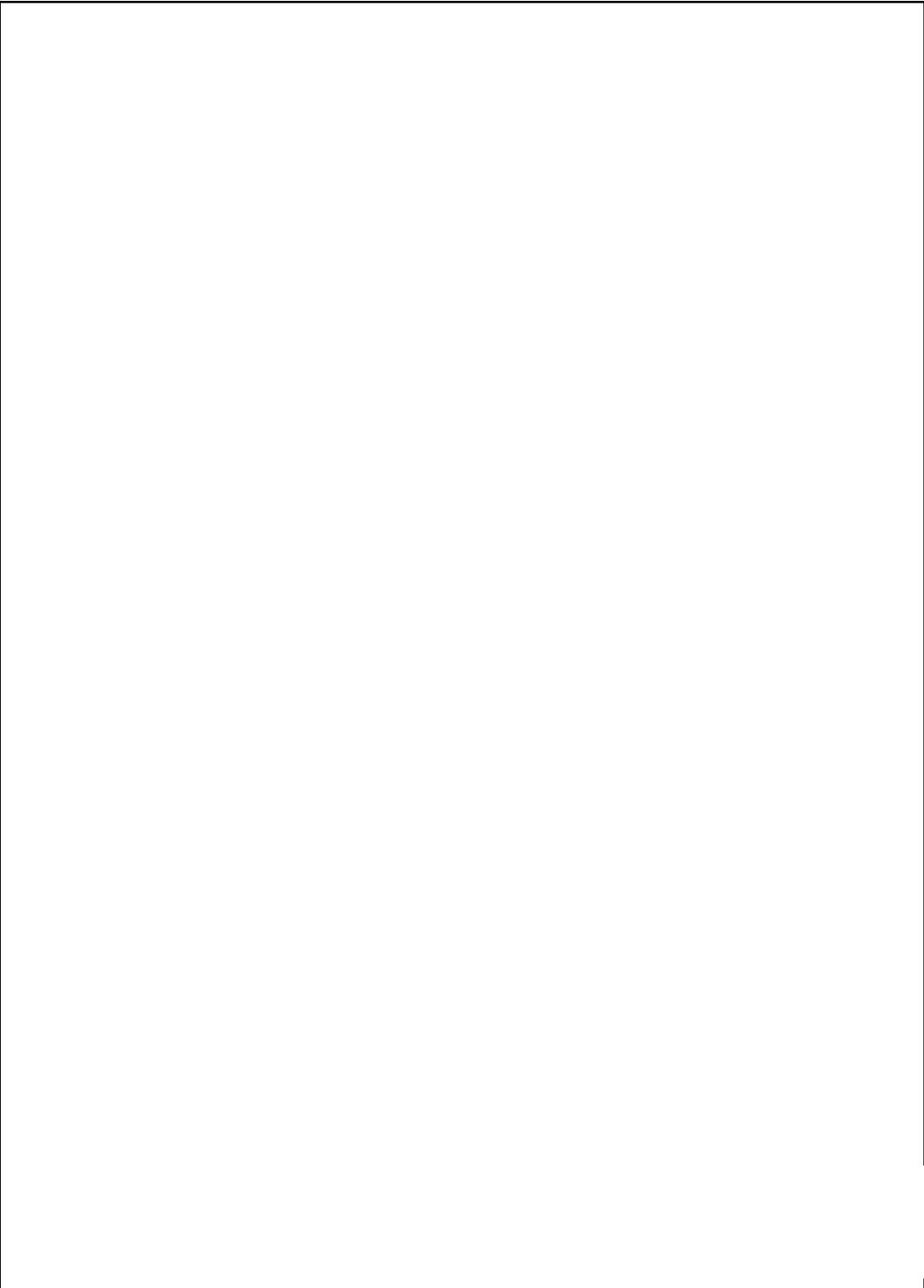


BALANCE DE LA INVESTIGACIÓN
ECONÓMICA EN EL PERÚ



BALANCE DE LA
INVESTIGACIÓN ECONÓMICA
EN EL PERÚ

Javier EscobaL y Javier Iguíñiz

Edición: Lima, marzo del 2000
Impreso en el Perú/Printed in Peru
© Consorcio de Investigación Económica y Social
Jr. León de la Fuente 110 - Lima 17
Telefax (511) 264-1557
www.consortio.org

Cuidado de edición: Lilliana Peñaherrera
Arte de carátula: Fernando Gagliuffi

Hecho el depósito legal en la B.N.P.
ATENEA Impresores-Editores S.R.L.

El Consorcio de Investigación Económica y Social (CIES) está conformado por 27 instituciones de investigación y/o docencia; con el auspicio del Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo (CIID), la Agencia Canadiense para el Desarrollo Internacional (ACDI) y otras fuentes de cooperación. Esta publicación ha cumplido con el sistema de arbitraje del Consorcio.

El CIES no comparte necesariamente las opiniones vertidas en el presente libro, que son responsabilidad exclusiva de sus autores.

CONTENIDO

Presentación	9
Introducción	11
I. Pobreza y distribución del ingreso	15
II. Educación	25
III. Salud	55
IV. Empleo	75
V. Centralismo y descentralización	95
VI. Medio ambiente y recursos naturales	111
VII. Regulación	119
VIII. Política macroeconómica y crecimiento	125
IX. Economía internacional	135
X. Indicadores económicos: aspectos metodológicos	151

La caricatura del investigador académico es un intelectual en su torre de marfil haciendo estudios que no sirven para nada. La parodia del alto funcionario público es un burócrata que toma decisiones desinformadas, con una perspectiva de muy corto plazo. Más allá de la exageración, típica de toda caricatura, existe un cierto grado de verdad; y es misión del Consorcio de Investigación Económica y Social (CIES) tender puentes entre ambos sectores. Por un lado promover que la investigación responda mejor a las necesidades del país; y por el otro fomentar que agentes clave en el sector público y la sociedad civil tomen decisiones más informadas, ofreciéndoles diagnósticos y propuestas relevantes. Por supuesto, la tarea no es fácil. La investigación es lenta, el diseñador de política tiene necesidades apremiantes, y los lenguajes son distintos. Además, en el caso del Perú, el vínculo es particularmente débil, llegando a veces a la mutua desconfianza.

La presente publicación nació con la finalidad de orientar el esfuerzo de investigación del CIES en los próximos años. Para ello invitamos a dos reconocidos economistas, que provienen de diferentes escuelas de pensamiento, para emprender un balance de la investigación sobre la economía peruana e identificar una agenda, es decir un conjunto de prioridades en términos de tópicos y temas específicos. El concepto detrás de la agenda no es una planificación centralizada de la investigación. Se trata más bien de motivar los esfuerzos de la comunidad académica, para que construya sobre lo ya logrado, incursione en terrenos poco explorados, pero relevantes, y en general oriente sus esfuerzos hacia tópicos y temas donde su contribución pueda ser más significativa.

El libro contiene diez capítulos, según áreas de investigación, conforme se detalla en la introducción. El encargo del trabajo a dos autores, con diferente escuela de pensamiento, ha buscado evitar sesgos y asegurar una perspectiva amplia. Además, ellos no sólo revisaron los mejores estudios producidos en los últimos años, sino también realizaron un conjunto de entrevistas con personalidades representativas de los sectores público y académico, para recoger aportes y sugerencias sobre las prioridades de investigación. Por supuesto, cada autor revisó y comentó los capítulos del otro, pero el enfoque y responsabilidad final de cada capítulo es, en última instancia,

individual. La diferencia de estilo ha hecho que algunos resulten más extensos que otros, lo que no significa que sean más importantes.

Deseamos agradecer a los autores por el esfuerzo desplegado; y a nuestros auspiciadores de Canadá por el financiamiento que lo ha hecho posible. Esperamos que el libro sea una contribución significativa en términos de resumir el estado del conocimiento sobre la economía peruana, así como proponer tópicos y temas relevantes que motiven a los estudiosos de la realidad nacional. La tarea es enorme, y ciertamente este libro no pretende concluirla. Sin embargo, si la dirección es correcta, estaremos avanzando en la construcción de una comunidad académica más sólida y mejor vinculada con las necesidades del Perú.

Lima, marzo de 2000.

Javier Portocarrero Maisch
Director Adjunto

Carlos Eduardo Aramburú
Director Ejecutivo

Si bien el Consorcio de Investigación Económica y Social ha colaborado en el fortalecimiento de la comunidad de las ciencias sociales en el Perú, se hace necesario ampliar la información sobre la investigación realizada en el país sobre diversos aspectos de la realidad económica y social. La presente publicación busca contribuir a una comunicación más amplia entre investigadores para impulsar así la acumulación de conocimiento y la aparición de nuevos aportes que construyan sobre lo ya realizado.

Este esfuerzo pretende facilitar el diálogo académico entre investigadores de distintas instituciones, así como de ellos con los diseñadores y ejecutores de políticas económicas y sociales tanto del sector público como de ONGs.

Son objetivos específicos de este trabajo:

- a) Recoger una parte significativa de la mejor investigación producida sobretudo en los últimos años.
- b) Realizar un balance de los estudios identificados, ordenándolos por áreas y tópicos y, según el caso, estableciendo aportes y limitaciones.
- c) Formular una agenda suficientemente amplia al interior de cada área temática subdividiéndola en tópicos considerados prioritarios por los autores del estudio.
- d) Proponer investigaciones más específicas que puedan ser realizadas desde distintos enfoques multidisciplinarios.
- e) Ofrecer a los diseñadores y ejecutores de políticas económicas y sociales, así como a las instituciones promotoras del desarrollo, una guía de lo que a juicio de los autores son los temas de investigación más importantes en los momentos actuales.

Las áreas de investigación incluidas son:

- Pobreza y Distribución del Ingreso
- Educación
- Salud

- Empleo
- Centralismo
- Medio Ambiente y Recursos Naturales
- Regulación
- Política Macroeconómica y Crecimiento
- Economía Internacional
- Indicadores Económicos: Aspectos Metodológicos

A fin de no ampliar la cantidad de áreas de investigación reseñadas, se ha optado por incluir los aspectos sectoriales al interior de las mismas en los casos en que se consideró pertinente. Es importante hacer notar que el acento ha sido puesto en priorizar tópicos y temas específicos al interior de cada área de investigación, y no en establecer jerarquías ni en definir o priorizar algún modelo conceptual que identifique las relaciones entre ellas.

Cada área de investigación constituye un capítulo en el que se propone un marco conceptual amplio que permita establecer una orientación general. Se busca así llamar la atención sobre la necesidad de establecer criterios que permitan posteriormente identificar los estudios más relevantes y priorizarlos de acuerdo a dicho marco conceptual. Aunque para elaborar el marco general de cada tópico se ha incluido algunas consideraciones teóricas, el acento está puesto en los aspectos aplicados de los trabajos de investigación que se han publicado en el país.

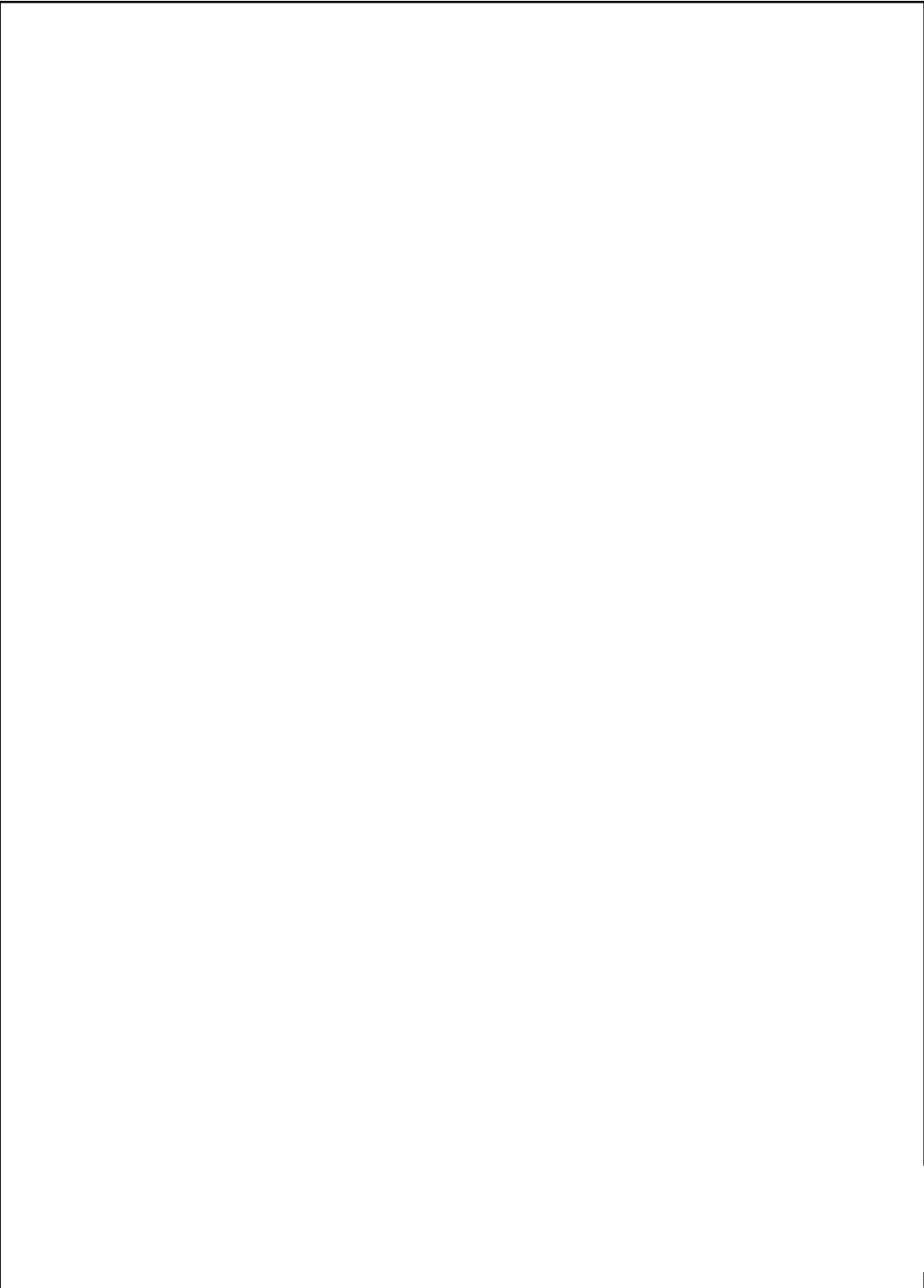
Luego de proponer una aproximación general para enfrentar los problemas de cada área, se presenta un ordenamiento y un balance del área de investigación identificada. Se ha tratado de considerar sólo aquellas investigaciones efectivamente publicadas, dejando de lado muchos estudios o reportes de consultoría que, aunque importantes, no están asequibles o no tienen el formato propio de los trabajos académicos.

El balance incluye un ordenamiento de las investigaciones identificadas de acuerdo a ciertos tópicos y temas, así como una evaluación de sus méritos conceptuales o metodológicos. A partir de ello se ha pretendido identificar vacíos temáticos que puedan servir de base para la construcción de la agenda de investigación que se propone para el futuro.

Por su parte, la agenda de investigación propuesta está ordenada de menor a mayor especificidad. Uno de los criterios utilizados para priorizar los tópicos y temas ha sido la necesidad de trascender las urgencias de corto plazo y las exigencias de operatividad; también se han tomado en cuenta interrogantes sobre asuntos estructurales que podrían no merecer la atención de los ejecutores de políticas, así como la existencia de nuevas y abundantes fuentes de información.

Finalmente, cada capítulo concluye con el listado de la bibliografía que fue consultada para elaborar el balance de investigación y la agenda de investigación pertinente.

Las áreas de pobreza y distribución del ingreso, medio ambiente y recursos naturales, regulación, política macroeconómica y crecimiento, así como la de indicadores económicos, fueron elaboradas por Javier Escobal; mientras que las de educación, salud, empleo, centralismo y economía internacional fueron elaboradas por Javier Iguíñiz. Los autores hemos consultado a muchos expertos en cada uno de las áreas de investigación para elaborar el presente informe. A ellos les agradecemos la paciencia para responder a nuestros requerimientos. Los comentarios de cada uno de los dos autores sobre el conjunto del trabajo, así como de los tres lectores anónimos y de los panelistas en el seminario convocado por el CIES han servido para enriquecer los contenidos del documento. Sin embargo, como es lo usual, la responsabilidad final recae en los autores de cada uno de los capítulos.



