb.	Oro Londres US\$/oz.tr.	Plata H.Harman US\$/oz.tr.	Plomo Londres €US\$/lb.	Zinc Londres €US\$/lb.
1995	133,18	281,82	384,52	5,19	28,62	46,78
1996	104,14	279,62	388,25	5,19	35,12	46,52
1997	103,28	256,09	331,56	4,89	28,32	59,75
1998	75,02	25,3	294,48	5,54	23,98	46,46
1999	71,32	245,07	279,17	5,25	22,80	48,82
2000	82,24	246,57	279,37	5,00	20,59	51,16
2001	71,6	203,4	271,23	4,39	21,60	40,17
2002	70,74	184,18	310,13	4,63	20,53	35,32
2003	80,7	222,03	363,62	4,91	23,36	37,54
2004	129,99	386,13	409,85	6,69	40,21	47,53
2005	166,87	334,83	445,46	7,33	44,29	62,68

\* Promedio del periodo.

Fuente: Banco Central de Reserva del Perú, *Memoria anual 2005* (Anexo 38).

Nota: €US\$ = centavos de dólar.

internacional recuperó el máximo logrado en 1995, mientras que el oro y el plomo superaron los niveles máximos alcanzados en 1996. Hay que anotar que el incremento de las cotizaciones internacionales de los principales minerales ha sido aún más rápido durante el 2006, con tasas de crecimiento de 100% en un año para el cobre y la plata, de 200% para el caso del zinc, y de 50% para el oro y el plomo.

En conclusión, la mayor producción y la favorable coyuntura de precios como consecuencia de una mayor demanda mundial favorecieron las exportaciones mineras. Así, las exportaciones totales del país crecieron 36,7% en el

2004, en gran medida gracias a la minería, cuyos productos alcanzaron una participación de 55% del total.

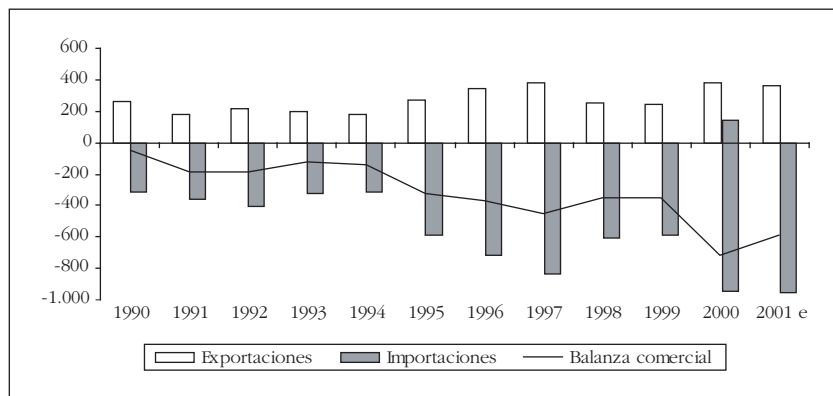
### b) Petróleo

A pesar de que en la última década el Perú se ha convertido en un importador neto de petróleo, ha continuado exportando petróleo de baja calidad y derivados con poco valor agregado. La inexistencia de plantas refinadoras para producir derivados con un mayor procesamiento deja al país en una situación de vulnerabilidad, a la vez que frena las posibilidades de desarrollar industrias intermedias que posibilitarían un crecimiento más sostenido de nuestra economía.

El gráfico 10 muestra que las exportaciones de hidrocarburos se han mantenido, en promedio, en alrededor de los 300 millones de dólares. Durante la década de 1990 el déficit comercial del sector hidrocarburos se fue agravando hasta llegar a 713 millones de dólares (20 millones de barriles) en el año 2000. En 1990 se exportaban 18,1 millones de barriles y se importaban 17,8 millones, mientras que en el 2000 se exportaron 14,5 millones de barriles y se importaron 35,5 millones.

En el año 2001 el mercado externo alcanzó un volumen exportado de 20.251.100 barriles, lo que representó una entrada de divisas de 402.473.600 dólares. Los combustibles residuales y el petróleo crudo pesado procedente de la selva registraron los mayores volúmenes exportados: 9.538.800 y 6.825.800 barriles respectivamente.

**Gráfico 10**  
**Balanza comercial de hidrocarburos**  
(millones de dólares)



e: estimado.

Fuente: <[http://www.minem.gob.pe/hidrocarburos/pub\\_anuario\\_2001.asp](http://www.minem.gob.pe/hidrocarburos/pub_anuario_2001.asp)>.

Por su parte, el precio del petróleo ha sido volátil en los últimos quince años. A inicios de la década de 1990 volvió a elevarse a 36 dólares el barril a causa de la guerra del Golfo Pérsico, luego de lo cual se mantuvo en un promedio de 20 dólares. A partir del 2000 subió nuevamente debido a la disminución de las cuotas de producción por parte de la Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEC, por sus iniciales en inglés), la guerra Estados Unidos-Irak y el crecimiento económico mundial, principalmente el de China y Estados Unidos. Así, al terminar el año 2004 el precio del petróleo en el mercado internacional se encontraba por encima de niveles históricos. El petróleo West Texas Intermediate (WTI<sub>1</sub>), utilizado como referencia en el Perú, a diciembre del 2004 cerró en alrededor de 44 dólares el barril, después de haber alcanzado un máximo de 55,17 dólares por barril en octubre del mismo año. Al igual que en el caso de las cotizaciones de los minerales, este crecimiento ha sido aún mayor durante el último año 2006, pues superó en promedio los 60 dólares por barril.<sup>2</sup>

#### 2.4. Desarrollo económico basado en la minería: ¿una ilusión?

##### *a) Marco político internacional*

La apertura económica de la mayoría de los países en desarrollo durante la década de 1990 generó la modificación de sus códigos mineros para atraer la inversión en este sector. Chile fue líder de este cambio, seguido luego por países como el Perú y Argentina, y algunos del África y Asia. Como resultado, se inició una competencia por dictar el código minero más favorable. Los principales cambios consistieron en eliminar la discriminación contra los capitales extranjeros, brindar libre disponibilidad de las utilidades conseguidas, reducir las tasas impositivas, e incluir facilidades e incentivos para la importación de equipos, así como esquemas de depreciación acelerada y dispensación del pago de impuestos hasta la recuperación de la inversión, entre otras medidas.

Los resultados de estos nuevos códigos mineros más flexibles no se hicieron esperar. Pronto, varios países —entre ellos el Perú— empezaron a recibir grandes inversiones mineras. Las empresas multinacionales ampliaron su portafolio de inversiones en distintas partes del planeta, al modo de lo que ocurrió en la década de 1950.

Sin embargo, transcurridos algunos años, este resurgimiento de la actividad minera no generó los beneficios que esperaban los países que aún hospedan estas

---

2 Datos tomados de la serie histórica de precios de crudo publicada por el Departamento de Energía de Estados Unidos-USDOE.

inversiones. A ello se sumó una nueva cultura social y ambiental en torno a las industrias extractivas, que planteó nuevos retos para una actividad de reconocido impacto como es la minería. Así por ejemplo, el fortalecimiento de los grupos indígenas y la reivindicación de sus derechos permitieron encontrar elementos para plantear respuestas de rechazo a la minería. A su vez, esta nueva tendencia en lo social y ambiental coincidió con un *boom* de la minería que implica nuevos y mayores yacimientos, así como nuevas prácticas de recuperación de los minerales, y por ello, eventualmente, impactos ambientales inesperados. Como resultado se fue creando un rechazo hacia la industria, debido a su influencia en el deterioro ambiental y al poco respeto que algunas empresas mostraban por los derechos humanos de las poblaciones cercanas a los yacimientos mineros. Este rechazo no se centró solo en las empresas mineras; también se extendió a organismos internacionales que de una u otra manera apoyaban el desarrollo de esta actividad.

Como resultado de este deterioro de la imagen de la minería —y de las industrias extractivas en general— se iniciaron procesos de consulta internacional, dos de los cuales lograron una mejor articulación entre las demandas y los reparos internacionales a las actividades extractivas y las iniciativas del sector. Estas iniciativas intentaron responder a la preguntas de cómo la minería puede contribuir al desarrollo sustentable y cuál es el papel que una institución de desarrollo como el Banco Mundial debe tener en la promoción de las industrias extractivas.

El primer proceso de consulta internacional se inició con el lanzamiento del Proyecto Minería, Minerales y Desarrollo Sostenible (MMSD), iniciado el año 2000 por el Comité Económico Mundial para el Desarrollo Sustentable (WBSCD, World Business Council for Sustainable Development), como parte de un conjunto de proyectos respaldados por la Iniciativa Global para la Minería (GMI, Global Mining Initiative). La GMI estaba constituida por nueve de las más importantes empresas mineras a nivel global.<sup>3</sup> Las actividades del MMSD se desarrollaron durante dos años en América del Norte y del Sur, Asia, África, Oceanía y parte de Europa.

El proyecto del MMSD se centró en responder ocho preguntas clave, denominadas inicialmente “ocho grandes desafíos que debe abordar el sector de los minerales en su transición hacia el desarrollo sustentable”. En el caso de América Latina, el equipo de investigación regional transformó estos desafíos en diecisiete temas clave sobre minería y desarrollo sustentable en la región. El informe global del proceso, “Abriendo brecha” (IIED 2002), enfatiza la necesi-

---

3 Las empresas que lanzaron el Global Mining Initiative (GMI), espacio institucional en el que se desarrolló el proyecto MMSD, fueron Anglo American, BHP Billiton, Codelco, Newmont, Noranda, Phelps Dodge, Placer Dome, Rio Tinto y WMC Limited.

dad que tendría la industria de implementar de manera eficaz los principios de la participación informada de las comunidades locales, así como ser partícipes activos en la formulación, ejecución y seguimiento de planes de desarrollo local sostenible. Estas conclusiones del MMSD fueron adoptadas por la industria en la Declaración de Toronto (mayo del 2002), junto con una declaración del Consejo Internacional de la Minería y la Metalurgia (ICMM, International Council on Mining & Metals) que hace un llamado a la industria minera a cumplir con estos nuevos paradigmas, de tal manera de alinear al sector en el sendero del desarrollo sostenible.

El segundo proceso se centró en la Revisión de las Industrias Extractivas (conocida como EIR, por sus siglas en inglés), realizada por el Banco Mundial (“Striking a Better Balance”). En esta Revisión se concluye que existen hasta cuatro maneras de abordar la pobreza en el contexto de las industrias extractivas: primero, promover el desarrollo ‘pro pobre’, internalizando los costos ambientales en los costos de producción mediante la selección del proceso y la tecnología, con la guía de una reglamentación apropiada, para maximizar los beneficios sociales netos. Segundo, promover la equidad y asegurar una “administración pública solvente”, enfatizando el desarrollo de las capacidades de gestión pública en los gobiernos de los países ricos en minerales (al respecto, el Banco Mundial subraya la necesidad de que existan mecanismos gubernamentales solventes para que la distribución de los beneficios netos sea transparente, y que todos los sectores de la comunidad la perciban como justa, al mismo tiempo que se responda a las necesidades de los más pobres). Tercero, que las industrias extractivas contribuyan al desarrollo comunitario asegurando la existencia de programas apropiados para soportar el desarrollo que ayudará a incrementar las capacidades de la comunidad y a instaurar medios de vida sostenibles. Finalmente, que las industrias extractivas “reconozcan, respeten y promuevan los derechos humanos”, asegurando que los proyectos de las industrias extractivas no se emprendan sin el reconocimiento y pleno respeto a los derechos humanos de las personas, comunidades y pueblos indígenas afectados, y que se incluya la verificación participativa de dichos derechos dentro de los esquemas de monitoreo y evaluación.<sup>4</sup>

Más recientemente se han puesto en marcha —a nivel de gobiernos, de organismos internacionales y de organizaciones no gubernamentales (ONG)— iniciativas para promover la transparencia de los ingresos que los gobiernos reciben de las industrias extractivas y de los pagos que realizan las empresas. Entre las decisiones más importantes se encuentra la Iniciativa de Transparencia

---

4 Proyecto Energy and Mines Technical Assistance Loan (EMTAL), con la cooperación del Banco Mundial.

de las Industrias Extractivas (EITI), promovida por el gobierno del Reino Unido y el Banco Mundial, que promueve la auditoría para confirmar la coincidencia de los flujos de ingresos y pagos. Por el lado de las ONG, se tiene la iniciativa de Publish What You Pay, que pone el énfasis en que exista un revelamiento de los pagos que hacen las empresas al Estado.

En última instancia, en el ámbito internacional hay consenso sobre la necesidad de implementar políticas y prácticas que permitan una mayor participación de todos los grupos de interés involucrados en la actividad minera, para que contribuyan conjuntamente a promover un desarrollo sostenible. Esto ha inducido que las empresas pongan más esfuerzos en instaurar políticas de responsabilidad social que incluyen la difusión de información relevante a todos los grupos de interés, así como una participación más activa en proyectos que brinden beneficios directos a las poblaciones en sus áreas de influencia.

El gobierno peruano ha diseñado políticas que promueven una mejor distribución de los beneficios de los ingresos provenientes de la minería a favor de las comunidades en las que hay operaciones mineras. Asimismo, ha generado políticas y mecanismos para asegurar una participación de la sociedad civil en temas relacionados con la minería. También se ha esforzado por mejorar el manejo ambiental mediante el perfeccionamiento del marco legal y de la participación de la sociedad civil.

En cuanto a las organizaciones de la sociedad civil peruana, estas han organizado diversas iniciativas que promueven una participación informada de las poblaciones en todos los temas relacionados con las industrias extractivas, desde las etapas iniciales del proyecto extractivo hasta su cierre; asimismo, respaldan las actividades que tengan como objetivo incrementar la transparencia y la rendición de cuentas de las empresas y del Estado.

### *b) Marco político nacional*

A pesar de la importancia de las recomendaciones emanadas de los procesos globales descritos en la sección anterior, el marco político nacional no se inicia con la adopción de estas recomendaciones. La incorporación de la dimensión ambiental y social en el sector ocurre en 1991, cuando, mediante una norma de fomento a la inversión privada en minería (Decreto Legislativo 708), se introdujeron por primera vez obligaciones ambientales y sociales, a iniciativa del propio sector minero y como resultado de su oposición a las regulaciones a la minería incorporadas en el Código del Medio Ambiente de 1990.

Posteriormente, este marco de políticas sectoriales se fortaleció con el financiamiento del Proyecto EMTAL (Energy and Mines Technical Assistance Loan), del Banco Mundial, que llevó a la formulación de lo que en su momento

se denominó el Plan de Control de la Contaminación Minero-Metalúrgica. Este plan incorporó no solo elementos legislativos sino también el fortalecimiento institucional y la promoción de mecanismos de participación (aunque débiles, en su momento).

Sin embargo, es indudable que las iniciativas globales mencionadas en la sección anterior han tenido impacto en el ámbito nacional. Siendo el Perú un importante país minero, los organismos internacionales están promoviendo que sus iniciativas se apliquen en él. Así, dentro del marco del MMSD hubo una serie de consultas a los diferentes grupos de interés del sector minero. Esta fue la primera vez que se realizó un proceso de diálogo tan completo y que llegó a la identificación de los puntos de consenso y disenso de cada grupo.

Por otro lado, la iniciativa EITI ha sido acogida por el país. El Perú se convirtió así en uno de los pocos países que se han comprometido a hacer la auditoría de los ingresos y los pagos globales recibidos por las industrias extractivas. Asimismo, el diseño del EITI en el Perú está contemplando la fiscalización de los usos de los ingresos transferidos a los gobiernos locales y regionales. Sin embargo, el proyecto está sufriendo algunas demoras.

Más allá de estas iniciativas llegadas desde fuera, el rechazo de las comunidades hacia la minería y los conflictos que se están generando han llevado a incorporar algunos cambios en los procedimientos vinculados al inicio de nuevos proyectos mineros. Por ejemplo, en el recientemente concesionado proyecto de Las Bambas se ha iniciado un diálogo temprano con las comunidades y los gobiernos locales y regionales para informarles los alcances del mismo. Asimismo, el Ministerio de Energía y Minas ha decretado que, antes de que una empresa empiece su fase de exploración, debe existir un consentimiento previo de las comunidades involucradas.

Por otro lado, en octubre del 2005 se aprobó la nueva Ley General del Ambiente, en la que se establece que el Consejo Nacional del Ambiente (CONAM) adopta funciones de autoridad central, aunque no cambia totalmente el esquema de administración sectorial que existía previamente. Esta ley busca fortalecer el papel del CONAM en algunos instrumentos antes exclusivamente sectoriales, sobre todo con referencia a la gestión ambiental. Así, con la Ley General del Ambiente se reconoce que el CONAM es administrador del Sistema de Evaluación del Impacto Ambiental y se le asigna un papel de fiscalización que antes nunca tuvo. El desafío radica en la capacidad que tenga el CONAM para asumir estas funciones, en una lógica de fortalecimiento.

Quizás uno de los cambios normativos más importantes para el sector haya sido el establecimiento de las regalías mineras, luego de superar un largo debate político acerca de si eran o no un impuesto y si afectarían o no la competitividad de la industria minera en el ámbito internacional. A pesar de que los convenios de estabilidad impiden que el Estado cobre regalías a un buen número de

empresas de la gran minería, en ciertas regiones se deberá sentir a corto plazo el efecto de estos ingresos fiscales.

Recientes normas, como las referidas al manejo y el cierre de pasivos ambientales, consideraciones sobre responsabilidad social como la declaración jurada antes de iniciar las actividades de exploración y la discusión sobre el pago de impuestos a las sobreganancias ante un ciclo de precios extraordinarios —habiendo optado el Ejecutivo por el acuerdo del aporte voluntario de la industria—, son acciones que buscan cerrar el círculo de la regulación de los impactos de la actividad minera.

### 3. ANÁLISIS DE LOS ASPECTOS MESO

Si bien los aportes de la minería a nivel global están bien identificados, son más difíciles de identificar cuando se pasa a un enfoque local y regional. Esto sucede en gran parte debido a la falta de información estadística y de estudios que analicen los impactos del sector a esos niveles.

#### 3.1. Beneficios y retornos económicos a nivel regional

Los estudios sobre el impacto económico de la minería siempre se han enfocado en el ámbito nacional. En la sección 2.1 se presentaron las variables regularmente consideradas para evaluar el impacto económico de la minería; sin embargo, si bien estas dan una idea general, son insuficientes para evaluar las posibilidades de generar desarrollo.

Hasta la década de 1980 se hicieron estudios que medían la contribución neta de la minería en términos de los retornos que esta actividad generaba al país. Así por ejemplo, Thorp y Bertram (1978) calculan el *valor de retorno* de la minería peruana durante la primera mitad del siglo pasado. El valor de retorno captura el porcentaje de las exportaciones que “regresan” al país, y es calculado como la suma del valor de la mano de obra local, los impuestos y la compra de materiales y servicios. A partir de dicha metodología, los autores determinan que el valor de retorno generado por la Cerro de Pasco Cooper Corporation en el periodo 1916-1937 equivalió a 45% del total de su valor agregado, siendo el aspecto más importante la contratación de mano de obra.

Con la revitalización del sector minero durante la década de 1990, Aste (1997) calcula el valor retenido de las principales empresas de la gran minería en el Perú. El autor utiliza una metodología distinta a la de Thorp y Bertram: define el valor retenido como el valor de las ventas brutas menos las importaciones y los gastos financieros, todo ello expresado como porcentaje de las ventas



brutas. Con esta metodología, Aste calcula que el valor retenido en 1995 por las empresas Southern, Tintaya, Cerro Verde y Shougang fue de 84,7%, 94,2%, 69,2% y 89,9% respectivamente. Estos resultados se encuentran muy por encima de lo calculado por Thorp y Bertram, así como por estudios posteriores.

Los intentos por identificar los beneficios generados en las regiones son escasos. Kuramoto (1999) presenta las compras realizadas por Yanacocha en Cajamarca, Lima y el extranjero, y muestra que las compras locales fueron aumentando sostenidamente en el periodo 1994-1998, pero que la mayoría se hacían a empresas ubicadas en Lima. Asimismo, estas compras tenían poco impacto en el aparato productivo nacional, ya que las empresas proveedoras eran principalmente comercializadoras antes que fabricantes.

Utilizando como estudio de caso la empresa Southern Perú, Torres-Zorrilla (2000) analiza los encadenamientos que se generan a partir de la actividad minera, hacia atrás y hacia adelante. A partir de encuestas aplicadas a 120 empresas proveedoras de Southern Perú, concluye que se han formado relaciones de clúster con empresas que producen insumos importantes, como explosivos químicos y bolas de molino. Asimismo, existe una relación estrecha con empresas productoras de insumos energéticos genéricos, y un vínculo menor con empresas productoras de materiales de construcción. También se concluye que los eslabonamientos hacia adelante son limitados debido a que la mayor parte de la producción tiene como destino final la exportación.

Por otro lado, el trabajo de Lindley y Paredes (2004) evidencia que el valor de retorno de la actividad minera de Yanacocha es menor que el producto bruto interno de dicha empresa en Cajamarca. Las autoras amplían la metodología propuesta por Thorp y Bertram al incluir en los gastos locales de la empresa la inversión social en la zona. El trabajo estima dos escenarios: uno en el cual la empresa genera nuevos puestos de trabajo y otro en el cual hay un traslado de mano de obra de alguna otra actividad a la actividad minera. A partir de dicho trabajo, se calcula que el beneficio económico de Yanacocha en el año 2002 fue de 378,7 millones de soles y 308,5 millones de soles en cada escenario respectivamente, mientras que el PBI (valor agregado bruto) fue de 1.448 millones de soles. En otras palabras, entre 21% y 26% del valor generado por la empresa minera retorna a la región donde opera. Cabe destacar que la brecha ha ido disminuyendo en el tiempo, pues en 1993 dicho porcentaje era de solo 5% y 6%. Otro resultado importante es que alrededor de 40% del beneficio fue generado por las compras internas, lo que deja un espacio interesante a políticas que promuevan la formación de clústers y de articulación de negocios a la minera. Para la ejecución de este tipo de políticas se requiere una participación activa de los gobiernos locales y regionales, así como voluntad de la empresa minera para incrementar sus compras locales (Kuramoto 2001).

Nuevamente, el caso chileno presenta algunos resultados sobre este tipo de acción. La promoción del clúster minero de Antofagasta tiene como antecedentes el establecimiento de la Corporación para el Desarrollo Productivo (CDP), una iniciativa de diez grandes empresas mineras junto con dos universidades regionales, así como el Programa para Formar Proveedores para el Crecimiento Industrial de la Segunda Región. Por el lado público, la Asociación de Industriales de Antofagasta ha tenido un importante papel promotor que se ha visto respaldado por un programa crediticio y de asesoramiento técnico por parte del Servicio de Cooperación Técnica de Chile (Culverwell 2001).

Si bien el ejercicio de Torres-Zorrilla antes comentado es un intento por identificar los impactos sectoriales que genera una operación minera, la manera más precisa de hacerlo es contando con una matriz de insumo-producto regional, tal como se ha realizado en la región de Antofagasta, en Chile. Sin embargo, la naturaleza macroeconómica de esta herramienta poco nos puede decir acerca del proceso de formación de nuevas empresas, efecto que se espera de la minería en zonas tradicionalmente poco industrializadas.

De hecho, el ejercicio de la matriz regional de Antofagasta indica que la minería “tiene bajos encadenamientos productivos, tanto hacia atrás como hacia delante, con el resto de los sectores de la región; sin embargo, su nivel de producción es tan alto comparado al resto de los sectores, que lo hace el sector más importante de la región [...]. Por tanto, existe un espacio interesante para hacer política destinada a desarrollar fuertes encadenamientos productivos hacia atrás” (Aroca 2002: 97).

Este resultado poco estimulante tiene como atenuante que si además de los efectos directos e indirectos se consideran los inducidos por el incremento en el pago de los salarios, se incrementa sustancialmente el impacto que se genera en la región minera. En el Perú, el beneficio inducido por el empleo generado por Yanacocha está en el rango de 20% a 40%, dependiendo de si los puestos de trabajo son ocupados por naturales de la región o por afuerinos (Lindley y Paredes 2004). El supuesto que hay detrás es que los lugareños gastan la mayor parte de su ingreso en la región, mientras que los trabajadores foráneos gastan una fracción importante de su ingreso en su región de origen. Este resultado, también encontrado en Chile, deja un espacio importante para diseñar políticas de atracción de foráneos y de desarrollo local, lo que significa invertir esfuerzos en la generación de una infraestructura educativa, de servicios públicos y de recreación para promover la migración permanente de estos trabajadores.

### **3.2. La política ambiental en acción**

En el Perú se han hecho esfuerzos legales y normativos para procurar el tránsito de un modelo de gestión ambiental sectorial a uno transectorial descentralizado.

Los inicios de una política de gestión pública ambiental se remontan a 1990 con la promulgación del Código del Medio Ambiente y los Recursos Naturales, reforzado con la creación del Consejo Nacional de Medio Ambiente (CONAM) en 1994. En el marco del CONAM hay una serie de avances en materia de gestión pública coordinada, entre los cuales destacan la aprobación de la primera Agenda Ambiental Nacional, en 1996; la creación del Marco Estructural de Gestión Ambiental (MEGA) en 1997, destinado a articular transectorial y territorialmente la gestión pública ambiental; el inicio de la gestión ambiental descentralizada, con la creación de las Secretarías Ejecutivas Regionales (SER) y las Comisiones Ambientales Regionales (CAR), a partir de 1998; y el fortalecimiento de mecanismos e instrumentos transectoriales como el Reglamento de los Estándares de Calidad Ambiental (ECA) y de Límites Máximos Permisibles (LMP) en 1998, la Comisión Técnica Multisectorial, la Comisión Ambiental Transectorial, el Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental (SEIA) y la Ley General de Residuos Sólidos (Glave y Morales 2005).

Finalmente, y a partir de la Ley 28245, llamada Ley Marco del Sistema Nacional de Gestión Ambiental (2004), se pretende consolidar un Sistema Nacional de Gestión Pública Ambiental mediante el fortalecimiento de las capacidades de gestión transectorial y territorial del Consejo Nacional del Ambiente.

En el contexto de la descentralización de las funciones y atribuciones ambientales se instauraron tres niveles de gobierno/autoridad ambiental. En el nivel nacional se ubican la autoridad ambiental nacional (CONAM), autoridades sectoriales (incluidas las que cumplen una función transectorial) y otras entidades del gobierno. En el nivel regional encontramos los gobiernos regionales y las comisiones ambientales regionales como entidades con competencia en la gestión ambiental. Finalmente, en el nivel local, las municipalidades y las comisiones ambientales locales son las autoridades involucradas en la gestión ambiental.

El sector de Energía y Minas ha sido el principal promotor del desarrollo de un modelo de gestión transectorial. A través de dicho Ministerio se implementaron los programas de adecuación y manejo ambiental (PAMA), los estudios de impacto ambiental (EIA) y otros instrumentos de gestión y monitoreo ambiental. Sin embargo, y a pesar de los esfuerzos enumerados en el marco del sistema de gestión ambiental, este Ministerio no ha logrado superar el modelo sectorial centralizado de años anteriores. Existe, en la práctica, una escasa coordinación con otras instituciones y sectores vinculados al ámbito ambiental, así como una baja capacidad de los gobiernos regionales para aplicar políticas y fiscalizar en materia ambiental, acciones que aún están centralizadas. La evolución de este último aspecto tendrá que ser analizado en un mediano plazo, una vez que se culmine el proceso de transferencia de funciones previsto por el Consejo Nacional de Descentralización.

### 3.3. Conflictos mineros: ¿imposibles de solucionar?

Pese a que en los últimos años en el Perú se han desarrollado varios conflictos entre comunidades locales, organismos del Estado y empresas mineras, poco se ha avanzado en sistematizar estas experiencias. Una revisión de la literatura sobre conflictos mineros en el Perú nos muestra que, con alguna excepción (Aste y otros 2004), no se han desarrollado y/o utilizado marcos conceptuales que ayuden a entender, identificar y clasificar los conflictos mineros. En esta sección se presenta una aproximación a un balance de los conflictos mineros en el país, quedando aún pendiente en la agenda de investigación el profundizar la elaboración de un marco conceptual adecuado.<sup>5</sup>

Con base en una revisión de fuentes bibliográficas, y de medios de comunicación y electrónicos, se ha recabado información de 47 conflictos relacionados con la actividad minera, distribuidos a lo largo del territorio nacional: 34% en el norte, 28% en el centro y 38% en el sur del país. A pesar de que no se tienen fechas exactas sobre el inicio de los conflictos en cada región, es importante mencionar que los ocurridos en el centro, y en menor medida en el sur, tienen mayor tiempo de maduración. Esto no es sorprendente, dado que la minería de la zona central se desarrolló más tempranamente. La zona sur toma importancia para la minería con el desarrollo del yacimiento de Toquepala, a fines de la década de 1950. La zona norte empieza a ser atractiva luego del desarrollo de yacimientos como Yanacocha, Pierina y Antamina, en el decenio de 1990.

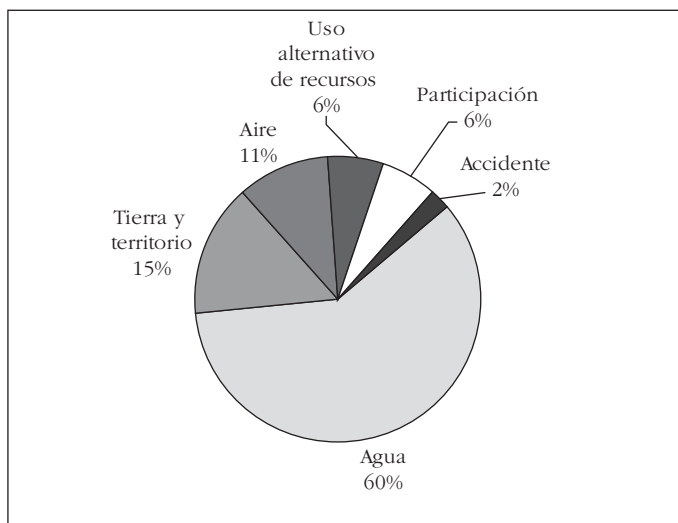
Cuando se analiza el tipo de conflicto que prevalece, se observa muy claramente que están referidos a la contaminación y al uso del recurso hídrico. El gráfico 11 muestra que 60% de los conflictos reportados tienen como tema central el agua.<sup>6</sup> Le sigue en importancia el tema de la tierra y el territorio con 15%. Estos conflictos son en su mayoría recientes —aparecen en la década de 1990— y tienen que ver con la forma en que las empresas compraron o adquirieron las tierras para iniciar sus operaciones. Ejemplos de este tipo de conflictos son los que protagonizaron las empresas Yanacocha, Antamina y Tintaya con las comunidades de los lugares donde están los respectivos yacimientos. En tercer lugar se hallan los conflictos relacionados con la calidad de aire (11%), que se presentan principalmente en las zonas donde hay fundiciones o refinadoras —La Oroya e Ilo—, a causa de los gases tóxicos que emanan en estos proce-

5 La investigación “Minería y conflicto social”, que vienen realizando el Instituto de Estudios Peruanos (IEP), el Centro Bartolomé de Las Casas (CBC) y el Centro de Investigación y Promoción del Campesinado (CIPCA), en el marco del Concurso de Redes de Investigación del Consorcio de Investigación Económica y Social-CIES, debe aportar nuevas hipótesis de trabajo para esta tarea pendiente.

6 Más adelante se trata con mayor detalle este tipo de conflicto.

sos. Sin embargo, hay un par de casos en los cuales las empresas involucradas son medianas y la calidad del aire se ve afectada por relaves mal almacenados dispersados por la acción del aire; por ejemplo, el conflicto de larga data entre el pueblo de San Mateo de Huánchor y la operación de Tamboraque.

**Gráfico 11**  
**Mapa de conflictos**



Elaboración propia.

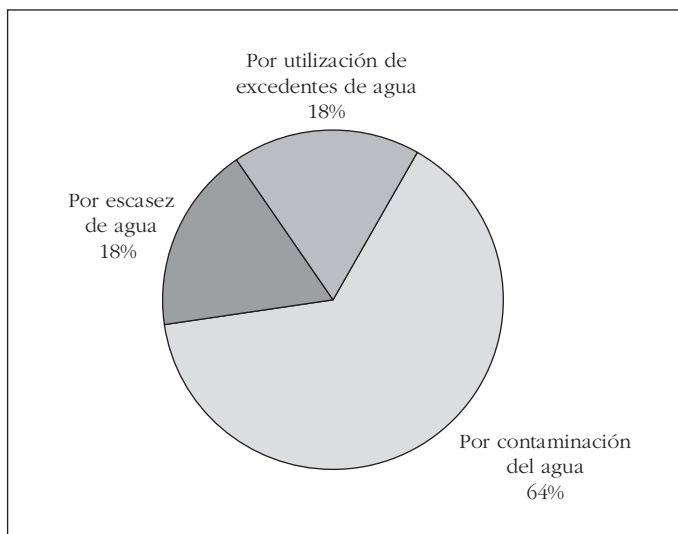
Dos tipos de conflicto recientemente aparecidos son el de uso alternativo del recurso (6%) y el de participación (6%). El primero tiene que ver con la negativa de la población a nuevas operaciones debido al temor de que la actividad minera cause impactos que impidan otro tipo de actividades reales o potenciales. Un ejemplo de esto es Tambogrande: el desarrollo de la mina demandaba reubicar población y fundos agrícolas en producción. Otro ejemplo es Huancabamba (Majaz), donde hay una incipiente actividad agrícola y ganadera, pero la población prefiere que se desarrolle una actividad como el turismo, teniendo como base las lagunas Huaringas ubicadas en la parte alta de la cuenca.

El segundo tipo de conflicto reciente se refiere principalmente al inicio de operaciones sin la previa licencia social. Las autoridades —centrales o locales— dan la autorización de funcionamiento, pero la población no ha sido bien informada y se niega a aceptar la puesta en funcionamiento de la mina. En este tipo de conflicto es frecuente encontrar que actores de la sociedad civil con un papel protagónico en otras zonas apoyen a la población local y ayuden a establecer frentes de defensa.

Finalmente, se encuentra el conflicto por accidentes (Choropampa). Este conflicto puso de relevancia la falta de previsión de riesgos de la empresa minera y de sus contratistas. La falta de transparencia en el manejo y en la compensación por el accidente fue un costoso error que aún sigue pagando la empresa Yanacocha.

De los conflictos cuyo eje central es el agua —que son la mayoría—,<sup>7</sup> 64% tienen que ver con la contaminación del recurso (ver el gráfico 12). Estos se hallan distribuidos en las zonas norte, centro y sur. En el norte, las empresas involucradas son grandes y la contaminación puede ser real, pero también hay percepciones de contaminación como en los casos de Huarney o entre los pobladores de la ciudad de Cajamarca, donde no existen estudios definitivos sobre el tema. En el centro y el sur, las empresas involucradas son medianas y la contaminación es objetivamente identificable a partir de las aguas ácidas y el estado de lagos y ríos. Las únicas empresas grandes involucradas en estos conflictos son Doe Run y Tintaya, por la deposición de relaves en Cañipía.

**Gráfico 12**  
**Mapa de conflictos: agua**



Elaboración propia.

Los otros dos tipos de conflicto relacionados con el agua involucran a la empresa Southern Perú y sus grandes requerimientos de este recurso natural.

<sup>7</sup> Debido a las fuentes consultadas, el peso de Southern Perú en los conflictos relacionados con el agua estaría sobreestimado.

Las presas y los trasvases construidos en la parte alta han disminuido la cantidad de agua disponible para los agricultores de las zonas bajas, y esto ha generado conflictos con varias comunidades de Moquegua.

### 3.4. Minería artesanal: ¿qué hacer con ella?

La llamada minería artesanal —o a pequeña escala— de oro es una actividad plenamente reconocible en el país desde mediados de la década de 1980. Su proliferación se debe sobre todo a una combinación de supervivencia y oportunidad, muy ligada a la creciente pobreza y a la falta de oportunidades de empleo. Este tipo de minería explota exclusivamente oro, y se encuentra en plena expansión debido a los altos precios de este metal.

A pesar de la amplia variedad de características de las operaciones que conforman la minería artesanal, se puede llegar al consenso de que trata de operaciones mineras de pequeña escala, que utilizan tecnologías rudimentarias e intensivas en mano de obra, y con poca exigencia en cuanto a salud, seguridad y cuidado ambiental.

Tradicionalmente, este tipo de actividad se ha concentrado en cuatro zonas: Madre de Dios, sur medio (Ica, Arequipa y Ayacucho), Pataz (La Libertad) y Puno. Recientemente se han identificado aglomeraciones de mineros artesanales en Yangas y Pucará, en la provincia de Canta, departamento de Lima (Romero y otros 2005); en Cajabamba, en la provincia del mismo nombre, departamento de Cajamarca (*El Comercio* 2007); y en Suyo, en la provincia de Ayabaca, departamento de Piura (*Factor tierra* 2006), entre otros.

En las zonas mencionadas, este tipo de minería se convierte en la actividad económica predominante y sostén de la economía local. Excepto en las diversas localidades de Madre de Dios, en todas las demás han surgido poblados que conglomeran a los mineros y a sus familias, lo que ha dado lugar al establecimiento de algunos servicios básicos como escuela y centro de salud. Esto no quiere decir que su crecimiento sea desordenado y que haya una ausencia de planificación en el desarrollo de estos poblados. En el caso de la zona de Madre de Dios, los mineros suelen ir únicamente a trabajar y dejan a sus familias en sus lugares de origen o se trasladan hacia poblaciones cercanas, como la ciudad de Madre de Dios.

Respecto a la importancia económica de la minería a pequeña escala, esta representa el 12% de la producción nacional de oro, es decir, casi 21.000 kilogramos anuales. Este porcentaje se ha mantenido estable durante toda la última década. Aunque no se tiene un estimado oficial del número de mineros que se dedican a esta actividad, los estimados van desde las 20.000 personas hasta las 150.000; esta gran diferencia tendría que ver con la inclusión de personal a tiempo parcial e incluso de mano de obra infantil.

Un efecto negativo que acompaña a las operaciones de minería artesanal o en pequeña escala es su deficiente manejo ambiental. El uso intensivo de mercurio para amalgamar el oro, la emanación de gases y la dispersión de partículas de mercurio durante su quema hacen que esta actividad sea sumamente contaminante y que tenga grandes impactos sobre la salud pública. Los esfuerzos públicos para detener la contaminación han estado centrados en la provisión de retortas, herramientas que capturan los gases y las partículas de mercurio durante su quema. Sin embargo, los avances han sido limitados debido a la poca adecuación de estas retortas a la idiosincrasia y a las características del proceso productivo de los mineros.<sup>8</sup> Recientemente, se ha dado un incremento del uso de pozas de cianuración para el beneficio del oro. El impacto radica en la pobre preparación de las pozas, que pueden generar filtraciones, y en la disposición inadecuada de los relaves.

Otro de los principales problemas que enfrenta la minería a pequeña escala es su escasa formalización, lo que da paso a operaciones mineras muy inseguras, propensas a la sobreexplotación de mano de obra y generadoras de pasivos ambientales muy severos. Por otro lado, tal informalidad impide que el Estado regule el sector, que su producción se integre a los circuitos formales de comercialización de metales y que pague sus respectivos impuestos.

A pesar de que a partir de la segunda mitad de la década de 1990 el Ministerio de Energía y Minas lanzó programas para formalizar a este sector, como el Proyecto Minería Artesanal y Pequeña Minería (MAPEM)<sup>9</sup> y el Proyecto Pequeña Minería y Minería Artesanal (PEMIN),<sup>10</sup> poco se avanzó debido a que la solución requiere un enfoque integral. Al respecto, un estudio de Barreto (2002) refiere que el proceso de formalización de la minería en pequeña escala debe contemplar las dimensiones de acceso al crédito, legislación, fortalecimiento institucional, gestión ambiental y tecnológica, gestión local y participativa, acceso a información y transparencia, y mejora de condiciones de trabajo.

Un hito de la formalización de este sector es la promulgación, en enero del 2002, de la Ley de Formalización y Promoción de la Pequeña Minería y la Minería Artesanal, que generó el marco a partir del cual esfuerzos importantes de

---

8 Las retortas fueron importadas del Brasil. La primera objeción de los mineros artesanales a su uso es que cambia el color del oro resultante de la quema, además de que no se puede ver el metal durante su quema. Esto conlleva una reducción en el precio de venta, a pesar de que el contenido de metal fino no varía. La segunda objeción es que es necesario acumular una mayor cantidad de amalgama para hacer la quema, lo que impacta en la frecuencia de las ventas y, como resultado, de la obtención de ingresos.

9 El Proyecto Minería Artesanal y Pequeña Minería (MAPEM) fue lanzado en enero de 1996 "para contribuir al desarrollo ordenado y eficiente de la minería artesanal y pequeña minería en armonía con el medio ambiente y con estándares adecuados de seguridad e higiene minera" (Romero y otros 2005).

10 El proyecto Pequeña Minería y Minería Artesanal (PEMIN) se inició en el 2001 como una continuación del proyecto MAPEM, pero tuvo una corta duración.



apoyo al sector, como el Proyecto GAMA,<sup>11</sup> y la acción de varias organizaciones no gubernamentales han permitido crear las bases para que grupos organizados de mineros artesanales inicien sus trámites de formalización. Romero y otros (2005) analizan los casos de formalización de mineros en pequeña escala en Santa Filomena (Ayacucho), Tres Islas y Laberinto (Madre de Dios) y resaltan la importancia de la participación de los actores sociales en estos procesos, así como el apoyo de la cooperación nacional e internacional.

### 3.5. Marco político regional y local

Hacia el año 2002 se inició en nuestro país un proceso de descentralización mediante la Ley de Reforma Constitucional sobre Descentralización y la Ley de Bases, instrumentos legales que determinan los ámbitos del nivel regional, la posibilidad de asociación entre departamentos para constituir una región vía referéndum, y las funciones de las regiones. Estipulan también que las regiones deben asumir la ejecución de funciones, actividades, servicios y proyectos de inversión que en su jurisdicción correspondan a los ministerios y otros organismos públicos.

En años anteriores, las Direcciones Regionales de Minería se caracterizaban por la falta de claridad de sus funciones y por la escasez de sus recursos, lo que obligaba a todos los actores involucrados en la actividad minera (empresas, comunidades y organizaciones de la sociedad civil) a tratar directamente con la sede central del Ministerio. Esta centralización se tradujo en el alejamiento de dicho sector respecto a los acontecimientos que tenían lugar en las zonas mineras, y en la sensación de ausencia del Ejecutivo frente a los acontecimientos y procesos surgidos en la relación entre empresas y comunidades.

En este sentido, el traslado de competencias a las Direcciones Regionales permitirá una presencia constante de la autoridad estatal en las zonas mineras, que agilizará la función de fiscalización, la supervisión del monitoreo ambiental y de las labores de vigilancia ciudadana, y la promoción de la actividad minera. La transferencia de funciones a los gobiernos regionales, establecida en la Ley Orgánica de los Gobiernos Regionales (LOGR) del 2003, se producirá de manera paulatina hasta el año 2009 (Decreto Supremo 038-2004-PCM).

Sin embargo, se debe entender que este enfoque sectorializado no culminará mientras las transferencias se sigan circunscribiendo a la minería artesanal y a la pequeña minería, y las sanciones que puedan imponer las regiones solo se refieran

---

11 El Proyecto Gestión Ambiental y de Medio Ambiente (GAMA), ejecutado por el Ministerio de Energía y Minas y la Agencia Suiza para el Desarrollo y la Cooperación, ha contribuido a fortalecer las organizaciones regionales de mineros artesanales y a apoyarlas para que gestionen juntas la aprobación de la nueva ley.

a las normas que estas pueden dictar en razón de sus competencias. Es decir, con el actual esquema de transferencias, la relación con la gran minería seguirá siendo competencia del gobierno central. En tal sentido, las funciones de cada Dirección Regional de Minería seguirán siendo *desconcentradas* y no *descentralizadas*.

Como parte del cronograma de transferencias, la Dirección General de Minería (DGM), órgano encargado de proponer y evaluar la política del sector, en el año 2005 transfirió a los gobiernos regionales la capacidad de formular, aprobar, ejecutar, evaluar, fiscalizar, dirigir, controlar y administrar los planes y políticas en materia de minas de la respectiva región. Asimismo, transfirió la función de implementar las acciones correctivas e imponer sanciones a la pequeña minería y a la minería artesanal.

En los años 2006 y 2007 la transferencia de funciones incluirá la capacidad de fomentar y supervisar la exploración y explotación de recursos mineros, así como la de otorgar concesiones de beneficio, labor general y transporte minero para pequeña minería y minería artesanal.

Por otro lado, y de acuerdo con lo establecido en la LOGR, la Dirección General de Asuntos Ambientales Mineros tiene programado transferir en el mediano plazo (2005-2009) la función de aprobar y supervisar los programas de adecuación y manejo ambiental de las respectivas circunscripciones (ver el cuadro 3).

**Cuadro 3**  
**Sector Energía y Minas. Cronograma de transferencias**  
**de funciones a gobiernos regionales**

Funciones (minería)	Año de transferencia				
	2005	2006	2007	2008	2009
Formular, aprobar, ejecutar, evaluar, fiscalizar, dirigir, controlar y administrar los planes y políticas en materia de energía, minas e hidrocarburos de la región, en concordancia con las políticas nacionales y planes sectoriales.	x	x			
Fomentar y supervisar (fiscalizar) las actividades de la pequeña minería y minería artesanal, y la exploración y explotación de los recursos mineros de la región con arreglo a ley.		x			
Otorgar concesiones para pequeña minería y minería artesanal de alcance regional.	x	x	x	x	x
Inventariar y evaluar los recursos mineros y el potencial minero y de hidrocarburos regionales.		x	x	x	
Aprobar y supervisar los PAMA (de las actividades mineras) de su circunscripción, implementando las acciones correctivas e imponiendo las sanciones correspondientes.	x	x	x		

Fuente: Consejo Nacional de Descentralización (tomado de Glave y Morales 2006).

Un punto importante en el marco de la transferencia de funciones a las Direcciones Regionales es la necesidad de capacitar a sus encargados para que no solo comprendan el marco normativo que los reglamenta, sino también los aspectos técnicos relacionados con su manejo ambiental y con la seguridad minera, de manera que cumplan mejor su papel fiscalizador. Asimismo, es importante que asuman que deben cumplir también una función social como promotores de la minería y facilitadores del diálogo.

En el contexto del proceso de descentralización surge el debate entre las visiones de desarrollo regional y local. Por un lado, el desarrollo local puede ser visto con una lógica de reproducción simple, con actividades económicas a pequeña escala y procesos participativos en materia de gestión pública que cobran particular relevancia. Por otro lado, el concepto de desarrollo regional suele subrayar la importancia de realizar obras de infraestructura social y económica de mayor envergadura, para lo cual es imprescindible la promoción de la inversión privada y pública. Esta perspectiva exige un marco de ordenamiento territorial a partir del cual sea posible identificar, por ejemplo, diferentes dotaciones de capital social y productivo (Schejtman y Berdegú 2003).

A la luz de esa tensión, es necesario el diseño de políticas de promoción que articulen los niveles macro, meso y microeconómico. Esto es lo que Meyer-Stamer (2000) denomina un *enfoque sistémico*. Con este enfoque, un desarrollo industrial exitoso no se logra solo a nivel microeconómico (empresas) o macroeconómico (economía nacional), sino que requiere medidas específicas —del gobierno y la sociedad civil— dirigidas a fortalecer la competitividad de las empresas y la población (nivel meso). Estas políticas a nivel meso incluyen medidas específicas para la creación de ventajas competitivas, de política tecnológica, de educación y ambientales, entre otras.

Un ejemplo de ello es la formación del clúster minero en la región de Antofagasta, en Chile. Según el gobierno de ese país, la aglomeración minera se ha visto favorecida por la concentración de grandes yacimientos en el norte del país, por importantes flujos de inversión extranjera y nacional, y por la existencia de un marco legal estable.<sup>12</sup> Mediante el clúster se articulan las grandes empresas mineras con la pequeña y mediana industria proveedora de servicios. Además, la extracción de materias primas se vincula con el desarrollo tecnológico y científico. El sector público cumple la función de facilitador para el encuentro entre los actores involucrados, y provee los instrumentos necesarios para que las pequeñas y medianas empresas puedan certificarse y mejorar su calidad y sus precios. También participa mediante la inclusión del desarrollo sustentable en el diseño de sus políticas, así como de mecanismos para la distribución

12 Para mayor información, véase <<http://www.minmineria.cl>>.

equitativa de las rentas mineras hacia las comunidades. A ello se suman los esfuerzos para difundir información sobre la participación de las pequeñas y medianas empresas en cada fase de los procesos productivos mineros, en cada una de las minas.<sup>13</sup> Las empresas, por su parte, deben operar en el marco de la responsabilidad social corporativa.

## 4. ANÁLISIS DE LOS ASPECTOS MICRO

### 4.1. Productividad: la esencia de la competitividad

Debido a que la minería es una actividad sujeta a la existencia de recursos mineros, no puede trasladar sus operaciones hacia otras locaciones. Esto hace que uno de los factores principales de la competitividad del sector tenga como referencia la riqueza geológica de una región o un país. Justamente, los informes del Instituto Fraser<sup>14</sup> elaboran un ránking de las mejores locaciones mineras basándose en la riqueza geológica y en las políticas que rigen la inversión y la actividad minera en las respectivas locaciones.

De alguna manera, esta característica genera dos tipos de competencia. Por un lado, la competencia entre locaciones mineras —sean países o regiones dentro de países—, lo cual hace que se promulguen códigos mineros para estimular la inversión. Así, en la década de 1990 los países y las regiones mineras dictaron medidas que si bien aumentaron el número de operaciones mineras, también pueden haber disminuido el retorno de las mismas a causa de las facilidades brindadas a los inversionistas. Efectivamente, la estructura tributaria —no solo el impuesto a la renta sino también el conjunto de facilidades de inversión e importación— es uno de los principales instrumentos de política que reflejan la competencia entre países. En los últimos años, a esto se añadió el debate sobre el uso y la función de las regalías, instrumento finalmente implementado en el Perú y en Chile. Es importante observar el distinto uso que le dan estos países a los recursos generados por las regalías: en el Perú van a gastos de inversión pública y en Chile se dirigen a un fondo de inversión en ciencia y tecnología.

Por otro lado, la competencia entre empresas mineras está dada, como en cualquier otra industria de *commodities*, en función de los costos de producción. Las curvas de costos utilizadas para cada metal —que indican si una operación

13 Para mayor información, véase <<http://www.clusterminero.cl>>.

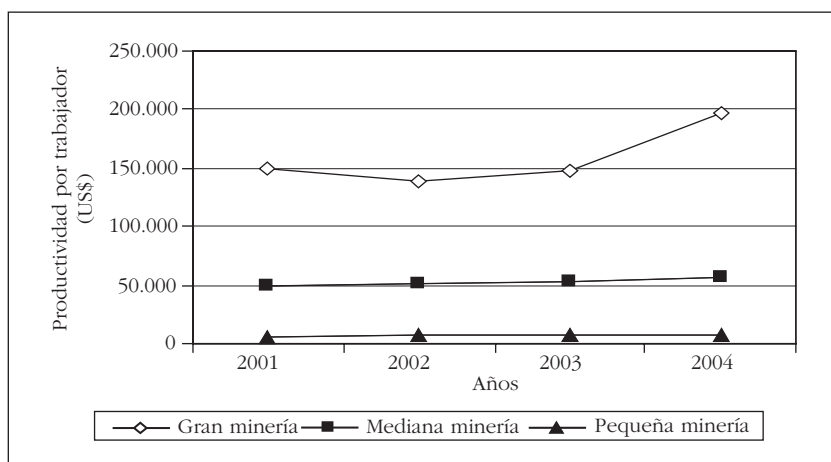
14 Desde 1997, el Instituto Fraser, de Canadá, aplica una encuesta anual a representantes de empresas de exploración y explotación minera, con el objetivo de evaluar cómo la riqueza geológica y las políticas públicas intervienen en las decisiones de inversión en exploración minera.

tiene un costo por debajo del promedio internacional e incluso por debajo de determinados quintiles o cuarteles— da cuenta de este tipo de competencia, lo que implica esfuerzos por aumentar la productividad de cada factor utilizado en el proceso minero.

Debido a que la información sobre costos mineros no es fácilmente accesible, los estudios sobre productividad minera no son muy frecuentes. Se pueden citar, sin embargo, el de Tilton y Landsberg (1999), que sostiene que la introducción de una variedad de innovaciones tecnológicas elevó sustancialmente la productividad del trabajo, y los estudios sobre minería del oro e industrias basadas en recursos naturales en Canadá (CSLS 2003), que indican que los cambios en los precios reales han tenido un impacto importante en el crecimiento de la productividad en la minería del oro.

En países como el Perú, con la mayor parte de la minería desarrollada por empresas extranjeras, el tema de la productividad del proceso minero está bastante descuidado. El Ministerio de Energía y Minas no publica estadísticas al respecto, y la información publicada permite hacer un cálculo simple de la productividad de la mano de obra pero no llegar a análisis más refinados, pues no se cuenta con información sobre dotación de capital o de mano de obra controlada por niveles educativos o de nivel de reservas actualizadas. En todo caso, sobre la base de la información disponible se puede indicar que para el periodo 2001-2004 la productividad media del sector minero se elevó en promedio en 77%, siendo el segmento de la pequeña minería el que experimentó el mayor incremento (175%), seguido por la gran minería (31%) y la mediana minería (26%) (ver el gráfico 13). Sería necesario contar con encuestas detalladas para identificar los factores que inciden en estos aumentos diferenciados por estrato minero.

**Gráfico 13**  
Productividad según estratos



#### 4.2. Canon minero y regalías: un balance preliminar

Según la teoría económica, los recursos naturales son propiedad —patrimonio— de la nación; por ende, su explotación debe beneficiar a la población sin perjudicar a las futuras generaciones. Debido al carácter no renovable de dichos recursos, la actividad minera debería estar sujeta al pago de la llamada *renta de escasez*, que representa el costo de oportunidad intertemporal de su explotación (Barrantes 2005). Siguiendo este marco conceptual, el canon minero no es un mecanismo compensatorio —pues no equivale a dicho costo— sino más bien un mecanismo de redistribución de la renta generada por la explotación de los recursos naturales. Este se encuentra contemplado en la Constitución Política del Perú (artículo 77) y en la Ley del Canon 27506, de julio del 2001. En la ley se establece que los recursos del canon solo pueden ser utilizados para el financiamiento de proyectos u obras de infraestructura de impacto regional y local.

El canon equivale a 50% de los fondos recaudados por el Estado por concepto de impuesto a la renta (IR) de tercera categoría de las empresas mineras; es decir, se aplica sobre las utilidades generadas en el ejercicio correspondiente. Por ello, la recaudación del canon empieza luego de que la empresa ha recuperado su inversión inicial. Además, transcurren cerca de dieciocho meses entre el momento en que la empresa realiza su primer pago de IR a la Superintendencia Nacional de Administración Tributaria (SUNAT) y el momento en que el canon se transfiere a las localidades correspondientes (CAD 2005). Así por ejemplo, Antamina inició sus actividades de exploración en el año 1997 y comenzó sus operaciones años más tarde, en el 2001. Recién en abril del 2005 la compañía minera comenzó a pagar a cuenta del IR, dado que logró amortizar su pérdida tributaria. De esta manera, en julio del 2006, tres meses después de la regularización del pago anual, la región de Áncash y el distrito de San Marcos (Áncash), localidad donde opera la mina, deberían haber recibido, por primera vez, los recursos del canon.

Del total recaudado por concepto de canon, 10% se destina al distrito donde se encuentra la mina, 25% a la provincia, 40% al departamento y 25% al gobierno regional. Los gobiernos regionales deben entregar 20% de lo transferido a las universidades públicas de su jurisdicción, monto que debe ser utilizado exclusivamente en investigación científica y tecnológica.

En los últimos años el canon minero se incrementó en medida importante debido al aumento de las utilidades de la empresa mineras por el alza del precio internacional de los metales. En el 2004 se transfirieron a gobiernos regionales y locales más de 451 millones de soles por concepto de canon minero. Dicho monto representó un crecimiento de casi 60% respecto al año anterior y de más de 700% para el periodo 2000-2004 (CAD 2005). Cajamarca, Puno y Áncash son los departamentos más beneficiados por el canon: en el

2004, por ejemplo, recibieron 182 millones de soles, 66 millones de soles y 63 millones de soles respectivamente (CAD 2005). A octubre del 2005, el monto transferido por canon minero ascendía a 652 millones de soles.<sup>15</sup> En el año 2003, 1.596 distritos recibieron transferencias por concepto de canon minero, incluidas 164 localidades donde se ubican las explotaciones mineras no metálicas (Barrantes y otros 2005).

Sin embargo, la importancia relativa del canon en el presupuesto total y, específicamente, las transferencias totales que reciben los gobiernos regionales y locales, es baja. En el 2004, el canon minero representó 26% y 19% del total de transferencias efectivamente recibidas por los departamentos de Cajamarca y Áncash (CAD 2005), siendo más importantes las transferencias recibidas por concepto de FONCOMUN. A manera de ejemplo, en el 2003 los distritos receptores de canon recibieron en promedio 18,80 soles per cápita por canon minero y 150,80 soles per cápita por concepto de FONCOMUN.

La poca importancia relativa de los recursos del canon en el presupuesto de las municipalidades, el desfase entre el comienzo de las operaciones de la empresa y la transferencia del canon, y la restricción que enfrentan los municipios para la asignación de estos fondos, todo ello incide en el bajo impacto del canon sobre las localidades receptoras. Estos factores también influyen en la percepción negativa de las poblaciones más cercanas a las operaciones mineras respecto a la capacidad de estas empresas para mejorar sus condiciones de vida. Así, a pesar del incremento de las transferencias por concepto de canon, las empresas mineras han enfrentado una serie de conflictos en los distritos donde mantienen sus operaciones (Cajamarca, La Encañada y Cachachi, en Cajamarca).

En la actualidad, los mecanismos de transparencia permiten conocer el monto transferido por concepto de canon y de regalías en los ámbitos distrital, provincial y regional; pero no su efectiva ejecución en obras, en cada uno de esos niveles. Si bien existen leyes que establecen el marco legal necesario para la difusión de información sobre la gestión de los gobiernos regionales (Ley Marco de Descentralización, Ley de Transparencia y Acceso a la Información, y Ley de Presupuesto Participativo), estas herramientas no han sido debidamente difundidas y no son utilizadas por el ciudadano común (CAD 2005). Según el estudio de Ciudadanos al Día (CAD) “Capacidad institucional gubernamental a nivel local en zonas mineras” (2005), la carencia de tecnologías de la información, el limitado acceso ciudadano a la información, la limitada difusión de datos y las barreras para la participación y vigilancia ciudadana efectiva limitan e impiden un adecuado monitoreo de las finanzas públicas por parte de la población.

---

15 En el año 2004, los departamentos del Cusco, Huánuco, Lambayeque, Loreto, Tumbes, Ucayali y la provincia constitucional del Callao no recibieron transferencias por canon minero. En el 2005, no recibieron canon minero los departamentos de Lambayeque y Tumbes.

Por otro lado, el reciente proceso de regionalización experimentado en el Perú también ha contribuido a presionar por una mayor transferencia de los beneficios generados en las industrias extractivas. La falta de recursos económicos con los que cuenta este proceso ha generado presiones para que se apliquen otras medidas que conduzcan a elevar los presupuestos de las regiones. En este contexto, en el 2004 se aprobó la Ley 28258 de Regalías Mineras. La regalía es un gravamen que afecta porcentualmente el valor de las ventas de los minerales extraídos; es decir, es un gravamen *ad valorem* que se impone sobre las ventas y no sobre las utilidades. El monto imponible sería entre 1% y 3% del valor de las ventas de los concentrados o sus equivalentes, de acuerdo con el volumen de las mismas. Es decir, deben pagar más las empresas que vendan más. La propuesta inicial de la ley aplicaba 3% de regalías al valor de lo producido (y no de las ventas) y no hacía distinción entre volúmenes grandes, medianos y pequeños. El contenido final de la ley aprobada en junio del 2004 (3% del valor de las ventas y escalas de acuerdo con el valor de las mismas) puede ser visto como una ventaja para las empresas mineras.

Existe una discusión vigente sobre el posible deterioro que las regalías pueden ocasionar a la competitividad del sector minero peruano. En un inicio se planteaba que su aplicación debía ser acompañada por medidas favorables para las empresas mineras, como la disminución de los aranceles a la importación de bienes de capital; sin embargo, las regalías se han aplicado sin medidas compensatorias.

Independientemente de si las regalías afectarán la competitividad de las empresas o de si son un impuesto ciego o una contraprestación por el uso de los recursos, también se debe debatir sobre cómo asegurar el buen uso de estos recursos para que permitan lograr un impacto importante en el bienestar de las poblaciones que albergan a las industrias extractivas.

#### 4.3. Minería, pobreza y desarrollo local

En el marco de los conflictos suscitados en los últimos años entre las comunidades y las principales empresas mineras, surge la discusión acerca del impacto local de dicha actividad. Tal como se mencionó en líneas anteriores, el canon minero resulta insuficiente para generar el desarrollo de los distritos donde operan las empresas mineras. Estas transferencias tienen, además, un comportamiento progresivo; es decir, los distritos menos pobres son los que más se benefician del canon minero, a diferencia de lo que ocurre con las transferencias de FONCOMUN y el Vaso de Leche, que tiene un carácter regresivo (Barrantes y otros 2005). Por otra parte, la baja capacidad de la minería moderna para absorber mano de obra —especialmente la no calificada— incide aún más en el descontento de la



población, dadas las expectativas generadas en torno a estos grandes proyectos mineros.

Sin embargo, en la actualidad existen pocos estudios cuantitativos que midan la relación entre actividad minera y pobreza. Torres y De Echave (2005) hacen un análisis de corte transversal y temporal (*panel data*) para cinco años del periodo 1991-2001. A partir del modelo econométrico utilizado, concluyen que la actividad minera (medida como el producto bruto interno sectorial) tiene un impacto negativo sobre la pobreza (medida a través del índice de desarrollo humano de los departamentos mineros).

Por otro lado, Zegarra (2005) propone identificar el impacto de la minería en el bienestar de los hogares ubicados en distritos mineros. El autor sostiene que la minería impacta en las economías locales de los lugares donde se desarrolla la actividad mediante el cambio en los precios relativos de bienes de consumo, insumos de producción y bienes finales, debido al *shock* de demanda que se genera, así como a los cambios en la productividad de los factores agrarios y no agrarios, principalmente por las externalidades negativas de la operación (posibles impactos ambientales negativos) e inversiones generadas a partir de las transferencias del canon. Según lo planteado en la propuesta de investigación, los efectos de la actividad minera serán diferenciados de acuerdo con la dotación de mano de obra familiar, tierra, educación y otros activos para la producción agropecuaria y no agropecuaria. Así, un punto central de la propuesta es que si los mercados de productos y factores funcionaran perfectamente, los hogares podrían hacer ajustes de sus actividades —rápidos y de poco costo— para aprovechar las nuevas oportunidades económicas de la actividad minera. Sin embargo, como señala el autor, en el contexto de los hogares rurales imperfectos este ajuste no es inmediato, por lo cual en el corto plazo los hogares podrían enfrentar efectos negativos.

Finalmente, el trabajo de Perla (2005) muestra que la relación entre abundancia de recursos naturales y crecimiento económico es sensible a la definición de la primera variable. Por ejemplo, identificar como abundante en recursos a países con un alto ratio de exportaciones primarias y PBI implica mezclar, en un mismo grupo, a países en proceso de desarrollo y a aquellos que, efectivamente, son ricos en recursos naturales. En este sentido, la autora apunta que los resultados de Sachs y Warner (1995), que identifican una relación negativa entre recursos naturales y crecimiento, podrían estar mostrando las desventajas de ser primario-dependiente y no un efecto intrínsecamente nocivo en el hecho de ser rico en minerales y petróleo. Si, por el contrario, se utiliza como medida de abundancia el *stock* de riqueza natural, la variable pierde robustez y significancia para explicar el crecimiento económico. Del mismo modo, los resultados son sensibles a la selección del periodo temporal. La autora concluye que no hay evidencia contundente acerca de la llamada “maldición de los recursos naturales”.

En esa línea, sostiene que si los países dependientes de recursos aprovechan su oportunidad para acumular rentas y adoptan estrategias para generar valor agregado a partir de los mismos, podrían alcanzar, en el largo plazo, el cambio estructural de sus economías.

#### 4.4. Cambio tecnológico: ¿olvidando lo importante?

Un tema generalmente soslayado en el Perú es el cambio tecnológico. La mayoría de nuestras industrias basan su competitividad en la calidad y abundancia de las materias primas y de los insumos. Así por ejemplo, somos los mayores productores de harina de pescado gracias a la abundancia de anchoveta, y tenemos ventajas en la producción de espárragos por la posibilidad de lograr varias cosechas al año.

Como se mencionó en una sección anterior, la minería —y, en general, las industrias extractivas— basa su competitividad en la disponibilidad de los recursos. En este caso, la riqueza geológica será uno de los principales determinantes para atraer la inversión minera. Sin embargo, mantener la competitividad ante el agotamiento de los recursos tiene que ver con poder incorporar cambios tecnológicos que permitan reducir costos. Tilton y Landsberg (1999) reportan cómo la hidrometalurgia,<sup>16</sup> junto con otros avances tecnológicos, permitió el revitalizamiento de la industria del cobre en Estados Unidos durante las décadas de 1970 y 1980. Esta tecnología permitió reducir la ley mínima de explotación (*cut off grade*) de un yacimiento de cobre, y que la industria se adecuase a las nuevas regulaciones ambientales. Hacia finales de la década de 1990, cuando la tecnología ya fue comercializada, la diferencia de costos era de 0,39 dólares por libra de cobre, frente a 0,64 dólares en la tecnología convencional (Kuramoto y Torero 2003).

El Perú no fue ajeno a esta innovación tecnológica, e incluso tuvo un papel protagónico en el desarrollo de la hidrometalurgia. El ahora olvidado Proyecto del Cobre que ejecutó el Pacto Andino en el Perú y Bolivia tuvo como obje-

---

16 La hidrometalurgia es una tecnología que permite la explotación de metales usando medios acuosos y ácidos. Es decir, el mineral molido, e inclusive material antes considerado como desecho, es rociado con una solución ácida que disuelve la roca y separa el metal (etapa de lixiviación). Posteriormente, la adición de otros reactivos permite aumentar la concentración del metal dentro de la solución (etapa de extracción por solventes). Finalmente, a la nueva solución se le aplica una corriente eléctrica que hace que los iones del metal se depositen en unos ánodos para formar una placa de metal de alta pureza (etapa de electrodeposición). Esta tecnología permite reducir las operaciones unitarias involucradas en la explotación tradicional de metales. Por ejemplo, reduce la necesidad de moler el mineral y elimina toda la etapa de fundición.

tivo desarrollar tecnologías apropiadas que usasen medios biológicos (Macha y Sotillo 1975). Este proyecto inició una serie de actividades que permitieron acumular conocimiento sobre el uso de bacterias en procesos hidrometalúrgicos del cobre. La decisión de utilizar el método hidrometalúrgico para la ejecución del proyecto Cerro Verde<sup>17</sup> se debe a los avances logrados en el proyecto del Pacto Andino.

Lamentablemente, el conocimiento adquirido durante la ejecución del proyecto del Pacto Andino y de Cerro Verde se ha perdido casi en su totalidad. Si bien Cerro Verde aún utiliza este método de tratamiento del cobre, lo hace siguiendo los parámetros de la tecnología disponible comercialmente a nivel mundial. Asimismo, se ha perdido el conocimiento acumulado sobre la potencialidad del uso de esta tecnología para yacimientos de minerales complejos como los que explotan las empresas pequeñas y medianas, segmentos mineros con baja productividad.

Una potencial consecuencia de esta pérdida de conocimiento es la disminución de la posibilidad de generar alternativas de diversificación económica. Una reciente revisión de casos de acumulación de conocimiento en industrias basadas en recursos naturales da cuenta de la posibilidad de generar tecnologías que se pueden utilizar en industrias totalmente distintas (Lorentzen 2005). El desarrollo de tecnologías de ventilación en las minas sudafricanas, por ejemplo, ha permitido aplicar avances en la industria de la vivienda; y el conocimiento acumulado por la industria minera en el Brasil ha sentado bases para la producción de etanol y sustenta toda una industria del transporte basada en este combustible. Ambos casos son ejemplos de diversificación económica como resultado de añadir valor a las actividades basadas en recursos naturales.

## 5. A MODO DE CONCLUSIÓN: DE “MINERÍA Y POBREZA” A “MINERÍA Y DESARROLLO”

Es indudable el efecto positivo que genera la actividad minera a nivel macroeconómico, principalmente en el aumento de las exportaciones y su consecuente generación de divisas y alivio de la balanza de pagos, así como en el crecimiento económico. Sin embargo, es menos claro el impacto real de la industria minera en la generación de empleo directo e indirecto, así como en el proceso de desarrollo local y regional. En general, el impacto del sector a nivel meso y microeconómico es aún indeterminado, y hasta el momento hay más evidencia que sustenta un efecto negativo en el corto y mediano plazo.

---

17 Cerro Verde fue la cuarta operación en el mundo que utilizó el método hidrometalúrgico.

Un punto importante es la falta de información básica que permita estimar con mayor precisión el impacto real de la minería en el desarrollo nacional. Una manera de que la minería acreciente su contribución al desarrollo nacional es su articulación con el resto del aparato productivo del país. La metodología estándar para medir esta articulación es usar la matriz de insumo-producto y analizar los coeficientes técnicos que se presentan en la matriz de compras intermedias. Este tipo de análisis no se ha realizado desde hace más de veinte años en el país; por lo tanto, no se conoce la real contribución económica (directa e indirecta) de la minería. La falta de una tabla de insumo-producto actualizada, desagregada por actividad productiva y específica de cada región, impide medir los coeficientes directos e indirectos de la minería a nivel nacional y regional, así como el efecto diferenciado de cada explotación en particular (oro, plata y zinc). Esta es una tarea pendiente, pues es necesario saber si la minería, cada vez más mecanizada, sigue generando cuatro puestos adicionales de trabajo como hace veinte años —cuando el resto de los sectores económicos no estaban tan desarrollados— o si, por el contrario, algo se ha avanzado y genera siete puestos de trabajo como en el caso chileno.

Igualmente, el análisis de los cambios sociales y económicos ocasionados por la expansión de la industria minera a nivel local no puede ser del todo riguroso debido a la pobre calidad de las líneas de base social y económica recogidas durante el proceso de elaboración de los estudios de impacto ambiental, o simplemente debido a que no existe información básica que permita dar a conocer la situación de los distritos antes y después del comienzo de las operaciones mineras. Independientemente de las cifras resultantes, un análisis como el mencionado se puede convertir en una herramienta de planificación. La identificación de aquellos sectores con los cuales la minería se halla más o menos articulada brinda valiosa información para la formulación de políticas públicas. Sin embargo, algunos sectores podrían percibir que este tipo de análisis puede significar un riesgo político al tender hacia una economía centralmente planificada, además de la incertidumbre acerca de la real capacidad del sector público para hacer una planificación moderna.

Por otro lado, dado que las operaciones mineras se desarrollan en zonas con pasivos ambientales y sociales históricos, con baja provisión de servicios públicos (educación y salud), es conveniente adoptar un enfoque de competitividad sistemática (Meyer-Stamer 2000). El aspecto central de este concepto es que un desarrollo industrial exitoso no se logra solo a nivel microeconómico (empresas) o macroeconómico, sino que se requieren medidas específicas del gobierno y de la sociedad civil dirigidas a fortalecer la competitividad de las empresas (nivel meso). Estas medidas deben ser capaces de articular políticas de promoción en los niveles meso y macro, que dependen a su vez de estructuras políticas y económicas fundamentales, así como de un conjunto de actores.

Este enfoque es lo suficientemente amplio como para comprender las fortalezas y debilidades centrales que determinan potencialidades de desarrollo local y regional (Meyer-Stamer 2000). Entre las políticas a nivel meso se encuentran aquellas que son específicas para la creación de ventajas competitivas, política tecnológica, de educación y ambiental, entre otras. Sin diversificación económica a nivel regional y nacional, el crecimiento económico que arrastran las industrias extractivas no estará acompañado de cambios significativos en la calidad de vida de las poblaciones locales.

Finalmente, a nivel macroeconómico poco sabemos acerca de las tendencias a largo plazo de los cambios en la productividad minera en el Perú. La información publicada permite hacer un cálculo simple de la productividad de la mano de obra, pero no análisis más refinados, pues no se cuenta con información sobre dotación de capital o de mano de obra controlada por niveles educativos o por nivel de reservas actualizadas. Hemos mostrado cómo sobre la base de la información disponible se puede indicar que para el periodo 2001-2004 la productividad media del sector minero se elevó en promedio 77%, siendo el segmento de la pequeña minería el que experimentó el mayor incremento (175%), seguido por la gran minería (31%) y la mediana minería (26%), aunque en lo que se refiere a los montos promedio la gran minería llega una productividad media equivalente a treinta o cuarenta veces el de la pequeña minería. Aquí es importante volver a subrayar la importancia de la inversión en ciencia y tecnología, desde el sector privado y como parte de las políticas públicas. El crecimiento y la rentabilidad de las empresas se ven impulsados por medidas como el establecimiento de alianzas de largo plazo que permiten asegurar contratos, asistencia técnica directa e indirecta, establecimiento de programas de desarrollo de proveedores y de desarrollo de productos, y mejora del flujo de información comercial, entre otros factores. Todas las medidas mencionadas tienen como objeto eliminar las barreras de entrada al mercado; pero además —y quizá más importante—, elevar la capacidad tecnológica y de innovación de las empresas. Sin lo anterior, es imposible pensar en un clúster dinámico y sostenido, ni tampoco en empleos de buena calidad y un mayor retorno de los beneficios en las zonas mineras (Culverwell 2001).

En última instancia, en el contexto de la conflictiva relación entre crecimiento minero y desarrollo local de los últimos años, más allá de los temas referidos a la confianza entre actores públicos y privados, surge la discusión acerca del impacto de la minería en el bienestar de las poblaciones locales. Es indudable que el canon minero resulta insuficiente para generar el desarrollo de los distritos donde operan las industrias extractivas. Recordemos, además, que estas transferencias tienen un comportamiento progresivo (los distritos menos pobres son los que más se benefician), a diferencia de lo que ocurre con las transferencias del FONCOMUN y el Vaso de Leche. Esto, aunado a que la minería

moderna tiene enormes dificultades para absorber mano de obra —en especial la no calificada—, aumenta el descontento de las poblaciones locales en torno a los grandes proyectos mineros. Por eso es importante comprender mejor la relación entre minería y desarrollo local y regional. Investigaciones que identifiquen cómo los efectos de la actividad minera serán diferenciados de acuerdo con determinadas variables —dotación de mano de obra familiar, tierra, educación y otros activos productivos para la producción agropecuaria y no agropecuaria, así como capacidades de gestión tanto pública como privada— permitirán saber de qué modo los hogares rurales podrían aprovechar las nuevas oportunidades económicas generadas por la actividad minera.

## BIBLIOGRAFÍA

- AROCA, Patricio (2002). “Matriz insumo producto y encadenamientos productivos: impacto de la minería en la Segunda Región”, *Minería Chilena*, n.º 256. Santiago de Chile: Editec Ltda.
- ASTE, Juan (1997). *Transnacionalización de la minería peruana. Problemas y posibilidades hacia el siglo XXI*. Lima: Friedrich Ebert Stiftung.
- ASTE, Juan; José DE ECHAVE y Manuel GLAVE (2004). *Procesos de concertación en zonas mineras del Perú: resolviendo conflictos entre el estado, las empresas mineras, las comunidades campesinas y los organismos de la sociedad civil*. Lima: Grupo de Análisis para el Desarrollo, Cooperación y Grupo ECO.
- BCRP-BANCO CENTRAL DE RESERVA DEL PERÚ (2005). *Memoria Anual 2005*. Lima: BCRP.
- BANCO MUNDIAL (2004). *Striking a better balance: Extractive Industries Review*. Washington DC: World Bank.
- BARRANTES, Roxana; Patricia Zárate y Anahí DURAND (2005). *Te quiero pero no: minería, desarrollo y poblaciones locales*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.
- BARRETO, Maria Laura, editora (2002). *Ensayos sobre la sustentabilidad de la minería en Brasil*. Brasil: Centro de Tecnología Minera (CETEM).
- BECKER, David (1983). *The New Bourgeoisie and the Limits of Dependency: Mining, Class and Power in “Revolutionary” Peru*. Princeton: Princeton University Press.
- CAD-Ciudadanos al Día (2005). *Informe CAD: Canon minero 2005. Situación y perspectivas. Transparencia fiscal*. Lima: CAD.
- CSLS-CENTRE FOR THE STUDY OF LIVING STANDARDS (2003). “Productivity Trends in Natural Resources Industries in Canada”, CSLS Research Report, n.º 2003-01, Febrero.
- CULVERWELL, Malaika (2001). “El ‘cluster’ o complejo minero en Antofagasta: integración de pequeños y medianos proveedores en la cadena productiva, *Ambiente y Desarrollo* vol. 17, n.º 1.
- CVR-COMISIÓN DE LA VERDAD Y RECONCILIACIÓN (2003). *Informe final*, tercer tomo, capítulo 3: “Las organizaciones sociales”. Lima: CVR.
- DE ECHAVE, José y Víctor TORRES (2005). *Hacia una estimación de los efectos de la actividad minera en los índices de pobreza*. Lima: Cooperación.
- EL COMERCIO (2007). “En Cajabamba miles realizaron actividad minera en condiciones precarias”, 20 de enero. URL: <<http://www.elcomercioperu.com/edicionimpresa/html/2007-01-20/ImecTemaDa065493.html>>.

- FACTOR TIERRA (2006). “La nueva fiebre del oro”, 30 de agosto. URL: <<http://www.geocitie.com/factortierra3/factortierra/chira/20060830>>.
- FONDO MONETARIO INTERNACIONAL (2006). *World Economic Outlook. World Economic and Financial Surveys*. Washington: FMI, Setiembre.
- GLAVE, Manuel y Rosa. MORALES (2005). “Análisis institucional ambiental en el Perú: Country Environmental Analysis Perú 2005”. Documento preparado por encargo del Banco Mundial.
- HIRSCHMAN, Albert O. (1958). *The Strategy of Economic Development*. New Haven: Yale University Press Inc., 1.<sup>a</sup> edición.
- IIED-INTERNATIONAL INSTITUTE FOR ENVIRONMENT AND DEVELOPMENT (2002). “Abriendo brecha”. Informe del Proyecto Minería, Minerales y Desarrollo Sustentable. IIED.
- KURAMOTO, Juana (2001) La aglomeración en torno a la Minera Yanacocha S. A., en R. Buitelaar (ed.), *Agglomeraciones mineras y desarrollo local en América Latina*. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina, International Development Research Centre y AlfaOmega
- (1999). *Las aglomeraciones productivas alrededor de la minería: el caso de Minera Yanacocha S. A.* Documento de Trabajo 27. Lima: Grupo de Análisis para el Desarrollo.
- KURAMOTO, Juana y Máximo TORERO (2003). *La participación pública y privada en la investigación, desarrollo e innovación tecnológica en el Perú*. Lima: Grupo de Análisis para el Desarrollo.
- LINDLEY, María Pía y Melissa PAREDES (2004). “Una metodología para el cálculo del beneficio económico generado por la actividad minera sobre las regiones. Caso Minera Yanacocha S. R. L., 1993-2002”. Lima: Universidad del Pacífico. Mimeo.
- LORENTZEN, Jo (2005). *Lateral Migration in Resource-Intensive Economies: Technological Learning and Industrial Policy*. Cape Town: Human Sciences Research Council y Education, Science, and Skills Development.
- MACHA, William y César SOTILLO (1975). *Potencial lixiviación bacteriana en el Perú*. Lima: Junta del Acuerdo de Cartagena. Mimeo.
- MALPICA, Carlos (1989). *El poder económico del Perú*, tomos I y II. Lima: Mosca Azul Editores.
- MEYER-STAMER, Jörg (2000). “Estrategias de desarrollo local y regional: clústers, política de localización y competitividad sistémica”, *El Mercado de Valores*, n.º 9. México: Nacional Financiera.



- PERLA, Cecilia (2005). *¿Cuál es el destino de los países abundantes en recursos naturales? Nueva evidencia sobre la relación entre recursos naturales, instituciones y crecimiento económico*. Documento de Trabajo 242. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú.
- PROYECTO MMDS-MINERÍA, MINERALES Y DESARROLLO SUSTENTABLE (2002). *Minería, minerales y desarrollo sostenible en América del Sur*. Centro de Investigación y Planificación del Medio Ambiente, Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo e Iniciativa de Investigación sobre Políticas Mineras.
- ROMERO, María Kathia; Víctor Hugo PACHAS, Gustavo ZAMBRANO y Yerson GUARNIZ (2005). *Formalización de la minería en pequeña escala en América Latina y el Caribe. Un análisis de experiencias en el Perú*. Lima: CooperAcción.
- ROSENSTEIN-RODAN, Paul (1961). "Notes on the theory of the 'big push'", en H. S. Ellis y H. C. Wallich (eds.), *Economic Development for Latin America*. Nueva York: St. Martin's.
- SACHS, Jeffrey y Andrew WARNER (1995). "Natural Resource Abundance and Economic Growth". NBER Working Paper W5398, National Bureau of Economic Research.
- SCHEJTMAN, Alexander y Julio BERDEGUÉ (2003). *Desarrollo territorial rural*. Debates y Temas Rurales 1. Santiago: RIMISP-Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural.
- THORP, Rosemary y Geoffrey BERTRAM (1978). *Peru 1890-1977: Growth and Policy in an Open Economy*. Nueva York: Columbia University Press.
- TILTON, John y Hans LANDSBERG (1999). "Innovation, Productivity Growth, and the Survival of the US Copper Industry", en R. David Simpson (ed.), *Productivity in Natural Resource Industries: Improvement through Innovation*. Washington DC: Resources for the Future.
- TORRES, Víctor y José DE ECHAVE (2005). *Hacia una estimación de los efectos de la actividad minera en los índices de pobreza en el Perú*. Lima: Cooperación.
- TORRES-ZORRILLA, Jorge (2000). *Una estrategia de desarrollo basada en recursos naturales: análisis cluster del complejo de cobre Southern Perú*. Serie Desarrollo Productivo 70. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
- ZEGARRA, Eduardo (2005). "Minería e ingresos rurales: entendiendo las bases microeconómicas del conflicto". Propuesta ganadora del concurso de Proyectos Medianos del Centro de Investigación Económica y Social. Lima.



### III. POLÍTICAS SOCIALES Y EMPLEO



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

*Lorena Alcázar\**

## INTRODUCCIÓN

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

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

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

---

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

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

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

## 1. ¿CUÁNTO GASTAMOS EN PROGRAMAS ALIMENTARIOS?

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

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

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

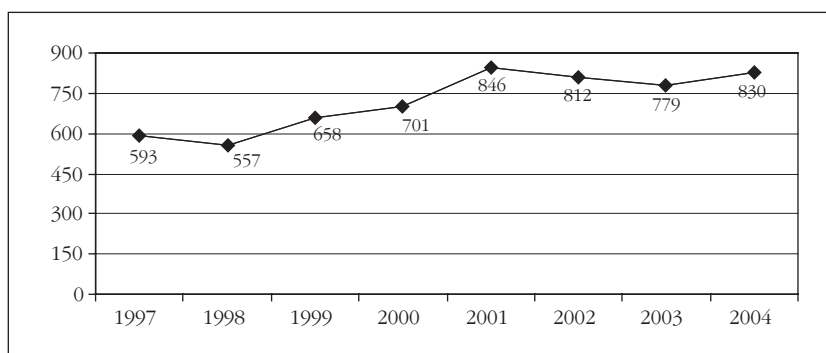
**Cuadro 1**  
Evolución del gasto social, como porcentaje del PBI

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

\* Presupuesto Institucional de Apertura (PIA).

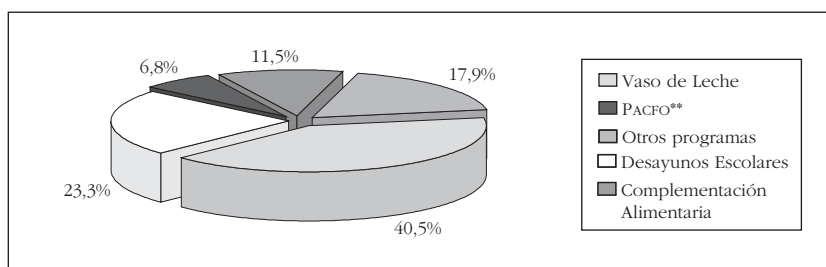
Fuente: Dirección Nacional de Presupuesto Público (MEF), tomado de Banco Mundial (2005b).

**Gráfico 1**  
Gasto en programas alimentarios (millones de soles)



Fuente: Banco Mundial (2005).

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



\* Presupuesto Institucional de Apertura (PIA).

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

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

## 2. EVOLUCIÓN DE LOS INDICADORES DE POBREZA Y DESNUTRICIÓN

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

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

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

---

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

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



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

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

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

nd: no disponible.

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

**Cuadro 3**  
**Incidencia de déficit calórico**

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

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

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

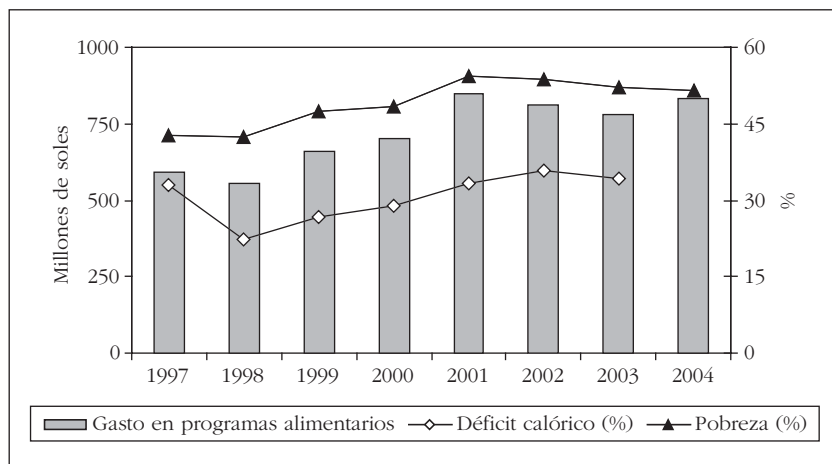
La pobreza es un elemento normalmente asociado a la desnutrición crónica (talla para la edad), debido a que se vincula con la posibilidad de acceder a una canasta alimentaria e incide sobre otros factores como el acceso a servicios de salud y saneamiento, considerados como determinantes clave de la desnutrición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

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

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

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

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



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

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

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

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

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

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

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

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

Fuentes: PRONAA y MIMDES.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

### 3.1. Programa Vaso de Leche

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

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

---

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

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

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

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

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

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

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

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

Los estudios reseñados confirman resultados bastante predecibles, asociados a las características nutricionales de los productos distribuidos y, sobre todo, a las cantidades incluidas en las raciones entregadas a los beneficiarios del programa, factores que hacen pensar a los especialistas que no es esperable un efecto nutricional como resultado de esta intervención. Más aún: independientemente del diseño nutricional adecuado o no del programa, la “fuga” de recursos en la cadena de distribución y el hecho de que el beneficiario no reciba la totalidad de los alimentos que le son asignados<sup>4</sup> influyen sobre los resultados esperados, y es una característica que se podría reproducir en otros programas alimentarios.

### 3.2. Programa Comedores Populares

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

---

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



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

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

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

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

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

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

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

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

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

### 3.3. Programa Desayunos Escolares<sup>7</sup>

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

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

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

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

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

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

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

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

### 3.4. Programas nutricionales infantiles

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

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

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

---

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

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

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

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

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

### 3.5. Los efectos de la participación social

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

---

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

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

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

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

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

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

---

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

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

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

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

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

##### 4.1. El apoyo alimentario por beneficiario es muy reducido

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

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

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

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

\* Solo considera los hogares que recibieron transferencia de alimentos.

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

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

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

#### 4.2. Problemas de diseño y confusión de objetivos

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

12 Dato correspondiente al año 2003.

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

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

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

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

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

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



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

### **4.3. Multiplicidad de programas y problemas de superposición**

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

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

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

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

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

**Cuadro 7**  
**Duplicación de beneficiarios entre programas alimentarios**

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

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

Fuente: ENAHO 2001-IV. Elaboración propia.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

- *Focalización geográfica*

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

---

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

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

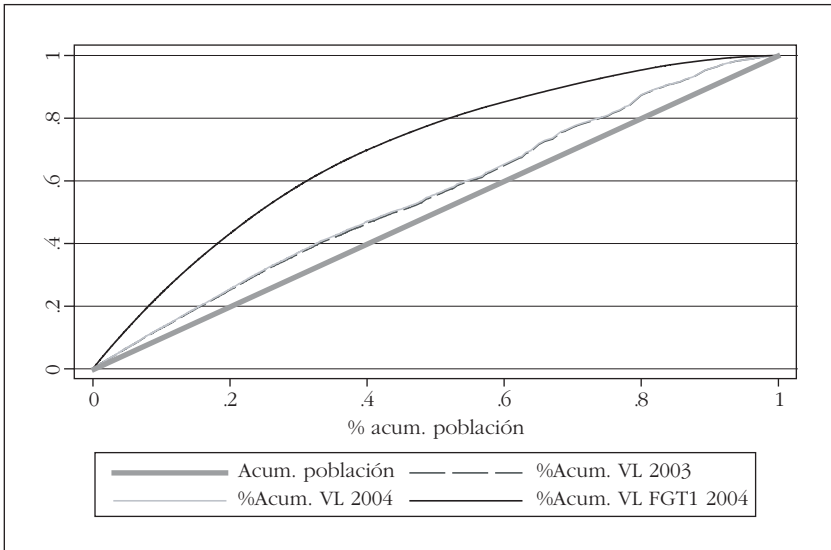
En el caso del Programa Vaso de Leche, según la Ley 26637 no es posible asignar montos menores que los del presupuesto aprobado el año anterior. Así, a pesar de que el año 2004 el Ministerio de Economía estableció un índice de asignación que usaba como criterio base un indicador de desnutrición de niños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

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

---

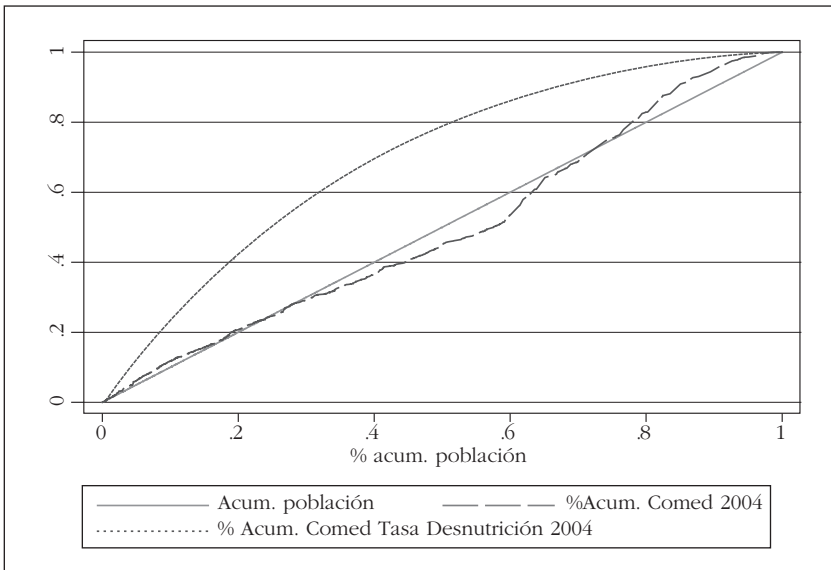
17 El indicador FGT1 se refiere a la brecha de pobreza (déficit entre el ingreso percibido por los hogares pobres en relación con la línea de pobreza).

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



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

**Gráfico 5**  
**Asignación del gasto del Programa Comedores Populares, 2004**



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

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

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

### • Focalización individual

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

**Cuadro 8**  
**Errores de focalización de los programas de asistencia alimentaria**

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

Fuente: ENAHO 2001.IV

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

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

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

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

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

---

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

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



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

#### 4.5. Otras ineficiencias en la implementación de los programas

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

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

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

---

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

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

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

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

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

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

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

#### 4.6. Ausencia de monitoreo y evaluación

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

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

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

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

---

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

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

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

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

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

---

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

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

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

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

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

### 5.1. Programas de transferencias condicionadas: Juntos

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

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

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

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

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

---

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

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

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

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

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

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

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

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



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

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

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

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

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

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

---

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

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

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

- *Oportunidad: mejor focalización*

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

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

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

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

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

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

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

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

---

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

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

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

En este marco, para lograr un adecuado sistema de seguimiento y rendición de cuentas por parte de los gobiernos locales, es necesario, además, establecer incentivos para el cumplimiento de los compromisos asumidos en los convenios de gestión. Hasta el 2005, el incumplimiento no generaba ninguna intervención ni mecanismos de corrección, solo implicaba que “se considerarán” los resultados de la gestión para futuras transferencias, además de la suspensión temporal de las obligaciones del MIMDES. En la práctica, de acuerdo con lo que indican algunos entrevistados, el reglamento de estímulos y sanciones no habría funcionado<sup>27</sup> y el único incentivo real sería la fiscalización de la Contraloría.

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

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

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

- *Riesgo: falta de un adecuado planeamiento*

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

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

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

- *¿Autonomía local?*

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

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

## 6. CONCLUSIONES

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

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

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

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

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

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

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

---

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

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

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

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

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

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



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

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

**BIBLIOGRAFÍA**

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

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

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

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

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

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

*Miguel Jaramillo*

*Hugo Ñopo*

*Juan José Díaz*

## INTRODUCCIÓN

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

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

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

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

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

## 1. INSTITUCIONES DEL MERCADO LABORAL

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

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



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

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

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

---

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

4 Sobre este punto volveremos más adelante.

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

6 Punto notado también por Yamada (2004).

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

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

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



## 1.2. Políticas para mejorar el marco institucional

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

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

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

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

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

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

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

## 2. CAPACITACIÓN PARA EL TRABAJO

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

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

Por otro lado, las investigaciones que analizan los efectos de la capacitación sobre el empleo y los ingresos coinciden en señalar que estos son positivos y diferenciados según el tipo de instituciones que proveen la capacitación; la capacitación en la empresa es la que genera mayores ganancias en términos de ingresos, probablemente debido a que es la más pertinente. Encontramos que no se han realizado hasta ahora estudios que analicen la evolución de los retornos a la capacitación<sup>8</sup> y su relación con la expansión de la oferta y demanda de servicios de capacitación. Al mismo tiempo, hallamos que ninguno de los estudios que estiman los retornos a la capacitación considera los problemas de selección que pueden sesgar los resultados de sus estimaciones. Concluimos que esto se debe principalmente a las serias limitaciones impuestas por la disponibilidad de datos existentes.<sup>9</sup>

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

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

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

---

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

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

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

#### *a) Expansión de la oferta*

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

---

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

### b) Heterogeneidad de la calidad

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

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

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

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

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

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

### *c) Adecuación y pertinencia de la capacitación*

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

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

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



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

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

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

#### *d) Problemas de información*

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

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

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

### *e) Regulación*

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

### 2.3. Intervenciones de política e iniciativas privadas exitosas

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

#### *a) El Programa de Capacitación Laboral Juvenil (ProJoven)*

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

---

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

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

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

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



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

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

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

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

### *b) Experiencias de capacitación para “jóvenes emprendedores”*

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

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

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

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

### 3. GRUPOS VULNERABLES EN LOS MERCADOS DE TRABAJO

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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



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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

#### 4. CONCLUSIONES

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

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

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



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

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

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

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

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

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

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





# HACIA UN NUEVO CONTRATO SOCIAL PARA AMÉRICA LATINA\*

*Nancy Birdsall  
Rachel Menezes*

## INTRODUCCIÓN

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

---

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

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

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

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

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

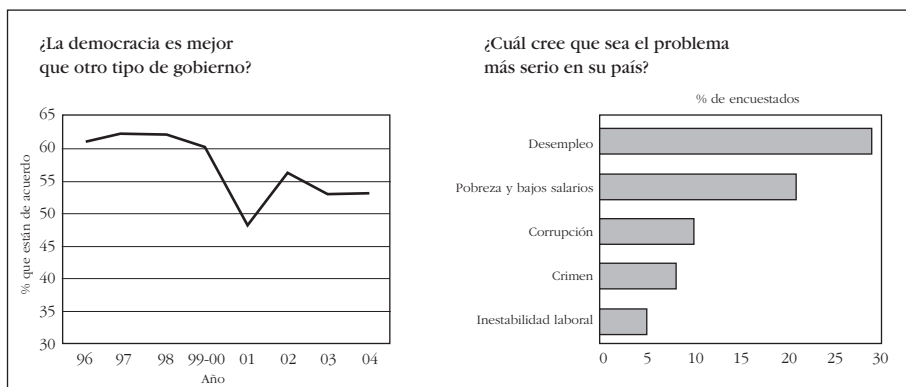
La inseguridad económica es difícil de evitar en las economías abiertas actuales. No obstante, en América Latina, tres realidades descorazonadoras crean la necesidad de un contrato social de economía abierta, políticamente visible y más explícitamente basado en empleos “justos”.

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

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

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

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

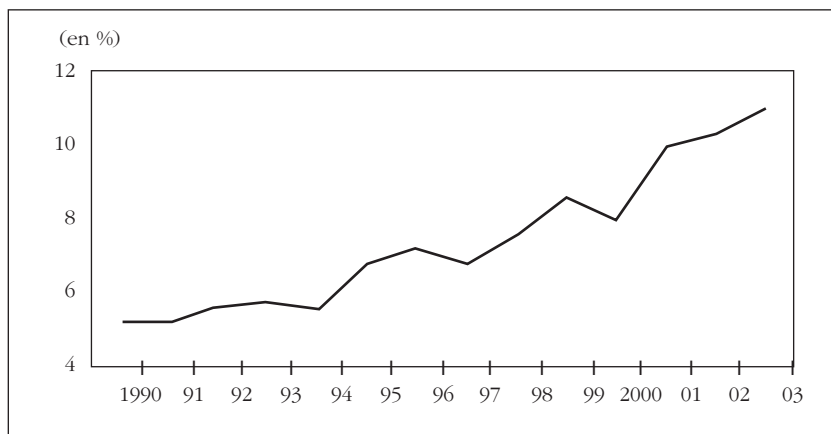


Fuente: *Latinobarómetro* 2003 y 2004.

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

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

**Gráfico 2**  
**Aumento del desempleo en América Latina**  
**1990-2003**



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

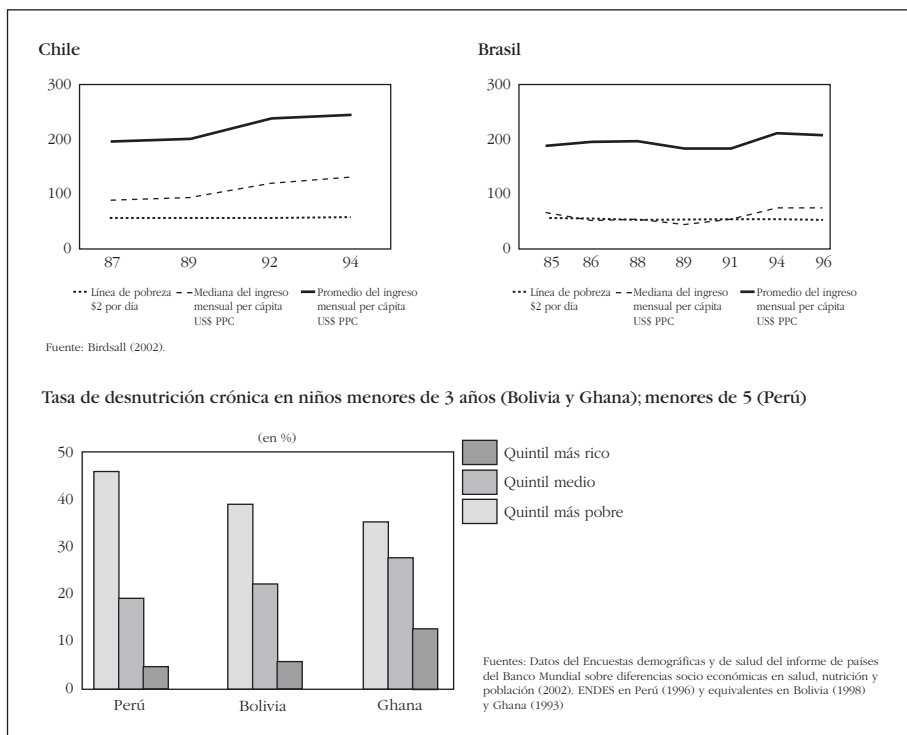
de preocupante es el declive en la diferencia del promedio salarial entre trabajadores con educación secundaria *versus* los que tienen solo educación primaria, al punto que la educación secundaria, con su alto costo de oportunidad en salarios perdidos, puede no resultar atractiva para adolescentes que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

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

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

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

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



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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

## 2. LOS ELEMENTOS DE UN CONTRATO SOCIAL DE ECONOMÍA ABIERTA

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

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

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

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

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

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

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

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

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

---

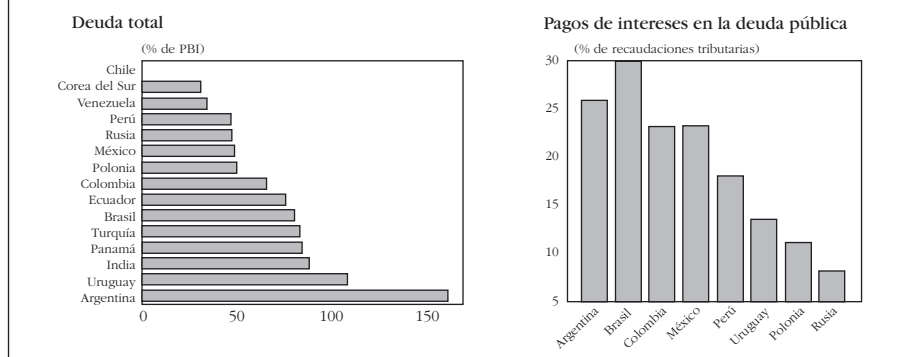
1 La OCDE, Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, ha demostrado que las altas tasas reales de interés contribuyen a originar un mayor desempleo. Los estimados de la relación demuestran que no hay un efecto estadístico robusto en América Latina, pero esto se puede deber a información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

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



### Recuadro 1 Deuda pública en América Latina

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



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

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

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

piden a sus representantes políticos que respondan con un gobierno sensible y responsable.<sup>3</sup>

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

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

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

---

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

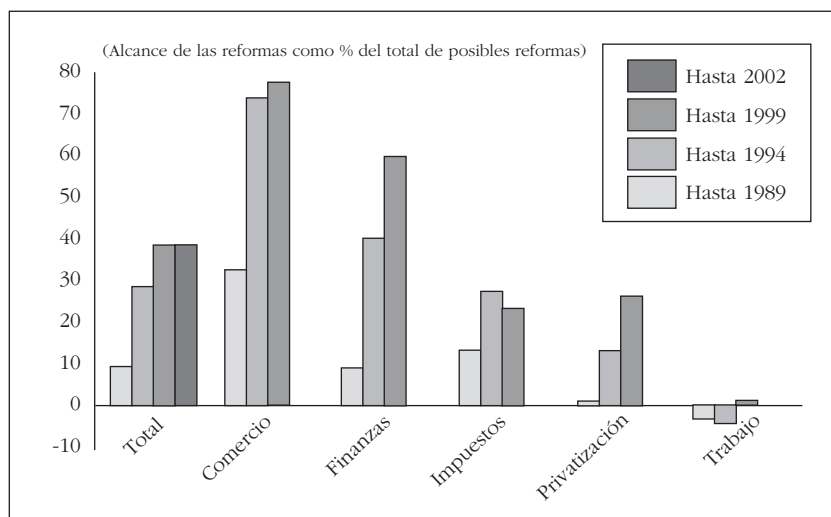
4 Brasil es la excepción: su recaudación tributaria es de 33% del PBI.

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

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

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

Gráfico 4  
Progreso de las reformas en América Latina



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

## Recuadro 2

### La política fiscal de Lula en Brasil

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

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

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

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

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

#### 2.4. Acceso a los mercados de los países ricos

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

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

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

### 3. CONCLUSIÓN

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

---

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

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

## NOTA

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

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

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

## IV. CAMBIOS INSTITUCIONALES Y DESARROLLO





# PERÚ: INSTITUCIONES Y DESARROLLO. AVANCES Y AGENDA DE INVESTIGACIÓN

*Manuel Glave  
Miguel Jaramillo\**

## INTRODUCCIÓN

El instrumental analítico de la nueva economía institucional (NEI) ha sido utilizado por muy pocos investigadores sociales en el Perú, y en contadas áreas temáticas. El funcionamiento de los mercados de factores rurales (tierras y capital); los debates acerca de las reformas en el mercado laboral; el análisis de la gestión pública, en particular algunas aplicaciones al funcionamiento de organismos del Estado (Superintendencia Nacional de Administración Tributaria-SUNAT y organismos reguladores, entre otros); y la negociación entre el Estado y la sociedad civil para la provisión de una canasta de bienes y servicios públicos son algunos temas en los que más se ha utilizado alguna categoría o método de investigación de la nueva economía institucional. Por otro lado, si bien conceptos de la economía institucional han sido claves para proveer una explicación alternativa al desarrollo de un sector informal de considerables proporciones, desplazando las tesis estructuralistas de la década de 1970, ha sido menor el trabajo empírico que provea sustento al debate de ideas en este campo. Tampoco ha sido significativo el avance en torno a un tema central del enfoque institucionalista, como es el de los efectos de la seguridad/inseguridad de los derechos de propiedad en el acceso a mercados. ¿Cómo se explica, por ejemplo, el desarrollo de un activo y creciente sector de microfinanzas que trabaja básicamente con productores informales? ¿Cuáles son las instituciones informales que sustentan estos intercambios?

\* Los autores agradecen la excelente asistencia de Cristina Rosemberg y Kristian López.

El presente ensayo elabora un balance de lo desarrollado en el Perú durante las últimas dos décadas, identificando las principales contribuciones de la incorporación de estas categorías analíticas, pero, a su vez, identificando áreas temáticas en las cuales la futura utilización del instrumental puede ser particularmente importante para echar luz sobre algunas preguntas clave del desarrollo económico y contribuir al diseño de política. Una de las características más salientes en cuanto a la utilización del análisis institucional para abordar aspectos de la economía y la sociedad peruanas es que buena parte de la producción está muy directamente asociada a demandas desde la gestión pública. Así, de un total de 158 títulos identificados, 69 están enfocados en temas propiamente de gestión pública, incluidos la privatización y la regulación de mercados pos-privatización, la reforma del sector público y los aspectos institucionales del desempeño de sectores de la administración pública (salud, educación y justicia, principalmente). Bastante menos atención se ha prestado a temas clásicos de la economía institucional, como contratos en el sector privado, derechos de propiedad, jerarquías *versus* mercados, integración empresarial e instituciones informales, entre otros. Las causas de este foco tienen que ver con la demanda de análisis institucional. En efecto, en un periodo durante el cual el tema de la reforma del Estado se ha mantenido permanentemente en la discusión pública, aunque con resultados limitados en términos de un conjunto coherente de cambios profundos y comprehensivos, el sector público ha sido acaso el más importante consumidor de análisis institucional.

Los trabajos de investigación sobre desarrollo desde una perspectiva institucional se pueden agrupar dentro de las grandes áreas temáticas que desarrolla la escuela de la NEI, como son:

- a) Economía política y teoría de la elección pública;
- b) Economía social (Becker) y capital social;
- c) Teoría de la acción colectiva;
- d) Derecho y economía (Posner);
- e) Teoría de la regulación; y
- f) Teoría de los costos de transacción, derechos de propiedad y economía de la información.

Sin embargo, la literatura existente no permite cubrir todas estas áreas de manera exhaustiva. En este ensayo se presenta un balance en la mayoría de estas áreas temáticas para el ámbito urbano, mientras que en el ámbito rural las investigaciones encontradas se centran básicamente en las descritas en los puntos c) y f). En este sentido, es necesario identificar lineamientos para una agenda de investigación que nos permita profundizar nuestra comprensión de los cambios en las sociedades rurales desde diferentes áreas conceptuales de la NEI.

El presente texto está dividido en cinco secciones. Luego de algunas consideraciones teóricas que se presentan en la sección 1 junto con algunos de los principales aportes de la NEI, dividimos la investigación realizada en el Perú en dos grandes áreas temáticas: una primera, presentada en la sección 2, asociada a la economía política del cambio institucional, a las políticas regulatorias y al papel de las instituciones en el desarrollo urbano industrial. En esta sección, la revisión de la literatura parte desde los análisis más macro, pasando por aquellos enfocados en la gestión pública, hasta los estudios en torno a contratos privados y aquellos referidos a los mercados de factores. Por otro lado, la segunda gran área de investigación, en la sección 3, está referida al análisis del desarrollo rural, con énfasis en los principales trabajos realizados en el Perú sobre la dinámica de los mercados rurales de factores, las políticas sobre el manejo de recursos naturales y una breve reflexión acerca de ejemplos de acción colectiva para la provisión de servicios públicos. El texto intenta aproximarse a una evaluación de los avances de la investigación de las últimas dos décadas, identificando los principales vacíos desde la perspectiva de la economía institucional, de tal manera que podamos delinear nuevas aplicaciones teóricas y en economía aplicada, que se articulen al diseño de políticas públicas.

## 1. CONSIDERACIONES Y PRINCIPALES APORTES TEÓRICOS DE LA NUEVA ECONOMÍA INSTITUCIONAL

La falta de instituciones, o la existencia de instituciones ineficientes, es una de las principales causas del subdesarrollo. Esta es una de las conclusiones más importantes de las investigaciones en historia económica y economía política de la segunda mitad del siglo pasado (Shirley 2004). Y es el resultado de la consolidación de la denominada “nueva economía institucional” (NEI), un conjunto de enfoques teóricos que si bien es cierto rompen con los supuestos tradicionales walrasianos, enriquecen los aportes de la economía neoclásica.

La NEI incorpora el análisis de la estructura institucional y los arreglos institucionales en el marco teórico de la economía neoclásica. La necesidad de incluir una teoría de las instituciones surge al relajar el supuesto de racionalidad instrumental e información completa.<sup>1</sup> Las principales categorías analíticas de la NEI incluyen asimetrías en la información, costos de transacción, formación

---

1 En la economía neoclásica, el supuesto de racionalidad instrumental implica que el individuo maximiza su función de objetivo dadas las restricciones que enfrenta. Hacia 1987, Simon introduce el concepto de racionalidad limitada (*bounded rationality*), con el cual se señala que la elección racional toma en cuenta las restricciones cognitivas del sujeto y cómo el proceso de decisión afecta su decisión final (Rubinstein 1997).

de derechos de propiedad, elección de contratos y organizaciones. Entre los principales ámbitos temáticos estudiados durante el proceso de consolidación de este marco teórico están el cambio institucional y el desempeño económico, la economía política, el funcionamiento de las organizaciones y la elección pública. En el marco de la NEI, tanto las instituciones como el cambio institucional han sido analizados como vehículos para reducir costos de transacción e incertidumbre, internalizar las externalidades y producir beneficios colectivos a partir de acciones coordinadas y cooperación (Rutherford 2001).

Ronald Coase es considerado uno de los precursores de la NEI y el primero en establecer el vínculo entre instituciones, costos de transacción y economía neoclásica (North 1990, Williamson 1985). Según Coase (1937), solo en la ausencia de costos de transacción la teoría neoclásica explica la asignación eficiente de recursos en la economía. Williamson (1985) atribuye la existencia de costos de transacción —costos de información, seguimiento y cumplimiento de los contratos— al comportamiento oportunista de los agentes, los cuales tienen incentivos para incumplir los arreglos contractuales. Para Kenneth Arrow (1969), los costos de transacción son los costos de la administración del sistema económico (Williamson 1985).

Dado que la interacción económica se produce en contextos de información incompleta y con restricciones para procesarla, los individuos imponen condiciones para estructurar el intercambio, generando costos de transacción que frenan el desarrollo de mercados perfectos (North 2000). Es así como surgen las instituciones, entendidas como las reglas de juego —formales e informales— de una sociedad, que limitan la interacción humana y determinan la estructura de incentivos en el plano político, social y económico. De acuerdo con North, la formación de derechos propiedad claramente definidos es el canal más directo para el crecimiento económico sostenido en el largo plazo, siendo el cambio institucional que reduce los costos unitarios de transacción de la manera más rápida y eficaz. Los derechos de propiedad pueden ser entendidos como una función del marco jurídico, las formas organizacionales, los mecanismos para hacer cumplir los acuerdos y las normas de conducta (North 1990).

Si las instituciones son las reglas de juego, las organizaciones económicas son los jugadores —ya sean de carácter político, económico, social o educativo— que participan en un determinado marco institucional que determina su existencia y su evolución en el tiempo. Es precisamente a raíz de esta evolución que las organizaciones cumplen el rol de actores del cambio institucional, que a su vez determina el cambio económico. Desde este punto de vista el cambio económico es entendido como un proceso dinámico, continuo e incremental generado por la relación simbiótica que existe entre instituciones y organizaciones (North 1990).

Nótese que la cooperación y las acciones coordinadas (acción colectiva) que subyacen al funcionamiento de las organizaciones se producen en la medida

en que los individuos buscan objetivos comunes, pero incentivados por intereses personales —supuesto que se mantiene del cuerpo teórico de la economía neoclásica—. Desde la teoría de juegos, la cooperación se produce cuando el juego es repetido, los jugadores cuentan con información completa de los otros jugadores y el número de jugadores es pequeño. En el marco de la NEI, la acción coordinada de las organizaciones permite disminuir el costo de negociación del intercambio económico dado que no existe información completa.<sup>2</sup>

Las instituciones permiten disminuir la incertidumbre en la transacción y, en combinación con la tecnología empleada, determinan los costos de transformación y transacción (North 1990). Cuando la información es costosa y los derechos de propiedad no se encuentran bien definidos, es difícil definir contratos y establecer los mecanismos para su cumplimiento, y los costos de transacción son, consecuentemente, altos. Las sociedades con costos de transacción persistentemente altos se caracterizan por un bajo nivel de intercambio, menor grado de especialización e inversión, y baja productividad. En cambio, en aquellas sociedades en que las instituciones resguardan los derechos de propiedad, y en consecuencia la apropiación de los retornos de la inversión realizada, los individuos tenderán a buscar una mayor especialización, invertir en activos específicos, asumir transacciones complejas, y acumular y compartir conocimiento (Shirley 2004).

Empíricamente, las variables institucionales explican mejor el crecimiento de los países —en regresiones de datos de panel— que variables como inversión, innovación tecnológica y años de educación, las mismas que no se encuentran correlacionadas significativamente con altas tasas de crecimiento (Easterly 2002). La correlación entre variables institucionales y crecimiento es alta y significativa, evidencia que ofrece mejores explicaciones del crecimiento económico en comparación con variables geográficas u otras relacionadas con el comercio internacional (Rodrik y otros 2002).

Sin embargo, cabe anotar que uno de los principales problemas de los trabajos empíricos que incluyen variables institucionales es la definición de las mismas. Aron (2000) encuentra que una serie de estudios identifican una relación positiva y significativa entre desarrollo y protección a los derechos de propiedad, derechos civiles, derechos políticos y democracia, e instituciones que promueven prácticas de cooperación. Sin embargo, Shirley (2004) destaca que muchas de estas variables no son instituciones o, en muchos casos, se trata de variables que recogen el tema institucional de manera muy agregada. En esa línea, si bien existen una serie de estudios que demuestran que hay una relación ambigua entre democracia y crecimiento, la autora anota que el funcionamiento

---

2 Una de las limitaciones de la NEI es que no permite entender de manera más amplia los orígenes e implicancias de la acción colectiva en países subdesarrollados.

de dichas democracias difiere, de manera importante entre los distintos países, en aspectos como la independencia de poderes, el grado de descentralización o el desempeño de los partidos políticos.

En este sentido, si bien la NEI ha proporcionado un marco teórico adecuado para analizar el problema del desarrollo, aún no ha sido capaz de responder por qué algunos países han constituido instituciones más eficientes que otros, o de identificar cuáles son las instituciones relevantes para superar el subdesarrollo. En la medida en que la NEI admite la existencia de modelos mentales culturalmente distintos, también admite la posibilidad de que existan marcos institucionales ad hoc para los distintos países, y no postula la existencia de un modelo único a imitar para alcanzar el ansiado desarrollo económico. En esa línea, Ha-Joon Chang (2004) hace una fuerte crítica al discurso de los organismos internacionales y de cooperación técnica que califican a algunas instituciones y políticas como buenas o correctas. Señala que los países desarrollados adoptaron dichas instituciones —como, por ejemplo, un banco central de reserva autónomo o una ley de patentes—, así como también políticas —libre comercio o no aplicación de subsidios—, en su última etapa de desarrollo.<sup>3</sup>

Un ejemplo adicional de los desafíos que enfrenta el modelar los cambios institucionales es el presentado por Putnam (1994), quien considera que el análisis institucional es insuficiente para explicar el desarrollo económico. Tomando como experimento la creación de veinte gobiernos regionales institucionalmente idénticos en Italia, pero en diferentes contextos sociales, el autor concluye que fueron el capital social y la acción colectiva los que determinaron el desarrollo de algunas regiones y no de otras.

## 2. LA NUEVA ECONOMÍA INSTITUCIONAL: ENFOQUES MACRO Y EN EL SECTOR URBANO

### 2.1. ¿Las reglas importan? Instituciones, informalidad y desarrollo

En la década de 1980 el análisis institucional irrumpió en un tema relativamente nuevo y hasta ese momento dominado por corrientes estructuralistas: la informalidad. Antes de, o paralelamente a, adquirir fama internacional, el trabajo de Hernando de Soto, *El otro sendero* (1986), llamó la atención proponiendo una explicación a la economía informal alternativa a las hipótesis estructuralistas

---

3 Otra crítica elaborada por Ha-Joo Chang en el marco de la economía política institucional (EPI) es que las instituciones no deben ser entendidas solo como las reglas que restringen el comportamiento humano sino también como medios para modificar las motivaciones individuales, incentivando, por ejemplo, comportamientos altruistas.

que habían dominado la discusión. La explicación era relativamente sencilla y casi de sentido común: la informalidad está asociada a los altos costos de la formalidad. Con diferentes estudios de caso (vivienda, comercio, transporte), De Soto mostró, por la vía de la ilustración, los mecanismos de una legalidad excluyente. Su estudio, por lo demás, atrajo atención sobre el tema y le siguieron una serie de revisiones de sus tesis y estimaciones. Pese a su enorme popularidad e influencia pública, en el Perú fue relativamente escaso el debate académico alrededor de las ideas de De Soto.

La respuesta estructuralista, sin embargo, no se hizo esperar. Carbonetto y otros (1988), en respuesta al planteamiento de De Soto acerca de la informalidad, afirman que si bien en este sector hay “creatividad y esfuerzo”, su situación no deja de ser una consecuencia del “excedente de mano de obra” originado porque el sector moderno no es lo suficientemente grande. El poco desarrollo económico y de la calidad de vida observado en la población asociada a este tipo de producción seguía estando relacionado con las restricciones de capital, calificación y asistencia, y no a un marco institucional obstaculizador. Las implicancias de políticas son claramente opuestas. Desde la perspectiva de Carbonetto y otros (1998), puesto que la pobreza ha impedido el surgimiento de mercados privados, quien proveería capital, calificación y asistencia no es otro que el Estado. Desde la perspectiva de De Soto, el rol del Estado en el desarrollo es bastante más sencillo: dejar de poner trabas y facilitar la iniciativa “popular”, puesto que ella creará sus propios mercados. La virtual quiebra del Estado peruano a fines de la década de 1980 hacía más atractiva la propuesta de De Soto y su influencia se hizo sentir en las políticas.

Un debate más académico que abrió *El otro sendero* se enfocó en el rigor del sustento empírico de sus afirmaciones. Rossini y Thomas (1990) inciden en la poca idoneidad de utilizar metodologías de medición de la economía “en negro” o subterránea diseñada para economías desarrolladas, en la medición del sector informal en el Perú. Critican las ambigüedades y la poca certeza que emergen de las estimaciones estadísticas efectuadas por el Instituto Libertad y Democracia (ILD). El peligro central que detectan los autores es la posible sobreestimación del crecimiento del sector informal en los países en desarrollo. En el ámbito internacional, más allá de la publicidad, las críticas tampoco faltaron. Bromley (1990) cuestiona si la agenda de reformas “socio-legales” de De Soto —focalizadas en el tema de registros de propiedad y simplificación administrativa— contenía realmente las necesarias. Sugiere, además, que los problemas institucionales y legales relacionados con el sistema de justicia debieron estar cuando menos en el mismo nivel de urgencia que las áreas de atención propuestas por el ILD. Otras revisiones de las hipótesis de De Soto (Woodruff 2001, Culppeper 2002), expresan en síntesis que la evidencia que sostiene las afirmaciones de De Soto es insuficiente, y que las recomendaciones de políticas son particularmente

incompletas; es decir, que existen una serie de reformas complementarias que De Soto subestima.

Como mencionamos, el impacto en políticas de De Soto (1986) fue importante. En los últimos años de la década de 1980 se implementaron una serie de normas para desregular y simplificar una serie de trámites formales. Luego, en la década de 1990, se dictaron normas para eliminar barreras burocráticas en la administración pública. La Ley Marco para el Crecimiento de la Inversión Privada, Decreto Legislativo 757, de noviembre de 1991, sentó las bases para la simplificación administrativa pública pues establecía de manera obligatoria que todas las entidades públicas aprobasen normas tendientes a unificar, sistematizar y reducir los procedimientos administrativos comunes. Más recientemente, el 19 de julio del 2003, salió publicada en el diario oficial *El Peruano* la Ley 28032, Ley de Eliminación de Barreras Burocráticas a favor de la Competitividad de los Agentes Económicos, a la cual se deben someter la totalidad de las entidades de la administración pública. En la mencionada ley se modifica el artículo 48.º de la Ley 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, que establecía el trámite a seguir para el cumplimiento de las normas del procedimiento administrativo. El aspecto medular de la ley modificatoria recae en la responsabilidad de la Presidencia del Consejo de Ministros, sin perjuicio de las facultades atribuidas a la Comisión de Acceso al Mercado del Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual (INDECOPI), de garantizar el cumplimiento de las disposiciones relativas al procedimiento administrativo general y evitar la imposición de barreras burocráticas dentro de este procedimiento. Que se continúen produciendo normas para limitar las barreras burocráticas sugiere las dificultades para el avance de la reforma institucional.

Una tesis central del trabajo de De Soto es que la informalidad se traduce en activos “muertos” (De Soto 2000). Formalizar la propiedad inmueble permitiría, entonces, resucitarlos, convirtiéndolos en la palanca que falta para el acceso al crédito necesario para prosperar. Si bien desde fines de la década de 1980 se trató de poner en práctica la sugerencia, el avance en la titulación fue escaso. Hacia mediados del decenio siguiente se buscó darle nuevo impulso, a través de la Comisión de Formalización de la Propiedad Informal (COFOPRI), organismo público descentralizado adscrito al Ministerio de Justicia. En los últimos diez años este programa ha repartido más de un millón de títulos de propiedad (Panaritis 2001, World Bank 1998).

Erica Field ha explotado el experimento natural que el programa de formalización provee para explorar los efectos de la seguridad adicional de la propiedad que brinda el título sobre diferentes aspectos del comportamiento económico de los hogares: uso del tiempo dentro y fuera del hogar, oferta laboral, el rol de la mujer en el hogar, patrones de fertilidad, acceso al crédito. Como se verá, los efectos son importantes en diferentes aspectos, pero no en el



más enfatizado por De Soto, esto es, el de acceso al crédito.<sup>4</sup> Field (2002, 2003a) encuentra que la tenencia de título de propiedad está asociada con cambios sustantivos en los patrones de uso del tiempo tanto de hogares como de comunidades. Los hogares con títulos de propiedad tienden menos a dejar a algún miembro cuidándolo por razones de seguridad. La diferencia es de 36 puntos porcentuales en relación con hogares sin título de propiedad. Así también, la fracción de hogares que mantienen sus actividades empresariales dentro del hogar se reduce en 48 puntos. La participación en el mercado laboral también se incrementa en los hogares con títulos: 17% más horas que los hogares sin título. Asimismo, la probabilidad de participar en actividades no laborales fuera del hogar se eleva en 38%. Por último, el número de hogares que han usado el sistema judicial formal es significativamente más alto entre los hogares con títulos. La evidencia indica, pues, que el título de propiedad reduce los recursos invertidos en proteger su propiedad. Hallazgos en esta misma línea han sido presentados por Kagawa (2001).

Uno de los objetivos del programa fue inducir una mayor equidad de género dentro del hogar incorporando a la mujer en el título de propiedad. Field (2003b) encuentra que, en efecto, en el área de aplicación del programa las mujeres tienen una probabilidad de aparecer en los títulos 50% mayor. Asimismo, tienen una probabilidad 30 puntos mayor de participar en las decisiones de su hogar. Por otro lado, mientras que las tasas de nacimiento anuales para niños mayores de 2 años no se diferencian entre hogares de áreas beneficiarias y no beneficiarias del programa, para los menores de 2 años sí se encuentra una diferencia de alrededor de 20% menos para los hogares en áreas beneficiarias. Esto sugiere que la reducción de fertilidad es atribuible al programa. Muestra además, con un enfoque de variables instrumentales, que el mayor poder de negociación de la mujer es uno de los canales a través de los cuales se da este efecto.

## 2.2. El Estado peruano y sus instituciones

El marco de análisis institucional ha contribuido a incorporar la dimensión política en los procesos y resultados económicos (North 2000; Dixit 1996, 2003). La explicación de la persistencia de altos costos de transacción, particularmente aquellos más cercanamente asociados a la gestión pública, reside en las imperfecciones del mercado político. Los grupos de interés van a pugnar por mantener arreglos institucionales ineficientes siempre que esto les sea conve-

---

4 La evidencia sobre esto último se discute más adelante, en la subsección 2.6, sobre mercado financiero.

niente. Cada arreglo institucional genera un volumen de rentas, que induce a comportamientos entre los agentes para obtener la mayor participación en su distribución. El marco institucional de gobierno debería contener los incentivos para limitar este tipo de juego, que sacrifica el bien común y los objetivos de largo plazo. El problema es que en el caso peruano precisamente no parece contenerlos. El Banco Mundial (2001) reúne y sintetiza un volumen importante de estudios sobre las instituciones de gobierno, y concluye que son las características institucionales de largo plazo, que gobiernan los incentivos de los que toman decisiones políticas, las responsables del entorno de volatilidad en las políticas y el subdesarrollo institucional. Específicamente, el entorno institucional incentiva decisiones enfocadas en satisfacer intereses estrechos y de corto plazo, con restricciones y contrapesos muy limitados a las decisiones ejecutivas, y escaso nivel de rendición de cuentas (*accountability*) frente a los ciudadanos. La consecuencia de esto es un escaso desarrollo del aparato estatal, lo que se traduce en poca capacidad para ofrecer servicios públicos de buena calidad y de una manera eficiente, así como para mantener un entorno legal y regulatorio predecible para la actividad privada.

No es difícil encontrar ejemplos de esto en áreas como el manejo de las finanzas públicas, los servicios sociales o la administración de justicia. Más aún, vicios del gobierno central tienden a repetirse en las instancias más locales de gobierno (Eyzaguirre 2001). La literatura reciente ha documentado algunas de estas carencias e identificado sus raíces institucionales, pero otras áreas que han recibido considerable atención en la literatura internacional han sido más bien poco estudiadas. Un ejemplo de esto último es el tema del presupuesto público. El mismo proceso presupuestario ha recibido atención insuficiente. Ugarte (2000) destaca la creación del Sistema Integrado de Administración Financiera (SIAF) como eje de un cambio en el enfoque de gestión del presupuesto orientado al trabajo basado en metas y a una mejor *accountability*. Sin embargo, no existen estudios académicos que detallen en qué magnitud el SIAF y la normativa que lo acompañó desencadenaron efectos en la dirección esperada.

En cuanto al sistema de inversión pública, Ugarte argumenta que la creación de la Oficina de Inversión dentro del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) no ha sido suficiente para que la programación y ejecución de la inversión esté basada en criterios de rentabilidad, principalmente por la falta de capacidad de los interlocutores del MEF, esto es, de los demás sectores de la administración pública. Fundar, de México (Guerrero y Hofbauer 2001, Lavielle y otros 2003), ha hecho estudios comparativos de varios países de Latinoamérica, evaluando la transparencia del proceso presupuestario en varias etapas o aspectos y los resultados ubican al Perú como el país menos transparente entre los cinco países evaluados el 2001 y en el lugar 6 de transparencia de los diez países evaluados el

2003.<sup>5</sup> Comparativamente a los países evaluados el 2003, los aspectos críticos del Perú fueron los procesos de asignación, fiscalización y participación; el trabajo de contraloría; y la rendición de cuentas. Jiménez (2002, 2003) ha analizado la ley de prudencia y transparencia fiscal y sus potenciales efectos macroeconómicos. El nivel del análisis no puede ser otro que el meramente conceptual, puesto que aún no se cuenta con evidencia empírica. En efecto, desde su aprobación la norma se ha incumplido cada año. Sin embargo, preguntas tales como ¿qué factores determinan o condicionan la distribución intersectorial o intertemática de recursos públicos? y ¿cuáles están detrás de la distribución al interior de cada sector? han sido aún muy poco exploradas.

Recientes investigaciones han buscado abrir la “caja negra” del presupuesto, pero los análisis son aún meramente descriptivos. Un ejemplo se puede encontrar en el análisis del sector salud en Francke y otros (2003). En cuanto a los servicios públicos, Alcázar y otros (2003) han contribuido con un modelo de análisis basado en la aplicación de encuestas de seguimiento del gasto público (*Public Expenditure Tracking Surveys-PETS*) y exámenes detallados de las transferencias a gobiernos municipales, con particular foco en el emblemático Programa Vaso de Leche y en el gasto en educación básica. Si bien las transferencias son progresivas (los distritos más pobres reciben proporcionalmente más recursos), existe escaso monitoreo y supervisión sobre su uso, así como poca rendición de cuentas por parte de los municipios. En el caso del Vaso de Leche, el análisis permite seguir los recursos hasta el beneficiario final. La conclusión es que tan solo alrededor de 30% de los recursos del programa llegan efectivamente a quienes se quiere beneficiar, niños menores de 7 años y madres embarazadas o en estado de lactancia. Más allá de esta conclusión, el estudio detalla una serie de ineficiencias en el manejo del programa y la diversidad de prácticas en su gestión local, incluyendo el tipo de alimento entregado y los precios pagados por los insumos.

En relación con el sector educación, el estudio subraya inadecuaciones organizacionales, dualidades y falta de coordinación. Quizá, sin embargo, el hallazgo más impactante es que el gasto fuera de la planilla y administrativo es mínimo (menos de 10%). Asimismo, el estudio identifica la nula participación de la escuela y los padres de familia en la determinación del destino de los gastos. Reformas puntuales no parecen suficientes para cambiar esta situación. Jaramillo y Arteaga (2003) también han analizado la distribución del gasto público en educación, buscando establecer empíricamente qué factores explican la asignación del gasto por alumno a dos niveles: unidades ejecutoras (UE) y

---

5 Los países incluidos en el estudio son: para el 2001, Chile, Argentina, Brasil, México y Perú; para el 2003, Chile, Brasil, Costa Rica, México, Colombia, Perú, Argentina, Nicaragua, Ecuador y El Salvador.

escuelas. Al nivel de UE, los resultados subrayan la importancia de las variables institucionales y, más específicamente, organizacionales: regiones con más UE tienden a recibir menos recursos. Por otro lado, su análisis pone a prueba un modelo de grupos de interés y concluye descartando la influencia de los dos principales grupos: maestros y padres de familia. La burocracia misma parece ser, pues, el principal grupo de influencia en cuanto al destino del gasto. Esto sería saludable si sus objetivos fueran claros y existiese rendición de cuentas. Otros resultados del mismo estudio, además de la evidencia presentada por Alcázar y otros (2003), arrojan sin embargo serias dudas sobre la racionalidad en la asignación del gasto. Las variables sociodemográficas sugieren una distribución regresiva y centralista del gasto, que castiga a las regiones más pobres y privilegia a Lima sobre el resto del país. Por otro lado, el análisis de la distribución del gasto en las escuelas indica que, lejos de reducirse, se refuerza el carácter regresivo de la asignación al nivel de las UE. Asimismo, los resultados confirman el sesgo centralista. Las conclusiones apuntan tanto a la necesidad de una profunda reforma de la administración del gasto educativo como a la importancia de fortalecer la participación de los padres de familia en la gestión de las escuelas.

### **2.3. Reformas y análisis institucional**

La década de 1990 trajo nuevas áreas de interés para el análisis institucional. El proceso de reformas estructurales que se comenzó a implementar de manera paralela a las políticas de estabilización, orientadas a restaurar los equilibrios macroeconómicos fundamentales, produjo un campo fértil para el análisis institucional. Así, el tema mismo de las reformas, su viabilidad, las fuerzas detrás de su impulso y sus limitaciones han sido materia de diversos análisis (Abusada y otros 2000, Wise 2003, Pascó-Font y Saavedra 2001, Jaramillo y Saavedra 2005). Un tema de directo interés es el de las llamadas “reformas de segunda generación”, que precisamente buscan abordar aspectos institucionales críticos para un crecimiento económico sostenido (Burki y Perry 1998). En el abordaje de estos temas se pueden identificar diferentes tendencias. En buena parte de la literatura ha habido una tendencia a restringirse a la identificación de las dificultades de su implementación en cuanto a las condiciones técnicas. Esto generalmente se refiere al recurso humano con que cuenta el Estado y a las competencias para formular y llevar adelante el conjunto de la reforma y sus partes componentes, desde el diseño institucional y organizacional hasta el marco jurídico y la ejecución (Ugarte 2000).

Alternativamente, hay un foco en los elementos de la ‘agenda pendiente’ de reforma, como una constatación de lo que falta por hacer, sin plantearse por

qué no se procede a la reestructuración estatal en cuanto tal o cómo 'lo que no se hace' determina el comportamiento y los resultados de la economía (Abusada y otros 2000). La lógica de interpretación es que no se alcanzó un mayor éxito económico porque la reforma estructural no se realizó; la presunción es que de haberse realizado hubiese habido éxito. En otros casos, el enfoque se acerca a la vertiente analítica de 'economía política', abordando el tema según la lógica propia de las reformas estructurales y la dificultad inherente en su realización (Guerra García 1999, Ortiz de Zevallos y otros 1999, Tanaka 1999). Guerra García (1999) enfoca su análisis en la operatividad misma del sector público, enfocándose en la dinámica política del ajuste estructural. Ortiz de Zevallos y otros (1999), por su lado, se enfocan en la reforma institucional. Además de las condiciones técnicas, se incorporan elementos políticos, tales como el papel obstaculizador de los intereses particulares, sea al interior de la coalición que apoya al gobierno o entre los posibles beneficiarios o perdedores de las reformas, así como el estilo de gobierno y de liderazgo político (Tanaka 1999). En este marco, las condiciones políticas juegan un papel explicativo en el desempeño económico. En esta perspectiva, desde un análisis que incide en la problemática interna de la alianza reformista, o de las presiones de grupos de interés o demandas sociales, resulta más 'natural' que la reforma del Estado no se haya dado. En algunos casos, se trata de elaboraciones que apuntan a que la reforma *no podía* darse y por qué, sea que se aborde en alguna política o área particular, o en el Estado en general (Jaramillo y Saavedra 2005).<sup>6</sup>

Una de las reformas institucionales más importantes consistió en el retiro del Estado de la función empresarial. La principal modalidad de este retiro fue la transferencia de activos al sector privado, mediante el llamado "proceso de privatización". Las privatizaciones más importantes (telefonía, electricidad) involucraron la transferencia de monopolios o cuasi monopolios naturales y, por lo tanto, generaron una demanda de regulación. No es extraño, pues, que una de las áreas de análisis que más se haya desarrollado sea la de la regulación. En este campo tenemos desde los estudios que han buscado explicar por qué se privatiza o se deja de privatizar (Alcázar y otros 2000; Tavera 1999, 2000; Barrantes y otros 2003; Gallardo 2000) hasta los modelos de regulación adoptados y sus consecuencias (Alcázar y Pollarolo 2000, Barrantes y otros 2000, Távara y otros 1998, Fernández Baca 1998, Bonifaz 2001, Aguilar 2003). Otro tema importante en esta línea son los impactos de la privatización sobre el sector, las empresas y los usuarios (Torero y otros 2003; Torero y Pascó-Font 2001a, 2001b; Torero 2002; *inter alia*). Iguíñiz y Barrantes (2004) han hecho un balance de la investi-

6 Se dejan de lado aquí los análisis más clásicos desde las ciencias políticas para mantener manejable el espectro del ensayo.

gación y encuentran significativos avances en los últimos años, pero una agenda amplia por abordar todavía.<sup>7</sup>

Una modalidad menos usada, pero de la cual probablemente se vea más en el futuro, son las concesiones. Aún no se cuenta con muchos análisis al respecto. Un trabajo pionero en esta dirección es el de Alcázar y Lovatón (2003), sobre los impactos de la concesión del puerto de Matarani en diferentes grupos de interés. Los autores encuentran que en general la concesión ha permitido cambios importantes sobre el funcionamiento del puerto, en particular una mayor eficiencia, e incremento en las ventas y utilidades de la empresa. La mayor eficiencia proviene de un aumento del rendimiento en carga y descarga e incremento de las ventas —pese a que las tarifas no han cambiado de forma significativa—, pues se observó una tendencia creciente de la carga proveniente de Bolivia. Se identifica también a ganadores del proceso —el gobierno, el concesionario y los usuarios finales— y a los perdedores del proceso —los trabajadores—. Otros estudios enfocados en el tema de la inversión privada en infraestructura son los de Bonifaz (1999) y Bonifaz y otros (2001, 2002) sobre carreteras, y el de Barrantes y otros (2000) sobre aspectos regulatorios.

La idea del retiro del Estado de la actividad empresarial está asociada a la promoción del mercado competitivo como el mecanismo más eficiente para asignar los recursos. Para garantizar la leal competencia en los mercados y la protección al consumidor se creó el Instituto de Defensa de la Competencia y de la Propiedad Intelectual (INDECOPI).<sup>8</sup> Esta constituye una experiencia innovadora, que ha atraído la atención de investigadores.<sup>9</sup> Boza (1998) recoge un conjunto de artículos que, por un lado, hacen un recuento de las actividades del INDECOPI en sus primeros cinco años, y, por otro, presenta algunos análisis sobre su rol y sus retos centrales.<sup>10</sup> Si bien el tono del volumen es celebratorio, provee una introducción a los diversos e importante temas que debe abordar la institución como soporte de la economía de mercado: promoción de la competencia, defensa del consumidor, propiedad intelectual y fomento de la innovación.

Desde un enfoque de creación de institucionalidad para el desarrollo, Becker (2001a, 2001b) plantea el rol del INDECOPI en el contexto de un esfuerzo

7 Otro capítulo de este volumen se ocupa en extenso de estos temas.

8 Se excluye de su jurisdicción a los servicios públicos, cada uno de los cuales tiene su propio organismo regulador.

9 Existe un sinnúmero de artículos que comentan jurisprudencia o procedimientos de este organismo en diversas publicaciones de análisis legal. Asimismo, como parte de sus funciones, el INDECOPI ha producido análisis de las condiciones de competencia en diferentes mercados. No se ha hecho una revisión de esta literatura, mucha de la cual tiene contenido de interés para el análisis económico institucional, con el objeto de mantener manejable la materia de este balance.

10 En total son dieciocho artículos. El recuento cuantitativo de la actuación del INDECOPI se puede ver en el artículo de Paredes (1998).

reformador orientado a proveer “imperio de la ley”. En esta dirección, subraya las dificultades de una reforma judicial comprehensiva e interpreta la emergencia del INDECOPI como una vía alternativa a esta complicada reforma. Así, puesto que resulta muy difícil llegar a la solución ideal, el INDECOPI resulta una buena opción ya que, si bien su alcance es parcial, ataca un área sensible para el desempeño de la economía. Por su lado, Orbach (1999) analiza la pertinencia de una política de competencia, que regule y controle los efectos de la concentración de poder de mercado en el contexto de una economía en desarrollo, validando el enfoque del INDECOPI. En cuanto a sus características, dentro de un estudio sobre autonomía de instituciones económicas, Velarde y Rodríguez (1998) analizan el caso de su Comisión de Fiscalización de *Dumping* y Subsidios. Encuentran que si bien en la práctica su actuación revela autonomía, en su marco normativo está limitada por la capacidad del Poder Ejecutivo de nombrar o sacar a miembros de la Comisión.

Bastante menos literatura se encuentra acerca de los efectos o impactos del INDECOPI. Webb y otros (2006), al analizar su actuación en el ámbito de las políticas anti-*dumping*, llegan a la conclusión de que ha diferenciado entre competencia desleal y *dumping*, por un lado, y daños y salvaguardas, por otro: mientras que en relación con el primero ha aplicado estrictos criterios técnicos, en el segundo ha incluido consideraciones políticas más amplias. Sugiere que, a pesar de algunos retrocesos de los principios originales, la reforma debe perdurar. Claramente, en esta área hay una agenda de investigación académica pendiente bastante amplia.

#### 2.4. Gestión pública

Otra línea importante de estudios se ha orientado al análisis de la institucionalidad asociada a la gestión pública. El sector salud es uno de los que ha recibido considerable atención. Alcázar y otros (2000), por ejemplo, hicieron una evaluación hacia fines de la década pasada, orientada a identificar áreas de reforma pendientes. La agenda de temas institucionales es copiosa. El sistema es fragmentado y existe escasa coordinación entre sus componentes (Ministerio de Salud, Essalud, Sanidad de las Fuerzas Armadas y de las Fuerzas Policiales, y sector privado). Problemas de superposición de objetivos públicos y subsidios inintencionalmente cruzados son algunas consecuencias de este tipo de estructura. También se identifican problemas en la gestión de las adquisiciones —ineficazmente sobrerreguladas— y de los recursos humanos, con una carrera que induce la sobreespecialización y concentración en establecimientos de mayor nivel (hospitales), cuando el grueso de la demanda está en el primer nivel de atención, y sistemas de asignación de recursos poco equitativos. Por otro lado, hay una dualidad entre programas especiales (mejor focalizados, con una estruc-

tura remunerativa que permite premiar la capacidad, y más eficientes) y direcciones de línea, que eventualmente debe ser abordada. Un diagnóstico similar es el de Johnson (2001), quien además elabora una propuesta de reforma.

Pese a este cuadro de necesidades de reforma, en el sector salud hubo significativos avances durante la década de 1990. Pollarolo (2000), en un balance de lo avanzado en esa década en cuanto a reformas institucionales en este sector, encuentra que si bien hay una mayor asignación presupuestal y un enfoque de focalización, aun el gasto per cápita en salud observado al final de ese decenio era insuficiente y persistían varios de los más serios problemas que afrontaba el sector a inicios de la década: gasto público regresivo, ineficiencia excesiva en la administración de recursos y barreras no económicas en el acceso al servicio. El Instituto Apoyo (2002), por otro lado, analiza los cambios institucionales asociados a la implementación de los seguros públicos (Seguro Escolar Gratuito y Seguro Materno Infantil) a fines de la década pasada, e identifica una superposición de funciones al interior del Ministerio de Salud, con otros programas y con otras formas de aseguramiento (específicamente, Essalud). Encuentra también un positivo efecto de empoderamiento de la población.

Un estudio de Alcázar y Andrade (1999), además de proveer una rica descripción de la institucionalidad del sector, se concentra en dos características deseables pero inusuales en la administración pública peruana: transparencia y rendición de cuentas, en un *setting* también inusual: los hospitales públicos. El estudio halla evidencias de dos tipos de corrupción: ausentismo y realización inadecuada entre el esfuerzo realizado y el “técnicamente apropiado”. Encuentra también que estas prácticas están asociadas al tipo de gestión: un manejo más centralizado genera una mayor efectividad en la rendición de cuentas. Asimismo, la corrupción está asociada a la falta de efectivos mecanismos de control y sanción. Finalmente, el tipo de contrato (nombrados) y el costo de oportunidad del médico están asociados al ausentismo.

En el sector educación, un tema que ha recibido considerable atención es el régimen de la carrera docente. Díaz y Saavedra (2000) analizan la estructura de incentivos y los factores institucionales y económicos que caracterizan la carrera docente tanto en el sector público como en el privado. Al estudiar los perfiles típicos de quienes estudian para ser maestros y de quienes ejercen dicha profesión, los autores encuentran que los docentes del sector público tienen ingresos menores que los demás profesionales, y que durante toda su carrera obtienen solo pequeños incrementos en sus remuneraciones. Sin embargo, el sector público de docentes se caracteriza por tener ingresos más predecibles y por ser la única carrera que goza de estabilidad laboral absoluta. Los autores subrayan que la carrera docente en el sector público no ofrece incentivos claros para innovar, actualizarse y tener un mejor desempeño en sus labores, como sí sucede en el caso del sector privado. Entre los factores que contribuyen a esta



situación, además de la estabilidad laboral absoluta, están la falta de autonomía de los directores para administrar el personal y la carencia de mecanismos efectivos de monitoreo y supervisión del desempeño.

Alcázar y Pollarolo (2001), por su lado, en una descripción detallada del régimen laboral de los docentes públicos, documentan un sesgo antirrural. Encuentran que el marco legal establecido por la Ley del Profesorado y normas reglamentarias ha sido modificado por efecto de leyes posteriores (leyes anuales de presupuesto y leyes que autorizan al Ministerio de Educación a convocar directamente a concurso para las plazas disponibles), así como por distintas prácticas administrativas en el interior del país, muchas veces basadas en el desconocimiento de las normas. Así, en la práctica ha venido ocurriendo, por ejemplo, que en los últimos concursos, a contrapelo de lo que manda la ley, se han venido llenando primero las plazas urbanas y después las rurales. La consecuencia de esto es que normalmente quedan plazas rurales por llenar, las que son asignadas a docentes contratados, que por lo general son postulantes que no aprobaron el examen. Así, no es extraño que los docentes rurales se sientan “varados” en los márgenes del sistema (Alcázar y Pollarolo 2001: 39). En suma, las autoras encuentran que el régimen de la carrera docente es (1) improvisado, inestable e impredecible; (2) poco transparente, porque los docentes no cuentan con toda la información sobre los aspectos modificados y los alcances de los cambios; (3) carente de racionalidad, porque no alienta la competencia y el desempeño laboral; y (4) sesgado en contra de los docentes rurales.

Desde otro ángulo, Jaramillo (2005) aborda el tema de la inequitativa distribución de docentes de calidad, analizando el rol de, entre otros, factores institucionales en la localización de los docentes. Los resultados indican el fuerte peso de factores geográficos (lugar de nacimiento, lugar donde estudió la carrera) en la localización del primer empleo en la carrera docente, sugiriendo la existencia de mercados bien delimitados geográficamente. Asimismo, el tipo de contrato es un factor asociado a la localización urbana: quienes ingresan como contratados tienden a localizarse en ámbitos urbanos. Este resultado es consistente con la práctica tradicional, ahora subvertida, que identifican Alcázar y Pollarolo (2001), de asignar a los docentes nombrados al área rural en su primer empleo. Los hallazgos tienen una significativa relevancia para las estrategias de descentralización del sector y para el diseño de una carrera docente que considere aspectos de equidad en el acceso a una educación de buena calidad.

La política social también ha recibido atención. Alcázar y Wachtenheim (2001), usando una muestra de proyectos de infraestructura básica de FONCODES para indagar en factores institucionales asociados al desempeño de este tipo de proyectos, encuentran que si bien la participación de la comunidad eleva las probabilidades de éxito de los proyectos, este efecto está mediado por sus características: comunidades pequeñas, con mayor nivel de capital humano y

menos pobres tienen mayor probabilidad de influenciar positivamente en el éxito de los proyectos. También son importantes el tipo de proyecto, la capacitación a la comunidad y una gestión adecuada. Más cercano al ángulo de las ciencias políticas, Schady (1999), al estudiar la lógica política detrás de la elección de obras en zonas de pobreza, halla evidencias de un ciclo político en el gasto en los proyectos de FONCODES: los gastos se incrementan antes de elecciones nacionales y los proyectos se canalizan hacia provincias de mayor rentabilidad política. No obstante, el autor también destaca que el calendario electoral de ningún modo es el único determinante de la evolución de montos ejecutados por FONCODES.

Un tema asociado es la participación ciudadana en el proceso de ejecución de políticas. Tanaka y Trivelli (2002), al analizar el proceso de focalización y la participación de la sociedad civil en las políticas sociales durante la década de 1990, hallan que las prácticas clientelistas y los grupos de interés dificultan que los más pobres se beneficien de las políticas sociales. Dichas prácticas son en parte consecuencia de las superposiciones y de la duplicación de esfuerzos observadas entre programas temporales y aquellos que actúan como parte de la estructura permanente del Estado. Tanaka (2001) explora este mismo tema e identifica, mediante varios estudios de casos, factores que hacen democrática y eficiente la participación, así como los que actúan en sentido contrario.

Finalmente, un tema de importancia muy actual, pero poco explorado en la investigación: la descentralización. Casas (2005) analiza el avance del proceso de descentralización y encuentra que el sistema de incentivos generados por tal proceso aún tiene muchos aspectos que mejorar para que, por ejemplo, dicho proceso sea fiscalmente neutral. En particular, el autor pone énfasis en que es necesario generar incentivos para que los gobiernos regionales y locales se comporten de manera fiscalmente responsable, en términos de recolección de impuestos e imposición de tasas y contribuciones. También destaca que parte de los instrumentos disponibles para lograr dicha consistencia son los criterios de reparto de las transferencias intergubernamentales y los límites al endeudamiento. Recientemente también, un equipo de investigadores del Grupo de Análisis para el Desarrollo (GRADE) y de la Universidad Cayetano Heredia abordaron un conjunto de temas relacionados con la descentralización de los sectores educación y salud, y subrayan la importancia de considerar la heterogeneidad en el diseño del proceso (Valdivia y otros 2005).

## 2.5. Contratos e institucionalidad para su cumplimiento

El cumplimiento de los contratos está asociado, por un lado, al marco jurídico que los ampara, pero también al sistema judicial que vigila su ejecución. Existe

sorprendentemente poco análisis de una entidad tan crucial para el funcionamiento de los contratos, base de la economía de mercado. Eyzaguirre (1996) ha diagnosticado que el sistema judicial promueve la inseguridad jurídica, debido a la ineficiencia de los procesos, sus altos costos, corrupción e imprevisibilidad de los fallos. El Instituto Apoyo (1998) y Eyzaguirre y Calderón (2002), luego de estudiar los costos asociados al acceso a la justicia para las empresas, concluyen que estos tienden a excluir a los establecimientos de menor tamaño del acceso a este servicio básico. Frente a esto, tal como predice el análisis institucional, las pequeñas empresas adoptan estrategias que restringen los intercambios impersonales, aun cuando su valor esperado sea superior al de uno mediado por relaciones personales.

Así, en un contexto en el cual el costo del acceso a la justicia formal es alto y sus resultados impredecibles, las relaciones personales, así como las instituciones informales en que se asientan, resultan claves tanto para la ocurrencia de intercambios como para la cooperación entre agentes que permita resultados superiores para todos los involucrados. El estudio de la confianza, el capital social y el rol de las redes sociales en el sistema económico es aún incipiente. Estudiando bancos comunales, Karlan (2001) encuentra asociaciones positivas entre el nivel del capital social y el volumen de —y el retorno a— los ahorros. Por otro lado, la heterogeneidad cultural y la dispersión geográfica afectan el cumplimiento de los contratos de préstamo. Karlan y otros (2005), mediante un experimento desarrollado en un barrio limeño, encuentran que, ante diferentes combinaciones de tasa de interés y “cercanía” dentro de una red social, los agentes que deben actuar como garantes prefieren más cercanía y menor tasa de interés que la opción inversa.

Otro aspecto del capital social, de connotaciones más bien opuestas, es el asunto del crimen. Eyzaguirre (1998) y Eyzaguirre y Puga (2001) han explorado la violencia criminal en Lima Metropolitana durante el decenio de 1990. Usando como indicador la tasa de homicidios, encuentran niveles bastante inferiores a otras ciudades latinoamericanas, como Cali, Río de Janeiro y San Salvador. Además, observan una reducción en relación con la década de 1980, asociada a la derrota del terrorismo. No obstante, el costo de la criminalidad es alto: 3,6% del producto bruto interno de la ciudad. Un problema identificado, no obstante, es la pobreza de los registros oficiales de criminalidad, lo que, además de ser una limitación para un mejor conocimiento del tema, limita la capacidad de implementar políticas efectivas.

Un tema relacionado con este es la corrupción. Existen claras dificultades para abordarlo empíricamente de manera sistemática, dado que los agentes difícilmente están dispuestos a colaborar con el avance de la ciencia. No obstante, Hunt y Laszlo (2005), en un trabajo pionero, han usado el módulo de gobernabilidad de la Encuesta Nacional de Hogares (ENAH) para tratarlo y poner a

prueba una teoría sobre la corrupción. La teoría predice que el pago de ‘coimas’ es más atractivo cuando el cliente es más rico, lo que los datos validan. La mayor parte de esta asociación, sin embargo, se explica porque los más ricos usan más trámites y trámites más propensos a la corrupción. Encuentran también que clientes que rehúsan pagar coimas son castigados en términos de la duración de sus trámites y su costo. Por otro lado, Hunt (2005) se pregunta cuáles son los funcionarios públicos más corruptos y por qué. El ránking lo dominan, por bastante, el Poder Judicial y la Policía. Sus resultados indican, asimismo, que la tasa de corrupción es más alta en organizaciones con clientes propensos a ‘coimear’, pero también en aquellas cuyos procedimientos son más lentos. Así, mejorar los servicios públicos y hacerlos más expeditivos es una buena estrategia para reducir la corrupción.

## 2.6. Mercado financiero

Un mercado que tiene en sus bases la confianza, dado el carácter intertemporal de las transacciones, es el de crédito. En el Perú, dos de sus características hacen de este un tema sumamente atractivo para el análisis institucional. El primero es la amplia carencia de títulos de propiedad. Parte central del planteamiento de De Soto (1986, 2000) es que los títulos de propiedad son claves para el desarrollo económico, precisamente porque posibilitan el acceso al crédito. Field y Torero (2004) han puesto a prueba esta hipótesis, usando información de la Comisión de Formalización de la Propiedad Informal (COFOPRI) para evaluar el impacto de los cambios en la tenencia de título de propiedad sobre el acceso al crédito. Si bien pocos de los nuevos tenedores de títulos tienen acceso al sector financiero comercial, los autores identifican un efecto significativo en el acceso al crédito del Banco de Materiales. Más aún: analizando diferencias de género, encuentran que el hecho de que la mujer tenga su nombre en el título de propiedad incrementa su acceso al crédito y a la toma de decisiones financieras en el hogar. El resultado es, pues, mixto: el título de propiedad incrementa la probabilidad de acceso al crédito de un banco público orientado al mejoramiento de la vivienda en sectores populares. Determinar si esto es un primer paso para un acceso más amplio al crédito, que es la hipótesis más interesante, requiere futuras investigaciones.

Por otro lado, es un hecho que durante la última década se ha desarrollado un dinámico mercado de microfinanzas. Una característica central de la regulación de este mercado, que lo diferencia de las regulaciones de la mayoría de países, es que la evaluación del riesgo del cliente se basa en la viabilidad del negocio y no en las garantías que pueda ofrecer (Jaramillo y Valdivia 2005). Los títulos de propiedad en este contexto juegan, por tanto, un rol secundario.

Las adaptaciones en las empresas proveedoras de crédito han sido analizadas e indican la necesidad de sistemas de monitoreo de clientes muy personalizados (Alvarado 2002, Galarza y Alvarado 2004a y 2004b, Portocarrero y Byrne 2004, Trivelli 2002, Trivelli y otros 2000 y 2001). En parte esto explica los altos costos de tal tipo de crédito. En una línea contigua al análisis de organización industrial, también se cuenta con descripciones de las estructuras de mercado resultantes y su evolución en el tiempo (Portocarrero y Byrne 2004).

## 2.7. Instituciones del mercado laboral

Una de las reformas más debatidas de la década de 1990 es aquella relacionada con la regulación del mercado laboral. Aun cuando recientemente el Tribunal Constitucional ha minimizado esa reforma al señalar que en el Perú “el despido está prohibido”, y que frente a un despido sin causa contemplada en la norma la única compensación posible es la reposición en el puesto de trabajo, poniendo de vuelta en vigencia la estabilidad laboral absoluta, entre los académicos existe el consenso de que, para bien o para mal, el marco institucional de las relaciones laborales cambió. La reforma ha sido ampliamente descrita y analizada en sus alcances. Sobre la importancia de los cambios implementados existe relativamente amplio consenso (MTPE 1998, Chacaltana 2001, García y otros 2004, García y Chacaltana 2004, Saavedra y Torero 2004, Jaramillo 2004a y 2005, Bernedo 1999). Sin embargo, hay bastante menos consenso sobre sus impactos, que, con variedad de evidencia de sustento, han sido calificados alternativamente de desinstitucionalizantes (Chacaltana 2001), negativos para la productividad (García y Chacaltana 2004), positivos sobre la eficiencia (Saavedra 1998a y 1998b, Saavedra y Torero 2004), pero inequitativos (Bernedo 1999).<sup>11</sup>

Un amplio sector de los trabajadores peruanos ha tenido que —o ha optado por— generarse su propio empleo. Yamada (1996a, 1996b) explora esta decisión y encuentra evidencia de que el autoempleo es una opción (interpretación institucionalista) y no un sector de refugio (interpretación estructuralista). En efecto, en promedio los autoempleados ganan más de lo que ganarían de ser asalariados. De su evidencia se infiere también que alrededor de dos tercios optan, mientras que para un tercio el autoempleo es inferior a la opción asalariada. Dada la significancia de este hallazgo, un costo de transacción clave en relación con la promoción del espíritu emprendedor es el de establecer un negocio. El Banco Mundial (2004, 2005) ha efectuado mediciones de estos costos, con base en una empresa tipo, y encuentra que son considerables. Por su lado, Jarami-

11 Otro ensayo de este mismo volumen discute estos temas en detalle.

llo (2004b) ha usado una metodología distinta para el mismo propósito, dado que encuentra que la empresa tipo del Banco Mundial es poco representativa de la realidad empresarial del país, dominada por pequeños establecimientos. Usando información de una encuesta diseñada para el efecto, encuentra que los costos no son tan altos como los estimados por el Banco Mundial, pero que, no obstante, son bastante altos cuando se comparan con los de países más desarrollados. La mayor parte de estos costos están asociados a trámites con los municipios. Reducir estos costos haría más accesible la formalidad, aun cuando el mayor costo de la formalidad no es el de obtener la formalización sino el de mantenerse formal.

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

### 3. ECONOMÍA INSTITUCIONAL Y DESARROLLO RURAL

A mediados de la década de 1980, los debates acerca de la viabilidad social y económica de las comunidades campesinas —no solo como forma de propiedad sino como respuesta a las externalidades que imponen los ecosistemas de montaña— fueron el escenario teórico en el cual se presentaron las primeras contribuciones con elementos conceptuales de la NEI. No siempre con las mismas conclusiones, las herramientas teóricas de la NEI fueron cada vez más frecuentes en las investigaciones sobre los cambios y las continuidades en las comunidades, el desarrollo de los mercados rurales de factores, e inclusive las estrategias de familias y comunidades campesinas frente al ajuste estructural. Tal como señalamos en la introducción, las investigaciones sobre desarrollo rural desde una perspectiva institucional realizadas en el Perú, se han centrado en la teoría de los costos de transacción, los derechos de propiedad y la economía de la información, así como también en la teoría de la acción colectiva.

A continuación se resumen los principales trabajos sobre la dinámica de los mercados rurales de factores y las políticas sobre recursos naturales, y se ofrece una breve referencia a un ejemplo de acción colectiva para la provisión de servicios públicos. Es importante resaltar que muchos de estos trabajos de investigadores producidos en el Perú se han posicionado en la literatura internacional sobre cambio institucional y desarrollo rural.

### 3.1. Mercado de factores: el caso de la ‘privatización’ de la tierra

El estudio del funcionamiento del mercado de tierras en zonas rurales, junto con la evolución del manejo de recursos naturales de las comunidades campesinas, ha estado en el centro de los debates sobre desarrollo rural en el Perú durante las últimas décadas. El primer trabajo importante al respecto, que utiliza herramientas de la NEI, es la tesis doctoral de Daniel Cotlear. Para Cotlear (1989), la privatización de las tierras comunales representa un cambio institucional que surge como respuesta a la intensificación del uso de la tierra ante el aumento demográfico. Utilizando como referencia una “comunidad modelo”, identifica que la tierra puede dividirse en tres círculos concéntricos que rodean el centro poblado. En los terrenos más cercanos a este, donde se sitúa el lugar de residencia, se encuentran las mejores tierras, que se cultivan casi todos los años, mientras que el círculo más lejano suele estar constituido por las tierras más altas, en las que se realizan exclusivamente actividades de pastoreo. Por su parte, el círculo intermedio presenta varias divisiones (*laymis*, en quechua) en las que se llevan a cabo, de manera alternada, actividades comunales de agricultura, pastoreo y descanso. Es la existencia de este círculo concéntrico, que el autor denomina “sistema de descanso regulado comunalmente” (DRC), lo que propicia la existencia de arreglos institucionales comunales. La transición de propiedad comunal a propiedad privada implica, por lo tanto, la eliminación del DRC y, por ende, de la influencia de la comunidad sobre las decisiones productivas individuales. Según Cotlear, la disolución del sistema comunal ha permitido un cambio en el patrón de uso de la tierra, contención de la erosión por el sobrepastoreo de las tierras en descanso y, principalmente, incentivos para la adopción de tecnologías modernas que permiten una mayor productividad de la tierra.

Kervyn (1989) analiza la función de las comunidades campesinas en el manejo de sus recursos en el marco teórico de la economía institucional. Su trabajo se basa en el estudio de catorce comunidades<sup>12</sup> que se caracterizan

---

12 El autor clasifica a dichas comunidades en cinco tipos de zonas de acuerdo con su altitud, clima y calidad del suelo: zona cercada, zona de riego, zona de secano, zona de turnos y zona de pastos naturales.

por desarrollar una agricultura y ganadería con paisaje de montaña (con una altitud que oscila entre los 3.000 y 4.500 metros), clima seco e irregular y alta densidad poblacional, lo cual significa una fuerte presión sobre el uso de los recursos. Dadas las características de estas comunidades, resulta imprescindible la acción organizada de las comunidades para el manejo de los tres principales factores de producción: primero, es necesario el adecuado manejo del agua, para contrarrestar el efecto de las sequías y alargar la campaña agrícola; segundo, las condiciones de altura imponen la necesidad de planificar el uso de la tierra en el tiempo, y la alternación entre ganadería y agricultura; y tercero, la alta densidad poblacional y la presión sobre los recursos imponen la necesidad de delimitar (cercar) los pastos (sin embargo, los pastos naturales se hacen cada vez más escasos cuanto mayor presión se produce sobre su utilización). Finalmente, en cuanto al mercado laboral, Kervyn afirma que, dados los altos costos de transacción (información y negociación) y las externalidades en la producción, las comunidades optan por el *ayni* como medio para abastecerse de mano de obra para la cosecha y la siembra. Así, Kervyn considera que todas estas características generan interdependencias entre los productores, los cuales establecen instituciones “colectivas” con el fin de controlar los riesgos asociados a su actividad, e internalizar las externalidades propias de su medio. Estas reglas complementan las restricciones biofísicas de dicho medio, y permiten por lo tanto darle continuidad a las formas de organización comunal en el manejo de tierras en los Andes.

Para Zegarra (1996), la actual configuración institucional del mercado de tierras tiene un sesgo excluyente que incide en las limitaciones que enfrentan los parceleros para producir eficientemente, las cuales, a su vez, son propias de la existencia de mercados rurales imperfectos. Este mercado se caracteriza por la existencia de economías de escala, externalidades en el manejo del agua y fallas en los mercados de mano de obra y financiamiento. Por ello, el autor señala que, dadas sus características, un mercado de tierras no regulado genera una tendencia a la concentración de la tierra y del poder económico agrario. Esto, debido a la existencia de economías de escala en la producción, gestión y comercialización agrícola, lo cual limita la competitividad de la pequeña propiedad. Sin embargo, según el autor, estos factores pueden ser atenuados mediante intervención estatal y el apoyo de servicios privados, tal como lo demuestran diversas experiencias mundiales.

Otro incentivo para la concentración de la tierra es que esta facilita el manejo colectivo del agua, cuyo uso, dada la actual estructura de propiedad del recurso, se determina a partir de reglas de acción colectiva y gobernabilidad. No tener propiedad exclusiva sobre el recurso hídrico introduce cierto grado de incertidumbre sobre los atributos de la tierra para potenciales compradores, quienes dependerán de la red social a la que pertenece el actual usuario. Finalmente, los



pequeños parceleros tienen una doble desventaja para acceder al crédito formal: por un lado, no pueden asegurar una rentabilidad mínima para cumplir con sus obligaciones crediticias; y, por otro, el escaso colateral con el que cuentan no es atractivo para la banca comercial.

Dadas estas características, Zegarra (1996) recomienda adoptar una actitud crítica frente a la capacidad que tiene un esquema de mercado irrestricto para realizar una asignación óptima de los recursos escasos. Por el contrario, sugiere tener en cuenta el contexto de incertidumbre, información imperfecta y altos costos de transacción en el que operan los mercados de tierras en las zonas rurales, así como realizar trabajos empíricos destinados a medir el real impacto de estas variables en dicho mercado.

Para terminar, hay que resaltar que la investigación económica sobre los impactos del aumento en la seguridad de tenencia, utilizando las herramientas del neoinstitucionalismo, es una de las áreas temáticas de mayor trayectoria en la literatura internacional. Siguiendo el seminal trabajo de Feder y Feeney (1991), en el Perú se ha venido investigando si la seguridad de tenencia está o no asociada a mejoras en las prácticas de conservación y a aumentos en la inversión y productividad en diferentes escenarios agrarios. La tesis doctoral de Barrantes (1992) sobre el impacto de la seguridad de tenencia en el uso de la tierra en Ucayali es el primero de estos trabajos en el Perú. La metodología se ha ido replicando posteriormente, incluyendo evaluaciones específicas sobre los impactos sociales y ambientales del aumento de la seguridad de tenencia de tierras promovidas por las políticas y los programas de titulación.