I. POBREZA Y DISTRIBUCIÓN DEL INGRESO

A. APROXIMACIÓN GENERAL Y BALANCE

1. Visión Panorámica

Los dilemas de política pública que uno enfrenta cuando analiza los temas de pobreza y distribución del ingreso son muy variados. Por un lado es importante saber si hay o no un *trade-off* entre crecimiento y distribución del ingreso, pues si así fuese, el beneficio social a largo plazo de los esfuerzos redistributivos de corto plazo podrían verse seriamente cuestionados. De manera complementaria, es importante saber si las políticas dirigidas a reducir la concentración de los ingresos son las mismas que se requieran para combatir la pobreza.

Junto con este tipo de dilemas globales existen otros, más “prácticos”, que inundan el quehacer cotidiano de los tomadores de decisiones, tanto en el sector público como en los distintos sectores sociales que pretenden desarrollar programas y proyectos de combate a la pobreza. Estos dilemas de política se concentran en torno a los problemas de focalización geográfica (¿dónde están los pobres?); focalización individual (¿cómo discriminar entre quién es pobre y quién no lo es?); aquellos asociados a la evaluación de impacto (¿cuán efectivo es el programa?), y finalmente, aquellos asociados a la sostenibilidad de los efectos de los programas de lucha contra la pobreza.

Ambos tipos de dilemas han sido tratados por la literatura tanto en forma teórica como aplicada al caso peruano, aunque, obviamente, con distinto grado de profundidad.

2. Balance de la Investigación

La investigación sobre pobreza y distribución del ingreso en el Perú es bastante amplia. Durante las décadas de los sesenta y los setenta, la literatura empírica que analizó los ingresos y los gastos, se focalizó en el análisis de la distribución del ingreso y el cambio asociado en la estructura de propiedad. Así por ejemplo, Webb y

Figuroa (1975), utilizando el Censo de 1961, mostraron que el 80% del cuartil más pobre del país vivía en áreas rurales y concluyeron que la pobreza era un fenómeno eminentemente rural. En general, la evolución de la distribución del ingreso, así como los cambios en el bienestar y la pobreza, fueron implícitamente tratados como conceptos relacionados entre sí de manera biunívoca (i.e un aumento en la concentración del ingreso significaría, necesariamente, un aumento de la pobreza). Bastaba establecer que un porcentaje alto de las familias con bajos ingresos recibía una proporción decreciente del ingreso o gasto total, para afirmar que la pobreza estaba aumentando. Esto, sin embargo, es inexacto, si reconocemos que existen precios relativos y diferencias regionales en las canastas de consumo, por lo que un mismo nivel de gasto puede estar asociado a una familia pobre en una región y, simultáneamente, a una familia no-pobre en otra. En general se presumía, implícitamente, la existencia de una única línea de pobreza nacional sin tomar en cuenta la disparidad de canastas regionales y la estructura de precios relativos regionales. De otro lado, no se discutía relaciones más complejas como la posibilidad de mejoras distributivas en contextos de aumento de la pobreza, o de distribuciones más desiguales en contextos de reducción de la pobreza.

2.1. Línea de pobreza

El inconveniente para calcular directamente los indicadores típicos de pobreza, ha sido la dificultad de establecer líneas de pobreza. Por ejemplo, Amat y León (1991a y 1991b) establece canastas normativas para cuatro regiones del país (Lima Metropolitana, Grandes Ciudades, Centros Poblados y Área Rural) pero no calcula explícitamente ningún indicador de pobreza.

2.2. Distribución del ingreso

Durante los últimos 10 años, el tema de distribución del ingreso fue relativamente poco tratado. Entre los pocos estudios identificados ubicamos el de Figuroa (1993), quién a partir de evidencia indirecta sobre la evolución de los ingresos por trabajo, sostiene que el grado de equidad que existía en el Perú en la década del 70 se habría deteriorado durante las dos décadas siguientes. Ello configuraría un escenario de "crisis distributiva" que afectaría las posibilidades de desarrollo futuro del país.

La evidencia presentada por Figuroa ha sido evaluada durante los últimos años. Rodríguez (1991) sostiene, por ejemplo, que la dispersión de la distribución salarial de Lima Metropolitana se habría reducido entre 1970 y 1978, habiéndose concentrado entre 1978 y 1984. Sin embargo, son los trabajos de Saavedra (1997), Saavedra y Díaz (1998) y Escobal, Saavedra y Torero (1998) los que muestran, utilizando la información proveniente de ENCA y las Encuestas de Niveles de Hogares (ENNIV), que la dispersión tanto de los ingresos como de los gastos se habría reducido fuertemente durante las últimas décadas.

La aparición de las ENNIV ha permitido dar un nuevo impulso a la investigación sobre pobreza y distribución del Ingreso. La publicación de Cuanto y UNICEF (1996) recoge varios trabajos sobre estos temas; entre ellos, el artículo introductorio de Emmanuel Jiménez que lista numerosos trabajos sobre pobreza, distribución y sus impactos sobre la política social.

2.3. Hacia el uso de datos-panel

Hasta antes de la aparición de las encuestas ENNIV en 1985-1986, y ENAHO en 1995, sólo se disponía de encuestas que permitían establecer ocasionales y aislados cortes transversales. Ahora, con los nuevos instrumentos, sí es posible realizar un seguimiento de hogares a través de encuestas panel. Aunque todavía hay pocos estudios que aprovechan esta característica dinámica de las encuestas - ver por ejemplo Glewwe y Hall (1995) o Escobal et.al. (1998) - su existencia abre las puertas a investigaciones que, más allá de la caracterización de los hogares pobres, pueden aventurarse a establecer elementos causales que contribuyan a explicar por qué ciertos hogares pueden salir de la condición de pobreza.

2.4. Diferencias regionales

Otra de las áreas donde se ha avanzado parcialmente, es en la diferenciación regional de la pobreza. La mayor parte de estudios recientes diferencian la pobreza urbana de la pobreza rural y reconocen que si bien décadas atrás la pobreza era un fenómeno eminentemente rural, hoy es - producto de la migración - también un fenómeno urbano.

2.5. Distribución de ingresos laborales

Simultáneamente han aparecido diversos estudios que han evaluado a profundidad la evolución y la distribución de los ingresos laborales, v.g. Saavedra (1997) o Yamada (1998). En la medida que los ingresos laborales representarían entre 65% y 70% de los ingresos totales familiares en el Perú, este tipo de estudio contribuye de manera importante a establecer qué ha ocurrido con la estructura de ingresos en el país.

También se han registrado algunos estudios, v.g. Figueroa (1998), que se han aproximado al tema de pobreza evaluando los impactos de la política macroeconómica sobre la estructura salarial, sugiriendo algunas conexiones entre la evaluación salarial y la pobreza.

2.6. Educación, pobreza y distribución

Se ha avanzado en el estudio de la conexión entre la provisión de oportunidades de educación y la reducción de la pobreza, y la reducción en la dispersión de la

distribución del ingreso. Aunque se reconoce que la acumulación de capital humano no es suficiente para mejorar las condiciones de pobreza, el rol de esta variable a través del aumento de la productividad del trabajo es crecientemente entendido.

2.7. Focalización y evaluación

Entre los problemas asociados a la implementación de programas de lucha contra la pobreza, destacan aquellos vinculados a la identificación del grupo de programas que mejor se ajustan a los objetivos específicos (alivio de pobreza, generación de capacidades, reducción de vulnerabilidad), aquellos vinculados a la focalización geográfica y a la focalización individual de la pobreza; los que están asociados a la evaluación de impacto y finalmente, aquellos asociados al mantenimiento de los efectos de los programas de lucha contra la pobreza.

A pesar que existe consenso sobre la necesidad de resolver todos estos problemas (Ortiz de Zevallos, 1999), es evidente que carecemos de estudios que permitan resolver las preguntas que se plantean en términos de cómo focalizar o evaluar bien un programa de lucha contra la pobreza. Frente a esto, se hace evidente el papel cada vez más importante que han jugado los organismos internacionales en el diseño e implementación de este tipo de programas. Nuestro punto aquí no es argumentar que esté mal que el Banco Mundial o el BID tengan un recetario de recomendaciones, sino que la comunidad académica no sea capaz de identificar aquellas recetas que no se aplican al caso peruano, o el tipo de ajustes que serían necesarios para su implementación en nuestro país.

B. AGENDA DE INVESTIGACIÓN

1. Evaluación y Construcción de Datos

Para poder construir una visión compartida sobre los determinantes de la pobreza en el Perú, es indispensable también evaluar cuán sensibles son los indicadores de pobreza y distribución a los supuestos que subyacen a la construcción de estos indicadores. ¿Se utilizan o no deflatores regionales? ¿Son comparables o no las canastas de consumo regional? ¿Qué línea de pobreza se establece? ¿Cómo se compara la línea de pobreza de un año con otro? La manera como se responde a cada una de estas preguntas afecta el cálculo de los indicadores de pobreza. Es indispensable reconocer que el estimado de pobreza obtenido es un estimado muestral y como tal debiera ir acompañado por un intervalo estadístico de confianza.

Durante los últimos años, algunos autores han puesto en tela de juicio la calidad de los datos que proporcionan las encuestas de hogares para poder inferir de ellas indicadores válidos sobre distribución del ingreso o sobre la evolución de la pobreza.

Aunque estas dudas no han sido mayormente sustentadas, han hecho evidente que el uso de la copiosa información con la que se cuenta en la actualidad debe ser respaldada con una rigurosa evaluación de su calidad.

2. Elaboración de Datos Comparables

Una de las áreas prioritarias para la investigación de la pobreza y distribución del ingreso es la construcción de bases de datos comparables. Como lo anota Figueroa (1998), existen problemas metodológicos que dificultan la comparación de las distintas encuestas (ENCA, ENAPROM, las ENNIV, las ENAHO). Aunque hay diversos investigadores que han avanzado en esta área, aún estamos lejos de haber construido una visión compartida de lo que ha pasado con la pobreza y la distribución del ingreso en el país en las últimas décadas. Es indispensable realizar un esfuerzo sistemático en este sentido.¹

3. Necesidades Básicas Insatisfechas

Otra área metodológica importante es la comparación crítica de los indicadores de pobreza, con aquellos que se derivan de la literatura de necesidades básicas insatisfechas. Ello nos debería permitir identificar las características multidimensionales de la pobreza y avanzar en una mejor caracterización de este fenómeno. En esta línea sería interesante preguntarse qué implicará ser pobre en el año 2010, por ejemplo, dadas las tendencias previstas en el proceso de cambio tecnológico y de globalización en el que nos encontramos inmersos.

4. Distribución del Ingreso y Polarización

En el campo de la distribución del ingreso sería interesante explorar propuestas metodológicas, como la construcción de indicadores de *polarización*, que complementen los índices de distribución del ingreso basados típicamente en coeficientes Gini.² Este tipo de investigación es muy importante pues añade una nueva dimensión a los estudios de distribución del ingreso y permite evaluar la hipótesis de que un país y una región pueden mostrar “mejoras” en algunos indicadores tradicionales de concentración de ingresos y, al mismo tiempo, observar un patrón de crecimiento desigual donde las oportunidades de “aglomeran” en unos pocos grupos o “clases” sociales.

¹ Por ejemplo, acceder a la base de datos original de ENCA, permitiría establecer indicadores comparables de pobreza y distribución del ingreso entre la década de los setenta y la década de los noventa.

² Es perfectamente posible que la dispersión del ingreso aumente si se la mide por el coeficiente Gini, y que simultáneamente se vayan conformando conglomerados de ingreso cada vez más diferenciados, produciéndose así un fenómeno de polarización.

5. Los Sectores Más Ricos

El análisis detallado de los segmentos más ricos de la sociedad también es un tema de interés. Utilizando, cuando estén disponibles, las nuevas Cuentas Nacionales, se podrá corregir los estimados de ingreso del quintil más rico introduciendo los ingresos por capital de las empresas más grandes del país.³ Este tipo de análisis permitirá evaluar en qué medida el patrón de reducción de la dispersión de los ingresos que muestran las encuestas de hogares, es suficientemente robusto al cambio de cobertura de la muestra.

6. Factores Explicativos de la Pobreza

Junto con explicar qué ha pasado con la pobreza y la distribución del ingreso, debemos avanzar en identificar cuáles son los elementos centrales que explican que un individuo o un hogar sea pobre o no, y cuáles los que explican que un individuo pueda salir o no de la pobreza. En esta línea de investigación, la identificación de los activos privados o públicos claves para entender la transición de los hogares hacia fuera de la pobreza, es vital para diseñar políticas públicas de combate a la pobreza. Es indispensable también, reconocer que los activos a los que pueden acceder los hogares pueden perfectamente complementar los activos que ya se poseen. Por ejemplo, el acceso a un bien público puede elevar la rentabilidad de los activos privados, aumentando las posibilidades de generación de ingresos de los hogares. Este tipo de interacciones debe ser documentado para mejorar el diseño de programas de combate a la pobreza.

En esta línea de trabajo es muy importante saber qué efectos tiene una determinada intervención gubernamental sobre el comportamiento de los hogares. Como se sabe, una determinada transferencia de ingresos o activos puede significar una redistribución de los recursos al interior del hogar, generando un efecto que eventualmente podría ser incluso, distinto al que originalmente preveía el tomador de decisiones.

7. Evaluación de Programas de Alivio a la Pobreza

Las encuestas tipo ENNIV y ENAHO deben permitir además, una evaluación sistemática y rigurosa de los distintos programas de alivio a la pobreza que se han venido implementando en los últimos años. Proyectos que desarrollen y validen metodologías de seguimiento y evaluación de estos programas basados en encuestas de hogares debieran ser promovidos.

¿Qué tipos de programas han sido utilizados para la lucha contra la pobreza? Uno podría distinguir al menos dos: aquellos que apuntan directamente al alivio inmediato de algunas de las consecuencias de la pobreza (transferencias de dinero; subsidios alimenticios o programas de empleo temporal) y aquellos que apuntan más

³ Para ello se puede utilizar la metodología propuesta por CEPAL.

a mejorar de manera permanente la capacidad de generación de ingresos de los pobres (como los programas de inversión en infraestructura pública o los programas de auto-empleo basados en otorgamiento de crédito o asistencia técnica).

Una primera disyuntiva que surge en el diseño global de un plan de lucha contra la pobreza, es la determinación del nivel de prioridad relativo que se debe asignar al alivio de la pobreza con relación a la promoción de capacidades productivas. Aunque la literatura internacional muestra que el crecimiento económico es el mecanismo más eficiente en la lucha contra la pobreza, la extrema vulnerabilidad de determinados grupos poblacionales obliga también a pensar en programas de transferencia directa a dichos grupos.

Existen varios casos en los que se puede cuestionar la conveniencia o aplicabilidad de las recomendaciones del Banco Mundial. Un ejemplo claro es el de la receta de la recuperación de costos en el caso de los programas públicos destinados a la educación y salud. El planteamiento es que estas transferencias públicas tienen un sesgo inherente a favor de los no pobres (problema de filtraciones) y en tal sentido, se recomienda cobrar tarifas a fin de reducir los subsidios públicos hacia esos individuos/hogares para destinarlos a otros programas. La base empírica para ese tipo de recomendaciones es una baja sensibilidad de la demanda de los no pobres a la elevación de los costos de esos servicios. El inconveniente es que dicha política puede generar un grave problema de acceso a los pobres, con serios efectos sobre la equidad. En todo caso, estas políticas se plantean a pesar de contarse en el Perú con estimaciones adecuadas acerca de la demanda por estos servicios.

8. Ciclos Económicos y Pobreza

La mayor parte de la literatura internacional muestra que la evolución de la pobreza es contracíclica. La evidencia local no es tan abundante pero también apunta a que la pobreza disminuye junto con el crecimiento económico y aumenta en periodos de crisis económica. En el tema de distribución del ingreso y ciclo económico hay en cambio bastante debate en el ámbito internacional. Morley (1994) muestra evidencia para América Latina que indicaría que la relación es contracíclica (i.e. concentración del ingreso en periodos de crisis); Bruno, Ravallion y Squire (1998) sostienen, sin embargo, que la relación entre crecimiento y distribución es bastante más compleja. De hecho la evidencia de los países en desarrollo mostraría que las predicciones de la hipótesis de Kuznets no tienen mayor sustento empírico. Ello significa que no tiene por qué ser cierto que la distribución del ingreso en los países pobres deba "empeorar" para permitir un crecimiento que ulteriormente "mejore" la distribución del ingreso.

9. ~~Trade off~~ Crecimiento - Distribución?

Como hemos visto en la literatura local revisada, también se identifica un debate en el Perú sobre este tema que está lejos de estar zanjado. En la medida que de la

evolución de este debate depende el enfoque global de políticas de desarrollo, es crucial documentar con evidencia empírica local si el crecimiento - por sí sólo - puede o no reducir la pobreza y la dispersión en la distribución del ingreso. ¿Qué tipo de crecimiento es más eficaz para estos propósitos? ¿Existe un *trade-off* entre crecimiento y mejoras en la distribución?

10. Diferencias Regionales y Migración

Uno podría pensar que a pesar de que la geografía peruana es especialmente complicada, no debiese existir mayor concentración geográfica de pobres. Esto podría ser así si uno considerara que no existen mayores barreras a la migración interna en el país. Así, si una zona concentrase muchos pobres, estos tendrían incentivos a migrar hacia zonas donde la pobreza sea menor. Obviamente, esto no es así ya que existen barreras (por ejemplo culturales o étnicas) que limitan la libre migración. También puede ocurrir que la migración sea costosa o riesgosa. En esta línea los trabajos como el de Ravallion y Wodon (1997) o el de Jalan y Ravallion (1998) merecen ser tomados en cuenta.

REFERENCIAS

AMAT Y LEÓN, Carlos y Héctor LEÓN

1981 *Distribución del ingreso familiar en el Perú*. Lima: Centro de Investigaciones de la Universidad del Pacífico (CIUP).

BRICEÑO, Arturo, Alberto PASCÓ-FONT, Javier ESCOBAL y José RODRÍGUEZ

1992 *Gestión pública y distribución del ingreso: tres estudios de caso para la economía peruana*, Documento de Trabajo No.115, marzo. Washington DC: Grupo de Análisis para el Desarrollo (GRADE) – Banco Interamericano del Desarrollo (BID).

BRUNO, Michael, Martin RAVALLION y Lyn SQUIRE

1996 *"Equity, Growth in Developing Countries: old and new perspective on the policy issues"*, en Policy Research Working Paper 1563. Washington DC: Banco Mundial.

ESCOBAL, Javier, Jaime SAAVEDRA y Máximo TORERO

1998 *Los activos de los pobres en el Perú*, Documento de Trabajo No. 26. Lima: GRADE.

ESTEBAN, Joan-Maria y Debraj RAY

1993 "On the Measurement of Polarization", en *Econometría*, Vol. 62, No. 4, pp. 819-851. New York: Blackwell Publishers.

FIGUEROA, Adolfo

1998 *Políticas macroeconómicas y pobreza en el Perú*, Documento de Trabajo No.145. Lima: Departamento de Economía, Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP).

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

GLEWWE, Paul

- 1987 *Distribución del bienestar económico en el Perú en 1985-86*, EMNV, Documento de Trabajo, No. 42S. Washington DC: Banco Mundial.

GLEWWE, Paul y Dennis DE TRAY

- 1989 *The Poor in Latin America during Adjustment: a case study of Peru*, LSMS Working Paper, No.56. Washington DC: Banco Mundial.

GLEWWE, Paul y Gillette HALL

- 1995 *Who is most Vulnerable to Macroeconomic Shocks? : Hypotheses Tests using Panel Data from Peru*, LSMS Working Paper No. 117. Washington DC: Banco Mundial.
- 1991 *Poverty and Inequality during Unorthodox Adjustment: the case of Peru: 1985-1990*. Washington DC: Banco Mundial
- 1991 *The Social Costs of avoiding Structural Adjustment: Inequality and Poverty in Lima, Peru, from 1985-86 to 1990*. Washington DC : Banco Mundial.

IGUÍÑIZ, Javier

- 1994 *Buscando salidas: ensayos sobre la pobreza*. Lima: Centro de Estudios y Publicaciones, Instituto Bartolomé de las Casas.

Instituto CUÁNTO

- 1994 *Retrato de la familia peruana: niveles de vida*. Tomo I. Lima.

JALAN, Jyotsna y Martin RAVALLION

- 1998 *Geographic Poverty Traps?*, IED Discussion Paper Series, No. 86. Boston: Institute for Economic Development, Boston University.

MEDINA, Andrés

- 1996 "Pobreza, crecimiento y desigualdad: 1991-1994", en *¿Cómo estamos? Análisis de la encuesta de niveles de vida*, pp. 61-94. Lima: Instituto Cuánto y UNICEF.

MORLEY, Samuel

- 1994 "*Poverty and Inequality in Latin America: past evidence, future prospects*", Policy Essay No.13. Washington DC: Overseas Development Council .

ORTIZ DE ZEVALLOS, Gabriel

- 1999 *Los aportes del I Foro para el desarrollo de estrategias de lucha contra la pobreza*. (manuscrito). Lima: Apoyo.

PARODI, Carlos

- 1997 *Economía de las políticas sociales*. Lima : CIUP.

RAVALLION, Martin y Quentin WODON

- 1997 *Poor Areas, or only Poor People?* , Policy Research Working Paper No. 1798. Washington DC: Banco Mundial.

RODRÍGUEZ, José

- 1991 "Distribución Salarial y Educación en Lima Metropolitana: 1970-1984", en *Economía* No. 28. Lima: PUCP.

SAAVEDRA, Jaime

- 1997 "Quiénes ganan y quiénes pierden con una reforma estructural: cambios en la dispersión de ingresos según educación, experiencia y género en el Perú urbano", en *Notas para el Debate* No.14. Lima: GRADE.

SAAVEDRA, Jaime y Juan José DÍAZ

- 1998 *Desigualdad del ingreso y del gasto en el Perú antes y después de las reformas estructurales*, Reporte de Investigación. Lima: CEPAL.

TANZI, Vito y Keyoung CHU (eds.)

- 1998 *Income Distribution and High Quality Growth*. Cambridge, Ma: The MIT Press.

WEBB, Richard

- 1977 "Government Policy and the Distribution of Income in Peru, 1963 -1973", en *Harvard Economic Studies* No.47. Cambridge, Massachusetts & London, England: Harvard University Press.

WEBB, Richard y Adolfo FIGUEROA

- 1975 *Distribución del ingreso en el Perú*, Perú Problema No.14. Lima: Instituto de Estudios Peruanos (IEP).

WEBB, Richard y Gilberto MONCADA (eds.)

- 1996 *¿Cómo estamos? Análisis de la encuesta de niveles de vida*. Lima: Instituto Cuánto y UNICEF.

YAMADA, Gustavo y Miguel JARAMILLO

- 1998 *Información en el mercado laboral: teoría y políticas*, Documento de Trabajo No. 31. Lima: CIUP.

YAMADA, Gustavo y José Luis RUIZ PÉREZ

- 1996 *Pobreza y reformas estructurales, Perú: 1991-1994*, Documento de Trabajo No. 26. Lima: Consorcio de Investigación Económica y CIUP.

II. EDUCACIÓN

La primera parte de este capítulo, referida al diagnóstico de la educación, está dividida en dos: una se refiere a la actividad educativa en un sentido amplio, que trasciende su relación con la economía, y la otra recorre aquella línea de investigación más influida por el enfoque del capital humano.

Las fuentes ya establecidas de información sobre el conjunto de la problemática educativa son diversas. INIDEN, a través de su boletín *Informe de Educación* es una fuente permanente de información actualizada y de análisis de coyuntura. La revista *Tarea* es también antigua en el campo y publica artículos de fondo, de longitud intermedia. Foro Educativo publica y envía materiales por correo electrónico y cuenta con diversas publicaciones como *Agenda Educativa* y *Contacto Foro*. La revista *Educación* de la Pontificia Universidad Católica del Perú recoge semestralmente colaboraciones académicas de expertos. Las columnas semanales de León Trahtemberg en el diario *Expreso* constituyen una revisión actualizada sobre la literatura nacional e internacional sobre educación y brinda criterios para la reforma educativa. Muchos de ellos suelen publicarse luego en libros.

A. APROXIMACIÓN GENERAL Y BALANCE

1. Diagnóstico General

1.1. Aproximación general

Los estudios socio-económicos sobre la educación son muy pocos. El campo no es fácil para este tipo de investigación debido a la falta de información cuantitativa adecuada, producto de la naturaleza de los recursos involucrados, de la actividad educativa misma y de los resultados educativos. Esto introduce dificultades en el diseño de indicadores, en la evaluación de la eficiencia en el uso de recursos, en la evaluación de los procesos, en la evaluación de los resultados y en el momento de escoger teorías adecuadas respecto a la educación y a su relación con la economía. Lo anterior no quita que haya información sub-utilizada, en parte como consecuencia del relativamente escaso debate nacional al respecto. Es el caso de las ENNIV, ENCA, ENAPROM y otras.

Contribuye a esa dificultad el relativo desconocimiento de experiencias en otros países. Las propuestas y objetivos pueden ser conocidos bibliográficamente pero son menos accesibles los procesos a los que dan lugar, incluyendo los que ocurren en el aula y aquellos propios de la competencia política, los cambios institucionales resultantes de hecho y los efectos de todo lo anterior sobre la calidad de la enseñanza y de la asimilación.

En contraste con lo expuesto, las expectativas de la población en la educación han crecido. “El denominado ‘mito de la educación’ es uno de los fenómenos más importantes del Perú contemporáneo” dicen los autores de un conocido libro sobre el tema (Ansión, et.al. 1992:31). Es más, durante los últimos lustros, mientras la calidad de la educación se deterioraba, el discurso oficial de organismos multilaterales, de gobiernos y de intelectuales, ha convertido la educación en la supuesta variable crítica para el desarrollo. La responsabilidad del mundo de la educación ante la sociedad parece así excesiva y se requiere establecer los nexos entre la actividad educativa y otras dimensiones del desarrollo económico y social para no generar una decepción. En cualquier caso, la expectativa de la población en la educación sigue incólume (Ansión, et.al. 1998).

1.2. Oferta

Aunque la oferta privada es muy diversa en calidad, y abarca al parecer una proporción creciente del sistema educativo convirtiéndose en referencia para la evaluación, el problema educativo principal está en el lado público, tanto por su cobertura como por sus problemas de calidad y orientación.

1.2.1. ~~Maestros~~ y enseñanza

El principal elemento de la oferta en el sistema educativo es el maestro. Es probable que, junto a las condiciones socioeconómicas del estudiante y su familia, sea el factor más importante de la calidad de la enseñanza y del proceso de aprendizaje. El análisis de la oferta y la demanda de maestros en el Perú, muestra que en los años '90 el número de nuevos profesionales excede las vacantes y las plazas adicionales existentes (Díaz, 1996). De acuerdo al mismo estudio, durante los próximos 20 años la oferta de docentes será muy superior a la demanda debido al crecimiento de los egresados de los centros de formación y, en parte, a la reducción de la población infantil. El problema es muy serio porque se estima que unos 5,000 nuevos maestros de educación inicial, primaria y secundaria, no encontrarán ocupación en esa actividad.

Aunque no es el único factor relevante para enfrentar el problema de calidad, un buen maestro sí es una condición necesaria. Por eso, el problema de la calidad y dedicación del magisterio es crucial. La poca preparación, la escasa vocación docente,

las magras remuneraciones y los sesgos ideológicos, han sido señalados como causas de un deterioro de la práctica magisterial en el sistema público peruano. El poder adquisitivo de las remuneraciones docentes en el Perú ha caído a niveles inimaginables. De acuerdo a cálculos de Hugo Díaz, en 1996 dicho poder de compra era el 8% del que se registró en 1965. El sueldo de un conserje de la Superintendencia de la Banca y Seguros o de CONASEV está alrededor de un nivel que es el triple del de un maestro. Esta situación dificulta un cambio hacia la calidad en la orientación gremial del magisterio, y refuerza la desconfianza y el hostil clima ideológico y político de los sucesivos gobiernos hacia ese sector. En cualquier caso, la larga duración de este proceso de deterioro apunta hacia círculos viciosos que parecen difíciles de revertir. Las restricciones presupuestales se constituyen en verdaderas murallas para apuntalar programas masivos de capacitación y estímulo debidamente incentivados. No parecen haber muchos estudios sobre las condiciones de trabajo de los maestros. Algunos son los de Ballón, Pezo y Peirano (1979) y Tovar (1989).

Los procesos subjetivos en este contexto, se hacen cotidianamente presentes en el aula. Parecen ser comunes los cambios modernizadores de discurso en el aula, pero no los necesarios en estilos educativos ni en contenidos. Se considera que hay un problema de autoestima en el maestro que refuerza una actitud reivindicacionista, pero esta vez, en búsqueda de reconocimiento por su labor, incluido el propiamente económico.

El desgaste de energía en aula es grande si es que se va a practicar la docencia de acuerdo a los cánones que todo maestro conoce en principio y que apuntan a la atención personalizada, participación eficaz en clase, etc. Sin embargo, las condiciones actuales no permiten ese despliegue de energía y creatividad en el aula traduciéndose la actividad docente en situaciones de multiempleo, prácticas rutinarias, falta de renovación de contenidos, quiebras aceptadas de la disciplina, etc. El problema macro y el micro se refuerzan para dar lugar a una gran dificultad para elevar la calidad de la enseñanza. Al no cambiar esta situación de una manera palpable, se están produciendo generaciones de egresados sub-dotados para aportar a sus eventuales empleadores y al futuro de sus familias.

Dentro de la perspectiva dominante en economía, lo principal de la investigación sobre la labor magisterial en el marco de las funciones de producción se ha realizado en EE.UU. En este país se llega a la conclusión, aunque no sin debate, de que el gasto educativo, los salarios de los docentes, los años de experiencia, la capacitación y la cantidad de alumnos por docente, no son significativos en la determinación de la calidad de la enseñanza (Morduchowicz, 1998b: 4-7). Los factores institucionales propios de ese país hacen que varias de estas conclusiones sean de dudosa utilidad para otros países, especialmente para los países subdesarrollados. Otros enfoques muestran la existencia de fuertes relaciones entre algunas de esas variables y la inserción laboral, "en aparente conflicto con la amplia visión de que los recursos

escolares tienen poco o ningún impacto sobre los resultados de las pruebas a estudiantes.” (Card y Krueger, 1992). Estos autores cuestionan el valor de dichas pruebas.

1.2.2. Condiciones sociales - geográficas y rendimiento escolar

La evidencia empírica internacional muestra una fuerte relación entre situación socioeconómica y rendimiento escolar. Un estudio minucioso de Cueto, Jacobi y Pollitt (1997a y 1997b) donde comparan localidades diversas en el Perú, lo confirma. En estos estudios, la relación entre la calidad del aprendizaje y el contexto socioeconómico, geográfico y cultural familiar resulta fuerte.

El que dicho contexto no sea fácil de manejar como variable de política, tiene muchos ángulos. Se supone que el crecimiento descentralizado habría facilitado que esa conexión sea poco atendida por los investigadores, y que se concentren los estudios en la relación de causalidad que coloca a la educación como variable explicativa. El esfuerzo de muchas investigaciones es mostrar que se puede hacer mucho desde la educación: aunque las variables contextuales se dejen de lado.

1.2.3. Gasto público y privado

Un aspecto importante del problema de la oferta es el de los recursos disponibles y el de su utilización. La aún reducida recaudación y la exigencia de un superávit primario, chocan con rubros que parecen requerir no sólo una mayor eficiencia en el gasto sino un aumento de su monto. Un estudio reciente sobre la evolución de más largo plazo del financiamiento puede verse en Saavedra, Melzi y Miranda (1997). Estudios previos sobre este tema son los de Pacheco (1990 y 1992). El enorme aumento de la población estudiantil fue seguido por el estancamiento del gasto total, por lo que el gasto por alumno ha bajado mucho.