### **3.2. Mercado de factores: cambios institucionales en el manejo del mercado de agua y las concesiones forestales**

Según la teoría de derechos de propiedad, y específicamente siguiendo el llamado Teorema de Coase, los problemas asociados a la presencia de externalidades se resuelven si existen derechos de propiedad bien definidos, los mismos que incrementan el valor económico de un bien. Según Zegarra (1997), dicho teorema es bastante convincente para los bienes privados, de nula aplicación para los bienes públicos y de uso controversial en el caso de bienes “especiales”, como el agua, que tienen características de ambos tipos de bienes. Por un lado, y dadas las características del recurso hídrico, es muy difícil excluir a otros consumidores (característica de bien público); sin embargo, su consumo es excluyente, es decir, el consumo de unos perjudica el de otros (característica de bien privado). Por ello, Ostrom (1997) propone que para alcanzar un manejo más eficiente del agua es necesario definir un conjunto de derechos y obligaciones; a saber, de extracción, manejo, exclusión y alienación. Por otro lado, la explotación del agua

tiene dos características importantes: movilidad espacial y variabilidad temporal, lo cual implica una serie de retos a su manejo y la implementación de un sistema de derechos. Zegarra anota que los principales retos para las instituciones del manejo de agua son cómo enfrentar la incertidumbre de la oferta, cómo manejar la interdependencia de los usuarios, cómo asegurar el adecuado mantenimiento del sistema hídrico, cómo coordinar decisiones individuales para un uso racional y sostenible del recurso, y, finalmente, cómo aumentar la eficiencia y la equidad en la distribución.

En el marco del debate sobre la posible privatización del manejo del agua, el autor sostiene que el Perú debería optar por un sistema intermedio, mediante el cual el Estado actúe como un ente regulador de la actividad privada, que tendría el control del recurso. Con tal esquema, el Estado se encarga de asegurar estabilidad jurídica e intervenir en la construcción de infraestructura cuando no existen incentivos necesarios en el ámbito privado. Este es el esquema norteamericano; en él, la operación del mercado de aguas se otorga mediante concesiones y existe un sofisticado sistema para evitar el impacto negativo sobre terceros. Según Zegarra, un enfoque centralizado —como el vigente en el país— impide el desarrollo de la inversión privada, no alienta el uso racional del recurso y asigna su precio ineficientemente.

A diferencia de lo ocurrido en los debates sobre la privatización del agua, en el cual el instrumental analítico de la NEI ha estado presente desde un primer momento, en la primera mitad de la década de 1990, la polémica acerca de la posibilidad de promover el manejo sostenible de los recursos forestales no ha recibido mayor atención de la investigación desde la economía neoinstitucional; y esto, a pesar de la implementación, a partir del 2001, del nuevo esquema de concesiones forestales mediante subastas públicas y superando los problemas de incentivos perversos del antiguo régimen de permisos de extracción forestal para lotes de una extensión de menos de mil hectáreas. Los pocos trabajos realizados desde la economía giran alrededor de la contribución del sector forestal a la economía nacional, o algunas referencias a la teoría de la economía de los recursos naturales en la línea de la determinación del patrón óptimo de extracción del recurso.

El trabajo de Barrantes y Trivelli (1996) presentó una primera aproximación teórica desde la NEI para describir los problemas de incentivos en el régimen de tenencia, y anticipó los elementos a tener en cuenta para una política forestal que, al definir y hacer cumplir con claridad los derechos de propiedad, se pueda reducir los costos de transacción asociados al manejo del recurso.

Asimismo, Escobal, Ágreda y Aldana (2000) afirman que la calidad y cantidad de activos (capital físico y financiero, capital humano y recursos naturales) a los que tienen acceso los productores, así como el marco institucional (arreglos institucionales y activos públicos) dentro del cual actúan, afectan la toma de

decisiones, el manejo de los recursos y, por ende, el medio ambiente que los rodea. Los autores analizan la extracción de los recursos forestales no maderables (castaña) de los bosques de Tambopata y encuentran que la dificultad para evitar la participación de terceros en la extracción de estos recursos y la sobreposición de las concesiones forestales inciden de manera negativa en el manejo sostenible de los mismos y contribuyen a su sobreexplotación.

Por ello, afirman que el proyecto del Estado de levantar un nuevo plano catastral de la zona debe ir acompañado, además, de nuevos contratos de concesión que unifiquen el uso de los recursos en un solo contrato, así como de actividades que promuevan otras actividades sostenibles en dicho ámbito.

Si bien es cierto que la nueva Ley Forestal y de Fauna Silvestre, aprobada el año 2001, abre las puertas para hacer estudios que permitan validar las hipótesis sobre las ganancias esperadas en eficiencia económica y conservación de la biodiversidad, no hemos podido identificar ninguna investigación realizada en el Perú con este marco teórico. Situación similar a la que encontramos en el tema de los derechos de propiedad de los recursos hidrobiológicos, pues el debate acerca de la viabilidad económica de las cuotas individuales transferibles de la biomasa pesquera no ha traído consigo nuevos estudios desde la economía institucional.<sup>13</sup>

### **3.3. Los arreglos contractuales y el dilema de la medición de los costos de transacción**

Tal como ya se señaló, desde la perspectiva neoinstitucional, cuando la información es costosa y los derechos de propiedad no se encuentran bien definidos, es difícil definir contratos y asegurar el cumplimiento de los mismos. En este escenario, los costos de transacción son consecuentemente altos, y afectan negativamente el nivel de intercambio de la economía y la especialización de los activos (Shirley 2004).

En esa línea, Alvarado (1996) analiza los contratos y su impacto sobre las transacciones económicas en la agricultura peruana. El autor afirma que las transacciones realizadas en las zonas rurales son más costosas que en las zonas urbanas debido a que los derechos de propiedad sobre los activos están definidos de manera deficiente. A esto se suma el incipiente desarrollo de las entidades encargadas de la supervisión de los contratos, así como las deficientes redes de comunicación de estas zonas.

---

13 Vale la pena resaltar que tanto en la Universidad del Pacífico como en el Departamento de Economía de la Pontificia Universidad Católica se han presentado varios proyectos de tesis de licenciatura sobre ambos temas.

El estudio clasifica seis tipos de contratos distintos según el grado de información<sup>14</sup> que poseen los agentes involucrados en una transacción en el mercado de tierras o de crédito. A partir de ello, analiza los contratos (de tierras y crédito) en el valle de Huaraz, y concluye que la mayoría de transacciones que realizan los agricultores de la zona son de oferta de tierra y demanda de crédito, lo cual evidenciaría la necesidad de liquidez generada a partir de la desaparición del Banco Agrario. Además, observa un incremento de los contratos que suscriben los pequeños agricultores, particularmente de los denominados bilaterales, es decir, aquellos en los cuales existe un alto grado de conocimiento entre los agentes involucrados.

El autor concluye que el aumento de la rentabilidad de las actividades agropecuarias ayudaría a reducir la necesidad de información muy precisa o detallada para las transacciones. Adicionalmente, el desarrollo de un sistema de información permitiría una expansión de los contratos en el mercado de tierras.

Por otro lado, los arreglos contractuales pueden establecer condiciones para la articulación de la agroindustria y la pequeña agricultura, de tal manera que la primera pueda actuar como agente de cambio de la segunda. Según Williamson (1979, citado en Schejtman 1998), los factores determinantes de la opción organizativa son la recurrencia, la incertidumbre y el grado de especificidad de la inversión. De esta manera, si las transacciones de bienes genéricos son frecuentes y específicas, las partes tenderán a la coordinación vertical o integración vertical, elección que dependerá de los costos de transacción y producción asociados a cada esquema.

Así por ejemplo, la coordinación vertical se produce cuando los costos de transacción son altos ante fallas en el mercado en tierra, tecnología, financiamiento y canales comerciales, entre otros. Tal como lo refiere Schejtman (1998), cuando hay coordinación vertical entre agroindustria y agricultores, la intensidad de la relación puede ir desde simples acuerdos verbales de compra-venta que solo especifican volumen, hasta suministro de insumos, otorgamiento de crédito, asistencia técnica y apoyo gerencial.

A partir del análisis de diversas experiencias de articulación, Ágreda (1999) concluye que, a diferencia de la mediana y la gran propiedad, los pequeños productores no acceden a acuerdos contractuales con la agroindustria, que les permitan compartir riesgos y tener una mayor participación en los márgenes de comercialización. A diferencia de otros productores que establecen arreglos contractuales de coordinación vertical, los pequeños productores no reciben

---

14 Según Alvarado, cuando los costos de transacción son altos hay que invertir en un activo que permita el intercambio. En el caso de estos mercados (tierra y crédito), el nivel de conocimiento entre los agentes económicos constituye la principal inversión en activo específico.

los beneficios asociados a este tipo de arreglos, tales como acceso a crédito y asistencia técnica. Por otro lado, el autor afirma que los principales factores que explicarían la falta de canales de vinculación entre la pequeña agricultura y la agroindustria sería la desconfianza de los empresarios hacia los productores, explicada principalmente por la ausencia de información, prejuicios generados a partir de los fracasos de las empresas formadas con la reforma agraria, atomización de la tierra que impide alcanzar rendimientos de escala, baja dotación de capital fijo, falta de garantías para acceder a créditos de la banca privada y desconocimiento de tecnologías modernas.

Escobal, Ágreda y Reardon (2000) analizan el cambio institucional endógeno generado en la cadena productiva del algodón y el espárrago en el valle de Chíncha, en el marco de los arreglos contractuales establecidos entre productores y empresas agroindustriales. Los autores encuentran que los estándares de calidad y sanidad impuestos por los mercados internacionales a los productos de exportación generaron los incentivos para el fortalecimiento de la agricultura por contrato. A ello se sumó el retiro del apoyo estatal en el mercado de crédito, así como la escasez de capacidades gerenciales y técnicas entre los pequeños productores.

En líneas generales, estos acuerdos permiten a las empresas agroindustriales asegurar la producción de pequeños agricultores con el fin de alcanzar el volumen necesario para cubrir la demanda externa. A cambio, las empresas ofrecen asistencia técnica y gerencial para el mejoramiento y la estandarización del producto, y la oportunidad de acceder al crédito, ya sea de manera directa o como intermediarias antes la banca formal. Con estos nuevos arreglos, la agroindustria y los pequeños agricultores comparten el riesgo y han incrementado sus ganancias, aprovechando así los beneficios de la agroindustrialización.

Los autores identifican dos consecuencias principales de este cambio institucional. En primer lugar, se trata de una innovación institucional generada a partir de los requerimientos de la agroindustria. En segundo lugar, ha tenido efectos ambiguos sobre los niveles de ingreso y empleo del valle. Por un lado, la producción de espárragos se ha hecho intensiva en capital, lo cual ha disminuido el nivel de empleo en la actividad. Por otro lado, el fortalecimiento de los pequeños productores de algodón y la creación de grandes firmas algodoneras han incrementado el empleo y el ingreso de los primeros.

Por último, se destaca que el proceso de cambio institucional ha favorecido a los productores con mayores ingresos, ocasionando un incremento de la concentración económica en la zona. En esa línea, los autores proponen la necesidad de diseñar e implementar políticas públicas dirigidas a capacitar técnica y gerencialmente a los pequeños productores, así como a mejorar la provisión de servicios públicos e infraestructura económica, lo que reduce los costos de transacción de las actividades. Ello permitirá que se sigan aprovechando los

beneficios de estos arreglos contractuales, y que una mayor cantidad de pequeños productores participen de los beneficios de los mismos.

En última instancia, el desafío metodológico que enfrenta la nueva economía institucional es estimar empíricamente cómo los costos de transacción afectan los niveles de bienestar de los agentes económicos y sus niveles de transacción. En ese sentido, y tal como señala Escobal (2000), una de las principales críticas hechas a la literatura sobre costos de transacción es que su desarrollo teórico no ha venido acompañado con avances exitosos de cuantificación.<sup>15</sup> En un intento por superar dicha deficiencia, Escobal estima los costos de transacción (información, negociación y supervisión) en los que incurren 190 productores de papa de los distritos de Pazos y Huaribamba (provincia de Tayacaja, en Huancavelica), y como estos afectan el valor de su producción.

El autor establece que el precio en chacra de la papa puede ser representado como una función de precios hedónicos, según la cual dicho precio puede ser descompuesto entre un indicador del precio si se cumpliera la “ley de un solo precio”<sup>16</sup> y los elementos que se deben descontar del precio debido a la existencia de costos de transacción.

A partir de ello, se estima que el precio en chacra equivale solo a 36,5% del precio que habrían percibido los productores si no hubieran tenido que incurrir en costos de transacción, tales como los de negociación, información y supervisión, siendo los dos últimos los más importantes. Por otro lado, estima que la cantidad vendida habría sido 13% mayor si los productores no tuvieran que incurrir en costos de transacción, mientras el que valor bruto de producción, como resultado de los costos de transacción, fue 48,5% menor.

#### **3.4. Mercados entrecruzados: el caso de los mercados de crédito y la aparcería**

Las principales características de los mercados de crédito rural, siguiendo los modelos teóricos de la información asimétrica, están asociadas a la incertidumbre (eventos adversos controlables y no controlables) en la cual operan los prestamistas. Estos mercados se desarrollan en un contexto marcado por la existencia de información asimétrica, la misma que a su vez genera racionamiento crediticio. Otras características importantes de estos mercados son la coexistencia de mercados formales e informales —que operan con distintas tasas de interés—,

---

15 Alston y otros (1996) es un temprano intento por mostrar que el avance teórico conceptual de la escuela de los costos de transacción y derechos de propiedad puede estar acompañado de avances en investigación aplicada, con estimaciones empíricas de costos de transacción y sus impactos.

16 Según el supuesto de la paridad del poder de compra, en un mercado unificado todo producto tiene un solo precio.

el entrecruzamiento (*interlinkage*) entre las transacciones crediticias y las de comercialización (especialmente en el sector informal), la segmentación local de mercados y la especialización de las instituciones financieras en hogares de altos ingresos, con garantía jurídica y títulos de propiedad (Hoff y Stiglitz 1990).

Valdivia y Silva (1997) analizan el desarrollo del mercado de crédito rural y su evolución luego de implementadas las reformas estructurales del decenio de 1990, mediante las cuales se eliminó la banca de fomento, incluido el Banco Agrario. A partir de la información de la Encuesta Nacional de Hogares sobre Medición de Niveles de Vida (ENNIV) 1985-1986, los autores encuentran que la eficiencia en el flujo de la información es una variable crucial para entender los mecanismos de asignación de crédito y la naturaleza de las transacciones crediticias en el medio rural. De esta manera, la mayor presencia de crédito informal en dicho medio se explica porque la asignación de crédito de los prestamistas formales se encuentra fuertemente afectada por la existencia de asimetría en la información, mientras que el flujo de información entre prestamistas y prestatarios en el mercado informal es relativamente más eficiente en el sector rural. A partir de un modelo *probit*, que usa como variable dependiente el acceso al crédito, encuentran que variables como la utilización de sistemas de riego, educación del jefe de hogar, grado de integración al mercado y propiedad de activos, son estadísticamente significativas. Para los autores, el hecho de que las variables relativas a la propiedad —no necesariamente correlacionadas con el nivel de productividad de los hogares— sean significativas es la evidencia más clara de la importancia de las asimetrías en la información en la asignación del crédito rural, en la medida en que dichas variables se utilizan como “señal” para restringir el crédito.

Utilizando el mismo enfoque teórico, Trivelli (1997) identifica cuáles son los determinantes del acceso al financiamiento, básicamente para la agricultura. Dado que el régimen de tenencia de la tierra en zonas rurales no otorga garantías deseables, surge la pregunta de qué otras variables son determinantes para la asignación del crédito (formal e informal) en dichas zonas. La autora plantea modelar la probabilidad de obtener crédito como una función de un determinado portafolio de garantías que incluye activos fijos (garantías tradicionalmente aceptadas como colateral), activos vinculados al capital humano (incluye las redes sociales del hogar), activos ligados a la actividad agropecuaria y otros activos (como región, calidad del transporte, distancia a mercados).

A partir de la ENNIV 1994,<sup>17</sup> se identifican portafolios de garantía diferenciados según región. En el caso de la costa, el uso de fertilizantes químicos, el régimen de propiedad y los gastos totales en la explotación explican de

---

17 Una limitación de la base de datos utilizada es que 95% de los hogares que reportan haber recibido crédito lo hicieron vía el mercado informal, por lo cual los resultados solo serían válidos para este sector.

manera positiva el acceso al crédito. En la sierra, tienen correlación positiva la ocupación del jefe de hogar, el grado de integración con el mercado de bienes agropecuarios, el área destinada a la producción de cultivos de exportación y el número de miembros del hogar que son migrantes; mientras tanto, el régimen de tenencia y el porcentaje de miembros del hogar que se dedican a la actividad agropecuaria tienen una relación negativa con la variable dependiente. En la selva, finalmente, la tenencia de depósitos de ahorro en el sistema financiero, el valor del ganado, el grado de integración al mercado y el gasto en producción agropecuaria afectan de manera positiva el acceso al crédito; por el contrario, el valor de las herramientas mecánicas tiene una correlación negativa.

Para abordar el entrecruzamiento de los mercados de factores rurales, una de las líneas de investigación con mayores referencias en la literatura internacional es el tema de los contratos de aparcería, o “al partir”. En el caso peruano, sin embargo, más allá de mostrar alguna evidencia empírica acerca de la importancia relativa de los contratos de aparcería en la agricultura (particularmente en la agricultura de riego de la costa), los estudios sobre este tema se remontan a la vieja discusión sobre el yanaconaje en el sistema de hacienda (José Matos Mar y Juan Martínez Alier son dos de los principales autores sobre esto en la década de 1970). En este sentido, el caso de las relaciones “al partir” en la agricultura andina no ha sido muy estudiado en el Perú. Glave (1992) aborda el tema en comunidades campesinas de dos valles de la vertiente oriental de los Andes, y muestra cómo la aparcería, además de cumplir el rol de sustituto de mercados imperfectos de capital, también responde a la existencia de incertidumbre y costos de transacción en la agricultura, tal como postula el marco teórico de la NEI.<sup>18</sup>

### 3.5. Acción colectiva y provisión de servicios públicos

Una de las principales escuelas de pensamiento de la NEI es la de la acción colectiva. Si bien es cierto que hay algunos trabajos que hacen referencia a la “tragedia de los bienes colectivos” (siguiendo el clásico trabajo de Garriet Hardin de 1968) como una aplicación de la teoría de la acción colectiva, en particular para explicar los procesos de degradación ambiental en zonas de altura o en la Amazonía, existen muy pocos trabajos que hayan intentado pro-

---

18 Los estudios de impacto de los programas de titulación que se vienen realizando en los últimos años pueden dar nuevas luces acerca del rol de la aparcería en diferentes contextos agrarios.



bar empíricamente el impacto de la acción colectiva en el manejo de recursos naturales, en la provisión de servicios o en los sistemas de producción.

Porras (2001) afirma que las reformas estructurales aplicadas a la agricultura peruana y a la boliviana en la década de 1990 ocasionaron cambios en las normas formales e informales con las cuales funcionaba dicho mercado, que han condicionado y transformado la acción colectiva de los empresarios agrícolas. De esta manera, los empresarios han pasado de un esquema clientelista, con alta vinculación a las esferas estatales de decisión de política agraria, a uno en el cual se enfatiza cada vez más la necesidad de desarrollar acciones en el ámbito de la sociedad civil y fortalecer las capacidades de negociación de las organizaciones, para ajustarse al funcionamiento de un mercado cada vez menos regulado.

Sin embargo, Porras anota que las tres características que determinan la eficiencia de un determinado arreglo institucional son la transparencia, la credibilidad y la flexibilidad, que no se cumplen a cabalidad en los actuales arreglos institucionales entre los empresarios agrícolas del Perú y de Bolivia, debido principalmente a la desconfianza entre los actores, a la falta de espacios de diálogo y a la injerencia del Estado en las asociaciones empresariales.

Por su parte, Jaramillo (2005a) intenta verificar de manera empírica la importancia de los arreglos institucionales para la acción colectiva en la provisión de servicios agrícolas y la calidad de los mismos. Sobre la base de una encuesta aplicada en cien distritos a alcaldes y representantes de las organizaciones de base, el autor estima dos modelos probabilísticos (*probit*). En el primero, la variable dependiente es la existencia de servicios agrícolas en el distrito; en el segundo, la percepción de calidad de estos servicios por parte de los representantes de los agricultores. Para capturar la existencia de arreglos institucionales para la acción colectiva se utiliza como variable instrumental la existencia de foros de concertación en el distrito, y los resultados son controlados por una serie de características socioeconómicas de los mismos, de sus gobiernos locales, del entorno político y de sus organizaciones de base.

Los resultados muestran una relación positiva entre la acción colectiva y la provisión de servicios agrícolas y su calidad; es decir, apoyan la hipótesis de que la acción colectiva influye en el adecuado desempeño de los municipios. En este sentido, el autor propone continuar investigando sobre el tema con el fin de profundizar en la codeterminación de los rasgos de la acción colectiva y las características del desempeño municipal. También sugiere realizar un seguimiento de los resultados para capturar los efectos del proceso de descentralización sobre los mismos.

#### 4. A MODO DE CONCLUSIÓN: HACIA UNA AGENDA DE INVESTIGACIÓN SOBRE EL CAMBIO INSTITUCIONAL EN EL PERÚ

Como se puede apreciar en este recuento, la producción de análisis desde la NEI ha sido considerable y ha cubierto diversas áreas. En esta dirección, la cosecha de estudios identificados ha sorprendido a los autores por su volumen y variedad. En relación con su composición, un hallazgo interesante es la fuerte presencia de estudios directamente vinculados a la gestión pública. En este contexto, quizá el aspecto más importante y destacable es su contribución a la generación de conocimiento útil para políticas públicas.

Algunos temas han sido bien estudiados. En esta categoría están las reformas del decenio de 1990, su contenido, su economía política, sus efectos y la llamada agenda pendiente; particularmente, han sido bastante discutidas la privatización y la reforma laboral. Otro tema considerablemente abordado son las dificultades que genera el marco institucional para la gestión pública en diferentes sectores. Los acentos, sin embargo, varían de sector a sector. Mientras que en educación el tema de los recursos humanos —específicamente, el de la carrera docente— ha sido bien analizado, en salud los aspectos organizacionales han recibido mayor atención. Los programas sociales también han sido foco de atención. La lógica de su accionar, los factores asociados a su desempeño y el rol de la participación son algunos aspectos en los que el análisis se ha concentrado.

El tema de los mecanismos de cumplimiento de los contratos va a medio camino entre el interés por la gestión pública y por un mecanismo clave para el eficiente funcionamiento de los mercados. El análisis del Poder Judicial comparte rasgos con otros estudios de gestión a nivel sectorial, pero también se distingue por un mayor afán de identificar las consecuencias y los impactos de su pobre desempeño. Por otro lado, el desarrollo del tema del capital social y sus aledaños antagónicos (crimen, corrupción) es aún incipiente.

Una primera ausencia importante es, salvo excepciones, la de análisis alrededor del presupuesto público: la lógica de asignación de los recursos públicos entre sectores y al interior de los mismos, su economía política, sus consecuencias e impactos. Asimismo, a pesar de que no han faltado estudios que identifiquen las carencias e ineficiencias en la gestión pública, no se tienen estudios detallados de la cultura burocrática dentro del Estado peruano: valores, expectativas, estrategias de supervivencia, mecanismos de resistencia a las reformas. Tampoco hay muchos estudios sobre los mercados laborales del sector público. Ambos tipos de estudios son importantes para alimentar el diseño de la tantas veces postergada reforma de la carrera pública.

Diversos temas clásicos de la NEI tampoco han sido explorados. Importante entre estos es el de las relaciones interempresariales: a diferencia de experiencias en otros países, en el Perú hay evidencia de preferencia por las

jerarquías (internalización de actividades) antes que por los mercados, esto es, por relaciones de subcontratación basadas en la especialización. Entender las causas de esto es clave para elaborar estrategias que incorporen a las pequeñas y medianas empresas en la economía moderna. Tampoco hay estudios sobre estrategias empresariales de integración vertical u horizontal, a pesar de que hay significativos ejemplos en la década pasada (Alicorp, por ejemplo). Finalmente, el tema de las instituciones informales o, más bien, de las instituciones (prácticas, costumbres, esquemas mentales) sobre las que se asienta la informalidad, ha sido muy poco explorado y parece clave para promover la formalización.

Por otro lado, respecto a aportes muy específicos sobre los procesos de transformación en el mundo rural, en particular los relacionados con el cambio en la propiedad de la tierra, el neoinstitucionalismo se ha hecho presente en la producción intelectual peruana en múltiples temas, y ha adquirido cierto protagonismo durante el proceso de reformas estructurales de la década pasada. No solo se trata de aportes teórico-conceptuales, adaptando categorías analíticas de autores clásicos como North, Coase, Williamson, Stiglitz u Olson; en el Perú, la investigación aplicada ha producido valiosos aportes desde una perspectiva empírica, llegando inclusive a ser pioneros en algunas estimaciones de valores de costos de transacción. A pesar de ello, se requiere consolidar y ampliar estas estimaciones, con miras a identificar políticas públicas que reduzcan de manera más rápida los altos costos de transacción existentes en la economía peruana.

Los debates acerca de los impactos esperados de la mayor seguridad de tenencia, tanto en el ámbito urbano como en el rural, han dejado de ser una discusión ideológica, y hoy tenemos mejor información acerca de los factores que condicionan el éxito de los programas de titulación y registro de la propiedad. En este sentido, la revisión de la literatura aquí presentada permite identificar algunos temas específicos donde se debe profundizar en la investigación sobre la relación entre cambio institucional y crecimiento económico. Entre estos podemos resaltar el tratamiento del agua como bien semipúblico (mercado de agua de riego y participación del sector privado en saneamiento), la estructura de incentivos para el manejo sostenible de pesquerías y foresterías (el futuro de las cuotas individuales transferibles en pesca y de las concesiones forestales), la evaluación de impacto de los programas de titulación de la tierra y el aumento de seguridad de tenencia en general, el desarrollo de nuevos instrumentos financieros (incluido el seguro agrario), el análisis institucional de la gestión pública descentralizada (por ejemplo, el caso del sector ambiental) y la creación de mercados artificiales, como en el caso de los servicios ambientales.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ABUSADA, Roberto; Fritz DU BOIS, Eduardo MORÓN y José VALDERRAMA, editores (2000). *La reforma incompleta*. Lima: Universidad del Pacífico-Instituto Peruano de Economía.
- ÁGREDÁ, Víctor (1999). "Posibilidades de la pequeña producción en las condiciones de mercado", en *SEPIA VII: El problema agrario en debate*. Lima: Seminario Permanente de Investigación Agraria.
- AGUILAR, Giovanna (2003). *El sistema tarifario del servicio público de electricidad. Una evaluación desde el punto de vista de los usuarios*. Documento de Trabajo 224. Lima: Departamento de Economía de la Pontificia Universidad Católica del Perú.
- ALCÁZAR, Lorena y Raúl ANDRADE (1999). *Transparencia y rendición de cuentas en hospitales públicos: el caso peruano*. Red de Centros de Investigación. Working Paper R-383. Washington DC: Banco Interamericano de Desarrollo.
- ALCÁZAR, Lorena y Rodrigo LOVATÓN (2003). *La concesión de los puertos en el Perú: ¿quién ganó y quién perdió con la concesión del puerto de Matarani?* Lima: Consorcio de Investigación Económica y Social, Grupo de Análisis para el Desarrollo e Instituto Apoyo. Informe final.
- ALCÁZAR, Lorena y otros (2000). "Salud", en P. Pollarolo y G. Ortiz de Zevallos (eds.), *Task Forces. Agenda para la primera década*. Lima: Instituto Apoyo, pp. 11-36.
- ALCÁZAR, Lorena y Pierina POLLAROLO (2001). *Alternativas para mejorar el sistema de bonificaciones a plazas docentes de zonas rurales y otras condiciones especiales*. Documento de Trabajo 5. Lima: Ministerio de Educación.
- (2000). *La regulación y el manejo de controversias de los sectores de telecomunicaciones y electricidad: un análisis institucional comparativo*. Documento de Trabajo 5. Lima: Instituto Apoyo.
- ALCÁZAR, Lorena y Erik WACHTENHEIM (2001). *Determinantes institucionales del funcionamiento de proyectos de infraestructura básica: análisis de los proyectos financiados por Foncodes (2002)*. WP 4. Lima: Instituto Apoyo.
- ALCÁZAR, Lorena; José Roberto LÓPEZ CÁLIZ y Eric WACHTENHEIM (2003). *Las pérdidas en el camino. Fugas en el gasto público: transferencias municipales, Vaso de Leche y sector educación*. Lima: Instituto Apoyo.
- ALCÁZAR, Lorena; Lixin COLIN XU y Ana María ZULUAGA (2000). *Institutions, Politics, and Contracts: The Attempt to Privatize the Water and Sanitation Utility*

- of Lima, Peru*. World Bank Policy Research Working Paper 2478. Washington DC: Banco Mundial.
- ALIAGA LINARES, Lissette (2002). *Sumas y restas. El capital social como recurso en la informalidad*. Lima: Alternativa.
- ALSTON, Lee; Thrainn EGGERTSSON y Douglass NORTH (1996). *Empirical studies in institutional change*. New York: Cambridge University Press.
- ALTAMIRANO, Teófilo; James COPESTAKE, Adolfo FIGUEROA y Katie WRIGHT (2003). *Poverty Studies in Perú: Towards a More Inclusive Study of Exclusion*. Well-being in Developing Countries Working Paper 5. Bath, Economic and Social Research Council.
- ALVARADO, Javier (2002). “El microcrédito desde la óptica de las instituciones ofertantes”, en F. Portocarrero, C. Trivelli y J. Alvarado, *Microcrédito en el Perú: ¿quiénes piden, quiénes dan?* Lima: Consorcio de Investigación Económica y Social, Universidad del Pacífico, Instituto de Estudios Peruanos y Centro Peruano de Estudios Sociales.
- (1996). *Los contratos de tierras y crédito en la pequeña agricultura. Un análisis institucional*. Lima: Centro Peruano de Estudios Sociales.
- ARON, Janine (2000) “Growth and Institutions: A Review of the Evidence”, *The World Bank Researcher Observer*, 15:1, pp 465-90. Washington DC: The World Bank.
- ARROYO, Juan (2002). *La salud peruana en el siglo XXI. Retos y propuestas de políticas*. Lima, Consorcio de Investigación Económica y Social.
- BANCO MUNDIAL (2005). *Doing Business 2005*. Washington DC: The World Bank.
- (2004). *Doing Business 2004*. Washington DC: The World Bank.
- (2001). *Governance in Peru*. Washington DC: The World Bank.
- BARRANTES, Roxana (1992). “Land Tenure Security and Resource Use in Peruvian Amazonia”. Tesis doctoral, Universidad de Illinois en Urbana-Champaign.
- BARRANTES, Roxana y Carolina TRIVELLI (1996). *Bosques y madera: análisis económico del caso peruano*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.
- BARRANTES, Roxana; Gonzalo TAMAYO, José TÁVARA y Verónica ZAVALA (2003). “Las privatizaciones en una época de reforma estructural. El caso peruano”, en A. Chong y J. M. Sánchez (eds.), *Medios privados para fines públicos. Participación privada en infraestructura en América Latina*. Washington DC: Banco Interamericano de Desarrollo, pp. 179-250.

- (2000). *Determinantes de los arreglos contractuales en la participación privada en infraestructura: el caso peruano*. Research Network Working Paper R-390. Washington DC: Banco Interamericano de Desarrollo.
- BECKER, David G. (2001a). *Is the good the enemy of the better? Peru's Indecopi and Judicial Reform*. Department of Government. Dartmouth College
- (2001b). “Justice for Peruvian Consumers? Indecopi and Consumer Protection”. Documento presentado al XXIII International Congress of the Latin American Studies Association. Washington DC, septiembre del 2001.
- BELTRÁN, Arlette (2002). *Análisis del presupuesto público con enfoque de género*. Lima: Universidad del Pacífico.
- BERNEDO, José (1999). “Reforma laboral, empleo y salarios en el Perú”, en V. Tokman y D. Martínez (eds.), *Flexibilización en el margen: la reforma del contrato de trabajo*. Lima: Organización Internacional del Trabajo.
- BONIFAZ, José Luis (2001). *Distribución eléctrica en el Perú: regulación y eficiencia*. Diagnóstico y Propuesta 3. Lima: Consorcio de Investigación Económica y Social y Grupo de Análisis para el Desarrollo.
- (1999). *Concesión de infraestructura en el Perú: recomendaciones a la luz de la teoría de las subastas*. Apuntes de Estudio 44. Lima: Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico, pp. 3-21.
- BONIFAZ, José Luis; Roberto URRUNAGA y Jéssica VÁSQUEZ (2002). *Financiamiento privado e impuestos: el caso de las redes viales en el Perú*. Documento de Trabajo 48. Lima: Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico.
- (2001). *Financiamiento de infraestructura en el Perú: concesión de carreteras*. Documento de Trabajo 37. Lima: Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico.
- BOZA, Beatriz (1998). “The Role of INDECOPI in Peru: The First Five Years”, en B. Boza (ed.), *Peru's Experience in Market Regulatory Reform, 1993-1998*. Lima: Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual, pp. 3-37.
- BROMLEY, Ram (1990). “A New Path to Development? The significance and Impact and Hernando De Soto's Ideas on Underdevelopments, Production, and Reproduction”, *Economic Geography*, vol. 66, n.º 4.
- BURKI, Shahid y Guillermo PERRY (1998). *La larga marcha: una agenda de reformas para la próxima década en América Latina y el Caribe*. Washington, DC: Banco Mundial.

- CAMERON, Maxwell A. (2000). "Micro and macro logics of political conflict: the informal sector and institutional change in Peru and Mexico", en A. Ritter, M. Cameron y D. Pollock (eds.), *Latin America to the Year 2000. Reactivating Growth, Improving Equity, Sustained Democracy*. Nueva York: Praeger.
- CARBONETTO, Daniel; Jenny HOYLE y Mario TUEROS (1988). *Sector informal en Lima Metropolitana*. Lima: Centro de Estudios para el Desarrollo y la Participación.
- CASAS, Carlos (2005). "Recomendaciones en los aspectos fiscales de la descentralización", en *Informe del Grupo de Trabajo Encargado de Evaluar el Proceso de Descentralización*. Lima: Congreso de la República, Comisión de Descentralización, Regionalización y Modernización de la Gestión del Estado 2004-2005.
- CHACALTANA, Juan (2001). "Reforma en la contratación y despido en el Perú de los 90s: lecciones y perspectivas", *Economía*, vol. XXIV, n.º 48, diciembre. Lima: Departamento de Economía de la Pontificia Universidad Católica, pp. 133-151.
- CHANG, Ha-Joon (2003). "The market, the state and institutions in economic development", en *Rethinking Development Economics*. London: Anthem Press.
- (2002). *Kicking Away the Ladder: Development Strategy in Historical Perspective*. London: Anthem Press.
- COASE, Ronald (1937). "A theory of the firm", *Economica*, vol. 4, n.º 16, pp. 386-405.
- COTLEAR, Daniel (1989). *Desarrollo campesino en los Andes: cambio tecnológico y transformación social en las comunidades de la sierra del Perú*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.
- CULPEPER, Roy (2002). *Demystifying Hernando de Soto: A Review of the Mystery of Capital*. North South Institute.
- DE SOTO, Hernando (2000). *El misterio del capital*. Lima: El Comercio.
- (1986). *El otro sendero*. Lima: Editorial El Barranco.
- DÍAZ, Hugo y Jaime SAAVEDRA (2000). *La carrera del maestro en el Perú: factores institucionales, incentivos económicos y desempeño*. Documento de Trabajo 32. Lima: Grupo de Análisis para el Desarrollo.
- DIXIT, Avinash (2003). "Some Lessons from Transaction-Cost Politics for Less-Developed Countries", *Economics and Politics*, vol. 15, n.º 2, pp. 107-133.

- (1996). *The Making of Economic Policy: A Transaction Cost Politics Perspective*. MIT Press.
- EASTERLY, William (2002). *The Elusive Quest for Growth. Economists' Adventures and Misadventures in the Tropics*. Cambridge, MA: MIT Press.
- ESCOBAL, Javier (2000). Costos de transacción en la agricultura peruana: una primera aproximación a su medición e impacto. Documento de Trabajo 30. Lima: Consorcio de Investigación Económica y Social y Grupo de Análisis para el Desarrollo.
- ESCOBAL, Javier; Víctor ÁGRED A y Úrsula ALDANA (2000). “Derechos de propiedad, regulación de concesiones y uso óptimo de los recursos naturales: Criterios para regular a los extractores de castaña en la provincia de Tambopata en la selva del Perú”, en J. Berdegué y G. Escobar (eds.), *Seguimiento y evaluación del manejo de recursos naturales*. Santiago de Chile: Fundación de Comunicaciones en el Agro.
- ESCOBAL, Javier; Víctor ÁGRED A y Thomas REARDON (2000). “Endogenous institutional innovation and agroindustrialization on the Peruvian Coast”, *Agricultural Economics*, n.º 23.
- ESCOBAL, Javier; Claudio LANATA, Sofía MADRID, Mary PENNY, Jaime SAAVEDRA, Pablo SUÁREZ, Héctor VERÁSTEGUI, Eliana VILLAR y Sharon HUTTLY (2003). *Young Lives Preliminary Country Report: Perú*. Young Lives Working Paper.
- EYZAGUIRRE, Hugo (1996). *Instituciones y desarrollo económico: reforma judicial en América Latina*. Documento de Trabajo 103. Washington DC: Banco Interamericano de Desarrollo.
- (1998). *La violencia intencional de Lima Metropolitana: magnitud, impacto económico y evaluación de políticas de control, 1985-1995*. Documento de Trabajo R-332. Washington DC: Banco Interamericano de Desarrollo.
- (2001). “Municipal government decision making process: sensitivity to the needs and preference of local residents”. Lima: Instituto Apoyo.
- EYZAGUIRRE, Hugo y Carlos CALDERÓN (2002). *Poder judicial y micro y pequeña empresa: impacto y posibles soluciones*. Documento de Trabajo 8. Lima: Instituto Apoyo.
- EYZAGUIRRE, Hugo y Yesenia PUGA (2001). “La violencia criminal en Lima Metropolitana: los factores de riesgo y las políticas de prevención y represión”, en P. Fajnzylber, D. Lederman y N. Loayza (eds.), *Crimen y violencia en América Latina*. Bogotá y Washington: Alfaomega y Banco Mundial, pp. 119-166.



- FEDER, Gershon y David FEENY (1991). "Land Tenure and Property Rights: Theory and Implications for Development Policy", *World Bank Economic Review*, vol. 5, n.º 1, pp. 135-153.
- FERNÁNDEZ-BACA, Jorge (1998). "Concesión de obras de infraestructura y servicios públicos en el Perú". Consultoría. Lima: Universidad Pacífico.
- FIELD, Erica (2002). *Entitled to Work: Urban Property Rights and Labor Supply in Peru*. Paper 220. Princeton University, Research Program in Development Studies Working.
- (2003a). "Property Rights and Household Time Allocation in Urban Squatter Communities: Evidence from Peru". Harvard University. Mimeo.
- (2003b). "Fertility Responses to Urban Land Titling Programs: The Roles of Ownership Security and the Distribution of Household Assets". Harvard University. Mimeo.
- FIELD, Erica y Máximo TORERO (2004). "Diferencias en el acceso de las mujeres al microcrédito en el Perú e impacto de la tenencia del título de propiedad", en C. Trivelli y otros, *Mercado y gestión del microcrédito en el Perú*. Lima: Consorcio de Investigación Económica y Social.
- FRANCKE, Pedro; José CASTRO, Rafael UGAZ y José SALAZAR (2003). "Análisis del Presupuesto Público 2003 en el Sector Educación", *Economía y Sociedad*, n.º 49. Lima: Consorcio de Investigación Económica y Social.
- GALARZA, Francisco y Javier ALVARADO (2004a). "Análisis del crédito formal y no formal en el mercado de Huancayo", en C. Trivelli y otros, *Mercado y gestión del microcrédito en el Perú*. Lima: Consorcio de Investigación Económica y Social, Grupo de Análisis para el Desarrollo, Centro Peruano de Estudios Sociales e Instituto de Estudios Peruanos, pp. 557-626.
- (2004b). "Estudio del mercado microfinanciero de Huancayo", en C. Trivelli y otros, *Mercado y gestión del microcrédito en el Perú*. Lima: Consorcio de Investigación Económica y Social, Grupo de Análisis para el Desarrollo, Centro Peruano de Estudios Sociales e Instituto de Estudios Peruanos, pp. 371-461.
- GALDO, Virgilio (2000). *Telefonía pública en áreas rurales: identificación y cuantificación de los beneficios privados y sociales*. Lima: Grupo de Análisis para el Desarrollo.
- GALLARDO, José (2000). *Privatización de los monopolios naturales en el Perú: economía política, análisis institucional y desempeño*. Documento de Trabajo 188. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú.

- GARCÍA, Norberto y Juan CHACALTANA (2004). Reforma laboral, capacitación y productividad, en N. García y otros (eds.), *Políticas de empleo en Perú*, tomo II. Lima: Consorcio de Investigación Económica y Social, Centro de Estudios para el Desarrollo y la Participación, Instituto de Estudios Peruanos, Pontificia Universidad Católica y Universidad Nacional de Ingeniería, pp. 15-62.
- GARCÍA, Norberto y otros, editores (2004). *Políticas de empleo en el Perú*, tomos I y II. Lima: Consorcio de Investigación Económica y Social, Centro de Estudios para el Desarrollo y la Participación, Instituto de Estudios Peruanos, Pontificia Universidad Católica y Universidad Nacional de Ingeniería.
- GLAVE, Manuel (1992). "Aparcería en comunidades campesinas", en E. Mayer y M. Glave (eds.), *La chacra de papa: economía y ecología*. Lima: Centro Peruano de Estudios Sociales.
- GOBIERNO DEL PERÚ (1991). Ley Marco para el Crecimiento de la Inversión Privada, DL 757. Publicado en <[www.proinversion.gob.pe/pqinvertir/marco-legal/leyes/11-D.L.%20757.pdf](http://www.proinversion.gob.pe/pqinvertir/marco-legal/leyes/11-D.L.%20757.pdf)>.
- GONZALES DE OLARTE, Efraín (2000). "Los misterios de Hernando de Soto: comentario al libro *El misterio del capital*". Artículo de opinión publicado en <<http://macareo.pucp.edu.pe/~egonzal/egonzal.htm>>.
- GUERRA GARCÍA, Gustavo (1999). *La reforma del Estado en el Perú. Pautas para reestructurar el Poder Ejecutivo*. Lima: Agenda Perú.
- GUERRERO, Juan y Helena HOFBAUER (2001). *Índice de transparencia presupuestaria en cinco países latinoamericanos: Argentina, Brasil, Chile, México y Perú*. México: Centro de Investigación y Docencia Económicas y Porrúa.
- HOFF, Karla y Joseph STIGLITZ (1990). "Imperfect Information and Rural Credit Markets: Puzzles and Policy Perspectives", *World Bank Economic Review*. Oxford University Press, vol. 4, n.º 3, pp. 235-250.
- HUNT, Jennifer y Sonia LASZLO (2005). "Bribery: Who Pays, Who Refuses, What Are the Payoffs?", NBER Working Papers 11635. Cambridge: National Bureau of Economic Research, Inc.
- HUNT, Jennifer (2005). "Why Are Some Public Officials more Corrupt than Others?", NBER Working Papers 11595. Cambridge: National Bureau of Economic Research, Inc.
- IGUÍÑIZ, Javier y Roxana BARRANTES (2004). *La investigación económica y social en el Perú. Balance 1999-2003 y prioridades para el futuro*. Lima: Consorcio de Investigación Económica y Social.

- INSTITUTO APOYO (2000). *Reforma del Poder Judicial*. Task Forces: Agenda para la primera década. Lima: Instituto Apoyo.
- (1998) *“El impacto del Poder Judicial en las decisiones empresariales en el Perú”*. Lima: Instituto Apoyo.
- JARAMILLO, Miguel (2005). “Teacher Location in Peru: Is There a National Market?”, ponencia presentada a la Primera Conferencia Mundial de Investigación en Educación, Praga.
- (2005a). “Gobiernos locales, instituciones para la acción colectiva y el desempeño de los servicios agrícolas públicos en el Perú”, en J. Iguñiz, J. Escobal y C. I. Degregori (eds.), *Perú: el problema agrario en debate. SEPIA 11*. Lima: Seminario Permanente De Investigación Agraria.
- (2004a). “La regulación del mercado laboral en el Perú”. Informe de consultoría para el Proyecto CRECER-Agencia de Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID).
- (2004b). *The Cost of Starting a Small Firm in Peru: The Case of the Apparel Industry*. The Ronald Coase Institute.
- JARAMILLO, Miguel e Irma ARTEAGA (2003). “La distribución del gasto educativo en el Perú”, Informe de investigación para el Consorcio de Investigación Económica y Social.
- 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.
- JARAMILLO, Miguel y Jaime SAAVEDRA (2005). “Governability, Reforms and Economic Performance in 1990s Peru”, en A. Solimano (ed.), *Political Crises, Social Conflict and Economic Development: The Political Economy of the Andean Region*. Nueva York: Edward Elgar Publishing.
- JARAMILLO, Miguel y Néstor VALDIVIA (2005). “Políticas para el financiamiento de las pymes y el desempeño del mercado de microfinanzas en el Perú”. Informe para la Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
- JIMÉNEZ, Félix (2002). *El carácter procíclico de la política fiscal: notas sobre la ley de prudencia y transparencia fiscal*. Documento de Trabajo CISEPA 215, Departamento de Economía. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú.
- (2003). *Perú: sostenibilidad, balance estructural y propuesta de una regla fiscal*. Documento de Trabajo CISEPA 225, Departamento de Economía. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú.

- JOHNSON, Jaime (2001). "Reestructuración institucional del Sector Salud", en Consorcio de Investigación Económica y Social (CIES), *Políticas de Salud 2001-2006*. Lima: CIES.
- KAGAWA, Ayako (2001). "Policy Effects and Tenure Security Perceptions of Peruvian Urban Land Tenure Regularisation Policy in the 1990s". Workshop Paper, ESF/N-AERUS International Workshop, Bélgica, 23-26 de mayo.
- KARLAN, Dean (2001). "Microfinance Impact Assessments: The Perils of Using New Members as a Control Group", *Journal of Microfinance* (diciembre).
- KARLAN, Dean; Markus MOBIUS y Tanya ROSENBLAT (2005). "Measuring Trust in Peruvian Shantytowns", versión preliminar.
- KERVYN, Bruno (1989). *Campesinos y acción colectiva: la organización del espacio en comunidades de la sierra sur del Perú*. Lima: Centro de Estudios para el Desarrollo y la Participación.
- LAVIELLE, Briseida; Mariana PÉREZ y Helena HOFBAUER (2003). *Índice latinoamericano de transparencia presupuestaria: una comparación de 10 países (2003)*. México: Fundar.
- MINISTERIO DE TRABAJO Y PROMOCIÓN SOCIAL DEL PERÚ (1998). "Hacia una interpretación del problema del empleo en el Perú", *Boletín de Economía Laboral*, n.º 8.
- NORTH, Douglass (1990). *Institutions, institutional change and economic performance*. New York: Cambridge University Press.
- NORTH, Douglass (2000). "A Transactions Cost Theory of Politics", *Journal of Theoretical Politics*, vol. 2, n.º 4, pp. 355-367.
- ORBACH, Barak Y. (1999). "Competition Policy", en *Transition: Lessons From Peru*. Cambridge: Harvard Law School.
- ORTIZ DE ZEVALLOS, Gabriel y Pierina POLLAROLO, coordinadores (2000). *Reforma del Estado: descentralización*. Lima: Instituto Apoyo.
- ORTIZ DE ZEVALLOS, Gabriel; Hugo EYZAGUIRRE, Rosa María PALACIOS y Pierina POLLAROLO (1999). *La economía política de las reformas institucionales en el Perú: los casos de educación, salud, y pensiones*. Red de Centros de Investigación. Working paper R-348. Washington DC: Banco Interamericano de Desarrollo.
- OSTROM, Elinor (1997). "What Makes for Successful Institutions to Govern Common-Pool Resources", trabajo presentado en la conferencia "Local Institutions for Forest Management: How Can Research Make a Difference".

- Center for International Forestry Research (CIFOR), Bogo, Indonesia, 19-21 de noviembre de 1997.
- PANARITIS, Elena (2001). *Do Property Rights Matter? An Urban Case Study from Peru*. Global Outlook: International Urban Research Monitor 1 (April), 20-22. Woodrow Wilson International Center for Scholars and the United States Department of Housing and Urban Development, Washington DC.
- PAREDES, Romano (1998). "Indecopi by the numbers", en B. Boza (ed.), *Lessons from the first five years of Indecopi. Peru's Experience in Market Regulatory Reform. 1993-1998*. Lima: Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual.
- PASCÓ-FONT, Alberto y Jaime SAAVEDRA (2001). *Reformas estructurales y bienestar. Una mirada al Perú de los noventa*. Lima: Grupo de Análisis para el Desarrollo.
- POLLAROLO, Pierina (2000). "La reforma del sector salud", en R. Abusada, F. Du Bois, E. Morón y J. Valderrama (eds.), *La reforma incompleta*. Lima, Universidad del Pacífico e Instituto Peruano de Economía, pp. 299-334.
- PORRAS, José (2001). "Reformas estructurales de mercado e institucionalidad en la acción colectiva de los empresarios en la agricultura de Bolivia y Perú", *Políticas Agrícolas*, n.º 11. Brasil: Red de Instituciones Vinculadas a la Capacitación en Economía y Políticas Agrícolas en América Latina y el Caribe.
- PORTOCARRERO M., Felipe y Guillermo BYRNE (2004). "Estructura de mercado y competencia en el microcrédito", en C. Trivelli y otros, *Mercado y gestión del microcrédito en el Perú*. Lima: Consorcio de Investigación Económica y Social, Grupo de Análisis para el Desarrollo, Centro Peruano de Estudios Sociales e Instituto de Estudios Peruanos, pp. 49-139.
- PUTNAM, Robert (1994). *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*. Princeton: Princeton University Press.
- RODRIK, Dani; Arvind SUBRAMANIAN y Francesco TREBBI (2002). *Institutions Rule: The Primacy of Institutions over Geography and Integration in Economic Development*. Centre for Economic Policy Research Discussion Paper Series 3643.
- ROSSINI R. y J. THOMAS (1990). "The Size of the Informal Sector in Perú: A Critical Comment on Hernando de Soto's El otro sendero", *World Development*, vol. 18, n.º 1, pp. 125-135.
- ROTTENBERG, Simon (1988). "El otro sendero. La revolución informal", *American Journal of Agricultural Economics*, vol. 70, n.º 2, pp. 489-490.

- RUBINSTEIN, Ariel (1997). *Modelling bounded rationality*. Institute of Economics: University of Copenhagen.
- RUIZ, José (1996). “El mercado de trabajo en el sector público peruano: 1991-1994”, en G. Yamada (ed.), *Caminos entrelazados: la realidad del empleo urbano en el Perú*. Lima: Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico.
- RUTHERFORD, Malcom (2001). “Institutional Economics: Then and Now”, *The Journal of Economic Perspectives*, vol. 15, n.º 3, pp. 173-194.
- SAAVEDRA, Jaime (1998a). *Empleo, productividad e ingresos. Perú (1990-1996)* Documento de Trabajo 67. Lima: Oficina Internacional del Trabajo.
- (1998b). *¿Crisis real o crisis de expectativas? El empleo en el Perú antes y después de las reformas estructurales*. Documento de Trabajo 25. Lima: Grupo de Análisis para el Desarrollo.
- SAAVEDRA, Jaime y Máximo TORERO (2004). “Labor Market Reforms and their Impacts over Formal Labor Demand and Job Market Turnover: The Case of Peru”, en J. Heckman y C. Pagés, *Law and Employment: Lessons from Latin America and the Caribbean*. Chicago: Forthcoming Chicago Press.
- SCHADY, Norbert (1999). *Seeking Votes: The Political Economy of Expenditures by the Peruvian Social Found (Foncodes) 1991-95*. World Bank.
- SCHEJTMAN, Alexander (1998). “Agroindustria y pequeña agricultura: experiencias y opciones de transformación”, en *Agroindustria y pequeña agricultura: vínculos, potencialidades y oportunidades comerciales*. Comisión Económica para América Latina y el Caribe, Cooperación Técnica Alemana-GTZ y FAO.
- SHIRLEY, Mary (2004). “Institutions and development”, en C. Menard (coed.), *Handbook of New Institutional Economics*. Norwell, MA: Kluwer Academic Publishers.
- SIMON, Herbert (1987). “Bounded Rationality”, en J. Eatwell, M. Milgate y P. Newman (eds.), *The New Palgrave Dictionary of Economics*. London: Macmillan.
- TANAKA, Martín (2001). *Participación popular en políticas sociales: cuándo puede ser democrática y eficiente y cuándo todo lo contrario*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.
- (1999). “La economía política del ajuste y la reforma estructural en el Perú: el estado de la cuestión y la agenda pendiente”, en E. Bardales, M. Tanaka y A. Zapata (eds.), *Repensando la política en el Perú*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.

- TANAKA, Martín y Carolina TRIVELLI (2002). *Las trampas de la focalización y la participación*. Lima, Instituto de Estudios Peruanos.
- TANAKA, Martín y Patricia ZÁRATE (2002). *Valores democráticos y participación ciudadana en el Perú 1998-2001*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.
- TÁVARA, José I.; Giovanna AGUILAR y José OSCÁTEGUI (1998). *Regulación de los servicios públicos domiciliarios. Una mirada desde los consumidores*. Santiago de Chile: CONSUPAL.
- TAVERA, José A. (2001). *After privatization: regulation of Peruvian public utilities*. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú, Departamento de Economía, pp. 713-725 (Serie reimpressiones/PUCP, CISEPA 32). *The Quarterly Review of Economics and Finance*, vol. 41.
- (2000). “An institutional analysis of reforming the state: the case of Peru”, tesis doctoral, University of Illinois, Urbana-Champaign.
- (1999). “¿Por qué las reformas del Estado fracasan?: un enfoque de costos de transacción”, *Economía*, vol. 22, n.º 43. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú
- TORERO, Máximo (2002). *Impacto de la privatización sobre el desempeño de las empresas en el Perú*. Documento de trabajo 41. Lima: Grupo de Análisis para el Desarrollo.
- TORERO, Máximo y Alberto PASCÓ-FONT (2001a) *The Social Impact of Privatization on the Regulation of Utilities in Peru*. WIDER Discussion Paper 17. Helsinki: United Nations University.
- (2001b). *El impacto social de la privatización y de la regulación de los servicios públicos en el Perú*. Documento de Trabajo 35. Lima: Grupo de Análisis para el Desarrollo.
- TORERO, Máximo; Enrique SCHROTH y Alberto PASCÓ-FONT (2003). “The Impact of Telecommunications Privatization in Peru on the welfare of urban consumers”, *Economía* (LACEA), vol. 4, n.º 1.
- TRIVELLI, Carolina (1997). *Crédito en los hogares rurales del Perú*. Investigaciones Breves 4. Lima: Consorcio de Investigación Económica y Social.
- (2002). “Clientes de las instituciones de microfinanciamiento”, en F. Portocarrero, C. Trivelli y J. Alvarado (eds.), *Microcrédito en el Perú: ¿quiénes piden, quiénes dan?* Lima: Consorcio de Investigación Económica y Social, Universidad Pacífico, Instituto de Estudios Peruanos y Centro Peruano de Estudios Sociales.

- TRIVELLI, Carolina; Francisco GALARZA y Javier ALVARADO (2000). “Arreglos no convencionales en los mercados de créditos”, *Apuntes. Revista de Ciencias Sociales*, n.º 46. Lima: Universidad del Pacífico, pp. 49-75.
- (2001). “Increasing indebtedness, institutional change and credit contracts in Peru”, en M. Pagano (ed.), *Defusing Default, Incentives and Institutions*. Washington DC: Banco Interamericano de Desarrollo.
- UGARTE, Mayen (2000). “La reforma del Estado: alcances y perspectivas”, en R. Abusada, F. Du Bois, E. Morón y J. Valderrama (eds.), *La reforma incompleta: rescatando los noventa*. Lima: Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico e Instituto Peruano de Economía.
- VALDIVIA, Martín y Miguel JARAMILLO (2005). *Heterogeneidad y descentralización en educación y salud: en busca de un proceso efectivo, equitativo y participativo*. Informe de la Red de Investigación en Descentralización. Lima: Grupo de Análisis para el Desarrollo, Universidad Cayetano Heredia, Instituto de Investigación de la Amazonía Peruana y Consorcio de Investigación Económica y Social.
- VALDIVIA, Martín y Juan Pablo SILVA (1997). “Acceso al crédito en las economías rurales: Diferencias entre el sector formal e informal en el Perú”, en *SEPIA VI: el problema agrario en debate*. Lima: Seminario Permanente de Investigación Agraria.
- VELARDE, Julio y Martha RODRÍGUEZ (1998). *Autonomía de tres instituciones públicas en el Perú: la autonomía del Banco Central de Reserva, de la Comisión de Fiscalización de Dumping y subsidios de Indecopi en Perú y de la Superintendencia de Banca y Seguros*. Documento de Trabajo R-342. Banco Interamericano de Desarrollo, Red de Centros de Investigación.
- WEBB, Richard; Josefina CAMMINATI y Raúl LEÓN THORNE (2006). “Antidumping Mechanisms and Safeguards in Peru”, en J. M. Finger y J. Nogués (eds.), *Safeguards & antidumping in Latin American trade liberalization. Fighting fire with fire*. Nueva York: The WB y Palgrave Mc Millan.
- WERLIN, H. (1990). “From an LDC to an MDC: Lessons for American Public Administration”, *Public Administration Review*, vol. 50, n.º 4, pp. 477-479.
- WILLIAMSON, Oliver E. (1985). *Las instituciones económicas del capitalismo*. México: Fondo de Cultura Económica.
- (1979). “Transaction Cost Economics: The Governance of Contractual Relations”, *Journal of Law and Economics*, n.º 22, pp. 233-261.
- (2000). “The New Institutional Economics: Taking Stock, Looking Ahead”, *Journal of Economics Literature*, vol. 36, pp. 595-613.



- WISE, Carol (2003). *Reinventando el Estado: estrategia económica y cambio institucional en el Perú*. Lima: Universidad del Pacífico.
- WOODRUFF, Christopher (2001). "Review of De Soto's 'Mystery of Capital'", *Journal Economics of Literature*, vol. 39, n.º 4, pp. 1215-1223.
- WORLD BANK (1998). Project Information Document, PID6523. Peru-Urban Property Rights Project, Washington DC.
- YAMADA, Gustavo, editor (1996a). "Urban Informal Employment and Self-Employment in Developing Countries: Theory and Evidence", *Economic Development and Cultural Change*, vol. 44, n.º 2.
- (1996b). *Caminos entrelazados. La realidad del empleo urbano en Perú*. Lima: Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico.
- ZEGARRA, Eduardo (1996). "Mercado de tierras y exclusión social en el agro costeño", en *Debate Agrario, Análisis y Alternativas*, n.º 25. Lima: Centro Peruano de Estudios Sociales.
- ZEGARRA, Eduardo (1997). *Límites y posibilidades de la apertura del mercado de aguas: Reflexiones sobre la discusión de una nueva ley de aguas en el Perú 1992-1997*. Lima: Grupo de Análisis para el Desarrollo.

# ABRIENDO LA CAJA NEGRA DE LAS PRIVATIZACIONES

*Máximo Torero\**

*José Deustua*

*Manuel Hernández*

## INTRODUCCIÓN

En las dos últimas décadas, muchos países se han embarcado en importantes programas de privatización y concesión; sin embargo, todavía hay algunos reacios a privatizar o que han detenido dicho proceso. Esto es particularmente cierto en los países en desarrollo, donde las empresas estatales aún representan más de 10% del producto bruto interno, 20% de la inversión y cerca de 5% del empleo formal (Kikeri 1999). Además, el proceso de privatización parece generar una percepción negativa: las personas piensan que el aumento de rentabilidad de las empresas privadas se da a expensas del resto de la sociedad, y que trae como secuela despidos y peores servicios.

La transferencia del sector público al sector privado (Vickers y Yarrow 1988) implica necesariamente un cambio en las relaciones entre los responsables de las decisiones de la empresa (perspectiva del agente) y los beneficiarios de los flujos de utilidades (perspectiva social). La transferencia de los derechos de propiedad conduce por lo general a una estructura de incentivos administrativos distinta, lo que origina cambios tanto en la conducta administrativa y en el desempeño de la empresa como en la calidad del servicio, en cuanto al acceso y el uso. Aunque, como dicen Jean-Jacques Laffont y Jean Tirole (1993), “es poco probable que la teoría sola sea concluyente al respecto” —y, por lo tanto, el trabajo empírico resulta de crucial importancia—, seguimos teniendo poco conocimiento empírico acerca de cuán bien ha funcionado la privatización.

---

\* Cualquier comunicación sobre este texto debe ser dirigida a <m.torero@cgiar.org>.

La privatización puede tomar diferentes formas, aunque se suele considerar que significa vender a un propietario privado la totalidad de las acciones de una empresa manejada por el Estado. Sin embargo, la venta de las acciones de una empresa estatal es solo uno de los tipos de privatización. Privatizar quiere decir que la administración de una empresa estatal ya no pertenece al Estado, pero no necesariamente que la contraparte privada sea propietaria de la empresa estatal. En este sentido, la contraparte privada puede ser dueña de un porcentaje de la empresa, o incluso solo estar a cargo de su funcionamiento por un determinado plazo. Un punto adicional es que la contraparte privada puede poseer acciones de la empresa estatal, no por haberlas comprado sino por haber invertido en ella como un nuevo accionista. En el Perú se han llevado a cabo sobre todo dos tipos de privatizaciones: venta neta de activos y concesiones.

Este trabajo se desarrolla como sigue: en la primera sección detallamos el proceso de privatización en el Perú; en la segunda discutimos el marco conceptual para medir el efecto de la privatización, y desarrollamos metodologías para medir los efectos sobre las utilidades de las empresas, los consumidores y los cambios laborales; en la tercera mostramos nuestros resultados empíricos; y en la cuarta y última sección sintetizamos nuestros principales hallazgos.

## 1. EL PROCESO DE PRIVATIZACIÓN

A principios de 1990 el Perú enfrentó la peor crisis macroeconómica de su historia. El país estaba sufriendo el más prolongado periodo de inflación y recesión de su vida republicana. La inflación anual alcanzó 7.649% en 1990, y el producto bruto interno (PBI) en el periodo 1987-1992 se redujo -4,9%. La causa fue la aplicación de un modelo económico que asignaba al Estado un papel central en las decisiones sobre política económica. El incremento del gasto público y del crédito público interno, el control de precios, la fijación de las tarifas de servicios públicos y el control de la tasa de cambio dieron lugar a un desequilibrio fiscal y a una drástica caída de la recaudación tributaria.

En este contexto, en 1991 el gobierno propuso el lanzamiento de un programa de privatización de empresas del sector público y llevó a cabo otro conjunto de reformas estructurales: promovió la competencia basada en el mercado y el libre comercio a nivel internacional, diseñó políticas para un mercado laboral más flexible, liberalizó el sistema financiero, eliminó el control de precios e implementó reformas sectoriales para la desregulación de los mercados.

La práctica de la privatización más común adoptada para transferir el control de una empresa fue la subasta pública, por su diseño transparente y competitivo. Los resultados del proceso de privatización fueron excepcionales, puesto que no solo se transfirieron activos sino que también se vendieron empresas y se

comprometieron montos significativos de inversión. En suma, entre los años 1991 y 2002 los procesos de inversión y concesión obtuvieron en el Perú, mediante 263 operaciones, ingresos significativos que sumaron 9.900 millones de dólares (incluidas las capitalizaciones) y generaron compromisos de inversión por más de 11.450 millones de dólares.

### **1.1. Venta de acciones**

#### *a) Telecomunicaciones*

En el sector telecomunicaciones, el gobierno peruano vendió la Compañía Peruana de Teléfonos (CPT) y la Empresa Nacional de Telecomunicaciones (ENTEL). CPT era la compañía que brindaba servicios básicos de telecomunicación en la zona de Lima, mientras que ENTEL era el operador nacional y de larga distancia, así como el proveedor de servicios locales de telecomunicación en el resto del Perú. La venta se llevó a cabo en 1994, luego de una subasta al mayor postor. Mediante un mecanismo de ofertas a sobre cerrado, 35% de las acciones comunes de CPT y ENTEL (mínimo requerido para dar al comprador el control de la fusión) se vendieron a la compañía ibérica Telefónica de España, que pagó 2.004 millones de dólares. Poco después de comprar ambas empresas, Telefónica de España S. A. las fusionó y creó Telefónica del Perú S. A. (en adelante, TdP).

Inicialmente se otorgó a TdP el monopolio nacional del suministro de líneas y de las llamadas locales, de larga distancia nacional y de larga distancia internacional, en todo el país y por un periodo de cinco años. Simultáneamente, el gobierno creó el Organismo Supervisor de Inversión Privada en Telecomunicaciones (OSIPTEL). El proceso de privatización de CPT y ENTEL (hoy TdP) continuó en los años siguientes. El gobierno peruano se quedó con 28,9% de las acciones de la compañía; de ese monto, cerca de 26,6% fue vendido a pequeños inversionistas individuales en un proceso conocido como Sistema de Participación Ciudadana. La privatización de las telecomunicaciones aportó al Estado 3.600 millones de dólares en ingresos y 1.560 millones de dólares en compromisos de inversión.

#### *b) Electricidad*

En el sector eléctrico el gobierno aprobó en 1992 la Ley de Concesiones Eléctricas (Decreto Ley 25844), que separó la generación de energía de la distribución y transmisión de electricidad. La generación de electricidad es un mercado abierto a la competencia, opuesto al de la transmisión y la distribución, usualmente

considerados monopolios naturales. Entre 1994 y 1998 el gobierno privatizó nueve empresas de propiedad del Estado por una suma total de 1.430 millones de dólares (Edelnor, Luz del Sur, Ede Chancay, Ede Cañete, Electro Sur Medio, Electro Norte Medio, Electro Centro, Electro Noroeste, Electro Norte). El gobierno creó dos organismos reguladores en este sector: el Organismo Supervisor de Inversión Privada en Energía (OSINERG) y la Comisión de Tarifas Eléctricas (CTE), posteriormente absorbida por OSINERG.

El proceso de privatización en este sector aún no concluye, puesto que no se ha privatizado una de las principales empresas generadoras —la Central Hidroeléctrica del Mantaro— ni las empresas de distribución de la zona sur del país. Sin embargo, a pesar de ser un proceso inconcluso, el sector eléctrico se ha vuelto el segundo generador más grande de ingresos y compromisos de inversión para el Estado: se recaudaron ingresos por 2.330 millones de dólares y se han comprometido 716 millones de dólares para inversión.

### *c) Agua y saneamiento*

El sector de agua y saneamiento es el único servicio público en el que no hay privatizaciones desde 1990. Sin embargo, el gobierno buscó una organización y administración más eficiente del sistema mediante la descentralización. Esta reforma otorgó a los municipios el control de los servicios de agua, salvo el más importante, la Empresa de Servicio de Agua Potable y Alcantarillado de Lima (SEDAPAL), que sigue siendo una empresa del Estado. SEDAPAL fue la única proveedora de servicios de agua incluida en el programa de privatización, pero hasta hoy no ha sido privatizada. A pesar de ello, el gobierno ha intentado mejorar sus servicios y su cobertura. Además, en 1992 el gobierno creó la Superintendencia Nacional de Servicios de Saneamiento (SUNASS), como organismo regulador de este sector.

## **1.2. Concesiones**

### *a) Carretera Arequipa-Matarani*

La carretera Arequipa-Matarani tiene 104 kilómetros de largo y conecta la ciudad de Arequipa con el puerto de Matarani y la costa de Mollendo e Ilo. En noviembre de 1994 se otorgó su concesión a la compañía constructora Graña y Montero, a través de la empresa concesionaria vial CONCAR S. A. Fue un contrato BOT (del inglés *build, operate and transfer*: construir, operar y transferir), que obligaba a la rehabilitación, el mantenimiento y la explotación

de la carretera a cambio del manejo de dos peajes, uno en Uchumayo y otro en Matarani. El plazo del contrato inicialmente consideraba 74 meses, pero luego se añadieron 55 meses, más 13 adicionales si CONCAR S. A. no elevaba el monto del peaje.

La concesión estipulaba una retribución al Estado de 12% del ingreso por peaje a través de un fondo vial encargado de la rehabilitación y el mantenimiento del sistema vial nacional. Este desembolso representó, entre los años 1995 y 2002, casi 1,9 millones de dólares. También hay una tarifa de regulación de 1% del ingreso bruto asignada al Organismo Supervisor de Inversión en Infraestructura de Transporte de Uso Público (OSITRAN). Por último, para cubrir el riesgo de tráfico (menos tráfico que el vaticinado durante el periodo de concesión), el contrato especifica que el concesionario será cubierto con aportes del mismo fondo vial.

Una razón del poco desarrollo de la privatización en el sector transportes es la demora en la creación de una entidad reguladora. Esto no se dio hasta 1998, cuando mediante la Ley 26917 se creó el OSITRAN, con el objetivo general de regular, normar, supervisar e investigar tanto el comportamiento de los operadores públicos y privados de la infraestructura de transporte y sus mercados respectivos, como la ejecución de los contratos de concesión.

### *b) Puerto de Matarani*

El puerto de Matarani, situado en la costa de Arequipa, al sur de Lima, es el segundo más importante del Perú. La principal zona de influencia del puerto son los departamentos sureños del Perú y el norte de Bolivia. La concesión fue otorgada a Santa Sofía Puertos S. A., en mayo de 1999, y su administración fue encargada a TISUR (Terminal Internacional del Sur).<sup>1</sup> Santa Sofía Puertos S. A. ganó con una oferta de 9,68 millones de dólares y un compromiso de inversión en infraestructura y equipo de 7,85 millones de dólares durante los primeros cinco años. El ganador también fue forzado a pagar 5% de sus ingresos brutos al Estado y 1% al ente regulador. La concesión aplicó un contrato BOT por un plazo de treinta años.

Es importante mencionar que, según Alcázar y Lovatón (2005), el Estado se beneficia de la concesión no solo a través de 6% del ingreso bruto de las tarifas sino también mediante impuestos directos e indirectos. Alrededor de 42 millones de soles de ingresos provienen de la tarifa de la concesión y 10,3 millones de soles, de los impuestos.

1 Tisur fue formada por 99,99999% de Santa Sofía Puertos S. A. y 0,00001% de Calixto Romero Seminario. Ambas empresas pertenecen al Grupo Romero.

*c) Concesión de vías férreas*

Las vías férreas peruanas están compuestas principalmente por tres ferrocarriles: el Central, el del Sur y el del Sur Oriente, que juntos constituyen 93% del total nacional. Antes de septiembre de 1999, fecha de la concesión, todas estas vías eran parte de la Empresa Nacional de Ferrocarriles (ENAFER), de propiedad del Estado. Luego se implementó la modalidad de consorcios divisibles, que consistía en juntar todos los sistemas ferroviarios en el proceso de subasta para un consorcio de empresas que, una vez que recibiera la adjudicación, se separaría en las distintas empresas que lo componen. Por ello se otorgó un contrato de concesión de treinta años al consorcio Ferrocarriles del Perú, que se dividió en dos operadores: Ferrovías Central Andina S. A., para operar el Ferrocarril Central, y Ferrocarril Transandino S. A., para operar los otros dos ferrocarriles.

El consorcio ganador ofreció 33,375%<sup>2</sup> como retribución principal por el uso de las vías férreas y los servicios complementarios, y 50% como retribución especial por la explotación de material rodante y tractivo de propiedad del Estado (por ejemplo, alquiler de vagones). El contrato, como en otras concesiones de infraestructura, siguió un formato BOT, lo cual permitió el derecho de explotación de los activos involucrados.

Según IPE 2003, la concesión de las vías férreas ha tenido un impacto positivo mediante el incremento del tráfico de carga, la mejora de indicadores de desempeño (menos descarrilamientos, menos desperdicio, más viajes disponibles, etcétera) y un impacto positivo sobre los flujos fiscales: entre los años 2000 y 2002 el Estado recibió 16,8 millones de dólares por impuestos, retribuciones y tasas reguladoras.

*d) Concesión del aeropuerto internacional de Lima*

En el Perú funcionan 61 aeropuertos. El único operado por una empresa privada es el Aeropuerto Internacional Jorge Chávez (en adelante, AIJC); el resto lo es por la Corporación Peruana de Aeropuertos y Aviación Comercial (CORPAC). El AIJC —el más importante del país, pues representa 84% y 63% del flete y del transporte de pasajeros nacionales respectivamente— se entregó en concesión al consorcio Lima-Airport Partners (LAP) en noviembre del 2001. LAP obtuvo el derecho de administrarlo y ganar una tarifa por hacerlo, pero los servicios esenciales (asistencia de navegación, radiocomunicación aeronáutica y control del tráfico aéreo) continúan administrados por CORPAC.

---

2 Por el Ferrocarril del Centro, 24,75%; por el Ferrocarril del Sur y Sur Oriente, 37,25%.

La concesión por treinta años supuso la firma de un contrato BOT que obliga al consorcio a invertir, mantener y mejorar la capacidad del aeropuerto. LAP acordó invertir 1.214 millones de dólares durante el periodo de concesión. El contrato también establece tarifas reguladoras para los servicios suministrados por el concesionario: la tarifa de uso de aeropuerto (TUA) cobrada a los pasajeros, la tarifa de aterrizaje y despegue, y la tarifa cobrada a los proveedores de combustible. Durante los primeros ocho años las tarifas están siendo fijadas como lo describe el contrato, y luego se establecerán de acuerdo con un factor de productividad. Aunque el concesionario percibe ingresos por tarifas, parte de ello va a CORPAC: 20% de los ingresos por TUA y 50% de la tarifa de aterrizaje y despegue.

Por último, el consorcio se comprometió a pagar 46,51% de su ingreso bruto anual como retribución al Estado, más un porcentaje al ente regulador. Entre los años 2001 y 2002 el Estado recibió 38,3 millones de soles por estos dos conceptos.

#### *e) Carretera Ancón-Huacho-Pativilca*

La carretera Ancón-Huacho-Pativilca es la concesión más reciente. El proyecto incluye 161 kilómetros y 11.000 ejes por día. Se otorgó en enero del 2003 a NORVIAL S. A., por un periodo de veinticinco años. El contrato siguió la modalidad BOT y su principal objetivo es construir, rehabilitar y mantener la infraestructura vial, así como explotar los servicios. El contrato también garantiza un nivel mínimo de tráfico y un ingreso anual mínimo hasta diez años después del primer desembolso de la etapa de construcción. Por último, establece algunas obligaciones de inversión por un monto referencial de 26 millones 400 mil dólares en la primera etapa y de 35 millones de dólares en la segunda. Adicionalmente, el contrato estipula una tarifa máxima a ser cobrada. Esta tarifa debía de cambiar durante la etapa de construcción (etapa 1, que culminó el 2005), que para entonces sería de 1,5 dólares, y solo será actualizada siguiendo los índices de inflación.

## **2. MARCO CONCEPTUAL PARA MEDIR LOS EFECTOS DE LA PRIVATIZACIÓN**

### **2.1. Efectos directos de la privatización**

#### *a) Efectos sobre las ganancias de la empresa*

Meggison y Netter (2001) revisaron muy detalladamente veintidós estudios sobre economías que no estaban en transición y concluyeron que Galal y otros



(1994), La Porta y López de Silanes (1999), Dewenter y Malatesta (2001) y los trabajos resumidos en D'Souza y Megginson (1999) son los estudios más sólidos y persuasivos respecto a la propuesta de que la privatización está asociada al mejoramiento del desempeño operativo y financiero de las empresas. Los autores consideran el trabajo de La Porta y López de Silanes como el mejor estudio de un solo país, puesto que examina casi toda la población de privatizaciones mexicanas. Esta investigación, complementada con el estudio de Boubakri y Cosset (1998) y el de Torero (2003), determinará la metodología a seguir en lo que continúa de este estudio.

En la presente sección intentaremos seguir a La Porta y López de Silanes (1999) al tratar de determinar si luego de la privatización las empresas mejoraron su desempeño, medido, por ejemplo, por la rentabilidad, la eficiencia operativa, los gastos de capital, la producción y el empleo. En la lista que se observa en el cuadro 1, tomada de Megginson y otros (1994), se muestran detalles en las *proxies* para estas mediciones de desempeño, así como también las relaciones esperadas.

**Cuadro 1**  
**Medidas de desempeño**

Medidas de desempeño	<i>Proxies</i>	Relaciones previstas
D(1) Rentabilidad	Retorno sobre ventas (ROS) = Ingresos netos / Ventas Retorno sobre activos (ROA) = Ingresos netos / Activos totales Retorno sobre patrimonio (ROE) = Ingresos netos / Inversión a plazo fijo	$ROS_A > ROS_B$ $ROA_A > ROA_B$ $ROE_A > ROE_B$
D(2) Eficiencia operativa	Eficiencia de ventas (SALEFF) = Ventas / Número de empleados Eficiencia de ingresos netos (NIEFF) = Ingresos netos / Número de empleados	$SALEFF_A > SALEFF_B$ $NIEFF_A > NIEFF_B$
D(3) Inversión de capital	Ratio entre gastos de capital y ventas (CESA) = Gasto de capital / Ventas Ratio entre gastos de capital y activos (CETA) = Gastos de capital / Activos totales	$CESA_A > CESA_B$ $CETA_A > CETA_B$
D(4) Producción	Ventas reales (SAL) = Ventas nominales / Índice de precios al consumidor	$SAL_A \geq SAL_B$
D(5) Empleo	Empleo total (EMPL) = Número total de empleados	$EMPL_A < EMPL_B$
D(6) Apalancamiento	Ratio entre deuda y activos (LEV) = Deuda total / Activos totales Ratio entre deuda a largo plazo e inversión (LEV2) = Deuda a largo plazo / Inversión	$LEV_A < LEV_B$ $LEV2_A < LEV2_B$

Fuente: Torero (2003).

Sobre la base de los datos del desempeño de la mayor parte de las empresas privatizadas o entregadas en concesión, la aproximación empírica constó principalmente de dos etapas. En la primera se realizó un análisis estadístico detallado, y en la segunda se aplicó la metodología de la “diferencia en las diferencias” (o doble diferencia) para controlar por otras variables no observables y constantes que podrían explicar el desempeño de la empresa, además de la privatización.

El análisis estadístico consistió en calcular las variables de desempeño de cada empresa por un periodo de quince años (1986-2000), cuando había datos disponibles. Luego se calcularon las medias de cada variable de desempeño ( $Y$ ) en el periodo previo a la privatización y en el periodo posterior a esta. Además,

para evitar cualquier sesgo ocasionado por una reestructuración de la empresa previa a la privatización, se excluyó siempre el año —o los años— en el que se dio dicha reestructuración. Una vez calculadas las medias, usando las diferencias de la contraparte de la muestra sobre el efecto de privatización y las variables de desempeño, obtenemos:

$$\Delta \bar{Y} = [\bar{Y}^{postprivatización} - \bar{Y}^{preprivatización}] \tag{1}$$

Luego se usa la prueba de rango con signo y dos colas de Wilcoxon y la prueba Hotelling para probar si hay cambios significativos en las variables de desempeño luego de la privatización. No obstante, ambas pruebas se basan en la suposición de que las distribuciones son normales. Para analizar la normalidad de nuestros datos usamos la prueba de Shapiro-Francia. Es más: cuando la prueba de Shapiro-Francia rechaza la hipótesis nula de normalidad, se utiliza una prueba paramétrica —la estadística Kolmogorov-Smirnov (K-S)— para evaluar formalmente la igualdad de las funciones de riesgos empíricos de los distintos indicadores de desempeño antes y después de la privatización.<sup>3</sup>

La metodología reseñada equivale a considerar el modelo más simple posible para captar, sin regresores, el efecto sobre el desempeño. Puede ser fácilmente derivada, de manera que el desempeño dependa solo de la variable *dummy* que corresponde a la fecha de privatización:

$$Y_{i,t} = \alpha + \gamma Privatización_{i,t} + u_{i,t} \quad E(u_{i,t} / Privat_{i,t}) = 0 \tag{2}$$

Sin embargo, es probable que el resultado obtenido esté sesgado. En primer lugar, porque los dos grupos pueden tener distintas características y, por ello, diferentes desempeños; y en segundo lugar, porque los dos grupos de años pueden estar sujetos a distintos *shocks*, y parte de las diferencias en los patrones de desempeño en los periodos previo y posterior a la privatización puede estar simplemente captando esas diferencias.

Una manera alternativa de resolver este problema es desarrollar un parámetro de referencia para controlar estas distintas características y *shocks*. En este

3 La prueba evalúa la cercanía de las distribuciones  $\lambda^{post-priv}$  y  $\lambda^{pre-priv}$  calculando la menos ascendente de todas las diferencias por puntos  $|\hat{\lambda}^{post-priv}(x) - \hat{\lambda}^{pre-priv}(x)|$ . La estadística KS puede escribirse como:

$$D = \sup_x [|\hat{\lambda}^{post-priv}(x) - \hat{\lambda}^{pre-priv}(x)|]$$

La hipótesis nula ( $H_0 : \lambda^{post-priv} = \lambda^{pre-priv}$ ) es aceptada si  $\lambda^{post-priv}$  es suficientemente cercana a  $\lambda^{pre-priv}$ , en otras palabras, si el valor de  $D$  es suficientemente pequeño o más pequeño que el valor crítico a cierto nivel de significancia.

sentido, se calculó la “diferencia en las diferencias” entre empresas privatizadas y no privatizadas para cada sector económico en el cual se dio la privatización:

$$\Delta^2 \bar{Y} = [\bar{Y}^{post-priv, year} - \bar{Y}^{pre-priv, year}]_{priv. firms} - [\bar{Y}^{post-priv, year} - \bar{Y}^{pre-priv, year}]_{notpriv. firms} \quad (3)$$

El principal problema para medir las diferencias es la falta de un grupo de control apropiado con el cual comparar el desempeño de las empresas privatizadas. No es posible usar una metodología óptima de emparejamiento (*matching*), como los puntajes de propensión detallados en Rubin (1974, 1979) y en Heckman y otros (1995, 1996, 1997 y 1999), pues en los sectores analizados no hay suficientes casos que permitan encontrar el grupo de control apropiado. En tal sentido, trataremos de reducir este problema complementando lo anterior con un análisis de regresión.

#### *b) Efectos sobre los consumidores*

El presente proyecto seguirá la metodología aplicada por McKenzie y Mookherjee (2003) y Torero y Pascó-Font (2001) para intentar evaluar si hay alguna ganancia en bienestar gracias a la privatización. A través de los cambios en los precios podremos medir la variación en el bienestar como cambio en el gasto total, suponiendo que el nivel de consumo es fijo durante el periodo de análisis. Para hacer viable esta suposición restringiremos nuestra investigación a sectores inelásticos como la electricidad y las telecomunicaciones. Estos sectores también se caracterizan por ser restringidos en competencia, lo que facilita atribuir la alteración de precios y acceso al proceso mismo.