Además, un presupuesto atomizado por diversos ministerios pero concentrado en el Ministerio de la Presidencia, sugiere que tras la asignación presupuestal no hay claridad de objetivos ni unidad de acción, o que los objetivos sectoriales no son prioritarios. Pareciera pretenderse una relación funcional a objetivos diversos simultáneamente. Manejados por el Ministerio de Economía y Finanzas, los fondos asignados tienen como uno de sus criterios centrales compatibilizar los distintos compromisos asumidos por el gobierno. La discusión nacional sobre la importancia relativa de dichos compromisos internos y externos no ha ocurrido, salvo cuando se presenta el porcentaje de gasto social dentro del total. En la primera mitad de los 90, con una recaudación en ascenso, con una importante entrada de capitales y con los recursos de la privatización como respaldo, la competencia entre los diversos rubros del gasto fue atenuada; casi todos podían elevarse simultáneamente. Hoy, a fines de la década, esa situación ha cambiado.

a) Gasto por alumno

En términos generales, el gasto por alumno se encuentra en niveles bajos y la recuperación tras la recesión de fines de los 80's todavía no llega a los niveles de 1987 o de 1980, que ya eran menores a los de comienzos de los 70 y que, a su vez, eran menores a los de principio de la década de los 60. Con independencia de lo que se pueda afirmar sobre la relación entre gasto y calidad de la enseñanza, la enorme caída registrada obliga a plantear que el principal problema económico de la educación es el enorme deterioro del gasto por alumno durante las pasadas décadas. Hoy, la situación económica del país, la evasión tributaria, la alta informalidad, la exigencia de generar superávits primarios importantes para cumplir con crecientes pagos de deuda externa, dificultan una recuperación rápida del nivel de gasto. La atención se concentra así en un aspecto también importante: el de la eficiencia del gasto, lo que supone en primer lugar, una difícil claridad sobre los criterios y definiciones de cantidad y calidad del resultado de la actividad educativa y luego, la introducción de elementos de gestión. La mera cantidad o cobertura de la educación es materia de desconfianza y se busca asegurar la adquisición de reales conocimientos, destrezas y valores. (Iguíñiz y Dueñas, 1998). Además, en este contexto de penuria financiera, se estimula el aporte económico sustitutivo o complementario de las familias. Esto puede comprometer más a las familias en el manejo y destino de las escuelas, cosa que sería un gran logro, pero se corre el importantísimo riesgo de reducir cobertura en los sectores más pobres.

b) Remuneración de docentes

Particularmente serio es el problema de las remuneraciones a los docentes. Desde 1973, las remuneraciones reales de los maestros han caído a niveles inimaginables y para casi todos se ha convertido en un absurdo volverlos a poner en el nivel que alguna vez tuvieron. Hoy, el sueldo promedio parece estar alrededor de los S/.700 lo que lo sitúa entre la línea de indigencia y la de pobreza en Lima. ¿Cuánto y cómo aumentar a los maestros? Curiosamente, no hay estudios al respecto; las grandes cifras en juego parecen ahuyentar esas preguntas incluso en los más interesados. Recién empiezan a elaborarse órdenes de magnitud (Foro Educativo, 1998). Al parecer, no hay estudios de largo plazo y de fórmulas para aumentos graduales. Nadie está analizando incentivos para los maestros con criterios que compatibilicen aumentos generales y selectividad.

Si vemos el problema en la perspectiva de la función de producción que evaluaremos más adelante, debemos señalar que aunque no parece haberse encontrado una relación clara entre salarios y calidad, en la diversidad de países y condiciones salariales estudiados, se ha señalado que "existe consenso en las ciencias de la administración y entre los analistas de recursos humanos que un alto nivel salarial puede no ser un factor motivador, pero una baja remuneración sí es un importante elemento de insatisfacción." (Morduchowicz 1998b: 4).

c) Respuestas privadas al problema del financiamiento

Las respuestas privadas más importantes a la restricción de recursos para los maestros y las escuelas son dos:

i. Ampliar la duración de la jornada educativa diaria en los centros de estudios, para reducir así el alto porcentaje de docentes que tienen que laborar en varios centros educativos. Esto genera la oportunidad de actividades post-curriculares para los alumnos en horas de la tarde y un medio más sano de ocupar el día.

ii. Buscar recursos privados. La principal fuente alternativa de recursos económicos proviene de las familias, y se ha notado durante los últimos años una gran presión para cobrar a los padres de los alumnos del sistema público. De hecho, las cifras sobre aportes familiares empiezan a aparecer y revelan niveles significativos que para algunos llegan al 40% del gasto total. Para Saavedra, Melzi y Miranda (1997) ese aporte es casi un tercio del financiamiento total. La generación de recursos supone una capacidad administrativa muy competitiva en el momento de ofrecer servicios, aunque la exigencia de pagos con recursos propios distrae a las direcciones educativas.

1.2.4. Evaluación de la calidad y asimilación de la enseñanza

Aunque la calidad es un asunto de oferta y demanda, las políticas públicas tienen una responsabilidad especial en el primero de ellos y las condiciones sociales de los estudiantes tienen también fuerte incidencia. Uno de los secretos mejor guardados estos años ha sido el resultado de una evaluación realizada por el Ministerio de Educación. La sospecha natural ante tal comportamiento es que dicha evaluación debe poner de relieve serias deficiencias del sistema educativo peruano. Ciertamente, la evaluación de aprendizaje es un asunto delicado por la manera de apreciar la tarea educativa que establece, y por la fuerza política que tienen estas evaluaciones al sentar parámetros de referencia para toda la sociedad. Justamente, un debate importante hoy en el mundo de los educadores y expertos en educación, es sobre la naturaleza de lo que hay que evaluar y los métodos para lograr ese objetivo. Los más generales parecen inadecuados desde una perspectiva que destaca las peculiaridades de los educandos, de las regiones del país, etc. Por otro lado, quien aprecia más los aspectos básicos de la formación y favorece el uso de la emulación competitiva entre barrios y regiones, se sitúa a favor de evaluaciones comunes a nivel nacional. El diseño de indicadores es un trabajo necesario. Los utilizados por INEI-UNICEF (Iguíñiz y Dueñas, 1998) requieren evaluación y hacen falta nuevos. Los indicadores que proponen Tovar, Ponce y Miranda (1997), basados en los criterios de Max Neff muestran un camino a seguir desde distintos enfoques.

Los trabajos sobre calidad empiezan a aparecer. Uno de los primeros es quizá el de Shepherd (1996). Otro estudio, que establece algunos criterios y mide el costo de

los requisitos para mejorarla, es el de Saavedra y Felices (1997). Una visión crítica es la realizada por Chiroque (1998).

1.2.5. Distribución regional, institucional y de género

Dentro del campo distributivo del gasto en el Perú, un aspecto central es la diferencia entre regiones (Miranda,1997; Saavedra, Melzi y Miranda, 1997) y entre el sistema público y privado (Rodríguez,1996; Saavedra y Felices,1997). Las diferencias de gasto por alumno entre departamentos en el país son muy grandes y constituyen uno de los indicadores que permite suponer una gran diferencia de calidad en la enseñanza. Muchos temas se abren ante este problema: incentivos, influencia del contexto familiar y vecinal, significado de la migración de adultos y jóvenes, etc. También el relativo a las pruebas estandarizadas que midan diferenciales en aprendizaje básico.

Respecto de la distinción por género, las cifras gruesas muestran una homogeneidad bastante grande entre varones y mujeres. Sin embargo, hay discriminación en la secundaria y, además, el comportamiento de los docentes es muy sesgado a favor de los varones (Tovar,1998). En el ámbito rural las diferencias son significativas. Dos estudios para CARE-Perú sobre las niñas (Theidon y otros,1999 y Guerrero y otros,1999), muestran que sí hay diferencias en coberturas.

1.2.6. Educación rural

Los asuntos relevantes en la educación dentro del mundo andino y amazónico son múltiples. Una colección de trabajos sobre este campo son los compilados por Montero (1990 y 1999). Una de las características del mundo rural es la persistencia de niveles altos de analfabetismo, sobre todo femenino (ver Bourque, Montero y Tovar,1995; Fernández,1990). Un panorama de las políticas entre 1970 y 1990 es el de Zamalloa (1990).

Aunque no son exclusivos del mundo rural, algunos asuntos son particularmente relevantes en ese contexto. Entre ellos están la multiculturalidad (Capella,1993), el bilingüismo, (Godenzzi,1993, Revista Andina,1996), el magisterio (Ojeda,1993), la relación entre educación y experiencia laboral (Valdeavellano,1993).

También se ha medido la relación del nivel de la educación adquirida por el campesino y sus efectos sobre la productividad rural. Es el caso de los estudios de Cotlear (1989) y Figueroa (1988).

1.2.7. La reforma institucional educativa en marcha

No es fácil encontrar evaluaciones generales del proceso de reforma en marcha, uno sobre los inicios es el de McLauchlan (1993, 1994). Toda evaluación es compleja, pues al no haber una claridad sobre cuáles son los objetivos generales de

la reforma y al haberse optado por poner en marcha una suma de iniciativas con pocos nexos explícitos entre ellos, resulta difícil incluso definir los elementos centrales de la reforma actual. Es necesario desentrañar factores que impiden o frenan una política educativa más coherente y persistente. La decisión de no proponer un programa a la opinión pública responde a diversos factores: a la dificultad para hacer visible ante la opinión pública una propuesta que el gobierno considere demasiado ambiciosa y materia de debate político abierto; a la rigidez en la exigencia de recursos y a la menor flexibilidad para definir su monto y manejo en un contexto en que se ha considerado necesario cumplir compromisos internacionales y orientar el gasto hacia rubros de mayor impacto inmediato; a la renuencia para abrir espacios que obliguen a liderazgos excesivamente prominentes para el actual estilo de gobierno; al temor a ofrecer un blanco político-gremial que contribuya al fortalecimiento de gremios magisteriales.

En cualquier caso, es consenso que la rapidez con la que cambian los ministros del sector y el retiro de la más ambiciosa propuesta (privatización y transferencias, municipalización) muestran la inexistencia de un programa de acción claro y consensual. De todos modos, algunos aspectos de la reforma permanecen a lo largo de la década. Entre ellos, la desregulación y parcial privatización de las escuelas; la ausencia de diálogo con los maestros; el centralismo en la asignación de recursos y el establecimiento de un plan de obras junto con crecientes atribuciones a los directores; la introducción de competencia o de simulación de competencia; la generación de ingresos propios.

Un asunto que debe merecer atención es particularmente teórico. En muchos aspectos de la política social y en el de la educación en particular, se está utilizando cada vez más una aproximación microeconómica al problema, y una consecuencia de ello es que una parte de los problemas se define en términos de demanda, dada la restricción del presupuesto familiar. Un balance adecuado entre la explicación de las decisiones familiares – envío de los hijos e hijas a la escuela, prolongación de la escolaridad más allá de la edad 'normal', etc.- que se basa en el uso alternativo de recursos dados, y la que pondría el acento en la restricción presupuestal misma y las posibilidades de aliviarla, parece ser importante ya que no hay duda sobre la alta prioridad que las familias asignan a la educación. Sin ese balance puede tenerse la impresión de que las decisiones de recortar la enseñanza tienen el mismo status que las de la selección entre consumos alternativos de similar importancia para las personas.

1.2.8. La cuestión curricular

La reflexión sobre asuntos curriculares es propia de los maestros a pesar de la rutinaria actividad en la que participan muchos de ellos. La iniciativa del gobierno en este campo ha sido grande y hay ya experimentos avanzados en los primeros grados. Las sugerencias en este campo provienen de profesores y expertos en

educación que se organizan de diversas maneras. INIDEN, Foro educativo, Tarea, son algunas de ellas. Un conjunto de artículos sobre el tema y un dossier sobre las reformas curriculares en los países andinos es presentado por la revista TAREA en su número de XXV aniversario. Se presentan también sugerencias en INIDEN (Noviembre 1998). El Foro Educativo es un ámbito de permanente discusión de todos los temas concernientes a la educación y a la reforma curricular en particular.

1.2.9. Universidades públicas, ciencia y tecnología

La investigación económica sobre el sistema universitario público es reciente, figurando entre las primeras publicaciones McLauchlan (1990), McLauchlan y Melgar (1993), Gonzáles (1993). Más reciente es el estudio de Parodi (1996) y un trabajo poco común relativo a la inserción de los graduados universitarios en el mercado de trabajo, realizado por Soberón (1997). Sobre la universidad privada se está escribiendo en los diarios con cierta continuidad a propósito del régimen de propiedad más conveniente. Una colección de artículos sobre el enfoque económico de la educación universitaria es la aparecida en el número de invierno (austral) de *Journal of Economic Perspectives* (1999).

Un tema poco trabajado en años recientes es el cambio tecnológico en el Perú (Marticorena, 1997). Los trabajos que más abundan toman en cuenta un escenario latinoamericano y comparativo, los de Sagasti por ejemplo tienen bastante continuidad y apuntan principalmente al panorama internacional (1977, 1981, 1986, 1988). También están los estudios de McLauchlan y Torero (1991) y el ciclo de conferencias que la Comisión de Ciencia y Tecnología del Congreso de la República impulsó en 1998. Panoramas de este abandonado campo de actividad se encuentran en Yopez (editor) (1986), Podestá (1995), CONCYTEC (1989).

1.2.10. Modalidades complementarias/sustitutivas de oferta pública y privada

Fuera de los marcos de la educación pública básica se han diversificado y ampliado las fuentes de oferta educativa. Trabajos sobre estas modalidades son los de Sulmont, Valcárcel y Twanama (1991) y de McLauchlan (1993).

1.2.11. Medios de comunicación

Los medios de comunicación ejercen una influencia en la oferta que es también materia de interrogantes y que debiera ser estudiada. El tiempo que niños y jóvenes dedican a ver programas de TV obliga a tomar en cuenta su importancia (Alfaro, 1995). Una veta de trabajo que tuvo muchos estudios teóricos y de caso fue la que vincula medios de comunicación y educación no formal (Alfaro, 1985; Peirano, 1988).

1.3. Demanda

Hay factores de demanda que no dependen de las decisiones microeconómicas personales o familiares siendo, más bien, analizables en base a la evolución poblacional, a las características cuantitativas y cualitativas de las exigencias de la actividad económica y a otros factores. Empezaremos por ellos.

1.3.1. Demografía

Las tendencias demográficas constituyen un factor independiente de si la educación es considerada como una inversión o un consumo. Aunque la decisión del número de hijos puede estar determinada por las exigencias económicas provenientes de la educación, es más razonable partir del hecho demográfico para establecer la demanda. En el Perú, el crecimiento de la población es cada vez menor y se ha llegado al punto en que el aumento absoluto anual es también cada vez menor. Un análisis de este proceso es necesario. La cantidad de estudiantes en los primeros años de la primaria debe ir disminuyendo durante las próximas décadas (Díaz, 1996),

1.3.2. Trabajo

En cierto sentido la demanda por educación es una demanda derivada de segundo grado, siendo de primer grado la demanda por trabajo. La gente se educa para poder trabajar y trabaja para consumir. Sin embargo, esto no es todo, pues también hay un componente de consumo en la propia actividad laboral. En la medida en que el trabajo y la educación son un fin en sí mismo, esa cadena de demandas no opera. Una bibliografía bastante exhaustiva sobre la investigación empírica en el Perú en torno a la relación entre educación y trabajo, es la realizada por Kogan (s.f.) y cubre hasta 1993.

La demanda de educación proveniente de las características del trabajo demandado en el mercado, puede traducirse en una mejora de la cantidad y de la calidad de la educación. De hecho, la calidad se suele asociar a la cantidad entendida como el número de años logrados. Hay quienes consideran que la población prefiere que el Estado asigne más recursos a facilitar el acceso de los jóvenes a la universidad que a aumentar el gasto por alumno en la primaria y en la secundaria (Jenks 1996, 104).

La calidad de trabajo requerido por la actividad productiva de bienes y servicios en el Perú influye en el tipo de educación demandada pero, en general, es un asunto por estudiar. Desde la educación hay una doble percepción. Por un lado, se tiene la impresión de que la formación recibida por la mayor parte de los egresados del sistema educativo es inadecuada al grado de encontrarse un serio divorcio entre el título esgrimido y las destrezas efectivamente existentes y, por otro, habría un exceso de

profesionales y una sobrecualificación en muchos puestos de los cuales quizá el símbolo no muy adecuado pero popular sea el taxista (McLauchlan 1994). Esa doble mirada tiene asidero y refleja claros desajustes tanto de oferta como de demanda. En los trabajadores se manifiesta a menudo la frustración por el tipo de actividad en el que se tiene que laborar a falta de otras oportunidades y muchos empresarios se quejan de que no encuentran el personal que requieren. En algunas profesiones, los años de estudio y la participación en gremios, generan una mentalidad profesional y un espíritu de cuerpo que para muchos vuelve frustrantes y creadores de un problema de autoestima, los trabajos fuera de su campo. En cualquier caso, no parece haber una comunicación suficiente entre demandantes de calificaciones y el sistema educativo.

1.3.3. Deserción

La deserción, sobre todo en secundaria, muestra que urgencias muy serias adquieren precedencia sobre la educación de los hijos. La pobreza de muchos es tal que un gasto de tiempo y dinero para fines de educación no resulta viable. Estudios no tan recientes son los de Alarcón (1995) y Fernández (1990). Las primeras evidencias para 1999 muestran una situación dramática (INIDEN abril 1999). Según las cifras que aparecen en los diarios durante los últimos años, este problema de demanda debe estar relacionado principalmente con el nivel y evolución de la actividad económica y el ingreso familiar.

2. La Investigación de la Educación como Fuente de Crecimiento Económico y Equidad

2.1. Panorama teórico general

La relación entre educación y economía ha sido muy estudiada en las últimas décadas y, aunque es bidireccional, la educación ha sido vista principalmente como un instrumento del crecimiento económico, siendo ese crecimiento resultado de los beneficios que la educación aporta a quienes invierten en ella. Sin embargo, con los factores externos que sin duda están en juego, el problema escapa a esos enfoques. Un brevísimo resumen del estado actual de las aproximaciones econométricas que cuestionan los enfoques exclusivamente microeconómicos se encuentra en Temple (1999).

En gran medida se ha dejado de lado a la educación como un fin en sí mismo, lo que en economía equivaldría a considerarla como consumo final. Por eso la dirección privilegiada ha sido la que define a la educación como variable exógena y no como un aspecto en el que el crecimiento de la economía y la distribución del ingreso tienen mucha incidencia. Esto ocurre a pesar de que la relación entre la calidad del

aprendizaje y el contexto socioeconómico y cultural familiar, resulta fuerte (Levin y Kelley, 1994). El que dicho contexto no sea fácil de manejar como variable de política, habría facilitado que esa conexión sea poco atendida y se concentren los estudios en la relación de causalidad que coloca a la educación como variable explicativa. Un riesgo de esta mirada unidireccional es el otorgamiento de una importancia desmesurada a la educación como factor de cambio económico y social.

El enfoque del "capital humano" es el que mejor expresa esa orientación, un breve resumen de esta aproximación puede encontrarse en Parodi (1997). Theodore W. Schultz (1961) y Gary Becker (1964) son los pioneros en este enfoque y a partir de ahí se conceptúa el gasto en educación, tanto pública como privada, como una inversión. El resultado de dicha inversión, sea o no de recursos económicos, podría ser mirado desde perspectivas muy diversas, entre ellas las que proponen que el objetivo de la educación sea la formación del carácter y la prudencia; o las que ubican el desarrollo humano como fin, pasando por los que adhieren a una inspiración utilitarista en la que la educación puede ser vista como un objeto de placer inmediato o como un medio para obtener placer. En economía, al dejar de lado este tipo de objetivos, lo más común en la comunidad de investigadores y organismos multilaterales de desarrollo, es la conversión de la educación en un insumo para la obtención de ingresos personales o familiares, o para el mayor crecimiento de la actividad productiva de bienes y servicios en el país. Así, la motivación tras la inversión en educarse y educar a la población, depende de la rentabilidad económica privada o social de la inversión.

Este estrechamiento y unilateralización del enfoque le quita al problema de la educación muchos de sus aspectos más interesantes e importantes, pero permite aproximarse a él con una claridad de objetivos y con una precisión metodológica que no comparten otros enfoques. Los avances en este aspecto, permiten entender una dimensión económica que indudablemente está presente en las decisiones familiares y personales sobre el gasto en educación y sobre la dedicación de un tiempo personal a educarse.

Ni toda la educación requiere de inversión económica o tiene objetivos económicos, ni el proceso educativo tiene como único insumo el económico. Además, como es ampliamente reconocido, "las escuelas no son sino un insumo en el aprendizaje y logros del estudiante" (Hanushek 1996:80). Las apreciaciones sobre la importancia relativa de los procesos educativos que requieren recursos económicos para ponerse en marcha y proseguir, y sobre la rentabilidad económica esperada como motivación para educarse, son importantes para determinar tanto la cantidad de recursos necesarios para el desarrollo de cierto proceso educativo personal y público, como las características de la economía que permitan una correspondencia entre las expectativas y los resultados obtenidos. Especificar la medida en que la demanda por educación depende de la situación de la economía, es importante para establecer las

posibilidades económicas de atenderla. Obviamente, dicha demanda también depende de los ingresos privados o públicos disponibles. Por todo esto, la economía no puede ser vista únicamente como variable dependiente de la educación.

La investigación internacional (Morduchowicz, 1998a) sobre la relación entre educación y economía, se puede dividir en los siguientes campos:

- a) Estudios de contabilidad de crecimiento. El objetivo es medir la contribución de la educación al crecimiento económico.
- b) Cálculos de la rentabilidad de la educación. El fin es comparar costos con beneficios.
- c) Análisis del impacto de logros educativos en los ingresos relativos. Se busca así comprender la distribución del ingreso en base a la productividad del trabajador.
- d) Evaluación de la relación entre niveles de instrucción y obtención de empleo. Así se pretende, por ejemplo, analizar la mayor o menor probabilidad de estar desempleado.

No parecen haber muchos estudios desde un enfoque macroeconómico. La mayor parte de los trabajos se concentra en efectos sobre el ingreso de las personas y, por esa vía, sobre la distribución del ingreso; esta relación entre educación y crecimiento está muy presente en la literatura económica internacional. Un estudio que busca encontrar esos impactos es el de Calderón (1994).

En términos generales, la tendencia es hacia una mayor distinción entre la influencia de la educación y factores como inteligencia, raza, sexo y otros. Psacharopoulos (1985) encuentra que aún incluyéndolos, la educación sigue siendo el factor principal en la explicación del diferencial de ingresos en países desarrollados. Un ajuste que se ha estado realizando es el "ajuste por habilidad", pero ello no cambia los resultados de manera significativa. Habría, pues, una sobreestimación del aporte educativo que es necesario establecer según las características del país y las personas.

El efecto del *gasto por alumno* sobre la calidad del resultado es un asunto muy debatido. Hanushek ha sostenido en diversos estudios que el aumento en ese gasto es poco eficaz cuando se trata del rendimiento de los alumnos en los tests. Sin embargo, en estudios basados en la misma información, se llega a resultados distintos. Hedges, Laine y Greenwald (1994) muestran que el efecto del gasto por alumno es muy grande y significativo. Jenks (1996) considera que el aumento del gasto por estudiante en los EE.UU. colabora en la mejora de los estudiantes más rezagados.

Un asunto que resulta importante, es el relativo al efecto del nivel de ingreso familiar en el nivel de educación alcanzado. En un estudio para Argentina se encuentra que al nivel medio sólo accede poco más del 50% de la población del estrato de menores ingresos, mientras que la cobertura para el quintil más alto es casi universal

Un aspecto conceptualmente importante es el relativo a la real influencia de la educación en el crecimiento, cuando se cuestiona el impacto de la educación en el aumento del aporte productivo del trabajador. La educación vista como un mero filtro, debilita enormemente el valor de los análisis costo-beneficio. Sin embargo, desde el punto de vista del enfoque “capital humano”, el argumento contra este cuestionamiento sería que aunque la educación no cumpla con formar diferencialmente, sirve para seleccionar, lo que en sí mismo resulta importante. De ser así, la inversión en educación no dependería solamente del nivel de ingreso de las familias, sino de las expectativas de que la educación reconozca las habilidades naturales de quienes las tienen y oculte la falta de habilidades de quienes no las tienen. Quien tiene condiciones naturales para la actividad productiva tendrá interés en invertir en educación porque ella le servirá para que el mercado lo reconozca, pero al que tiene menos condiciones, la inversión en educación puede ponerlo en evidencia, en cuyo caso no le convendría tal inversión. Eso sí, no podría hablarse con la misma propiedad, de una función de producción. Esta perspectiva debe combinarse con la anterior porque ese filtro puede no ser el que provee el sistema educativo sino el que ya está establecido por la distribución previa del ingreso familiar. Este ingreso determinaría en buena parte el efecto del filtro. De ser así, la educación tendría un efecto menor en la mejora de la distribución del ingreso. En el Perú, Jaime Saavedra (1996) ha intentado separar el efecto del “credencialismo” en el análisis, del impacto de la enseñanza en los ingresos. Un estudio directamente dirigido a ese objetivo es el de Ramos (1996).

Esta incidencia de las condiciones sociales, de ingreso y culturales obliga a poner en cuestión el supuesto impacto positivo de la educación en la distribución del ingreso. Para Argentina, “... la mayor escolarización de los jefes de hogar estaría impactando en un mayor nivel de instrucción de sus hijos, pero no estaría incidiendo en una mejora en la distribución del ingreso.” (Morduchowicz, 1998a: 25)

El problema que más se destaca en el nexo entre productividad e ingreso, es el carácter de los mercados. Dentro de un marco neoclásico, un mercado no competitivo desvirtúa dicha relación debido a que los salarios dejan de ser iguales al valor de la productividad marginal del trabajador individual. Sin embargo, el problema de estas conexiones es más de fondo, proviniendo la dificultad de la posibilidad de derivar el ingreso a partir de la productividad marginal del trabajo.

En efecto, la teoría de la productividad marginal es útil para determinar cuántos trabajadores se contrata dados los salarios y el valor de todos los demás factores, no para establecer el nivel de salarios y menos aún para calcular el “aporte” del trabajador individual independientemente de los aportes de los demás factores. Esto no impide que haya una relación estadística entre ingresos y nivel educativo, pero la explicación tiene que ser diferente a la que se suele dar usualmente. Saavedra y Felices expresan su cautela en un estudio reciente (1997) y se ha indicado también, al comienzo del neoclasicismo, la relativa escasez de los diversos tipos de nivel educativo; o en una vena más clásica, el diferente costo para la sociedad de producir un egresado de

primaria, secundaria o superior. No sería sorprendente para un clásico, encontrar estadísticamente que el nivel de ingreso depende de la duración de los estudios, y que las variaciones de ese ingreso dependen de los desajustes entre la oferta y la demanda. Estas consideraciones ponen en serio problema a los razonamientos que intercalan la relación entre educación e ingreso, con la teoría de la productividad marginal o con cualquier otra que pretenda separar la contribución individual de un factor, al producto final. En realidad, este problema fue aclarado hace mucho tiempo, pero la teoría de la producción y distribución que se utiliza en las funciones de producción ha persistido

Un problema de fondo es el relativo a la calidad de la educación ya que la diferencia de calidades es tan conocida como difícil de medir. Las mediciones existentes sugieren que tiene importancia para determinar ingresos (Card y Krueger, 1992).

2.2. Estimaciones de los efectos redistributivos

El efecto socialmente redistributivo del gasto educativo ha sido materia relativamente importante de estudio (Rodríguez 1992, Saavedra 1996, 1997). Se ha comprobado que las familias colocan un porcentaje apreciable del gasto total en educación. Véanse al respecto, las cifras anteriormente mencionadas y los trabajos de Saavedra (en Miranda, 1997:21); Saavedra, Melzi y Miranda (1997), Iguíñiz y Dueñas (1998:55). A eso hay que añadir el impacto redistributivo resultante de las diferencias de cantidad y calidad en la educación. Una de las consecuencias más inquietantes de las desigualdades en la calidad de la educación parece ser que la brecha de ingresos entre más y menos educados se está ampliando (Saavedra 1997). El gasto educativo parecería estar aportando un componente al aumento de las desigualdades en los países de América Latina (PREAL 1998: 8) Este tema es de gran importancia y debe ser investigado de manera permanente.

B. AGENDA DE INVESTIGACIÓN

1. Mecanismos de Consulta

Un primer asunto es de procedimiento pero, al mismo tiempo, sustancial. Es necesario en un asunto de esta importancia establecer mecanismos de consulta social, instancias de debate constructivo, reconocimiento de experimentaciones, y en general, medios para ir procesando los avances, corrigiendo cursos de acción, desarrollando especificidades regionales o culturales, etc. La investigación académica debería tener un lugar en esos mecanismos y debe sugerir el marco institucional que posibilite una manera democrática de responder a las exigencias de calidad, equidad y otros que provienen de la población. A pesar de que hemos presentado poca literatura sobre estudios de casos, en la práctica de la transformación educativa deberían ser considerados con cuidado.

2. Objetivos de Política

La relación entre esos mecanismos y los objetivos de la política educativa debe merecer una mayor atención. La pregunta sobre los objetivos no se contrapone a la aproximación “principista” al sector. Si bien es conveniente recordar que estamos ante el reto de satisfacer el derecho individual a la educación, la atención a ese derecho puede tomar diferentes formas.

Una distinción importante en el debate económico sobre la educación es la que se establece entre la cantidad y la calidad. Mientras que la primera parece estar muy asociada a la inversión en educación, el debate sobre la segunda es mayor debido a las conclusiones que se obtienen de los estudios realizados en Estados Unidos donde el tema se ha estudiado más con el enfoque de la función de producción. Es necesario establecer con claridad la naturaleza de la oferta en el caso del Perú. Pero, ¿calidad para qué objetivos?

La relevancia de la pregunta proviene en parte del hecho de que la educación da lugar a diversos productos (Jenks, 1996:102) y la eficacia y eficiencia de la educación tiene que establecerse con una idea más o menos clara de los objetivos que se pretenden.

Entre las preguntas que no tienen fácil respuesta y que son cruciales para un diálogo democrático en el país y para una evaluación de los progresos están:

a) ¿Qué objetivos generales tiene la política educativa? Sin una cierta claridad en este asunto es difícil evaluar la eficacia de las políticas y la eficiencia con la que se usan los recursos. Objetivos a tener en cuenta son:

- Competitividad económica del país.
- Igualdad de oportunidades para todos los peruanos.
- Cultura de paz.
- Integración social.
- Erradicación de la pobreza.
- Creación de una conciencia ciudadana.
- Atender derechos individuales.
- Aumento del capital humano de las personas.
- Creación de mercados.

A éstos hay que añadir, por su importancia efectiva, los objetivos de visibilidad política e impacto electoral propio de los gobernantes. Cada uno de ellos impone matices importantes a una política general. Tal pareciera que hay que buscar objetivos implícitos en las medidas que se han tomado.

b) ¿Qué metas tiene esa política y cómo colaboran a su realización las que corresponden a otros sectores? La relación entre metas y objetivos generales es importante para cualquier ejercicio de evaluación de las medidas en curso.

- c) ¿Cuáles son los criterios de eficiencia que rigen? ¿Qué relación hay entre la eficiencia buscada y los objetivos orientadores? ¿En qué niveles y de qué modo se establecen los estándares de eficiencia? ¿Aula, escuela, redes, macro?