Al trabajar con la encuesta de hogares, el primer paso consiste en establecer el gasto por cada hogar en cada uno de los mercados en estudio. Luego, siguiendo la aproximación de primer orden de Banks, Blundell y Lewbel (1996) del cambio en utilidad del hogar utilizada en el estudio de McKenzie y Mookherjee (2002), tenemos que el cambio en la utilidad puede ser expresado como el cambio en los precios:

$$\frac{\Delta U}{x_t} = -(\Delta \log p_j) w_{j0} \quad (8)$$

donde  $x_t$  sería el gasto total del hogar en el periodo  $t$ ;  $w_{j0}$ , la porción del presupuesto inicial del hogar en el servicio  $j$ ;  $p_j$ , el precio por el servicio  $j$ ; y  $U$ , la utilidad del hogar. Podemos ver que el impacto de los cambios en los precios será mayor cuanto más grande sea la proporción del gasto en el presupuesto del hogar. Continuando con la segunda aproximación de Banks, Blundell y Lewbel (1996), tendremos:

$$\frac{\Delta U}{x_i} = -(\Delta \log p_j) w_{j0} \left[ 1 + \frac{\Delta \log p_j}{2} \frac{\partial \log w_j}{\partial \log p_j} \right] \quad (9)$$

Esta aproximación permitirá obtener los cambios de cantidades consumidas ante los cambios en los precios mediante la estimación de la elasticidad:  $\partial \log w_j / \partial \log p_j$ . Cuanto más grande sea el efecto de  $p$  sobre  $w$ , mayor será el impacto de un cambio de precios sobre el bienestar. El efecto de los precios sobre el gasto del hogar será tomado de la estimación de la curva de Engel, similar al trabajo de Mckenzie y Mookherjee (2002):

$$w_{hj} = \alpha_j + \sum_{i=1}^k \gamma_{ij} \log p_i + \beta_j \log \frac{x_h}{n_h} + \phi_j \left( \log \frac{x_h}{n_h} \right)^2 + \lambda_j Z_h \quad (10)$$

La elasticidad será explícitamente la estimación del factor  $\gamma_{ij}$ . Para calcular la ecuación incluiremos las variables de control demográfico  $Z$  y el ingreso per cápita del hogar  $x/n$ . Esta evaluación nos permite cuantificar los efectos del servicio sobre el bienestar del hogar en ambos periodos del análisis. Para incluir el efecto de bienestar, Mckenzie y Mookherjee proponen calcular un precio virtual en el periodo inicial. Este precio virtual representará “el precio más bajo con el cual un hogar hubiera elegido consumir cero unidades del servicio antes de la privatización si hubiera tenido acceso al servicio en cuestión” (Mckenzie y Mookherjee 2002: 25). La idea es estimar el precio que hace equivaler la curva de Engel a cero y presentar el acceso al bienestar como la diferencia entre el precio virtual y el precio real. Como en este caso no hay ningún nivel de consumo previo a la privatización, el nivel del periodo posterior a la privatización será usado para estimar el efecto de bienestar. Una tarea adicional es la introducción de la corrección de selección de dos etapas de Heckman (1979), pues la curva de Engel se calcula solo para aquellos hogares que acceden al servicio y esto puede crear un sesgo de selección.

El trabajo de Torero y Pascó-Font (2001) también usa el cambio en los precios, suponiendo un nivel de consumo estático, para estimar la ganancia de bienestar por efectos del precio. De acuerdo con esta metodología, nosotros extrapolamos cambios en el bienestar del consumidor a partir del cálculo del excedente del consumidor. Así, suponemos que el nivel de consumo del servicio en estudio es fijo y atribuimos los cambios en el bienestar del consumidor a variaciones en el nivel y la estructura de las tarifas. Este procedimiento nos permite aislar el efecto de las fluctuaciones de precios a partir de los cambios en los patrones de consumo. Esto se da formalmente por:

$$\Delta G = q^* (p_1 - p_2)$$

donde  $G$  = excedente del consumidor en el servicio público

$q^*$  = cantidad consumida

$p_1$  = precio inicial

$p_2$  = precio final.

En el estudio de Waddams Price y Hancock (1998),  $q^*$  es el consumo intermedio entre los dos periodos de referencia. El asumir una constante  $q$  a lo largo del tiempo podría ocasionar ciertos problemas, puesto que implica que la cantidad consumida no está afectada por los cambios en los precios; en otras palabras, suponemos que la demanda del servicio es inelástica. Pero, como mencionan Waddams Price y Hancock, dado que los bienes en estudio tienen bajas elasticidades, esta metodología puede proporcionar importante información sobre la distribución de las ganancias/pérdidas de bienestar a partir de los cambios de precios entre distintos hogares.

Una seria limitación para aplicar esta metodología en el caso del Perú es que no toma en cuenta los cambios en el acceso. Esto induciría al error, pues en nuestro país una porción significativa de la población carece de servicios públicos, lo que hace muy relevante la medición del incremento en su acceso. Un cambio importante resultante de la reforma de estos servicios es justamente la mayor porción de población que consigue acceder a ellos. Esto tiene un impacto positivo en el bienestar de los hogares y debe ser incluido en nuestros cálculos.

Por ello, Torero y Pascó-Font (2001) trataron de considerar el efecto del incremento en el acceso. Estimaron un sistema de ecuaciones de demanda para medir el impacto del cambio de precios sobre los servicios en los hogares, tomando en cuenta los servicios estudiados (electricidad o teléfono), así como también la alimentación, el vestido y otros bienes durables y no durables. Este es un intento de medir el efecto de sustitución asociado con los cambios en la estructura de tarifas de los servicios estudiados.

Dada la necesidad de controlar por los cambios en el acceso, Torero y Pascó-Font proponen usar el procedimiento de estimación de dos etapas de Heckman. En la primera etapa, ellos modelan la decisión de conectar o no conectar alguno de los servicios. Para esto se estima un modelo *probit*, que tiene como regresores un precio de instalación a perpetuidad (para teléfonos), la cobertura del servicio en el distrito, la edad del jefe del hogar, el ingreso mensual del hogar y variables binarias que consideran si la lengua materna del jefe del hogar es una lengua nativa, si el jefe del hogar es mujer, si tiene educación superior universitaria, si tiene educación superior no universitaria y si tiene educación secundaria.

El modelo dicotómico (*probit*) aportará la inversa del ratio de Mills, que será usada para corregir el problema del acceso. Este ratio se incluye en la estimación de la segunda etapa —es decir, la estimación de la demanda—, para obtener las

elasticidades del precio y el excedente del consumidor por los tres servicios. La ecuación para cada servicio es:

$$\begin{aligned} \ln(q_i) = & \beta_0 + \beta_1 \ln(p_i) + \beta_2 age + \beta_3 age^2 + \beta_4 hsize + \beta_5 old + \beta_6 natong \\ & + \beta_7 wom + \beta_8 su + \beta_9 snu + \beta_{10} sec + \beta_{11} cas + \beta_{12} horas + \beta_{13} horascon \\ & + \beta_{14} male215 + \beta_{15} wom215 + \beta_{16} \ln(inc) + \beta_{17} irm \end{aligned}$$

donde

$q_i$	=	cantidad consumida del servicio $i$
$p_i$	=	precio del servicio $i$
$age$	=	edad del jefe del hogar
$hsize$	=	número de miembros del hogar
$old$	=	número de miembros mayores de 65 años
$natong$	=	1 si la lengua materna del jefe del hogar es una lengua nativa
$wom$	=	1 si el jefe del hogar es una mujer
$cas$	=	1 si el jefe del hogar está casada
$su$	=	1 si el jefe del hogar tiene educación superior universitaria
$snu$	=	1 si el jefe del hogar tiene educación superior no universitaria
$sec$	=	1 si el jefe del hogar tiene educación secundaria
$horas$	=	número de horas trabajadas por el jefe del hogar
$horascon$	=	número de horas trabajadas por el esposo/a
$male215$	=	número de hombres entre 2 y 15 años en el hogar
$wom215$	=	número de mujeres entre 2 y 15 años en el hogar
$inc$	=	ingreso mensual en el hogar
$irm$	=	inversa del ratio de Mills

Estas ecuaciones permiten estimar la elasticidad de los precios y aproximarse al bienestar del consumidor, asociado con cada servicio en cada periodo de tiempo. Esto está dado por:

$$w_i = \frac{\hat{q}_i}{\beta_1}$$

donde

$w_i$	=	bienestar asociado con el consumo del bien $i$
$\hat{q}_i$	=	cantidad consumida estimada del bien $i$
$\beta_1$	=	elasticidad precio del bien $i$ .

Tal procedimiento permite calcular los avances en bienestar a partir de los cambios de precios, antes y después de las reformas, para diferentes grupos de hogares.

### *c) Efectos sobre el empleo*

Hay varios motivos por los cuales el análisis del empleo es limitado; uno de los principales es la falta de datos disponibles. Además, una de las mayores críticas al proceso de privatización es la reducción significativa del número de empleados y cómo esta puede ser la principal razón del mejoramiento del desempeño, antes que un incremento real en la productividad de los factores totales<sup>4</sup>. Para resolver este problema seguimos a La Porta y López de Silanes (1999), a fin de calcular el impacto sobre las empresas privatizadas si todos los despidos son incluidos con sus salarios originales. Con este propósito se calculó el costo de los despidos como  $(L_{pre} - L_{1994}) * Salario_{pre}$ , donde  $S_{pre}$  es el salario promedio en el año que precede a la privatización,  $L_{pre}$  es el número promedio de empleados en los años previos a la privatización, y  $L_{1994}$  es el nivel del empleo en 1994, después de la privatización.

## **2.2. Efectos indirectos**

Para medir los efectos indirectos del proceso de privatización usaremos un modelo de Equilibrio General Computable (EGC), a fin de estimar los impactos económicos de este proceso. Concretamente, suponemos que el proceso de privatización incrementa la productividad de los sectores privatizados y baja sus precios (y, en consecuencia, incrementa su producción), de manera que evaluamos así los impactos simultáneos de este cambio sobre los distintos sectores de la economía, incluidos los efectos sobre la producción, los precios y el número de puestos de trabajo creados.

Los modelos EGC se basan en la suposición de que los consumidores maximizan su utilidad, mientras que los productores maximizan sus ganancias. Estos modelos intentan representar el flujo circular de bienes y servicios en la economía.

En este contexto, los EGC son modelos completamente especificados de una economía, que incluyen todas las actividades productivas, los factores, las instituciones y los componentes macroeconómicos, e incorporan muchos enlaces económicos. Estos modelos son intensivos en requerimientos de datos y están contruidos a partir de la combinación de cuentas nacionales y datos de encuestas que son antes compiladas en una Matriz de Contabilidad Social (MCS).

---

4 Por otro lado, es importante mencionar que el Perú era posiblemente el país latinoamericano con las leyes laborales más restrictivas y protectoras. Luego de sucesivas olas de reformas en 1991 y 1995, era el país que había liberalizado más su mercado laboral (Lora y Márquez 1998, Márquez y Pagés 1998, Saavedra y Torero 1999). Esta significativa reforma es un importante tema a ser considerado cuando se estudia el impacto de la privatización sobre el empleo.

### 3. RESULTADOS EMPÍRICOS

#### 3.1. Efectos directos

##### *a) Efectos en el desempeño de la empresa*

###### i. EFECTO EN LAS EMPRESAS PRIVATIZADAS

Para aplicar la metodología propuesta recogimos datos detallados acerca de los distintos indicadores de desempeño previamente delineados. La muestra de empresas incluye 86% del valor total de las transacciones realizadas y 47% del número de empresas involucradas en el proceso. Estos porcentajes se incrementan respectivamente a 91% y 63% cuando no son consideradas las empresas extintas. El cuadro 2 muestra el conjunto de empresas estatales no financieras incluidas en el estudio.

Las cifras del gráfico 1a-c delimitan todos los indicadores de desempeño para la base de datos completa de las empresas privatizadas, usando una aproximación no paramétrica (densidades Kernel) para la distribución de los valores de los indicadores de desempeño en los periodos previo y posterior a la privatización.<sup>5</sup> Como se ve, hay un claro incremento (mayor para las empresas privatizadas que para las estatales) de los indicadores de desempeño prácticamente desde 1994, cuando el proceso de privatización estaba realmente progresando. Sin embargo, en algunos indicadores, como en el retorno sobre activos, la diferencia entre empresas estatales y privatizadas no queda clara. Esto último se podría deber a que las privatizadas han incrementado de modo significativo su posesión de activos y por ello se reduce el impacto en el incremento de las ventas. Cuando se observa la eficiencia del empleo, el ingreso, las ventas y los activos, el impacto positivo de la privatización en la eficiencia de las empresas es más claro, a pesar de que la reducción del número total de trabajadores es similar para las empresas estatales y para las empresas privatizadas.

Además, cuando analizamos los indicadores de desempeño empresa por empresa, se puede ver, prácticamente en todos los indicadores de desempeño, que la distribución de la empresa privatizada se desplaza hacia la derecha, lo cual significa que el valor de la media del indicador específico de desempeño es mayor que el de cuando las empresas eran estatales. Los ratios de rentabilidad y los ratios de eficiencia operativa se incrementaron luego del proceso de privatización. Sin embargo, se debe mencionar que la tendencia positiva en los ratios de rentabilidad empezaron unos años antes de que se diera el proceso real, puesto

5 Se lleva a cabo una suavización no ponderada y una localmente ponderada.



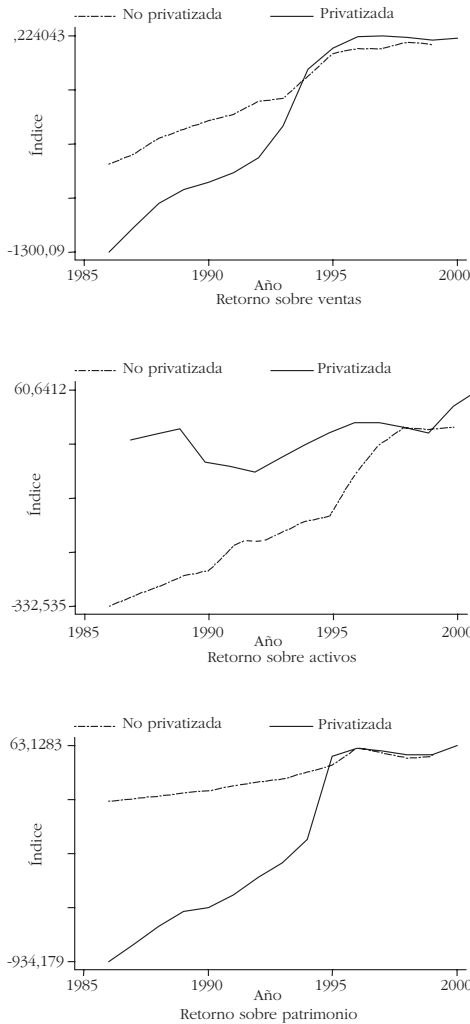
que muchas empresas privatizadas pasaron por un proceso de reestructuración debido a la imposición de reformas en todos estos sectores.

**Cuadro 2**  
**Empresas no financieras**

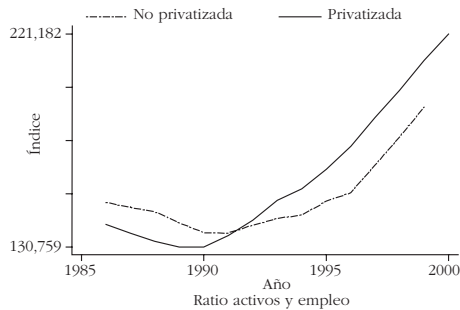
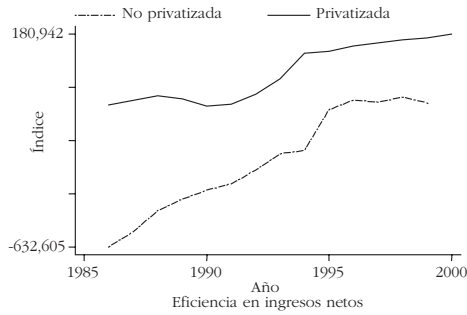
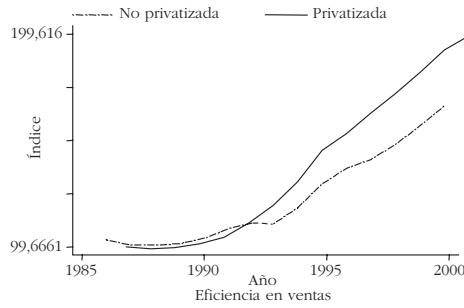
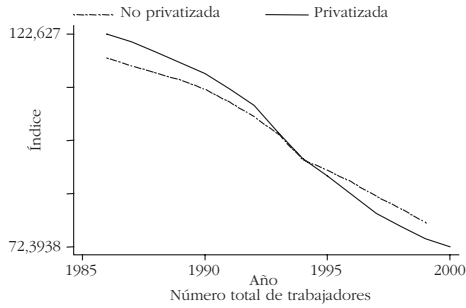
Nombre de la empresa estatal	Nombre de la empresa privada	Años con datos públicos	Años con datos privados
Electrolima	Edelnor Luz del Sur Edegel Ede-Cañete Ede-Chancay	1986-1993	1994-1999
Electroperú	Electroperú Egenor Egesur Cahua	1986-1994	1995-1999
Empresa Eléctrica de Piura	Empresa Eléctrica de Piura		1997-1999
	Electro Andes		1997-1999
Electro Centro	Electro Centro	1986-1998	1999
Electro Noroeste	Electro Noroeste	1986-1998	1999
Electro Norte	Electro Norte	1986-1998	1999
Electro Norte Medio	Electro Norte Medio	1986-1998	1999
Electro Oriente		1986-1999	
Electro Sur		1986-1999	
Electro Sur Este		1986-1999	
Electro Sur Medio	Electro Sur Medio	1986-1996	1997-1999
Etevensa	Etevensa	1994-1995	1996-1999
Seal		1986-1999	
Cemento Sur	Cemento Sur	1986-89, 1994	1996-1998
Cementos Lima	Cementos Lima	1987-1993	1994-2000
Cementos Norte Pacasmayo	Cementos Norte Pacasmayo	1992-1993	1994-2000
Cemento Yura	Yura	1986-1990	1994-1995
Centromin		1986-1990	
Sociedad Minera Cerro Verde	Sociedad Minera Cerro Verde	1993	1994-96, 1999-00
Compañía Minera Condestable	Compañía Minera Condestable	1987-1990	1992-2000
Hierro Perú	Shougan Hierro Perú	1986-1990	1998-1999
Minero Perú		1986-1990	
Empresa Minera Especial Tintaya		1986-1989	
Empresa de la Sal	Empresa de la Sal	1991-1994	1995-2000
Petróleos del Perú	Petróleos del Perú	1986-1991	1992-1998
Petroperú - Refinería La Pampilla	Refinería La Pampilla		1996-1998
Química del Pacífico	Química del Pacífico	1988-1992	1993-2000
Certificaciones del Perú	Certificaciones del Perú	1991-1993	
Reactivos Nacionales	Reactivos Nacionales	1987-1989, 1991-92	1993-2000
Industrias Navales	Industrias Navales	1991-1992	1993-1996
Sudamericana de Fibras	Sudamericana de Fibras	1991-1992	1993-1996
Empresa Siderúrgica del Perú	Empresa Siderúrgica del Perú	1986-90, 1993-95	1996-1997
Solgas		1986-1990	
Compañía Peruana de Teléfonos	Telefónica	1986-1993	1994-2000
Empresa de Telecomunicaciones del Perú			
Sedapal		1986-1999	

Por otro lado, la mejora en los ratios de eficiencia operativa revela no solo una recuperación en las ventas y los ingresos de las empresas en los distintos sectores; también es resultado de un fuerte descenso del empleo total en todos estos sectores, después de darse la privatización. Cabe mencionar que estos indicadores ya habían tenido una evolución positiva en los años previos al proceso de privatización, aunque muy débil, y solo después de que se diera el proceso actual empezaron a incrementarse a un ritmo más acelerado.

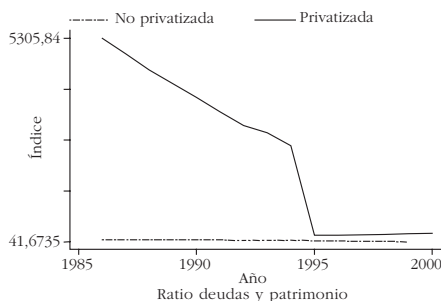
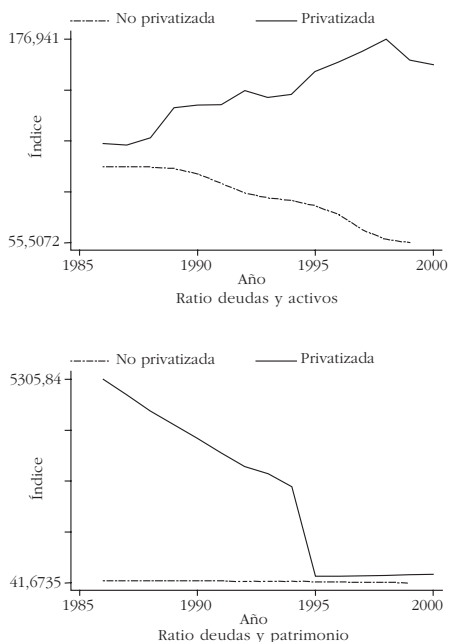
**Gráfico 1a**  
**Evolución de indicadores de desempeño**  
(suavización que incluye Lowess-KSM). Industria



**Gráfico 1b**  
**Evolución de indicadores de desempeño**  
**(suavización que incluye Lowess-KSM). Industria**



**Gráfico 1c**  
**Evolución de indicadores de desempeño**  
**(suavización que incluye Lowess-KSM). Industria**



El indicador de profundización del capital (ratio entre activos y empleo) muestra un incremento muy importante luego del proceso de privatización. En todos los sectores, este indicador estaba más o menos estancado antes de que ocurriera el proceso; sin embargo, luego se elevó muy rápido. No solo eso: los indicadores de apalancamiento, que tenían una tendencia muy negativa e inestable en todo el periodo previo a la privatización, empezaron a mejorar aunque no de inmediato. La tendencia negativa fue revertida pocos años después del proceso de privatización, en todos los sectores, aunque muchos tuvieron que enfrentar una recaída debido a la crisis antes mencionada.

Es importante mencionar que si bien las empresas del sector saneamiento (específicamente Sedapal) no han sido privatizadas, se encuentran incluidas en este proyecto de investigación como grupo de control para las empresas privatizadas en el sector servicios (telefonía). El uso de Sedapal como grupo de control está justificado no solo por el hecho de que es un servicio como los teléfonos o la electricidad, sino también por tener indicadores de desempeño con similar evolución durante el periodo previo a la privatización. Esto último debido a que también Sedapal fue inicialmente preparada por el gobierno para ser privatizada, y por ello tuvo un mejor desempeño significativo. Esta similitud

da la oportunidad de tener un “grupo no tratado” (empresa no privatizada: Sedapal), con un proceso de reforma similar previa a la privatización, lo que la hace comparable con el “grupo tratado” (Telefónica del Perú). En el caso del sector electricidad, aún existen firmas no privatizadas; por ello, hay suficientes controles que permiten evaluar el impacto de la privatización con la metodología de la “diferencia en las diferencias”.

Siguiendo las metodologías previamente delineadas, se llevó a cabo un análisis detallado de estos indicadores para todas las empresas privatizadas. Luego se analizaron los tres sectores privatizados más importantes: telecomunicaciones, electricidad y financiero.

Cada cuadro comprende dos pruebas que comparan el periodo previo a la privatización con el periodo posterior a esta. La prueba inicial es un análisis de la “primera diferencia”, usando los efectos fijos *empresa* y *año* para analizar la diferencia entre la información previa y posterior a la privatización para todas las empresas en estudio. La segunda prueba es un test de la “diferencia en las diferencias”, tal como se detalla en la sección metodológica. La “diferencia en las diferencias” no solo mostrará el cambio de desempeño de la empresa comparado con el periodo de privatización, sino que tomará en cuenta el desempeño relativo de la empresa privatizada comparado con el grupo de control que no pasó por el proceso de privatización. En el panel de todas las empresas, los grupos de control son todas empresas estatales presentes para cada uno de los años de los cuales se recogió información. También se incluye el PBI sectorial per cápita específico para controlar la dimensión del sector al que corresponde la empresa específica.

Cuando se analizan los dos principales sectores en los que se dio la privatización, las empresas de control son las empresas estatales identificadas como las más similares a aquellas analizadas. De modo específico, en el caso de las telecomunicaciones el grupo de control es la empresa de agua y saneamiento (Sedapal), que no fue privatizada pero pasó por un proceso de reforma similar al de la empresa de telecomunicaciones en el periodo previo a la privatización<sup>6</sup>. En el caso de la electricidad, el grupo de control es un conjunto de compañías eléctricas no privatizadas (Electro Oriente, Electro Sur, Electro Sur Este y Electro Sur Medio).

El cuadro 3 presenta los resultados de todas las empresas privatizadas. En él aparecen las primeras y las segundas diferencias en los cambios de desempeño, usando tanto la media como la mediana. Las segundas diferencias tienen como grupo de control todas las empresas no privatizadas, en los respectivos periodos de análisis. En todos los indicadores de desempeño, como se menciona en

6 Barber y Lyon (1996) sugieren que las empresas de la muestra deben ser comparadas con las empresas de control con desempeños similares antes del evento, lo que es especialmente difícil en los estudios de empresas privatizadas, pero Sedapal pasó por la misma reforma que las empresas privatizadas.

la sección metodológica, se llevó a cabo una regresión (Eq. 2) en la que se incluyeron efectos fijos a nivel de la empresa. Se aplicó una prueba de normalidad y la prueba no paramétrica Kolgomorov-Smironov, para ver si la diferencia en la distribución de los indicadores de desempeño era significativa.

A pesar de la amplia heterogeneidad de las empresas incluidas, los indicadores de desempeño muestran un mejoramiento significativo después de la privatización. Los resultados obtenidos son los esperados, específicamente cuando se analizan tres indicadores básicos: ventas, costo por unidad y trabajo. Las empresas privatizadas incrementan significativamente sus ventas, incluso comparadas con las empresas no privatizadas, y al mismo tiempo hay una reducción estadísticamente significativa en el costo por unidad. Respecto al empleo, y tal como se esperaba, hay una reducción significativa en el empleo directo, consistente con el proceso de reestructuración experimentado por las empresas privatizadas.

**Cuadro 3**  
**Cambios en el desempeño de las empresas después de la privatización**

	Primera diferencia		Diferencia en diferencia	
	Media antes Mediana antes	Media después Mediana después	t-stat <sup>2/</sup> t-stat <sup>3/</sup>	t-stat <sup>2/</sup> t-stat <sup>3/</sup>
<i>i. Rentabilidad</i>				
Ingresos operativos/ventas	0,053 0,083	0,187 0,207	2,70 5,57	2,700 4,850
Ingresos netos/ventas	-0,293 -0,128	0,028 0,074	2,41 0,30	2,410 0,300
Ingresos netos/PPE*	-0,062 -0,027	0,010 0,042	1,41 1,56	1,410 1,090
<i>ii. Eficiencia operativa</i>				
Costo por unidad	0,947 0,917	0,813 0,793	-2,70 -2,81	-2,700 -2,980
Ventas/empleados <sup>1/</sup>	110,317 105,089	242,909 249,802	11,91 2,12	11,910 1,970
Log (ventas/empleados)	5,336 5,377	5,770 5,789	10,85 3,35	10,850 2,550
Ventas/PPE	1,215 1,167	1,007 0,936	-1,43 0,25	-1,430 -0,260
Log (ventas/PPE)	-0,443 -0,377	-0,321 -0,323	1,98 0,14	1,980 0,240
<i>iii. Producción</i>				
Log(Ventas)	6,590 7,596	11,636 11,674	8,47 1,25	8,470 0,350
<i>iv. Empleo</i>				
Empleados <sup>1/</sup>	114,621 116,612	68,621 67,377	-13,93 -4,88	-13,930 -2,740
Log (Empleados)	6,145 6,183	5,635 5,622	-14,65 -0,28	-14,650 -5,740
<i>v. Activos</i>				
Log (PPE)	11,641 11,594	11,722 11,768	0,73 1,22	0,730 0,490

1/ Índice (año 1993 = 100).

2/ Corresponde a la prueba de significancia de una regresión de mínimos cuadrados ordinarios con efectos fijos.

3/ Corresponde a una prueba de significancia de una regresión de mínimos cuadrados de medianas con efectos fijos.

\*PPE se refiere al valor de la propiedad, planta y equipo.

Fuente: Torero (2003).

Además, los indicadores de rentabilidad y todos los indicadores de eficiencia operativa muestran una mejora significativa, tanto cuando se analizan solo las empresas privatizadas como cuando se las compara con empresas no privatizadas. De modo específico, en el caso del ratio entre ingresos netos y activos (ingresos netos/PPE) no hay diferencia significativa entre el periodo previo y el posterior a la privatización. Este resultado estaba previsto porque el denominador y el numerador para las empresas privatizadas se incrementaron debido a las grandes inversiones que hicieron las nuevas empresas para mejorar su eficiencia.

- Empresas de servicios públicos

Como se mencionó, los servicios públicos y financieros representan más de 75% del ingreso total recaudado por las privatizaciones; por ello, son las empresas que lideran el proceso de privatización. Al observar cada empresa de servicios públicos privatizada (cuadro 4), los resultados de las estadísticas de primera y segunda diferencia para las empresas privatizadas son completamente consistentes con lo que encontramos en el análisis general de las empresas privatizadas (cuadro 3). De modo específico, en el caso de Telefónica del Perú S. A. y Electrolima, tanto la primera como la segunda diferencia son significativas y en la dirección esperada. En el caso de teléfonos, solo la diferencia en las medias de los indicadores de apalancamiento, tanto en la primera como en la segunda diferencia, no fue significativa.

De similar modo para Electrolima, todos los indicadores de desempeño, incluido el de apalancamiento, mejoraron significativamente. Esto también se mantiene cuando se incluye un grupo de control y se calcula la segunda diferencia. Los ratios de rentabilidad pasaron de un promedio negativo a uno positivo en magnitudes de 8% a 20%. Aún más: la eficiencia en las ventas se incrementó cinco veces luego de la privatización, y la del ingreso neto en más de ocho veces. Una explicación importante de este significativo incremento de la eficiencia operativa es que el empleo fue reducido a la mitad (55,6%). Por otro lado, hay una reducción significativa de más de 50% en los ratios de apalancamiento.

## ii. EFECTOS SOBRE LAS EMPRESAS OTORGADAS EN CONCESIÓN

Debido a la falta de información detallada, surgieron problemas para el análisis de las empresas antes del proceso de concesión. La información de ENAFER sobre los años previos a la concesión, por ejemplo, incluye datos financieros que sintetizan la operación de los tres ferrocarriles, de manera que no es posible estimar los indicadores financieros para cada ferrocarril; lo mismo sucede en el

Cuadro 4

## Cambios en el desempeño de las empresas después de la privatización (diferencia entre medias y pruebas de “diferencia en las diferencias”)

Sector	TELEFÓNICA						ELECTROLIMA						ELECTROPERÚ					
	Medias		Primeras diferencias		Dif. en dif.		Medias		Primeras diferencias		Dif. en dif.		Medias		Primeras diferencias		Dif. en dif.	
	Pre-privatización	Post-privatización	T-test <sup>1</sup>	Hoelling <sup>2</sup>	Hoelling <sup>2</sup>	T-test <sup>1</sup>	Pre-privatización	Post-privatización	T-test <sup>1</sup>	Hoelling <sup>2</sup>	Hoelling <sup>2</sup>	T-test <sup>1</sup>	Pre-privatización	Post-privatización	T-test <sup>1</sup>	Hoelling <sup>2</sup>	Hoelling <sup>2</sup>	T-test <sup>1</sup>
Medidas de desempeño (P)																		
1. Rentabilidad																		
	-0.0099 (0.029)	0.4083 (0.028)	-10.2639 <sup>a</sup>	49.6114 <sup>a</sup>	-0.1811 (0.320)	0.2018 (0.024)	-2.6239 <sup>b</sup>	3.6440 <sup>c</sup>	-0.8485 (0.605)	0.2229 (0.096)	-1.1486	1.6025						
Retorno sobre ventas (ROS)																		
	0.0024 (0.014)	0.1714 (0.021)	-6.9935 <sup>a</sup>	24.4539 <sup>a</sup>	-0.0205 (0.016)	0.0661 (0.004)	-4.2075 <sup>a</sup>	7.5367 <sup>b</sup>	0.0008 (0.008)	0.0300 (0.012)	-1.9676 <sup>c</sup>	1.6639						
Retorno sobre activos (ROA)																		
	0.0036 (0.032)	0.3128 (0.014)	-7.8995 <sup>a</sup>	33.4508 <sup>a</sup>	-0.0335 (0.028)	0.0850 (0.005)	-3.2998 <sup>a</sup>	2.4812	0.0021 (0.015)	0.0483 (0.021)	-1.7341	0.2457						
Retorno sobre patrimonio (ROE)																		
2. Eficiencia operativa																		
	143.9187 (23.373)	455.3162 (47.931)	-6.3317 <sup>a</sup>	42.5110 <sup>a</sup>	162.9284 (16.391)	803.5256 (60.559)	-12.5352 <sup>a</sup>	119.0269 <sup>a</sup>	205.7400 (57.770)	1222.7810 (51.656)	-10.7568 <sup>a</sup>	45.2077 <sup>a</sup>						
Eficiencia de ventas (SALEFF)-miles de soles de 1994																		
	-0.9794 (3.662)	93.7577 (12.355)	-8.3231 <sup>a</sup>	47.2743 <sup>a</sup>	-19.0959 (11.569)	163.0455 (16.074)	-9.4166 <sup>a</sup>	33.3117 <sup>a</sup>	-26.6490 (65.580)	285.7193 (119.717)	-2.4842 <sup>b</sup>	3.3408 <sup>c</sup>						
Eficiencia de ingresos netos (NIEFF)-miles de soles de 1994																		
	14125.6 (575.074)	5992.17 (543.713)	9.9687 <sup>a</sup>	38.4810 <sup>a</sup>	4210.3 (239.607)	1855.60 (138.342)	7.2221 <sup>a</sup>	50.8770 <sup>a</sup>	1976.7 (194.342)	593.00 (30.257)	4.6217 <sup>a</sup>	9.9168 <sup>a</sup>						
Empleo total (EMPL)																		
	0.4999 (0.055)	0.4584 (0.049)	0.5444	1.9149	0.4302 (0.023)	0.2208 (0.037)	5.1558 <sup>a</sup>	15.2595 <sup>a</sup>	0.4757 (0.035)	0.4010 (0.049)	1.1977	3.5220 <sup>c</sup>						
Razón deuda a activos (LEV)																		
	1.2433 (0.339)	0.9228 (0.170)	0.7603	1.6069	0.7739 (0.069)	0.2952 (0.062)	4.7567 <sup>a</sup>	48.3539 <sup>a</sup>	1.0039 (0.185)	0.7000 (0.125)	1.0279	2.4812						
Razón deuda patrimonio (LEV2)																		
	39.6038 (9.763)	261.0051 (78.008)	-8.0536 <sup>a</sup>		229.3598 (57.742)	794.4770 (169.273)	-8.8517 <sup>a</sup>		0.0034 (0.002)	0.0216 (0.008)	-6.8787 <sup>a</sup>							
Líneas por trabajador (LINES)																		

Notas:

1/ Errores estándar entre paréntesis.

2/ Prueba T para Ho sobre diferencia entre medias. N's desiguales

Nivel de significancia: c = 10%; b = 5%; a = 1%.

Año de concesión de Telefónica y Electrolima: 1994; año de concesión de Electroperú: 1995.

El grupo de control es Electro Oriente, Electro Sur, y Electro Sur Este; y Electro Sur Medio para SALEFF, NIEFF y EMPL.

$$t = \frac{(\bar{X}_1 - \bar{X}_2)}{S\sqrt{\frac{1}{n_1} + \frac{1}{n_2}}} = \frac{(\bar{X}_1 - \bar{X}_2)}{S\sqrt{\frac{1}{n_1} + \frac{1}{n_2}}} = \frac{(\bar{X}_1 - \bar{X}_2)}{S\sqrt{\frac{1}{n_1} + \frac{1}{n_2}}}$$

donde  $\bar{x}$  es la matriz de las medias  $\bar{x}$  por el número de variables y  $S$  la matriz de la covarianza estimada.



caso del aeropuerto internacional de Lima, que era una subdivisión de CORPAC antes de la concesión. Para resolver este problema y permitir comparaciones, optamos por agrupar las empresas otorgadas en concesión después del proceso. Tenemos así una ENAFER ficticia luego de los años de concesión, que es la suma de todos los ferrocarriles privatizados, y una CORPAC ficticia, que es la suma de lo que resta de CORPAC (aún una empresa estatal) y Lima-Airport-Partners.

En el caso de las carreteras se consiguió información solo para el periodo posterior a las concesiones, porque antes de la privatización la administración estaba centralizada en una compañía estatal que operaba todas las carreteras peruanas. No es posible, entonces, conseguir datos para cada una, de manera separada. Además, el contrato BOT generó secciones de carreteras que antes no existían. Por lo tanto, estas concesiones no se incluyen en el análisis.

Toda la información obtenida proviene de las hojas financieras de las empresas administradas por OSITRAN. El cuadro 5 resume las empresas incluidas en el análisis, con su respectiva información.

**Cuadro 5**  
**Empresas otorgadas en concesión**

<b>Nombre de la empresa pública</b>	<i>Nombre de la empresa después de la concesión</i>	<i>Años con datos públicos</i>	<i>Años con datos privados</i>
ENAFER	Ferrovías Central Andina Ferrocarril Transandino Ferrocarril Central Andino Perú Rail	1995-1998	2000-2003
CORPAC	LAP (Aeropuerto de Lima) CORPAC (empresa pública)	- 1995-2002	2001-2003 -
Puerto de Matarani	Tisur	1990-1999	2000-2003
Carretera Arequipa-Matarani	Concar	-	1995-2004
Carretera Ancón-Huacho-Pativilca	Norvial	-	2003

En el caso de las concesiones, los resultados son similares a los de las compañías privatizadas. El cuadro 6 resume los resultados de los tres procesos de concesión. Respecto al puerto de Matarani, es posible ver que la empresa ha mejorado su rentabilidad y su eficiencia operativa; sin embargo, no todas las diferencias son significativas. Los resultados también muestran una reducción en el nivel del empleo, cuyo análisis se profundizará más adelante. Por último, los indicadores de apalancamiento también nos muestran una empresa más estable, con más acceso al crédito y patrimonio más alto.

El mejoramiento de las vías férreas otorgadas en concesión es similar al encontrado en la concesión del puerto de Matarani, pero en este caso prácticamente todas las diferencias son significativas. Un punto de interés es que

aun cuando los indicadores de rentabilidad son mejores, los concesionarios continúan sufriendo pérdidas en promedio. Las pérdidas de la empresa previas a la concesión eran tan altas que generaban un patrimonio/balance negativo, haciendo no confiables los resultados del ratio deuda/patrimonio. La principal causa de estas pérdidas era el peso de la deuda financiera: los pasivos de ENAFER alcanzaban casi mil millones de soles en 1998.<sup>7</sup> De cualquier modo, el indicador de deudas a activos nos permite demostrar que la concesión tuvo un efecto positivo sobre el apalancamiento de la empresa. Por último, como sucede con la concesión del puerto de Matarani, ENAFER también muestra una reducción promedio en el nivel del empleo.

Los resultados de la concesión del aeropuerto internacional de Lima son los únicos que no muestran mejorías. Sin embargo, lo reducido de los datos del periodo posterior a la concesión (solo el lapso 2002-2003) hace que no sean representativos ni significativos. El único indicador significativo es la eficiencia en ventas, que muestra un incremento luego de la concesión. A pesar de no ser significativos, la mayoría de los indicadores muestran un descenso en el desempeño. Esto podría estar influenciado por el hecho de juntar una empresa privada (LAP) con una empresa de propiedad del Estado (CORPAC), lo cual hace que las diferencias no se refieran exclusivamente al desempeño del operador privado. Si solo se observan los resultados de la empresa privada (LAP), se ve que sus indicadores son mejores que el promedio de la concesión ficticia (LAP más CORPAC). Sin embargo, la escala de LAP no nos permite hacer comparaciones.

## *b) Efectos sobre los consumidores*

### *i. EMPRESAS PRIVATIZADAS*

La metodología Waddams Price y Hancock (1998) exige que el consumo del servicio sea fijo (ver la sección sobre metodología). Podemos tomar el valor del gasto reportado para el año inicial (1991) o el año final (1997), o calcular el promedio de ambos. Una vez calculado el consumo de referencia, se evalúa el valor tomando el precio inicial y el final. Dado que el consumo es fijo por definición, los cambios en el excedente del consumidor son atribuidos a cambios en los precios. Si hay una caída en los precios durante los dos años de referencia, los cambios resultantes en el excedente serán positivos.

En la práctica estos cálculos no son fáciles, sobre todo en el caso de los servicios telefónicos. Estos comprenden tres categorías de llamadas: locales, de

---

7 Datos financieros de ENAFER.

Cuadro 6

Cambios en el desempeño después de concesión. Empresas de transporte (diferencia entre medias y pruebas de “diferencia en las diferencias”)

Sector	Concesión del puerto de Matarani				Concesión de ferrocarriles				CORPAC			
	Medias		Primeras diferencias		Medias		Primeras diferencias		Medias		Primeras diferencias	
	Pre-privatización	Post-privatización	T-test <sup>1</sup>	Hoeffding <sup>2</sup>	Dif. en dif.	Medias	Post-privatización	Hoeffding <sup>2</sup>	Dif. en dif.	Medias	Post-privatización	T-test <sup>1</sup>
Medidas de desempeño (P)												
1. Rentabilidad												
Retorno sobre ventas (ROS)	0.7269 (1.075)	0.1819 (0.034)	-1.65	2.72	-1.3465 (0.319)	0.0116 (0.016)	-8.35 <sup>a</sup>	69.69 <sup>a</sup>	0.1245 (0.109)	0.3380 (0.001)	1.1174	1.2486
Retorno sobre activos (ROA)	-0.1683 (0.340)	0.1233 (0.043)	-1.67	2.78	-0.2957 (0.102)	-0.0119 (0.016)	-5.51 <sup>a</sup>	30.39 <sup>a</sup>	0.0445 (0.041)	0.0135 (0.002)	1.0213	1.0430
Retorno sobre patrimonio (ROE)	-0.2847 (0.877)	0.1872 (0.067)	-1.04	1.08	-1.2696 (1.669)	-0.1065 (0.148)	-1.39	1.93	0.0492 (0.045)	0.0158 (0.002)	1.0047	1.0095
2. Eficiencia operativa												
Eficiencia de ventas (SALEFF)-miles de soles de 1994	111,359 (80,069)	570,720 (20,446)	-6.24 <sup>a</sup>	39.00 <sup>a</sup>	50,297 (11,872)	250,556 (29,928)	-12.74 <sup>a</sup>	162.22 <sup>a</sup>	165,410 (43,824)	260,752 (7,925)	-4.3007	18,4964
Eficiencia de ingresos netos (NIEFF)-miles de soles de 1994	-14,499 (96,718)	67,930 (16,352)	-1.65	2.74	-69,012 (26,899)	61,316 (3,939)	-3.41 <sup>b</sup>	11.64 <sup>b</sup>	26,830 (23,163)	8,816 (127)	0.7918	0.6270
3. Empleo												
Empleo Total (EMPL)	186,78 (92,172)	83,25 (4,272)	2.19 <sup>c</sup>	4.80 <sup>c</sup>	2,238 (521)	749 (64)	3.80 <sup>b</sup>	14.45 <sup>b</sup>	1,364 (212)	1301,50 (65,761)	1.6174	2.6158
4. Apalancamiento												
Razón deuda a activos (LEV)	1.4092 (0.771)	0.3396 (0.028)	2.71 <sup>b</sup>	7.32 <sup>b</sup>	1.6462 (0.535)	0.8219 (0.164)	2.94 <sup>b</sup>	8.67 <sup>b</sup>	0.1091 (0.021)	0.1459 (0.044)	-1.7267	2.9816
Razón deuda patrimonio (LEV2)	-0.0111 (0.071)	0.3243 (0.072)	-7.87 <sup>a</sup>	61.96 <sup>a</sup>	0.4352 (1.384)	4.8323 (3.976)	-2.09 <sup>c</sup>	4.36 <sup>a</sup>	0.0483 (0.037)	0.0641 (0.072)	-0.4360	0.1901

Notas:

Nivel de significancia: c = 10%; b = 5%; a = 1%.

El año de concesión del puerto de Matarani y de Enafér es 1999; el año de la concesión de Corpac es el 2000.

Existen solo datos de un año (2002) después de la fecha de concesión.

1/ Errores estándar entre paréntesis.

2/ Prueba T para Ho sobre diferencia entre medias. N's desiguales

donde x es la matriz de las medias y s por el número de variables y s' la matriz de la covarianza estimada.

$$t = \frac{\sqrt{X' - X_2}}{\sqrt{S' - S_2}} = \frac{\sqrt{X' - X_2}}{\sqrt{\frac{(n_1 - 1)s_1^2 + (n_2 - 1)s_2^2}{(n_1 + n_2 - 2)}}} \sqrt{\frac{1}{n_1} + \frac{1}{n_2}}$$

larga distancia nacional y de larga distancia internacional. Existe además un cobro fijo, la denominada “renta básica”, que se aplica mensualmente sin contemplar si el consumidor utiliza o no el servicio. Complica las cosas el que los datos de la Encuesta Nacional de Niveles de Vida (ENNIV) sobre los gastos telefónicos totales del hogar no estén divididos en estas distintas categorías.

A fin de descomponer el gasto telefónico total, se estimaron ecuaciones de demanda para cada una de las tres categorías de servicio telefónico. Esto fue posible debido a la disponibilidad de una fuente adicional de información: la Encuesta de Lima Metropolitana sobre servicio telefónico 1996-1997 (Cuánto S. A.). La ecuación estimada tiene la siguiente forma:

$$\ln q = \beta_0 + \beta_1 P_{LOC} + \beta_2 P_{LDN} + \beta_3 P_{LDI} + \beta_4 Y + \beta_5 Y^2 + \beta_6 fam + \beta_7 youn + \beta_8 wom + \gamma X + \mu$$

donde  $q$  = cantidad de *pulses* (bloques de tres minutos) consumidos en cierto tipo de servicio

$P_{LOC}$  = tarifa de llamada local por pulsación

$P_{LDN}$  = tarifa de llamada de larga distancia nacional (LDN) por pulsación

$P_{LDI}$  = tarifa de llamada de larga distancia internacional (LDI) por pulsación

$Y$  = ingreso del hogar

$fam$  = número de personas en el hogar

$youn$  = porcentaje de jóvenes en el hogar, entre 13 y 24 años

$wom$  = porcentaje de mujeres en el hogar, entre 13 y 24 años

$X$  = otro vector de variables independientes: nivel de educación de la cabeza del hogar; índice de penetración telefónica; parientes en el extranjero.

El cuadro 7 muestra los cambios en el excedente para cada categoría de servicios telefónicos, sobre la base de un nivel fijo de consumo y las fluctuaciones de precios entre los dos periodos (metodología Waddams Price-Hancock). Este cuadro fue elaborado empleando las características de la ENNIV y los coeficientes de las regresiones previas, lo que hizo posible estimar la cantidad de servicio telefónico consumida para cada categoría. Para obtener los estimados de los gastos en servicios telefónicos, estas cantidades fueron luego multiplicadas por los respectivos precios. Así fue factible determinar cada categoría de servicio en el gasto total. La estructura del gasto estimado fue aplicada al gasto total suministrado por la encuesta ENNIV. De esta manera resultó posible calcular las ganancias (o pérdidas) monetarias causadas por los cambios de precios.

**Cuadro 7**  
**Teléfono: cambios en el excedente del consumidor según quintiles de gasto,**  
**1991, 1994 y 1997 (en soles, a precios de junio del 1994)**

	ENNIV 1991-1997		ENNIV 1994-1997		Panel 1994-1997		
	Q97 P91-P97	Q91 P91-P97	Q97 P94-P97	Q94 P94-P97	Q97 P94-P97	Q97 P91-P97	Q97 P91-P97
<b>Quintil I (más pobre)</b>							
Δ gasto en renta fija	-23,05	-24,71	-17,54	-18,53	-17,08	-18,20	-18,57
Δ gasto en llamadas locales	20,80	6,52	3,54	2,59	3,54	2,82	3,09
Δ gasto en llamadas LDN	0,21	-0,04	0,53	0,28	0,50	0,21	0,41
Δ gasto en llamadas LDI	7,84	0,24	2,47	1,02	2,41	0,74	1,82
Total	5,80	-17,99	-11,01	-14,63	-10,64	-14,43	-13,25
<b>Quintil II</b>							
Δ gasto en renta fija	-23,12	-24,96	-17,55	-18,46	-17,85	-18,04	-18,68
Δ gasto en llamadas locales	25,11	9,58	4,31	2,90	3,82	3,31	3,12
Δ gasto en llamadas LDN	0,23	-0,05	0,58	0,31	0,50	0,34	0,31
Δ gasto en llamadas LDI	9,37	0,28	2,95	1,13	2,79	1,19	1,42
Total	11,60	-15,15	-9,71	-14,11	-10,74	-13,20	-13,84
<b>Quintil III</b>							
Δ gasto en renta fija	-22,34	-25,52	-16,88	-18,68	-16,67	-18,89	-17,80
Δ gasto en llamadas locales	24,70	11,12	4,37	3,45	4,22	3,97	3,70
Δ gasto en llamadas LDN	0,22	-0,04	0,56	0,33	0,47	0,31	0,41
Δ gasto en llamadas LDI	8,22	0,28	2,58	1,14	2,37	0,95	1,93
Total	10,80	-14,16	-9,38	-13,76	-9,61	-13,65	-11,77
<b>Quintil IV</b>							
Δ gasto en renta fija	-22,07	-25,12	-16,68	-18,54	-16,75	-18,33	-18,47
Δ gasto en llamadas locales	30,73	16,72	5,35	4,50	5,82	3,63	4,18
Δ gasto en llamadas LDN	0,26	-0,06	0,64	0,45	0,65	0,33	0,40
Δ gasto en llamadas LDI	10,43	0,50	3,27	1,56	3,47	1,13	1,95
Total	19,35	-7,96	-7,41	-12,03	-6,82	-13,24	-11,93
<b>Quintil V</b>							
Δ gasto en renta fija	-21,33	-24,45	-16,04	-17,92	-18,41	-17,57	-17,68
Δ gasto en llamadas locales	53,20	29,49	9,79	8,91	7,70	6,68	8,08
Δ gasto en llamadas locales LDN	0,44	-0,11	1,06	0,80	0,81	0,59	0,86
Δ gasto en llamadas LDI	14,50	0,83	4,56	2,71	3,93	2,03	3,67
Total	46,81	5,76	-0,62	-5,50	-5,97	-8,27	-5,08
<b>Total</b>							
Δ gasto en renta fija	-22,38	-24,95	-16,94	-18,42	-17,35	-18,21	-18,24
Δ gasto en llamadas locales	30,80	14,74	5,45	4,55	5,01	4,07	4,41
Δ gasto en llamadas LDN	0,27	-0,06	0,67	0,44	0,59	0,36	0,48
Δ gasto en llamadas LDI	10,05	0,43	3,16	1,53	2,99	1,20	2,15
Total	18,74	-9,84	-7,66	-11,89	-8,76	-12,57	-11,20

Nota: La ENNIV de 1991 no incluye información sobre las comunidades de la selva.

Fuente: Instituto Cuánto, ENNIV 1991, 1994 y 1997.

Dada la reducción de las tarifas reales para los tres tipos de llamadas, el cambio en el excedente del consumidor en la mayoría de casos fue positivo entre 1991-1997 y 1994-1997. Esto se confirma especialmente cuando se asume que  $q^*$  es aquel de 1997. Queda claro que hay un incremento en el excedente del consumidor para todos los quintiles de ingreso; además, el impacto positivo es aún más fuerte en los quintiles más ricos porque suelen consumir más unidades

de servicios telefónicos, haciendo así que el impacto del incremento en la renta básica sea relativamente más pequeño.

Los cálculos del sector electricidad contrastan con los de los servicios telefónicos, debido a que el consumo eléctrico ha descendido en el Perú urbano. El cuadro 8 también demuestra que, si se fijan los niveles de consumo de electricidad de cualquier año, el incremento en el precio de servicios eléctricos ha causado un descenso en el excedente del consumidor entre 1991-1997 y 1994-1997.

**Cuadro 8**  
**Electricidad: cambios en el excedente del consumidor por quintiles de gasto en áreas urbanas, 1991, 1994 y 1997 (en soles, a precios de junio de 1994)**

	ENNIV 1991 a 1997		ENNIV 1994 a 1997		Panel 1994-1997		
	<i>Q97</i>	<i>Q91</i>	<i>Q97</i>	<i>Q94</i>	<i>Q97</i>	<i>Q94</i>	<i>QPRO</i>
	<i>P91- P97</i>	<i>P91- P97</i>	<i>P94- P97</i>	<i>P94- P97</i>	<i>P94- P97</i>	<i>P91- P97</i>	<i>M P91-P97</i>
<i>Quintil I (más pobre)</i>	-	-	-6,56	-4,74	-3,92	-4,64	-4,63
	12,07	25,28					
<i>Quintil II</i>	-	-	-8,12	-6,88	-6,58	-6,01	-6,84
	15,77	28,98					
<i>Quintil III</i>	-	-	-9,18	-8,96	-8,24	-8,28	-8,47
	20,32	37,07					
<i>Quintil IV</i>	-	-	-9,40	-	-	-	-
	26,72	42,40		11,54	11,20	10,98	11,66
<i>Quintil V (más rico)</i>	-	-	-	-	-	-	-
	41,87	84,42	10,07	17,94	12,48	15,54	12,89
<i>Total</i>	-	-	-8,58	-	-8,56	-9,11	-8,89
	23,64	43,23		10,17			

Nota: La ENNIV de 1991 no incluye información sobre las comunidades de la selva.

Fuente: Instituto Cuánto, ENNIV 1991, 1994 y 1997.

Por último, aplicamos el procedimiento Heckman de dos pasos para medir el impacto del cambio en el precio de los servicios sobre el bienestar de los hogares. Lo aplicamos en el servicio eléctrico y en el telefónico. La principal ventaja de usar esta metodología es que aporta un mejor estimado del excedente del consumidor. Encontramos que los resultados son consistentes con las otras dos metodologías: el servicio telefónico es el de mayor ganancia en el excedente del consumidor; la electricidad también confirma los hallazgos anteriores, pero sorprende dado que se esperaba encontrar mayores mejoras como resultado de las reformas.

## ii. CONCESIONES

Para analizar el impacto de las concesiones sobre los consumidores es necesario estimar sus efectos sobre el bienestar, al igual que en el caso de las empresas privatizadas. El bienestar del consumidor puede ser afectado de tres maneras:

en el precio, en las cantidades (acceso) o en la calidad. Sin embargo, para captar estos tres impactos hay que captar el efecto neto de las concesiones, que no es sino la diferencia entre lo que sucedió (factual) y lo que podría haber sucedido (contrafactual) si la privatización no se hubiera llevado a cabo.

- Concesión de la carretera Matarani-Arequipa

Para estimar el impacto de la concesión de la carretera Matarani-Arequipa es necesario establecer una visión alternativa de bienestar del consumidor. En este estudio, el impacto sobre el bienestar del consumidor estará constituido por la diferencia entre el ahorro de tiempo producido por la mejor calidad de la carretera y el incremento de las tarifas.

Información de la Dirección Regional de Transporte, Comunicaciones y Vivienda indica que antes de la concesión había 42 kilómetros de asfalto en mal estado y 58 kilómetros en regular condición. Luego de la concesión, las inversiones en el mantenimiento permitieron mejorar la carretera y dejarla en perfectas condiciones asfálticas. Si se supone que un vehículo hace un promedio de 80 kilómetros por hora en condiciones regulares y 60 kilómetros por hora en malas condiciones, podemos concluir que la concesión permitió ahorrar diecisiete minutos de tiempo en un viaje de Arequipa a Matarani, y viceversa. Si usamos el escenario contrafactual, como por ejemplo los indicadores de condiciones de pistas nacionales, es posible decir que la concesión permitió ahorrar seis minutos de manejo de Arequipa a Matarani, generando un impacto positivo sobre el consumo de tiempo.

El siguiente paso es estimar cuánto le costaron al consumidor estas mejoras en la calidad de la carretera. Para saberlo tenemos que conocer cuánto subieron las tarifas solo debido a la concesión (factual menos contrafactual). El cuadro 9 sintetiza las tarifas de esta carretera y su crecimiento acumulativo durante los años de la concesión. Si el crecimiento acumulativo es más alto que la inflación acumulativa (inflación del precio del productor), entonces se considera una sobretasa que los consumidores tienen que pagar.<sup>8</sup> Por ello, el escenario contrafactual es que las tarifas hubieran crecido por lo menos a niveles de la inflación si no hubiese habido concesiones.

Los ahorros de tiempo y las pérdidas por tarifas más altas son multiplicados por el número de vehículos que circulan por la carretera. Así calculamos los ahorros y las pérdidas anuales totales de los consumidores debido a la concesión. Como se observa en el gráfico 2, los ahorros en tiempo son más altos

---

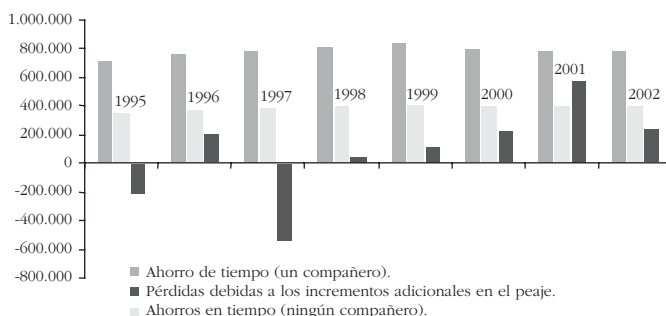
8 Por ejemplo, la inflación entre 1997 y 1994 fue 34%, pero los peajes vehiculares crecieron 30%. Por ello el escenario contrafactual es más alto que el factual, de allí que haya una ganancia en el bienestar del consumidor.

**Cuadro 9**  
**Tarifas de la concesión de la carretera Matarani (en soles)**

Año	Tarifas		Crecimiento acumulativo tarifas		Inflación acumulativa
	Vehículos	Ejes (camiones)	Vehículos	Ejes (camiones)	
1994	3,0	2,0			
1995	3,2	2,2	6,7%	10,0%	11,0%
1996	3,8	2,5	26,7%	25,0%	23,8%
1997	3,9	2,6	30,0%	30,0%	34,4%
1998	4,3	2,9	43,3%	45,0%	44,1%
1999	4,5	3,0	50,0%	50,0%	49,1%
2000	4,7	3,1	56,7%	55,0%	53,7%
2001	4,8	3,1	60,0%	55,0%	51,9%
2002	4,8	3,1	60,0%	55,0%	54,4%

que las pérdidas por tarifas más altas en casi cada año de la concesión. Por ello podemos concluir que la concesión de la carretera Matarani-Arequipa ha tenido un impacto positivo en el bienestar del consumidor.

**Gráfico 2**  
**Ahorros y pérdidas de los consumidores debido a la concesión de la carretera Matarani (en soles)**



- Concesión del puerto Matarani

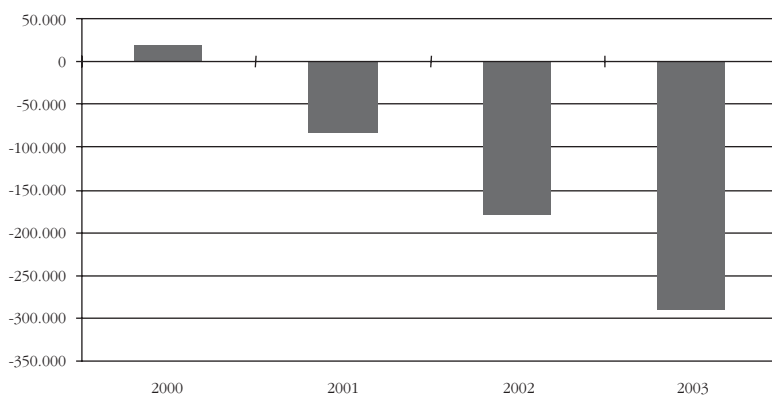
Debido a que el puerto de Matarani suministra servicios a las empresas y no directamente a los hogares, el impacto sobre los consumidores finales debe ser analizado como un efecto indirecto sobre el precio y/o la oferta de los productos.

A fin de evaluar si estos incrementos o descensos de precios del puerto de Matarani se deben a la concesión, los compararemos con el escenario contrafactual: las tarifas de la Empresa Nacional de Puertos (ENAPU), de propiedad del Estado, administradora de otros puertos peruanos. De allí que si Matarani incrementa sus tarifas (en base acumulativa) más que ENAPU, esto se considera como un efecto de precio negativo. Es importante mencionar que para que



esto se sostenga se mantiene constante la cantidad<sup>9</sup> (también la distribución de la carga) a niveles de 1999, para no mezclar cantidades y efectos de precio. El gráfico 3 muestra los resultados finales del análisis: después de la concesión hay una pérdida en el bienestar del consumidor debido a los precios más altos, si se los compara con lo que habría sucedido si Matarani hubiese seguido siendo una empresa estatal.

**Gráfico 3**  
Ganancias (pérdidas) en el bienestar de los consumidores por la concesión del puerto de Matarani (en dólares). Efecto sobre el precio



- Concesión de vías férreas y ferrocarriles

Esta concesión es distinta a las otras porque carece de poder monopólico sobre los consumidores finales. El esquema de concesión establece un operador único de las líneas férreas, que enfrenta una tarifa regulada, y un supuesto<sup>10</sup> mercado competitivo de subasta para las operaciones de los trenes. Aparte del poder monopólico del concesionario sobre las líneas férreas, al final de la cadena productiva (transporte de carga y pasajeros) no hay poder monopólico alguno, y más bien enfrentan una fuerte competencia del transporte de ómnibus y los camiones de carga.

Por ello, el impacto de la concesión sobre la tarifa será nulo si suponemos que tanto la empresa de propiedad del Estado como la privada seguirán la estrategia de mantener tarifas iguales a las de los ómnibus y camiones que

9 El análisis solo incluye los principales productos (90%).

10 Es un supuesto, porque hoy en día los únicos operadores del tren son los afiliados a los concesionarios y no se han realizado subastas de operadores de tren.

dependen de su *sustituibilidad*. Es así que los precios contrafactuales serán los mismos que los factuales.

- Concesión del aeropuerto de Lima

Para analizar el impacto de la concesión del aeropuerto de Lima sobre los consumidores nos concentraremos en dos aspectos: el impacto sobre las tarifas y el impacto en la capacidad. Las tarifas más importantes del aeropuerto que afectan el bienestar de los consumidores son la tarifa única por uso de aeropuerto (TUUA) y la tarifa de despegue y aterrizaje. La TUUA es un cobro fijo que se paga cada vez que un pasajero despegue de Lima; el monto difiere si el vuelo es nacional o internacional. Desde el año 2003 al concesionario se le permitió por contrato elevar la TUUA del vuelo nacional de 3,39 dólares a 4,24 dólares; y la internacional, de 21,19 dólares a 23,73 dólares. Aun cuando el concesionario se beneficia de este incremento, el Estado también obtiene una parte a través de CORPAC (20% de los ingresos por TUUA). Para comparar la evolución de las tarifas usaremos como escenario contrafactual la tarifa del segundo aeropuerto más importante del Perú (Cusco). El cuadro 10 sintetiza la evolución de ambas tarifas

**Cuadro 10**  
**Tarifas TUUA (dólares, sin impuestos)**

	2002	2003	2004
TUUA nacional			
Aeropuerto de Lima	3,39	4,24 (25,1%)	4,24 (25,1%)
Aeropuerto del Cusco	2,91	2,91 (0,0%)	3,6 (23,7%)
TUUA internacional			
Aeropuerto de Lima	21,19	23,73 (12,0%)	23,73 (12,0%)
Aeropuerto del Cusco	8,4	8,4 (0,0%)	10 (19,0%)

\*El cambio en el porcentaje acumulativo aparece entre paréntesis.

en los dos aeropuertos. Como se puede ver, los incrementos de los porcentajes acumulativos hasta el 2004 son muy similares; la gran diferencia se produce en el año en que la TUUA fue incrementada en cada caso. Si bien esta diferencia temporal puede haber causado un impacto negativo sobre los consumidores, no hay evidencia suficiente para concluir que las tarifas del aeropuerto de Lima de propiedad del Estado podrían no haber cambiado un año antes.

Además del impacto de las tarifas del aeropuerto de Lima sobre el bienestar de los consumidores, debemos analizar el impacto del cambio en la capacidad. El concesionario debe invertir 1.214 millones de dólares para

ampliar la capacidad y —lo más importante— construir una segunda pista de aterrizaje. Por último, cabe mencionar que luego de 36 meses de operaciones, el concesionario ha excedido la meta de inversión de 25 millones de dólares, con un monto total de 38 millones de dólares.<sup>11</sup>

### *c) Cambio en el empleo y otros insumos*

#### i. EMPRESAS PRIVATIZADAS

En el caso específico de Telefónica, se creó una cantidad significativa de empleo indirecto mediante la contratación de empresas de servicios, en su mayor parte personal que fue despedido cuando se privatizó. Esto requirió un ejercicio adicional para conseguir el despido de empleo neto, consistente básicamente en sustraer de los costos todos los pagos de servicios realizados por la empresa. El resultado fue que el cambio porcentual resultó positivo aun en algunos indicadores de rentabilidad, en el sentido de que los costos de los salarios previos a la privatización eran menores que los que la empresa paga hoy a las empresas de servicios. Más aún, el empleo en el sector telecomunicaciones pasó de 13.000 puestos en 1993 a 34.000 en 1998, según OSIPTEL.

En general, para todas las empresas estudiadas, los resultados de la versión modificada del ejercicio de La Porta y López de Silanes (1999) pueden ser explicados por las siguientes razones: (1) el total de salarios de los despidos solo representaba 1,4% de las ventas totales, básicamente porque el salario promedio pagado antes de la privatización era muy bajo; (2) hubo un incremento significativo en las ventas después de la privatización, y por ello los costos laborales se repartieron sobre una base mucho más amplia; (3) por último, también hubo un incremento significativo en la productividad de otros factores, en especial el capital, por el incremento de cobertura y las nuevas inversiones de las empresas privatizadas.<sup>12</sup>

En suma, los resultados muestran: (1) una clara mejora en el desempeño de las empresas desde la privatización, de acuerdo con la hipótesis de Megginson y otros (1994); (2) una mejora relativa en comparación con sus respectivos grupos de control; y (3) una mejora no solo en la productividad laboral como consecuencia de los despidos sino también en el total del factor productividad. El cuadro 11 muestra nuestros hallazgos respecto a las principales empresas privatizadas.

11 OSITRAN 2004.

12 Es importante mencionar que, como en La Porta y López de Silanes, la metodología exagera la contribución de los despidos, dado el supuesto de que los trabajadores despedidos tienen una productividad cero.

**Cuadro 11**  
**Impacto de los despidos sobre los índices de desempeño de las principales**  
**empresas privatizadas**

	Periodo posterior a la privatización				Periodo posterior a la privatización sin despidos			
	ROS	ROA	ROE	Eficiencia ingr. netos	ROS	ROA	ROE	Eficiencia ingr. netos
Teléfonica	0,385 (0,09)	0,162 (0,05)	0,287 (0,08)	81,385 (42,84)	0,366 (0,09)	0,155 (0,05)	0,272 (0,07)	71,883 (40,57)
Electrolima	0,170 (0,08)	0,056 (0,03)	0,072 (0,03)	136,742 (72,01)	0,165 (0,08)	0,054 (0,03)	0,069 (0,03)	132,152 (69,05)
Electroperú	0,257 (0,22)	0,030 (0,02)	0,050 (0,04)	258,850 (206,78)	0,252 (0,22)	0,029 (0,02)	0,049 (0,04)	252,863 (206,65)
Sedapal	0,160 (0,04)	0,027 (0,01)	0,034 (0,01)	33,496 (7,70)	0,154 (0,04)	0,026 (0,01)	0,032 (0,01)	25,160 (11,61)

## ii. CONCESIONES

El nivel de empleo ha crecido en dos de las tres concesiones desde el año en que estas se produjeron.<sup>13</sup> Salvo la concesión del ferrocarril, antes del año de concesión todas las empresas empezaron un proceso de reasignación laboral y redujeron el nivel de empleo. Esto reflejó que los niveles de empleo no eran eficientes, en apoyo a la afirmación de que las empresas estatales sobrecontratan empleados sin fijarse en el desempeño.

Siguiendo la misma metodología de la sección inmediatamente anterior, calculamos el nivel promedio del empleo y el salario de los cuatro años previos a la concesión.<sup>14</sup> Luego volvemos a estimar los indicadores de desempeño suponiendo que no ocurrieron despidos. Los resultados de este análisis son similares a los de las empresas privatizadas; no hay ninguna diferencia significativa entre los indicadores efectivos del periodo posterior a la privatización y los indicadores posteriores a la privatización bajo el supuesto de que no ha habido despidos. Esto vuelve a mostrar que hubo un incremento real en la productividad de otros factores de la producción luego de la privatización. El cuadro 12 muestra los resultados.

13 Esto es distinto del indicador del empleo mostrado en el cuadro 6, porque estamos tomando en cuenta el nivel del empleo del año antes de la concesión y no el nivel promedio del empleo durante la administración estatal.

14 Debido a la falta de información, no podemos estimar el salario promedio de CORPAC antes de la privatización y tenemos que usar el salario promedio de 1997. No hay datos para estimar el salario promedio de ENAFER en el periodo previo al año de concesión.

**Cuadro 12**  
**Impacto de los despidos sobre los indicadores de desempeño en concesiones**

	Posprivatización				Privatización si no hubiera despidos			
	ROS	ROA	ROE	Eficiencia ingr. netos	ROS	ROA	ROE	Eficiencia ingr. netos
Puerto de Matarani	0,18 (0,03)	0,12 (0,04)	0,19 (0,07)	67.930 (16.352)	0,16 (0,03)	0,11 (0,03)	0,16 (0,05)	45.969 (8.098)
CORPAC	0,03	0,01	0,02	8.690	0,03	0,01	0,02	7.939

1/ La desviación estándar aparece entre paréntesis.

Datos disponibles: Puerto de Matarani 2000-2003; CORPAC solo año 2002.

Nota: Siguiendo a La Porta y López de Silanes (1999), se estima el empleo promedio y el salario promedio antes de la concesión empleando los datos de los cuatro años previos al proceso de concesión. Debido a la falta de información sobre el salario promedio de 1997 usamos los indicadores del aeropuerto de Lima. También se supone que la productividad marginal de los despidos es cero.

### 3.2. Impactos indirectos de la privatización: el caso de la electricidad y las telecomunicaciones

Siguiendo la metodología delineada en la sección 2 para realizar el modelo Equilibrio General Computable, debimos usar la Matriz de Contabilidad Social (SAM, por su sigla en inglés) para el caso del Perú. Usamos la SAM de 1994 para el Perú, elaborada por Segura y García (2004).<sup>15</sup>

La SAM fue elaborada usando información del cuadro insumo-producto preparado por el Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI) para 1994 (año base para las cuentas nacionales); la encuesta ENNIV de 1994 realizada por el Instituto Cuánto, que contiene información representativa sobre gastos en cada bien o servicio y fuentes de ingreso por tipo de hogar; y fuentes del Banco Central de Reserva del Perú (específicamente datos no disponibles en el cuadro de insumo-producto, tales como las transferencias del gobierno, ingresos, pagos de deuda, y el factor rentas recibidas del extranjero).

La SAM contiene cuentas para instituciones, gobierno, empresas y tres tipos de hogares: rural y urbano con jefe instruido y sin jefe instruido.<sup>16</sup> De manera similar, tiene veintidós actividades económicas que cubren el sector extractivo (agricultura y ganadería, pesca y minería), el sector manufacturero (bienes de consumo, intermedios y de capital), el suministro de electricidad y agua, la construcción, el comercio, el transporte, las telecomunicaciones y otros servicios, incluido el gobierno. Los factores considerados son el capital y doce

15 Usamos esta SAM de 1994 por ser una de las más completas disponibles y porque la privatización del sector telecomunicaciones, como la del eléctrico, se dio precisamente en aquel año.

16 Se considera que una persona es instruida si tiene más de nueve años de estudios.

tipos de empleo clasificado de acuerdo con el género (masculino, femenino), la ubicación geográfica (urbana, rural), la calificación (instruido, no instruido) y el tipo (independiente, asalariado).<sup>17</sup> Por otro lado, los impuestos están divididos en tres categorías: impuestos directos a las instituciones, impuestos a las ventas y aranceles de importación. Por último, hay cuentas para el sector externo, costos de transacción (sector comercial) y una cuenta de ahorro-inversión.

En cuanto a los gastos anuales totales de los hogares, estos no incluyen el pago de impuestos directos, ni transferencias ni alquiler de casas, pero sí el autoconsumo (valorado a precios de venta). En el caso del ingreso laboral de cada miembro del hogar, este incluye el ingreso mensual por la actividad principal y secundaria (si la hay), propinas, pagos en especies y otros ingresos laborales, pero excluye el autoconsumo. La suma de todos los gastos e ingresos está distribuida por tipo de hogar, de acuerdo con la importancia relativa observada en la ENNIV. Los salarios por actividad económica y tipo de trabajador también están distribuidos de acuerdo con la información de esta encuesta.

#### *a) Modelo de equilibrio general*

El modelo incluye variables de cantidad (y su precio correspondiente) de las importaciones, las exportaciones, el producto nacional, la producción vendida internamente y el nivel de actividad de cada producto. También están considerados las fuentes de ingreso y las decisiones de gasto de las instituciones, los factores, el sector externo y el sector comercial. Asimismo, tiene un conjunto de restricciones empleadas para equilibrar la SAM y cerrar el modelo. También incorpora la ecuación de salario real (a precio de compra), lo cual permite modificar los factores del mercado y variar ambas cantidades y los salarios nominales. Sin embargo, el modelo no incluye los impuestos a la actividad económica ni los impuestos al valor agregado (aunque el impuesto general a las ventas, IGV, incluido en el modelo, podría ser considerado como un impuesto de valor agregado).

Es importante mencionar que la elasticidad del consumo, por tipo de hogar, fue obtenido de los estimados del INEI (1997), que aportan información sobre las elasticidades por tipo de bien y nivel de ingreso (ingreso alto, mediano y bajo).<sup>18</sup> La elasticidad de sustitución entre factores en la función producto, y las elasticidades para la función Armington (que suma bienes nacionales e importados) y la función CET (que suma producto nacional y exportaciones) para cada tipo de

17 En las zonas rurales el empleo no se subdivide por tipos debido a su representatividad (allí no hay muchas mujeres que ganen salarios).

18 Solo se consideraron los bienes más representativos (y sus elasticidades correspondientes) de cada actividad económica en la SAM, de acuerdo con la importancia relativa en el consumo del hogar.

bien, fueron obtenidas del modelo base de Löfgren y otros (2001). Adicionalmente, se supone que la elasticidad de sustitución entre el valor agregado y la demanda intermedia por la oferta de cada bien es 0,6; y que la elasticidad en la función agregada de un bien particular producido por diferentes sectores es 4.<sup>19</sup> Como en otros estudios, las suposiciones sobre el déficit, los ahorros y las inversiones gubernamentales son estándares.

### *b) Efectos indirectos del proceso de privatización*

A fin de estimar los amplios impactos económicos de la privatización de los sectores telecomunicaciones y eléctrico en el Perú, consideramos que ambos procesos bajan el precio de cada servicio correspondiente. Este escenario es consistente con los hechos (ver Torero y otros 2000, y los anuarios estadísticos de la CTE correspondientes a 1994 y 1998).

Como el sector telecomunicaciones está incluido en la SAM junto con el sector transportes, para comenzar debemos evaluar el impacto de un cambio de precios en el primero sobre el producto de ambas actividades, y luego simular este cambio de producto en el modelo CGE. El mismo razonamiento se aplica para el sector eléctrico, que se agrupa con el suministro de agua. En este contexto, trabajamos con los siguientes escenarios:

(1) Sector telecomunicaciones: un descenso general en el precio del servicio de 5,51%. Este cambio en el porcentaje es un promedio ponderado de la reducción anual de la tarifa de la llamada local de tres minutos entre 1994 y 1998 (4,5%), la llamada de larga distancia nacional (10,4%) y la llamada de larga distancia internacional (12,9%).<sup>20</sup>

(2) Sector eléctrico: una reducción general en el precio del servicio de 5,09%. Este cambio de porcentaje es el promedio de la tasa de reducción anual de la tasa comercial variable entre 1994 y 1998.<sup>21</sup>

Si multiplicamos estos cambios de precio por la elasticidad del precio de cada servicio, podemos estimar el cambio del producto en cada sector y, por consiguiente, en el producto conjunto de transportes y telecomunicaciones, así como en el producto conjunto del suministro de electricidad y agua.

Las elasticidades del precio usadas corresponden a las estimadas por Torero y Pascó-Font (2001), son equivalentes a  $-1,357$  en el servicio telefónico y  $-0,961$

19 Ambos valores son similares a aquellos usados en otros estudios.

20 Los pesos corresponden a la importancia relativa de cada tipo de llamada en el tráfico telefónico fijo.

21 Tasa comercial variable en la provincia de Lima, que representa la mayor porción de ventas en el Perú (67% de las ventas de las compañías distribuidoras).

en electricidad. Tanto para la relativa importancia del sector telecomunicaciones en el producto agregado del sector transportes y telecomunicaciones como para la importancia relativa del sector eléctrico en el producto agregado del suministro de agua y el sector eléctrico, usamos estimados del INEI (2000): alrededor de 20% en el primero y 76% en el segundo.

En este sentido, una disminución de 5,51% en el precio del servicio telefónico equivale a 1,5% de incremento en el producto, tanto del sector transportes como en el de telecomunicaciones; mientras que una disminución de 5,98% en el servicio eléctrico equivale a 3,72% de incremento en el producto agregado del suministro de agua y del sector eléctrico.<sup>22</sup>

Los resultados de estas simulaciones en un contexto de equilibrio general muestran que una disminución de 5,51% en el precio del servicio de telecomunicaciones incrementa el PBI de toda la economía en 0,184%, mientras que un descenso de 5,09% en el precio del servicio de electricidad incrementa el PBI general en solo la mitad (0,098%). Sin embargo, si descontamos en cada caso el incremento en el PBI del sector telecomunicaciones y eléctrico, el impacto indirecto sobre el PBI sería de 0,141% y 0,073% respectivamente. En términos monetarios, el valor agregado indirecto generado por los incrementos económicos en 139 millones de soles y en 72 millones de soles.<sup>23</sup> El cuadro 13 muestra nuestros hallazgos.

**Cuadro 13**  
**Impacto sobre los agregados macroeconómicos (%)**

	5,51% descenso en el precio de las telecomunicaciones	5,09% descenso en el precio de la electricidad
	(1)	(2)
PBI	0,184	0,098
PBI (indirecto)	0,141	0,073
Absorción*	0,180	0,100
Consumo	0,190	0,100
Exportaciones	0,240	0,100
Importaciones	0,190	0,080
Empleo	0,215	0,113

\* Absorción = Consumo + Gasto público + Inversión.

De igual manera, el incremento en el número de empleos creados es 0,215% en el primer caso y 0,113% en el segundo. Esto es, cerca de 19.030 y 10.002 empleos respectivamente. Si consideramos un salario anual promedio de 2.860

22 Puesto que en el modelo CGE el nivel de producto es endógeno, precisamos considerar estos cambios como cambios en el parámetro de eficiencia de la función producto de cada sector (definida como una Cobb-Douglas en el modelo).

23 A precios constantes de 1994 (en dólares, 63 millones y 32,6 millones, a una tasa de cambio de 2,2).



soles en 1994,<sup>24</sup> entonces el incremento en el número de empleos equivale más o menos a 54,4 millones de soles y 28,6 millones de soles.

Si analizamos el impacto sobre el PBI y el nivel de precios por actividad económica, encontramos que las principales actividades beneficiadas con la privatización del servicio telefónico, en términos de valor agregado, son la extracción de minerales y el refinamiento de petróleo, la maquinaria y los equipos, la construcción, los muebles de madera y de metal, el jebe y el plástico, y los productos minerales (ver el cuadro 14). Por otro lado, las actividades menos afectadas por el incremento en su nivel de precios son los servicios financieros y los seguros, el comercio, la extracción de minerales y el refinamiento de petróleo. Nótese que las bebidas alcohólicas y el tabaco muestran incluso un descenso de su nivel de precios.

**Cuadro 14**  
**Impacto sobre el PBI y precios por actividad económica (%)**

	(1)		(2)	
	PBI	Precios	PBI	Precios
Agricultura, ganadería, caza, silvicultura	0,098	0,116	0,034	0,071
Pesca, preservación del pescado	0,034	0,064	0,009	0,052
Extracción de minerales, petróleo y gas, refinado de petróleo	0,256	0,018	0,099	0,045
Productos alimenticios, productos lácteos	0,126	0,056	0,038	0,053
Elaboración de harina y repostería, industria azucarera	0,135	0,050	0,054	0,041
Bebidas alcohólicas y tabaco	0,178	-0,052	0,066	0,008
Productos textiles	0,138	0,046	0,114	0,009
Aparejos, artículos de cuero y calzado	0,148	0,030	0,060	0,031
Muebles de madera y metal, jebe y plástico, productos minerales	0,222	0,034	0,161	-0,008
Papel, impresiones y ediciones	0,125	0,056	0,098	-0,017
Productos químicos, medicinas	0,155	0,038	0,109	0,006
Maquinarias y equipos	0,234	0,026	0,132	0,018
Servicios de electricidad y agua	0,150	0,073	NA	NA
Construcción	0,231	0,051	0,128	0,034
Comercio	0,155	0,007	0,068	0,052
Transportes y telecomunicaciones	NA	NA	0,066	0,051
Servicios financieros y seguros	0,190	0,006	0,098	0,027
Restaurantes y hoteles	0,111	0,086	0,055	0,045
Servicios del hogar, alquiler y viviendas	0,090	0,094	0,030	0,065
Salud	0,120	0,061	0,078	0,022
Educación	0,092	0,096	0,052	0,043
Otros bienes y servicios (incluye al gobierno)	0,140	0,037	0,054	0,025

NA: No aplicable.

Respecto a la privatización del servicio eléctrico, los principales beneficiarios son también los muebles de madera y de metal, el jebe y el plástico, los productos minerales, las maquinarias y los equipos, la construcción y los productos textiles, en vez de la minería y la refinación. De modo similar, las actividades con

24 A precios constantes de 1994.

menor incremento en el nivel de precios son los productos químicos, las bebidas alcohólicas y el tabaco, y los textiles; mientras que el papel y las impresiones, los muebles de madera y de metal, el jebe, el plástico y los productos minerales muestran un descenso en sus precios.

#### 4. CONCLUSIONES

En el Perú, el proceso de privatización empezó en 1991. El programa fue diseñado para obtener ingresos fiscales necesarios para el gobierno y para mejorar la calidad y la cobertura de la infraestructura y los servicios. Entre los años 1991 y 2002, los procesos de privatización y concesión obtuvieron en el país, en total, 9.950 millones de dólares; y generaron compromisos de inversión por más de 11.450 millones de dólares.

En este trabajo nos hemos concentrado en la privatización y concesión de servicios públicos, es decir, electricidad, telecomunicaciones, carreteras, puertos, ferrocarriles y el aeropuerto de Lima. A pesar de las diferencias del proceso de sector a sector, los resultados, en términos de mejoras por el lado de la oferta, fueron positivos y muy significativos. Aún más, el análisis muestra claramente una mejora significativa en el desempeño empresarial.

A pesar de las mejoras obtenidas en la productividad, en el proceso de privatización subsisten importantes problemas que pueden explicar por qué los impactos sobre el bienestar de los consumidores son tan poco significativos e incluso negativos en el sector eléctrico. En primer lugar, en la mayoría de servicios había la necesidad de incrementar las tarifas a niveles que permitieran la viabilidad del sector; en segundo lugar, la decisión de reequilibrar las tarifas fue una regla de precio único en la mayoría de los casos; y en tercer lugar, en muchos sectores las reformas no fueron completadas y esto afectó los resultados del proceso de privatización (sector electricidad).

Por último, queda claro que en el corto plazo el impacto de la privatización sobre el empleo es negativo, dado que las empresas estatales habrían contratado normalmente gente obedeciendo a criterios políticos en vez de técnicos.

A pesar de lo antes mencionado, es importante no evaluar solamente los efectos directos sobre los sectores privatizados sino también captar los efectos indirectos sobre los otros sectores de la economía. Con este propósito usamos el modelo Equilibrio General Computable (EGC), a fin de estimar los amplios impactos económicos de los sectores privatizados.