3. Dinámicas en Curso

Un vacío es también el relativo a las dinámicas agregadas en curso. Algunas de ellas son las siguientes:

- a) ¿Qué sucede con la cobertura? ¿Cuál es la dinámica de la deserción escolar?
- b) ¿Existe discriminación de género? Parece a algunos que no hay correspondencia entre lo que se esgrime por diversas instituciones y personas, y lo que la gente declara cuando se le hacen preguntas que aparecen en las encuestas. Una discrepancia parece existir en la división de los alumnos por género.
- c) ¿Qué pasa con la calidad? ¿Estamos ante un proceso de convergencia o de creciente desigualdad de calidades entre la escuela privada y la pública? ¿Está la escuela pública en condiciones de competir en calidad y recuperar su prestigio y autoestima? ¿Opera algún mecanismo de competencia entre ambas escuelas?
- d) ¿Qué relación hay entre la educación y el proceso migratorio? ¿Qué función cumple la educación en las estrategias familiares? Esto debiera influir en la magnitud y características de la asignación de recursos tanto a la primaria como a la secundaria. Debiera ser igualmente necesario en la determinación de contenidos.

4. Estudios de Demanda: Precio y Calidad

Incluamos ahora el tema de manera más cercana al enfoque microeconómico. Dado un ingreso y una sensibilidad sobre la importancia de la cantidad y calidad de la educación, la magnitud demandada por una familia depende, en parte, del precio. Un autor que llamó la atención sobre el hecho de que la diferencia de tratamiento de la educación proviene del interés en el precio y del interés en la calidad es Hirschman (1977). El planteamiento en su forma más simple consiste en afirmar que cuanto más pobre sea la familia, más pesará el precio sobre la calidad. Además, en el Perú, la diferencia de calidad se corresponde con la subdivisión pública-privada, lo que trae consigo otros "productos" como son el status, las relaciones sociales, etc. Una decisión importante es la del sistema a escoger. Decidir entre el sistema público y el privado está siendo un dilema muy sentido en las familias urbanas del país. El deterioro de la calidad del sistema público parece estar empujando a muchas familias hacia el sector privado pero la crisis económica empuja en la dirección contraria. Si aislamos el primer factor del segundo, una aproximación interesante a este problema es la sugerida por Hirschman a propósito del desbalance de calidades y la diferencia de precios entre el sistema público y privado en los EE.UU. de los años 60. La

argumentación se basa en la operación de la racionalidad individual de los padres de familia y concluye en la agudización de las diferencias de calidad. Las decisiones de los padres, dejadas a su libre curso, no garantizarían una homogeneización de la calidad educativa. No conocemos estudios empíricos que incluyan esas consideraciones. Habría que incluir una distinción entre calidades, una especie de diferenciación de productos para detectar el efecto de los precios sobre la demanda de calidad educativa para un cierto nivel de ingreso familiar.

Suponiendo un producto homogéneo se puede tratar el problema de la demanda a partir de sus elasticidades, particularmente en el sistema privado. Como la educación es obligatoria y, sobre todo, de muy alta prioridad para las familias, en el sistema público no parece fácil encontrar una relación estadística entre los cobros que, de hecho, se realizan y la demanda por educación. La deserción escolar daría cuenta de ello pero también habría que incluir el traslado de escuelas más caras a más baratas, cuando se puede por razones geográficas.

5. Condiciones Sociales y Geográficas y Rendimiento Escolar

El estudio ya mencionado de Cueto, Jacobi y Pollitt (1997a) evidencia la fuerte relación existente entre situación socioeconómica y rendimiento escolar. En la medida en que el problema no es un mero asunto de sumatoria de buenas escuelas, es necesario estudiar los condicionantes generales del rendimiento escolar. Entender la relación entre el status socioeconómico, la ubicación geográfica y el rendimiento escolar, es necesario para cualquier evaluación de la eficiencia y resultados de la labor a nivel microeconómico. Además, permitiría establecer las reales responsabilidades que puede asumir la labor educativa en el proceso de desarrollo de regiones de menor potencial económico, de grupos discriminados, etc.

Resulta necesario investigar los efectos que se pueden asignar propiamente a la escuela y distinguirlos de aquellos que resultan de las condiciones generales en las que vive el escolar, particularmente su situación socioeconómica y afectiva. En la medida en que la igualdad de oportunidades sea un objetivo, es necesario considerar tanto a la escuela como al mundo más amplio del escolar y sus familias.

La discusión internacional sobre el valor de las pruebas es muy grande. Es necesario también llegar a algún consenso en torno a la conveniencia de pruebas para evaluar la calidad del aprendizaje.

6. Agenda en Economía de la Educación

Vamos a sugerir diversos puntos para su estudio.

- a) En general, no parece adecuado adscribir el total de las diferencias de ingreso, según el nivel educativo, a la influencia de dicho nivel. Las disparidades de ingreso

dentro del mismo nivel educativo sugieren que factores como la rama de actividad, el tamaño de las unidades productivas, el lugar jerárquico que se ocupa en ellas, y en general factores ajenos a las características personales pueden jugar un rol importante. Estos factores nos parecen particularmente interesantes dada la heterogeneidad productiva existente en los países subdesarrollados y en el Perú en particular.

- b) Un asunto que merece mucho más estudio es el referido a la influencia de la situación socioeconómica del alumno en el nivel educativo que logra. Es sabido que mientras en la primaria hay una cobertura universal, no ocurre lo mismo conforme se sube en el nivel educativo. Incluso en la primaria, la finalización en la edad teórica puede depender en gran medida del nivel de ingreso familiar.
- c) Un tema de continuo interés es el relativo a la decisión de inversión entre los hijos. Tanto la discriminación de género como otras pueden seguir vigentes. ¿En qué medida la decisión de invertir en la educación de cada hijo depende de las cualidades e inclinaciones por el estudio que muestra? Además, desde el enfoque del credencialismo, sería útil investigar si es que la inversión en educación sobrevalora las habilidades de los hijos de familias ricas mientras que subvalora las cualidades de los hijos de las familias pobres. El filtro educacional no sería neutro respecto del nivel de la inversión realizable por las familias.
- d) Sería importante contrastar el impacto comparativo de la educación por un lado y de la heterogeneidad productiva por otro en la distribución del ingreso. Es aceptada hoy la importancia de una buena distribución de activos en la configuración de una buena distribución del ingreso, ¿en qué medida son factores independientes? ¿Cuál sería el sentido de la influencia? ¿Es más verosímil que quien tiene activos de mayor valor eduque más a sus hijos o que quien tiene mayor educación logre activos de mayor valor?

7. El Maestro y la Maestra

¿Qué maestro se requiere? ¿Es conveniente y posible establecer un tipo general? Es consenso que la calidad de la enseñanza es un asunto más complejo que el mero aumento de horas dictadas, cosa de por sí necesaria. También que para elevar dicha calidad es necesario combinar un conjunto de elementos que sólo un(a) maestro(a) motivado(a) y con vocación puede lograr.

Es ampliamente reconocido que todos los actuales esfuerzos en el campo de la infraestructura, de la provisión de materiales de enseñanza, de la preparación de directores, etc, tendrán resultados largamente insuficientes si es que no mejora la calidad de la docencia diaria en el aula. El estudio de la relación entre esa calidad, las remuneraciones y otros factores se presenta como un tema capital. ¿Quién es profesor?, ¿por qué?, y ¿qué incentivos requiere y tiene? ¿Qué incentivos serían

eficaces y eficientes para convocar a mejores profesores o a la calificación de los existentes? ¿Cómo se detecta, convoca y estimula a los buenos profesores? ¿En qué medida es un asunto que el mercado puede asumir? ¿En qué aspectos, grado y circunstancias la competencia es beneficiosa y en cuáles la cooperación debe ser estimulada?

La rendición de cuentas por los maestros, una nueva escala de remuneraciones y una mayor calidad en la formación de docentes, están entre los asuntos que son consensuales pero que requieren precisiones y métodos para llevarlos a cabo.

Los estudios sobre la calidad de la educación incluyen como indicador los salarios relativos de los docentes (Card y Krueger, 1992). Aunque ello revela que se supone una relación estrecha entre ambas variables, sería muy importante diseñar indicadores de calidad de docencia independientes de dicho salario con el fin de establecer relaciones de causalidad. En el caso del Perú, esos salarios son incompatibles con el cultivo de la lectura, el acceso a medios más modernos de calificación, la dedicación sistemática a la mejora de la enseñanza, la actitud mental que se requiere para enseñar.

8. La Escuela y la Gestión Educativa

Es probable que el principal reto de la investigación en educación sea de diseño institucional. Preguntas elementales (¿cómo debe ser la escuela? por ejemplo), adquieren mucha importancia en el Perú debido a la pésima dinámica predominante según casi todos los criterios pedagógicos vigentes. ¿Qué escuelas debe haber en las distintas regiones del Perú? Más preciso todavía, ¿cuál es la manera de ampliar la educación secundaria en los medios rurales? ¿Cómo se 'democratiza' la enseñanza, cómo se enseña la práctica de la participación y la toma de decisiones?

La gestión educativa es una pieza que se reconoce como clave en el proceso de mejora de la enseñanza. Análisis de tipo etnográfico serían necesarios para detectar las experiencias más prometedoras dentro de las escuelas y fuera de ellas, para conocer las características y eficacia de los incentivos existentes, para indagar sobre la organización actual de esas escuelas. Estudios así planteados permitirían formular preguntas más generales: ¿Qué y en qué circunstancias se debe gestionar centralizada y descentralizadamente? ¿Qué grados de autonomía de la escuela son útiles? ¿Qué rol pueden tener las redes de escuelas? ¿A quién, cómo, de qué y en qué medida se debe rendir cuentas?

Nuevas formas de capacitación en gestión se están experimentando pero su alcance es limitado. Quizá la colaboración de las escuelas privadas sea de utilidad, pero se requiere estudiar la manera más adecuada de hacerlo, así como de explorar otras fórmulas.

La renovación curricular es un objetivo también consensual y, en parte, en proceso. Sin embargo, resulta imprescindible una mayor relación con las tareas que la situación impone a los egresados. Al no haber puestos de trabajo asalariado 'esperando', la educación debe formar para crearlos. La educación no es ni una condición ni necesaria ni suficiente para embarcarse en aventuras empresariales, pero sí puede ayudar a que esa vocación se descubra a tiempo y a que una preparación adecuada aumente las probabilidades de iniciativa y éxito. En general, es imprescindible asociar más lo que la educación ofrece y lo que la sociedad demanda en las distintas esferas de la vida. En lo económico, la relación educación-empresa es un tema de importancia y debe ser estudiado para llegar a propuestas curriculares adecuadas. Del mismo modo, una insistencia en el conocimiento de la naturaleza de cada región es condición para descubrir recursos económicamente útiles y despertar iniciativas para su transformación. Estos y otros factores apuntan a la necesidad de estudiar las mejores maneras de aumentar la autonomía curricular sin dejar de lado aspectos comunes importantes.

A pesar de la discusión sobre el tema, la puesta en marcha de un sistema de acreditación parece ser necesaria tanto para los padres y madres de familia, como para las escuelas y profesores que más esfuerzo realizan. La manera de hacerla debe ser discutida públicamente y no se deben ocultar los experimentos realizados como sucede hasta la actualidad. Un sistema de acreditación debe ser diseñado con cuidado para no reforzar divisiones existentes.

10. El Financiamiento

El asunto del financiamiento sigue siendo capital, incluso si se enfrenta exitosamente problemas de eficiencia. El asunto del monto total asignado es de primera importancia dados los bajísimos niveles de gasto por alumno. Analizar esto supone sobrepasar el sector educativo y determinar prioridades en la asignación del Presupuesto General de la República. Este tópico es, en esencia, político; pero debe tener como base el debate de propuestas de manejo macroeconómico de la economía.

La asignación de recursos dados es otro problema. ¿Cómo asignar al interior del sector educativo? ¿Conviene separar las pensiones de las remuneraciones, a los profesores activos? ¿Para qué fines sí y para cuáles no es adecuado? ¿Cómo asignar por departamentos, por ciudades de distintos tamaños, por niveles de pobreza? ¿Qué componentes del gasto están atados al mantenimiento de la estructura existente y cuáles están disponibles para introducir nuevas estructuras? Se debe alterar la estructura y procesos de asignación de recursos presupuestales, pero hay que estudiar el problema para hacerlo de la mejor manera posible.

El rol de la cooperación internacional debe ser evaluado en la medida en que no parecen haber criterios claros de acción, en gran medida por la ausencia de prioridades precisas del propio gobierno.

11. Una Perspectiva Comparativa

Se lograría un enorme ahorro de tiempo y recursos de investigación si se incluyen experiencias comparativas de diversos países y regiones, y se realizan análisis comparativos que permitan aterrizar rápidamente en propuestas de acción. La experiencia latinoamericana es amplia y diversa, tanto en realidades como en la manera de encararlos (McLauchlan,1993).

12. La Universidad

La aspiración de las familias sigue incluyendo a la universidad. Al respecto, resulta necesario evaluar y proponer alternativas para la educación superior en el país. ¿Qué rol deben tener las diversas alternativas? ¿Qué jerarquía de universidades es conveniente? ¿Cómo se deben relacionar las universidades con las fuentes de empleo?

El paso por las diversas etapas y grados de la educación tiene que incluir sistemas de orientación que le permitan al alumno descubrir su vocación o vocaciones principales y, además, iniciarse en el ejercicio de sus habilidades más claras. Es necesario estudiar la mejor manera de hacerlo sin encajonar al estudiante demasiado temprano en rutas de las que luego resulte difícil salir.

13. Institutos Superiores

Nuevas evaluaciones de la situación de los Institutos y centros de enseñanza no universitaria son necesarias, para diseñar propuestas que permitan atender un permanente requerimiento de preparación y actualización eficiente y accesible a la población trabajadora. Estas instituciones no tienen que ser contrapuestas a la universidad y no tienen por qué ser de nivel inferior. Diferenciar roles permitiría establecer lugares complementarios con la oferta educativa de tipo universitario.

ALARCÓN, Walter

- 1995 *Atraso y deserción escolar en niños y adolescentes*. Lima: Dirección Técnica de Demografía y Estudios Sociales, INEI.

ALFARO, Rosa María

- 1985 *Función educativa de la comunicación popular: una experiencia metodológica en un sector femenino barrial*. Lima: Tesis de Bachiller, Facultad de Educación, PUCP.
1995 *Seducidos por la tele*. Lima: Calandria.

ANSIÓN, Juan

- 1993 "La escuela necesita una revolución copernicana", en *Allpanchis*, No. 42. Sicuani: Instituto de Pastoral Andina.

ANSIÓN, Juan, Daniel DEL CASTILLO, Manuel PIQUERAS e Isaura ZEGARRA

- 1992 *La escuela en tiempos de guerra*. Lima: TAREA.

ANSIÓN, Juan, Alejandro LAZARTE, Silvia MATOS, José RODRÍGUEZ y Pablo VEGA CENTENO

- 1998 *Educación: la mejor herencia*. Lima: Fondo Editorial, PUCP.

BALLÓN, Eduardo, César PEZO y Luis PEIRANO

- 1979 *La condición del maestro en el Perú*. Lima: DESCO.

BECKER, Gary

- 1964 *Human Capital. A Theoretical and Empirical Analysis, With Special Reference to Education*. New York: Columbia University.

BOURQUE, Susan, Carmen MONTERO y Teresa TOVAR

- 1995 *¿Todos igualitos? Género y educación*. Lima: Facultad de Ciencias Sociales, PUCP.

CALDERÓN, César

- 1994 "El impacto de la educación sobre el crecimiento económico: el caso de América Latina", en *Ciencia Económica*, Año XV, No. 33, agosto. Lima: Universidad de Lima.

CAPELLA, Jorge

- 1993 "Interculturalidad e interdisciplinariedad: un planteamiento epistemológico desde la educación", en *Allpanchis*, No. 42. Sicuani: Instituto de Pastoral Andina.

CARD, David y Alan KRUEGER

- 1992 "Does school quality matter? Returns to education and the characteristics of public schools in the United States", en *Journal of Political Economy*, Vol. 100, No. 1, febrero. Chicago: University of Chicago.

CONCYTEC

- 1989 *Directorio nacional de instituciones dedicadas a actividades científicas y tecnológicas. Inventario nacional del potencial científico y tecnológico*. Lima: Ministerio de la Presidencia.

CONGRESO DE LA REPÚBLICA

1998 *Ciencia, tecnología y desarrollo*. Lima: Comisión de Ciencia y Tecnología.