Nuestros resultados para los casos de la electricidad y las telecomunicaciones —dos de los principales procesos de privatización— demuestran que, en un contexto de equilibrio general, 5,51% de reducción en el precio del servicio de telecomunicaciones a consecuencia de la privatización, debería haber incremen-

tado el PBI de toda la economía en cerca de 0,184; mientras que la reducción de 5,09% en el precio del servicio de electricidad debería haber incrementado el PBI en solo cerca de la mitad (0,098%). Pero si descontamos en cada caso el incremento en el PBI de los sectores telecomunicaciones y eléctrico, el impacto indirecto sobre el PBI sería de 0,141% y 0,073% respectivamente.

En suma, los resultados apuntan claramente a que el proceso de privatización debe continuar, sobre todo en electricidad, agua y otras empresas estatales en las que es necesario concluir o incluso empezar importantes reformas. Es preciso que los encargados de formular políticas fortalezcan los organismos reguladores y aumenten su independencia. También es necesario trabajar con las empresas privatizadas para identificar los grupos vulnerables y desarrollar iniciativas a la medida, como planes de consumos apropiados, que ayudarían a incrementar el bienestar del consumidor.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ABDALA, Manuel Ángel (1992). "Distributional Impact Evaluation of Divestiture in a High-Inflation Economy: The Case of Entel Argentina". Boston-Estados Unidos: Boston University. Tesis doctoral.
- ADAM, Christopher; William CAVENDISH y Percy MISTRY (1992). *Adjusting Privatization: Case Studies From Developing Countries*. Londres y Portsmouth: J. Curry and Heinemann.
- AHARONI, Yair (1990). "On the Measurement of Successful Privatization", en R. Ramamurti y R. Vernon (eds.), *Privatization and Control of State-Owned Enterprises*. Washington DC: World Bank.
- ALCÁZAR, Lorena y Rodrigo LOVATÓN (2005). "Evaluación de la concesión del puerto de Matarani: ¿quién ganó y quién perdió?". Lima: Grupo de Análisis para el Desarrollo. Mimeo.
- ARELLANO, Manuel y Stephen BOND (1991). "Some Tests of Specification for Panel Data: Monte Carlo Evidence and an Application to Employment Equations", *Review of Economic Studies*, n.º 58, pp. 277-297.
- (1998). "Dynamic Panel Data Estimation Using DPD98 For GAUSS". Documento mimeografiado.
- AW, Bee Yan; Xiamin CHEN y Mark ROBERTS (1997). "Firm Level Evidence on Productivity Differentials, Turnover, and Exports in Taiwanese Manufacturing", NBER Working Paper 6235. Cambridge: National Bureau of Economic Research.
- AW, Bee Yan; Sukkyun CHUNG y Mark ROBERTS (1998). "Productivity and The Decision to Export: Micro Evidence from Taiwan and South Korea", NBER Working Paper 6558. Cambridge: National Bureau of Economic Research.
- BANKS, James; Richard BLUNDELL y Arthur LEWBEL (1996). "Tax reform and welfare measurement: Do we need demand system estimation?", *Economic Journal*, vol. 106, pp. 1227-1241.
- BARBER, Brad y John LYON (1996). "Detecting Abnormal Operating Performance: The Empirical Power and Specification of Test Statistics", *Journal of Financial Economics*, n.º 41, pp. 539-599.
- BIRCH, Melissa y Jerry HAAR, editores (2000). *The Impact of Privatization in the Americas*. Miami: North South Center Press.
- BOARDMAN, Anthony y Aidan VINING (1989). "Ownership and Performance in Competitive Environments: A Comparison of the Performance of Private, Mixed, and State-Owned Enterprises", *Journal of Law and Economics*, n.º 32, pp. 1-33.

- BORCHERDING, Thomas; Werner POMMEREHENE y Friedrich SCHNEIDER (1982). "Comparing the Efficiency of Private and Public Production: The Evidence from Five Countries", *Zeitschrift für Nationalökonomie*, n.º 2, pp. 127-156.
- BORTOLOTTI, Bernardo; Marcela FANTINI y Domenico SINISCALCO (2000). "Privatizations and Institutions: A Cross-Country Analysis". Por publicarse en *Journal of Finance*.
- BOUBAKRI, Narjess y Jean-Claude COSSET (1998). "The Financial and Operating Performance of Newly Privatized Firms: Evidence from Developing Countries", *Journal of Finance*, n.º 53, pp. 1081-1110.
- BOYCKO, Maxim; Andrei SHLEIFER y Robert VISHNY (1993). *A Theory of Privatization*. Cambridge-Estados Unidos: MIT Press.
- CAILLAUD, Bernard; Roger GUESNERIE, Patrick REY y Jean TIROLE (1988). "Government Intervention in Production and Incentives Theory: A Review of Recent Contributions", *RAND Journal of Economics*, n.º 19, pp. 1-26.
- CAVES, Richard (1990). "Lessons from Privatization in Britain: State Enterprise Behavior, Public Choice, and Corporate Governance", *Journal of Economic Behavior and Organization*, vol. 13, n.º 2, pp. 145-169.
- CHONG, Alberto y César CALDERÓN (2000). "Causality and Feedback Between Institutional Measures and Economic Growth", *Economics and Politics*, vol. 12, n.º 1, pp. 69-82.
- CRANDALL, Robert (1989). *Efficiency Gains from Divestiture*. Washington, DC: Brookings Institution.
- CREPON, Bruno; Emmanuel DUGUET y Jacques MAIRESSE (1998). "Research, Innovation, and Productivity: An Econometric Analysis at the Firm Level", NBER Working Paper 6696. Cambridge: National Bureau of Economic Research.
- CTE, COMISION DE TARIFAS ELÉCTRICAS (1994). *The Statistical Yearbook 1994*, OSINERG, Lima.
- (1998). *The Statistical Yearbook 1998*, OSINERG, Lima.
- DEWENTER, Kathryn L. y Paul H. MALATESTA (2001). "State-Owned and Privately-Owned Firms: An Empirical Analysis of Profitability, Leverage, and Labor Intensity", *American Economic Review*, vol. 91, n.º 1, pp. 320-335.
- DONAHUE, John (1989). *The Privatization Decision*. Nueva York: Basic Books.
- D'SOUZA, Juliet y William MEGGINSON (1999). *The Financial and Operating Performance of Privatized Firms During the 1990s*. Athens: University of Georgia.

- ECKEL, Catherine; Doug ECKEL y Vijay SINGHAL (1997). "Privatization and Efficiency: Industry Effects of the Sale of British Airways", *Journal of Financial Economics*, n.º 43, pp. 275-298.
- GALAL, Ahmed; Leroy JONES, Pankaj TANDON e Ingo VOGELSANG (1994). *Welfare Consequences of Selling Public Enterprises*. Washington DC: Oxford University Press y World Bank.
- GREENE, William H. (2000). *Econometric Analysis*. Cuarta edición, Nueva York: Prentice-Hall.
- GUASCH, José Luis y Pablo SPILLER (1999). *Managing the Regulatory Process: Design, Concepts, Issues, and the Latin America and Caribbean Story*. Washington, DC: World Bank.
- HACHETTE, Dominique y Rolf LÜDERS (1992). *La privatización en Chile*. Oakland, Estados Unidos: Institute for Contemporary Studies Press y Centro Internacional para el Desarrollo Económico.
- HANSEN, Lars (1982). "Large Sample Properties of Generalized Methods of Moments Estimators", *Econometrica*, n.º 50, pp. 1029-1054.
- HECKMAN, James J. (1979). "Sample Selection Bias as a Specification Error", *Econometrica*, vol. 47, n.º 1, enero, pp. 153-161.
- HECKMAN, James y Joseph HOTZ (1989). "Choosing Among Alternative Nonexperimental Methods for Estimating the Impact of Social Programs: The Case of Manpower Training", *Journal of the American Statistical Association*, n.º 84, pp. 862-880.
- HECKMAN, James y Jeffrey SMITH (1995). "Assessing the Case of Social Experiments", *Journal of Economic Perspectives*, n.º 9, pp. 85-110.
- HECKMAN, James; Hidehiko ICHIMURA y Petra TODD (1997). "Matching as an Econometric Evaluation Estimator: Evidence from Evaluating a Job Training Program", *Review of Economic Studies*, n.º 64, pp. 605-654.
- HECKMAN, James; Robert LALONDE y Jeffrey SMITH (1999). "The Economics and Econometrics of Active Labor Market Programs", en O. Ashenfelter y D. Card (eds.), *Handbook of Labor Economics*, vol. III. Elsevier, Amsterdam: North-Holland Press.
- HECKMAN, James; Hidehiko ICHIMURA, Jeffrey SMITH y Petra TODD (1996). "Characterizing Selection Bias Using Experimental Data", *Econometrica*, vol. 66, n.º 5, pp. 1017-1098.
- INEI, INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA E INFORMÁTICA (2000), "Agregados macroeconómicos de la oferta y demanda global 1991-1999", Colección: Cambio de Año Base de las Cuentas Nacionales.

- (1997). “Elasticidad y demanda de los principales bienes y servicios”.
- IPE, INSTITUTO PERUANO DE ECONOMÍA (2003) *La brecha en infraestructura. Servicios públicos, productividad y crecimiento en el Perú*. Asociación de Empresas Privadas de Servicios Públicos, Lima.
- KIKERI, Sunita (1999). “Labor Redundancies and Privatization: What Should Governments Do?”, *Viewpoint*, n.º 174. World Bank, Washington: World Bank.
- KIKERI, Sunita; John NELLIS y Mary SHIRLEY (1994). “Privatization: The Lessons From Market Economies”, *Research Observer*, n.º 9, pp. 241-272.
- LA PORTA, Rafael y Florencio LÓPEZ DE SILANES (1999). “Benefits of Privatization: Evidence from Mexico”, *Quarterly Journal of Economics*, vol. 114, n.º 4, pp. 1193-1242.
- LAFFONT, Jean-Jacques y Jean TIROLE (1993). *A Theory of Incentives in Procurement and Regulation*. Cambridge: MIT Press.
- LÖGFREN, Hans; Rebecca LEE y Sherman ROBINSON (2001). “A Standard Computable General Equilibrium (CGE) model in GAMS”, TMD Discussion Paper 75, Trade and Macroeconomics Division, IFPRI.
- LÓPEZ DE SILANES, Florencio (1997). “Determinants of Privatization Prices”, *Quarterly Journal of Economics*, vol. 112, n.º 4, pp. 966-1028.
- LÓPEZ DE SILANES, Florencio y Guillermo ZAMARRIPA (1995). “Deregulation and Privatization of Commercial Banking: Pre- versus Post-Performance”, *Review of Economic Analysis/Revista de Análisis Económico*, vol. 10, n.º 2, pp. 113-164.
- LORA, Eduardo y Gustavo MÁRQUEZ (1998). “El problema del empleo en América Latina: Percepciones y hechos estilizados”. Documento preparado para la reunión de gobernadores del BID, Cartagena, Colombia.
- LUDERS, Rolf (1991). “Chile’s Massive SOEs Divestiture Program, 1975-1990: Failures and Successes”, *Contemporary Policy Issues*, vol. 9, n.º 4, pp. 1-19.
- MACKENZIE, George (1998). “The Macroeconomic Impact of Privatization”, *IMF Staff Papers*, vol. 45, n.º 2, pp. 363-373.
- MCKENZIE, David y Dilip MOOKHERJEE (2003). “The Distributive Impact of Privatization in Latin America: Evidence from Four Countries”, *Economía*, vol. 3, n.º 2, pp. 161-218.
- MADDALA, G. S. y Ellen MILLER (1991). *Microeconomía*. México: McGraw-Hill.
- MÁRQUEZ, Gustavo y Carmen PAGÉS (1998). *Ties That Bind: Employment Protection and Labor Market Outcomes in Latin America*. Documento preparado para la reunión de gobernadores del BID, Cartagena, Colombia.

- MEGGINSON, William y Jeffrey NETTER (2001). "From State to Market: A Survey of Empirical Studies on Privatization", *Journal of Economic Literature*, n.º 39, pp. 321-389.
- MEGGINSON, William; Robert NASH y Matthias VAN RANDERBORGH (1994). "The Financial and Operating Performance of Newly Privatized Firms: An International Empirical Analysis", *Journal of Finance*, vol. 49, n.º 2, pp. 403-452.
- PASCÓ-FONT, Alberto; José GALLARDO y Valerie FRY (1999). "Household Demand for Telephone Services in Peru", OSIPTEL, *Estudios en Telecomunicaciones*, n.º 4.
- RAMAMURTI, Ravi, editor (1996). *Privatizing Monopolies: Lessons From the Telecommunications and Transport Sectors in Latin America*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press.
- RAMAMURTI, Ravi y Raymond VERNON (1991). *Privatization and Control of State Owned Enterprises*. Washington DC: World Bank.
- RUBIN, Donald (1979). "Using Multivariate Matched Sampling and Regression Adjustment to Control Bias in Observational Studies", *Journal of the American Statistical Association*, n.º 74, pp. 318-328.
- (1977). "Assignment to Treatment Group on the Basis of a Covariate", *Journal of Educational Studies*, n.º 2, pp. 1-26.
- (1974). "Estimating Causal Effects to Treatments in Randomized and Nonrandomized Studies", *Journal of Educational Psychology*, n.º 66, pp. 688-701.
- SÁENZ, Raúl E. (1992). "An Overview of Privatization in Chile: The Episodes, the Results, and the Lessons". Santiago, Chile: Corporación de Estudios para Latinoamérica (CIEPLÁN). Documento mimeografiado.
- SAAVEDRA, Jaime y Eduardo MARUYAMA (2000). *Rigidez o flexibilidad del mercado laboral peruano: Un análisis económico de la legislación laboral*. Documento de trabajo 28. Lima: Grupo de Análisis para el Desarrollo.
- SAAVEDRA, Jaime y Máximo TORERO (1999). *Labor Market Reforms and Their Impact on Formal Labor Demand and Job Market Turnover: The Case of Peru*. Documento de trabajo R-394. Washington DC: Inter-American Development Bank, Research Department.
- SEGURA, Alonso y Juan GARCÍA (2004). "Análisis del impacto de la apertura comercial sobre la pobreza y la desigualdad", en E. Ganuza, S. Morley, S. Robinson y R. Vos: *¿Quién se beneficia del libre comercio? Promoción de exportaciones y pobreza en América Latina y el Caribe en los 90*. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.
- SHAPIRO, Carl y Robert WILLIG (1990). "Economic Rationales for the Scope of Privatization", en E. Suleiman y J. Waterbury (eds.), *The Political Economy of Public Sector Reform and Privatization*. Londres: Westview Press.



- SHLEIFER, Andrei (1998). "State versus Private Ownership", NBER Working Paper 6665. Cambridge, Estados Unidos: National Bureau of Economic Research.
- SHLEIFER, Andrei y Robert VISHNY (1994). "Politicians and Firms", *Quarterly Journal of Economics*, n.º 46, pp. 995-1025.
- SHUKLA, Jioty y José Luis GUASCH (1999). "Peru: Private Participation in Infrastructure. Overview of Achievements, Priorities and Opportunities". Washington DC. Documento mimeografiado.
- SINN, Hans-Werner (1992). "Privatization in East Germany". NBER Working Paper 3998. Cambridge: National Bureau of Economic Research.
- TORERO, Máximo (2003). Peruvian Privatization: Impacts on Firm Performance. Documento de trabajo del BID, Washington DC.
- TORERO, Máximo y Alberto PASCÓ-FONT (2001). *The Social Impact of Privatization and Regulation of Utilities in Urban Peru*. Helsinki: Wider.
- TORERO, Máximo; Shyamal CHOWDHURY y Arjun BEDI (2003). "Telecommunications, Infrastructure and Economic Growth, A Cross-Country Analysis", en M. Torero y J. Von Braun, *Information & Communications Technology for Economic Development & Inclusion of the Poor*. Cluwer Publishers, en prensa.
- TORERO, Máximo; Enrique SCHROTH y Alberto PASCÓ-FONT. (2004). "The Impact of Telecommunications Privatization in Peru on the Welfare of Urban Consumers", *Economía*, vol. 4, n.º 1, 2004.
- (2000). "The Impact of the Privatization of Telecommunications in Peru on the Welfare of Urban Consumers". Lima. Documento mimeografiado.
- VICKERS, John y George YARROW (1988). *Privatization: An Economic Analysis*. Cambridge: MIT Press.
- VINING, Aidan y Anthony BOARDMAN (1992). "Ownership versus Competition: Efficiency in Public Enterprises", *Public Choice*, n.º 73, pp. 205-239.
- WADDAMS PRICE, Catherine y Ruth HANCOCK (1998). "Distributional Effects of Liberalizing UK Residential Utility Markets". Coventry: University of Warwick. Documento mimeografiado.
- WORLD BANK (1995). *Bureaucrats in Business: The Economics and Politics of Government Ownership*. Washington DC: Oxford University Press y World Bank.

**FUENTES DE DATOS**

- BCRP-BANCO CENTRAL DE RESERVA DEL PERÚ (1986-2000). *Informe anual*.
- Página web: <<http://bcrp.gob.pe>>.
- CEMENTOS LIMA S. A. 1988-1998. *Informe anual*. Lima: Cementos Lima S. A.
- COPRI-COMISIÓN DE PROMOCIÓN DE LA INVERSIÓN PRIVADA (1996). *Libro blanco*. Lima: Cementos Lima S. A.
- *Libro blanco*; CEPREL-Electrolima S. A. Perú.
- *Libro blanco*; Electroperú S. A. Perú.
- *Libro blanco*; Electro Sur Medio S. A. Perú.
- *Libro blanco*; Empresas Regionales de Electricidad: Electro Norte S. A., Electro Norte Medio S. A., Electro Noroeste S. A. y Electro Centro S. A. Perú.
- Página web: <<http://www.copri.org>>.
- CTE-COMISIÓN DE TARIFAS ELÉCTRICAS (1984, 1985, 1986-1989, 1990-1991, 1996, 1999). *Informe anual*. Lima: CTE.
- 1992-1993, 1994, 1995, 1996, 1997, 1998, 1999. *Anuario estadístico*. Lima, Perú.
- CONASEV-COMISIÓN NACIONAL SUPERVISORA DE EMPRESAS Y VALORES. Página web: <<http://www.conasevnet.gob.pe>>.
- CPT-COMPAÑÍA PERUANA DE TELÉFONOS S. A. (1985-1987, 1990-1993). *Informe anual*. Lima: CPT.
- ELECTROLIMA S. A. (1985-1988, 1990-1994, 1997). *Informe anual*. Lima: Electrolima S. A.
- ELECTROPERÚ S. A. (1985-1999). *Informe anual*. Lima: Electroperú, S. A.
- ENTEL PERÚ S. A. (1990, 1991, 1993). *Informe anual*. Lima: Entel Perú S. A.
- (1985-1992). *Anuarios estadísticos*. Lima: Entel Perú S. A.
- SEDAPAL S. A. (1997). *Historia del abastecimiento del agua potable de Lima, 1535-1996*. Lima: Sedapal S. A.
- (1984-1999). *Informe anual*. Lima, Perú: Sedapal, S. A.
- SBS-SUPERINTENDENCIA DE BANCA Y SEGUROS (1986-2000). *Nota semanal*. Lima: SBS.
- SUNASS-SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE SERVICIOS DE SANEAMIENTO (1998). *Indicadores de gestión 1996-1998*. Lima: SUNASS.

- 1996-1999. *Informe anual*. Lima: SUNASS.
  - Centro de Documentación, página web: <<http://www.sunass.gob.pe/cendoc.html>>.
- TELEFÓNICA DEL PERÚ, S. A. (1994-2000). *Informe anual*. Lima: Telefónica del Perú S. A.

## OTRAS FUENTES DE DATOS

CTE-COMISIÓN DE TARIFAS DE ENERGÍA:

*Anuario estadístico* (1994-1998)

Publicación anual que detalla la regulación de tarifas eléctricas y los resultados económicos para el mercado de electricidad peruano.

*Informes CTE* (junio del 1999-noviembre del 2000)

Publicación mensual con noticias sobre regulaciones, mercados, agentes y otros temas de interés en los sectores de electricidad e hidrocarburos en el Perú y en el mundo.

*Informativo* (junio del 1996-noviembre del 2000)

Publicación periódica que contiene artículos técnicos, información sobre el mercado, evolución de las tasas, noticias de las empresas y noticias estadísticas y del sector.

*Información comercial* (primer trimestre, 2000)

Publicación que contiene resultados del procesamiento y análisis de la información aportada por las empresas del sector eléctrico.

*Informe anual* (1994-1999)

*Operaciones del sector eléctrico* (enero 2000-noviembre 2000)

Publicación mensual que contiene información sobre la producción y la demanda de electricidad, precios y otra información relacionada con las operaciones del sector.

OSIPTEL-ORGANISMO SUPERVISOR DE INVERSIÓN PRIVADA EN TELECOMUNICACIONES:

*La transformación de las telecomunicaciones en el Perú: Informe 1995.*

*Regulación y mercado de las telecomunicaciones: Informe 1996.*

*La apertura del mercado de las telecomunicaciones: Informe 1997.*

*Los consumidores y las telecomunicaciones: Informe 1998.*

*Cinco años en el mercado de las telecomunicaciones: Informe 1999*

*Informe institucional, 2000.*

Además: estudios técnicos (diversos títulos), estudios de telecomunicaciones (diversos títulos) y boletines (diversos títulos).

V. EQUIDAD Y CALIDAD EN EDUCACIÓN Y  
DESARROLLO HUMANO



# LAS EVALUACIONES NACIONALES E INTERNACIONALES DE RENDIMIENTO ESCOLAR EN EL PERÚ: BALANCE Y PERSPECTIVAS

*Santiago Cueto\**

## INTRODUCCIÓN

Son pocas las áreas en educación en el Perú en las que se ha acumulado un cuerpo de investigaciones empíricas suficientes como para hacer un balance del conocimiento acumulado. La evaluación del rendimiento escolar en educación básica es sin duda una de ellas. El propósito del presente artículo es presentar y discutir el conocimiento acumulado en cuatro evaluaciones nacionales (EN) y dos internacionales (EI) del rendimiento escolar realizadas en los últimos diez años, conducidas por la Unidad de Medición de la Calidad Educativa (UMC). La UMC es una oficina del Ministerio de Educación del Perú creada en 1996, aunque el trabajo de preparación para la primera EN se inició en 1994. El balance incluye no solamente los informes principales de cada evaluación, sino además los estudios secundarios realizados con las bases de datos generadas.

El presente documento incluye algunos antecedentes de estas evaluaciones, las características y los resultados principales de las seis evaluaciones, los factores asociados al rendimiento en Lenguaje y Matemática y una discusión sobre los retos y las oportunidades del sistema de evaluación del rendimiento estudiantil en el Perú.

El apéndice 1 contiene una lista de todas las publicaciones que se han podido recolectar, editadas por la UMC o de otros autores, que han usado los datos de las evaluaciones nacionales o internacionales mencionadas. Todas estas publicaciones están disponibles en el portal de la UMC.<sup>1</sup>

---

\* Con la valiosa colaboración de Juan León, Laura Chang y Álvaro Zevallos, asistentes de investigación en GRADE. Agradezco los comentarios de Andrés Burga, Giuliana Espinoza, Liliana Miranda, Martín Benavides y José Rodríguez a una versión preliminar del presente documento.

1 Ver <<http://www.minedu.gob.pe/umc/>>.

## 1. ANTECEDENTES

En los últimos veinticinco años prácticamente todos los países de América Latina han creado un sistema nacional de evaluación del rendimiento estudiantil. Ferrer (2005) presenta un balance de los propósitos asumidos en diecinueve países de la región. Una de las formas de clasificar los sistemas de evaluación es observar las implicancias de los resultados: por un lado están los de bajas implicancias, que generan información para fines formativos de diverso tipo, sin consecuencias directas para los actores involucrados; por otro, los sistemas de altas implicancias, que usan los resultados de pruebas para diversos fines, como definir incentivos para los docentes (Chile, Sao Paulo en Brasil y México, por ejemplo), definir la promoción educativa de los estudiantes (Sao Paulo en Brasil, República Dominicana y Costa Rica, por ejemplo) o informar a la población sobre el rendimiento de los estudiantes en los centros educativos (por ejemplo, Chile). Los sistemas de altas implicancias a menudo utilizan marcos de evaluación censales y están ligados a la corriente internacional que aboga por la rendición de cuentas en educación (identificada internacionalmente por el término en inglés *accountability*). El sistema peruano es de bajas implicancias y, como muchos de su tipo, evalúa sobre la base de muestras. Las implicancias de un sistema de evaluación son cruciales para su definición y desarrollo, por lo que serán retomadas al final del presente capítulo.

Ravela, Wolfe, Valverde y Esquivel (2001) presentan otra dicotomía para los sistemas de evaluación del rendimiento escolar, referida a la orientación basada en normas o criterios. En un primer momento, las pruebas referidas a normas fueron dominantes en América Latina. Este modelo proviene de la psicología, ámbito en el que a menudo las variables de interés (inteligencia, por ejemplo) se miden en niveles de intensidad y no por su carencia o dominio absoluto. Las evaluaciones basadas en normas permiten definir cómo se ubica el rendimiento de un estudiante o grupo de estudiantes frente a otros (de la misma edad, grado de estudios u otro rasgo en común). Aplicado a la educación, este modelo llevó al desarrollo de pruebas que procuraban lograr una distribución normal en el rendimiento y presentaban los datos analizando la posición relativa de un grupo de estudiantes frente a otro (estudiantes de centros públicos *versus* privados, por ejemplo). Así, se presentaban resultados indicando en qué percentil se encontraba el rendimiento de un estudiante o grupo de estudiantes y con esto se podía saber qué porcentaje se encontraba por encima y por debajo del grupo descrito. En este tipo de evaluación es difícil establecer de manera absoluta, sin embargo, cuánto saben los estudiantes en relación con un determinado estándar o nivel mínimo aceptable. El modelo de criterios se basa, en cambio, en establecer claramente qué se está midiendo y a partir de qué nivel de rendimiento



se puede fijar un nivel de logro aceptable. En ambos modelos, la base para las evaluaciones es por lo general el currículo escolar, pero el modelo de criterios implica una mayor preocupación por la representatividad de los ítems respecto del objeto de evaluación (verbigracia, validez de contenido, que en pruebas criteriosales se hace sobre la base de detalladas especificaciones del contenido de la prueba). Una forma de entender la diferencia entre ambos modelos es en cuanto a su carácter relativo (normas) versus absoluto (criterios) en la medición del rendimiento; esto implica que las pruebas de normas se usan para interpretar los resultados de un grupo en relación con otro o al promedio nacional, mientras que las pruebas de criterios se usan para interpretar los resultados de un grupo en relación con puntos determinados en la escala (este modelo también permite hacer comparaciones entre grupos). Como se verá más adelante, la información que puede brindar un modelo de normas en un sistema de evaluación del rendimiento escolar (en concreto, el peruano) es sumamente limitada en comparación con el modelo de criterios.<sup>2</sup>

Un error común en la evaluación del rendimiento es considerar que basándose en cualquier prueba se pueden establecer puntos de corte simplemente calculando cuál sería el equivalente del puntaje 11 (o 51%) del máximo posible para la prueba. Esta práctica es errada porque el punto de corte debe ser establecido sobre la base de la dificultad de la prueba y del uso que se le piensa dar a los resultados. Por ejemplo, con todo lo demás equivalente, los contenidos de las pruebas y el puntaje de corte para otorgar el título profesional a los docentes deberían ser más exigentes que para admitir estudiantes a la carrera de educación en una universidad o un instituto superior pedagógico, aunque algunos contenidos de ambas pruebas podrían ser similares. Cizek (2001) presenta varios métodos para establecer puntos de corte en evaluaciones criteriosales estandarizadas, uno de los cuales fue adaptado por la UMC para definir los puntos de corte en la EN 2001 y la EN 2004. Las evaluaciones nacionales de docentes del decenio de 1990 y principios de la presente década han manejado, en cambio, el modelo “simple” de usar el 51% de la prueba administrada (o incluso puntajes menores) como equivalente a un puntaje aprobatorio.<sup>3</sup> Esta práctica es claramente inaceptable de acuerdo con estándares internacionales sobre evaluación del rendimiento escolar (ver AERA, APA y NCTM 1999).

2 Para una mayor discusión sobre los modelos de evaluación, ver Popham (1980).

3 Para el procedimiento utilizado en la evaluación nacional de docentes del 2002, ver Piscoya 2005.

## 2. EVALUACIONES NACIONALES DE RENDIMIENTO EN EL PERÚ

En 1980 la Dirección de Educación Básica Regular del Ministerio de Educación realizó una evaluación del rendimiento de los estudiantes peruanos, con una muestra de estudiantes de sexto grado de primaria en Lenguaje, Matemática, Ciencias Naturales y Ciencias Sociales. La muestra incluía a 1.600 estudiantes de centros públicos y particulares de las tres regiones naturales del Perú, aunque no queda claro si era representativa a escala nacional y de los estratos que se reportan en el informe. Tampoco queda clara la metodología para el desarrollo de las pruebas. Los resultados fueron convertidos a una escala vigesimal, que arrojó puntajes de 07 para Matemática, 12 en Ciencias Histórico-Sociales, 13 en Ciencias Naturales y 14 en Lenguaje. Sin embargo, de acuerdo con lo mencionado antes sobre el establecimiento de puntos de corte en pruebas de rendimiento, sería errado interpretar estos resultados usando el puntaje 11 como indicador de un rendimiento aceptable. Es interesante observar, empero, que el promedio de los estudiantes de Lima Metropolitana fue el más alto, seguido por el de otros de estudiantes de la costa, la sierra y la selva, en ese orden; asimismo, que los estudiantes de centros educativos particulares obtuvieron rendimientos superiores a los de sus pares públicos. Como se verá más adelante, estos patrones se repiten en las evaluaciones de la UMC.

En el Perú se han realizado cuatro evaluaciones estandarizadas nacionales del rendimiento escolar. Todas fueron diseñadas e implementadas por la Unidad de Medición de la Calidad Educativa (UMC), instancia del Ministerio de Educación creada en el marco de un acuerdo y con fondos del Banco Mundial (BM). El BM siguió apoyando las actividades de la UMC en posteriores préstamos. Además del apoyo del BM a las actividades de la UMC, principalmente para la evaluación de la educación primaria, se debe destacar el apoyo del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) principalmente para las evaluaciones de la educación secundaria.

El cuadro 1 presenta las principales características de las cuatro evaluaciones nacionales del rendimiento administradas en la última década en el Perú. Como se puede notar, han ido evolucionando en cuanto al modelo y la complejidad de lo evaluado: desde un modelo de normas basado casi exclusivamente en preguntas de opción múltiple hasta uno basado en criterios, que incluye diferentes tipos de preguntas y evalúa a estudiantes con lengua materna indígena en su propia lengua. En todos los casos la evaluación fue muestral; ninguna, censal. La primera prueba en tener verdadera representatividad nacional fue la del 2001, pues las de 1996 y 1998 excluyeron parcial o totalmente a la población rural. Las muestras fueron diseñadas de modo que permitieran reportar resultados con márgenes aceptables de error muestral a escala nacional y por algunos desagregados. Todas las evaluaciones nacionales incluyeron encuestas

**Cuadro 1**  
**Evaluaciones nacionales de rendimiento en el Perú**

Año	Representatividad de la muestra*	Áreas evaluadas	Grados evaluados	Modelo de evaluación	Tipo de ítems e instrumentos**
1996	A nivel nacional, pero la muestra es representativa solo de escuelas polidocentes completas y para departamentos, costa, sierra y selva, área geográfica (urbano y rural) y por tipo de gestión (estatal y no estatal).	Lenguaje y Matemática.	4.º de primaria	Normas	Opción múltiple, comprensión de lenguaje oral y expresión escrita.
1998	A nivel nacional, pero la muestra es representativa solo para zonas urbanas y para departamentos, costa, sierra y selva, tipo de gestión (estatal y no estatal) y Lima Metropolitana.	Lenguaje, Matemática, Personal Social (en primaria) y Ciencias Naturales (en primaria).	4.º y 6.º de primaria y 4.º y 5.º de secundaria	Normas	Opción múltiple y expresión escrita.
2001	La muestra es representativa a nivel nacional y para escuelas polidocentes y multigrado, gestión estatal y no estatal y urbano-rural en el caso de primaria. En secundaria es representativa, además, por departamentos.	Comunicación y Matemática. Comunicación incluye pruebas para estudiantes de escuelas bilingües interculturales con quechua del sur y aimara. Escalas de actitudes hacia la matemática, lectura, escritura y respeto por las lenguas nativas.	4.º y 6.º de primaria y 4.º de secundaria	Criterios	Opción múltiple, solución de problemas con materiales concretos en matemática, expresión escrita, expresión oral. Escalas Likert para medir actitudes.
2004	La muestra es representativa a nivel nacional y para gestión estatal y no estatal, urbano y rural, regiones y escuelas polidocentes y multigrado	Comunicación, Matemática y Formación Ciudadana (solo en 6.º de primaria y 5.º de secundaria). Comunicación incluye pruebas para estudiantes de escuelas bilingües interculturales con quechua del sur y aimara.	2.º y 6.º de primaria, 3.º y 5.º de secundaria	Criterios	Opción múltiple, preguntas de respuesta abierta corta y preguntas de respuesta abierta larga (incluye producción de textos y reflexiones sobre formación ciudadana).

\* Todas las EN permiten comparar rendimiento de mujeres y hombres.

\*\* Todas las EN han sido acompañadas de encuestas a directores, docentes, padres de familia y estudiantes.

sobre factores asociados al rendimiento respondidas por estudiantes, padres de familia, docentes y directores (en algunos casos comprendieron, además, observaciones de infraestructura y servicios disponibles en el centro educativo). Finalmente, todas aplicaron pruebas piloto de los instrumentos, aunque la orientación fue diversa: mientras que las pruebas de normas usaron principalmente los resultados de las pruebas piloto para decidir las bondades de cada ítem,<sup>4</sup> en las pruebas del 2001 y el 2004 se utilizaron criterios de discriminación de acuerdo con el modelo de Rasch, junto a otros vinculados a la correspondencia entre los ítems y los objetos de medición; así, ítems con buen ajuste al modelo podrían ser descartados si en la evaluación piloto se encontraba que algunos sectores de la población no comprendían bien la pregunta o incluso, antes del piloto, si expertos en el currículo determinaban que un ítem no era válido para medir una determinada competencia.

## 2.1. Evaluación Nacional 1996

La evaluación de 1996 es especialmente interesante, pues al ser la primera experiencia de este tipo hubo problemas de concepción e interpretación de datos ligados sobre todo a lo siguiente: de acuerdo con las corrientes internacionales prevalecientes en ese momento (sobre todo en Chile, con mucha influencia en los orígenes de la UMC), el modelo adoptado fue de normas; pero una vez obtenidos los resultados, se los quiso interpretar como de criterios. En otras palabras, al seguir el modelo de normas (que fue correctamente implementado), los resultados en Lenguaje y Matemática finalmente arrojaron resultados alrededor de 50% del puntaje máximo posible (45,4% en Matemática y 49,7% en Lenguaje).<sup>5</sup> Esto fue interpretado por las autoridades educativas del momento como equivalente al puntaje 10 (desaprobado) y por tanto inaceptables. Se pensó que el gobierno, que asumió el Ejecutivo en 1990, quedaría mal parado con estos resultados. Se trató sin duda de una interpretación peculiar, pues no existían antecedentes similares con los cuales comparar el rendimiento. Esto generó que el informe, ya impreso y listo para distribuir, fuera finalmente secuestrado y no divulgado.

Las únicas otras publicaciones resultantes de esta evaluación fueron cuatro breves manuales de Lenguaje y dos de Matemática con recomendaciones técnico-pedagógicas orientadas a docentes. Los manuales incluyen sugerencias para mejores prácticas de los docentes en el aula, basadas —según se explicita en

4 En la prueba final se prefirieron ítems que, sin ser demasiado fáciles ni difíciles, permitían una mayor discriminación entre estudiantes de rendimiento global alto y bajo.

5 Ver Ministerio de Educación (1998).

cada publicación— en los resultados de las pruebas; sin embargo, no se incluyen ejemplos de ítems ni resultados globales. Con base en estos manuales se programaron decenas de capacitaciones de docentes a escala nacional, a cargo de especialistas de la UMC, en las que se repartieron los materiales aludidos. Tales actividades generaron un notable recelo de otra oficina del Ministerio de Educación, cuya función principal era justamente la capacitación de docentes en ejercicio. Pensamos que todo esto deja una primera lección: establecer con claridad que los reportes de la UMC deberían alimentar las decisiones de otras instancias; como oficina, no debería incursionar en actividades que corresponden a otras dependencias ministeriales.

## 2.2. Evaluación Nacional 1998

La EN 1998 hacia el final, y la del 2001 desde su concepción hasta la administración de la prueba, tuvieron un ingrediente adicional: la colaboración de un órgano asesor externo. Este órgano asesor externo fue contratado con base en una licitación, que fue ganada por GRADE (Grupo de Análisis para el Desarrollo). La iniciativa de contar con esta asesoría externa nació del Banco Mundial, que —como se dijo— prestó el financiamiento para las actividades iniciales de la UMC. La colaboración entre GRADE y la UMC resultó en la invitación a una serie de especialistas internacionales con experiencia en evaluaciones estandarizadas. Ellos trabajaron con especialistas de la UMC,<sup>6</sup> así como con consultores nacionales contratados por la UMC y el órgano asesor coordinadamente.

Como se mencionó antes, la evaluación nacional de 1998 también fue normativa. La publicación de las pruebas se hizo en sucesivos números del *Boletín UMC*, los primeros de los cuales reportaron los resultados de las encuestas. El *Boletín UMC* 5/6 incluye los resultados obtenidos en las pruebas de Lenguaje y Matemática; el 7, en Ciencias Sociales y Naturales. Los números 10 al 20 ofrecen ejemplos de los ítems de las diferentes pruebas y grados y sus resultados, a partir de los cuales se discuten las implicancias pedagógicas. En este periodo se publicaron además dos números de la revista *Crecer*, que incluyen una presentación de los objetivos y fundamentos de la EN 2001, un análisis de resultados y artículos de opinión de especialistas de la UMC, GRADE y otras instituciones.

---

6 Los jefes de la UMC durante este periodo fueron María Esther Cuadros, quien dirigió la UMC desde su fundación hasta noviembre 1999, y José Rodríguez, quien la dirigió entre diciembre de 1999 y diciembre del 2002.

### 2.3. Evaluación Nacional 2001

La evaluación nacional 2001 fue la primera basada en un modelo de criterios. El plan general de la evaluación fue presentado en un documento público que orientó el desarrollo de los demás instrumentos específicos (Rodríguez y Cueto 2001). Este documento especificaba las preguntas de la evaluación y el uso que se daría a los resultados. En la EN 2001 se tuvo un gran cuidado para fundamentar y definir el objeto de evaluación, que fue publicado en las especificaciones de contenidos de las pruebas. A diferencia de las evaluaciones anteriores, estas especificaciones incluían una justificación de la orientación de la evaluación para cada área y de los aspectos del currículo vigente incluidos en la evaluación, una definición de cada uno de estos aspectos y ejemplos de los ítems a ser incluidos en las pruebas. Estas especificaciones eran bastante más detalladas que las contenidas en las EN 1996 y 1998, que se habían basado principalmente en la taxonomía cognoscitiva de Bloom y en los contenidos curriculares vigentes en cada momento, presentados sin especificaciones. Las detalladas especificaciones de la EN 2001 requirieron un mayor número de ítems que las EN anteriores, para poder evaluar los contenidos. Dado que no se podía someter a todos los estudiantes a resolver todos los ítems, a partir de la EN 2001 se usó la metodología de “formas rotadas”. Este diseño permitió dividir el número total de ítems en varios cuadernillos, asignándose aleatoriamente a cada estudiante uno o dos de estos cuadernillos. Luego, a partir del cuadernillo resuelto por los estudiantes era posible estimar la probabilidad de acertar los ítems en los cuadernillos que los estudiantes no habían respondido, y calcular un puntaje total en toda la prueba para cada estudiante. Para esto se usaron procedimientos estadísticos vinculados al modelo de Rasch, que en general se enmarca en los modelos de teoría de respuesta al ítem. Este avance de formas rotadas es fundamental para el sistema, pues permitió aumentar considerablemente el número de ítems de la evaluación, afinando de este modo el análisis que se podía hacer de los aprendizajes de los estudiantes. Por lo demás, el sistema de formas rotadas es común en los países más desarrollados, aunque no conocemos instituciones —además de la UMC— que lo usen en el Perú.<sup>7</sup> La EN 2001 incluyó asimismo justificaciones de las encuestas y escalas de actitudes utilizadas. Todos estos documentos se encuentran en el portal de la UMC; además, algunos han sido impresos y distribuidos por el Ministerio de Educación.

---

7 Con la excepción de GRADE.

## 2.4. Evaluación Nacional 2004<sup>8</sup>

Dentro del mismo modelo de criterios, en la evaluación nacional 2004 se definió el objetivo de la evaluación en general y luego, con gran detalle, las especificaciones de prueba y formas rotadas. Lo mismo se hizo con las encuestas. Los resultados globales no han sido publicados, aunque sí los correspondientes a las áreas de Matemática y Comunicación, de primaria y secundaria, en documentos de análisis pedagógico. Los análisis presentados son sumamente interesantes, pues presentan y analizan los resultados de los ítems de Matemática y Comprensión de Lectura. Si bien la prueba incluyó una evaluación de Formación Ciudadana, a la fecha de escribir el presente informe (julio del 2006) los resultados no se encontraban disponibles.

Una novedad de la EN 2004 fue la presentación de los resultados de la evaluación a docentes, que si bien se aplicó de manera voluntaria en las mismas aulas donde se administraron las pruebas a estudiantes de sexto de primaria y quinto de secundaria, alrededor de 94% accedieron a responderla. En el área de Comunicación se presentaron a los docentes textos equivalentes a un grado de dificultad para estudiantes de quinto de secundaria; en Matemática, ítems equivalentes a un grado de dificultad de segundo de secundaria. Los ítems administrados a los docentes fueron similares, pero no exactamente iguales a los de los estudiantes. El informe mostrado a la prensa dice que “Los docentes de los alumnos evaluados muestran dificultades en el dominio de algunas habilidades lectoras y matemáticas. La mayoría de ellos tiene capacidad de resolver solo las tareas más sencillas”.<sup>9</sup> También muestran una clara asociación entre el resultado de los profesores y el de sus estudiantes. Este último resultado es, sin embargo, correlacional; por lo tanto, no se pueden hacer atribuciones causales sobre su base: puede ser que los docentes con rendimiento bajo sean asignados con estudiantes de rendimiento bajo y los docentes altos con estudiantes similares. Por otro lado, tampoco se puede descartar una relación causal: los docentes con rendimiento bajo enseñan menos o peor que los docentes de rendimiento alto. Independientemente de lo anterior, los resultados muestran que muchos profesores tienen un pobre dominio de los contenidos curriculares que deben enseñar. Esta evidencia, que seguramente será explorada y presentada con mayor detalle por la UMC, es en principio más fuerte para reflejar las carencias docentes que los datos de las evaluaciones realizadas para nombramiento de docentes en la década pasada y la presente. Decimos esto porque los contenidos de las

8 Durante este periodo la UMC estuvo dirigida por Giuliana Espinoza (enero del 2003 a marzo del 2005) y Liliana Miranda (abril del 2005 a la fecha).

9 Ver “Evaluación Nacional 2004”, documento en Power Point UMC (2005), disponible en <<http://www.minedu.gob.pe/umc/presentaciones.php>>.

pruebas de docentes mencionadas han sido sumamente variados y no contaban con el sustento de especificaciones de contenido ni datos de pruebas piloto u otra forma de sustentar su validez predictiva (para la evaluación nacional de docentes del 2002, ver Piscocoya 2005). Los ítems administrados por la UMC a los docentes en la EN 2004 tuvieron un solo y claro objetivo: aproximarse al nivel de dominio de los docentes de los contenidos curriculares vigentes para estudiantes en Comunicación y Matemática.

### 3. RESULTADOS DE LAS PRUEBAS NACIONALES

Como se ha explicado antes, las evaluaciones de 1996 y 1998 fueron normativas; por tanto, no tiene mayor sentido hablar de porcentajes de ítems correctamente respondidos para la prueba en conjunto, dado que la dificultad fue prevista para obtener una tasa de acierto de aproximadamente 50%. Sí vale la pena, en cambio, comparar la posición relativa de las regiones del Perú en cada evaluación. Los resultados de este ejercicio se deben interpretar con cautela, pues, como se especificó en el cuadro 1, la representatividad de las muestras es limitada en las dos primeras evaluaciones. De todas formas, el sesgo de cada muestra es similar entre regiones (aunque el peso de lo rural podría hacer variar los resultados). Los datos de la EN 2001 y la EN 2004 son los únicos representativos de toda la población nacional estudiantil. En la última columna del cuadro 2 se presenta la posición relativa de la región en cuanto a niveles de riqueza.<sup>10</sup> En el apéndice 4 se presentan los mismos análisis, por separado, para Comunicación y Matemática. No se presentan datos para todos los grados evaluados, pues solo se han incluido datos representativos a escala regional (verbigracia, con márgenes de error aceptables).

Los resultados de las regiones en las cuatro evaluaciones nacionales son bastante consistentes, con algunas excepciones. En general, las regiones de la costa (incluidas Arequipa, Lima, Tacna y Moquegua) muestran rendimientos más altos, mientras que las regiones de la sierra y la selva (incluidas Apurímac, Huanavelica, Huánuco, Loreto y Ucayali) muestran los rendimientos más bajos.

La correlación entre el promedio de ranking de las evaluaciones nacionales a nivel regional para primaria y secundaria con el ranking de riqueza es de 0,62 y 0,68 respectivamente.<sup>11</sup> En ambos casos, la correlación es estadísticamente sig-

10 Para ordenar las regiones por niveles de riqueza se utilizó el documento *La pobreza en el Perú 2003*, elaborado por Javier Herrera y el equipo del Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI). El rango en el cual se sitúan las regiones va de menos pobre (1) a más pobre (24).

11 Para la correlación de las variables se usó el coeficiente de Spearman.



Cuadro 2  
Posición relativa de las regiones del Perú en las cuatro evaluaciones nacionales

	Primaria						Secundaria						Ránking de riqueza <sup>d</sup>			
	2.°		4.°		6.°		Ránking Promedio EN		3.°		4.°			5.°		Ránking Promedio EN
	EN 2004 <sup>a</sup>	EN 1996 <sup>b</sup>	EN 1998 <sup>c</sup>	EN 1998	EN 2004	EN 2004	EN 2004	EN 1998	EN 2001	EN 1998	EN 2004	EN 2004		EN 2004		
Huancavelica	17	16	14	15	18	16	22	23	24	19	22	22	22	24		
Huánuco	21	17	15	21	17	19	18	21	14	15	18	17	17	23		
Puno	11	14	19	20	19	16	24	22	16	20	24	22	22	22		
Cajamarca	16	11	11	11	14	13	19	13	9	12	15	15	15	21		
Amazonas	12	4	10	14	15	11	20	7	12	10	16	14	14	20		
Ayacucho	20	23	22	17	21	21	13	20	6	17	14	14	14	19		
Loreto	24	21	23	18	23	22	21	16	20	16	20	19	19	18		
Apurímac	23	24	24	24	24	24	23	18	22	24	21	22	22	17		
Ucayali	22	20	20	23	20	21	17	24	23	22	23	21	21	16		
Piura	14	10	12	9	12	12	9	14	10	9	10	10	10	15		
San Martín	18	18	21	22	16	19	15	17	13	21	17	16	16	14		
Pasco	13	6	17	13	13	13	10	8	11	14	9	10	10	13		
Junín	10	8	6	4	8	8	6	4	3	2	5	4	4	12		
Ancash	15	12	8	6	11	11	16	11	17	7	15	14	14	11		
Cusco	19	15	16	12	22	17	14	15	19	13	13	15	15	10		
La Libertad	8	1	4	7	6	6	5	6	5	6	6	6	6	9		
Lambayeque	6	9	7	8	7	7	8	9	8	11	8	9	9	8		
Arequipa	4	2	1	1	3	3	2	1	1	3	2	2	2	7		
Lima	3	3	2	2	2	3	4	2	4	1	4	3	3	6		
Moquegua	2	5	3	3	4	3	3	5	7	5	3	4	4	5		
Ica	5	13	9	10	5	8	12	10	15	8	12	12	12	4		
Madre de Dios	9	22	18	19	9	14	7	19	18	18	7	13	13	3		
Tacna	1	7	5	5	1	3	1	3	2	4	1	2	2	2		
Tumbes	7	19	13	16	10	12	11	12	21	23	11	15	15	1		

Notas

- a. Datos tomados de la UMC. De acuerdo con sus autores, los datos para regiones de la EN 2004 deben ser interpretados con cautela ya que el error muestral es excesivamente alto para algunas regiones.
- b. Para el cálculo del ordenamiento de cada departamento en la evaluación GRECEP 1996 se utilizaron las bases de datos disponibles en el portal UMC ([www.minedu.gob.pe/umc](http://www.minedu.gob.pe/umc)). En el caso de Lambayeque, los resultados deben ser interpretados con cautela ya que hubo problemas para cubrir toda la muestra seleccionada.
- c. Datos tomados del informe de la UMC. En la EN 1998 la muestra fue representativa a nivel regional pero solo de escuelas urbanas.
- d. El ránking de riqueza va de la región más pobre, Huancavelica, a la menos pobre, Tumbes.

nificativa al 5%. En otras palabras, a menor pobreza de la región mejor resultado en las EN, siendo esta asociación más fuerte en la educación secundaria. Sin embargo, hay regiones que siendo relativamente pobres tienen un desempeño inesperadamente alto en las pruebas (como Amazonas o Cajamarca), y otras que no teniendo altos indicadores de pobreza tienen un rendimiento relativamente bajo (como Tumbes). ¿Qué factores explican estas discrepancias? Esta pregunta es especialmente relevante en el contexto actual de descentralización educativa. Posibles explicaciones incluyen analizar las características del cuerpo docente y de los institutos formadores de docentes en estas zonas.

Otro aspecto importante es saber si el gasto público en educación por parte del gobierno se ejecuta de manera que discrimine positivamente a las regiones que han mostrado un bajo rendimiento educativo. Para promover una mayor equidad, el gasto público en educación<sup>12</sup> por habitante debería ser mayor en aquellas regiones con menor rendimiento en las EN. Los gráficos 1 y 2 muestran la dispersión entre el gasto en educación por alumno en el sector estatal para el 2004<sup>13</sup> y el ranking promedio en las evaluaciones nacionales para primaria y secundaria<sup>14</sup> (se debe recordar que el ranking promedio de las EN se ha establecido de modo que el que figura con el puesto 1 tiene el mejor rendimiento).

En los gráficos 1 y 2 se observa una asociación negativa entre el gasto por alumno y el promedio del ranking a nivel regional en primaria y secundaria. La correlación<sup>15</sup> entre el gasto público por alumno en educación primaria y el ranking de la región en primaria es de  $-0,37$  (significativa al 10%), mientras que la correlación entre el gasto público por alumno en educación secundaria y el ranking de la región en secundaria es de  $-0,40$  (significativa al 5%). En otras palabras, las regiones donde los alumnos obtienen mejores resultados educativos son aquellas en las cuales el Estado tiende a gastar más por alumno.

---

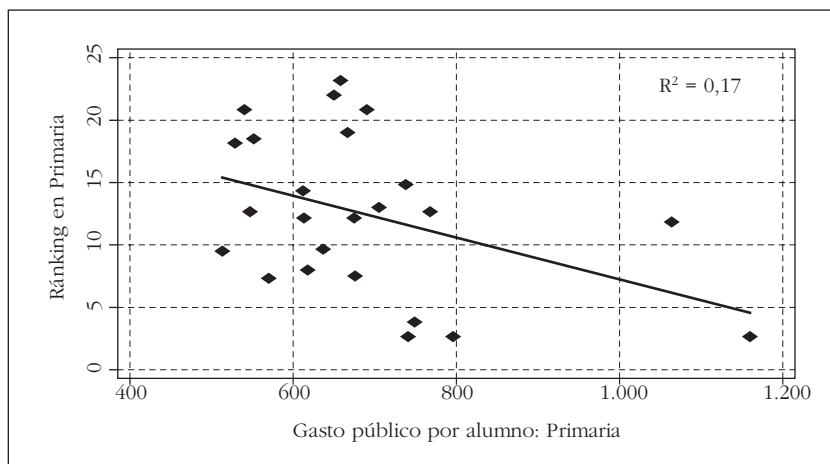
12 Para el cálculo del gasto público en educación por alumno se utilizó la base de datos del Sistema Integrado de Administración Financiera del Ministerio de Economía y Finanzas, disponible en <http://ofi.mef.gob.pe/transparencia/default.aspx>, así como la información de estadísticas básicas del 2004 de la Oficina de Estadística del Ministerio de Educación. En el apéndice 5 se muestran las partidas consideradas para el cálculo del gasto público en educación.

13 Para el cálculo del gasto por alumno en educación por parte del Estado se consideró dentro de la función Educación y Cultura las partidas relacionadas con la educación primaria y secundaria. No se consideraron los rubros destinados al pago de personal administrativo. Los promedios para los niveles primaria y secundaria del gasto público en educación por alumno en el 2004 fueron US\$ 199,7 y US\$ 274,4 (el tipo de cambio usado es el promedio de diciembre del 2004: 3,28 soles por dólar). El estudio de Jaramillo y Arteaga (2003) cita datos del 2001 respecto del gasto por alumno en los niveles primaria y secundaria, situándolo para el Perú en US\$ 122, mientras que en el documento de Saavedra y Suárez (2002) los montos ascienden a US\$ 135 para primaria y US\$ 191 para secundaria.

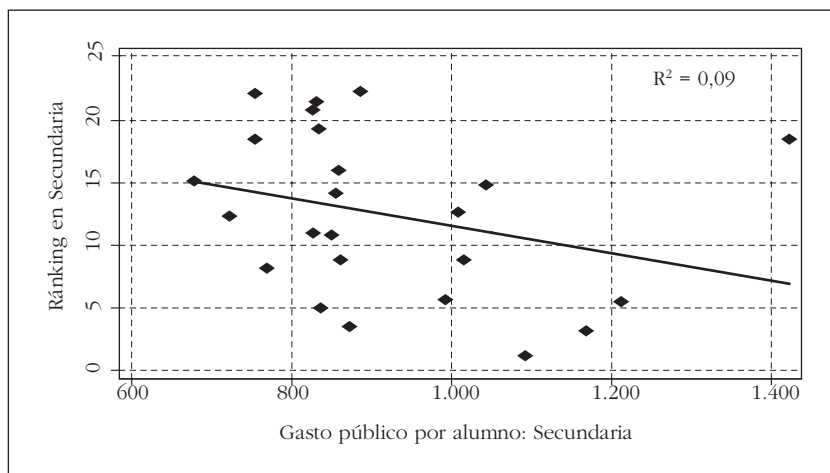
14 Para este análisis se considera solo a las escuelas públicas.

15 El coeficiente de correlación calculado es el de Spearman en ambos casos.

**Gráfico 1**  
**Relación entre el promedio regional de evaluaciones nacionales a nivel primaria (escuelas públicas solamente) y el gasto público en educación primaria por alumno (nuevos soles)\***



**Gráfico 2**  
**Relación entre el promedio regional de evaluaciones nacionales a nivel secundaria (escuelas públicas solamente) y el gasto público en educación por alumno (nuevos soles)\***



\* En ambas regresiones solo se identificó como punto influyente a la región Moquegua en el caso de primaria y la región Tumbes en el caso de secundaria. Sin embargo, la omisión de dichas observaciones en la regresión no modifica el signo de la relación entre el ránking (primaria o secundaria) y el gasto público por alumno, aunque reduce el nivel de ajuste a la recta en el gráfico de primaria ( $R^2=0,07$ ) y en el caso de secundaria se incrementa el nivel de ajuste ( $R^2=0,29$ ).

La evaluación del 2001 y la del 2004 fueron criteriosales y por tanto permiten estimar el porcentaje de estudiantes con un rendimiento satisfactorio. Los cuadros 3 y 4 presentan los resultados en Lenguaje y Matemática respectivamente. En las evaluaciones anteriores, el único nivel equivalente a “aprobado” es el denominado “suficiente”. Como dice el informe de la EN 2004, “Los estudiantes de este nivel demuestran un dominio suficiente y necesario en los desempeños evaluados para el grado”.

**Cuadro 3**  
**Niveles de desempeño en Comunicación en las Evaluaciones Nacionales**  
**2001 y 2004**

Grados	EN 2001			EN 2004			
	Suficiente	Básico	Debajo de básico	Suficiente	Básico	Previo	Debajo del previo
2.º de primaria	...	...	...	15,1	23,7	15,1	46,1
4.º de primaria	34,8	13,7	51,4	...	...	...	...
6.º de primaria	9,1	17,7	73,2	12,1	28,1	35,7	24,1
3.º de secundaria	...	...	...	15,1	23,8	26,9	34,3
4.º de secundaria	21,3	20,5	58,2	...	...	...	...
5.º de secundaria	...	...	...	9,8	45,3	14,8	30,1

Como se puede ver en los cuadros 3 y 4, el porcentaje con nivel suficiente es menor en Matemática que en Comunicación; y, por lo menos en Matemática, hay menos con nivel suficiente en secundaria que en primaria. Es importante considerar si los rendimientos han evolucionado positivamente. Si bien los resultados de la EN 2001 y la EN 2004 parecen fáciles de comparar, la falta de un número considerable de ítems comunes entre ambas evaluaciones lo dificulta; en el futuro, la UMC debería preocuparse por poner suficientes ítems comunes entre evaluaciones para poder ser rigurosos y comparar resultados. En cambio en la presentación de resultados de la EN 2004 se menciona que en la compa-

**Cuadro 4**  
**Niveles de desempeño en Matemática en las Evaluaciones Nacionales**  
**2001 y 2004**

Grados	EN 2001			EN 2004			
	Suficiente	Básico	Debajo de básico	Suficiente	Básico	Previo	Debajo del previo
2.º de primaria	...	...	...	9,6	27,4	18,8	44,2
4.º de primaria	26,6	44,3	29,1	...	...	...	...
6.º de primaria	7,1	40,6	52,3	7,9	34,7	12,7	44,7
3.º de secundaria	...	...	...	6,0	19,9	19,0	55,1
4.º de secundaria	5,2	8,6	86,2	...	...	...	...
5.º de secundaria	...	...	...	2,9	11,0	17,7	68,5

ración de puntajes en la prueba de Matemática en sexto grado de primaria entre 1998 y el 2004 no hay diferencias estadísticamente significativas. En quinto de secundaria se encuentra un rendimiento similar en Comunicación y ligeramente inferior (significativo a nivel estadístico) en Matemática el 2004.<sup>16</sup> La práctica de comparar puntajes históricamente es importante, aunque resulta compleja en términos técnicos pues obliga a usar ítems similares (o, mejor aún, cuadernillos iguales) y muestras comparables en los dos momentos que se analizan. La UMC puso un gran cuidado al hacerlo, y es el único caso en el Perú —que conozcamos— en el cual es posible establecer este tipo de comparaciones con la certeza de que se cumplieron tales requisitos.

16 Se debe recordar que la EN 1998 incluyó solamente estudiantes en contextos urbanos; y por tanto, la comparación es con sus pares en la EN 2004. No existen comparaciones de estudiantes rurales en el tiempo.

#### 4. EVALUACIONES INTERNACIONALES DEL RENDIMIENTO ESCOLAR

El Perú ha participado en dos evaluaciones internacionales del rendimiento escolar: la del Laboratorio Latinoamericano de Evaluación de la Calidad Escolar (LLECE)<sup>17</sup> organizada por la Oficina Regional de Educación para América Latina y el Caribe de la UNESCO, y PISA (*Programme for International Student Assessment*), organizada por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE).<sup>18</sup> La primera prueba se administró en 1997 y la segunda en el 2001.

La participación en LLECE involucró evaluar el rendimiento de estudiantes en Lenguaje y Matemática en tercer y cuarto grado de primaria a escala nacional. Perú participó junto a otros doce países, pero inicialmente se rehusó a autorizar la publicación de los resultados. Si bien se dieron explicaciones técnicas respecto a tal decisión, todo indica que el secuestro de información obedeció a razones políticas (se debe recordar que en la misma época no se publicaban los datos de la EN 1996). El modelo de la evaluación fue de normas, como lo indica la pobre especificación de los contenidos de las pruebas. Los resultados se orientaron a comparar países y estratos dentro de los países (megaciudad, urbano y rural, por un lado, y público y estatal, por otro). Los resultados fueron publicados en el Perú por el gobierno de transición a fines del año 2000.<sup>19</sup> El cuadro 5 presenta los promedios del Perú y los de los otros países.

Como se puede ver en el cuadro 5, lo más notable es la superioridad del rendimiento de los estudiantes cubanos. El promedio fue fijado en 250 y la desviación estándar en 50, lo cual indica que los estudiantes cubanos están por encima de una desviación estándar en todas las pruebas sobre el segundo y varias por encima de los últimos. Luego de Cuba viene un segundo grupo de países que incluye a Argentina, Brasil y Chile, y luego el grupo de la cola, en el que se encuentra el Perú. Un análisis de Torreblanca (2001) muestra que el rendimiento de los estudiantes peruanos fue estadísticamente similar al de sus pares de Paraguay, República Dominicana y Honduras en todas las pruebas, y en algunas de ellas similar al de México, Colombia, Bolivia y Venezuela. Sobre los resultados de esta y otras pruebas es importante destacar que a menudo se han cometido gruesas exageraciones. Así, Piscoya (2005: 102) reporta que “De acuerdo con las pruebas de la UNESCO (1998-2000) nos disputamos con Haití el último lugar del ránking de la región de América Latina y el Caribe”. Esta afirmación, repetida por otros especialistas, es falsa, pues Haití no participó en la evaluación citada, realizada solamente en 1997.

17 Ver <<http://llece.unesco.cl/>> para objetivos y publicaciones.

18 Ver <<http://www.pisa.oecd.org/>> para los informes internacionales.

19 Ver al respecto la información que aparece en el *Boletín UMC 9* (UMC y GRADE 2001).

**Cuadro 5**  
**Resultados en la evaluación LLECE (1997) por grados y países (medianas)**

Países	Lenguaje		Matemática	
	3.º grado	4.º grado	3.º grado	4.º grado
Cuba	343	349	351	353
Argentina	263	282	251	269
Chile	259	286	242	265
Brasil	256	277	247	269
Venezuela	242	249	220	226
Colombia	238	265	240	258
Bolivia	232	233	240	245
Paraguay	229	251	232	248
México	224	252	236	256
Perú	222	240	215	229
R. Dominicana	220	232	225	234
Honduras	216	238	218	231

Fuente: Tomado de *Boletín UMC* 9.

Si se analiza el rendimiento por subgrupos, se nota que es principalmente el sector público —y en este, los estudiantes de zonas rurales— el que explica la baja posición global del Perú. Sin embargo, el rendimiento de los estudiantes peruanos del sector privado también fue relativamente bajo: en tercer grado, el sector no estatal del Perú se ubica en el puesto 6 en Lenguaje (empate con Paraguay) y 8 de Matemática (de once países, considerando que Cuba no tiene sector privado). En cuarto grado, los estudiantes del sector privado del Perú ocupan el puesto 7 en Lenguaje y 6 en Matemática (empate con Bolivia).<sup>20</sup> Es importante destacar que LLECE se encuentra organizando el segundo estudio de rendimiento escolar en América Latina, en el cual el Perú está participando. La evaluación debía de ocurrir en el segundo semestre del 2006 y los resultados se publicarían a inicios del 2008.

La segunda evaluación internacional en la que participó el Perú es PISA (OECD y UNESCO 2003). El propósito de la evaluación es determinar el nivel de alfabetización en tres áreas: Comprensión de Lectura, Matemática y Ciencia. La evaluación se realiza con estudiantes de 15 años matriculados en el sistema educativo. En el caso del Perú solo se incluyó a estudiantes que estaban en secundaria (se excluyó a estudiantes de 15 años en educación primaria). A diferencia de LLECE y las EN, que se centraron en el currículo para determinar los

20 Ibidem, ob cit.

objetos de evaluación, PISA se centró en evaluar “habilidades para la vida”. En otras palabras, se buscaba determinar en qué medida los estudiantes próximos a entrar en la adultez tenían habilidades para manejar situaciones cotidianas problemáticas.

El Perú quedó último entre los países evaluados en las tres áreas. Esto podría ser esperable, sin embargo, en la medida en que los países de la OCDE en general muestran altos niveles de desarrollo, muy por encima del Perú. Es notable, empero, que en la comparación con otros países de América Latina —Argentina, Brasil, Chile, México y, por equiparaciones posteriores, Uruguay— los estudiantes del Perú resultaron bastante atrasados. El cuadro 6 presenta los resultados de los estudiantes en las cinco categorías de rendimiento; la quinta es la categoría más alta y la tercera indica un rendimiento aceptable.

**Cuadro 6**  
**Porcentaje de estudiantes latinoamericanos en**  
**prueba de Comprensión de Lectura (PISA)**

	Argentina	Brasil	Chile	México	Perú	Uruguay
Nivel 5	1,7	0,6	0,5	0,9	0,1	5,0
Nivel 4	8,6	3,1	4,8	6,0	1,0	11,0
Nivel 3	20,3	12,9	16,6	18,8	4,9	20,0
Nivel 2	25,5	27,7	30,0	30,3	14,5	24,0
Nivel 1	21,3	32,5	28,3	28,1	25,5	20,0
Nivel 0	22,6	23,3	19,9	16,1	54,1	20,0

Nota: Los resultados corresponden a la evaluación PISA 2000-2001, excepto los de Uruguay, que corresponden a PISA 2003. Elaborado sobre la base de OECD y UNESCO (2003) y ANEP (2004).

Como se puede notar en el cuadro 6, el Perú tiene un bajo rendimiento que se explica tanto por la concentración de estudiantes peruanos en la categoría de rendimiento más baja como por la casi total ausencia de estudiantes en la categoría más alta. El nivel 0 identifica a estudiantes que no pueden localizar la idea principal en un texto, identificar información explícita en un texto sencillo y realizar conexiones entre información del texto y hechos de la vida cotidiana; lamentablemente, 54% de los estudiantes peruanos cayeron en este nivel, muy por encima de lo encontrado en los otros países latinoamericanos. Como sería de esperar, los resultados son peores entre estudiantes con menores niveles de escolaridad (es decir estudiantes de 15 años en primero o segundo de secundaria, en comparación con cuarto o quinto de secundaria).

Posteriores análisis describen el rendimiento de los estudiantes del sector privado. Así, en Comprensión de Lectura los estudiantes peruanos del sector



privado tuvieron el más bajo desempeño en comparación con sus pares en Argentina, Brasil, Chile y México; sin embargo, la diferencia es estadísticamente significativa (al 1%) solo con los estudiantes de México, que estuvieron por encima de una desviación estándar sobre los peruanos. De hecho, estadísticamente, el rendimiento del sector estatal mexicano es similar al privado peruano.<sup>21</sup> En Matemática, el sector privado peruano nuevamente tiene el rendimiento más bajo, esta vez en comparación con Argentina, Brasil y Chile, siendo estadísticamente inferior al primero. En Ciencia se repite el patrón del sector privado peruano con el más bajo rendimiento, con una diferencia estadísticamente significativa a favor de los estudiantes chilenos.<sup>22</sup> Estos resultados confirman de alguna manera lo reportado antes para el sector privado en LLECE y sugieren que cuando un sistema público es de mala calidad (como el peruano), el privado no puede ser de excelencia.

PISA es una evaluación planificada para realizarse cada tres años, con énfasis, cada vez, en un área de evaluación (en la primera, Comprensión de Lectura; en la segunda, Matemática; y la planificada para el 2006, Ciencia). Consideramos una oportunidad perdida que el Perú se haya retirado de la segunda y la tercera evaluación. Las razones para el retiro del Perú tuvieron que ver con una supuesta falta de relevancia de resultados que nuevamente mostrarían al Perú a la cola del rendimiento. Frente a este argumento, pensamos que es importante destacar que el énfasis de la segunda evaluación PISA fue Matemática, y hubiera sido útil conocer y comparar a los estudiantes peruanos con estándares internacionales en esta área para sugerir reformas orientadas al currículo, la preparación de textos escolares, la formación de docentes y la capacitación de docentes en ejercicio. Es cierto, sin embargo, que para que esto ocurra es preciso tener un sistema educativo con especialistas que aprenden de los resultados de las evaluaciones; este no parece haber sido el caso en la primera evaluación PISA y tal vez en ninguna EN o LLECE. En general, los resultados de las evaluaciones solo parecen haber resultado en titulares catastróficos de los diarios y una declaración de emergencia que —en cuanto se puede conocer de los medios públicos— no se ha basado en un análisis cuidadoso de qué pueden y no pueden hacer los estudiantes peruanos. Sin embargo, instituciones civiles, como el Consejo Nacional de Educación, han recogido los resultados de PISA y las EN para fundamentar la necesidad de aplicar profundas reformas en el sistema educativo.

Es importante notar que recientemente se realizó la Primera Reunión Iberoamericana de PISA, que congregó a representantes de Argentina, Brasil, Colombia, Chile, España, México, Portugal y Uruguay. Es sin duda una iniciativa interesante,

21 Ver al respecto el Documento de Trabajo UMC 6 (Caro 2004).

22 Ver al respecto el Documento de Trabajo UMC 10 (Asmad y otros 2004).

orientada a sacar el mayor provecho posible de los resultados de las pruebas. En todo caso, tal vez con tiempo se pueda incluir al Perú en este grupo de avanzada en cuanto a evaluación de rendimiento en América Latina y participar en PISA 2009, que nuevamente pondrá énfasis en Comprensión de Lectura. Sería esperable que luego de ocho años de administrada la primera prueba PISA se consiguieran mejores resultados, no necesariamente comparándonos con el resto de países sino principalmente con nuestros propios resultados al iniciar esta década.

## 5. ANÁLISIS DE FACTORES ASOCIADOS

Un estudio puede arrojar correlaciones engañosas entre variables aun cuando esté bien diseñado. Esto se debe al carácter probabilístico de las estadísticas utilizadas, que pueden resultar en falsos positivos o falsos negativos,<sup>23</sup> lo que se puede superar en gran medida con la técnica de meta-análisis, consistente en incluir en un análisis estadístico los resultados de varios estudios sobre una misma variable. El supuesto es que si bien un estudio puede resultar engañoso, la acumulación de estudios bien diseñados debería brindar evidencia sobre la “verdadera” relación entre variables. En este caso se realizará el meta-análisis por separado para Lenguaje y Matemática.

Se han incluido todos los estudios que usaron las bases de datos de la UMC para ver los factores asociados al rendimiento de los estudiantes en Matemática y Lenguaje en las EN 1996, 1998 y 2001. Una vez recolectados los diferentes estudios, se procedió a revisar las variables consideradas en cada uno. Se encontraron trece estudios en el área de Matemática y nueve en el área de Comunicación.

Para cada variable independiente (explicativa) se contabiliza el número de estudios en los cuales el análisis muestra una asociación estadísticamente significativa, o ausencia de la misma, con el rendimiento. En caso de haber relación significativa, se indica el signo de la asociación. Cabe señalar que para el presente estudio se hubiera querido realizar un meta-análisis con mayor detalle en cuanto al tamaño del efecto de cada variable sobre el rendimiento, pero no todos los estudios cuentan con información relacionada con los estadísticos descriptivos (media, desviación y error estándar) necesarios para poder hacer este tipo de análisis. Los cuadros 7 y 8 presentan un resumen de algunas variables incluidas en el mayor número de estudios. En la lista de referencias bibliográficas y en el apéndice 1 están señalados con un asterisco (\*) los estudios utilizados para el meta-análisis.

---

23 Es decir, concluir, en un estudio, que existe una relación significativa cuando en realidad no la hay; o, por el contrario, que no existe una relación significativa cuando en realidad la hay.

Cuadro 7  
EN 1996, 1998 y 2001. Resumen de variables asociadas al rendimiento en Lenguaje y Matemática a nivel del estudiante

	Variables del estudiante					
	Matemática (n = 13)			Comunicación (n = 9)		
	N.º de estudios en los que está presente	Asociaciones significativas	Asociaciones no significativas	N.º de estudios en los que está presente	Asociaciones significativas	Asociaciones no significativas
<i>Características demográficas</i>						
Género (niños)	13	13	0	9	1	0
Extraedad / Repetición de grado	4	0	4	2	0	2
El estudiante trabaja	4	0	4	4	0	4
<i>Idioma</i>						
Habla el castellano	4	3	0	3	1	0
Lengua materna (castellano)	4	4	0	5	2	0
<i>Background académico</i>						
Cuenta con educación inicial	3	0	0	2	0	0
<i>Actitudes y hábitos del estudiante</i>						
Gusto por la matemática	7	7	0	...	...	...
Asistencia a la escuela	4	3	0	...	...	...
<i>Expectativas de los padres</i>						
Nivel educativo del hijo	5	3	0	3	2	0
<i>Características de la familia</i>						
Vive con ambos padres	5	2	0	3	1	0
Nivel socioeconómico	10	6	0	6	4	0
<i>Capital cultural de la familia del estudiante</i>						
Número de libros en casa	7	4	3	6	4	2
Nivel educativo de la madre	8	4	0	8	5	3
Nivel educativo del padre	7	3	0	7	4	0

Cuadro 8  
 EN 1996, 1998 y 2001. Resumen de variables asociadas al rendimiento en Lenguaje y Matemática a nivel del aula o la escuela

	Variables del aula de clase o la escuela					
	Matemática (n = 13)			Comunicación (n = 9)		
	N.º de estudios donde está presente	Asociaciones significativas	Asociaciones no significativas	N.º de estudios donde está presente	Asociaciones significativas	Asociaciones no significativas
<i>Características geográficas y tipo de escuela</i>						
Rural	7	1	0	6	5	2
Sierra	6	1	2	3	4	0
Estatal	9	0	5	4	6	0
Multigrado	5	1	1	3	4	0
<i>Infraestructura educativa y nivel socioeconómico de la escuela</i>						
Índice de recursos educativos	6	1	0	5	5	4
Nivel socioeconómico (promedio de estudiantes)	7	7	0	0	4	4
Número de libros por cada 10 alumnos	2	2	0	0	2	0
Computadoras operativas por cada 1000 alumnos	2	2	0	0	2	0
<i>Características demográficas de los docentes</i>						
Lengua materna (nativa)	2	0	1	1	2	0
Años de experiencia	6	2	1	3	4	2
Docente cuenta con título (universitario, instituto superior pedagógico o instituto superior tecnológico)	4	1	0	3	3	0
Docente es nombrado	3	0	0	3	1	0
<i>Acercá de la labor docente</i>						
Número de horas pedagógicas a la semana que enseña Matemática / Comunicación	4	2	0	2	2	0
Tamaño de la clase	5	1	1	3	4	1
Satisfacción con aspectos de la escuela	3	0	0	3	2	0
<i>Procesos educativos</i>						
% de competencias desarrolladas	4	4	0	0	1	0
La escuela elaboró el Proyecto Curricular de Centro	3	0	0	3	...	...
Manejo del docente de los contenidos curriculares	3	2	0	1	2	0
Fecha de inicio de clases	2	2	0	0	2	1
<i>Rol de los padres en la escuela</i>						
Revisar las tareas	3	2	0	1	1	0
Satisfacción de los padres con la escuela	2	2	0	0	2	0

Es importante entender las limitaciones del anterior análisis. Como se ha mencionado en varios casos, los diseños de todas las evaluaciones han sido transversales y ninguno longitudinal. Así, los resultados deben ser interpretados principalmente como asociaciones entre variables y no como estrictas relaciones de causa y efecto. Entendemos que la UMC se encuentra planificando un estudio longitudinal, que constituye un mejor diseño para establecer relaciones causales; esto, porque permite aislar el incremento de puntajes de un punto de tiempo a otro en función del puntaje inicial y las características de las escuelas, aulas y procesos educativos involucrados. Por lo demás, el diseño de investigación preferido para establecer este tipo de relaciones es el experimental, con asignación aleatoria a las condiciones de tratamiento (experimental) y control,<sup>24</sup> pero este tipo de diseños es prácticamente inexistente en el sector educación en el Perú (a diferencia de campos como salud o investigación agrícola, en los que son más comunes).

Se debe recordar que los análisis anteriores corresponden a modelos que incluyen y controlan por el efecto de varias variables explicativas simultáneamente. Así, los efectos señalados como significativos son relativamente robustos dependiendo del modelo estadístico empleado y del conjunto de variables de control incluidas en cada modelo.

Los resultados se comentan a continuación, por grupos de variables. El primer grupo se refiere a las características relacionadas directamente con los estudiantes:

- *Características de los estudiantes.* Destaca la variable referida al género, incluida en todos los estudios analizados. Mientras que es significativa a favor de los hombres en Matemática en todos los estudios, solo lo es a favor de los hombres en uno de nueve estudios en Comunicación. El resultado favorable a los hombres en Matemática seguramente responde a estereotipos y expectativas sociales respecto del rol de hombres y mujeres, y es consistente con resultados hallados en estudios internacionales (por ejemplo PISA, ver OECD y UNESCO 2003). En segundo lugar, en todos los estudios se encontró que los estudiantes con extraedad y/o que hubieran repetido tuvieron menor rendimiento que sus pares en la edad para el grado. Finalmente, en todos los estudios en los que se incluyó la variable “El estudiante trabaja” se encontró un relativo menor rendimiento respecto de los que no trabajan. En cuanto a la lengua materna del estudiante, en casi todos los estudios en Matemática se aprecia un efecto favorable en el rendimiento del dominio del castellano *versus* una lengua indígena, mientras que en Comunicación

---

24 Ver por ejemplo Mosteller y Boruch (2002).

solo dos de los cinco estudios que la incluyeron muestran una asociación significativa. Este resultado, que merece un estudio más amplio, podría estar asociado a la dificultad de entender códigos matemáticos en castellano cuando la lengua es indígena.

- *Educación inicial.* La educación inicial no muestra un patrón de asociaciones significativas con rendimiento. Este resultado, que parece ilógico y de hecho refuta estudios internacionales, se puede deber a que no importaría tanto el haber asistido a educación inicial sino durante cuánto tiempo y en qué condiciones funcionaba el centro. También se debe considerar que el dato de educación inicial es provisto por lo general por los padres, que pueden denominar así a una amplia variedad de centros, incluidas las guarderías, que no necesariamente buscan impactar en el rendimiento escolar posterior. Otra posibilidad es que el efecto de haber asistido a educación inicial sea notable solo en los primeros grados de primaria, equiparándose luego en rendimiento los que han asistido y los que no. Finalmente, se debe recordar que las variables de control socioeconómico podrían estar capturando (o enmascarando) el efecto de la educación inicial, pues las familias con mayor poder adquisitivo envían con mayor probabilidad a sus hijos a educación inicial que las familias más pobres.
- *Actitudes y hábitos del estudiante.* En este grupo de variables se puede apreciar que la denominada “Gusto por las matemáticas” fue utilizada en siete estudios; en todos ellos, la relación resultó significativa y positiva. Esto podría indicar una relación endógena, pues seguramente los que tienen un mayor gusto por la matemática tienen un mejor rendimiento en Matemática. La asistencia a la escuela (durante todo el año o las últimas dos semanas) estuvo asociada a un mejor rendimiento en Matemática en tres de los cuatro estudios que la incluyeron.
- *Expectativas de los padres.* Las expectativas de los padres en cuanto a la educación de sus hijos muestra un patrón de asociación positiva y significativa con el rendimiento en la mayoría de estudios, pero este resultado también puede ser endógeno: los padres de hijos con mejor rendimiento tienen mayores expectativas educativas.
- *Características de las familias.* En este caso se usaron dos variables: la primera es la presencia de la madre y el padre en la casa, que muestra una asociación con el rendimiento en tres de los ocho estudios (en los restantes cinco no fue significativa); y la segunda, el nivel socioeconómico (NSE) del estudiante. Esta variable muestra una fuerte asociación con el rendimien-

to, pero se debe notar que en los diferentes estudios se usan definiciones similares pero no iguales de NSE.

- *Capital cultural.* En este aspecto las variables presentan una mayor ambigüedad en cuanto al sentido de su relación con el rendimiento de los niños. Así, el número de libros en casa tiene asociación positiva y negativa con rendimiento tanto en Comunicación como en Matemática, y la relación es significativa en todos los estudios en los que se utilizó esta variable. En cuanto al nivel educativo de los padres, parecería que, sin ser un gran predictor, la educación del padre es menos ambigua que la educación de la madre.

La anterior lista de variables sugiere algunas posibilidades para compensar desigualdades entre grupos, como focalizar los esfuerzos en elevar el rendimiento de las niñas en Matemática, y mejorar las oportunidades de los estudiantes que trabajan, tienen una lengua materna indígena y/o tienen padres con escaso nivel educativo (o que, en general, viven en condiciones de pobreza).

El segundo grupo de variables corresponde al ambiente escolar o del aula:

- *Características geográficas y tipo de escuela.* Las escuelas rurales, de por sí, no parecen tener menores resultados que sus pares urbanas (esto es, luego de controlar estadísticamente por otras variables vinculadas a las características de los estudiantes). Esto no significa que las rurales no tengan carencias; múltiples estudios demuestran que sí las tienen. Lo que el resultado sugiere es que la diferencia principal entre escuelas urbanas y rurales reside en la relativa mayor pobreza de los estudiantes que atienden escuelas rurales. Por otro lado, a pesar de los controles estadísticos, en la mitad de los estudios el rendimiento en escuelas estatales es menor que en escuelas privadas, lo que sugiere que hay una diferencia en cuanto a la calidad del servicio educativo a favor de estas últimas.
- *Infraestructura educativa y nivel socioeconómico de la escuela.* Los recursos educativos de la escuela (materiales educativos) parecen ser más importantes en Comunicación (seguramente en relación con disponibilidad de libros) que en Matemática. Esto se confirma en la variable “Número de libros por cada 10 estudiantes”, que también muestra una asociación positiva con el rendimiento. El nivel socioeconómico promedio de los estudiantes en un aula se asocia positivamente con el rendimiento en todos los estudios, lo que sugiere que la composición del aula es importante más allá de las características individuales del estudiante. Finalmente, el número de computadoras operativas en la escuela por estudiante también muestra una asociación

positiva con el rendimiento, aunque este resultado puede ser endógeno (las escuelas con estudiantes de más recursos tienen más computadoras y estudiantes con mejor rendimiento).

- *Características demográficas de los docentes.* Ninguna de las características docentes incluidas en el análisis parecen tener mayor asociación con el rendimiento de los estudiantes. Esto puede estar explicado por la selección de variables o porque el resultado de los estudiantes tiene que ver con las características de varios profesores a lo largo de su carrera educativa y no solo del profesor de aula al momento de la evaluación.
- *Labor docente.* Tampoco parece haber mayor relación entre las tres variables incluidas en el presente meta-análisis y el rendimiento en Matemática o Comunicación. De nuevo, estas prácticas se refieren a características solo durante un año y por tanto pueden no reflejar la historia educativa de los estudiantes.
- *Procesos educativos.* El porcentaje de competencias curriculares desarrolladas parece un buen predictor del rendimiento en Matemática, mas no en Comunicación (aunque solo ha sido incluida en un estudio en esta área). Contar con un proyecto curricular de centro no parece tener mayor relación con el rendimiento en Matemática. El manejo docente de los contenidos curriculares ha sido incluido en pocos estudios, pero sí parece tener asociación con el rendimiento. Igual sucede con la fecha de inicio de clases: mientras más pronto sea resulta mejor, posiblemente porque aumenta el tiempo de aprendizaje durante el año escolar.
- *Rol de los padres.* La ayuda que los padres puedan brindar a sus hijos al revisar las tareas ha sido incluida en cinco estudios; sin embargo, solo dos de ellos muestran una asociación positiva con el rendimiento, en Matemática. La satisfacción de los padres con la escuela tiene una asociación positiva con el rendimiento en Matemática, mas no en Comunicación.

Tal vez la variable de mayor importancia en cuanto al ambiente escolar para explicar el rendimiento estudiantil sea una que apenas se ha esbozado en la EN 2004: el dominio que tengan los docentes de las competencias que deben enseñar. Como se vio antes, la EN 2004 mostró un bajo rendimiento de muchos docentes (aun cuando los informes disponibles al momento son limitados). Más allá de cualquier análisis estadístico, es lógico pensar que el dominio de los contenidos por parte del docente es un prerrequisito necesario para el aprendizaje estudiantil: si un docente no domina una competencia, no la puede enseñar



(podría ser, sin embargo, que un docente que la domine enseñe mal, pero si no la domina no hay forma de que pueda enseñar lo que ignora). Pensamos que una línea de investigación en esta dirección sería importante en cuanto a la selección de futuros docentes y capacitación de los actuales. En el Congreso de la República existe un proyecto de Carrera Pública Magisterial pendiente de discusión. Por otro lado, el Congreso aprobó en mayo del 2006 la legislación referida al Sistema Nacional de Evaluación, Acreditación y Certificación Educativa (SINEACE); sin embargo, a julio del mismo año no ha sido implementado. Los dos anteriores tienen importantes elementos de evaluación de los docente que deberían incluir su dominio de las materias que van a enseñar.

## 6. EVALUACIÓN ESTANDARIZADA DEL RENDIMIENTO ESCOLAR EN EL PERÚ: LOS SIGUIENTES PASOS

Como se ha sugerido a lo largo del presente capítulo, la UMC ha logrado importantes avances en solo diez años de actividad. En la presente sección se discuten algunas perspectivas de posibles desarrollos en cuanto al futuro de las actividades de evaluación del rendimiento escolar y el estudio de factores asociados vinculados a la mejora de la calidad y equidad educativa.

a) *Uso de la información generada.* Si bien pensamos que la información generada por la UMC es potencialmente útil y relevante, es indudable que el conocimiento que muchos actores principales tienen de ella es bastante limitado. Es fundamental que antes de realizar una evaluación se tenga claro *qué* se quiere saber y *cómo* se utilizarán los resultados para mejorar el sistema educativo. Así, los datos pueden seguir luego este plan (Rodríguez y Cueto 2001). Si no hay claridad en estos puntos, no tiene sentido evaluar.<sup>25</sup>

Experiencias internacionales sugieren la importancia de trabajar con los actores en la comprensión y el análisis de la información producida. La experiencia de Brasil puede resultar relevante en este sentido. En ese país existe el Comité de Productores de Información Educativa (COMPED), creado y presidido por el Instituto Nacional de Estudios y Pesquisas (INEP). El COMPED reúne a quince instituciones que buscan desarrollar un “sistema articulado de diseminación de informaciones educacionales”. Por ejemplo,

---

25 Es notable, en este contexto, que los resultados de las pruebas no se usen como uno de los insumos para definir el gasto público, que de hecho es mayor en las regiones con mejor rendimiento (es decir, lo contrario de lo que se esperaría de un Estado que promueve la equidad educativa).

el COMPED apoya la publicación de títulos que contribuyan a la formación inicial y continuada de profesores.

- b) *Continuar diseñando evaluaciones criteriosales.* Es indudable que el cambio de un modelo de evaluación normativo a uno criterial entre las dos primeras y dos últimas EN ha sido conveniente. La primera evaluación de LLECE fue también normativa, pero la evaluación PISA fue criterial. Este modelo criterial, que permite establecer puntos de rendimiento aceptables y descripciones detalladas de lo que los estudiantes han aprendido o no pueden hacer, es el que hay que mantener y reforzar para que sea realmente informativo de lo que pueden hacer los estudiantes y lo que necesitan aprender (en este sentido, participar en PISA fue sin duda una experiencia singularmente formativa para el personal especializado de la UMC).
- c) *Uso de diversas modalidades y diseños para evaluar el rendimiento escolar y factores asociados.* En esta línea se han iniciado interesantes experiencias, como el uso de formatos diversos de ítems (opción múltiple, respuestas abiertas, expresión escrita, expresión oral, solución de problemas con materiales concretos y escalas de actitudes), con diversas poblaciones (evaluación de Comunicación en lengua materna y en castellano como segunda lengua en poblaciones quechua y aimara) y con diversos diseños (además de las evaluaciones transversales usadas, en la UMC se tiene previsto usar diseños cuantitativos longitudinales, es decir, el seguimiento de los mismos sujetos en dos momentos diferentes; y cualitativos vinculados a eficacia escolar). Este tipo de trabajos e iniciativas ha recibido poca difusión, pero es relevante para entender la complejidad del rendimiento escolar y los factores asociados, y debería seguir siendo apoyado.
- d) *Importancia de comparar resultados en el tiempo.* La EN 2004 es la primera que incluyó una nota sobre la posibilidad de comparar rendimientos (1998 y 2004).<sup>26</sup> Este es un requerimiento fundamental para entender la evolución del rendimiento escolar. Sugerimos que, con fines de comparación, se considere a partir de ahora que siempre se deben evaluar los rendimientos de los estudiantes en el grado final de cada nivel (esto es, sexto de primaria y quinto de secundaria), en Comunicación y Matemática. Por lo demás, cada evaluación podría variar en cuanto a los otros grados y áreas curriculares incluidos en la evaluación. Por ejemplo, las evaluaciones que se han hecho

---

26 Las EN 1996, 1998 y 2001 también incluyeron procedimientos para comparar resultados, pero estas comparaciones nunca han sido publicadas.

hasta ahora han sido todas transversales. Las evaluaciones longitudinales permitirían una estimación de cuánto han aprendido los estudiantes en el tiempo transcurrido. Este diferencial, o valor agregado, podría ser luego relacionado con las características de los centros educativos relevantes. De este modo se podrían establecer relaciones de causalidad más fuertes que con evaluaciones transversales.

- e) *Evaluación de altas o bajas implicancias.* Esta es una de las grandes cuestiones planteadas desde un inicio para la labor de la UMC. Existen modelos como el chileno, que utilizan las evaluaciones para informar a los padres de familia sobre los promedios de los centros educativos; como el mexicano, que las usan con fines de promoción docente; o como el costarricense, que las usan para definir la graduación de sus estudiantes. Cualquiera de estas alternativas es sumamente difícil de implementar de manera “limpia” técnicamente. De hecho, actualmente hay grandes críticas a los sistemas de altas implicancias por cuestiones de validez de las inferencias que se pueden realizar. Las objeciones giran alrededor de temas como hasta qué punto son justas las comparaciones entre centros educativos que atienden a poblaciones diferentes, en contextos diferentes, con recursos humanos y materiales diferentes. Los ajustes estadísticos que habría que hacer para que las comparaciones fueran válidas parecerían simplemente imposibles de establecer de manera empírica. En segundo lugar, ¿cómo se puede juzgar la calidad de un docente, y por tanto definir su promoción en la carrera, a partir del rendimiento de sus estudiantes, dadas las preguntas formuladas en el punto anterior?<sup>27</sup> Finalmente, si se establecen puntajes mínimos en pruebas estandarizadas nacionales para otorgar diplomas educativos (de secundaria, por ejemplo), es claro que los estudiantes de familias más pobres tendrán menos probabilidades de alcanzarlos. Esto seguramente resultaría, para este grupo, en menos oportunidades de acceder a trabajos y estudios superiores. Las anteriores discusiones serían de tan compleja y costosa solución (verbigracia, seguramente requeriría mediciones repetidas de todos los estudiantes de al menos algunos grados, además de datos de su contexto familiar y comunal) que pensamos que, por lo menos por el momento, el sistema peruano se debería mantener en un sistema de bajas implicancias, en el cual es suficiente tener evaluaciones muestrales realizadas cada tres o cuatro años. La información debería estar orientada a obtener datos sobre la evolución de los rendimientos escolares de acuerdo con las expectativas

---

27 Esto es diferente de evaluar a los docentes para conocer si dominan los contenidos que van a enseñar, que sí debería ser parte de la evaluación docente.

establecidas en el currículo escolar. Esta información debería ser publicada, de modo que fuera relevante para los actores principales del sistema educativo peruano, como funcionarios del Ministerio y oficinas descentralizadas; directores, profesores y padres de familia en centros educativos; y profesores y estudiantes en centros de formación y capacitación docente.

- f) *Participación en evaluaciones internacionales.* Es importante participar en evaluaciones internacionales siempre y cuando estas provean de resultados relevantes para identificar el rendimiento de los estudiantes en contenidos específicos (así, la simple ubicación de estudiantes peruanos en un ránking internacional de países es interesante, pero insuficiente para justificar la participación del Perú). En segundo lugar, la participación del Perú en estas evaluaciones permite mejorar la capacidad técnica del equipo de la UMC. En esta línea, la participación del Perú en la segunda evaluación de LLECE es importante, pero podría ser complementada con la participación en un estudio de Educación Cívica y Ciudadanía el 2008 (organizado por la IEA), PISA (evaluación de Comprensión de Lectura, Ciencia, Matemática y Resolución de Problemas) el año 2009 o las de TIMSS (evaluación en Ciencia y Matemática) o PIRLS (evaluación de Comprensión de Lectura), que tienen procesos previstos para el 2011. No se está sugiriendo, por cierto, participar en todas, sino considerar opciones complementarias que permitan dar una visión comprehensiva del rendimiento de los estudiantes peruanos en diferentes grados y áreas, que complemente la información de las EN y permitan planificar acciones para mejorar el rendimiento.
- g) *Posible rol del Sistema Nacional de Evaluación, Acreditación y Certificación de la Calidad Educativa (SINEACE).* En la Ley General de Educación aprobada por el Congreso de la República el 2003 se creó el Sistema Nacional de Evaluación, Acreditación y Certificación de la Calidad Educativa. Este sistema debería cumplir funciones de evaluación del rendimiento escolar, certificación de competencias profesionales y acreditación de instituciones educativas. En mayo del 2006 el Congreso aprobó una ley para el establecimiento del SINEACE, que debía ser implementado en los siguientes meses. Una alternativa interesante a considerar al respecto es que las evaluaciones que realiza la UMC actualmente pasen al nuevo instituto responsable del SINEACE, de modo que sus actividades tengan un carácter público pero autónomo. Esta experiencia parece haber sido positiva en México y Brasil.
- h) *Evaluación y descentralización.* En el contexto actual de descentralización política y educativa existen ya algunas experiencias regionales de evaluación educativa (en Piura y Arequipa, por ejemplo). Sería importante que la

UMC y estas oficinas compartieran los conocimientos adquiridos, así como con otras oficinas regionales; no con vistas a imponer objetivos sino, por el contrario, para fomentar el desarrollo de experiencias diversas, pero técnicamente sólidas, que permitan conformar un movimiento de evaluación del rendimiento diverso de acuerdo con las necesidades regionales y nacionales de conocimiento.

Las actividades de la UMC se han dado en un contexto internacional de importancia creciente de la evaluación estandarizada del rendimiento escolar y, en general, de desarrollo de políticas educativas basadas en evidencias. Ejemplo de esto último son diversas iniciativas internacionales, tales como:

- *What Works Clearinghouse* (WWC),<sup>28</sup> “Políticas que funcionan”), en Estados Unidos. Es una iniciativa que ha acumulado información sobre programas educativos evaluados rigurosamente y que han demostrado tener impactos positivos en el rendimiento. En el portal de WWC se encuentran resúmenes del estado de conocimiento en áreas específicas como matemática, lectura, educación en valores, deserción escolar, educación en la primera infancia, inglés como segunda lengua, conducta delictiva, educación de adultos y aprendizaje asistido por pares.
- *Evidence for Policy and Practice Information* (EPPI),<sup>29</sup> “Evidencias para información de políticas y prácticas”), en Gran Bretaña. De manera similar a WWC, acumula información de estudios rigurosos sobre intervenciones eficaces en educación. EPPI incluye revisiones en salud y educación. En este último campo cuenta con revisiones acerca del uso de la evaluación sumativa, educación ciudadana, desarrollo profesional en servicio, desarrollo infantil, enseñanza del inglés, estereotipos de género, educación inclusiva, educación matemática, motivación, educación en ciencias e influencia de los directores en el aprendizaje de sus estudiantes.

No queremos decir que las evaluaciones y los informes publicados por la UMC sean equivalentes a WWC o EPPI. De hecho, en estos últimos las evaluaciones de programas demuestran su eficacia de preferencia con diseños experimentales (es decir, de asignación aleatoria a las condiciones experimental y control). Las evaluaciones transversales de rendimiento y el estudio de factores asociados están lejos de alcanzar este estándar. Sin embargo, el punto es que

---

28 Ver <<http://www.whatworks.ed.gov/>>.

29 Ver <<http://eppi.ioe.ac.uk/EPPIWeb/home.aspx>>.

actualmente hay una fuerte corriente internacional que promueve que las decisiones de política educativa se tomen sobre la base de información empírica y no solamente de posturas filosóficas o corrientes teóricas. Esta tendencia no parece haber decrecido recientemente sino todo lo contrario. En tal sentido, pensamos que la continua inversión en el fortalecimiento del trabajo especializado que realiza la UMC, sea desde el Ministerio o el Sineace, y la difusión y discusión de sus publicaciones, tienen un gran potencial como insumo para el desarrollo de políticas educativas orientadas hacia la calidad y equidad.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- AERA, APA y NCTM-AMERICAN EDUCATIONAL RESEARCH ASSOCIATION, AMERICAN PSYCHOLOGICAL ASSOCIATION y NATIONAL COUNCIL ON MEASUREMENT IN EDUCATION (1999). *Standards for educational and psychological testing*. Washington, DC: American Educational Research Association.
- ANEP-ADMINISTRACIÓN NACIONAL DE EDUCACIÓN PÚBLICA (2004). *Primer Informe Nacional PISA 2003 Uruguay*. Montevideo: ANEP.
- ASMAD, Úrsula; David PALOMINO, Mary TAM y Gloria ZAMBRANO (2004). *Una aproximación a la alfabetización matemática y científica de los estudiantes peruanos de 15 años. Resultados del Perú en la evaluación internacional PISA*. Documento de Trabajo 10. Lima: UMC-Ministerio de Educación.
- CARO, Daniel (coordinador) (2004). *Una aproximación a la alfabetización lectora de los estudiantes peruanos de 15 años. Resultado del Perú en la evaluación internacional PISA*. Documento de Trabajo 6. Lima: UMC-Ministerio de Educación.
- CIZEK, Gregory J. (2001) (editor). *Setting Performance Standards. Concepts, Methods and Perspectives*. Nueva Jersey: Lawrence Erlbaum Associates, Publishers.
- FERRER, Guillermo (2005). *Estado de situación de los sistemas nacionales de evaluación de logros de aprendizaje en América Latina*. PREAL, disponible en <<http://www.preal.cl/GTEE/docr/Estado%20de%20Situacion.pdf>>.
- FERRER, Guillermo y Patricia ARREGUI (2003). *Las pruebas internacionales de aprendizaje en América Latina y su impacto en la calidad de la educación: criterios para guiar futuras aplicaciones*. Documento de Trabajo 26, PREAL: Santiago. Disponible en <[http://www.preal.org/docs-trabajo/Arregui\\_et\\_Al\\_26.pdf](http://www.preal.org/docs-trabajo/Arregui_et_Al_26.pdf)>.
- JARAMILLO, Miguel e Irma ARTEAGA (2003). *La inversión pública en educación: proceso de asignación y determinantes de la distribución del gasto por alumno*. Informe de investigación entregado al Consorcio de Investigación Económica y Social. Disponible en <[www.consortio.org](http://www.consortio.org)>.
- MINISTERIO DE EDUCACIÓN DEL PERÚ (1998). *Evaluación del Rendimiento Estudiantil "CRECER"*. Informe de Resultados de la Primera Prueba Nacional. Lima: Ministerio de Educación.
- DIRECCIÓN DE EDUCACIÓN BÁSICA REGULAR (1981). *Diagnóstico del rendimiento académico de los educandos del sexto grado de E. B. R.* Lima: Ministerio de Educación (mimeo).

- MOSTELLER, Frederick y Robert BORUCH (editores) (2002). *Evidence matters. Randomized Trials in education Research*. Washington, DC: Brooking Institution Press.
- OECD y UNESCO (2003). *Literacy Skills for the World of Tomorrow. Further Results from PISA 2000*. Disponible en <<http://www.pisa.oecd.org/dataoecd/43/9/33690591.pdf>>.
- PISCOYA, Luis (2005). *Cuánto saben nuestros maestros. Una entrada a los diez problemas cardinales de la educación peruana*. Lima: Corporación Financiera de Desarrollo y Fondo Editorial de la Universidad Nacional Mayor de San Marcos.
- POPHAM, James (1980). *Problemas y técnicas de la evaluación educativa*. Madrid: Anaya.
- RAVELA, Pedro (2002). *¿Cómo presentan sus resultados los sistemas nacionales de evaluación educativa en América Latina?* Documento de Trabajo 22, PREAL: Santiago. Disponible en <<http://www.preal.org/GTEE/pdf/Resultados2.pdf>>.
- (2003). *¿Cómo aparecen los resultados de las evaluaciones educativas en la prensa?* PREAL. Disponible en <<http://www.preal.org/GTEE/pdf/prensa.pdf>>.
- RAVELA, Pedro; Richard WOLFE, Gilbert VALVERDE y Juan Manuel ESQUIVEL (2001). *Los próximos pasos: ¿cómo avanzar en la evaluación de aprendizajes de América Latina?* Documento de Trabajo 20, PREAL, Santiago. Disponible en <<http://www.preal.org/doctra20.pdf>>.
- RODRÍGUEZ, José y Santiago CUETO (julio del 2001). *¿Cuánto aprenden nuestros estudiantes? Presentación de la Evaluación Nacional del 2001*. En *Crececer* 2, 20-24. Lima: Ministerio de Educación y GRADE.
- SAAVEDRA, Jaime y Pablo SUÁREZ (2002). *El financiamiento de la educación pública en el Perú: el rol de las familias*. Documento de Trabajo 38. Lima: Grade.
- TORREBLANCA, Alberto (2001). *¿Cuán diferentes son los resultados de las pruebas de matemática y lenguaje en Latinoamérica? Una mirada a través del Laboratorio Latinoamericano de Medición de la Calidad Educativa*, *Revista Crececer* 2, julio 2001. Lima: UMC-Ministerio de Educación.
- UMC y GRADE-UNIDAD DE MEDICIÓN EDUCATIVA Y GRUPO DE ANÁLISIS PARA EL DESARROLLO (2001). *Boletín UMC* 9, “El Perú en el primer estudio internacional comparativo de la UNESCO sobre lenguaje, matemática y factores asociados en el tercer y cuarto grado”. Lima: Ministerio de Educación.



## APÉNDICE 1

### PUBLICACIONES DE LA UNIDAD DE MEDICIÓN DE LA CALIDAD EDUCATIVA

El presente apéndice incluye todas las publicaciones, editadas por la Unidad de Medición de la Calidad Educativa (UMC) o por otros autores, que han usado las bases de datos de las evaluaciones nacionales o internacionales comprendidas en el presente estudio. Todas las publicaciones de la UMC se encuentran disponibles en el portal <[www.minedu.gob.pe/umc](http://www.minedu.gob.pe/umc)>.

#### BOLETINES

*Boletín UMC 27.* Análisis de las respuestas de la evaluación de producción de textos en lenguas nativas (quechua y aimara): Evaluación Nacional 2001. Cuarto grado de primaria. UMC (2004). Lima: Ministerio de Educación.

*Boletín UMC 26.* Las oportunidades de aprendizaje en Matemática: un estudio para 4.º de secundaria. Zambrano, G. y UMC (2004). Lima: Ministerio de Educación. (\*)

*Boletín UMC 25.* Gestión de la dirección en centros educativos polidocentes completos. Espinosa, G.; D. Caro y UMC (2003). Lima: Ministerio de Educación.

*Boletín UMC 24.* Acuerdo entre el profesorado y la construcción del proyecto educativo en centros educativos polidocentes completos. Espinosa G., D. Caro y UMC (2003). Lima: Ministerio de Educación.

*Boletín UMC 23.* Trabajo en equipos dentro del aula. Espinoza G. y UMC (2003). Lima: Ministerio de Educación.

*Boletín UMC 22.* Las oportunidades de aprendizaje en Lógico-Matemática: un estudio para cuarto grado de primaria. Zambrano, G. y UMC (2003). Lima: Ministerio de Educación.

*Boletín UMC 21.* El programa internacional para la evaluación de estudiantes de la OCDE (PISA) y la participación del Perú. UMC (2002). Lima: Ministerio de Educación.

*Boletín UMC 20.* Análisis de ítems de las pruebas CRECER 1998. Producción de textos en quinto grado de secundaria. UMC y GRADE (2002). Lima: Ministerio de Educación.

---

(\*) Estudio utilizado en el meta-análisis.

- Boletín UMC 19.* Análisis de ítems de las pruebas CRECER 1998. Resultados de Comunicación en quinto grado de secundaria. UMC y GRADE (2002). Lima: Ministerio de Educación.
- Boletín UMC 18.* Análisis de ítems de las pruebas CRECER 1998. Resultados de Matemática en quinto grado de secundaria. UMC y GRADE (2002). Lima: Ministerio de Educación.
- Boletín UMC 17.* Análisis de ítems de las pruebas CRECER 1998. Resultados de Comunicación en cuarto grado de secundaria. UMC y GRADE (2002). Lima: Ministerio de Educación.
- Boletín UMC 16.* Análisis de ítems de las pruebas CRECER 1998. Resultados de Matemática en quinto grado de secundaria. UMC y GRADE (2002). Lima: Ministerio de Educación.
- Boletín UMC 15.* Análisis de ítems de las pruebas CRECER 1998. Producción de textos en sexto grado de primaria. UMC y GRADE (2001). Lima: Ministerio de Educación.
- Boletín UMC 14.* Análisis de ítems de las pruebas CRECER 1998. Resultados de Comunicación Integral en sexto grado de primaria. UMC y GRADE (2001). Lima: Ministerio de Educación.
- Boletín UMC 13.* Análisis de ítems de las pruebas CRECER 1998. Resultados de Lógico-Matemática en sexto grado de primaria. UMC y GRADE (2001). Lima: Ministerio de Educación.
- Boletín UMC 12.* Análisis de ítems de las pruebas CRECER 1998. Producción de textos en cuarto grado de primaria. UMC y GRADE (2001). Lima: Ministerio de Educación.
- Boletín UMC 11.* Análisis de ítems de las pruebas CRECER 1998. Resultados de Comunicación Integral en cuarto grado de primaria. UMC y GRADE (2001). Lima: Ministerio de Educación.
- Boletín UMC 10.* Análisis de ítems de las pruebas CRECER 1998. Resultados de Lógico-Matemática en cuarto grado de primaria. UMC y GRADE (2001). Lima: Ministerio de Educación.
- Boletín UMC 9.* El Perú en el primer estudio internacional comparativo de la UNESCO sobre lenguaje, matemática y factores asociados en el tercer y cuarto grado. UMC y GRADE (2001). Lima: Ministerio de Educación.
- Boletín UMC 8.* Efecto de la escuela en el rendimiento en Lógico-Matemática en cuarto grado de primaria. UMC y GRADE (2001). Lima: Ministerio de Educación.

- Boletín CRECER 7.* Resultados de las pruebas de Ciencias Sociales y Ciencias Naturales. Evaluación Nacional de 1998. UMC (2001). Lima: Ministerio de Educación.
- Boletín CRECER 5/6.* Resultados de las pruebas de Matemática y Lenguaje. ¿Qué aprendimos a partir de la evaluación CRECER 1998? UMC y GRADE (2000). Lima: Ministerio de Educación.
- Boletín CRECER 4.* Las escuelas y las expectativas de las madres y los padres. UMC y GRADE (2000). Lima: Ministerio de Educación.
- Boletín CRECER 3.* Las tareas escolares. UMC y GRADE (2000). Lima: Ministerio de Educación.
- Boletín CRECER 2.* ¿Te gustan las clases de Matemáticas? ¿Y las clases de Lenguaje? UMC y GRADE (2000). Lima: Ministerio de Educación.
- Boletín CRECER 1.* Algunos aspectos de la formación docente en el Perú. UMC y GRADE (1999). Lima: Ministerio de Educación.

## REVISTAS

### ***Revista Crecer* n.º 2, julio del 2001. Lima: UMC-Ministerio de Educación**

- BELLO, Manuel. "Hacia una educación basada en evidencias".
- RODRÍGUEZ, José y Santiago CUETO. "¿Cuánto aprenden nuestros estudiantes? Presentación de la Evaluación Nacional del 2001".
- TORREBLANCA, Alberto. "¿Cuán diferentes son los resultados de las pruebas de matemática y lenguaje en Latinoamérica? Una mirada a través del Laboratorio Latinoamericano de Medición de la Calidad Educativa".
- TRAHTEMBERG, León. "La polémica tarea de evaluar la calidad".
- VALVERDE, Gilbert A. "La política educativa peruana y las evaluaciones educacionales internacionales".
- VARGAS, Silvana. "El programa Internacional para la Evaluación de Estudiantes (PISA-OCDE): ¿se está formando capital humano joven en el Perú?".
- VEGA, Juan Fernando. "Comentarios respecto a la participación del Perú en el Laboratorio Latinoamericano de Medición de la Calidad Educativa".

### ***Revista Crecer*, n.º 1, abril del 2000. Lima: UMC-Ministerio de Educación**

- BECERRA, Hernán y David SIFUENTES. "Modelos para entender la comprensión de textos".

GARCÍA, Felipe. “Trabajando para compartir una información confiable, oportuna y pertinente”.

CUADROS, María Esther (entrevista con). “Cómo y para qué evaluamos en CRECER”.

CUETO, Santiago. “Retos para la enseñanza y el aprendizaje en el Perú”.

GALARZA, Néstor. “Innovar en la enseñanza de las Ciencias Naturales”.

PALACIOS, María Luisa. “Historia: conocer el pasado para comprender el presente”, *Revista Crecer* 1, abril 2000. Lima: UMC-Ministerio de Educación.

SAAVEDRA, Hólger. “Romper la tradición para acercar la matemática a cada estudiante”.

TRAHTEMBERG, León. Reflexiones en torno a la “medición de la calidad educativa”, *Revista Crecer* 1, abril 2000. Lima: UMC-Ministerio de Educación.

UMC. “Sistema Nacional de Evaluación del Rendimiento Escolar en América Latina”.

## DOCUMENTOS DE TRABAJO

*Año 2004*

Documento de Trabajo 11

MONTANÉ, Angélica; Fernando LLANOS y Jéssica TAPIA. *La evaluación de la alfabetización lectora de PISA y el rendimiento de los estudiantes peruanos*.

Documento de Trabajo 10 (\*)

ASMAD, Úrsula; David PALOMINO, Mary TAM y Gloria ZAMBRANO. *Una aproximación a la alfabetización matemática y científica de los estudiantes peruanos de 15 años. Resultados del Perú en la evaluación internacional PISA*.

Documento de Trabajo 9 (\*)

EQUIPO DE ANÁLISIS DE LA UNIDAD DE MEDICIÓN DE LA CALIDAD EDUCATIVA. *Factores asociados al rendimiento estudiantil. Resultados de Evaluación Nacional 2001*.

Documento de Trabajo 8

DIBÓS, Alessandra; Susana FRISANCHO y Yolanda ROJO. *Propuesta de evaluación de Formación Ciudadana*.

Documento de Trabajo 7

PALOMINO, David. *El aprendizaje de la medición. Análisis de las pruebas de material concreto aplicadas en la Evaluación Nacional 2001 a alumnos peruanos de cuarto y sexto grados de primaria*.

---

(\*) Estudios utilizados en el meta-análisis.

## Documento de Trabajo 6 (\*)

CARO, Daniel (coordinador). *Una aproximación a la alfabetización lectora de los estudiantes peruanos de 15 años. Resultado del Perú en la evaluación internacional PISA.*

*Año 2003*

## Documento de Trabajo 5

MONTANÉ, Angélica (coordinadora). *Cómo rinden los estudiantes peruanos en Comunicación y Matemática: resultados de la Evaluación Nacional 2001. Cuarto y sexto grados de primaria. Informe pedagógico.*

## Documento de Trabajo 4

MONTANÉ, Angélica (coordinadora). *Cómo rinden los estudiantes peruanos en Comunicación y Matemática: Resultados de la Evaluación Nacional 2001. Cuarto grado de secundaria. Informe pedagógico.*

## Documento de Trabajo 3

MONTANÉ, Angélica (coordinadora). *Cómo rinden los estudiantes peruanos en Comunicación y Matemática: resultados de la Evaluación Nacional 2001. Sexto grado de primaria. Informe pedagógico.*

## Documento de Trabajo 2

MONTANÉ, Angélica (coordinadora). *Cómo rinden los estudiantes peruanos en Comunicación y Matemática: resultados de la Evaluación Nacional 2001. Cuarto grado de primaria. Informe pedagógico.*

## Documento de Trabajo 1

ESPINOSA, Giuliana y Alberto TORREBLANCA. *Cómo rinden los estudiantes peruanos en Comunicación y Matemática: resultados de la Evaluación Nacional 2001. Informe descriptivo.*

**ARTÍCULOS**

BURGA, Andrés (2005). "Evaluación del rendimiento académico. Introducción a la teoría de respuesta al ítem. Lima: UMC-Ministerio de Educación". Ver en <<http://www.minedu.gob.pe/umc/articulosUMC.php>>.

---

(\*) Estudio utilizado en el meta-análisis.

BURGA, Andrés (2005). "La unidimensionalidad de un instrumento de medición. Perspectiva factorial". Ver en <<http://www.minedu.gob.pe/umc/publicaciones/artiumc/2.pdf>>.

## ENCARTES UMC

UMC (2004). *Evaluar para aprender. Todo lo que usted necesita saber sobre las evaluaciones nacionales del rendimiento estudiantil*. Lima: Ministerio de Educación.

UMC (2005). *¿Cuánto aprenden sus hijos en la escuela? Resultados de la Evaluación Nacional 2004*. Lima: Ministerio de Educación.

## SOBRE LAS EVALUACIONES

### Evaluación Nacional 2004

#### *Marcos de trabajo*

UMC (2004). Marco de trabajo de la evaluación nacional 2004. Lima: Ministerio de Educación.

UMC (2005). Evaluación Nacional 2004. Marco de trabajo de las pruebas de rendimiento. Lima: Ministerio de Educación.

UMC (2005). Evaluación Nacional 2004. Marco de trabajo de los instrumentos de factores asociados al rendimiento estudiantil. Lima: Ministerio de Educación.

UMC (2005). Evaluación Nacional 2004. Marco de trabajo de las pruebas de rendimiento de Comunicación Integral en lenguas nativas. Lima: Ministerio de Educación.

#### *Informes pedagógicos*

UMC (2005). Evaluación Nacional del Rendimiento Estudiantil 2004. Informe pedagógico de resultados. Formación Matemática. Segundo grado de primaria. Sexto grado de primaria. Lima: Ministerio de Educación.

UMC (2005). Evaluación Nacional del Rendimiento Estudiantil 2004. Informe pedagógico de resultados. Comprensión de textos escritos. Segundo grado de primaria. Sexto grado de primaria. Lima: Ministerio de Educación.

UMC (2005). Evaluación Nacional del Rendimiento Estudiantil 2004. Informe pedagógico de resultados. Formación Matemática. Tercer grado de secundaria. Quinto grado de secundaria. Lima: Ministerio de Educación.

UMC (2005). Evaluación Nacional del Rendimiento Estudiantil 2004. Informe pedagógico de resultados. Comprensión de textos escritos. Tercer grado de secundaria. Quinto grado de secundaria. Lima: Ministerio de Educación.

### **Evaluación Nacional 2001**

#### *Documentos técnicos*

CARO, Daniel (2002). Estimación del nivel socioeconómico de las familias: Propuesta metodológica para la Evaluación Nacional de rendimiento del 2001. Lima: Ministerio de Educación.

CRUZ, Gustavo, Giuliana ESPINOSA, Angélica MONTANÉ y Carlos RODRÍGUEZ (2002). Informe técnico de la consulta sobre puntos de corte para la Evaluación Nacional 2001. Lima: UMC-Ministerio de Educación.

TORREBLANCA, Alberto y Daniela ZACHARÍAS (2002). Ficha técnica: diseño muestral Evaluación Nacional 2001. Primaria. Lima: UMC-Ministerio de Educación.

TORREBLANCA, Alberto y Daniela ZACHARÍAS (2002). Ficha técnica: diseño muestral Evaluación Nacional 2001. Secundaria. Lima: UMC-Ministerio de Educación.

UMC y GRADE (2001). Evaluación Nacional del rendimiento escolar 2001. Especificaciones de las pruebas de Lógico-Matemática. Lima: Ministerio de Educación.

UMC y GRADE (2001). Evaluación Nacional del rendimiento escolar 2001. Fundamentación de la elaboración de las pruebas de Lógico Matemática y Matemática. Lima: Ministerio de Educación.

UMC y GRADE (2001). Evaluación Nacional del rendimiento escolar 2001. Fundamentación de la elaboración de las pruebas de Comunicación Integral y Comunicación. Lima: Ministerio de Educación.

UMC y GRADE (2001). Evaluación Nacional del rendimiento escolar 2001. Fundamentación de los instrumentos de factores asociados. Lima: Ministerio de Educación.

UMC (2001). Fundamentación de la evaluación de actitudes en la Evaluación Nacional del 2001. Lima: Ministerio de Educación.

*Informes*

BENAVIDES, Martín y otros (2002). Cuarto de primaria y secundaria: factores asociados al rendimiento en Matemática. Versión preliminar. Lima: UMC-Ministerio de Educación. (\*)

UMC (2002). Resultados de la Evaluación Nacional del rendimiento de los estudiantes 2001. Lima: UMC-Ministerio de Educación.

**Evaluación Nacional 1998**

MINISTERIO DE EDUCACIÓN (1998). Evaluación del rendimiento estudiantil "CRECER". Informe de resultados de la primera prueba nacional. Cuarto grado de educación primaria. Centros educativos polidocentes. Lima: Ministerio de Educación.

**Evaluación Nacional 1996**

MINISTERIO DE EDUCACIÓN (1998). Evaluación del Rendimiento Estudiantil "CRECER". Informe de Resultados de la Primera Prueba Nacional. Lima: MED.

*Documentos técnicos*

TORREBLANCA, Alberto; Arturo CALDERÓN y Cholly FARRO (2000). Diseño muestral en la aplicación nacional CRECER 1996. Lima: UMC-Ministerio de Educación.

BAZÁN, Jorge (2000). Evaluación psicométrica de las preguntas y pruebas CRECER 96. Lima: UMC-Ministerio de Educación.

*Documento en Power Point*

UMC (2005). Resultados de la IV Evaluación Nacional del rendimiento estudiantil 2004. Lima: UMC-Ministerio de Educación.

---

(\*) Estudio utilizado en el meta-análisis.



## APÉNDICE 2

### DOCUMENTOS DEL PROGRAMA DE MEJORAMIENTO DE LA CALIDAD DE LA EDUCACIÓN PRIMARIA (MECEP)

- ARREGUI, Patricia (2001). *¿Y cómo estamos en escritura? Resultados de la prueba de expresión escrita Crecer 1996*. Documento de Trabajo 6. Lima: MECEP-Ministerio de Educación.
- MECEP (1997). *Recomendaciones técnico-pedagógicas para la enseñanza de lenguaje en la educación primaria n.º 1. Comunicación Oral*. “CRECER”, Primera prueba nacional 1996. Lima: MECEP-Ministerio de Educación.
- MECEP (1997). *Recomendaciones técnico-pedagógicas para la enseñanza de lenguaje en la educación primaria n.º 2. Comprensión Lectora*. “CRECER”, Primera prueba nacional 1996. Lima: MECEP-Ministerio de Educación.
- MECEP (1997). *Recomendaciones técnico-pedagógicas para la enseñanza de lenguaje en la educación primaria n.º 3. Nociones gramaticales*. “CRECER”, Primera prueba nacional 1996. Lima: MECEP-Ministerio de Educación.
- MECEP (1997). *Recomendaciones técnico-pedagógicas para la enseñanza de lenguaje en la educación primaria n.º 4. Vocabulario*. “CRECER”, Primera prueba nacional 1996. Lima: MECEP-Ministerio de Educación.
- MECEP (1997). *Recomendaciones técnico-pedagógicas para la enseñanza de lenguaje en la educación primaria n.º 5. Producción de textos*. “CRECER”, Primera prueba nacional 1996. Lima: MECEP-Ministerio de Educación.
- MECEP (1997). *Recomendaciones técnico-pedagógicas para la enseñanza de la matemática en educación primaria n.º 1*. “CRECER”, Primera prueba nacional 1996. Lima: MECEP-Ministerio de Educación.
- MECEP (1997). *Recomendaciones técnico-pedagógicas para la enseñanza de la matemática en educación primaria n.º 2*. “CRECER”, Primera prueba nacional 1996. Lima: MECEP-Ministerio de Educación.
- RODRÍGUEZ, Jorge y Silvana VARGAS (editores) (2002). *Análisis de los resultados y metodología de las pruebas CRECER 1998*. Documento de Trabajo 13. Lima: MECEP-Ministerio de Educación. (\*)

---

(\*) Estudio utilizado en el meta-análisis.

### APÉNDICE 3

#### ANÁLISIS REALIZADOS POR AUTORES FUERA DEL MINISTERIO DE EDUCACIÓN

VALDIVIA, Martín (2004). “La escuela y el rendimiento escolar de los niños en el Perú: sobre cómo la heterogeneidad condiciona el proceso de descentralización”. Draft. Lima: GRADE. (\*)

AGÜERO, Jorge y Santiago. CUETO (2004). “Dime con quién estudias y te diré cómo rindes: *Peer-effects* como determinantes del rendimiento escolar”. Informe de investigación entregado al Consorcio de Investigación Económica y Social. Disponible en <[www.consorcio.org](http://www.consorcio.org)>. (\*)

CUETO, Santiago; Fernando ANDRADE y Juan LEÓN (2003). *Las actitudes de los estudiantes peruanos hacia la lectura, la escritura, la matemática y las lenguas indígenas*. Documento de Trabajo 44. Lima: GRADE.

CUETO, Santiago.; Cecilia RAMÍREZ, Juan LEÓN y Oscar PAIN (2003). *Oportunidades de aprendizaje y rendimiento en matemática en una muestra de estudiantes de sexto grado de primaria de Lima*. Documento de Trabajo 43. Lima: GRADE. (\*)

BANCO MUNDIAL (2001). “Peruvian Education at a Cross-Road: Challenges and Opportunities for the 21st Century”. World Bank Country Study. (\*)

---

(\*) Estudios utilizados en el meta-análisis.

APÉNDICE 4  
**RESULTADOS DE LAS EVALUACIONES NACIONALES POR ÁREAS EVALUADAS**

**I. Comunicación (lenguaje)**

**Cuadro 1**  
**Posición relativa de las regiones del Perú en las cuatro evaluaciones nacionales en el área de Comunicación**

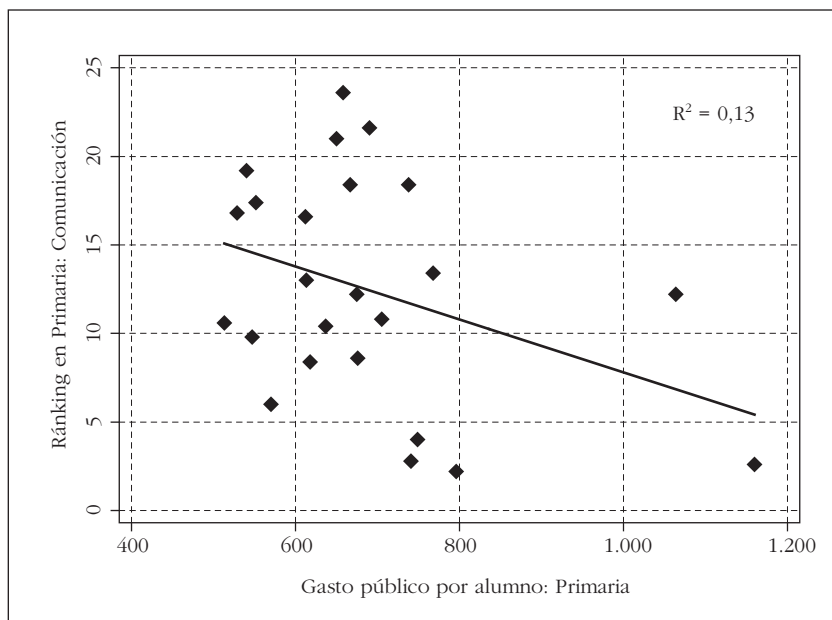
	Primaria						Secundaria						Ránking promedio EN	Ránking de riqueza
	2.º		4.º		6.º		3.º		4.º		5.º			
	EN 2004	EN 1996	EN 1998	EN 1998	EN 1998	EN 2004	EN 2004	EN 1998	EN 2001	EN 1998	EN 2004			
Huancavelica	17	17	18	17	17	20	18	23	24	23	23	23	24	
Huánuco	19	15	14	21	21	15	17	20	15	14	18	17	23	
Puno	11	16	21	22	18	18	18	24	20	19	22	22	22	
Cajamarca	15	13	13	11	17	17	14	21	14	7	12	15	21	
Amazonas	12	5	11	13	16	16	11	19	7	14	15	14	20	
Ayacucho	22	23	22	19	21	21	21	16	22	6	18	15	19	
Loreto	24	22	23	15	23	23	21	18	19	20	11	19	18	
Apurímac	23	24	24	24	24	24	24	22	21	23	24	22	17	
Ucayali	21	21	19	20	19	19	20	14	24	21	19	20	16	
Piura	13	8	9	8	10	10	10	10	13	12	7	12	15	
San Martín	18	19	20	23	14	14	19	13	18	13	21	16	14	
Pasco	14	10	15	14	13	13	13	12	12	11	17	13	13	
Junín	10	9	7	5	12	12	9	7	5	4	5	5	12	
Ancash	16	11	8	7	9	9	10	17	10	16	8	13	11	
Cusco	20	14	16	12	22	22	17	15	15	18	16	16	10	
La Libertad	8	1	4	6	6	6	5	5	6	3	6	5	9	
Lambayeque	6	7	6	9	7	7	7	8	8	8	9	8	8	
Arequipa	4	2	1	1	3	3	2	3	1	1	4	2	7	
Lima	3	3	3	2	2	4	3	4	2	5	1	3	6	
Moquegua	2	6	2	3	3	4	3	2	4	10	2	4	5	
Ica	5	12	10	10	5	5	8	11	11	9	10	10	4	
Madre de Dios	9	20	17	18	8	8	14	6	17	17	13	12	3	
Tacna	1	4	5	4	4	4	3	1	3	2	3	1	2	
Tumbes	7	18	12	16	11	11	13	9	9	22	20	14	1	

**Cuadro 2**  
**Correlaciones entre el ránking regional en pruebas de Comunicación, nivel de riqueza y gasto público en educación**

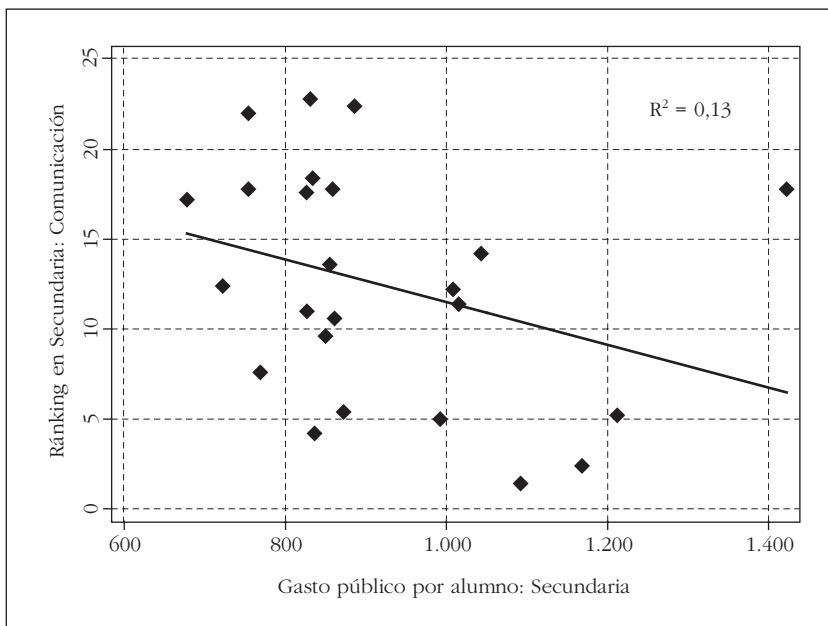
	Riqueza	Primaria	Gasto Secundaria
Ránking en Comunicación - Primaria	0,60 *** (0,00)	-0,30 (0,16)	
Ránking en Comunicación - Secundaria	0,61 *** (0,00)		-0,37 * (0,07)

\*\*\*  $p < 0,01$ ; \*\*  $p < 0,05$ ; \*  $p < 0,10$

**Gráfico 1**  
**Relación entre el promedio regional de evaluaciones nacionales en Comunicación a nivel primario (escuelas públicas solamente) y el gasto público por alumno en educación**



**Gráfico 2**  
**Relación entre el promedio regional de evaluaciones nacionales en Comunicación a nivel secundario (escuelas públicas solamente) y el gasto público por alumno en educación**



## II. Matemática

Cuadro 3  
Posición relativa de las regiones del Perú en las cuatro evaluaciones nacionales en el área de Matemática

	Primaria						Secundaria						Ránking de riqueza		
	2.º		4.º		6.º		Ránking promedio EN	3.º		4.º		5.º		Ránking promedio EN	
	EN 2004	EN 1996	EN 1998	EN 1998	EN 2004	EN 2004		EN 1998	EN 2001	EN 1998	EN 2004				
Huancavelica	17	16	12	15	15	15	15	19	20	22	17	19	19	24	
Huánuco	21	17	16	19	18	18	18	16	23	13	15	17	17	23	
Puno	11	11	18	17	17	17	15	24	22	14	18	24	20	22	
Cajamarca	16	10	11	10	14	14	12	18	9	10	14	16	13	21	
Amazonas	12	5	10	14	16	16	11	20	8	12	8	18	13	20	
Ayacucho	18	22	22	18	20	20	20	12	16	7	13	12	12	19	
Loreto	24	21	23	22	24	24	23	23	18	21	19	22	21	18	
Apurímac	23	24	24	24	23	23	24	22	17	20	22	20	20	17	
Ucayali	22	20	21	23	22	22	22	21	24	24	24	23	23	16	
Piura	15	12	15	9	11	11	12	10	13	6	12	11	10	15	
San Martín	20	18	20	20	19	19	19	17	19	15	20	21	18	14	
Pasco	13	2	17	12	9	9	11	8	6	11	11	6	8	13	
Junín	10	4	6	3	8	8	6	5	3	2	1	4	3	12	
Áncash	14	14	8	6	12	12	11	15	12	18	7	13	13	11	
Cusco	19	15	14	13	21	21	16	14	15	16	10	9	13	10	
La Libertad	7	1	4	8	6	6	5	6	7	9	6	7	7	9	
Lambayeque	6	9	7	7	7	7	7	9	11	8	16	10	11	8	
Arequipa	4	3	1	1	3	3	2	2	2	1	2	2	2	7	
Lima	3	7	2	2	2	2	3	4	1	5	3	5	4	6	
Moquegua	2	6	3	5	4	4	4	3	5	3	5	3	4	5	
Ica	5	13	9	11	5	5	9	11	10	23	9	15	14	4	
Madre de Dios	9	23	19	21	13	13	17	7	21	17	21	8	15	3	
Tacna	1	8	5	4	1	1	4	1	4	4	4	1	3	2	
Tumbes	8	19	13	16	10	10	13	13	14	19	23	14	17	1	

**Cuadro 4**  
**Correlaciones entre el ránking para cada nivel en Matemática,**  
**nivel de riqueza y gasto público en educación**

	Riqueza	Gasto Primaria	Gasto Secundaria
Ránking en Matemática - Primaria	0,54 *** (0,00)	-0,32 (0,12)	
Ránking en Matemática - Secundaria	0,41 ** (0,04)		-0,33 (0,11)

\*\*\* p < 0,01; \*\* p < 0,05, \* p < 0,10.

**Gráfico 3**  
**Relación entre el ránking regional en pruebas de Matemática a nivel primario**  
**(escuelas públicas solamente) y el gasto público por alumno en educación**

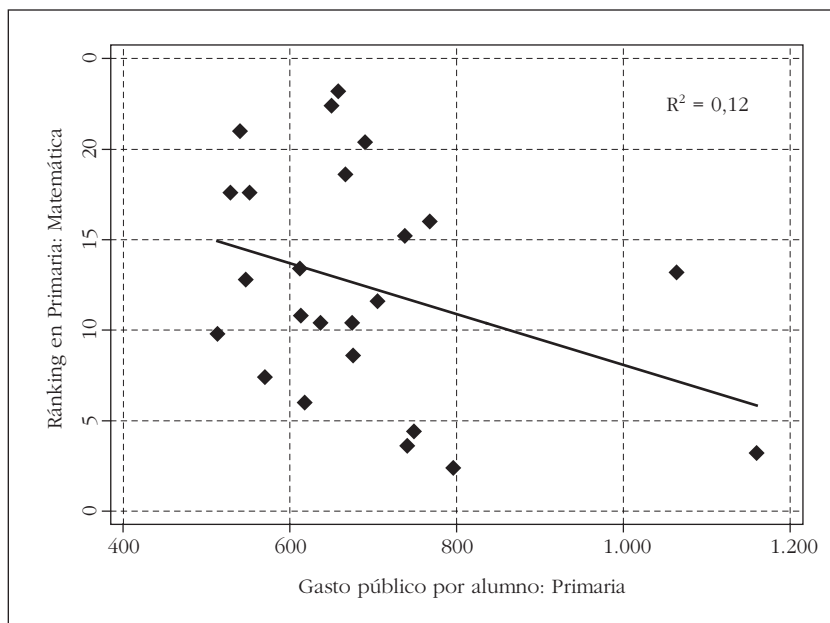
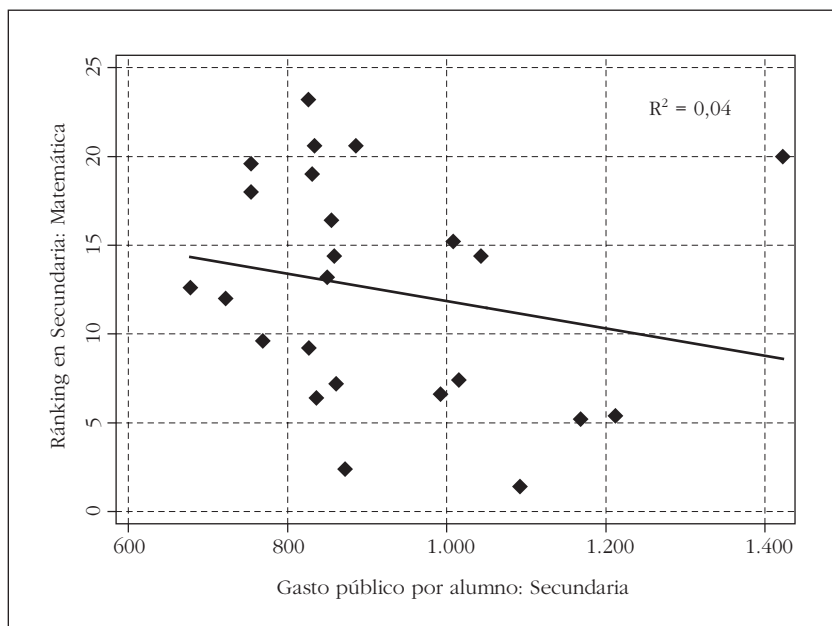


Gráfico 4  
Relación entre el promedio regional de evaluaciones nacionales  
en Matemática a nivel secundario (escuelas públicas solamente)  
y el gasto público por alumno en educación





**APÉNDICE 5**  
**RUBROS CONSIDERADOS PARA LA CONSTRUCCIÓN**  
**DEL INDICADOR DEL GASTO PÚBLICO EN EDUCACIÓN**  
**POR FUNCIÓN, PROGRAMA Y SUBPROGRAMA**

<b>Función</b>	<b>Programa</b>	<b>Subprograma</b>
Educación y cultura	Educación primaria	Enseñanza primaria
		Erradicación del analfabetismo
	Educación secundaria	Formación general
		Formación ocupacional
	Edificaciones escolares	Edificaciones escolares (primaria)
		Edificaciones escolares (secundaria)

# LEJOS (AÚN) DE LA EQUIDAD: LA PERSISTENCIA DE LAS DESIGUALDADES EDUCATIVAS EN EL PERÚ

*Martín Benavides\**

## INTRODUCCIÓN: EQUIDAD Y DESIGUALDAD EDUCATIVA

Equidad e igualdad son dos conceptos tan relacionados como distintos. Por un lado, en educación, no hay sociedad equitativa sin algún principio de igualdad. Como señala López (2005), esto hace referencia al hecho de que siempre que uno se plantee el logro de la equidad se debe definir un horizonte normativo de igualdad. Es decir, ¿qué tipo de igualdad se promueve y, por lo tanto, qué desigualdades no son legítimas? Por otro lado, puede haber desigualdades educativas que promuevan más bien el logro de la equidad en la educación. Es decir, ciertas desigualdades educativas pueden precisamente permitir equiparar diferencias iniciales entre estudiantes, tanto como políticas igualitarias pueden más bien ahondar dichas diferencias y, en este sentido, profundizar la inequidad. Desde la perspectiva de la equidad, entonces, las desigualdades que equiparan diferencias iniciales serían desigualdades legítimas.

El principio de igualdad de oportunidades en el acceso a la educación y el principio de igualdad de resultados educativos son dos de los horizontes de igualdad educativa más usados y propuestos. De acuerdo con Peña (2004), mientras que el primero se plantea el problema de entre quiénes o cómo se distribuyen los cupos del sistema escolar, y si esto se hace con independencia de las características sociales de los estudiantes, el segundo alude más bien a qué tanto la distribución final de recompensas educativas se aplica independientemente de las características sociales de los individuos. Peña señala, además,

---

\* El autor agradece la asistencia de Paul Neira. De igual modo, los comentarios de Inés Olivera, Patricia Ames y de un lector anónimo del Grupo de Análisis para el Desarrollo (GRADE).

que la igualdad de resultados tiene que ver también con la distribución final de posiciones en la sociedad, y con cuánto interviene la meritocracia en dicho proceso.

La igualdad de resultados supone la igualdad de oportunidades en el acceso, pero no necesariamente la igualdad en los procesos educativos. Como se dijo, el logro de la equidad basada en la igualdad de resultados puede suponer diseñar políticas no igualitarias para compensar diferencias iniciales. Precisamente, tal como se verá más adelante, esto no es lo que ha ocurrido en nuestro país, donde la mayor igualdad de oportunidades en el acceso no ha llevado a una mayor igualdad de resultados.<sup>1</sup>

La definición del tipo de igualdad en el acceso y en los logros educativos es una responsabilidad del Estado y de la sociedad. Es decir, las políticas de equidad necesitan definiciones básicas previas sobre hasta dónde debe intervenir el Estado en las políticas de acceso y logro educativo, para garantizar que ni uno ni otro dependan de las circunstancias sociales de las personas.<sup>2</sup> En otras palabras: en el caso del acceso, ¿hasta dónde llega la responsabilidad del Estado de garantizar la igualdad de oportunidades?<sup>3</sup> y en el caso de los logros, ¿cuáles son los conocimientos básicos que como sociedad queremos que todos compartan, al margen de la procedencia social de las personas?<sup>4</sup> Esta última pregunta es importante para evitar que se piense que la igualdad de logros implica, como señala López (2005), que todas las personas deban aprender lo mismo, o que nadie pueda acceder a más conocimiento en caso que lo pretenda.

Estas son discusiones centrales para abordar la equidad en la educación, sobre todo a la luz de la creciente preocupación por el tema en un contexto de persistentes desigualdades empíricas.<sup>5</sup> Como aporte al debate, y teniendo como telón de fondo el interés por la equidad en la educación, este artículo busca

- 
- 1 Existen propuestas que complejizan aún más los tipos de igualdades relacionados a la educación. (ver De Ketele 2004).
  - 2 Las circunstancias sociales a nivelar para que los individuos estén en una situación de igualdad son aquellas por las cuales estos no deberían ser considerados responsables, y que a pesar de ello afectan su capacidad de logro o acceso a ciertas ventajas (Roemer 1998).
  - 3 Esta es una pregunta importante, si se considera que el Estado tiene, además, preocupaciones referidas a la eficiencia y la eficacia. Como señala De Ketele (2004), las políticas de equidad no deben ser las únicas que orienten las políticas educativas.
  - 4 Dicha definición debería atender, además, la heterogeneidad cultural de las poblaciones y sus saberes previos. De no hacerlo se podría estar generando un mecanismo de exclusión, en el sentido de dejar fuera formas de conocimiento legítimas y privilegiar un tipo de conocimiento sobre otros (ver Ruiz Bravo, Neyra y Rosales 2006).
  - 5 En el Perú, los principales planes educativos y documentos de política educativa coinciden en señalar la importancia de desarrollar prioritariamente acciones de política educativa orientadas a fomentar la equidad. Nos referimos al Proyecto Educativo Nacional del Consejo Nacional de Educación, al Plan Nacional de Competitividad del Consejo Nacional de Competitividad y al Plan Nacional de Educación para Todos. Por otra parte, ver los documentos de Vega (2005) y de Benavides y Rodríguez (2006)

discutir las razones de la persistencia de los dos tipos de desigualdad educativa mencionados como los más importantes a combatir desde la lógica de la equidad: la desigualdad de acceso y la desigualdad de resultados.<sup>6</sup> Partiendo de una mirada comparativa, se proponen argumentos para entender su persistencia; luego se analiza la respuesta del Estado y finalmente se plantean lineamientos de políticas necesarias.

## 1. CAMBIOS POSITIVOS PERO LIMITADOS Y DESIGUALDADES PERSISTENTES

### 1.1. El creciente valor de la educación en el Perú: expansión, mito educativo y retornos económicos

Es posible señalar tres importantes cambios positivos en la historia educativa peruana: la expansión educativa, la alta valoración de la educación por parte de los ciudadanos y los retornos económicos asociados a ciertos niveles educativos.

En relación con la expansión, es conocido que la educación peruana ha ido cambiando en el transcurso del último siglo. Mientras que la mitad de las personas nacidas en la década de 1930 no tienen instrucción o tienen solo primaria incompleta, solo 20% de los nacidos en 1970 tienen un nivel educativo así de bajo (Valdivia y Saavedra 2000). Los años de educación promedio de la población de 15 años o más pasaron de ser dos en 1940 a seis en 1981, y finalmente a ocho en 1996 (Escobal, Saavedra y Torero 1998). Esta expansión educativa involucra todos los niveles. Según los mismos autores, mientras que en 1940 menos de 5% de la población de dicho grupo de edad había cursado la secundaria, en 1996 un tercio ya la había completado. En 1999, la población de 15 o más años tenía en promedio 8,7 años de estudio aprobados (Guadalupe 2002); hoy en día, los jóvenes de entre 16 y 24 años llegan a tener ya unos diez años de educación (Benavides 2004a).

En segundo lugar, existe cierta evidencia sobre la importancia de la educación para los pobres y las poblaciones rurales. Estudios sobre el mito de la educación así lo han señalado. Según Patricia Ames, si bien para los pobladores rurales la educación representa una amenaza frente a la reproducción de hábitos, prácticas, conocimientos y comportamientos culturalmente valorados al interior de las comunidades, al mismo tiempo es “la promesa para salir del atraso y

---

6 En este trabajo nos centraremos en la problemática de las desigualdades relacionadas con circunstancias socioeconómicas, principalmente, y culturales, eventualmente. No obstante, se plantean también comparaciones referidas a las desigualdades de género.

la ignorancia, de la pobreza y de la discriminación [...] [la] forma de lograr un espacio en la sociedad, de ser reconocidos como sujetos de derechos tanto como pobladores de las ciudades y ser así objeto de una valoración social positiva. *Es la posibilidad de ascender socialmente y adquirir un estatus superior*" (Ames 2002: 26-27, énfasis nuestro).<sup>7</sup> No obstante, para Bello y Villarán (2004), desde el punto de vista de las familias el valor de la educación formal residiría en el certificado, más que en el aprendizaje de contenidos. Para esas poblaciones, no se puede pensar en la educación sino relacionándola con sus expectativas. La escuela tendría, así, un valor instrumental para facilitar la migración; es decir, su función no sería reconocida en términos de aprendizajes cognitivos ni sociales, sino de instrumento para dejar el campo. De acuerdo con Bello y Villarán (2004), entonces, la escuela tendría valor para aquellos que buscan migrar.

En tercer lugar, existe evidencia sobre los retornos económicos positivos de la educación, incluso para los sectores más pobres. Para Escobal, Saavedra y Torero (1998), la disponibilidad de este activo es probablemente uno de los motivos por los cuales la desigualdad de los ingresos se fue reduciendo durante la segunda parte del siglo veinte. Más aún, estos autores también analizan la importancia de la educación para evitar una situación de pobreza. Tal hallazgo es confirmado por un estudio posterior de Herrera (2001), quien sostiene que la educación es un poderoso antídoto contra la pobreza. Así, según este autor, alcanzar el nivel secundario implicaría una reducción de 10% en la tasa de pobreza de la población, mientras que acceder al nivel superior implicaría una reducción aún mayor (14%). No obstante, en otro estudio, Benavides muestra que si bien la educación superior es un factor muy importante para lograr mejores oportunidades en el mercado laboral, la clase social de origen aún está asociada con el acceso a la educación superior. En este sentido, si bien los hijos de trabajadores que alcanzan la educación superior logran cierta movilidad social ascendente, el hecho de que no existan iguales oportunidades de acceso a ese nivel limita sus logros o impactos positivos (Benavides 2004b).<sup>8</sup> En esa misma línea, Pasquier (2002) señala que, a pesar de que la expansión educativa redujo las desigualdades educativas generales, existen poblaciones que se beneficiaron menos de la misma; entre ellas, la población indígena y las mujeres del sector rural.

Se tienen, por consiguiente, tres hechos importantes relacionados con la desigualdad educativa: el primero es un proceso de expansión de la educación,

---

7 Es importante precisar que esta alta valoración no necesariamente implica compromisos cotidianos con la escolaridad de los hijos o las hijas fuera del horario escolar (ver Benavides, Olivera y Mena 2006).

8 Carnoy señala que el aumento de la utilidad de la educación superior coincide con la mayor desigualdad en el acceso a la misma y la menor utilidad de los niveles de primaria y secundaria (Carnoy 2004).

que ha llevado a su masificación en el nivel primario y, por lo tanto, a que las desigualdades relacionadas con el acceso se reubiquen en otros niveles educativos; el segundo es el reconocimiento del valor credencial que tiene la escuela a partir de la idea del mito educativo; y el tercero, que la educación ha tenido efectos positivos, pero limitados, sobre los patrones de desigualdad en el Perú.

## 1.2. Pero las desigualdades persisten: las brechas que no se cierran

A pesar de los avances mencionados, hay una persistente desigualdad educativa en el acceso y en los logros educativos, vinculada a los antecedentes socioeconómicos de las personas. Por lo tanto, en estos términos, la equidad educativa es aún algo lejano.

En el caso del acceso, tal como se observa en el cuadro 1, la desigualdad en la asistencia (de acuerdo con la situación de pobreza o la ubicación geográfica) se concentra principalmente en los grupos etarios de 3 a 5 años y de 12 a 16 años, y no tanto en el grupo de 6 a 11 años, dada la cobertura casi universal de la primaria. No hay diferencias de género, salvo en la cohorte de 12 a 16 años.

**Cuadro 1**  
**Asistencia a la escuela por grupos de edad (porcentajes)**

	3 a 5 años	6 a 11 años	12 a 16 años
Total	62,1	96,1	85,8
Mujer	61,6	95,9	83,9
Hombre	62,7	96,4	87,7
Rural	50,1	93,3	77,0
Urbano	71,4	98,3	91,5
Pobre extremo	43,5	92,7	75,5
Pobre	64,0	96,6	86,8
No pobre	75,9	96,8	91,8

Fuente: Unidad de Estadística Educativa (2004: 17), tomado de Benavides y Rodríguez 2006.

En términos de la desigualdad de logros, si bien los resultados de las distintas evaluaciones nacionales del rendimiento educativo muestran un panorama desalentador en términos generales,<sup>9</sup> es inocultable que los estudiantes que proceden de familias con menos recursos tienen un desempeño educativo

9 Ver Caro (2004), Espinosa y Torreblanca (2004) y UMC (2005).

mucho más bajo que aquellos que proceden de familias con más recursos. Una de las conclusiones más importantes y recurrentes de los análisis de la Unidad de Medición de la Calidad Educativa (UMC) del Ministerio de Educación es que la desigualdad del rendimiento educativo de los estudiantes está asociada con la desigualdad de recursos económicos de las familias (UMC 2004). Si bien los resultados de la última Evaluación Nacional (2004) todavía no han sido analizados por completo, los primeros hallazgos señalan tres tipos de brechas: entre estudiantes urbanos y rurales, entre asistentes a escuelas polidocentes completas y a escuelas multigrado, y entre aquellos con familias más educadas y quienes proceden de familias menos educadas. Por otra parte, estudios de corte longitudinal han encontrado que los estudiantes que logran mejorar más su desempeño entre el inicio y el final del año son los que proceden de familias con mayores ingresos económicos (Cueto y otros 2004).

En términos de la conclusión del nivel a tiempo —otro indicador de logro—, en primaria (población de 11 a 13 años que la culminó) la tasa es de 87% para los no pobres y 54% para los pobres extremos; y en secundaria (población de 16 a 18 años que culminó), en tanto, es de 68% para los no pobres y 17% para los pobres extremos (Ministerio de Educación 2005). Por otra parte, Benavides y Valdivia (2004) encuentran que entre las generaciones más jóvenes que ya terminaron la etapa escolar, la tasa de graduación de secundaria de los que hablan español es de 75%, mientras que solo llega a 30% entre la población de lengua nativa.

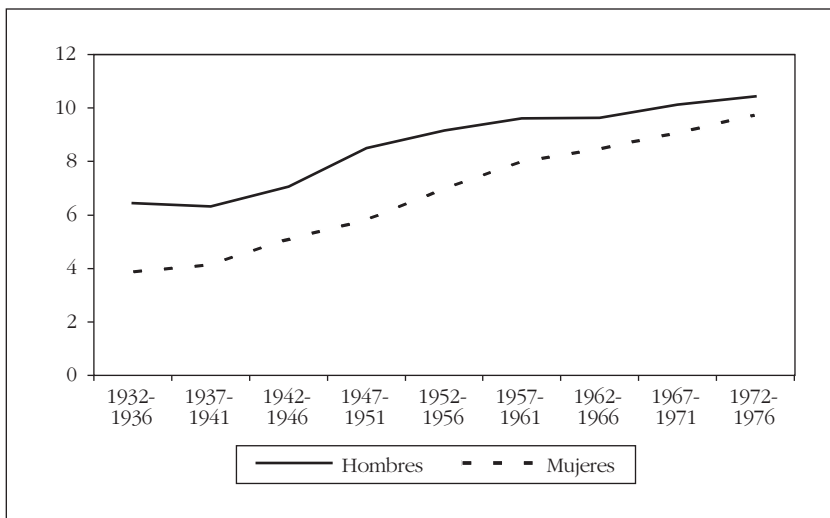
Finalmente, para analizar la persistencia de las desigualdades es interesante comparar los avances relacionados con la igualdad de género y la mayor persistencia de la desigualdad que concierne a los niveles socioeconómicos. Tal como se observa en los gráficos 1 y 2, relacionados únicamente con los años de educación, en las cohortes más jóvenes casi no existe brecha en cuanto al género,<sup>10</sup> pero persiste en relación con los niveles socioeconómicos.<sup>11</sup>

---

10 No obstante, las brechas relacionadas con el género siguen siendo importantes en sectores rurales y en los mercados de trabajo (ver Ñopo 2005).

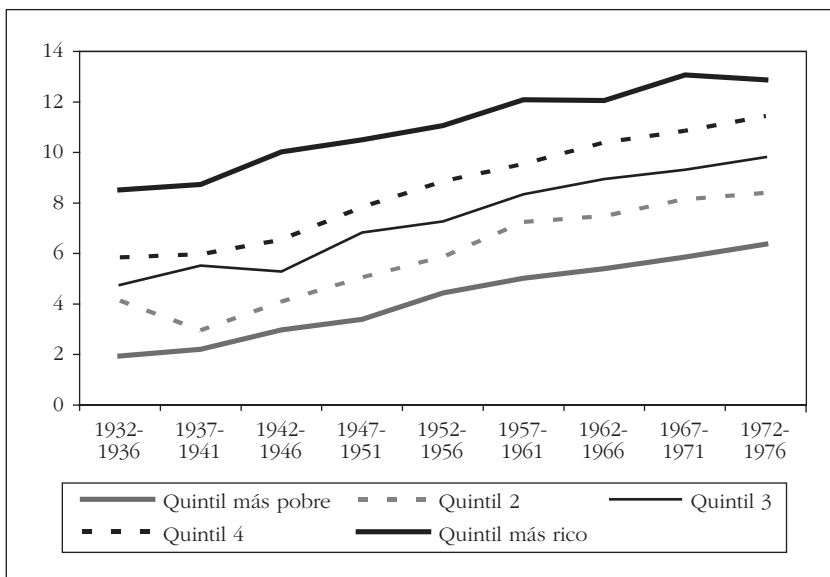
11 Esta es una diferencia interesante. Por un lado, se puede argumentar que a nivel institucional existe una mayor conciencia y práctica referida a la desigualdad de género, a diferencia de lo que ocurre con la desigualdad socioeconómica. Si bien las razones principales del cambio se pueden relacionar con procesos ajenos al sistema educativo, no se puede dejar de mencionar el posible impacto que, por ejemplo, habrían tenido las campañas internacionales sobre el discurso de la escuela, a diferencia de lo que ocurre con las otras desigualdades. Por otra parte, el discurso democrático de la escuela se refiere a los derechos individuales, mientras que la desigualdad educativa relacionada con los niveles socioeconómicos se ubica más en el ámbito de los derechos sociales, aspecto menos priorizado por los discursos democráticos de la escuela. El discurso sobre los derechos individuales podría haber ido reduciendo la brecha al interior de los hogares, cosa que no ocurre con las brechas socioeconómicas, aún funcionales al modelo económico y social que nos rige. Agradecemos a Patricia Ames sus sugerencias sobre este punto.

**Gráfico 1**  
Años de escolaridad  
por cohorte de nacimiento y género



Fuente: Instituto de Estadística e Informática, Encuesta Nacional de Hogares (ENAH) 2002-IV. Elaboración propia.

**Gráfico 2**  
Años de escolaridad  
por cohorte de nacimiento y quintiles de ingreso neto del hogar



Fuente: Instituto de Estadística e Informática, Encuesta Nacional de Hogares (ENAH) 2002-IV. Elaboración propia.



No es mucho lo que se sabe sobre los mecanismos que llevan a la persistencia del efecto de las desigualdades socioeconómicas en la educación. El proceso intrafamiliar mediante el cual los antecedentes socioeconómicos de las familias se convierten en beneficios educativos para los estudiantes es aún, por lo tanto, objeto de investigación. Desde un punto de vista conceptual, se postula que buena parte del impacto de los recursos económicos se da mediante una mejor alimentación: los padres con más recursos normalmente nutren mejor a sus hijos, y los hijos mejor nutridos tienen un desempeño mejor (Pollit 2002).<sup>12</sup> Otro mecanismo es el capital cultural: los padres con más recursos tienen una mayor escolaridad, proveen un mejor ambiente de aprendizaje y tienen más ventajas para aprovechar la oferta educativa. Estudios llevados a cabo por la Unidad de Medición de la Calidad Educativa señalan que los padres con más recursos económicos tienden a dotar de mejores recursos culturales a sus hijos o hijas, y ese capital cultural se vincula con los aprendizajes (Benavides 2002; UMC 2004). El problema radica en la construcción de la variable “capital cultural”, dado que en esos estudios se la relaciona solamente con el número de libros en el hogar. Por otro lado, el capital social (expectativas familiares y relaciones en el hogar) también parece estar vinculado con mejores aprendizajes o con decisiones educativas que se traducen en una mayor escolaridad (Uccelli 1999). Los mejores resultados que obtienen los estudiantes de los colegios Fe y Alegría, en comparación con sus pares, pueden ser leídos también de esa forma: tienen familias más comprometidas con la educación que sus pares de colegios públicos, con los que comparten una misma situación socioeconómica (Alcázar y Cieza 2002). No obstante, en el caso del capital social no es tan clara su relación con los recursos económicos. La investigación es menos concluyente en esa línea, pues los padres con más recursos no necesariamente son los que tienen un mayor capital social.

Es necesario que la investigación educativa peruana explore los vínculos entre esas formas de capital. Del conocimiento de los mecanismos de transformación de las desventajas económicas en desventajas educativas se pueden derivar más claramente las soluciones al problema.

## 2. EXPLICANDO LA DESIGUALDAD EDUCATIVA

### 2.1. La mirada comparativa

La desigualdad educativa no ocurre solamente en el Perú; es, más bien, un problema global. La mayoría de los países, independientemente de sus caracte-

---

12 Los efectos de la pobreza y la desnutrición sobre la escolaridad han sido estudiados por Ernesto Pollit. Este autor pone énfasis en cómo la desnutrición es un indicador de la pobreza,

rísticas económicas y sociales, comparten situaciones de desigualdad educativa. Diversos investigadores se han interesado por los procesos que están detrás de las diferentes magnitudes del problema.

Para entender tales diferencias, los primeros estudios comparativos analizaban los vínculos entre Estados y clases sociales. De acuerdo con Rubinson (1986), por ejemplo, la debilidad de las clases sociales dominantes estadounidenses para imponer sus intereses en el Estado hizo que esa sociedad no tuviese patrones de inequidad tan marcados como Francia, sociedad cuya clase dominante sí logró penetrar sus intereses en el Estado. El modelo de Estados Unidos reflejaría la ausencia de conflictos de clase en las políticas estatales; el francés, su presencia. Otros investigadores han complicado el modelo incorporando al tema de la fortaleza de las clases el de la fortaleza/debilidad de los Estados. Francia sería un caso en el cual la fortaleza del Estado y de las clases sociales dominantes habría hecho que las políticas educativas nacionales reflejen los intereses de esas clases. De acuerdo con esta visión, cuando el Estado es débil y las clases dominantes son fuertes, la desigualdad educativa de clase existe, pero no se refleja nacionalmente sino en niveles más locales, como en el caso italiano (Hage y Garnier 1992). Cuando el Estado y las clases sociales dominantes son débiles, el sistema educativo está menos estratificado por clases y más por intereses locales (como en el caso de Estados Unidos). Un caso distinto es el de Corea, sociedad con un Estado fuerte y clases sociales débiles, razón por la cual las políticas educativas obedecerían a intereses nacionales de movilización popular (Jeong y Armer 1994).

Otros estudios han puesto énfasis en la forma como la norma socialmente aceptada de movilidad social influye sobre las características del sistema educativo (Turner 1960, Morgan 1990). Mientras que en Estados Unidos la norma es de competencia abierta, en el caso inglés es de competencia restringida. Por ello, de acuerdo con dichos estudios, el sistema educativo es menos selectivo en un caso que en otro. El modelo de Estados Unidos respondería más a la demanda y sería menos selectivo en términos organizacionales; el inglés, en cambio, enfatizaría mucho más el cumplimiento de estándares de calidad para poder incorporarse al sistema de educación superior. Si bien se podría hacer análisis similares para el caso peruano,<sup>13</sup> lo cierto es que estos modelos han sido cuestionados a partir de evidencias recientes.

---

pero los mecanismos mediante los cuales impacta en el desarrollo cognoscitivo y la escolaridad no son económicos, sino más bien vía la alteración de determinados aspectos físicos y emocionales del desarrollo humano (ver Pollit 2002).

- 13 En el caso peruano se podría explorar la explicación de las desigualdades educativas a partir de las relaciones entre el Estado y las clases sociales, aunque resulta un tanto insatisfactoria. El Perú tiene un sistema educativo altamente estratificado, pero sería exagerado concluir que eso se debe a la existencia de un Estado y clases sociales dominantes fuertes.

Por un lado, estudios comparativos señalan que la estructura de clases no es tan distinta entre las diversas sociedades desarrolladas (Goldthorpe 2000), a pesar de lo cual sí tienen distintos patrones de desigualdad educativa. Esto es confirmado por Baker y LeTendre (2005) cuando analizan las diferencias entre los países participantes en la prueba TIMSS<sup>14</sup> referidas a la desigualdad de recursos educativos. Tal como se observa en el cuadro 2, dichos autores distinguen tres tipos de países de acuerdo con diferencias significativas en el indicador de desigualdad de recursos educativos: naciones con mucha desigualdad, con desigualdad promedio y con baja desigualdad. Para establecer las comparaciones, el cuadro se complejizó con datos de ingresos per cápita y características del sistema educativo de cada país. Si se analiza qué naciones están en cada sección, es posible llegar a algunas conclusiones. La primera es que casi todas las que tienen baja desigualdad son las de mayores ingresos per cápita.<sup>15</sup> No obstante, en la celda de naciones con desigualdad promedio existen también países considerados de ingresos altos (Estados Unidos, por ejemplo). Al mismo tiempo, los países con alta desigualdad educativa son en su mayoría los de menores ingresos per cápita de la muestra. Entonces, parece ser que el hecho de que un país tenga más recursos económicos es una condición necesaria pero no suficiente para lograr una menor desigualdad educativa. Puede darse el caso de una sociedad rica que no sea equitativa desde el punto de vista del acceso igualitario a los recursos educativos, pero parece ser que la mayor pobreza de un país sí se relaciona con la mayor inequidad educativa en el mismo.

Por otro lado, las naciones con alta desigualdad educativa están ubicadas casi todas en los últimos puestos en el ranking de rendimiento, aunque en la celda de los países con baja desigualdad existen también países que ocupan los últimos puestos. Pareciera, entonces, que reducir la inequidad podría ser también una condición necesaria pero no suficiente para mejorar la calidad en términos de logros de aprendizajes.

Finalmente, las naciones que comparten situaciones de desigualdad no tienen necesariamente modelos educativos similares, tal como lo señala la columna referida a la autonomía de decisión sobre los contenidos pedagógicos de los textos escolares: en el grupo de países participantes en la prueba TIMSS, es heterogénea al interior de cada celda.

La alta desigualdad educativa parece ir parcialmente de la mano con la pobreza de las naciones y con la baja calidad de los rendimientos, pero no con los modelos educativos.

14 Tercer Estudio Internacional de Matemáticas y Ciencias.

15 Se utiliza la clasificación del Banco Mundial.

**Cuadro 2**  
**Grados de desigualdad de recursos educativos en países participantes en la prueba TIMSS**

Países con niveles de desigualdad significativa				Países con niveles promedios de desigualdad				Países con niveles bajos de desigualdad			
País	Clasificación por ingreso per cápita*	Puesto alcanzado en Evaluación TIMSS 1995**	Nivel de decisión de los contenidos de los libros de texto ***	País	Clasificación por ingreso per cápita*	Puesto alcanzado en Evaluación TIMSS 1995**	Nivel de decisión de los contenidos de los libros de texto ***	País	Clasificación por ingreso per cápita*	Puesto alcanzado en Evaluación TIMSS 1995**	Nivel de decisión de los contenidos de los libros de texto ***
Rumania	LM	34	Centralizado	China (Taipei)	L			República Checa	UM	6	No central
Jordania	LM			Moldavia	LM			Japón	H	3	Regional
Letonia	LM	30	No central	Túnez	LM			Noruega	H	26	Centralizado
Marruecos	LM			Lituania	LM	35	Centralizado	Suecia	H	22	No central
Macedonia	LM			Eslovaquia	LM	7	No central	Finlandia	H		
Irán	LM	38	No central	Bulgaria	UM	11	Centralizado	Nueva Zelanda	H	24	No central
Tailandia	LM	20	No central	Eslovenia	UM	10	Centralizado	Kuwait	H	39	Centralizado
Federación Rusa	LM	15	Centralizado	Hungría	UM	14	No central	Suiza	H	8	Regional
Colombia	LM	40	No central	Malasia	UM			Austria	H	12	Centralizado
Filipinas	LM			Grecia	UM	33	Centralizado	Australia	H	16	No central
Turquía	LM			Israel	H	21	No central	Holanda	H	9	No central
Indonesia	LM			Canadá	H	18	No central	Islandia	H	32	No central
Chile	UM			Estados Unidos	H	28	No central	España	H	31	Centralizado
Sudáfrica	UM	41	Centralizado	Inglaterra	H	25	No central	Alemania	H	23	Regional
Portugal	H	37	No central	Francia	H	13	No central	Italia	H		
Dinamarca	H	27	Centralizado	Irlanda	H	17	No central	Chipre	H	36	Centralizado
				Corea	H	2	Centralizado	Singapur	H	1	Centralizado
								Bélgica (Flandes)	H	5	No central
								Hong Kong	H	4	Centralizado

\* Clasificación de países según ingreso realizada por el Banco Mundial (1995).

H = Ingreso alto, > 9.385 dólares

UM = Ingreso medio alto, 3.036-9.385 dólares

LM = Ingreso medio bajo, 766-3.035 dólares

L = Ingreso bajo, < 765 dólares.

Fuente: <www.bancomundial.org>.

\*\* Logros evaluados en Matemáticas para el octavo grado de educación básica.

Fuente: IEA Third International Mathematics and Science Study (TIMSS), 1994-1995.

\*\*\* IEA Third International Mathematics and Science Study (TIMSS), 1994-1995.

Fuente: D. Baker y G. Le Tendre, National differences, global similarities, Stanford University Press (2005).

Elaboración propia.

## 2.2. Las desigualdades educativas como problema institucional

¿Qué otro tipo de dificultades se vinculan con la persistencia de las desigualdades educativas? ¿En qué otra dimensión se ubica el problema? Las respuestas que en distintos ámbitos locales se dan a este tema se centran normalmente en dos tendencias: la primera sostiene que la desigualdad educativa es un problema estructural relacionado con la situación de pobreza del país; la segunda, que es un problema técnico vinculado a malas metodologías educativas. A partir de esto, las discusiones oscilan entre el “pesimismo estructural” (“la pobreza es la causa de todo”) y el “optimismo pedagógico” (“la escuela lo puede todo, el problema es de método”) (López 2005).

Pero, tal como hemos visto en el acápite anterior, si bien las sociedades ricas tienen mayores probabilidades de ser equitativas en términos de igualdad en la distribución de recursos educativos, no necesariamente todas lo son. Por otro lado, tampoco las sociedades con menos desigualdades educativas comparten necesariamente una misma estrategia en su sistema educativo.

Para entender la persistencia de la desigualdad educativa en el Perú, es necesario plantear un argumento adicional nuevamente proporcionado por la investigación comparada. El problema no es solo que no se sepa qué hacer para hacer más equitativo el sistema educativo, ni tampoco es la cantidad de recursos disponibles. El problema puede tener que ver con la poca atención del Estado al hecho de que la escuela cumple roles contradictorios, sobre todo en sociedades con una gran desigualdad social, como la peruana. La definición de —y la atención a— los roles es un problema institucional y no únicamente una dificultad de carácter técnico o relacionada con nuestras debilidades estructurales. La escuela tiene que moverse en la contradicción de ser una institución que simultáneamente promueve el logro de la igualdad entre las personas y la función de diferenciación entre ellas. Se podría afirmar que tiene una meta democrática y una de “eficiencia social”, vinculada a su rol “credencialista”.<sup>16</sup> Mientras que el rol de la igualdad democrática sostiene que la escuela debe promover la ciudadanía para todos y la igualdad relativa entre las personas, el rol de la eficiencia social busca que la escuela prepare de manera adecuada a los individuos para mejorar su productividad en el mercado de trabajo. Supone, así, que la educación es una mercancía que produce individuos con una ventaja competitiva para la lucha por las mejores posiciones.