COTLEAR, Daniel

1989 *Desarrollo campesino en los Andes*. Lima: IEP.

CUETO, Santiago, Enrique JACOBI y Ernesto POLLITT

1997b "Factores predictivos del rendimiento escolar en un grupo de alumnos de escuelas rurales", en *Educación*, Vol. VI. Lima: PUCP.

1997a "Rendimiento de niños y niñas de zonas rurales y urbanas del Perú", en *Psicología*. Lima: PUCP.

CHIROQUE, Sigfredo

1998 "¿Inversión en calidad educativa?", en *Palabra de Maestro*, No. 24. Lima: Derrama Magisterial.

DÍAZ, Hugo

1996 "Oferta y demanda de docentes para la educación inicial, primaria y secundaria" en *Problemas, perspectivas y requerimientos de la formación magisterial en el Perú (Anexo)*, Tomo III. Lima: GRADE (a solicitud del Ministerio de Educación y la GTZ).

FEDERAL RESERVE BANK OF NEW YORK

1998 "Proceedings of a Conference on Excellence in Education", en *Economic Policy Review*, Vol. 4, No.1. New York.

FERNÁNDEZ, Hernán

1990 *Educación, una mirada hacia adentro: analfabetismo, repitencia y deserción*. Lima: Instituto de Pedagogía Popular.

FERNÁNDEZ-BACA, Jorge y Janice SEINFELD

1995 *Capital Humano, Instituciones y Crecimiento*. Lima: CIUP.

FIGUEROA, Adolfo

1988 *Productividad agrícola y crisis económica en el Perú*, Documento de Trabajo No. 75. Lima: Departamento de Economía, PUCP.

FORO EDUCATIVO

1998 "El castellano en la educación bilingüe de poblaciones indígenas", en *Agenda Educativa*, No.10, Conversatorio en Homenaje a la Dra. Inés Pozzi-Escot. Lima.

1997 *Propuesta de Foro Educativo para un acuerdo nacional por la educación 1998-2007*. Lima.

FRANCKE, Pedro

1994 *La educación pública, los pobres y el ajuste*. Lima: PRODEH-CEDAL.

FUSCH, Víctor (ed.)

1996 *Individual and Social Responsibility. Child Care, Education, Medical Care, and Long-Term Care in America*. Chicago: The University of Chicago Press.

GODENZZI, Juan Carlos

- 1993 "Significar e interactuar: educación y bilingüismo en el sur del Perú", en *Allpanchis*, No. 42. Sicuani: Instituto de Pastoral Andina.

GONZÁLES NORRIS, José Antonio

- 1993 "Asignación de recursos públicos para la educación superior universitaria: Perú 1960-1990", en *Notas para el Debate*, No.8. Lima: GRADE.

GUERRERO, Luis y otros

- 1999 *Situación educativa de las niñas en el Perú*. Lima: CARE-Perú.

HANUSHECK, Eric

- 1996 "Rationalizing School Spending: Efficiency, Externalities, and Equity, and their Connection to Rising Costs", en Víctor Fusch (ed.), *Individual and Social Responsibility. Child Care, Education, Medical Care and Long Term Care in America*. Chicago: The University of Chicago Press.

HIRSCHMAN, Albert O.

- 1977 *Salida, voz y lealtad*. México: Fondo de Cultura Económica.

GORRITI, Luis Carlos, Arturo MIRANDA y Gonzalo PACHECO

- 1998 *Costos y financiamiento de la educación pública*, Informe preliminar. Lima: Foro Educativo.

IGUÍÑIZ, Manuel (organizador)

- 1993 El desafío educativo, en *Allpanchis*, No. 42. Sicuani: Instituto de Pastoral Andina.

IGUÍÑIZ, Manuel y Claudia DUEÑAS

- 1998 *Dos miradas a la gestión de la educación pública*. Lima: Tarea.

IGUÍÑIZ, Manuel

- 1999 "Acercamiento al estado de la primaria en los noventa", en *Páginas*, No. 156. Lima: Centro de Estudios y Publicaciones.

KOGAN, Liuba

- s.f. *Educación y trabajo: un estado del arte de la investigación en el Perú (1970-1993)*. Lima: Consorcio de Investigación Económica.

LEVIN, Henry y Carolyn KELLEY

- 1994 "Can education do it alone?", en *Economics of Education Review*, Vol. XIII, No. 2. Oxford, UK: Elsevier Science.

MARTICORENA, Benjamín

- 1997 *La ciencia en el desarrollo: la investigación científica en el Perú*. Lima: Fundación Friedrich Ebert.

MCLAUHLAN DE ARREGUI, Patricia

- 1994b "Educación superior y empresa: diagnóstico", Conferencia publicada en *Educación: trabajo y empresa*. Lima: IPAE-Foro Educativo.
- 1994a "Dinámicas de transformación de los sistemas educativos en América Latina: el caso del Perú" en *Ciencia Económica*, Año XV, No. 33. Lima: Universidad de Lima. También Lima: GRADE, 1993.

- 1993 Empleo, ingresos y ocupación de los profesionales y técnicos en el Perú, *Notas para el Debate* No. 9. Lima: GRADE.
- 1990 *Educación superior en el Perú: datos y análisis*, Documento de Trabajo No. 9. Lima: GRADE.
- 1988 *Indicadores comparativos de los resultados de investigación científica y tecnológica en América Latina*, Documento de Trabajo No. 2. Lima: GRADE.

MCLAUHLAN DE ARREGUI, Patricia (editora)

- 1993 "Educación superior en América Latina: políticas comparadas", en *Notas para el Debate* No.10. Lima: GRADE.

MCLAUHLAN DE ARREGUI, Patricia y Ernesto MELGAR SALMÓN

- 1993 "Financiamiento de las universidades públicas en el Perú: respuestas a la crisis y ajuste económico", en *Notas para el Debate* No. 8. Lima: GRADE.

MCLAUHLAN DE ARREGUI, Patricia y Máximo TORERO

- 1991 *Indicadores de ciencia y tecnología en América Latina 1970-1990*. Lima: GRADE.

MINISTERIO DE EDUCACIÓN

- 1993 *Diagnóstico general de la educación*. Lima: Ministerio de Educación, Banco Mundial, PNUD, GTZ, UNESCO-OREALC.

MIRANDA, Arturo

- 1997 *Distribución espacial de los recursos públicos en educación*. Lima: Tarea.

MONCADA, Gilberto y Richard WEBB (editores)

- 1996 *¿Cómo estamos? Análisis de la Encuesta de Niveles de Vida*. Lima: CUANTO-UNICEF.

MONTERO, Carmen (Comp.)

- 1999 *La escuela rural: estudio para identificar modalidades y prioridades de intervención*. Lima: IEP y Ministerio de Educación. (Documento por publicar)
- 1990 *La escuela rural: variaciones sobre un tema*. Lima: FAO.

MORALES, Ricardo y otros

- 1996 "Globalización y educación" en *Agenda Educativa*, No.4. Lima: Foro Educativo.

MORDUCHOWICZ, Alejandro

- 1998b *El financiamiento, la asignación de recursos y la mercantilización educativa: hacia dónde va el debate y hacia dónde debería ir*. Buenos Aires: Secretaría de Programación y Evaluación Educativa, Ministerio de Cultura y Educación de la Nación.
- 1998a *¿Cuánto hay de educación en la economía de la educación?*. Buenos Aires: Secretaría de Programación y Evaluación Educativa, Ministerio de Cultura y Educación de la Nación.

OJEDA Y OJEDA, Ludolfo

- 1993 "Amatas para la sierra del Perú: criterios para la formación magisterial", en *Allpanchis* No.42, Sicuani: Instituto de Pastoral Andina.

OMINAMI, Carlos (editor)

- 1986 *La tercera revolución industrial: impactos internacionales del actual viraje tecnológico*. Buenos Aires: RIAL, Grupo Editor Latinoamericano.

PACHECO, Gonzalo

- 1992 "Financiamiento de la educación pública", en *La escuela que el Perú necesita*. Lima: Foro Educativo.
- 1990 *Perú: tendencia y ciclos del gasto público*. CONCYTEC. Lima

PARODI, Carlos

- 1997 *Economía de las Políticas Sociales*. Lima: CIUP.
- 1996 *Financiamiento universitario. Teoría y propuesta de reforma para el Perú*. Documento de Trabajo No. 24. Lima: CIUP.

PEIRANO, Luis (Editor)

- 1988 "Los medios de comunicación en la educación popular", en *Educación y comunicación popular en el Perú*. Lima: Instituto para América Latina (2^o edición).

PODESTÁ, Bruno

- 1985 *Bibliografía peruana comentada de política científica y tecnológica*. Lima: GREDES.

PORTOCARRERO, Gonzalo y Marcel VALCARCEL (eds.)

- 1995 *El Perú frente al siglo XXI*. Lima: PUCP.

REVISTA ANDINA

- 1996 *Educación bilingüe en los Andes*, Año 14, No.2. Cusco: Centro de Estudios Regionales del Instituto Bartolomé de las Casas.

RAMOS, Elena

- 1996 "El rol de la educación en el mercado de trabajo: ¿capital humano o credencialismo?", en Gustavo Yamada y otros, *Caminos entrelazados. La realidad del empleo urbano en el Perú*. Lima: CIUP.

RODRÍGUEZ, José

- 1995 "Eficacia y equidad en la educación pública", en Portocarrero, Gonzalo y Marcel Valcárcel (eds.), *El Perú frente al siglo XXI*. Lima: PUCP.
- 1992 *Gasto público en educación y distribución del ingreso en el Perú*, Documento de Trabajo No.19. Lima: GRADE.
- 1991 "Distribución salarial y educación en Lima Metropolitana en 1970-1984", en *Economía*, Vol. XIV, No.28. Lima: PUCP.

SAAVEDRA, Jaime

- 1997 "Quiénes ganan y quiénes pierden con una reforma estructural: cambios en la dispersión de ingresos según educación, experiencia y género en el Perú urbano", en *Notas para el Debate* No.14. Lima: GRADE.
- 1996 "Educación pública y privada en el Perú: su impacto relativo sobre los ingresos. Evidencia basada en encuestas de hogares", en Moncada, Gilberto y Richard Webb (eds), *¿Cómo estamos? Análisis de la encuesta de niveles de vida*. Lima: CUANTO-UNICEF.

SAAVEDRA, Jaime y Guillermo FELICES

- 1997 "Inversión en la calidad de la educación pública y su efecto sobre el gasto, la estructura de la población económicamente activa y la pobreza", Documento de Trabajo No.SOC97-104. Washington: BID.

SAAVEDRA, Jaime, Roberto MELZI y Arturo MIRANDA

1997 *"Financiamiento de la educación en el Perú"*, Documento de Trabajo No.24. Lima: GRADE.

SAGASTI, Francisco

1988 *Conocimiento y desarrollo: ensayos sobre ciencia y tecnología*. Lima: GRADE.

1986 "Perspectivas futuras de la ciencia y la tecnología en América Latina", en Ominami, Carlos (editor), *La tercera revolución industrial: impactos internacionales del actual viraje tecnológico*. Buenos Aires: RIAL, Grupo Editor Latinoamericano.

1981 *Ciencia, tecnología y desarrollo latinoamericano*. México: Fondo de Cultura Económica.

1977 *Tecnología, planificación y desarrollo autónomo*. Lima: IEP.

SAMUELSON, Paul y William NORDHAUS

1994 *Economía*. España: McGraw-Hill.

SCHULTZ, Theodore W.

1961 "Investment in Human Capital", en *American Economic Review*, Vol. 51, No.1. Wisconsin: American Economic Associates.

SHEPHERD, José Carlos

1996 "Calidad de la enseñanza en el proceso educativo peruano", en *Ciencia Económica*, Año XVII, No.38. Lima: Universidad de Lima.

SOBERÓN, Luis

1997 "Los científicos sociales y su inserción en la estructura ocupacional: el caso de los graduados de la Pontificia Universidad Católica del Perú", en *Notas para el Debate*, No.14. Lima: GRADE.

SULMONT, Denis, Marcel VALCARCEL y Walter TWANAMA

1991 *El camino de la educación técnica: los otros profesionales. Los jóvenes de los Institutos Superiores Tecnológicos de Lima Metropolitana*. Lima: Fondo Editorial, PUCP.

REVISTA DE EDUCACIÓN Y CULTURA.

1999 No.43. Lima: Tarea.

TEMPLE, Jonathan

1999 "The New Growth Evidence", en *Journal of Economic Literature*, Vol. XXXVII, No.1. Nashville: American Economic Associates.

THEIDON, Kimberly y otros

1999 *Análisis situacional de la educación de las niñas en Ayacucho*. Lima: CARE-Perú.

TOVAR, Teresa

1998 *Sin querer queriendo: cultura docente y género*. Lima: Tarea.

1989 *Ser maestro: condiciones de trabajo docente en el Perú*. Lima: Desco-Unesco.

TOVAR, Teresa, Miriam PONCE y Arturo MIRANDA

1997 *Desde los niños/as: análisis de las políticas educativas, 1995-1997*. Lima: Foro Educativo.

TRAHTENBERG, León

s/f *Educación para el Tercer Milenio*. Lima: Bruño.

UNESCO

1996 *La educación encierra un tesoro*. Informe de la Comisión Internacional sobre la Educación para el Siglo XXI, presidida por Jacques Delors. Madrid: Santillana.

VALDEAVELLANO, Rosario

1993 "Que germinen todas las semillas: la persistencia en una apuesta educativa para el desarrollo rural", en *Allpachis* No. 42. Sicuani: Instituto de Pastoral Andina.

YEPEZ, Ernesto (ed.)

1986 *Estudios de historia de la ciencia en el Perú*. Lima: Universidad Agraria.

ZAMALLOA, Eulogio

1990 *Analfabetismo en el Perú: planes y programas de alfabetización 1970-1990*. Lima: Majjosa-CONCYTEC.

A. DEFINICIONES, DIAGNÓSTICO Y BALANCE

1. Aproximación General

Parece haber consenso en que la política de salud tiene que apuntar a la resolución de tres problemas generales: la insuficiente cobertura, la baja calidad de las condiciones de vida y los servicios de salud, y la desigual distribución de los recursos materiales y humanos dedicados a ese sector. Existe sin embargo, la necesidad de precisar algunos aspectos: uno conceptual y otro de eficacia o resultados.

1.1. Universalidad, calidad y equidad ¿de qué?

El primer aspecto se refiere a la naturaleza de aquello que se pretende ofrecer universalmente, que debe ser de calidad y que debe distribuirse equitativamente. ¿Qué servicios deben ser a la vez universales, de calidad y equitativamente distribuidos, y cuáles no? Para muchos expertos, no 'todas' las atenciones necesarias para curar las enfermedades que sufre la gente deberían ser universales, de calidad y equitativas. Las categorías como 'salud básica' o 'medicina del tercer mundo' y más recientemente 'tratamientos costo-efectivos' apuntan a definir lo atendible de acuerdo a todos o algunos de los tres criterios. Una razón muy propia de los economistas es la carencia de recursos, sobre todo financieros, para atender a todos en todo. La salud es un "bien" que compite con otros bienes al mismo nivel y por los mismos recursos. Es en este terreno que se juegan las consideraciones éticas más exigentes, ya que lo *básico* no depende de lo que las personas consideran *urgente* para conservar su salud. Lo *básico* tiende a estar definido más bien, de acuerdo al grado de desarrollo del país o la comunidad, al ingreso de los pacientes, a la prioridad política asignada al problema de la salud y a la disponibilidad de recursos fiscales para ese fin. En el camino, una ética consecuencialista ("minimicemos el número de enfermos") toma casi totalmente el lugar de una ética basada en principios ("atendamos a cada enfermo en lo que requiera para su curación") y se genera una tensión que no se está tratando con claridad en el país. Esto no implica que la primera tenga que ser necesariamente

menos eficaz socialmente que la segunda para resolver ciertos problemas, pero sí que los avances en términos de resultados estadísticos ponen un techo particular a los derechos que la sociedad asume como de todos sus miembros sin distinción.