Una argumentación similar es utilizada por Baker y LeTendre (2005). Para ellos, la mejor manera de pensar en la desigualdad educativa es analizándola como resultado de dos características institucionales. Por un lado, la educación

16 Labaree (1997) habla del rol democrático frente al de eficiencia social y movilidad social.

promueve la igualdad de oportunidades para aprender; por otro lado, el desempeño y el “credencialismo” tienen cada vez más relevancia para el logro de estatus diferenciales y de un bienestar mayor. A diferencia de lo que ocurría en épocas anteriores, la educación es la institución que legitima socialmente procesos de diferenciación de estatus entre las personas, al mismo tiempo que proclama la igualdad relativa entre ellas. El problema de los roles contradictorios genera así comportamientos diferenciados de parte de la escuela y las familias. En este contexto, mientras la escuela busca promover la igualdad, las familias quieren más bien la diferencia.

Si bien ambos roles tienen intereses compartidos en el ámbito de las políticas de acceso a la educación (la incorporación de población al sistema es una condición necesaria para los dos), la búsqueda de la diferencia en contextos de desigualdad podría generar brechas educativas: las familias con más recursos económicos tienen también más probabilidades relativas de que sus hijos logren mejores resultados educativos.

La posibilidad de que esas brechas socioeconómicas efectivamente se trasladen hacia brechas educativas y la magnitud de estas últimas dependen del modelo de sociedad y de Estado en el cual se implementan esos roles. En sociedades con estrategias de mayor redistribución social, los resultados en términos de desigualdad educativa serán distintos que en aquellas con menos énfasis redistributivo. Por ello se puede decir que existe menos desigualdad educativa en logros educativos —y por lo tanto más equidad en este aspecto— allí donde las familias son menos desiguales (como en el caso cubano), o donde el Estado reconoce esa desigualdad e interviene en ella.<sup>17</sup> Dicha intervención puede ser sobre la demanda, tal como ocurre en los países nórdicos, que conforman lo que Esping-Andersen (1990) llama el modelo socialdemócrata del Estado de bienestar; en este caso, el Estado no solo reconoce la importancia del rol democrático de sus instituciones sino también los límites de su cumplimiento en contextos de desigualdad familiar, y por ello genera políticas de des-mercantilización, en este caso, del sistema educativo. No ocurre lo mismo en Estados Unidos, en cuya sociedad, de acuerdo con Labarre (1997), el rol “credencialista” se impone al democrático y por lo tanto hay una mayor desigualdad educativa.

---

17 Cuando el Estado no interviene, la brecha se cierra solo cuando la “competencia” desaparece y por lo tanto ya no hay selectividad. Es el caso de la reducción de la brecha en el acceso a la secundaria en Irlanda: las clases altas llegaron a su punto de saturación (100% de acceso), por lo cual la incorporación de las clases bajas a la educación permitió cerrar esa brecha (Raftery y Hout 1993). Lo mismo pasó con el acceso a la educación primaria en el Perú (Rodríguez 2002).

### 2.3. Perú: un Estado que no enfrenta la desigualdad

Salvo algunas excepciones puntuales, la historia de la política educativa peruana no ha reflejado el interés del Estado por enfrentar directamente las desigualdades educativas. Hemos tenido más bien un sistema educativo que de manera explícita, sobre todo a inicios del siglo pasado, se orientaba a educar a las élites.<sup>18</sup> Ya en la historia educacional peruana reciente, las políticas educativas han sido menos explícitas en su orientación hacia la educación de las élites, pero igualmente poco efectivas en los procesos conducentes a una mayor equidad.

Aunque los gobiernos que llevaron a cabo procesos de reforma educativa en el último tercio del siglo pasado (Juan Velasco Alvarado y Alberto Fujimori) incidieron de forma diferente en la democratización del sistema, al final el impacto de ambos sobre la mayor inclusión educativa se ha dado principalmente en términos de acceso y no tanto de resultados. Mientras que Velasco ubicaba más a la educación en sus vínculos con los cambios estructurales de la sociedad peruana, Fujimori, además de su interés por la infraestructura educativa y el rol político de esta última, subrayaba también los vínculos entre educación y desarrollo económico. En su mensaje a la nación del año 1973, Velasco afirmó lo siguiente: “[...] la Reforma Educativa creará en el Perú un flexible, democrático, diversificado y creativo sistema educacional capaz de superar las profundas deficiencias del sistema anterior y también capaz de contribuir decisivamente a la transformación del hombre y de la sociedad peruanos”.<sup>19</sup> Por su parte, en 1995 Fujimori señaló: “Hemos ya iniciado una cruzada educativa que a mediano plazo cancelará una etapa de aulas de esteras, profesores no actualizados, niños malnutridos y contenidos que no guardan relación con la realidad, con nuestras necesidades de crecimiento económico y desarrollo humano”. Años más tarde, en 1999, sostuvo que “[...] en esa visión de país, el capital humano es lo esencial. Es el recurso más importante, y solo un capital humano de calidad podrá ofrecernos un auténtico valor agregado. Por eso, hemos puesto un extraordinario énfasis en la modernización educativa, una modernización orientada al mundo”.

---

18 La polémica entre Deustua y Villarán, a inicios de siglo, refleja esta orientación, con la diferencia de que el primero representa más el pensamiento aristocrático y el segundo el de una burguesía moderna. Sin embargo, algunos hitos importantes permitieron ciertos niveles de inclusión. Uno de los más importantes es la declaración de la gratuidad de la enseñanza primaria en 1905, durante el gobierno de José Pardo (Morillo 1994); lo son también la formación de los Núcleos Escolares Campesinos y la fundación de las Grandes Unidades Escolares durante el gobierno de Manuel Odría. Todos estos esfuerzos, sin embargo, han tenido límites para lograr una efectiva democratización del sistema educativo peruano.

19 Esta y las siguientes citas de mensajes presidenciales han sido extraídas de la página electrónica <<http://www.congreso.gob.pe/museo/mensajes.htm>>.

El sistema educativo peruano no se ha caracterizado, por lo tanto, por asentarse en una tradición redistributiva, ni por efectuar intervenciones explícitas para enfrentar la desigualdad. El creciente rol “credencialista” de la escuela, unido al contexto de desigualdad y a la poca atención del Estado (que ha privilegiado las políticas homogéneas), explica por qué la mayor expansión del sistema educativo peruano ha tenido una consecuencia no buscada: existe ahora más desigualdad educativa que la que había antes. Y es que en un contexto en el cual, por ejemplo, solo un tercio de las jefas de hogar o esposas de hogares con integrantes en edad escolar concluyeron la educación básica a nivel nacional —y 8% en la zona rural— (Ministerio de Educación 2005), la búsqueda de la diferencia<sup>20</sup> a través del rol credencialista de la escuela termina contribuyendo a generar desigualdad educativa. El modelo expansivo peruano, basado fuertemente en el rol democrático de la escuela, al no atender el rol diferenciador de esta última, ha hecho caso omiso de una realidad: el sistema educativo terminó incorporando a poblaciones de menores recursos para que compitan en desiguales condiciones con otras de mayores recursos.

Es necesario reconocer que en agosto del año 2003 el Estado peruano decidió aplicar el Programa de Emergencia Educativa. Sin embargo, dicho programa no tuvo metas claras ni su estrategia definió las prioridades. Aunque hubo un intento de focalizar la intervención, este fue casi una réplica de lo que el Ministerio de Educación hacía normalmente. Además, no se estableció un componente evaluativo del mismo, por lo cual no se puede decir mucho de su aplicación. Por otra parte, tuvo una excesiva tendencia a presentar propuestas pedagógicas, pero no a operacionalizarlas en la práctica de las escuelas. Tampoco existen mayores informes sobre la aplicación o los resultados del Programa de Emergencia Educativa. Por todo esto se puede considerar como una oportunidad perdida, en la medida en que terminó sucumbiendo a la inercia burocrática del Ministerio de Educación.<sup>21</sup>

La política educativa no solo ha hecho caso omiso al contexto social al desarrollar políticas homogéneas en contextos de desigualdad, sino que —tal como lo sugieren varias investigaciones— genera incluso más desigualdad mediante una distribución de recursos inequitativa. Es sabido que las poblaciones de menores recursos reciben menos dinero del Estado (Saavedra y Suárez 2002, Jaramillo y Arteaga 2002); de igual modo, los profesores de escuelas rurales pobres no programan adecuadamente sus clases y dedican menos tiempo a aprendizajes complejos (Montero y otros 2001), y los estudiantes más pobres tienen menos acceso a oportunidades de aprendizaje, en comparación con sus pares de ingre-

20 Búsqueda que no deja de ser legítima a nivel individual.

21 Hay que recordar que este programa fue planteado principalmente como respuesta a los bajos resultados de rendimiento obtenidos en el estudio PISA. Es decir, es una de las pocas experiencias de definición de políticas basadas en información educativa existente.



tos socioeconómicos más altos (Cueto y otros 2004). Es decir, el Estado peruano interviene poco; y cuando lo hace, amplía aún más la brecha.<sup>22</sup>

Esta situación ha llevado a que el Consejo Nacional de Educación (CNE) sostenga la existencia de un *apartheid* educativo. De acuerdo con el CNE, “en el Perú se ha instituido una suerte de *apartheid* educativo que al Estado y a buena parte de la sociedad ya no les causa asombro: educación de calidad, pertinente y generadora de oportunidades para quienes pueden pagarla o tienen la fortuna de vivir en centros urbanos modernos; educación ficticia, huérfana de recursos y productora de desaliento para la mayoría” (CNE 2005: 38).

La noción de *apartheid* rescata correctamente la importancia de la desigualdad al interior del sistema educativo peruano, pero está históricamente asociada a procesos de exclusión legitimados por un marco legal y que son resultado de la acción ideológica explícita de funcionarios de Estado. Esto puede llevar a pensar erróneamente que la solución al problema de la inequidad puede darse con un marco legal distinto. Del mismo modo, la noción es algo injusta con un sistema que procura ciertos niveles de inclusión mediante iniciativas como la gratuidad en educación, y que durante los últimos años ha adquirido un marco legal ciertamente más favorable a la equidad.

Una posición distinta para caracterizar al Estado y sus políticas educativas es la de Juan Fernando Vega:

[...] todos los actores de este sistema hemos promovido de grado a estos estudiantes durante al menos 10 años —según el CNE— sin que dominen las competencias básicas. Conviene indicar que ninguno de los actores produjo voluntariamente esta “tragedia” en la educación, pero aun así, es cierto que la tragedia ha sucedido y sin que nos diéramos cuenta. En general, se puede decir que hemos producido este desastre como efecto no deseado de decisiones de política bien intencionadas que amplían continuamente el número de años de escolaridad obligatorios y gratuitos, bajan junto a las remuneraciones y la inversión por alumno los niveles de exigencia académica sobre profesores y alumnos, y crean un régimen cada vez más protegido y rígido para los profesores y demás funcionarios del sistema. (Vega 2005: 14)

---

22 No obstante, es importante reconocer algunos avances normativos. Por ejemplo, en su capítulo IV, la Ley General de Educación (Ley 28044) plantea la necesidad de políticas compensatorias y de acción positiva que permitan dar más recursos a los que tienen menos. Asimismo, la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales (Ley 27867) sostiene, en su artículo 10, que es competencia compartida de cada gobierno regional la “Gestión de los servicios educativos de nivel inicial, primaria, secundaria y superior no universitaria, con criterios de interculturalidad orientados a potenciar la formación para el desarrollo”. Se pone acento, así, en la obligación de garantizar la igualdad de oportunidades. Por otra parte, es cierto que existen distintos planes y programas intersectoriales que tocan la problemática de la desigualdad educativa. La dificultad es que estos planteamientos son solo formales. Los sectores no necesariamente se articulan en torno a esos planes, y existe más bien “competencia” en temas como la primera infancia y la formación profesional. Un ejemplo de tal dificultad es que los sectores no asumen los compromisos intersectoriales en sus planes sectoriales, y que no existen indicadores únicos y compartidos.

En este caso, el enfoque es el opuesto a la noción de *apartheid*: pone énfasis en el accionar del sistema en su conjunto, y supone que durante los últimos años la desigualdad no se fomentó con acciones explícitas, sino como resultado de una actuación pasiva del Estado frente al sistema que se fue construyendo en un contexto de tanta desigualdad. Por ello esta desigualdad se ha convertido en una realidad tan difícil de transformar: no se la puede vencer con un decreto, pues sobrevive en el sistema y en las relaciones de poder que este ha creado.

En todo caso, lo que se puede señalar con seguridad es que la inacción de la sociedad y del Estado ha llevado a la persistencia de la desigualdad educativa. La inacción del Estado coincide con el hecho de que las familias con mayores recursos utilizan todo su capital económico y cultural para obtener mejores beneficios para sus hijos. Por ejemplo, incluso en el ámbito de la escuela pública, esas familias gastan efectivamente más en la educación que aquellas con menos ingresos (Saavedra y Suárez 2002). Así, un Estado y una sociedad que no reaccionan frente al objetivo de reducir las desigualdades, y familias que destinan disímiles recursos a la educación, resultan en una coincidencia que hace que la desigualdad educativa termine reproduciéndose y quizás acentuándose casi naturalmente.

### 3. CAMINOS PARA SUPERAR LA DESIGUALDAD EDUCATIVA

La inequidad en la educación es hoy inaceptable, tanto por cuestiones relativas a los derechos humanos como porque vivimos en un contexto democrático. En este sentido, desde el Estado no se puede reaccionar pasivamente. Es decir, es necesario enfrentar activamente la dispar competencia que existe en las escuelas peruanas, lo que obliga a reconocer su rol credencial y las implicancias de ello en un contexto de alta desigualdad como el nuestro. En el Perú, esto no es reconocido por quienes ven la educación desde su perspectiva de construcción democrática y en su rol igualitario, ni por quienes desconocen que no basta con mejorar los vínculos entre educación y mercado de trabajo. Es urgente actuar, entonces, tanto por un asunto de igualdad de oportunidades como para elevar la calidad general del sistema educativo peruano.

#### 3.1. Lecciones internacionales

Tal como se señaló, los países escandinavos muestran los mejores resultados en la lucha contra la desigualdad educativa a partir de sus políticas familiares. Como bien señala Juan Carlos Tedesco, para romper el círculo vicioso de padres pobres-hijos pobres es fundamental “intervenir en el momento donde se produce

la formación básica del capital cognitivo de las personas. Esto significa invertir en las familias y en la primera infancia” (Tedesco 2004: 63).

Por otra parte, algunos países han buscado intervenir sobre la desigualdad mediante estrategias focalizadas, con programas llamados de acción afirmativa. Tales intervenciones no buscan alterar el modelo de sociedad vigente; únicamente intervienen allí donde la brecha se produce. En pocas palabras, se trata de reconocer que es necesario cerrar la brecha social interviniendo agresivamente en los contextos de pobreza. Estos programas pueden estar orientados hacia la oferta, como el Programa Escuela Nueva, de Colombia, que ofreció metodologías de trabajo pedagógico combinadas; entregó materiales específicamente diseñados en las áreas de Castellano, Ciencias y Estudios Sociales; y capacitó a docentes en la metodología participativa para involucrar en su trabajo a los padres y a la comunidad. A pesar de que hubo dificultades en su implementación (mejor funcionamiento en algunas zonas que en otras, así como problemas logísticos) y posterior generalización, este programa es reconocido por su éxito y su buena focalización en zonas rurales. Permitió expandir la cobertura educacional en áreas rurales y disminuir las tasas de repetición, así como aumentar el nivel de logro de los estudiantes, su creatividad, su autoestima y su comportamiento cívico (McEwan 1998, McEwan y Benveniste 2001).

Otro programa importante fue el P900 (900 escuelas), de Chile, un esfuerzo focalizado en las escuelas de mayor vulnerabilidad educativa, identificadas a partir de los resultados del Sistema de Medición de la Calidad de la Educación (SIMCE). El P900 atendió al 10% de las escuelas con más bajos rendimientos en la mencionada prueba, que además eran de sectores pobres, aunque tuvo problemas con la identificación de escuelas y la evaluación de sus resultados, en la medida en que se basaba únicamente en el SIMCE. Según Carlson (2000), los patrones de medida utilizados por el SIMCE no reflejaban necesariamente el desempeño de los docentes y alumnos en contextos de pobreza.

En relación con los programas orientados a la demanda, cabe mencionar el programa Bolsa Escola, de Brasil, concebido como una estrategia que articula la educación con la lucha contra la pobreza. Bolsa Escola postula que si los niños trabajan no asisten a la escuela; y que si las familias disponen de recursos adicionales provistos por el Estado, esos niños serán reintegrados a la escuela. Los resultados son parcialmente exitosos: el programa aumentó las posibilidades de que los niños asistan a la escuela, pero no redujo la incidencia del trabajo infantil, debido a los bajos montos proveídos como incentivo para abandonar los ingresos por trabajo (Cardoso y Portela 2003). Este programa, además, no incorpora el desempeño de los estudiantes sino únicamente el acceso. Otro programa dirigido a la demanda es el llamado Oportunidades, de México (antes Progresa), que entrega a las familias más pobres una asignación de dinero condicionada a tres componentes: la asistencia de los niños y jóvenes a la escuela,

chequeos periódicos en el centro de salud y niveles de nutrición. De acuerdo con el estudio de Behrman y otros (2001), Progreso disminuyó los índices de deserción y facilitó el avance en los grados de escolaridad, de manera especial en la transición de la primaria a la secundaria. No obstante, en cuanto a los desempeños en las pruebas de rendimiento, los resultados sugieren impactos más bajos que los encontrados en grados de escolaridad (Hernández y Hernández 2005). En todo caso, es un programa que logró cambiar su estrategia gracias a haber incorporado desde el inicio un componente evaluativo.

### 3.2. Desafíos para el Perú

#### *a) Una política educativa proequidad*

Tal como hemos mencionado, quizá lo más importante es la necesidad de un modelo de sociedad y de Estado que considere la necesidad de atender adecuadamente el contexto de alta desigualdad social en el que opera la escuela. En tal contexto, las políticas tienen que dejar de ser homogéneas o igualitarias, para pasar a ser de equidad. Es necesario tratar seriamente el tema de la acción afirmativa, para lo cual el gasto educativo debe tener el carácter progresivo o proequidad que una situación como la planteada amerita (Vega 2005). No es una tarea fácil, pues supone redistribuir recursos hacia las zonas más pobres, decisión política que necesita el respaldo de la sociedad civil. Es importante mencionar, además, que el Estado debe hacerlo sin olvidar sus otras preocupaciones de política relacionadas con la eficiencia y la eficacia.

#### *b) Programas de acción afirmativa adecuadamente diseñados*

Es necesario utilizar la inversión educativa en programas que busquen revertir las desigualdades. Los programas intersectoriales se pueden orientar directamente a la demanda y son los más efectivos, en la medida en que se dirigen a mejorar las condiciones de las familias y sus vínculos con la educación. A diferencia de otros programas de la región, es importante ubicar en el centro de las estrategias el problema de los aprendizajes de los estudiantes.<sup>23</sup>

El Ministerio de Educación ha venido considerando el problema de las familias solo de manera superficial. Muestra de ello es que promover la participación de los padres en la gestión no necesariamente ha ayudado a igualar

23 En esa línea, el programa Juntos es una alternativa prometedora.

las oportunidades entre familias pobres y no pobres. Un estudio señala que, por lo menos en Loreto y Lambayeque, las políticas de participación que se vienen implementando desde el gobierno podrían tener un efecto regresivo, en la medida en que las escuelas donde se desarrollan más las instancias de participación son las polidocentes completas y las ubicadas en contextos de menor pobreza (Benavides y Mena 2005). Un problema similar se detectó en el marco del proyecto de EDUCO, en El Salvador (Cuéllar 2001).

Por otra parte, la jornada escolar, tal como está planteada, supone que los estudiantes vuelven a sus hogares y tienen un contexto favorable para educarse, así como padres y madres con capacidad de supervisión. No obstante, al interior de los hogares las dinámicas escolares son muy distintas. Un estudio de GRADE encontró que en las familias rurales ayacuchanas los vínculos y las relaciones en torno a la escolaridad casi no existen (Benavides, Olivera y Mena 2006). Esto podría sugerir que el modo de aprender no se sustenta necesariamente en las interacciones (como lo supone el modelo educativo peruano) sino en la espontaneidad, en el aprendizaje natural. Los programas de atención a la demanda deben considerar en sus diseños esa variable cultural.

Los programas de acción afirmativa desde la oferta también son importantes, aunque su estrategia y sus prioridades necesitan ser adecuadamente definidas. En el Perú se pierde mucho tiempo pensando en el modelo de intervención y se terminan definiendo programas complejos con muchos objetivos simultáneos y, por lo tanto, difíciles de implementar —si se implementan— y de evaluar posteriormente. La frustrada experiencia del Programa de Emergencia Educativa puede ayudar a programas futuros.

Como señala Carnoy (2004), en América Latina los programas focalizados de intervención directa sobre poblaciones de bajos ingresos parecen haber sido más efectivos para mejorar la inequidad que las reformas de todo el sistema (como, por ejemplo, la descentralización o la privatización). Trasladar los mejores profesores a las zonas más necesitadas apelando a un buen sistema de incentivos es una buena opción, pero puede ser muy complejo debido a los estilos de vida de los docentes. A cambio se pueden desarrollar sistemas de acompañamiento a profesores en esas zonas, para mejorar su asistencia y desempeño, estrategia que funciona en países como Cuba.

*c) Establecer prioridades de largo plazo: programa de excelencia de educación inicial para niños y niñas pobres entre 3 y 5 años*

Es importante atender a los niños y las niñas que recién ingresan al sistema educativo en las zonas de mayor pobreza. Existe evidencia de investigaciones en otros países sobre cuán importante es la educación inicial para los sectores

vulnerables en términos de la reducción de las brechas de la desigualdad en el largo plazo. En el Perú también hay evidencia del impacto de la educación inicial en el rendimiento de primer grado de primaria en escuelas públicas, que normalmente atienden a estudiantes pobres (Cueto y Díaz 1999).<sup>24</sup>

Además, los recursos que se obtengan se deben orientar a perfeccionar el trabajo o reemplazar los llamados programas no escolarizados de educación inicial (PRONOEI), con el objetivo de asegurar que la educación inicial esté logrando, en las niñas y los niños pobres, el aprestamiento indispensable para iniciar el proceso de escolarización formal en igualdad de condiciones.

---

24 Sin embargo, es mucho lo que queda por investigar sobre la primera infancia.

## BIBLIOGRAFÍA

- ALCÁZAR, Lorena y Nancy CIEZA (2002). *Hacia una mejor gestión de los centros educativos en el Perú. El caso de Fe y Alegría*. Lima: Instituto Apoyo y Consorcio de Investigación Económica y Social.
- AMES, Patricia (2002). *Para ser iguales, para ser distintos. Educación, escritura y poder en el Perú*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.
- BAKER, David y Gérald LETENDRE (2005). *Nacional Differences, Global Similarities. World Culture and the Future of Schooling*. California: Stanford University Press.
- BEHRMAN, Jere; Pilai SEGUPTA y Petra TODD (2001). *Progressing through PROGRESA: An Impact Assessment of School Subsidy Experiment*. Penn Institute for Economic Research, PIER Working Paper 01-033, University of Pennsylvania.
- BELLO, Manuel y Verónica VILLARÁN (2004). *Educación, reformas y equidad en los países de los Andes y Cono Sur: dos escenarios en el Perú*. Buenos Aires: Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación-UNESCO, Sede Regional Buenos Aires.
- BENAVIDES, Martín (2004a). *Informe de progreso educativo (2004)*. Programa de Promoción de la Reforma Educativa en América Latina y Grupo de Análisis para el Desarrollo.
- (2004b). “Educación y estructura social en el Perú. Un estudio acerca del acceso a la educación superior y la movilidad intergeneracional en una muestra de trabajadores urbanos”, en P. Arregui y otros, *¿Es posible mejorar la educación peruana? Evidencias y posibilidades*. Lima: Grupo de Análisis para el Desarrollo.
- (2002). *Para explicar las diferencias en el rendimiento en matemáticas de cuarto grado en el Perú urbano: análisis de resultados en base a un modelo básico*. Documento de Trabajo 13. Análisis y resultados de las pruebas CRECER 1998, Programa de Mejoramiento de la Calidad de la Educación Peruana. Lima: Ministerio de Educación.
- BENAVIDES, Martín y Magrith MENA (2005). *Procesos de participación y ejercicios de autonomía*. Lima: Grupo de Análisis para el Desarrollo.
- BENAVIDES, Martín y José RODRÍGUEZ (2006). “La educación básica y las elecciones del 2006: propuestas de política educativa para el debate”. Documento preparado para el Consorcio de Investigación Económica y Social, el Grupo de Análisis para el Desarrollo y la Pontificia Universidad Católica del Perú.

Disponibile en <<http://www.consortio.org/peru2006/temas/educacion/Educacion.pdf>>.

- 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.
- BENAVIDES, Martín; Inés OLIVERA y Magrith MENA (2006). “De papás y mamás a hijos e hijas: las aspiraciones sobre el futuro y rol de las familias en las actividades escolares en el Perú rural”, en M. Benavides (editor), *Los desafíos de la escolaridad en el Perú. Estudios sobre los procesos pedagógicos, los saberes previos y el rol de las familias*. Lima: Grupo de Análisis para el Desarrollo.
- CARDOSO, Eliana y André PORTELA (2003). “The impact of cash transfers on child labor and school attendance in Brazil”.  
Disponibile en <<http://ideas.repec.org/p/van/wpaper/0407.html>>.
- CARLSON, Beverley (2000). *¿Cómo lograr una educación de calidad: ¿Qué nos enseñan las escuelas?* Serie Desarrollo Productivo 64. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina.
- CARNOY, Martín (2004). “La búsqueda de la igualdad a través de las políticas educativas: alcances y límites”, en *Políticas educativas y equidad. Reflexiones del Seminario Internacional*. Santiago de Chile: Fundación Ford, UNICEF, UNESCO y Universidad Alberto Hurtado.
- CARO, Daniel (coordinador) (2004). *Una aproximación a la alfabetización lectora de los estudiantes peruanos de 15 años. Resultados del Perú de la evaluación nacional PISA*. Documento de Trabajo 6. Lima: Unidad de Medición de Calidad Educativa del Ministerio de Educación.
- CNE-CONSEJO NACIONAL DE EDUCACIÓN (2005). *Hacia un proyecto educativo nacional 2006-2021*. Lima: Consejo Nacional de Educación. Disponible en <<http://www.cne.gob.pe/inicio/index.htm>>.
- COLEMAN, James (1987). “Families and schools”, *Educational Researcher*, vol. 16, n.º 6.
- CUÉLLAR, Helga (2001). *Decentralization and privatization of Education in El Salvador: Assessing the experience*, Occasional Paper 19. National Center for the Study of Privatization in Education. Teachers College, Columbia University.
- CUETO, Santiago y Juan José DÍAZ (1999). “Impacto de la educación inicial en el rendimiento en primer grado en escuelas públicas urbanas de Lima”, *Revista de Psicología*, vol. XVII, n.º 1. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú.



- CUETO, Santiago; Cecilia RAMÍREZ, Juan LEÓN y Gabriela GUERRERO (2004). “Oportunidades de aprendizaje y rendimiento en matemática de los estudiantes de tercero y cuarto grados de primaria en Lima y Ayacucho”, en M. Benavides (editor), *Educación, procesos pedagógicos y equidad: 4 informes de investigación*. Lima: Grupo de Análisis para el Desarrollo.
- DE KETELE, Jean-Marie (2004). “El fundamento de las políticas educativas. Una educación de calidad para todos”, en *Políticas educativas y equidad. Reflexiones del Seminario Internacional*. Santiago de Chile: Fundación Ford, UNICEF, UNESCO y Universidad Alberto Hurtado.
- ESCOBAL, Javier; Jaime SAAVEDRA y Máximo TORERO (1998). *Los activos de los pobres en el Perú*, Documento de Trabajo 26. Lima: Grupo de Análisis para el Desarrollo.
- ESPING-ANDERSEN, Gosta (1990). *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Princeton: Princeton University Press.
- ESPINOSA, Giuliana y Alberto TORREBLANCA (2004). *Cómo rinden los estudiantes peruanos en Comunicación y Matemática. Resultados de la evaluación nacional 2001. Informe descriptivo*. Documento de Trabajo 1. Lima: Unidad de Medición de la Calidad Educativa del Ministerio de Educación.
- GODOY, Lorena (2004). *Programas de renta mínima vinculada a la educación: las becas escolares en Brasil*. Serie Políticas Sociales 99. División de Desarrollo Social. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
- GOLDTHORPE, John (2000). *On Sociology. Numbers, Narratives and the Integration of Research and Theory*. Oxford: Oxford University Press.
- GUADALUPE, César (2002). *La educación peruana a inicios del nuevo siglo*. Documento de Trabajo 12, Programa de Mejoramiento de la Calidad de la Educación Peruana. Lima: Ministerio de Educación.
- HAGE, Jerald y Maurice GARNIER 1992. “Strong States and Educational Expansion: France versus Italy”, en B. Fuller y R. Rubinson (eds.), *The Political Construction of Education: The State, School Expansion, and Economic Change*. Nueva York: Praeger Publishers.
- HERNÁNDEZ, Bernardo y Mauricio HERNÁNDEZ (2005). *Evaluación de impacto del Programa Oportunidades 2004*. México: Instituto Nacional de Salud Pública, CIESA.
- HERRERA, Javier (2001). *La pobreza en el Perú 2001. Una visión departamental*. Lima: Instituto Nacional de Estadística e Informática e Institut de Recherche pour le Développement.

- JARAMILLO, Miguel e Irma ARTEAGA (2003). “La inversión pública en educación: proceso de asignación y determinantes de la distribución del gasto por alumno”. Informe final. Lima: Instituto Apoyo.
- JEONG, Insook y J. Michael ARMER (1994). “State, Class and Expansion of Education in South Korea: A General Model”, *Comparative Education Review*, vol. 38, n.º 4, noviembre, pp. 531-545.
- LABAREE, David (1997). “Public Goods, Private Goods: The American Struggle over Educational Goals”, *American Educational Research Journal*, vol. 34, n.º 1, primavera, pp. 39-81.
- LÓPEZ, Néstor (2005). *Equidad educativa y desigualdad social. Desafíos a la educación en el nuevo escenario latinoamericano*. Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación-UNESCO.
- MCEWAN, Patrick (1998). “The effectiveness of multigrade schools in Colombia”, *International Journal of Educational Development*, n.º 18, pp. 435-452.
- MCEWAN, Patrick y Luis BENVENISTE (2001). “The politics of rural school reform: Escuela Nueva in Colombia”, *Journal of Education Policy*, vol. 16, n.º 6, pp. 547-559.
- MONTERO, Carmen (2001). *La escuela rural: modalidades y prioridades de intervención*. Documento de Trabajo 2, Programa de Mejoramiento de la Calidad de la Educación Peruana. Lima: Ministerio de Educación.
- MORGAN, Harriet P. (1990). “Sponsored and Contest Mobility Revisited: an examination of Britain and the USA today”, *Oxford Review of Education*, vol. 16, n.º. 1, pp. 39-54.
- MORILLO, Emilio (1994). *La luz apagada. Un siglo de políticas educativas*. Lima: Ediciones Mendoza.
- ÑOPO, Hugo (2005). “Las diferencias de género en los mercados de trabajo peruanos”, *Boletín Análisis y Propuestas*, n.º 8. Lima: Grupo de Análisis para el Desarrollo.
- PASQUIER-DOUMER, Laure (2002). “La evolución de la movilidad escolar intergeneracional en el Perú a lo largo del siglo XX”, *Boletín del Instituto Francés de Estudios Andinos*, vol. 31, n.º 3. Lima: IRD-Instituto Francés de Estudios Andinos.
- PEÑA, Carlos (2004). “Igualdad educativa y sociedad democrática”, en *Políticas educativas y equidad*. Reflexiones del Seminario Internacional. Santiago de Chile: Fundación Ford, UNICEF, UNESCO y Universidad Alberto Hurtado.
- POLLIT, Ernesto (2002). *Consecuencias de la desnutrición en el escolar peruano*. Lima: Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica.

- RAFTERY, Adrian E. y Michael HOUT (1993). Maximally Maintained Inequality: Expansion, Reform, and Opportunity in Irish Education, 1921-75, *Sociology of Education*, vol. 66, n.º 1, pp. 41-62.
- RODRÍGUEZ, José (2002). *Adquisición de educación escolar básica en el Perú: uso del tiempo de los menores en edad escolar*. Documento de Trabajo 16, Programa de Mejoramiento de la Calidad de la Educación Peruana. Lima: Ministerio de Educación.
- ROEMER, Erick (1998). *Equality of opportunity*. Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press.
- RUBINSON, Richard (1986). "Class Formation, Politics, and Institutions: Schooling in the United States", *The American Journal of Sociology*, vol. 92, n.º 3 (noviembre), pp. 519-548.
- RUIZ BRAVO, Patricia; Eloy NEYRA y José Luis ROSALES (2006). Educación y cultura. La importancia de los saberes previos en los procesos de enseñanza aprendizaje. En M. Benavides, *Los desafíos de la escolaridad en el Perú. Estudios sobre los procesos pedagógicos, los saberes previos y el rol de las familias*. Lima: Grupo de Análisis para el Desarrollo.
- SAAVEDRA, Jaime y Pablo SUÁREZ (2002). *El financiamiento de la educación pública en el Perú: el rol de las familias*, Documento de Trabajo 38. Lima: Grupo de Análisis para el Desarrollo.
- TEDESCO, Juan Carlos (2004). "Igualdad de oportunidades y política educativa", en J. García Huidobro (editor), *Políticas educativas y equidad*. Reflexiones del Seminario Internacional. Santiago de Chile: Fundación Ford, UNICEF, UNESCO y Universidad Alberto Hurtado.
- TURNER, Ralph H. (1960). Sponsored and Contest Mobility and the School System, *American Sociological Review*, vol. 25, n.º 6 (diciembre), pp. 855-867.
- UCCELLI, Francesca (1999). "Educación y democracia en el sur andino: posibilidades y esfuerzos de las familias campesinas para educar a sus hijos", en M. Tanaka (ed.), *El poder visto desde abajo. Democracia, educación y ciudadanía en espacios locales*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.
- UMC-UNIDAD DE MEDICIÓN DE LA CALIDAD EDUCATIVA (2005). *Presentación de los resultados de la Evaluación Nacional del 2004*. Lima: Ministerio de Educación. Véase en <<http://www.minedu.gob.pe/umc/>>.
- (2004). *Factores asociados al rendimiento estudiantil. Resultados de la Evaluación Nacional 2001*. Lima: Ministerio de Educación.
- UNIDAD DE ESTADÍSTICA EDUCATIVA (2005). *Indicadores de la Educación. Perú 2004*. Lima: Ministerio de Educación.

VALDIVIA, Martín y Jaime SAAVEDRA (2000). "Income smoothing over the life cycle: family living arrangements and the welfare of Peruvian Households". México: Centro de Investigación y Docencia Económicas. Documento de trabajo.

VEGA, Juan Fernando (2005). *Para que la educación (pública) eduque*. Lima: Instituto Peruano de Economía Social de Mercado.

# DESARROLLO INFANTIL Y RENDIMIENTO ESCOLAR EN EL PERÚ

*Ernesto Pollitt  
Juan León  
Santiago Cueto*

## INTRODUCCIÓN

El propósito de este trabajo es analizar la siguiente proposición: las diferencias en la calidad de vida y, más específicamente, las que afectan el desarrollo psicobiológico entre los 0 y los 5 años de edad de niñas, niños y adolescentes en el Perú, contribuyen a la variación de sus logros educativos. Nos motiva la preocupación ante el riesgo de que la actual situación socioeconómica del Perú —y, concretamente, la extensión de la pobreza crónica— afecte el desarrollo infantil de forma tal que interfiera con los fines del sistema educativo estatal. La Ley 28044, Ley General de Educación (LGE), estipula que la educación en el Perú es un derecho fundamental de la persona y de la sociedad, y que garantiza a todos iguales oportunidades de acceso, permanencia y trato en un sistema educativo de buena calidad. Concretamente, el artículo 9 (titulado “Fines de la educación”) habla de “Formar personas capaces de lograr su realización ética, intelectual [...] así como el desarrollo de sus capacidades y habilidades para vincular su vida con el mundo de trabajo y para afrontar los incesantes cambios en la sociedad y el conocimiento”.

La sección que sigue a este breve prólogo presenta nuestra conceptualización sobre el desarrollo psicobiológico y sobre la pobreza. La segunda y la tercera sección ofrecen información sustantiva sobre la proposición enunciada. La segunda describe, a manera de ilustración, las cadenas causales por medio de las cuales algunas privaciones que constituyen la pobreza limitan el desarrollo psicobiológico. La tercera presenta en primer lugar la metodología para la construcción de un índice del curso temprano de la vida (0 a 5 años), y luego analiza el poder de este índice para predecir el logro educativo de los estudiantes en los diferentes departamentos del Perú. En la cuarta sección se presenta un

resumen con comentarios y se derivan conclusiones acerca de los efectos de la pobreza crónica en el desarrollo infantil.

## 1. DEFINICIONES Y OBJETIVOS

El desarrollo psicobiológico es, a nuestro entender, un proceso continuo, del cual emergen nuevas habilidades y funciones —propias de la especie— como resultado de una integración sistémica de las múltiples influencias que provienen de la maduración biológica, de varios subsistemas propios (por ejemplo, físico, motor y mental) y de las relaciones entre el organismo y su ambiente físico, social y cultural. Así, el curso que sigue el desarrollo funcional depende en gran medida de las circunstancias (eventos y experiencias personales) a las que ha estado expuesto el organismo, y que afectan tanto a su propia organización y funcionamiento interno y externo, como a la relación entre este y el entorno social y físico.<sup>1</sup> La exposición a algunas experiencias y eventos adversos eleva las probabilidades de que se vea comprometido el curso del desarrollo. Nuestro interés se centra en la continuidad del desarrollo, en la integración de las fuerzas biológicas y sociales en dicho proceso, y en la acumulación de efectos biológicos y sociales durante los periodos formativos de una persona. Esta perspectiva opaca la singularidad atribuida a los dos primeros años de vida, cuando el cerebro atraviesa un periodo de rápido crecimiento, como determinante mayor de la competencia educativa durante la niñez y la adolescencia (NICHD 2005).

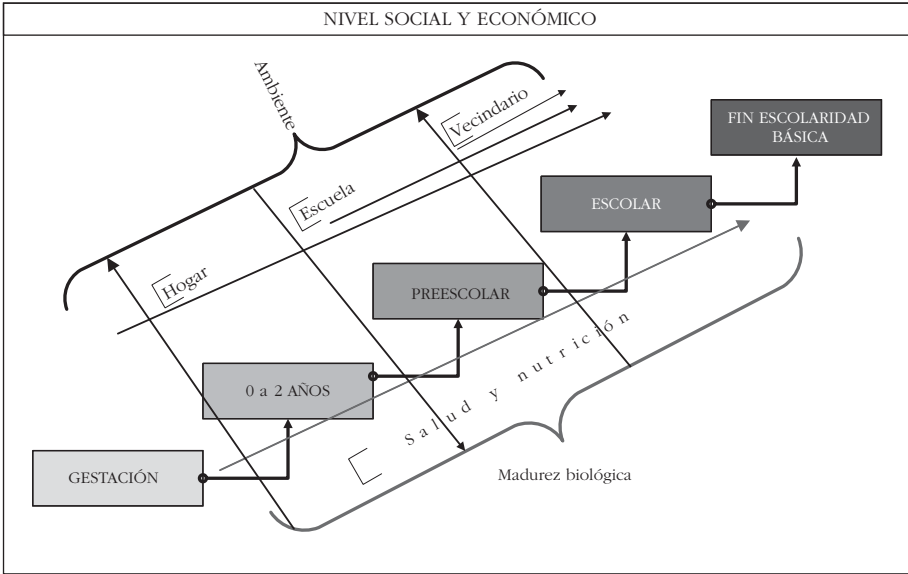
Metafóricamente, el desarrollo psicobiológico ha sido comparado con un andamio en el cual cada nueva estructura tiene como base las que la preceden. En relación con el desarrollo humano, esta construcción se puede ver —sin un prisma teórico específico, aunque atendiendo a algunas categorías de determinantes— como una concatenación de periodos en la cual cada uno posee ciertos elementos constitutivos a la adquisición y manifestación de nuevas habilidades y regulaciones. Sobre la base de esta información (ver el gráfico 1), lo que sigue es un brevísimo intento de ilustrar el desarrollo y los factores que influyen en el desarrollo psicobiológico a lo largo de los diferentes periodos de este desarrollo, desde la gestación hasta la adolescencia.

Tanto la gestación como los primeros dos años de vida, aproximadamente, se caracterizan por eventos biológicos que regulan parcialmente nuevas formas de conducta manifiestas después del nacimiento. Durante la gestación, por ejemplo, las hormonas masculinas (andrógenos) contribuyen a la organización

---

1 Esta definición es una interpretación del modelo teórico sobre el desarrollo como sistema dinámico que se encuentra en Smith y Thelen (2003).

**Gráfico 1**  
**Periodos del desarrollo psicológico definidos por sus determinantes**



cerebral, así como a la conducta sexual diferenciada posterior (Mayer y otros 1986). A su vez, la naturaleza y la velocidad del crecimiento cerebral (DiPietro 2001), el desarrollo motor y el crecimiento físico caracterizan los primeros dos años de la vida posnatal (Adolph 2005). Dentro de estos, pocos ejemplos son tan ilustrativos del crecimiento neuronal y de su significado funcional como el desarrollo del tamaño y la complejidad del árbol dendrítico de cada neurona.

Así como existe un sistema biológico organizado que participa en la regulación del desarrollo psicobiológico, hay también un sistema sociocultural que contribuye —como parte del proceso de socialización— a regular dicho proceso. Conforme fue avanzando la evolución del ser humano, el desarrollo infantil tiene que haber requerido la participación de los progenitores para complementar y aumentar la sola contribución de los determinantes biológicos. La inmadurez biológica y social de los niños necesitaba de los alimentos, el cuidado y la educación que las personas adultas les podían ofrecer para su supervivencia y adaptación. Así se debe de haber iniciado la llamada “escuela de la madre” o “de madres” (Eller 1956), cuya importancia evolutiva es innegable, y que continúa siendo de rigor (Hrdy 2005). Sea como fuere, la realidad es que, hoy, la mayoría de las sociedades cuenta con un plan —formal e institucionalizado— que, en sintonía con los valores culturales y las necesidades propias, contribuye a la adquisición de las competencias requeridas para que una persona se incorpore a la sociedad a la que pertenece.

En relación con la niñez y la adolescencia, la sociedad peruana cuenta con un plan formativo centrado en la educación básica regular. Este plan ha sido aceptado por la sociedad de manera implícita, precisamente porque se acepta que constituye una fuerza que regula el desarrollo psicobiológico y contribuye a la adquisición de conocimientos y de habilidades adaptativas. Sin embargo, pese a la escasez de estudios sobre la sociología de la educación en el Perú, es razonable considerar que parte de la población ignora que la influencia formativa de ese plan en el ámbito intelectual, social y emocional es moderada por la historia preescolar del estudiante, así como por otras fuerzas contemporáneas que provienen del hogar, del vecindario y, en algunos casos, de la sociedad en general. Esto es particularmente cierto en el caso de aquellos sectores de la población en los cuales el desarrollo psicobiológico está continuamente expuesto, desde la gestación hasta la adolescencia, a diferentes factores de riesgo social y biológico.

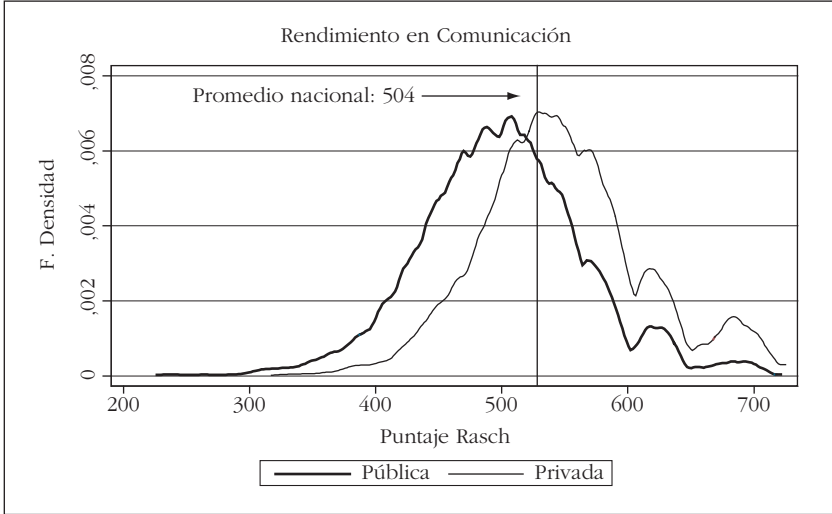
Los fines de la educación —estipulados en la LGE— son un referente ideal para el sistema escolar. La realidad, por otro lado, es que el rendimiento de los estudiantes en las escuelas públicas, donde acude la población con menos recursos económicos, es deficiente. En el año 2004, el rendimiento promedio de los estudiantes de escuelas privadas en el área de Comunicación Integral fue 34 puntos —50% de una desviación estándar (68,3)—, superior al rendimiento promedio de los estudiantes de escuelas públicas (ver el gráfico 2). En el caso de Matemática, la diferencia a favor de los estudiantes de escuelas privadas fue de 29 puntos —40% de una desviación estándar (72,8)— (ver el gráfico 3). Con algunas excepciones, en las que el rendimiento fue similar en los dos tipos de escuelas, la mayoría de los departamentos de la costa, la sierra y la selva mostraron el mismo patrón observado en todo el país.

La pobreza está relacionada con el rezago en el desarrollo cognitivo (Hertzman 1999, Paxson y Schady 2005) así como con un rendimiento escolar insatisfactorio (Dahl y Lochner 2005, Grantham y otros 2006). Esto es cierto aun en poblaciones con una estrecha variación social y económica, en las cuales la mayor parte de la gente vive en condiciones de pobreza o en pobreza extrema, la desnutrición es endémica y las tasas de morbilidad<sup>2</sup> son muy altas (Gorman y Pollitt 1993). Los más pobres entre los pobres están en desventaja. Incluso al interior del sistema de educación pública, las oportunidades de aprendizaje son menores para los estudiantes más pobres. En un reciente estudio realizado en el Perú, se encontró que los estudiantes se suelen agrupar en escuelas en las cuales la heterogeneidad socioeconómica es relativamente pequeña (menor que la heterogeneidad socioeco-

2 En este contexto, las tasas de morbilidad se refieren a las tasas de bajo peso al nacer, crecimiento, deficiencias nutricionales, enfermedades contagiosas y mortalidad durante los primeros cinco años de vida.

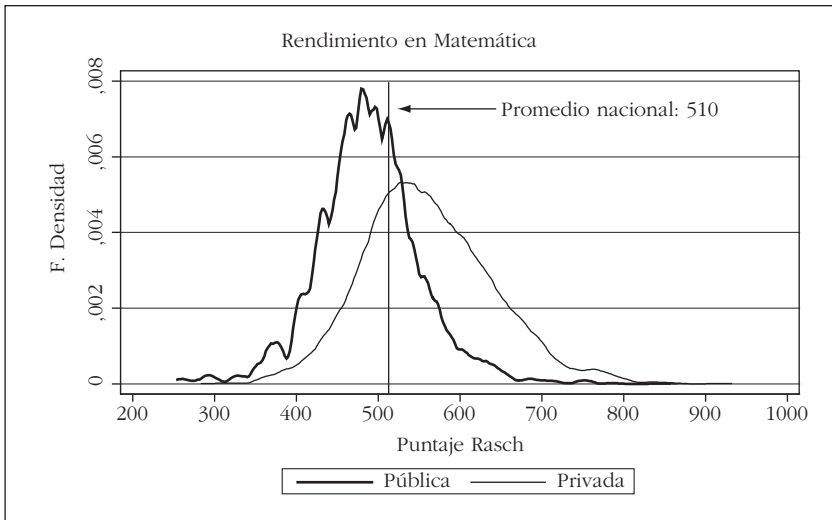


**Gráfico 2**  
**Distribución de los puntajes de rendimiento en Comunicación Integral en quinto de secundaria**



Fuente: Ministerio de Educación, Unidad de Medición de la Calidad Educativa (UMC).  
Elaboración propia.

**Gráfico 3**  
**Distribución de los puntajes de rendimiento en Matemática en quinto de secundaria**



Fuente: Ministerio de Educación, Unidad de Medición de la Calidad Educativa (UMC).  
Elaboración propia.

nómica entre escuelas), y las aulas con estudiantes más pobres resolvían menos ejercicios de Matemática al año y lograban menos incrementos en el puntaje de Matemática desde el inicio hasta el fin del año escolar (Cueto y otros 2004). La pobreza en la que viven los estudiantes impregna los procesos educativos que ocurren en la escuela. Esta conclusión es una fuente de preocupación, dado que en el Perú más de 60% de los escolares viven en condiciones de pobreza o de pobreza extrema. En algunos departamentos la situación es alarmante. En Ayacucho, Apurímac, Cajamarca, Huánuco, Puno y Huancavelica (INEI 2004), por ejemplo, el porcentaje de la población que vive en condiciones de pobreza oscila entre 65% y 84%. Es más: aproximadamente 32% de la población total de menos de 18 años vive en condiciones de pobreza extrema (Villarán y Palacios 2005).

La documentación de una relación causal entre pobreza y rezago en el desarrollo psicobiológico o en el rendimiento escolar es políticamente valiosa. No obstante, la utilidad práctica de esa información para las políticas públicas es limitada, sobre todo cuando se ubica bajo una luz que enfoca la pobreza en términos puramente económicos. Su utilidad, empero, se hace más evidente al seccionar la pobreza en sus múltiples componentes y ver cómo estos afectan el desarrollo humano, sea en forma independiente o de manera combinada (Pollitt 2005).

La heterogeneidad de criterios ha hecho difícil llegar a un consenso tanto en la definición como en la metodología para medir la pobreza. El criterio económico ha predominado durante décadas, pese a tratarse de la *singularización* de un solo indicador, lo que ignora las privaciones (por ejemplo, en educación, nutrición y salud), que son también parte integrante de la pobreza, y que afectan el funcionamiento personal y familiar. El criterio económico rige la definición de pobreza que usa y promueve el Banco Mundial: ingreso de menos de un dólar diario per cápita (Banco Mundial 2005). La justificación para su uso en la medición de la pobreza es la viabilidad de comparaciones internacionales. Un criterio más inclusivo, y relativamente más reciente, ha sido considerar la privación de los requisitos materiales para una aceptable satisfacción de las necesidades básicas del ser humano (lo que incluye privaciones de carácter social) (Streeten y otros 1981). Un tercer criterio de pobreza —que amplía su definición pero aumenta la complejidad de medirla— es la falta de las oportunidades necesarias para integrarse dentro de una comunidad, así como las consecuencias de estas privaciones (Fukuda-Parr y Shiva Kumar 2004, Alkire 2005). Estos logros pueden ser fisiológicos (como buena salud y nutrición), sociales o educativos (por ejemplo, habilidad para leer). Sin embargo, pese a las dificultades metodológicas, este enfoque cuenta con la aceptación de varios organismos internacionales y gobiernos representativos. La conceptualización de este tercer criterio fue ampliada con la creación del llamado “paradigma del desarrollo humano”, definido como

[...] un proceso mediante el cual se busca la ampliación de las oportunidades para las personas, aumentando sus derechos y capacidades. Este proceso incluye varios aspectos de la interacción humana[,] tales como la participación, la equidad de género, la seguridad, la *sostenibilidad*, las garantías de los derechos humanos y otros, que son reconocidos por la gente como necesarios para ser creativos, productivos y vivir en paz. (PNUD 2002: 13)

En este contexto, el desarrollo humano se percibe como un proceso cuando alude a la salud y al conocimiento, y como un fin cuando se refiere al trabajo, la recreación y el descanso. Uno de los elementos considerados como esenciales dentro del paradigma es la posibilidad de que las personas aumenten su productividad, participen plenamente en el proceso de generación de ingresos y cuenten con un empleo remunerado.

El paradigma del desarrollo humano es una de las raíces del índice de desarrollo humano (IDH) (Anand y Sen 2004), promovido y usado en la mayoría de países por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). El IDH es una medida sumaria del avance dentro de una sociedad o comunidad en los logros básicos de las personas adultas, y se basa en tres componentes principales: la expectativa de vida al nacer, los logros educativos y el estándar de vida. Cabe aclarar que el uso exclusivo de tres indicadores en el IDH puede llevar, en algunas situaciones, a interpretaciones equívocas sobre la concepción del desarrollo humano, bastante más amplia que lo sugerido por este índice. Como lo anotamos anteriormente, el desarrollo humano se refiere a la ampliación de las oportunidades en los ámbitos que le competen a un ser humano, e incluye su libertad política, la defensa de sus derechos y el respeto personal que se merece (Ranis y otros 2006).

Ya sea desde una perspectiva educativa, política o filosófica, el criterio más amplio para definir la pobreza —el que alude a la ausencia de las capacidades necesarias para integrarse dentro de una comunidad— nos obliga al estudio de la dinámica de los logros básicos durante los periodos formativos en el desarrollo del ser humano. Durante la niñez y la adolescencia, la mala salud, la desnutrición y la falta de oportunidades de aprendizaje modifican la dinámica del desarrollo psicobiológico que se observa en condiciones ordinarias, e interfieren con la adquisición de las habilidades y los conocimientos requeridos dentro de una sociedad moderna (Walker y otros 2006). Hasta hoy, pese a que la pobreza es la causa dominante de morbomortalidad infantil en el mundo, y pese también a su reconocida influencia en el desarrollo psicobiológico, los esfuerzos por definir la pobreza infantil y entender sus consecuencias han sido escasos (White y otros 2003). En el año 2003 se publicaron los resultados de una encuesta que, por primera vez, medía ocho privaciones (alimentos, agua potable, saneamiento,

salud, vivienda, educación, información y acceso a servicios) representativas de la pobreza absoluta en la niñez que habita en países en vías de desarrollo (Gordon y otros 2003). Más de 50% (> mil millones) de la población infantil sufría una o más privaciones en sus necesidades básicas.

Las ocho privaciones mencionadas ponen en riesgo el desarrollo psicobiológico en diferentes periodos a través de diferentes cadenas causales directas e indirectas.<sup>3</sup> Además, el número de privaciones al cual ha sido expuesto un niño a lo largo de su infancia, o durante un periodo específico de esta, determina la magnitud del riesgo (Gorman y Pollitt 1996).

Ahora bien: al relacionar en el contexto peruano la definición de la pobreza en términos de privaciones con la definición del desarrollo psicobiológico ofrecida, podemos iniciar el análisis de cuán cerca se encuentra el Perú de poder “Formar personas capaces de lograr su realización ética, intelectual [...], así como el desarrollo de sus capacidades y habilidades para vincular su vida con el mundo de trabajo y para afrontar los incesantes cambios en la sociedad y el conocimiento” (LGE, artículo 9).

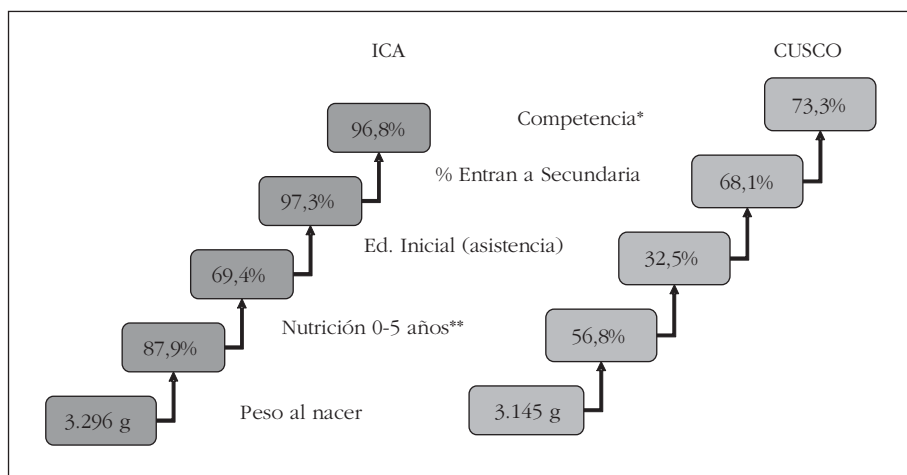
## 2. DESARROLLO INFANTIL Y POBREZA

Como se señaló, entendemos el desarrollo psicobiológico como un proceso continuo que integra gradualmente —en un sistema dinámico— las múltiples influencias derivadas de la maduración biológica (cerebral), de varios subsistemas internos (por ejemplo, físico, motor, mental y socioemocional), y de las relaciones recíprocas entre el organismo y su ambiente físico y social. Así, el curso del desarrollo depende en parte de las circunstancias que determinan la calidad de las influencias, tanto internas como externas, a las que ha estado expuesto el organismo. La exposición a algunos eventos (como el retardo del crecimiento intrauterino, la desnutrición o algunas infecciones) y experiencias (privaciones educativas, por ejemplo) crean una dinámica que, de facto, disminuye las probabilidades de que el desarrollo continúe el curso que se sigue en condiciones ordinarias. A esta disminución hay que añadirle el incremento en las demandas de habilidades y conocimientos especializados, propio de una sociedad que pasa por un rápido proceso de industrialización.

El gráfico 4 permite observar una comparación de estadísticas de salud, nutrición y educación correspondientes a niños antes del inicio de su educación básica y, luego, durante el periodo escolar, en los departamentos de Ica y Cusco.

3 Hasta donde sabemos, no existe una sola fuente de información que cubra todas las privaciones aludidas. Un intento en esa dirección se puede encontrar en el artículo de Walker y otros (2006).

**Gráfico 4**  
**Estadísticas sobre algunos indicadores del desarrollo durante la infancia**  
**y la adolescencia en los departamentos de Ica y Cusco**



\* Porcentaje de matriculados en el primer grado de secundaria que terminaron su educación básica.

\*\* Porcentaje de niños entre 0 y 5 años sin desnutrición crónica.

Con una perspectiva longitudinal, las estadísticas reflejan la calidad de vida de niños y adolescentes respectivamente. Conforme ascendemos y comparamos las estadísticas en cada peldaño, podemos ver que la calidad de vida es mejor en Ica que en el Cusco. Sobre la base de estas estadísticas, nos parece razonable deducir que esas diferencias en la calidad de vida serían un antecedente de las diferencias que pueden existir en la competencia de los egresados de la educación básica.

El cuadro 1 identifica y define siete privaciones o factores que ponen en riesgo —a través de diferentes cadenas causales— el desarrollo motor y mental de muchos de los niños peruanos que viven en condiciones de pobreza. Frecuentemente, en condiciones de pobreza crónica, estas siete privaciones pueden poner en riesgo el proceso de desarrollo que comienza antes o con el nacimiento —de acuerdo con la perspectiva adoptada— y continúa hasta la adolescencia. El riesgo del desarrollo que nos interesa en este trabajo no se refiere a las probabilidades relacionadas con la manifestación de una entidad clínica claramente definida, como es el caso de la ceguera nocturna debida a la deficiencia de vitamina A o el cretinismo debido a la deficiencia de yodo en zonas endémicas. Los factores escogidos elevan las probabilidades de que el *curso del desarrollo* que siguen los niños que viven en condiciones de pobreza crónica se desvíe del estándar. Otro elemento distintivo del enfoque es la perspectiva longitudinal, que atiende al periodo del desarrollo que precede a la entrada a la escuela primaria.

**Cuadro 1**  
**Factores (clase y prevalencia) que ponen en riesgo el desarrollo motor y mental de la niñez peruana**

Clase	Definición de factor	Prevalencia (%)*		
<b>Nutrición</b>		Total	Rango por departamentos	Urbana/rural
	Desnutrición (Talla < 2 DE del estándar) 3 a 59 meses	25,4	5,4 (Tacna)-53,4 (Huancavelica)	13,4 (urbana)-40,2
	Anemia* (Hb < 10,9 g/dl sangre) 6 a 59 meses	49,6	26,3 (Ica, Moquegua)-70,7 (Cusco)	46,7 (urbana)-53,4
<b>Salud</b>	Malaria** (incluyendo pero no restringiéndose a la malaria cerebral)	Incidencia 374,2 × 100.000 habitantes	0,0 (Arequipa, Lima)-50,2 (Loreto)	No disponible
	Infecciones intestinales y diarrea***	15,4% (diarrea)	6,6 (Tacna)-29,8% Loreto	13,6 (urbana)-17,4 (rural)
	Transferencia intergeneracional de la pobreza	No existen datos nacionales		
<b>Sociofamiliar</b>	Baja educación de la madre (mayores de 13 años), primaria incompleta o menos	38,0	24 (Lima)-71 (Huancavelica)	No disponible
	Limitaciones en oportunidades de aprendizaje en el hogar	No existen datos nacionales		

\* Las causas de la anemia incluyen, entre otras, las deficiencias de hierro y de ácido fólico, algunas enfermedades crónicas (por ejemplo, infecciones o neoplasias) y hemoglobinopatías.

\*\* La malaria que predomina en el Perú es *Plasmodium vivax*. El *Plasmodium falciparum* ha aumentado en los últimos años (OPS 2002). Según este mismo informe, "Se estima que 2,5 millones de habitantes viven en zonas de riesgo alto y muy alto de transmisión de malaria (8% de los distritos del país)".

\*\*\* Las infecciones intestinales y la diarrea constituyen un factor de riesgo tanto directo como indirecto, por tratarse de un factor causal en la desnutrición.

Fuentes: OPS 2004, MINSa 2004, ENAHO 2003 y ENDES 2000.

Elaboración propia.

Con el propósito de ilustrar la dinámica del riesgo, analizamos en primer lugar una cadena causal que relaciona los cuatro factores biológicos identificados en el cuadro (desnutrición, anemia, malaria e infecciones gastrointestinales) con la adquisición de hitos motores durante los primeros veinticuatro meses aproximadamente. El segundo análisis muestra la relación entre tres factores sociofamiliares (transferencia intergeneracional de la pobreza, baja educación de la madre y limitaciones de aprendizaje en el hogar) y el desarrollo mental durante los primeros cinco años de vida. Las dos cadenas causales que delineamos ilustran la complejidad y temporalidad de las influencias en el desarrollo que provienen de los factores biológicos y sociales separadamente. La escasa documentación existente sobre las interacciones entre los factores sociales y biológicos que influyen en el desarrollo —pese al reconocimiento que existe de su importancia formativa— nos obliga a excluirlas de los análisis que hacemos en la sección 2.

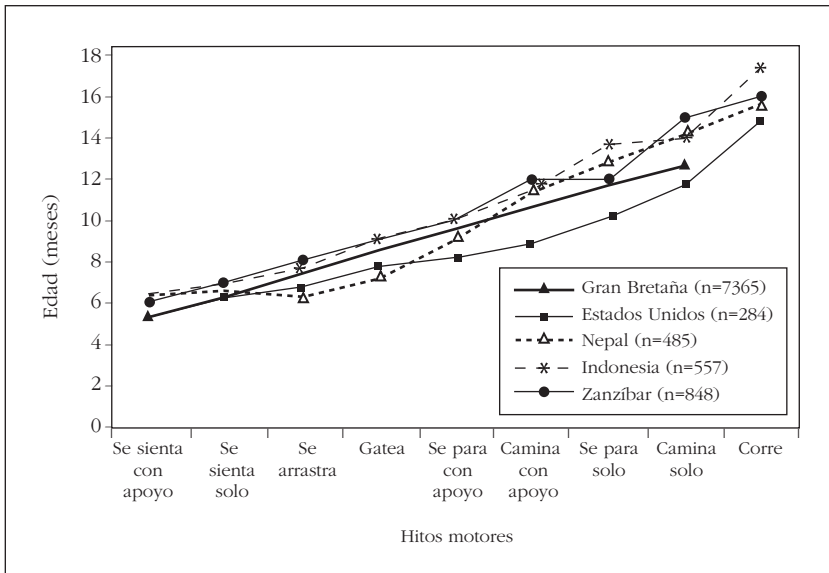
La definición de desarrollo psicobiológico adoptada guía nuestra estrategia analítica, que difiere de la estrategia usual en este tipo de trabajos. Generalmente se define la exposición a un factor de riesgo durante un periodo del desarrollo temprano, y luego se relaciona dicha exposición con un efecto específico posterior. A diferencia de dicha relación bivariable, ilustraremos la multiplicidad de efectos relacionados con el desarrollo causados por dicha exposición, así como la cadena causal que sigue a un efecto en particular. Apelamos a la paciencia del lector para seguirnos por diferentes caminos antes de llegar a nuestro objetivo; lo consideramos necesario para describir —aunque en forma breve— el complejo proceso del desarrollo, y entender así la forma en que operan los determinantes.

### 2.1. Desarrollo motor

Con el propósito de identificar algunos factores determinantes del ordenamiento (Dixon 2005) y la edad de adquisición de nueve hitos motores gruesos en niños entre los 3 y los 24 meses de edad, analizamos a continuación las curvas del desarrollo motor generadas por muestras que provienen de cinco países: Estados Unidos, Gran Bretaña, Indonesia, Nepal y Zanzíbar. El término ‘hitos motores’ se refiere a conductas motoras gruesas específicas (sentarse, gatear, caminar y correr, por ejemplo) adquiridas dentro de ciertas ventanas de tiempo y que sirven como indicadores del progreso del desarrollo motor. La expresión ‘desarrollo motor’ se refiere al proceso de adquisición de estas y otras conductas gruesas y finas.

Como se observa en el gráfico 5, no existen diferencias entre las muestras en el orden en que se presentan los hitos motores. Con excepción de la muestra de Gran Bretaña, que incluye solo dos hitos, en todas las curvas se observa que

**Gráfico 5**  
**Ordenamiento y edad en la adquisición de nueve hitos motores gruesos en muestras de niños de entre 3 y 24 meses, expuestos a diferentes culturas y condiciones socioeconómicas (Siegel y otros 2005)**



los niños se sientan antes de gatear y gatean antes de pararse. Sin embargo, es visualmente evidente que a partir de los 8 meses se comienzan a presentar diferencias persistentes en la edad de adquisición. A esa edad, las muestras de Indonesia, Nepal y Zanzíbar se rezagan en comparación con la muestra de Estados Unidos. A continuación veremos el origen de esas diferencias y sus implicaciones para otras áreas del desarrollo psicobiológico.

La variabilidad interpersonal e intergrupala en el orden en que se presentan los hitos motores, así como en la edad en que se adquieren, depende de factores que se pueden clasificar en tres categorías: a) genéticos/maduración biológica; b) salud/nutrición; y c) sociales/culturales. Las diferencias en salud/nutrición entre las muestras de Estados Unidos (Capute y otros 1965) e Indonesia (Pollitt y otros 1994), Nepal (Siegel 2005) y Zanzíbar (Kariger y otros 2005), así como las diferencias históricas y culturales de las sociedades correspondientes, sugieren que la homogeneidad del orden en que se presentan los hitos motores estudiados en todas las muestras se debe a factores genéticos. En otras palabras, la contribución de los factores ambientales (biológicos o socioculturales) no cambió el ordenamiento de los hitos motores.

En contraposición, los factores sociales/culturales y de salud/nutrición deben de haber contribuido significativamente a las diferencias entre las muestras en la



edad de adquisición de los hitos motores.<sup>4</sup> Como se muestra a continuación, los niños de la muestra norteamericana estaban más sanos y mejor nutridos que los niños de las muestras de Indonesia, Nepal y Zanzíbar. Considérese primero que la muestra de Estados Unidos es representativa de los niños entre los 5 y los 24 meses de edad en ese país, y que las tasas de desnutrición, anemia ferropénica y enfermedades contagiosas correspondientes no constituyen un serio problema de salud pública. Por ejemplo, los resultados de la última encuesta nacional de salud y nutrición (HANES 2000, en Center for Disease Control [Centro para el Control de Enfermedades] 2002: 897-899) en ese país mostraron que entre los 2 y los 4 años de edad la prevalencia de anemia ferropénica era de 2%. A su vez, los resultados de la encuesta de monitoreo pediátrico (PedNNS 2004, en Center for Disease Control 2004: Tabla 2D) mostraron que 6,4% de los menores a los 5 años de edad tenían una talla por debajo del quinto percentil de la distribución respectiva.

Las muestras de Indonesia, Nepal y Zanzíbar que originaron las curvas presentadas no eran representativas de las poblaciones respectivas. Esas muestras fueron escogidas selectivamente entre poblaciones en las cuales la desnutrición, la anemia y las enfermedades contagiosas —como la parasitosis intestinal— eran endémicas. Por ejemplo, 43% de los niños (4 a 17 meses de edad) que contribuyeron a la construcción de la curva de desarrollo motor en Nepal sufrían de anemia ferropénica. En el caso de la muestra de Zanzíbar, el porcentaje con esta misma deficiencia nutricional era superior a 60%. A su vez, la talla promedio de las muestras al segundo año de vida, en los tres estudios, estaba muy por debajo de los estándares de la Organización Mundial de la Salud. Por ejemplo, en Indonesia se estudió a 557 niños entre los 3 y los 18 meses de edad, subdivididos por sexo y por edad (cinco grupos). Tanto en el caso de los niños como de las niñas, la edad estaba negativa y significativamente ( $p < ,01$ ) correlacionada con el puntaje  $z$  de la talla. En el subgrupo de menor edad (3 a 6 meses) la media del puntaje  $z$  era  $-0,81$  para los niños y  $-0,79$  para las niñas, mientras que en el subgrupo de mayor edad (16 a 18 meses) las medias eran de  $-2,51$  y  $-1,95$  respectivamente. En ese breve periodo de tiempo, el retardo en el crecimiento cambió de leve a severo.

Sobre la base de los datos referidos a la anemia ferropénica y al retardo del crecimiento en los cuatro países, es razonable concluir —como se mencionó— que los niños de Estados Unidos tenían un mejor estado de salud y nutrición que los incluidos en las muestras de Indonesia, Nepal y Zanzíbar. Además, en estas tres últimas muestras las tasas de anemia y de retardo en el crecimiento eran

---

4 Para analizar la variación en la edad de adquisición de los hitos motores hemos excluido los datos de la muestra de Gran Bretaña por las razones aducidas.

lo suficientemente altas como para pensar que muchos niños que componían las muestras tenían una resistencia biológica muy débil para defenderse de las infecciones o de recuperarse con prontitud después de caer enfermos. Ahora bien: ¿cuáles son los mecanismos mediante los cuales los factores identificados afectan el desarrollo motor?

El desarrollo motor durante los primeros 18 o 24 meses de vida está determinado en parte por la maduración de la corteza motora (Lockman y Thelen 1993), así como por la biomecánica del propio sistema motor y por la relación entre el niño y su ambiente (Adolph y otros 2003). Lo que nos interesa es que la desnutrición proteicoenergética (Jahari y otros 2000), la anemia ferropénica (Stoltzfus y otros 2001) y posiblemente la malaria, pueden alterar los factores incluidos en estas tres categorías de determinantes (Olney y otros 2006). Sabemos, por ejemplo, que la anemia ferropénica está asociada con una caída en la disponibilidad de hierro en las regiones cerebrales, así como en los neurotransmisores asociados con la movilidad. A su vez, esta misma deficiencia disminuye la oxigenación muscular (Paul y otros 2004), mientras que la deficiencia energética limita la acumulación de tejido magro (Haas y Brownlle 2001), además de afectar el crecimiento físico, la motivación y la curiosidad por explorar el ambiente (Lozoff y otros 1998).

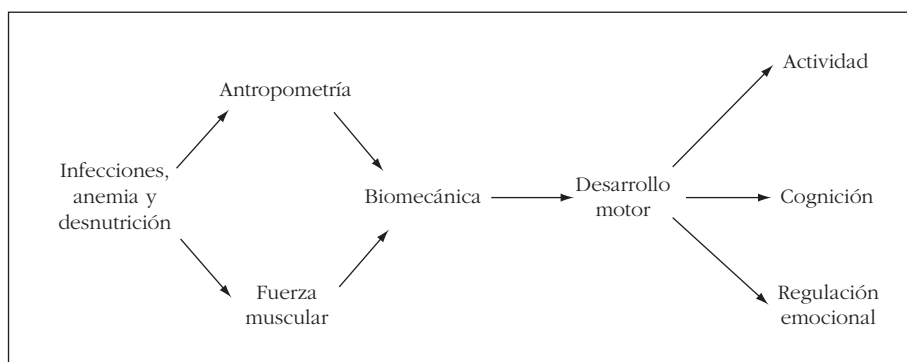
Lo dicho permite conceptualizar una cadena causal con eslabones definidos dentro de contextos ambientales concretos. El primer eslabón es la exposición del organismo —durante un periodo de alta vulnerabilidad— a condiciones propias de la pobreza tales como la desnutrición, la anemia ferropénica y una alta incidencia de infecciones (incluida la malaria). Esta exposición múltiple a factores de riesgo interfiere con la organización y el desarrollo del sistema motor, y esta interferencia perturba la mecánica de la locomoción. El resultado es que el niño expuesto no caminará a la edad en que caminan los niños bien nutridos y sanos. Este resultado, sin embargo, no es el final de la cadena; ese rezago motor también afecta otras áreas del desarrollo.

En comunidades rurales al servicio de plantaciones de té en la isla de Java (Pollitt y otros 2000) se midieron los efectos de un suplemento con energía y micronutrientes distribuido durante doce meses a dos cohortes de niños que contaban con 12 o 18 meses de edad al inicio de la intervención. El suplemento nutricional aceleró el desarrollo motor en las dos cohortes, y este efecto contribuyó, a su vez, a acelerar el desarrollo mental. Además, la mayor movilidad determinó que los niños pasaran menos tiempo que el habitual en los brazos de sus cuidadoras, lo que contribuyó a su desarrollo socioemocional. Esta concatenación de efectos era de esperarse, a la luz de los estudios sobre el desarrollo motor en niños sanos y bien nutridos. En estos casos, el desarrollo motor permite ciertas actividades físicas —como movilidad y cambios en la percepción visual— que contribuyen al aprendizaje espacial (Adolph 1997 y 1993) y al desarrollo de la autonomía (Bertenthal 1984).

El gráfico 6 resume la cadena causal descrita: tres factores (infecciones, anemia y desnutrición) tienen un efecto adverso sobre la antropometría (peso, talla e índice ponderal) y sobre la fuerza de los músculos envueltos, y estos dos efectos limitan la biomecánica del organismo, la cual, al ser afectada, interfiere con el desarrollo motor. El rezago en el desarrollo motor puede rezagar, a su vez, el desarrollo mental y socioemocional. Sin embargo, el tratamiento adecuado de estas deficiencias nutricionales permite equilibrar el sistema.

**Gráfico 6**

**Modelo simplificado de la relación entre salud y nutrición, biomecánica del sistema motor, desarrollo motor y sus efectos en otras áreas del desarrollo psicobiológico**



Ahora veamos los efectos a largo plazo. En cuatro comunidades rurales del noreste de Guatemala, con altas tasas de desnutrición e infección, un estudio longitudinal de casi dos décadas de duración (Pollitt y Gorman 1990) mostró que el desarrollo motor evaluado a los 15 meses de edad tenía el poder de predecir el rendimiento en pruebas de vocabulario, lectura, y nivel de educación administradas en la adolescencia. Por otro lado, la talla, el peso y el desarrollo mental a los 15 meses no tenían ninguna relación estadística con las medidas alcanzadas en la adolescencia. Este ha sido un resultado único. Los estudios longitudinales efectuados en poblaciones sanas y bien nutridas que han investigado la misma relación no han encontrado lo que se encontró en Guatemala. A su vez, los estudios longitudinales en poblaciones con un perfil epidemiológico y un nivel de pobreza similares a los de las comunidades guatemaltecas, no han explorado el tema.

Sería un error interpretar la exclusión de los factores ambientales del análisis anterior (por ejemplo, las prácticas de crianza) como un indicio de que este tipo de factores no contribuye al desarrollo motor. La exclusión se debe a nuestro interés por enfatizar los factores biológicos, en este caso, dejando los factores sociofamiliares para el caso del desarrollo mental.

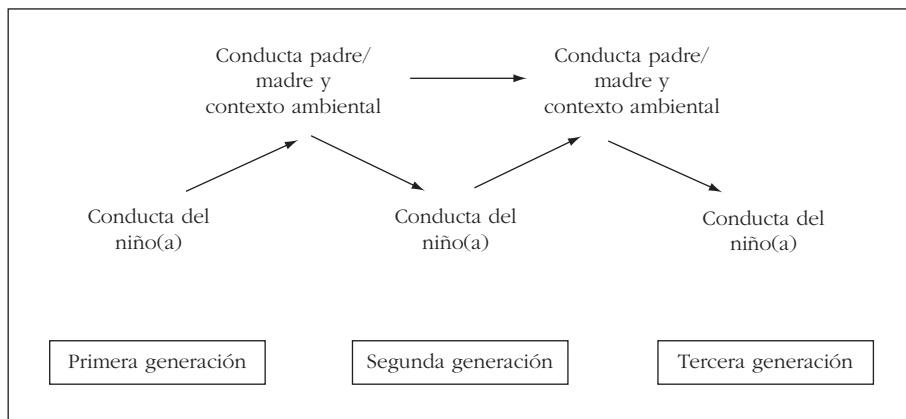
Veamos otro ejemplo. Evolutivamente, la inmadurez del bebé ha favorecido su supervivencia al estimular en los padres el cuidado y la alimentación que un niño pequeño necesita. Por otro lado, sabemos que, en algunas circunstancias, la inmadurez física y mental induce a conductas de los padres que no favorecen a los pequeños, sobre todo cuando esta inmadurez es excesiva para la edad cronológica del niño, como sucede con los prematuros o con los niños desnutridos, cuyo peso, talla y desarrollo motor están por debajo de las medidas correspondientes a la edad normativa. En algunos casos, los padres pueden ser evasivos y hasta punitivos con los hijos muy pequeños; en otros, pueden sobreproteger al niño inmaduro. Este fenómeno se estudió detalladamente en Tezonteopan, una aislada comunidad rural mexicana de aproximadamente 1.500 habitantes (Chávez y Martínez 1982 y 1979). El estudio comprobó que uno de los efectos del suplemento alimenticio que recibieron algunas madres y ciertos niños fue favorecer la relación entre los padres y los hijos, conforme estos últimos aumentaron la velocidad de su crecimiento físico, se movilizaban con más facilidad y se volvieron más activos. Otros estudios también han mostrado que los niños más pequeños son los que generalmente se matriculan más tarde en la escuela, y que tal característica predice el abandono temprano de esta. En la sierra del Perú, 12,9% de los niños tienen un retardo de talla equivalente a 3 desviaciones por debajo del estándar.

## 2.2. Desarrollo mental

Un análisis sobre los factores sociofamiliares que ponen en riesgo el desarrollo intelectual de los niños que nacen y crecen en condiciones de pobreza en el Perú debería incluir las condiciones demográficas (migración, por ejemplo) y sociopolíticas (inequidad en la distribución del ingreso, inequidad en la salud) que contribuyen a la marginación de millones de familias en el país (Vásquez y Mendizábal 2002, Cortez 2002). Estas fuerzas macroambientales son generalmente las causantes de los problemas tanto entre los miembros de la familia como en la estabilidad familiar y el desarrollo infantil. No obstante, decidimos excluir el análisis de los factores macroambientales y el desarrollo del niño debido a las limitaciones existentes en la información disponible.

A continuación analizamos el problema de la transferencia intergeneracional de la pobreza. Esta transferencia implica que las características del cuidado infantil y del ambiente en el hogar que son adversos para el desarrollo del niño en una generación estarán presentes en el hogar de los niños en la segunda generación. En consecuencia (ver el gráfico 7), existen altas probabilidades de que el desarrollo de los niños en las dos generaciones esté expuesto a los mismos factores de riesgo (Serbin y Karp 2004).

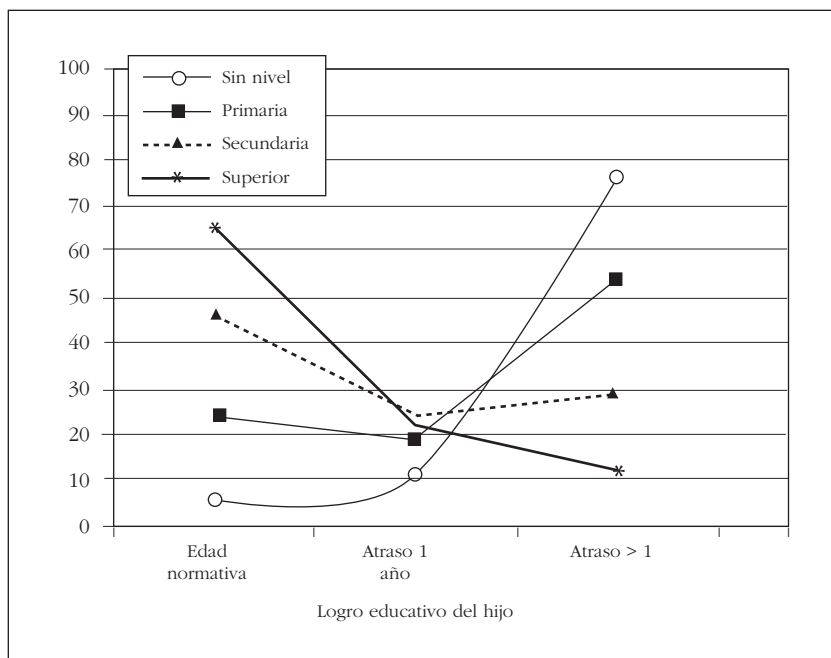
**Gráfico 7**  
**Modelo de la transferencia intergeneracional de factores de riesgo**  
**en el desarrollo infantil (adaptado de Serbin y Kart 2005)**



Un estudio realizado en el Perú sobre la “circularidad de la pobreza” es ilustrativo (Ramos Ballarte 1999). Su objetivo fue determinar, sobre la base de los datos de la Encuesta Nacional de Hogares (ENAH0), si la población en edad escolar de hogares pobres reproducía condiciones de pobreza similares a aquellas en las que vivían los padres. Como se observa en el gráfico 8, en la columna correspondiente a los hijos con atraso por encima de un año de escolaridad hay una clara gradiente en el nivel de educación de los jefes del hogar: mientras mayor es el porcentaje de hijos atrasados (67,5%; 29%; 0%), menor es el nivel de educación del padre o de la madre (primaria, secundaria, superior). Lo opuesto se observa con respecto al porcentaje de hijos sin atraso: conforme aumenta la educación del jefe de familia, aumenta también el porcentaje de hijos cuyo logro educativo es coherente con la edad normativa.

En el estudio se observó que, no obstante, la educación de los jefes de familia no era el único factor con poder explicativo. El grado de pobreza y el lugar de residencia contribuían también a determinar los logros educativos de los hijos. La residencia en zonas rurales y la severidad de la pobreza aumentaban el riesgo. De hecho, no se pudo especificar ninguna variable que por sí sola determinara una clara diferenciación entre hogares con hijos en edad normativa y hogares con hijos con un año de atraso. La única excepción fue el caso de situaciones extremas, como jefes de familia sin educación o sin recursos para obtener uniformes o útiles escolares. En resumen, los principales determinantes del logro educativo resultaron ser la educación de los padres y el ingreso familiar, y los factores que determinaron las mayores desigualdades fueron el área de residencia y la situación de pobreza de los hogares.

**Gráfico 8**  
**Logro educativo de los hijos (12 a 19 años) según nivel educativo del jefe de familia**  
 (adaptado de Ramos Ballarte 1999)



Según la Encuesta Nacional de Salud 2000, de ámbito nacional, 80,3% de las mujeres sin educación eran casadas o tenían un conviviente. Se trata de un dato importante en este contexto, pues en el Perú la madre cumple una función educativa central en el desarrollo de su hijo o hija desde el nacimiento. En el Perú, así como en muchas otras sociedades del mundo, la educación de la madre está negativamente relacionada con la morbilidad y positivamente relacionada con el crecimiento/desarrollo de los hijos (Engle y otros 1999). A su vez, la educación de la madre se relaciona positivamente con la adquisición de habilidades y conocimientos útiles en el cuidado de los hijos (Joshi 1994); con el reconocimiento de sus necesidades biológicas, físicas y psicológicas; con las probabilidades de obtener información útil sobre cómo satisfacerlas; y con una mayor estimulación en el hogar y el desarrollo intelectual de los niños (Church y Katigbak 1991, Von Der Lippe 1999).

Aparte de la educación materna, hay varios otros factores —como la cultura y el clima— que contribuyen a labrar el cuidado de los niños y las prácticas de crianza (Whiting y Edwards 1988, Bomstein 1995). Por ejemplo, en poblaciones donde las tasas de mortalidad infantil son altas, las prácticas de crianza

se orientan más hacia la supervivencia del niño que a brindarle oportunidades de aprendizaje (Levine 1977). Más aún: en condiciones de pobreza extrema, la supervivencia a largo plazo requiere acomodarse a situaciones que ponen en riesgo el desarrollo infantil temporalmente (Rubín de Celis 2003). Este acomodo incluso podría requerir la aceptación de una disonancia cognitiva. El siguiente testimonio de una madre de familia de la zona rural de Carabayllo (a 30 kilómetros al este de Lima) es elocuente: “En verdad, señorita, si uno cuida mucho al niño, que esté limpiecito, que no se ensucie, peor es, porque el niño es más enfermizo” (Rubín de Celis 2003). Estos acomodos, que afectan el cuidado, tienen un costo para la calidad del desarrollo psicobiológico en general (motor, mental, social, emocional), y para el desarrollo mental en particular. Es más: existe documentación sólida que proviene de diferentes culturas y regiones del mundo que muestran una relación directa entre las oportunidades para el aprendizaje que se le ofrecen al niño dentro del hogar y el desarrollo mental (Bradley 2005). Esta relación se ha observado en Argentina (Torralva y Cugnasco 1999), Brasil (Grantham McGregor y otros 1998), Jamaica (Hayes y otros 1991) y varios otros países en vías de desarrollo.

La temporalidad es una de las diferencias importantes en la exposición a los factores biológicos —excepto la malaria— y sociofamiliares incluidos en el cuadro 1. En el caso de los primeros, la exposición es temporal. Por ejemplo, aun en los casos de desnutrición crónica infantil —como se refleja en el retardo en el crecimiento físico— se observa que este comienza durante los primeros meses de vida y aumenta progresivamente hasta los 3 a 4 años, aproximadamente, y después disminuye (Allen 1995). Esto sugiere que la desnutrición crónica o ha disminuido o ha terminado. Por el contrario, la exposición a los factores sociofamiliares puede comprometer todo el periodo del desarrollo, desde el nacimiento hasta la adolescencia, y sus efectos pueden ser acumulativos a través de todo ese tiempo. La forma como se manifiesta el factor probablemente cambie con la edad del niño, pero la etiología y los mecanismos por medio de los cuales opera son similares. Esta continuidad implica un estilo de vida que, por las mismas causas (falta de recursos económicos y educativos, por ejemplo), limita su estimulación intelectual y va reduciendo gradualmente sus probabilidades de responder competentemente en la escuela.

La continuidad en las características del ambiente y de los procesos intrafamiliares explica parcialmente por qué la magnitud de la desventaja intelectual entre los niños que viven en condiciones de pobreza y aquellos que viven en mejores condiciones socioeconómicas aumenta con la edad. Este patrón se observa en el gráfico 9, basado en el rendimiento obtenido en una prueba de vocabulario tomada a niños que viven en condiciones de pobreza en el Ecuador, cuyas edades varían entre los 3 y los 6 años (Paxson y Schady 2005). El nivel de rendimiento es una función negativa lineal de la edad, que expresa los

**Gráfico 9**  
**Efectos acumulativos de la pobreza en una prueba de vocabulario**  
 (puntajes estandarizados)  
 (Paxon y Schady 2005)



efectos acumulativos de una exposición continua a múltiples privaciones con una etiología tanto biológica como social.

La acumulación de efectos descrita se debe diferenciar de la acumulación de efectos de causas con etiología diferente y que operan por medio de mecanismos diferentes. Un ejemplo de este segundo caso es un niño con una larga historia de desnutrición, que vive en un hogar con una madre analfabeta, y que cuenta con pocas oportunidades de aprendizaje. Estos factores causan un efecto adverso en forma independiente y mediante diferentes mecanismos. Además, estos efectos se aúnan y provocan un efecto adicional. El gráfico 10, basado en datos obtenidos en Guatemala, muestran la fuerte asociación entre el número de factores de riesgo medidos durante los primeros cinco años de vida y el rendimiento en cuatros pruebas psicoeducativas administradas en la adolescencia (Gorman y Pollitt 1993).

Como ya hemos anotado, la pobreza afecta el desarrollo intelectual; y entre los pobres, los más pobres rinden menos. Es más: dentro de las comunidades que viven en la pobreza, ese desarrollo antes de los 7 años de edad es un factor con influencia significativa en el logro educativo. Esta continuidad se vio en el estudio en Guatemala antes aludido. El gráfico 11 resume los resultados y presenta las relaciones causales que parten de los indicadores de recursos materiales (calidad de vivienda) y educativos (escolaridad de la madre) en el



Gráfico 10

Relación entre el número de factores de riesgo al cual estuvieron expuestos los participantes del estudio durante los primeros cinco años de vida y el puntaje estandarizado en cuatro pruebas (aritmética, rendimiento escolar, conocimientos generales y matrices progresivas) durante la adolescencia, en Guatemala (Gorman y Pollitt 1996)

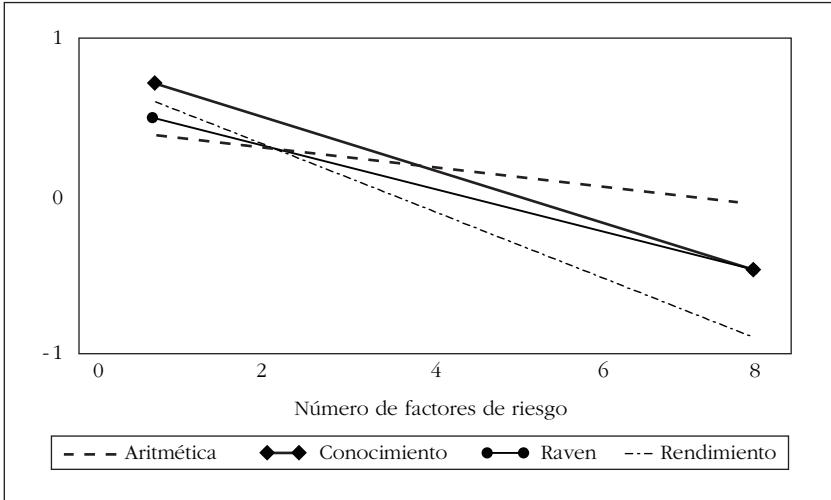
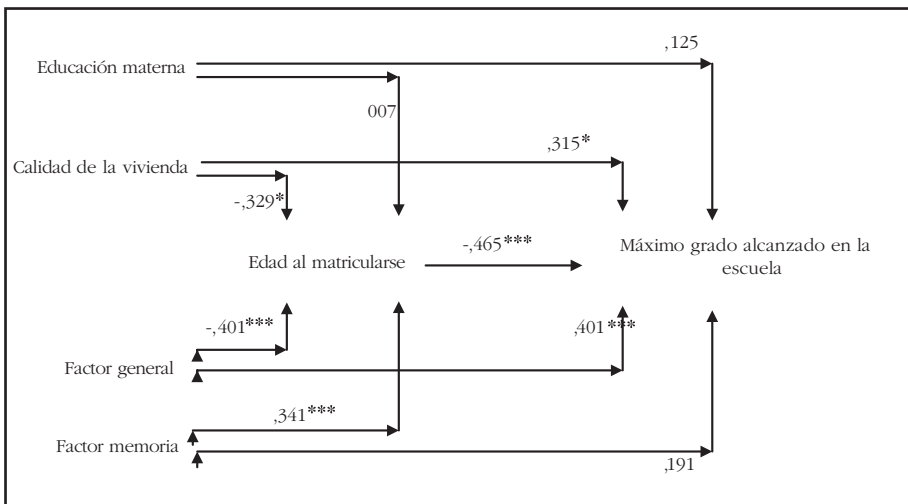


Gráfico 11

Coefficientes del análisis de las trayectorias (path analysis) seguidas por los determinantes del rendimiento escolar en cuatro comunidades rurales en Guatemala (Gorman y Pollitt 1993)



\*p < 0,10; \*\*p < 0,05; \*\*\*p < 0,01.

hogar, así como de los dos indicadores del desarrollo mental (factor general y memoria) del niño, y terminan con la edad de este cuando entró a la escuela por primera vez, así como con el máximo grado alcanzado.

Inicialmente, llama la atención que el poder de la educación de la madre para predecir la edad en que sería matriculado el hijo, así como el logro que alcanzaría, no es diferente de cero. Considérese, sin embargo, que la variación de la educación materna era pequeña (0 a 2 años), y que la mayoría de las mujeres eran analfabetas. Por otro lado, el factor intelectual general predijo tanto la edad de matrícula (-,401) como el logro educativo (,401). Además, la primera de estas dos últimas variables predecía (-,465) la segunda. En otras palabras, antes de entrar a la escuela, los niños intelectualmente más hábiles tenían mayores probabilidades de ser matriculados más temprano, así como mayores probabilidades de llegar más lejos en la escuela. Aunque sea redundante, cabe aclarar que este logro se debe a la habilidad inicial del estudiante, así como al hecho de haber sido matriculado más temprano.

Ahora bien: ¿qué les ofrecía la escuela a esos niños? (Gorman y Pollitt 1996) Para responder a la pregunta se usó el nivel de rendimiento en las cuatro pruebas psicoeducativas (ver el gráfico 10) que se les había administrado (aritmética, lectura, prueba estandarizada rendimiento educativo y matrices progresivas), y se clasificó a los estudiantes de acuerdo con el número de factores de riesgo al cual habían estado expuestos ( $> 4$ ;  $< 4$ ) y de acuerdo también con el número de grados completados en la escuela ( $> 3$ ;  $< 3$ ). La conclusión fue que generalmente los grados de escolaridad atenuaban los efectos del alto riesgo. Sin embargo, los efectos atenuantes de la escuela no estuvieron presentes en aquellos niños que habían estado expuestos a un alto riesgo desde muy temprano en la vida. Igualmente, las graves consecuencias del abandono temprano de la escuela no tenían atenuantes.

En uno de los pocos estudios realizados en el Perú sobre el impacto de la educación inicial, se encontró que los niños que habían pasado por ella antes de acceder a la escuela tenían mejores resultados al finalizar el primer grado (Cueto y Díaz 1999). Esto regía para los que habían ido a programas escolarizados o no escolarizados (PRONOEI), aunque las calificaciones de los que habían ido a los primeros era ligeramente superior. Estos resultados concuerdan con los resultados que se presentan en la sección 3 sobre los beneficios de la educación inicial observados en la cohorte nacional de 1988.

Para entender cabalmente la importancia de estas observaciones sobre la educación inicial en el Perú y la de las observaciones sobre los efectos atenuantes de la escuela en Guatemala, es útil relacionarlas con los resultados de un estudio experimental realizado en Cali (Colombia), que midió el impacto en el desarrollo mental de una intervención llevada a cabo en centros preescolares, dirigida a niños clasificados como moderadamente desnutridos y de familias muy pobres. Lo singular de este estudio fue la puesta en marcha de

una intervención controlada en niños de más de 36 meses de edad, con una bien documentada historia de desnutrición y pobreza. La intervención incluyó alimentación balanceada, control médico diario y estimulación psicoeducativa.

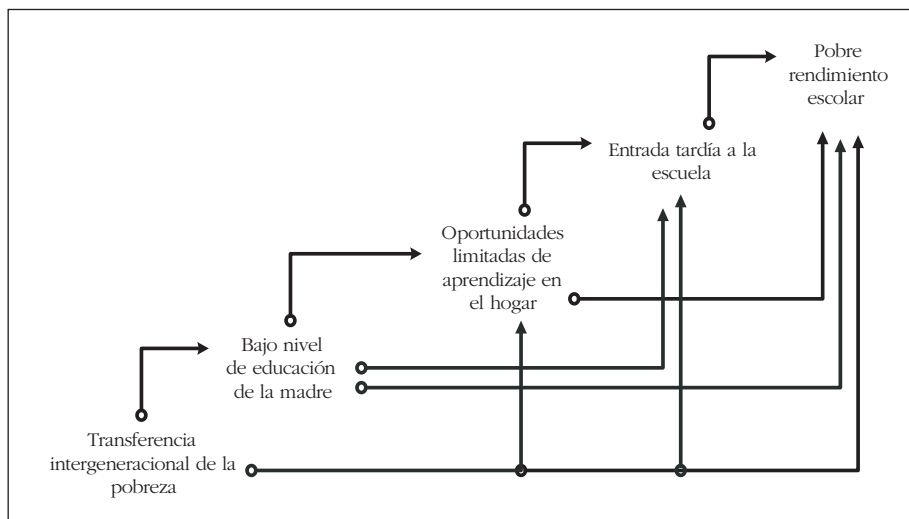
Se incluyeron cuatro grupos experimentales que diferían entre sí en edad al inicio de la intervención (43 meses, 49 meses, 63 meses y 77 meses), así como en el número de periodos de tratamiento, cada uno de los cuales duraba aproximadamente siete meses. Aquellos participantes que contaban con 43 meses de edad al comenzar la intervención estuvieron expuestos a cuatro periodos, y así sucesivamente. Pese a estas diferencias en la edad de inicio del tratamiento y en el número de periodos de tratamiento, el calendario de las evaluaciones del desarrollo mental fue el mismo para todos los participantes. Los resultados mostraron que, con excepción del grupo que solo estuvo en un periodo de tratamiento —que comenzó cuando los niños tenían 77 meses de edad—, la intervención combinada de alimentación, cuidado pediátrico y estimulación psicosocial benefició de manera significativa el desarrollo mental de los participantes. Sin embargo, el tamaño del efecto no fue igual para todos los grupos sino una función inversa de la edad de los niños al inicio del tratamiento. Se observó que la dimensión de la respuesta de cada grupo al primer periodo de su tratamiento disminuía conforme avanzaba la edad de los niños al comenzar el tratamiento. Además, los que comenzaron más temprano y estuvieron expuestos al mayor número de periodos de tratamiento se beneficiaron más. No obstante, los beneficios logrados, independientemente de la edad al inicio del tratamiento y la duración de este, disminuían entre el primer y el último periodo de la intervención. Es decir, la intervención atenuaba pero no eliminaba el efecto de las privaciones asociadas a la pobreza.

La información incluida en esta última reseña encaja con los datos que siguen a continuación. El estudio que presentamos sobre un índice del curso de vida temprano (ICVT) basado en la cohorte nacional de 1988 muestra que el retardo en el crecimiento físico durante la infancia está inversamente relacionado con el rendimiento escolar a los 16 años de edad. Además, como ya lo anotamos, la educación inicial está positivamente relacionada con dicho rendimiento. El primero de estos dos resultados concuerda con la proposición de que la pobreza crónica labra en parte el curso de la vida, al interferir con el desarrollo mental y limitar la adquisición de las habilidades y los conocimientos que ofrece la escuela. A su vez, el segundo resultado encaja con la idea de que las experiencias formativas que ofrecen la educación inicial y la escuela primaria y secundaria atenúan los efectos adversos de la desnutrición y la pobreza.

El gráfico 12 sintetiza las relaciones que hemos descrito. Pese a la redundancia, merece destacarse la continuidad de la influencia de los factores sociofamiliares.

La transferencia intergeneracional de la pobreza, el bajo nivel de educación de la madre y las oportunidades limitadas de aprendizaje en el hogar influyen sobre cada uno de los factores que les siguen.

**Gráfico 12**  
**Modelo simplificado de la relación entre transferencia intergeneracional de la pobreza, bajo nivel de educación de la madre, oportunidades limitadas de aprendizaje en el hogar, entrada tardía a la escuela y pobre rendimiento escolar**



### 3. ÍNDICE DEL CURSO DE VIDA TEMPRANO (ICVT) Y RENDIMIENTO ESCOLAR EN EL PERÚ

Esta sección presenta el análisis de la relación entre un índice del curso de vida durante los primeros cinco años de vida y el logro educativo a los 16 años edad en los departamentos del Perú. Con este fin se seleccionó la cohorte nacional de 1988, y se usaron como fuentes de información los ministerios de Educación, Salud y de Economía y Finanzas, así como el Instituto Nacional de Estadística e Informática. Además del área de residencia, el índice comprende varios indicadores de salud, nutrición, educación y lengua materna. En sentido estricto, este no es un estudio longitudinal con medidas repetidas en los mismos sujetos; el análisis se restringe a promedios departamentales en diferentes momentos dentro de una misma cohorte. Pese a las obvias limitaciones del método, los datos obtenidos y la información que hemos reseñado y resumido en la sección 2 nos deben aproximar a una respuesta a la pregunta originalmente planteada. La urgencia del tema, la inexistencia de la información requerida y la imposibilidad de esperar justifican este ejercicio.

### 3.1. Métodos

Los métodos están orientados hacia dos objetivos. En primer lugar, tratar de encontrar un indicador del curso de vida temprano a nivel departamental que, de manera similar al índice de desarrollo humano (PNUD 2005), refleje el nivel de desarrollo de cada departamento; pero que a diferencia de este, tenga un componente de desarrollo en el tiempo. Sin embargo, no existen suficientes bases de datos longitudinales (es decir, con información de los niños en diferentes momentos de su vida). Por lo tanto, se optó por usar diferentes indicadores departamentales en el tiempo tomando como base la cohorte de niños que nació en 1988. No se ha realizado aquí un análisis longitudinal en estricto, pues los datos que se presentan son promedios departamentales correspondientes a momentos diferentes. En segundo lugar, se buscó analizar cuáles variables de desarrollo eran significativas en la explicación del logro educativo al finalizar la secundaria. Las variables utilizadas en el análisis están referidas a dimensiones de ecología, salud, nutrición y escolaridad para el periodo de 1988 al 2004.

#### *a) Fuentes de información*

Las fuentes usadas para el análisis de desarrollo social de los departamentos son:

- Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI): compendios estadísticos y documentos de proyecciones de población;
- Ministerio de Salud (MINSAL): Encuesta Demográfica y de Salud Familiar, 1996;
- Ministerio de Educación (MINEDU): Censo Escolar de 1993, 1998, 1999 y 2004; y
- Ministerio de Economía y Finanzas (MEF): Sistema Integrado de Administración Financiera (SIAF) 2004.

Los documentos del INEI cuentan con indicadores a nivel de cada departamento, que fueron usados para el estudio. En cuanto a los ministerios de Salud, Educación y Economía, se procedió a usar la información disponible en sus bases de datos para construir los indicadores necesarios en función del presente estudio.

Para los datos del índice de desarrollo humano de las Naciones Unidas se usaron los datos de PNUD (2005), que reflejan la situación del 2003.

b) *Criterios de selección de las variables*

Toda la información utilizada cumplió con los siguientes criterios:

- está disponible en bases de datos nacionales y departamentales;
- contiene variables que, ordenadas cronológicamente, sirven de indicadores de la calidad del curso de vida de la población de 0 a 16 años (es decir la cohorte nacida en 1988 y niveles de desarrollo hasta el 2004). En este caso, la calidad se refiere específicamente a salud, nutrición y educación formal; y
- contiene datos cuantitativos que pueden ser sometidos a tratamiento estadístico con el fin de ordenar jerárquicamente los departamentos.

c) *Variables del estudio*

Las variables consideradas para ver el presente estudio, y que permiten la construcción del índice de curso de vida temprano (ICVT) en cada departamento, son:

- Porcentaje de la población urbana.* Este indicador, que señala el porcentaje de la población de cada departamento que vive en zona urbana, se obtuvo del compendio estadístico del INEI de 1988. Se usó esta variable dada la alta correlación que existe entre vivir en zona rural y tener bajos niveles educativos, carecer de servicios en el hogar y, en general, sufrir altos niveles de pobreza.
- Esperanza de vida al nacer.* Este indicador se obtuvo del compendio estadístico del INEI de 1989/1990.
- Cobertura de vacunas en niños menores de un año.* Indicador obtenido en el compendio estadístico del INEI de 1988. Es el porcentaje promedio de niños que recibieron vacunación antes del primer año de vida: triple, antipolio, contra el sarampión y la tuberculosis.
- Educación inicial.* Este indicador, construido a partir de la información recogida del censo de población de 1993 y el censo escolar de 1993, indica el porcentaje de la población de 5 años que asistió a educación inicial en 1993.
- Lengua materna.* Obtenido del compendio estadístico del Censo de 1993, este indicador refleja el porcentaje de población de 5 años o más cuya lengua materna es el castellano.
- Educación de la madre.* Este indicador se construyó a partir de la información disponible en la Encuesta Demográfica y de Salud Familiar de 1996. Refleja el porcentaje de madres con educación primaria completa o más que tienen niños mayores de 4 años.
- Nivel de desnutrición.* Construido a partir de la información disponible en la Encuesta Demográfica y de Salud Familiar de 1996, este indicador refleja el porcentaje de niños de 4 años que presentan cualquiera de los tres tipos de

- desnutrición: aguda, crónica o global. Así, se consideró como un niño desnutrido a aquel que se encontraba por debajo de  $-2$  desviaciones estándar de las normas internacionales de la Organización Panamericana de la Salud.
- viii) *Porcentaje de chicos de 11 años en el grado adecuado*. Esta variable, que se obtuvo del censo escolar de 1999, indica el ratio de estudiantes de 11 años que se encuentra en sexto grado, sobre el total de la población de 11 años para el mismo periodo.
- ix) Como variable de resultado del desarrollo se usó el *porcentaje de jóvenes de 16 años en el grado adecuado*, obtenido del censo escolar del 2004, que indica el ratio de estudiantes de 16 años que se encuentra en quinto grado de secundaria sobre el total de la población de 16 años para el mismo periodo.

### 3.2. Limitaciones del análisis

Como se mencionó, el presente no es un análisis longitudinal. Para ello hubiera sido necesario tener datos de los mismos sujetos en varios momentos de su desarrollo. Lamentablemente, no existe una base de datos de este tipo en el Perú, aunque son frecuentes en países desarrollados. Esta limitación hace que de un año al siguiente los datos de un mismo departamento no sean en estricto comparables, pues no incluyen variables de migración y mortalidad de la cohorte de interés.

Una segunda limitación de los datos es que se presentan como promedios para departamentos y no como datos de individuos. Así, lo que pudiera ser cierto para el agregado (en este caso, el departamento) podría tener limitaciones en cuanto a su generalización para los individuos.

Por ambas razones, es importante tomar los datos del presente estudio como aproximaciones a una perspectiva verdaderamente longitudinal, como la que esperamos que se pueda empezar a construir con el seguimiento a los mismos niños a través del tiempo.<sup>5</sup>

### 3.3. Resultados

#### *a) Ordenamiento del ICVT a nivel departamental*

Una vez obtenida la información de las diferentes fuentes y bases, se procedió a ordenar los departamentos de acuerdo con el valor de cada indicador (ver el cuadro 2).

5 Al respecto, es importante destacar que el estudio Niños del Milenio, realizado simultáneamente en el Perú, Etiopía, Vietnam e India desde el 2002 y hasta el 2015, está recogiendo datos longitudinales en una serie de variables de una muestra de dos mil niños de todo el país. Para más detalles, ver <http://www.ninosdelmilenio.org/>.

Cuadro 2  
Variables del índice del curso de vida temprano (ICVT)

Nacional Departamentos	20.696		69,8		60,9		62,7		21.419		80,3		44,3	
	Población 1988 (en miles)	Ecología: % de la población que vive en el área urbana 1988	%	Ranking	Cobertura de vacunas en niños menores de un año de edad 1988	%	Ranking	Años	Ranking	Población 1993 (en miles)	%	Ranking	Porcentaje de niños de 5 años matriculados en educación inicial 1993	%
Amazonas	320	29,4	21	18	49,0	18	60,6	14	337	87,9	10	34,9	20	
Áncash	952	57,3	13	12	63,3	12	61,8	12	955	63,4	19	45,2	9	
Apurímac	365	28,0	22	23	41,2	23	52,8	22	382	22,6	24	40,9	14	
Arequipa	911	84,7	3	14	54,9	14	65,4	8	917	80,6	14	61,2	4	
Ayacucho	558	39,9	18	19	47,8	19	54,0	21	493	28,7	22	38,0	18	
Cajamarca	1.223	23,9	24	17	49,6	17	59,6	17	1.260	98,7	4	29,0	23	
Cusco	1.000	46,5	17	9	69,6	9	51,3	23	1.039	35,0	20	40,1	16	
Huancavelica	373	26,9	23	20	46,6	20	50,0	24	385	32,7	21	35,7	19	
Huánuco	584	35,1	20	24	39,8	24	60,0	16	654	68,0	18	29,1	22	
Ica	520	82,3	5	1	91,0	1	68,5	2	566	93,0	8	56,7	5	
Junín	1.063	60,9	11	7	70,3	7	60,5	15	1.036	84,7	13	34,0	21	
La Libertad	1.181	68,0	9	16	50,9	16	67,3	3	1.270	99,3	3	44,4	10	
Lambayeque	881	78,7	7	10	68,6	10	65,4	7	921	96,9	5	40,9	15	
Lima	6.313	96,2	1	11	65,5	11	69,6	1	6.386	89,5	9	54,6	6	
Loreto	622	55,6	14	21	44,8	21	62,1	11	687	94,4	7	42,8	12	
Madre de Dios	46	53,9	16	4	83,1	4	61,4	13	67	70,7	17	49,7	7	
Moquegua	127	83,4	4	8	70,2	8	65,4	6	129	76,0	15	74,7	2	
Pasco	271	58,5	12	22	41,4	22	59,2	18	226	85,7	12	45,3	8	
Piura	1.414	65,8	10	13	62,2	13	59,1	19	1.388	99,6	1	41,2	13	
Puno	997	38,7	19	15	52,8	15	54,3	20	1.080	23,5	23	26,7	24	
San Martín	430	55,0	15	6	73,3	6	63,3	9	552	96,8	6	44,3	11	
Tacna	196	88,7	2	2	87,0	2	65,4	5	218	75,4	16	68,0	3	
Tumbes	136	82,3	6	5	77,9	5	65,6	4	156	99,4	2	78,7	1	
Ucayali	218	70,0	8	3	83,2	3	62,2	10	315	87,2	11	39,0	17	





### b) Construcción del índice del curso de vida

Antes de empezar a detallar los métodos utilizados para construir el índice del curso de vida temprano (ICVT), es necesario determinar el nivel de asociación entre las variables utilizadas (a nivel departamental). El cuadro 3 muestra las correlaciones entre las variables usadas para construir el ICVT. Como se observa en dicho cuadro, las variables seleccionadas para reflejar el curso de vida de los niños y adolescentes tienen una asociación positiva entre sí, en la mayoría de casos estadísticamente significativa. Esto justifica reducir el conjunto a una sola variable.

Se plantearon dos métodos para reducir la información contenida en el conjunto de variables y encontrar un indicador que reflejara el curso de vida de los niños y adolescentes. El primer método es la *sumatoria de variables normalizada*, que consiste en normalizar primero cada una de las variables, de modo que sus valores oscilen entre 0 y 1, para luego proceder a la sumatoria de todas las variables, que de esta forma pesan lo mismo. El procedimiento seguido fue el siguiente:

$$\text{Valor normalizado para un departamento} = \frac{\text{Valor de la variable para un departamento} - \text{Valor mínimo de todos los departamentos}}{\text{Valor máximo de todos los departamentos} - \text{Valor mínimo de todos los departamentos}}$$

De esta manera, el mayor valor posible en la variable para cualquier indicador es 1 y el menor es 0. Este procedimiento se siguió para las ocho variables definidas en la sección anterior. Una vez obtenidos los puntajes para cada departamento en cada variable, se procedió a sumar los valores no ponderados de las variables para cada departamento, con un puntaje máximo de 8.

El segundo método fue el *análisis factorial*, un método estadístico multivariado para la reducción de variables. A partir de las ocho variables y mediante el análisis de las covarianzas entre las variables, el método permitió encontrar un factor que resume la información del conjunto de variables. Este factor se forma a partir de la varianza común entre todas las variables, y es una combinación lineal de las variables utilizadas de acuerdo con el peso que el método identifica para cada variable. Una vez obtenidos los pesos relativos de cada variable, se procedió a calcular el puntaje o valor del índice para cada departamento mediante el método de regresión lineal.<sup>6,7</sup> Usando el índice de desarrollo humano (IDH)

6 Para mayor facilidad en su interpretación, se fijó la media del índice en 100 y la desviación estándar en 25.

7 Se aplicó un método adicional para la construcción del índice global, que consistió en promediar el ranking de cada departamento en cada variable considerada para el índice del curso de vida. Sin embargo, matemáticamente, los resultados obtenidos con este método eran casi idénticos a los del primer índice, por lo que se decidió no incluirlo en el estudio.

Cuadro 3  
Correlaciones entre las variables utilizadas en el estudio

	Porcentaje de la población que vive en el área urbana (1988)	Cobertura de vacunas en niños menores de 1 año de edad (1988)	Esperanza de vida al nacer (1989)	Porcentaje de la población de 5 años a más cuya lengua materna es el castellano (1993)	Porcentaje de niños de 5 años matriculados en educación inicial (1993)	Porcentaje de niños de 11 años en el grado adecuado (1999)	Porcentaje de madres de los niños de 4 años con educación primaria o más (1996)
Cobertura de vacunas en niños menores de un año de edad (1988)	0,63 (0,001)	***					
Esperanza de vida al nacer (1989)	0,80 (0,000)	***	0,49 (0,016)	**			
Porcentaje de la población de 5 años a más que su lengua materna es el castellano (1993)	0,53 (0,008)	***	0,32 (0,132)	***	0,79 (0,000)	***	
Porcentaje de niños de 5 años matriculados en educación inicial (1993)	0,76 (0,000)	***	0,53 (0,008)	***	0,59 (0,002)	0,30 (0,151)	
Porcentaje de niños de 11 años que están en el grado adecuado (1999)	0,83 (0,000)	***	0,58 (0,003)	***	0,68 (0,000)	0,36 (0,086)	0,73 (0,000)
Porcentaje de las madres de niños de cuatro años con educación primaria o más (1996)	0,85 (0,000)	***	0,71 (0,000)	***	0,76 (0,000)	0,50 (0,013)	0,64 (0,001)
Porcentaje de niños de 4 años no desnutridos (1996)	-0,78 (0,000)	***	-0,61 (0,002)	***	-0,69 (0,000)	-0,29 (0,166)	0,81 (0,000)
							-0,79 (0,000)
							*** (0,000)

\*p < 0,10; \*\*p < 0,05; \*\*\*p < 0,01.

del PNUD como criterio externo, se calcularon las correlaciones a nivel departamental, pero con datos transversales entre el IDH y los dos puntajes del ICVT para estimar la validez de estos últimos (ver el cuadro 4).

**Cuadro 4**  
**Correlaciones entre los índices del curso de vida temprano y el índice de desarrollo humano del PNUD**

	Índice de desarrollo humano, 2003	Índice del curso de vida temprano. Sumatoria
Índice del curso de vida temprano. Sumatoria	0,91*** (0,00)	
Índice del curso de vida temprano. Factorial	0,84*** (0,00)	0,84*** (0,00)

\*p < 0,10; \*\*p < 0,05; \*\*\*p < 0,01.

Los tres coeficientes de correlación son bastante altos e indican una fuerte asociación entre los índices correspondientes. Esto va de acuerdo con lo esperado, ya que todos los índices están buscando reflejar el nivel de desarrollo de cada departamento.

### 3.4. Análisis con el ICVT

En esta sección presentamos los resultados de la ordenación de los departamentos según cada índice estimado, la asociación de los índices con el nivel de gasto social en cada departamento y los análisis de regresión, para ver qué variables están asociadas con el nivel educativo logrado a los 16 años. El cuadro 5 muestra el ordenamiento de cada departamento de acuerdo con cada método usado.

El cuadro 5 muestra un aspecto interesante y común en los dos métodos utilizados: los departamentos con mayor índice del curso de vida están ubicados en la costa del país. Si bien en diferente orden, los dos métodos arrojan que los seis primeros departamentos se encuentran en esta región. Un aspecto adicional a recalcar es que con el índice basado en la sumatoria los últimos departamentos son todos de la sierra, mientras que con el índice basado en el análisis factorial ocupan los últimos lugares tanto departamentos de la sierra como de la selva (Loreto y Amazonas).

**Cuadro 5**  
**Departamentos ordenados de acuerdo con los dos índices de ICVT**

Índice del curso de vida temprano. Sumatoria		Índice del curso de vida temprano. Factorial	
Departamento	Ránking	Departamento	Ránking
Ica	1	Tacna	1
Tumbes	2	Moquegua	2
Tacna	3	Tumbes	3
Lima	4	Ica	4
Moquegua	5	Lima	5
Arequipa	6	Arequipa	6
Lambayeque	7	Madre de Dios	7
Madre de Dios	8	Puno	8
Ucayali	9	Áncash	9
La Libertad	10	Lambayeque	10
Piura	11	Ucayali	11
Junín	12	Cusco	12
San Martín	13	Junín	13
Áncash	14	Piura	14
Loreto	15	San Martín	15
Pasco	16	La Libertad	16
Amazonas	17	Apurímac	17
Puno	18	Ayacucho	18
Cajamarca	19	Pasco	19
Huánuco	20	Huancavelica	20
Cusco	21	Loreto	21
Ayacucho	22	Huánuco	22
Apurímac	23	Amazonas	23
Huancavelica	24	Cajamarca	24

Un último aspecto explorado fue la asociación o el efecto de cada variable del ICVT sobre el logro educativo. De esta manera, se buscó ver los efectos de cada variable y saber en qué medida, conforme se van incluyendo las variables, estos efectos permanecen. Para realizar este análisis se procedió a emplear un modelo de regresión lineal o un Modelo de Mínimos Cuadrados Ordinarios (MCO). Este tipo de modelo permite estimar el efecto de cada variable una vez controlados los efectos no observables. El modelo que se usó es el siguiente:

$$Y_j = B_0 + B_1X_j + E_j \quad E_j \sim N(0, \sigma^2),$$

donde:

- $Y_j$  : porcentaje de chicos de 16 años que están en el grado adecuado;  
 $X_j$  : variables del índice del curso de vida;  
 $E_j$  : error aleatorio o no observable.

Cabe señalar que, como se vio en el cuadro 4, la correlación entre las variables es bastante alta. Esto puede traer problemas de multicolinealidad al momento de realizar los análisis de regresión, por lo cual se realizaron los tests necesarios para ver si se presentaba este problema. Asimismo, se procedió a estandarizar cada variable utilizada en los modelos de regresión,<sup>8</sup> con la finalidad de poder hacer comparables los coeficientes de las regresiones y decir cuál tiene un mayor efecto sobre la variable dependiente.

En los cuadros siguientes se muestran los análisis de regresión realizados. En el cuadro 6 se indican los efectos de cada variable considerada en el ICVT. En el cuadro 7 se presentan los efectos finales, pero incorporando solo las variables que no presentan problemas de colinealidad.

Como se ve en el cuadro 6, todas las variables consideradas para el ICVT presentan una asociación significativa y acorde con los signos esperados del logro educativo a los 16 años, salvo el porcentaje de población de 5 años a más que habla castellano. Sin embargo, como se observa en el cuadro 7, varias de las variables pierden significancia estadística al ser introducidas simultáneamente en el modelo. Las excepciones son la población que vive en zona urbana y la población de 11 años en el grado adecuado. En la parte baja del cuadro se incluye la prueba de multicolinealidad antes mencionada. Un indicador de multicolinealidad de más de 4 indica problemas en cuanto al uso de una variable y las estimaciones que se vayan a realizar.

En el cuadro 6 se puede apreciar que las variables con mayor poder explicativo son: a) población que vive en áreas urbanas; y b) porcentaje de estudiantes de 11 años en el grado adecuado. Sin embargo, al incorporar una por una las variables se presentan problemas de multicolinealidad, de acuerdo con el test presentado en la parte baja. Por ello, se fueron retirando las variables que estaban causando la multicolinealidad y problemas en los estimadores del efecto de cada variable. Asimismo, se eliminó de las regresiones la variable "Porcentaje de niños de 11 años en el grado adecuado" debido a su carácter endógeno. En el apéndice se presenta una modelación en la cual se utiliza esta variable como dependiente y las demás variables como explicativas.

En el cuadro 7 se presentan las asociaciones entre las variables que no presentan problemas de multicolinealidad entre sí con el logro educativo. Así,

---

8 La estandarización de cada variable consistió en quitarle la media y dividirla entre la desviación estándar, y de esta manera obtener una variable con media 0 y desviación estándar de 1.

**Cuadro 6**  
**Determinantes del logro educativo a los 16 años: efectos de cada variable del ICVT**

Variables	Modelo 1	Modelo 2	Modelo 3	Modelo 4	Modelo 5	Modelo 6	Modelo 7	Modelo 8
Porcentaje de la población que vive en el área urbana (1988)	0,89 (0,10)	****						
Cobertura de vacunas en niños menores de un año de edad (1988)	0,55 (0,17)	***						
Esperanza de vida al nacer (1989)	0,69 (0,15)	***						
Porcentaje de la población de 5 años a más cuya lengua materna es el castellano (1993)			0,36 (0,19)					
Porcentaje de niños de 5 años matriculados en educación inicial (1993)				0,76 (0,14)	***			
Porcentaje de madres de niños de 4 años con educación primaria completa o más (1996)						0,79 (0,13)	***	
Porcentaje de niños de 4 años con algún tipo de desnutrición (1996)							-0,79 (0,13)	***
Porcentaje de niños de 11 años en el grado adecuado (1999)								0,97 (0,05)
*p < 0,10; **p < 0,05; ***p < 0,01.								
<b>Bondad de ajuste de los modelos</b>								
R <sup>2</sup> ajustado	0,78	0,28	0,46	0,09	0,56	0,61	0,61	0,94
Estadístico F	84,02	10,21	21,34	3,32	31,08	38,08	38,83	355,86
Prob > F	0,00	0,00	0,00	0,08	0,00	0,00	0,00	0,00

**Cuadro 7**  
**Determinantes del logro educativo a los 16 años: Efectos en conjunto de las variables del ICVT (modelos reducidos)**

Variables	Modelo 1	Modelo 2	Modelo 3	Modelo 4
Cobertura de vacunas en niños menores de un año de edad (1988)	0,55 *** (0,17)	0,49 ** (0,18)	0,19 (0,16)	0,03 (0,15)
Porcentaje de la población de 5 años a más cuya lengua materna es el castellano (1993)		0,20 (0,18)	0,11 (0,14)	0,09 (0,13)
Porcentaje de niños de 5 años matriculados en educación inicial (1993)			0,63 ** (0,16)	0,37 ** (0,17)
Porcentaje de niños de cuatro años que presentan algún tipo de desnutrición (1996)				-0,48 ** (0,18)
***p<0,01, **p<0,05, *p<0,10				
<b>Bondad de ajuste de los modelos</b>				
R <sup>2</sup> ajustado	0,28	0,28	0,56	0,66
Cambio en el R-cuadrado		0,01	0,28	0,10
Estadístico F	10,21	5,75	11,25	12,67
Prob > F	0,00	0,01	0,00	0,00
<b>Test de multicolinealidad conforme se incluyen variables</b>				
Cobertura de vacunas en niños menores de un año de edad (1988)		1,11	1,45	1,68
Porcentaje de la población de 5 años a más cuya lengua materna es el castellano (1993)		1,11	1,14	1,15
Porcentaje de niños de 5 años matriculados en educación inicial (1993)			1,43	2,07
Porcentaje de niños de cuatro años que presentan algún tipo de desnutrición (1996)				2,32

Nota: El estadístico que se muestra en cada variable es el VIF (Variance Inflation Factor).



se observa que la variable relacionada con el porcentaje de niños matriculados en educación inicial tiene un efecto significativo que permanece conforme se van incluyendo las otras variables, lo cual sugiere la importancia de este nivel educativo en el desarrollo de los niños. Asimismo, se advierte que los departamentos con mayor porcentaje de niños desnutridos presentan un menor logro educativo. De igual modo, los departamentos con mayores tasas de matrícula en educación inicial y bajas tasas de desnutrición son aquellos que logran desarrollar mejores capacidades en los jóvenes de 16 años.<sup>9</sup>

#### 4. RESUMEN, INTEGRACIÓN Y CONCLUSIONES

Conforme a la Ley General de Educación, uno de los fines del sistema educativo público en el Perú es “Formar personas capaces de lograr su realización ética, intelectual [...] así como el desarrollo de sus capacidades y habilidades para vincular su vida con el mundo de trabajo y para afrontar los incesantes cambios en la sociedad y el conocimiento”. El escepticismo que parece haber en el país sobre el cumplimiento de estos fines está justificado en gran medida por la baja calidad de la educación pública, el pobre rendimiento de la mayoría de los estudiantes, la continua incertidumbre e insuficiencia presupuestaria, la ausencia de una planificación razonada acerca de las reformas necesarias a mediano y largo plazo, y la inestabilidad política.

Tomando en consideración que en el Perú más de 50% de los estudiantes viven en condiciones de pobreza, en este trabajo hemos propuesto que existe otra razón de peso para este escepticismo: las deficiencias en el aprendizaje de la mayoría de los estudiantes en las escuelas públicas se deben a una historia de exposición a privaciones biológicas y sociales que constituyen la pobreza. Los datos presentados en las dos secciones anteriores apoyan la validez de lo afirmado.

Nuestro argumento sobre el papel central de la pobreza en el rendimiento educativo gira sobre dos ejes conceptuales: uno, que la pobreza crónica está constituida por privaciones biológicas (salud y nutrición) y sociales (economía y educación) que generalmente coexisten y que configuran la calidad de vida de niñas, niños y adolescente; y dos, conceptualizar el desarrollo psicobiológico como un proceso continuo cuyo curso está determinado por fuerzas biológicas y sociales que, de manera sistémica, lo organizan y regulan durante los diferentes periodos comprendidos.

---

9 En el apéndice se presentan resultados adicionales sobre el ICVT y el resultado educativo de los jóvenes a los 16 años en cada departamento y los determinantes del éxito educativo a los 11 años.

Así, la exposición de un niño —durante los años formativos— a las privaciones biológicas y sociales propias de la pobreza, determina una dinámica en el desarrollo psicobiológico que gradualmente va limitando la adquisición de las habilidades cognitivas y de los conocimientos requeridos para cumplir con las demandas educativas en el aula. Esta dinámica no consiste en que la exposición a una privación concreta produzca un efecto perjudicial específico en la habilidad mental para aprender, sino en que dicha privación —sea biológica o social— modifica el patrón de relaciones recíprocas entre las diferentes fuerzas que contribuyen al desarrollo psicobiológico en poblaciones sanas y bien nutridas.

Sin intentar ser exhaustivos, en este trabajo están consideradas las siguientes privaciones biológicas y sociales prevalecientes en el Perú, que afectan el desarrollo infantil, particularmente durante los primeros años de la vida: desnutrición, anemia, malaria, infecciones gastrointestinales y diarrea, transferencia intergeneracional de la pobreza, baja educación de la madre y limitaciones en las oportunidades de aprendizaje en el hogar.

Se analizaron dos tipos de datos relevantes a la proposición de que los efectos de la pobreza en el desarrollo infantil interfieren con el logro de los fines de la Ley General de Educación en el Perú. Sobre la base de varios estudios en diferentes países con un pobre ingreso per cápita, en la sección 2 analizamos las relaciones entre siete privaciones biológicas y sociales con el desarrollo infantil; concretamente, el desarrollo motor y mental. En este análisis se destacó la importancia de las diferentes cadenas causales observadas en las relaciones entre privación y función. Luego, usando la cohorte nacional de 1988, se midió la relación entre un índice del curso de vida temprano y el logro educativo a los 16 años edad en los departamentos del Perú.

Existen diferencias básicas en la metodología y en los diseños de los estudios que generaron los datos usados en el primer y en el segundo análisis, lo cual impide establecer comparaciones cuantitativas válidas entre los resultados respectivos. No obstante, destacan la similitud entre algunos objetivos de los estudios, la adopción de una perspectiva longitudinal y la concordancia en la dirección de resultados relacionados con la influencia de la calidad de vida temprana y la calidad del desarrollo humano. Recordemos que la conceptualización del estudio reportado en la sección 3 está en parte basada en la información presentada en la sección 2. La concordancia antes mencionada permite derivar algunas proposiciones específicas sobre los efectos de las privaciones asociadas con la pobreza en el desarrollo infantil en el Perú. Sin embargo, antes de poder cumplir con este fin, es necesario añadir algunos comentarios sobre las limitaciones de la información usada para la construcción del ICVT y resumir los resultados más saltantes asociados a este índice, tal como fue reportado en la sección 3.

Entre las variables disponibles en las bases de datos nacionales y departamentales, el único criterio para la selección de las incluidas en el ICVT fue que, una vez ordenadas cronológicamente, pudieran servir de indicadores (salud, nutrición, educación) de la calidad del curso de vida que había tenido la población estudiada. Sin embargo, la inclusión de dichas variables no significa que fueran las óptimas para los propósitos del estudio sobre el ICVT, que era precisamente medir la relación entre calidad de vida y logro educativo. Resulta útil un ejemplo concreto: en la Encuesta Demográfica y de Salud Familiar, la clasificación de la desnutrición como aguda, crónica o global está basada exclusivamente en datos antropométricos (peso y talla); sin embargo, pese a que esta clasificación sigue las recomendaciones de la Organización Mundial de la Salud, este uso es equívoco por cuanto el significado de los datos antropométricos varía de acuerdo con la edad del niño. Como lo anotamos en la sección 2, en los casos de desnutrición crónica infantil se observa que el retardo en el crecimiento físico generalmente comienza durante los primeros meses de vida y aumenta progresivamente hasta los 4 a 5 años (Allen 1995). Esto sugiere que la deficiencia nutricional ha sido superada. En consecuencia, el significado del retardo (verbigracia, 2 desviaciones estándar por debajo de la norma) puede variar entre niños de edades diferentes (verbigracia, 2 y 5 años de edad) en poblaciones donde la prevalencia de la desnutrición es alta. Esa diferencia es funcionalmente importante. En el caso del ICVT, la variable nutricional habría sido más sensitiva si hubiera sido complementada con datos clínicos y bioquímicos. No obstante, encontramos que la variable nutricional estaba estadísticamente asociada con los logros educativos a los 11 y 16 años.

La validez de los resultados provenientes del análisis de datos históricos de una cohorte —sobre todo cuando esta es representativa de una población, pero los datos no provienen de medidas repetidas en las mismas personas— cobra fuerza cuando la historia de la población concuerda con dichos datos.

En el estudio del ICVT se usó la cohorte nacional de 1988; por lo tanto, para entender los resultados de dichos estudios, es útil referirse a lo sucedido en el país durante ese periodo. Recordemos que hicimos referencia a que los efectos de la pobreza crónica están relacionados con la permanencia del ambiente de privación característico de esta condición, incluido el mantenimiento de procesos intrafamiliares que no facilitan la creación y frecuencia de oportunidades de aprendizaje en el hogar que fomenten el desarrollo infantil. En la sección 2 usamos como ilustración la transferencia intergeneracional de la pobreza que afecta el desarrollo infantil en dos generaciones (ver el gráfico 12). Ahora bien: se puede argüir, intuitivamente, que lo que caracteriza a la historia de muchas familias pobres en el país durante los últimos veinte años no es una permanencia o continuidad ambiental, sino lo opuesto; es decir, una continua inestabilidad en la seguridad personal y en los procesos intrafamilia-

res, así como una gran demanda de modificación de conductas con el fin de acomodarse a nuevas situaciones sociales y económicas. De hecho, es difícil hablar de estabilidad social, económica o política en el Perú de los años 1987 al 2006. En estos diecinueve años, y en periodos de diferente duración, los peruanos vivieron el proceso inflacionario más severo del siglo veinte, con un incremento en la mortalidad infantil (Pareja 2006); una violencia política por cuya causa murieron más de 1.500 personas por año durante aproximadamente seis años consecutivos (1985-1992) (Manrique 2002), y que afectó principalmente a las familias más pobres en la zona de la sierra central del país; un gobierno (1988-2000) caracterizado por un manejo de políticas ocultas para el enriquecimiento de unos cuantos (Dammert 2001); y una fuerte migración interna de las zonas rurales a las ciudades de la costa, con una enorme expansión de áreas urbanas tugurizadas y asentamientos precarios, particularmente en la megaciudad de Lima (Matos Mar 2004).

En las situaciones familiares y en las prácticas de crianza, estos acontecimientos políticos, económicos y demográficos, que sugieren inestabilidad en lugar de permanencia, deben de haber actuado como agravantes en lugar de atenuantes de las consecuencias de la pobreza. El posible estrés en las familias afectadas debe de haber impactado directa e indirectamente en los progenitores y en los hijos. Además, nos queda claro que, para una familia, migrar de una comunidad rural de la sierra a un asentamiento de las afueras de Lima es un evento mayor que impacta en las prácticas de crianza de dicha familia, así como en el patrón de la relación recíproca que un niño, de cualquier edad, tiene con su entorno. Considérese que el desarrollo de un niño que vive en condiciones de pobreza extrema, ya sea en una comunidad a sesenta minutos de la escuela más cercana en el departamento de Huancavelica o en Chocas Alto, distrito de Carabaylo, a treinta kilómetros al norte de Lima, estará expuesto a factores que ponen en riesgo su desarrollo.

Por otro lado, también hay que tomar en cuenta que el porcentaje de personas que viven en condiciones de pobreza de acuerdo con criterios económicos se ha mantenido relativamente estable durante los últimos veinte años, y que las variaciones anuales de estas estadísticas han sido menores y de poca importancia en el ámbito nacional. Esto sugiere continuidad a la exposición de los niños a las privaciones biológicas y sociales, aun cuando los datos históricos no apuntan a una estabilidad familiar en aquellos que son clasificados como pobres.

La historia de la cohorte del año 1988 ayuda a entender los resultados obtenidos en la evaluación escolar del 2004. En síntesis, esa historia explica por qué los miembros de esa cohorte que se desarrollaron durante la infancia expuestos continuamente a las diferentes privaciones biológicas y sociales propias de la pobreza no pudieron satisfacer los criterios básicos de aprendizaje cuando eran adolescentes el año 1966.

El modelo 4 del cuadro 6 (sección 3) sintetiza los resultados más críticos del estudio sobre la relación entre el ICVT y el logro educativo. Su importancia está presente en varios ámbitos, y destaca la fuerza estadística de este modelo para representar el logro educativo tanto a los 11 como a los 16 años de edad. Es más, se distinguen por su robusta contribución al modelo una variable biológica —el porcentaje de niños a los 4 años de edad que presentan algún tipo de desnutrición— y una variable social —porcentaje de niños a los 5 años de edad matriculados en educación inicial—. La importancia que cobran tales variables en este análisis concuerda con la información reseñada en la sección 2. Nos referimos concretamente a la forma como la desnutrición interfiere con el desarrollo psicobiológico y a la atenuación de los efectos funcionales asociados a la pobreza que se deben a la educación inicial. A su vez, el papel que tienen en el análisis estas dos variables es una indicación de la necesidad de entender la confluencia de los efectos producidos en el desarrollo por factores de naturaleza muy diferente. Dada la importancia que le atribuimos en la sección 2 a la educación de la madre, la exclusión de esta variable del modelo puede ser cuestionada; la justificación de su exclusión es su fuerte multicolinealidad (asociación) con otras variables explicativas.

Volviendo a una consideración metodológica que nos es útil aquí, recordemos que la unidad de análisis en el estudio del ICVT es el departamento; y que el poder del modelo estadístico para predecir el logro educativo depende de la variación en esta variable, así como las cuatro variables independientes de los modelos reducidos. Ese poder hace tangible el significado de las enormes diferencias existentes en el desarrollo infantil entre los departamentos del país. Con esta información y con los resultados del modelo podemos volver a la proposición inicial de este trabajo y llegar a una conclusión comparando los departamentos de Ica, Lima, Moquegua, Tacna y Tumbes, por un lado, y Apurímac, Ayacucho, Cusco, Huancavelica y Huánuco, por otro lado. La desventaja en el rendimiento educativo del segundo grupo de departamentos se debe en parte a las privaciones sociales y biológicas a las que han estado expuestos, y es difícil encontrar argumentos o datos que justifiquen la idea de que esas diferencias desaparecerán con la sola mejora de la calidad de la educación escolar.

Como ya se anotó, el análisis del ICVT tiene limitaciones que deben ser consideradas en el uso de esta información. No obstante, la concordancia entre estos resultados y la información presentada en la sección 2 nos permite combinar estas dos fuentes y llegar a cinco conclusiones básicas relevantes al Perú, acerca de los efectos de la pobreza crónica en el desarrollo de competencias y la adquisición de conocimientos requeridos para el aprendizaje en la escuela. Las conclusiones a las que hemos llegado se refieren principalmente a las privaciones incluidas en el cuadro 1 (sección 2), excluyendo situaciones de gravedad extrema. Toda la información usada en las conclusiones se puede encontrar en

la información presentada y en la bibliografía correspondiente. Reconocemos, además, que existen muchos otros factores que podrían ser considerados en análisis futuros como, por ejemplo la contaminación ambiental.

Nuestras conclusiones son las siguientes:

1. En comparación con los niños no pobres, sanos y bien nutridos, los niños que nacen y crecen en la pobreza sufren una desventaja progresiva en el desarrollo de las competencias y en la adquisición de los conocimientos requeridos para responder a las demandas educativas. Esa desventaja se debe a los efectos adversos producidos por la continua exposición a las privaciones biológicas y sociales durante largos periodos, que constituyen la pobreza crónica.
2. La desventaja progresiva se debe a la suma o relación sinérgica de los efectos producidos por diferentes privaciones en el mismo o en diferentes periodos, así como a la suma de los efectos aditivos por la continua exposición a una privación.
3. A través de diferentes mecanismos, las privaciones de larga duración generalmente afectan el proceso evolutivo en cada periodo del desarrollo. A su vez, debido a las propiedades distintivas de los periodos del desarrollo, así como a la relación sistémica de las fuerzas que lo influyen, el efecto en un área del desarrollo puede, en su momento, afectar otras áreas en forma independiente.
4. Los efectos de las privaciones biológicas y sociales se integran o aúnan progresivamente en las diferentes áreas del desarrollo de competencias, pese a las diferencias de la naturaleza de las privaciones y de las cadenas causales que estas originan.
5. Debido al carácter formativo del desarrollo y a su plasticidad biológica y social, los efectos producidos por la exposición a la pobreza crónica durante los primeros años de vida pueden ser atenuados mejorando la salud, la nutrición y la educación de los niños, antes y después de entrar a la escuela.

En consecuencia, es poco probable que en la actualidad o en un futuro cercano se pueda cumplir con los fines de la educación peruana tal como se describen en la Ley 28044, Ley General de Educación. Para lograr dichos fines no solo es necesario mejorar la calidad del sistema educativo sino también lograr una mejora sustantiva en la calidad de vida de los niños que nacen, crecen y viven en condiciones de pobreza.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ADOLPH, K. E. (1997). "Learning in the development of infant locomotion", *Monographs of the Society for Research in Child Development*, n.º 62, pp. 1-140.
- (2005). "Physical growth and motor development", en M. C. Bornstein y M. A. Lamb (eds.), *Developmental Science. An advanced textbook*. Mahwah, Nueva Jersey: Erlbaum, pp. 223-282.
- ADOLPH, K. E.; M. A. EPPLER y E. J. GIBSON (1993). "Development of perception of affordances", en C. Rovee-Collier y L. P. Lipsset (eds.), *Advances in Infancy Research*, vol. 8, pp. 51-98. Norwood, Nueva Jersey: Ablex.
- ADOLPH, K. E.; B. VEREIJKEN y P. E. SHROUT (2003). "What changes in infant walking and why", *Child Development*, n.º 74, pp 475-497.
- ALKIRE, S. (2005). "Why the capability approach", *Journal of human development*, n.º 6, pp. 115-135.
- ALLEN, L. H. (1995). "Malnutrition and human function: A comparison of conclusions from the INCAP and Nutrition CRSP Studies", *Journal of Nutrition*, Supplement, n.º 125, pp. 1119S-1126S.
- ANAND, S. y A. SEN (2004). "Human Development Index: Methodology and Measurement", en S. Fukuda-Parr y A. K. Shiva Kumar (eds.), *Readings in human development*. Nueva Delhi: Oxford University Press, pp. 138-151.
- BALLENAS OCHOA, G. (1999). *Perú: mortalidad Infantil, pobreza y condiciones de vida*. Lima: Instituto Nacional de Estadística e Informática.
- BANCO MUNDIAL (2005). *World Development Indicators*. Banco Mundial: Washington DC.
- BERTENTHAL, B. L.; J. J. CAMPOS y K. BARRET (1984). "Self-produced locomotion: An organizer of emotional, cognitive, and social development in infancy", en R. Emde y R. Harmon (eds.), *Continuities and discontinuities in development*. Nueva York: Plenum, pp. 175-210.
- BOMSTEIN, M. H. (1995). "Parenting infants", en M. H. Bornstein (ed.), *Handbook of parenting*, vol. I., *Children and parenting*. Mahwah, Nueva Jersey: Lawrence Erlbaum, pp. 3-19.
- BRADLEY R. y R. CORWYN (2005). "Caring for children around the world: A view from HOME", *International Journal of Behavioral Development*, vol. 29, n.º 6, pp. 468-478.
- CAPUTE, A. J.; B. K. SHAPIRO, H. E. PALMER, A. HOSS y R. C. WACHTEL (1965). "Normal gross motor development: the influence of race, sex and socio

- economic status”, *Developmental Medicine and Child Neurology*, n.º 27, pp. 635-645.
- CENTER FOR DISEASE CONTROL (2002). “Iron deficiency anemia”, *MMWR*, n.º 51, pp. 897-899.
- (2004). Pediatric Nutrition Surveillance National. Summary of Health Indicators.
- CHÁVEZ, A. y C. MARTÍNEZ (1979). *Nutrición y desarrollo infantil*. México, DF: Nueva Editorial Interamericana.
- (1982). *Growing up in a developing community*. Cambridge, MA: Universidad de las Naciones Unidas.
- CHURCH, A. T. y M. S. KATIGBAK (1991). “Home environment, nutrition status and maternal intelligence as determinants of intellectual development in rural Philippine preschool children”, *Intelligence*, n.º 15, pp. 49-78.
- CORTEZ, R. (2002). “Nutrición infantil y gasto social en el Perú”, en R. Cortez (ed.), *Salud, equidad y pobreza en el Perú*. Lima: Universidad del Pacífico.
- CUETO, S. y J. J. DÍAZ (1999). Impacto de la educación inicial en el rendimiento en primer grado de primaria en escuelas públicas urbanas de Lima. *Revista de Psicología de la Pontificia Universidad Católica del Perú*, vol. XVII, n.º 1, pp. 74-91.
- CUETO, S.; C. RAMÍREZ, J. LEÓN y G. GUERRERO (2004). “Oportunidades de aprendizaje y rendimiento en matemática de los estudiantes de tercer y cuarto grados de primaria en Lima y Ayacucho”, en M. Benavides, (ed.), *Educación, procesos pedagógicos y equidad*. Lima: Grupo de Análisis para el Desarrollo, pp. 15-68.
- DAHL, G. B. y L. LOCHNER (2005). *The impact of family income on child development*. Washington DC: National Bureau of Economic Research.
- DAMMERT, A. (2001). *Acceso a servicios de salud y mortalidad infantil en el Perú*. Investigaciones Breves 18. Lima: Consorcio de Investigación Económica y Social.
- DAMMERT EGO AGUIRRE, M. (2001). *El Estado mafioso. El poder imagocrático en las sociedades globalizadas*. Lima: El Virrey.
- DI PIETRO, J. A. (2001). “Baby and the brain: Advances in child development”, *Annual Review of Public Health*, n.º 21, pp. 455-471.
- DIXON, J. A. (2005). “Strong tests of developmental ordering hypotheses: integrating evidence from the second moment”, *Child Development*, n.º 76, pp. 1-23.



- ELLER, E., editor (1956). *The school of infancy by John Amos Comenius*. Chapel Hill: University of North Carolina Press. Citado en Hrdy (2005).
- ENGLE, P.; P. MENON y L. HADDAD (1999). "Care and nutrition: concepts and measurement", *World Development*, n.º 8, pp. 1309-1337.
- FUKUDA-PARR, S. y A. K. SHIVA KUMAR (2004). "The concept of human poverty", en S. Fukuda-Parr y A. K. Shiva Kumar (eds.), *Readings in human development*. Nueva Delhi: Oxford University Press.
- GORDON, D.; S. NANDY, C. PANTAZI, S. PEMBERTON y P. TOWNSEND (2003). *Child Poverty in the Developing World*. Bristol, RU: The Policy Press.
- GORMAN, K. S. y E. POLLITT (1993). "Determinants of school efficiency in Guatemala", *International Journal of Behavioral Development*, n.º 16, pp. 75-91.
- (1996). "Does schooling buffer the effects of early risk?", *Child Development*, n.º 67, pp. 314-326.
- GRANTHAM MCGREGOR, S. M.; P. I. C. LIRA, A. ASHWORTH, S. S. MORRIS y A. M. S. ASSUNÇÃO (1998). The development of low birthweight term infants and the effects of the environment in northeast Brazil. *Pediatrics*, n.º 132, pp. 661-666.
- GRANTHAM MCGREGOR, S.; Y. B. CHEUNG, S. CUETO, P. GLEWWE, L. RICHTER y B. STRUPP (2006). "Two hundred and forty two million children fail to reach their developmental potential in the first five years in developing countries", *The Lancet*, en prensa.
- HAAS, J. D. y T. BROWNLE (2001). "Iron deficiency and reduced work capacity: a critical review of the research to determine a causal relationship", *Journal of Nutrition*, n.º 131, pp. 676S-690S.
- HAYES, J.; R. LAMPART, M. DREHER y L. MORGAN (1991). "Five-Year Follow-Up of Rural Jamaican Children whose mothers used marijuana during pregnancy". *West Indies Medical Journal*, n.º 40, pp. 120-125.
- HERTZMAN, C. (1999). "Population health and human development", en D. P. Keating y C. Hertzman (eds.), *Developmental health and the wealth of nations. Social, biological and educational dynamics*. Nueva York: The Guilford Press, pp. 21-40.
- HRDY, S. B. (2005). "Evolutionary context of human development", en S. C. Carter, L. Ahnert, K. E. Grossman, S. B. Hrdy, M. E. Lamb, S. W. Porges y N. Sachser (eds), *Attachment and bonding. A new synthesis*. Cambridge, Massachusetts: MIT Press, pp. 9-32.
- INEI- INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA E INFORMÁTICA. *Resultados de la pobreza 2001-2004*. Disponible en <www.inei.gob.pe>.

- (1994). *Censos Nacionales: IX de población y IV de vivienda: 1993*. Lima: INEI.
- (1997). *Proyecciones de la población departamental por años calendario y grupos de edad, 1995-2015*. Lima: INEI.
- Compendios Estadísticos para los años 1988, 1989-1990, 1990-1991, 1991-1992, 1997-1998. Lima: INEI.
- Compendio de Estadísticas Sociodemográficas para los años 1998-1999, 2001, 2002, 2003. Lima: INEI.
- JAHARI, A. B.; C. SACO-POLLITT, M. A. HUSAINI y E. POLLITT (2000). "Effects of an energy and micronutrient supplement on motor development and motor activity in undernourished children in Indonesia", *European Journal of Clinical Nutrition*, n.º 54, Sup. 2, pp. S60-S66.
- JOSHI, A. R. (1994). "Maternal schooling and child health: a preliminary analysis of the intervening mechanism in rural Nepal", *Transition Review*, n.º 4, pp. 1-26.
- KARIGER, P. K.; R. J. STOLTZFUS, D. OLNEY, S. SAZAWAL, R. E. BALCK, R. E. TIELSCH, E. A. FRONGILLO, S. S. KHALFAN y E. POLLITT (2005). "Iron deficiency and physical growth predict attainment of walking but not crawling in a cross section sample of poorly nourished Zanzibari children", *Journal of Nutrition*, n.º 235, pp. 614-619.
- LEVINE, R. (1977). "Child rearing as cultural adaptation", en P. Leiderman, S. Tulin y A. Rosenfeld (eds.), *Culture and infancy: Variations in the human experience*. Nueva York: Academic Press, pp. 13, 1-10.
- LOCKMAN, J. L. y E. THELEN (1993). Developmental Biodynamics: Brain, Body, Behavior Connections, *Child Development*, n.º 64, pp. 953-959.
- LOZOFF, B.; N. K. KLEIN, E. C. NELSON, D. K. MCCLISH, M. MANUEL y M. E. CHACON (1998). "Behavior of infants with iron deficiency anemia", *Child Development*, n.º 69, pp. 24-36.
- MANRIQUE, N. (2002). *El tiempo del miedo. La violencia política en el Perú, 1980-1996*. Lima: Fondo Editorial del Congreso del Perú.
- MATOS MAR, J. (2004). *Desborde popular y crisis del Estado. Veinte años después*. Lima: Fondo Editorial del Congreso de la República.
- MAYER. BAHLBURG-BAHLBERG, H. F. L.; A. A. EHRHARDT y J. F. FRIEDMAN (1986). "Long term implications of the prenatal endocrine milieu for sex dimorphic behavior", en L. Erlenmeyer-Kimling y N. F. Miller (eds.), *Life span research on the prediction of psychopathology*. Hillsdale, Nueva Jersey: Erlbaum., pp. 17-30.

- MEF-MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS (2005). *Boletín de Transparencia Macrosocial*, año 1, n.º 1. Dirección General de Asuntos Económicos y Sociales. Lima: MEF.
- MINED-MINISTERIO DE EDUCACIÓN (1995). *Censo Escolar 1993*. Dirección de Estadística. Lima: Ministerio de Educación.
- (2004). *Cifras de la educación 1998-2003*. Unidad de Estadística Educativa. Lima: Ministerio de Educación.
- (2004). *Cómo rinden los estudiantes peruanos en Comunicación y Matemática: Resultados de la Evaluación Nacional 2001, Informe Descriptivo*. Documento de Trabajo 1, Unidad de Medición de la Calidad Educativa-UMC. Lima: Ministerio de Educación.
- NICHD, EARLY CHILD CARE RESEARCH NETWORK (2005). “Predicting individual differences in attention, memory, and planning in first grades from experiences at home, child care and school”, *Developmental Psychology*, n.º 41, pp. 99-114.
- OLNEY, D. K.; E. POLLITT, P. K. KARIGER, S. S. KHALFAN, N. S. ALI, J. M. TIELSCH, S. SAZAWAL, R. BLACK, L. H. ALLEN y R. J. STOLTZFUS (2006). “Combined iron and folic acid supplementation with and without zinc reduces time to walking unassisted among Zanzibari infants 5 t 11 yrs old”, *Journal of Nutrition*, n.º 136, pp. 2427-2434.
- ORGANIZACIÓN PANAMERICANA DE LA SALUD (2002). *La salud en las Américas*, vol. II. Publicación Científica y Técnica 587. Washington DC: OPS.
- PAREJA PFLUCKER, P. (2006). *Alan Presidente. I. Hacia la democracia económica (1984-1987)*. Lima: Piedad Pareja Pflucker.
- PAUL, T. K.; C. DALLEY, B. FELT y J. L. BEARD (2004). “Neonatal behavior and development are affected by early iron deficiency”, *FASEB Journal*, n.º 18, p. 49.
- PAXSON, C. y N. SCHADY (2005). “Cognitive development among young children in Ecuador”. World Bank Policy Research Working Paper 3605. Washington DC: Banco Mundial.
- PNUD-PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO (2005). *Información sobre Desarrollo Humano Perú 2005: Hagamos de la competitividad una oportunidad para todos*. Lima: PNUD.
- (2002). *Informe sobre desarrollo humano. Perú*. Lima: PNUD.
- POLLITT, E. (2005). “Acerca de las agendas de investigación en la política social”, *Socialismo y participación*, n.º 99, pp. 43-50.

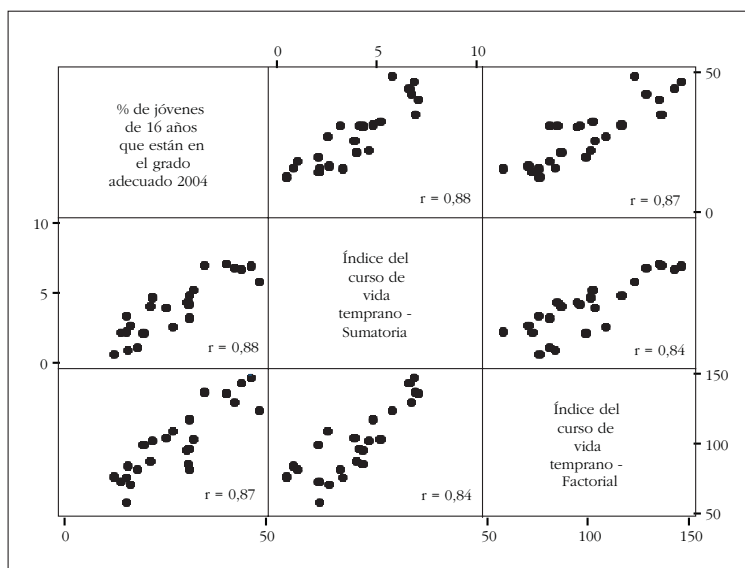
- POLLITT, E. y K. GORMAN (1990). "Long-term developmental implications of motor maturation and physical activity in infancy in a nutritionally at risk populations", en B. Schurch y N. S. Scrimshaw (eds.), *Activity, energy expenditure and energy requirements of infants and children*. Lausanne, Suiza: International Dietary Energy Consultancy Group, pp. 279-297.
- POLLITT, E.; A. JAHARI y E. WALKA (2000). "A developmental view of the effects of an energy and micronutrient supplement in undernourished children in Indonesia", *European Journal of Clinical Nutrition*, n.º 54, Supplement 2, pp. S107-S113.
- POLLITT, E.; M. A. HUSAINI, H. HARAHP, S. HALATI, A. NUGRAHNI y A. O. SHERLOCK (1994). "Stunting and delayed motor development in West Java", *American Journal of Human Biology*, n.º 6, pp. 627-635.
- RAMOS BALLARTE, V. (1999). *La educación y la circularidad de la pobreza*. Lima: Instituto Nacional de Estadística e Informática.
- RANIS, G.; F. STEWART y E. SAMMAN (2006). "Human development: beyond the human development index", *Journal of Human Development*, n.º 7, pp. 323-358.
- RUBÍN DE CELIS, E.; I. PECHO y C-E. DE SUREMAIN (2003). "Representaciones y significados de la salud infantil en el Perú", en C. E. de Suremain, P. Lefevre, E. Rubín de Celis y E. Sejas (eds). *Miradas cruzadas en el niño. Un enfoque interdisciplinario para la salud y el crecimiento y el desarrollo del niño en Bolivia y Perú*. Lima: Instituto Francés de Estudios Peruanos, pp. 139-188.
- SERBIN, L. A. y J. KARP (2004). "The intergenerational transfer of psychosocial risk: Mediators of vulnerability and resilience", *Annual Review of Psychology*, n.º 55, pp. 333-363.
- SIEGEL, H.; R. J. STOLTZFUS, P. K. KARIGER, J. KATZ, S. K. KHATRY, S. C. LECLERQ, E. POLLITT y J. M. TIELSCH (2005). "Growth indices, anemia, and diet independently predict motor milestone acquisition of infants in South Central Nepal", *Journal of Nutrition*, n.º 135, pp. 2840-2844.
- SMITH L, B. y E. THELEN (2003). "Development as a dynamic system", *Trends in cognitive science*, n.º 7, pp. 343-348.
- STOLTZFUS R.; J. D. KVALSVIG, H. M. CHWAYA, A. MONTRESOR, M. ALBONICO, J. M. TIELSCH, L. SAVIOLI y E. POLLITT (2001). "Effects of iron supplementation and anthelmintic treatment on motor and language development of preschool children in Zanzibar: Double Blind, Placebo Controlled Study", *British Medical Journal*, n.º 323, pp. 1389-1393.

- STREETEN, P.; S. BURKI, M. UL HAQ, N. HICKS y F. STEWART (1981). *First things first: Meeting basic needs in developing countries*. Londres: Oxford University Press.
- TORRALVA, T. e I. CUGNASCO (1999). "Estudios epidemiológicos sobre desarrollo infantil", en A. O'Donnell y E. Carmuega (eds). *Hoy y mañana. Salud y calidad de vida de la niñez*. Buenos Aires: Centro de Estudios sobre Nutrición Infantil.
- VALDIVIA, Martín (2002). *Acerca de la magnitud de la inequidad en salud en el Perú*. Documento de Trabajo 37. Lima: Grupo de Análisis para el Desarrollo.
- VÁSQUEZ, E. H. y E. O. MENDIZÁBAL, editores (2002). *¿Los niños... primero? El gasto público social focalizado en niños y niñas en el Perú 1990-2000*. Lima: Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico y Save the Children.
- VILLARÁN, F. y J. PALACIOS (2005). "Generación de oportunidades y lucha contra la pobreza". Documento base elaborado por encargo del Comité Organizador de la Convención Anual de Ejecutivos (CADE) 2005. Lima.
- VON DER LIPPE, A. (1999). "The impact of maternal schooling and occupation on child-rearing attitudes and behaviours in low income neigh boyhoods in Cairo, Egypt", *International Journal of Behavioral Development*, n.º 23, pp. 703-729.
- WALKER, S. P.; T. D. WACHS, J. M. MEEKS GARDNER, B. LOZOFF , G. A. WASSERMAN, E. POLLITT y J. A. CARTER (2006). "Child development: risk factors for adverse outcomes in developing countries", *The Lancet*, en prensa.
- WHITE, H.; J. LEAVY y A. MASTERS (2003). "Comparative perspectives on child poverty: a review of poverty measures", *Journal of Human Development*, n.º 4, pp. 379-396.
- WHITING B. y C. EDWARDS (1988). *Children of different worlds. The formation of social behavior*. Cambridge MA: Harvard University Press.

## APÉNDICE

A continuación se presentan análisis de la asociación entre el índice del curso de vida temprano (ICVT) y el logro educativo de cada departamento en el año 2004 para la cohorte nacida en 1988. La variable que se usa como *proxy* del logro educativo es el porcentaje de chicos de 16 años que están en el quinto grado de secundaria, ya que esto indica estudiantes que están terminando su escolaridad básica en la edad esperada, por lo cual es de suponer que han logrado desarrollar sus habilidades de manera adecuada. El gráfico muestra la asociación entre los índices del curso de vida y el logro educativo de cada departamento; el cuadro, los factores predictivos del éxito escolar a los 11 años.

Relación entre índices del curso de vida y porcentaje de jóvenes de 16 años en quinto grado de secundaria, por departamento



El gráfico muestra que existe una asociación positiva y significativa (correlaciones por encima de 0,80) entre el logro educativo y los diferentes índices del curso de vida. En otras palabras, las variables usadas como indicadores de desarrollo humano positivo son efectivamente predictivas del resultado escolar al final de la secundaria, y por lo tanto deberían ser objeto de atención de políticas especializadas.

El cuadro siguiente muestra resultados similares al caso de logro educativo en los jóvenes de 16 años. Es decir, las variables asociadas con el logro educativo son la matrícula a nivel inicial (o la estimulación temprana) y el nivel de desnutrición en cada departamento.

## Determinantes del logro educativo a los 11 años: efectos en conjunto de las variables del ICVT (modelos reducidos)

Variables	Modelo 1	Modelo 2	Modelo 3	Modelo 4
Cobertura de vacunas en niños menores de un año de edad (1988)	0,58 *** (0,17)	0,52 *** (0,18)	0,24 (0,17)	0,09 (0,16)
Porcentaje de la población de 5 años a más cuya lengua materna es el castellano (1993)		0,19 (0,18)	0,11 (0,15)	0,09 (0,13)
Porcentaje de niños de 5 años matriculados en educación inicial (1993)			0,57 *** (0,17)	0,32 * (0,18)
Porcentaje de niños de 4 años que presentan algún tipo de desnutrición (1996)				-0,49 ** (0,19)
***p<0,01, **p<0,05, *p<0,10				
<b>Bondad de ajuste de los modelos</b>				
R <sup>2</sup> ajustado	0,31	0,32	0,54	0,64
Cambio en el R-cuadrado		0,01	0,23	0,10
Estadístico F	11,77	6,52	10,51	11,83
Prob > F	0,00	0,01	0,00	0,00
<b>Test de multicolinealidad conforme se incluyen variables</b>				
Cobertura de vacunas en niños menores de un año de edad (1988)		1,11	1,45	1,68
Porcentaje de la población de 5 años a más cuya lengua materna es el castellano (1993)		1,11	1,14	1,15
Porcentaje de niños de 5 años matriculados en educación inicial (1993)			1,43	2,07
Porcentaje de niños de cuatro años que presentan algún tipo de desnutrición (1996)				2,32

Nota: El estadístico que se muestra en cada variable es el VIF (Variance Inflation Factor).

## 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
Control prenatal			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

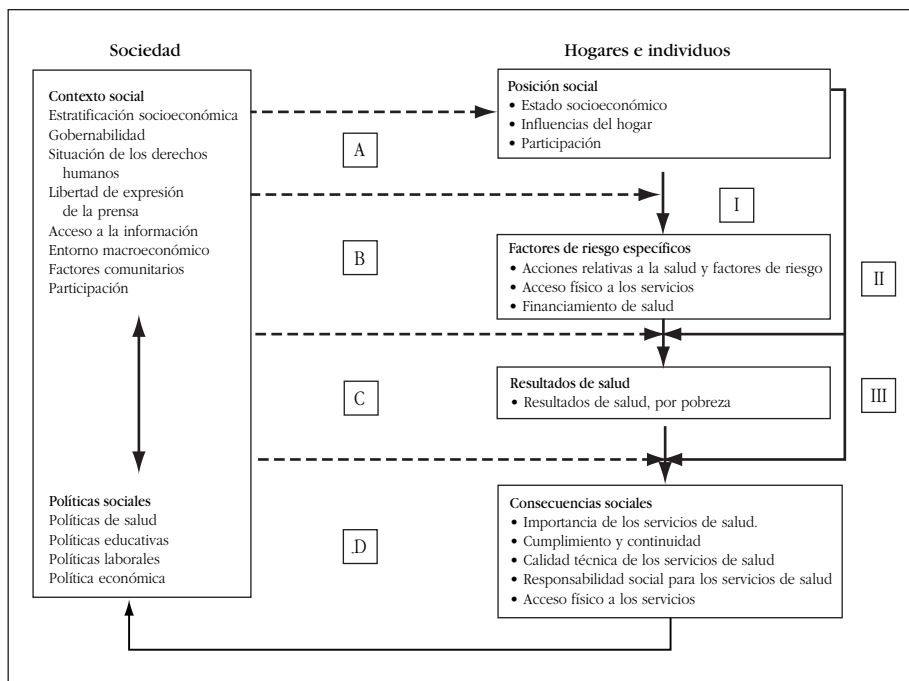
sociales sobre los cuales se reproducen estas diferencias. Un modelo bastante reconocido y utilizado es el desarrollado por Diderichsen y Hallqvist (1998), que utilizaremos aquí para establecer el punto (modelo D-H).

#### *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  $h$ :<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  $h$  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 ENIV 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 Progresá", *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” (Figuerola 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	Indígenas nacional	Condición de pobreza	Indígenas costa	Condición de pobreza	Indígenas	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	9,6
Primaria incompleta	0,0	0,0	0,0	0,1	0,2	0,1	0,0	0,0	0,0
Primaria completa	22,6	21,4	24,8	31,3	25,9	34,3	29,4	25,7	36,0
Secundaria incompleta	16,8	17,1	16,2	17,3	15,4	18,4	12,0	12,8	10,7
Secundaria completa	17,3	15,5	20,5	14,2	15,1	13,7	18,6	15,3	24,5
Superior no universitaria incompleta	27,9	29,1	25,8	11,2	15,7	8,7	20,0	22,8	15,2
Superior no universitaria completa	2,7	2,4	3,2	1,3	2,2	0,8	1,2	1,6	0,3
Superior universitaria incompleta	5,0	7,1	1,1	3,1	5,7	1,6	1,8	2,5	0,7
Superior universitaria completa	1,1	1,3	0,9	0,9	1,8	0,5	1,6	1,0	2,6
Posgrado universitario	1,7	2,7	0,0	1,9	4,5	0,5	3,4	5,1	0,5
	0,0	0,0	0,0	0,4	1,2	0,0	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>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>125</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>	<b>111.118</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	52,8	38,8	57,6	63,5	46,2
Red pública, dentro de la vivienda	0,7	1,0	5,2	7,3	3,8	6,0	5,7	6,4
Red púb. fuera viv. p' dentro de edif.	3,0	5,3	5,3	3,1	6,5	1,9	0,4	4,7
Pilón de uso público	0,5	0,0	2,5	3,5	1,8	1,1	1,1	1,1
Camión cisterna u otro similar	10,8	8,7	6,8	5,7	17,1	15,9	17,1	13,4
Pozo	0,6	1,3	33,3	24,6	38,6	14,1	12,1	18,0
Río, acequia, manantial o similar	0,8	0,5	0,3	0,5	0,2	0,0	0,0	0,0
Otra	7,0	9,3	2,6	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
Total	616	211	1.640	654	985	182	117	65
Sin ponderar	5.357	1.826	1.835.608	700.121	1.134.484	162.773	107.085	55.688
El servicio higiénico que tiene su hogar está conectado a:	54,0	40,7	21,6	35,5	13,0	39,1	43,1	31,5
Red pública, dentro de la vivienda	0,9	1,0	4,3	6,6	2,8	6,0	5,7	6,4
Pozo séptico	6,8	11,6	12,7	12,5	12,8	9,6	9,0	10,7
Pozo ciego o negro/lejina	19,0	23,1	20,1	17,4	21,8	15,1	16,3	12,8
Río, acequia o canal	5,3	6,9	1,4	1,7	1,2	1,9	3,0	0,0
No tiene	14,0	16,8	40,1	26,4	48,4	28,3	22,9	38,6
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Sin ponderar	616	211	1.640	654	985	182	117	65
Ponderados	5.357	1.826	1.835.608	700.121	1.134.484	162.773	107.085	55.688
Tipo de alumbrado del hogar:	88,5	81,5	56,6	70,8	47,9	86,6	86,9	86,1
Electricidad	8,1	6,7	27,9	14,9	35,9	4,7	3,2	7,5
Kerosene (mechero/lamparín)	0,0	0,0	1,3	1,8	1,0	0,0	0,0	0,0
Petróleo/gas (lámpara)	6,2	4,3	25,6	17,3	30,8	9,3	8,8	10,4
Vela	0,0	0,0	0,1	0,1	0,1	0,4	0,6	0,0
Generador	0,2	0,3	1,0	1,0	1,0	0,9	1,4	0,0
Otro	0,0	0,0	0,8	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
Total	616	211	1.640	654	985	182	117	65
Sin ponderar	5.357	1.826	1.835.608	700.121	1.134.484	162.773	107.085	55.688

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).

AIDSESP 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, AIDSESP, 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 (Mendivil 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.
- HOOVER, 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”*.