1.2. El complejo mundo de la salud

El segundo aspecto hace referencia a una dificultad real, y no sólo presupuestal, para erradicar algunas enfermedades, lograr coberturas universales en aspectos importantes de la atención pública, homogeneizar calidades y concentrar los recursos en los lugares más requeridos de atención. Los factores que afectan los estados y procesos de salud de las personas son múltiples y complejos, siendo alguno de ellos: las lentitudes institucionales, las alteraciones en las políticas, las maneras de atender (estilo el 'teléfono malogrado'), las resistencias del lado de la demanda (que no tienen que ver sólo con la capacidad de pago), etc. Estas dificultades nos remiten a la necesidad de un diagnóstico más profundo y certero de la manera como la propia gente determina algunos de sus requerimientos y oculta otros, de las condiciones sociales y familiares requeridas para atender eficazmente a los enfermos o a los potencialmente enfermos, de los aspectos subjetivos, mentales, y de actitud involucrados en tratamientos que se definen muchas veces en términos exclusivamente biológicos, y también de la exigencia de una voluntad política que asigne a este aspecto tan crucial para el bienestar, la prioridad que se merece. El problema de actitud es particularmente grave en el caso de la salud mental, en el que a la percepción inadecuada del problema por las familias y sociedad, se añade una experiencia menor en el tratamiento, producto quizás de que en este caso el tratamiento médico se considera un gasto y no una inversión para recuperar un agente potencialmente productivo. Una sintética visión histórica y conceptual de este problema puede verse en el artículo de Pomalima (1999).

1.3. El significado cultural de la salud

En los dos problemas anteriores estamos aceptando los conceptos 'occidentales' o 'modernos' de lo que es "salud" y de las maneras de promoverla, protegerla y curar las fallas en ella. Tanto el tipo de atención como la eficacia para lograr resultados, sobre todo cuando se trata de la provisión de servicios en el mundo del pobre, parecen depender de la definición misma del problema a enfrentar, y una de las maneras es clasificando la medicina en 'moderna' y 'tradicional'. Un debate entre estos dos grandes enfoques es el presentado en Marglin y Marglin (1990).

1.4. Sobre el enfoque económico del problema

Tanto el significado de lo que es una vida saludable, como los objetivos que se deben proponer y los medios más adecuados para lograrlos, están relacionados

entre sí y marcan las diferencias. Como es natural, hay definiciones que hacen más fácil alcanzar los objetivos que se derivan de ellos, más eficientes los procesos y menos costosos los insumos requeridos.

La economía contemporánea tiende a definir el problema de manera de poder cuantificar los objetivos, de establecer criterios de eficiencia basados en la optimización y de razonar con el supuesto de la existencia de recursos dados. La cantidad de vida humana ganada o perdida (Disability-Adjusted Life Year o DALY), la restricción presupuestal y la optimización en el uso de recursos dados, son las concreciones más importantes de esa aproximación (Banco Mundial, 1993). Con todo el reconocido avance que significa esta manera de enfocar el asunto, tiene su precio. Por ejemplo, se ha señalado que desde una mirada exclusivamente económica, lo más racional es no incentivar el abandono del tabaco porque al morir más rápido disminuirían los costos médicos. Suponemos que esto es una simplificación de los cálculos que habría que hacer, pero pone de relieve un problema que en la realidad se presenta en formas más sutiles y ambiguas. Menos simplificada es la siguiente expresión: "Un economista que se respete, argumentaría que un sistema de salud eficiente es el que racionaliza la atención médica de manera sustancial y se abstiene sistemáticamente de realizar a pacientes procedimientos que son marginalmente benéficos, como las mamografías practicadas a mujeres de 40 años." (McConnell y Brue, 1997:757).

En la actual visión económica, la unidad de análisis generalmente es el *tratamiento* y no el paciente. El problema es la enfermedad y no los enfermos individualmente considerados. Los datos relevantes son sociales y estadísticos. Lo normal es considerar adecuados, criterios que no son válidos cuando uno mismo es el requerido de tratamiento. "El economista horizontal tiene un orden de prioridades muy diferente comparado con el del economista en posición vertical", señala un médico experto en ética médica. En general, cada persona se subordina a la sociedad; su tratamiento entra en un ranking para la determinación de si debe ser atendido su requerimiento o si debe ser excluido de él.

En este marco económico de aproximación, el problema de la salud se define en función de la manera más eficiente de lograr un objetivo determinado (minimización del costo) o en función del efecto que logra el cambio de objetivos sobre el uso más eficiente de recursos determinados (maximización de efecto). Como los objetivos particulares conducentes al logro de un objetivo social pueden ser diversos, la economía juega con las distintas opciones y combinaciones para lograr éste último.

Una vez en ese terreno económico las preguntas son muy distintas de las que formulan los médicos y más aún de aquellas que formulan los que sufren alguna enfermedad. Como no se debe atender todos los casos de todas las afecciones existentes, las preguntas son del siguiente tipo: ¿Cuál es el óptimo de salud en una sociedad? O, dados los recursos públicos y privados existentes, ¿cuál es el óptimo

de enfermedad en una sociedad? Dada una cantidad de pacientes con cierta enfermedad ¿a qué proporción de ellos es racional atender? Si no hay recursos para todos, ¿con qué criterios se raciona? El costo-efectividad es uno de los criterios más comunes hoy. La erradicación no es posible en todos los tipos de enfermedad, pero se la toma más en serio cuando es transmisible.

Es necesario mirar el problema de la salud desde el punto de vista de las personas afectadas, no sólo como una inversión para el desarrollo nacional o como una manera de aumentar el capital humano de las personas en el mercado, sino como un problema importante en sí mismo. La instrumentalización de la política de salud en función de la economía personal y del país, sesga significativamente el enfoque al concentrarse en criterios de eficiencia ajenos en buena medida a la satisfacción de un derecho de todos, independientemente de la 'productividad' de las personas que son atendidas y también independientemente de la particular satisfacción personal que da el propio bienestar.

2. Aproximación Específica

Una aproximación académica al problema de la salud en el Perú no puede obviar cuestiones de definición y enfoque.

2.1. Salud en un país subdesarrollado

Se acepta fácilmente que los problemas de salud de una población como la peruana, corresponden en buena medida con la situación de subdesarrollo del país. Una definición amplia de 'salud', que tome como referencia los términos de la OMS, obliga a considerar el conjunto de determinantes de las condiciones cotidianas de vida, y ellos están influidos por el grado de desarrollo. En esa correspondencia, sin embargo, no hay un designio fatal respecto de las posibilidades de lograr estándares altos en aspectos fundamentales de la problemática de la salud. La definición de la problemática de la salud es materia de debate internacional y se acepta que cambia con el proceso de desarrollo, con la cultura de las sociedades, con la solidez de los vínculos de solidaridad entre las personas expresados en derechos, etc.

2.2. Debilidad institucional

La situación de subdesarrollo se expresa en la inexistencia de vehículos a través de los cuales expresar y atender los requerimientos de salud. El reto es diseñar o rediseñar el marco institucional en el que se plantea el problema de salud - el Estado sería una de las instituciones indispensables en este proceso -, lograr una mayor participación social, debatir sobre la conveniencia de fórmulas paternalistas, etc. En concreto, parece que la existencia de una inadecuación institucional alude más a la inadecuación de la institucionalidad existente, o a la de la nueva propuesta en ejecución, que a la existencia de dificultades irresolubles a corto plazo.

2.3. El bajo nivel presupuestal

En su versión más estrechamente económica, la situación de subdesarrollo se reduce a un problema presupuestal y financiero, y a uno de órdenes de magnitud en el gasto público y privado per cápita (que se convierte en el punto de partida de las políticas públicas o de privatización de salud). En esta mirada, el problema se puede enfrentar desde dos perspectivas.

- a) A la manera de la microeconomía convencional, asignando recursos dados, en el doble sentido de fijados y no cuestionados, del modo más eficiente posible. De hecho, Parodi (1997:325) indica que el punto de partida de la economía de la salud es “el reconocimiento de la escasez de recursos”. Esta aproximación al problema resulta funcional a las condiciones de crisis fiscal de los años pasados y a las prioridades actuales dentro del gasto público. El pago privado de los servicios de salud tiene en esta restricción su principal justificación práctica. A la vez, el enfoque eficientista pone de relieve la importante posibilidad de lograr resultados muy valiosos con un mejor uso de los recursos existentes.
- b) Colocando los indicadores de gasto social y de salud encima de los que corresponden en las regresiones con el ingreso per cápita del país, elevando la recaudación fiscal y/o reestructurando el gasto público. Es la propuesta de quienes destacan la importancia emulativa de los casos que escapan significativamente ‘hacia arriba’, a la línea de tendencia de corte transversal *gasto social - ingreso per cápita*. De ocurrir en muchos países, eso equivaldría a un movimiento paramétrico en la línea de tendencia. Está en curso el debate sobre donde poner el énfasis: en el aumento del ingreso per cápita o en las desviaciones respecto de las tendencias internacionales (Ravallion,1997). Esta opción de colocarse por encima de lo que corresponde a la tendencia, supone un cuestionamiento más radical de las prioridades vigentes y, tras ellas, de la naturaleza de la convivencia entre los miembros de la sociedad. Por ello, una política orientada a ese fin requiere de un amplio apoyo nacional y no pocos conflictos para imponerla.

En la práctica, el problema debe ser enfocado de acuerdo a las particularidades de cada país. El cómo elevar el gasto paraméricamente supone cambios institucionales, lo que -en nuestro caso- requiere establecer si el aumento debe financiarse con impuestos generales o por contribuciones de las familias a la seguridad social. Decidir por uno de ellos o por alguna combinación, debe ser materia de debate y de diseños alternativos.

2.4. Salud vs incentivos para el crecimiento

Una valoración mayor de la salud surge de las nuevas corrientes de investigación económica. Una perspectiva es la que asocia positivamente las mejoras en salud al crecimiento económico (Cortéz,1999), otra es la que asocia la inversión con el ciclo vital (Murrugarra y Valdivia,1999).

En el debate sobre el gasto social, en el que se está introduciendo la cuestión de los incentivos para el crecimiento, se contraponen una política de gasto público -incluida la recaudación tributaria correspondiente- con la rentabilidad y competitividad de las empresas y sus eventuales efectos sociales. Este argumento presiona 'hacia abajo' el presupuesto social y obliga a una mayor concentración de las políticas en el terreno de la eficiencia, eventualmente a costa de la eficacia en cobertura. Hay muchos factores que pueden desincentivar la inversión y no está demostrado que el gasto social sea la principal traba para el proceso de acumulación. Además, si se trata de conciliar, está demostrado que se pueden lograr grandes resultados con muy pocos recursos; y que el aumento de recursos, que se ha dado en casi toda América Latina, no equivale a resolver el problema de espera, maltrato y exigencias de pago en el caso de los más pobres. El dilema es muchas veces falso, ya que los mayores gastos en salud refuerzan la eficiencia y eficacia de los programas de educación y viceversa.

2.5. Estructura de valores

Cuando se trata de propuestas más radicales, es común reconocer tras estas dos aproximaciones un problema más de fondo y más difícil de asir. Nos referimos a la estructura de valores en la sociedad, al lugar asignado por ella a la promoción y protección de la salud de la población. Muchas veces, las discrepancias en asuntos de política de salud nos remiten a diferencias sustanciales en el terreno de los valores, de ética, de valoración de los demás en la sociedad, lo que lleva a una dificultad para generar consensos. Por ejemplo, Fuchs (1996) apunta la necesidad de trascender los enfoques económicos convencionales para profundizar en la interacción entre políticas y valores.

Tanto las dificultades institucionales como las presupuestales, de incentivos y de valores, aumentan el riesgo -detectado en el campo del análisis de la pobreza (Sen, 1991:19-21) - de que las definiciones del problema de la salud se adecuen a las posibilidades económicas e institucionales para enfrentarlo. Este ejercicio de adaptación tiene sentido en la práctica de las políticas, pero no puede reducir la naturaleza misma del problema.

2.6. Dinámica social de las aspiraciones

Un antídoto contra ese riesgo de adecuación, es la apertura a las opiniones y exigencias de la sociedad en un contexto democrático, lo que a su vez conlleva la dificultad, para el diseñador de políticas y para los mismos políticos, de satisfacer las emergentes demandas en salud. Resultaría presupuestalmente más racional que las aspiraciones de servicios de salud se redujeran a lo más urgente, a lo que supuestamente 'corresponde' con el grado de desarrollo del país, pero las pautas universales sobre lo que significa tener una salud adecuada parecen extenderse con relativa rapidez, sea porque llegan hasta los lugares más recónditos, sea porque la población migra a las ciudades.

Aunque no parece que haya estudios de esas aspiraciones, sí se empieza a medir la demanda, y a propósito de ella, los ocultamientos. Un estudio sobre la demanda de servicios que toca algunos de estos aspectos es Cortéz y Beltrán (1996), sobre la demanda infantil se puede ver Cortéz (1996b) y sobre la mujer rural el de Petrerá (1999). Una pionera exploración en el tema de la demanda es la presentada por Gertler (1986). La investigación socio-económica debe incluir este tipo de consideraciones para contribuir a un diseño de políticas de largo plazo, de institucionalización paulatina y cambiante, de cultivo de valores, de apertura a las demandas y de asunción de nuevas responsabilidades privadas y públicas.

3. Diagnóstico Resumido

La situación de salud en el Perú muestra indicadores que la sitúan en un nivel muy inferior a los registrados en países de similar grado de desarrollo en América Latina. La Tasa de Mortalidad Infantil y otros indicadores muestran que la política en este campo parte de situaciones de mucho atraso, y que los avances todavía no sacan al país de los últimos lugares en América del Sur.

Si bien los indicadores más utilizados han revertido el proceso de desaceleración que sufrieron durante la crisis de fines de la década pasada, muchos de ellos están mostrando las grandes diferencias sociales que existen entre distintos componentes de la sociedad, sobre todo entre el ámbito rural y el urbano. La preocupación por la atención primaria, y la expansión de la cobertura como resultado de la construcción de nuevos locales y de la extensión de los horarios de atención, han colaborado en ese sentido. Aún así, es consenso que la atención sigue siendo seriamente inadecuada.

Indicadores como las tasas de mortalidad infantil, materna y perinatal, que recogen y resumen muchos aspectos particulares de la situación general de salud y que son detectables de manera objetiva, han variado muy poco (no en el caso de TMI), y se mantienen a niveles muy superiores a los de países similares del continente.

Un problema no erradicado y de serias repercusiones personales y sociales, por su carácter en buena medida irreversible, sigue siendo el de la desnutrición infantil. Las discapacidades físicas y mentales de una proporción importante de peruanos serán un lastre personal, familiar y nacional por muchos años en el futuro.

La fragilidad del estado de salud de las personas, las deficientes condiciones ambientales en las que viven y la debilidad de los esfuerzos de prevención, se reflejan en el resurgimiento de enfermedades transmisibles como la malaria, la fiebre amarilla, el dengue, la rabia, el cólera y el sida. En este campo, el avance definitivo consistiría en la no recurrencia de estas enfermedades. Aunque la capacidad de reaccionar rápidamente al resurgimiento es importantísima y se han tenido logros y retrocesos en ese campo, el problema principal es previo: por qué surgen.

Una de las explicaciones es económica. La pobreza sigue abarcando a la mitad de la población, más de 12 millones de personas. Ello afecta la capacidad de pago y las tarifas constituyen un factor discriminador para el acceso a los servicios (MINSA-OPS,1998). A pesar del importante aumento registrado durante la última reactivación económica, los niveles están entre los más bajos del continente, tanto en relación con el PBI como, lo que es más importante, en términos per cápita.

La incidencia de la enfermedad resulta difícil de cuantificar de manera precisa por problemas de percepción de enfermedad-malestar que ocultan una buena parte de la realidad, especialmente en sectores más pobres (MINSA-SEPS-OPS,1999). Recurriendo a medidas más objetivas, como la TMI, se encuentra una dispersión muy grande atribuible a la desigual distribución del ingreso, a la ruralidad, a la carencia de agua potable domiciliario, a la dificultad para comunicarse en castellano y al analfabetismo. Todo esto le da a las diferencias un carácter regional. Por último, las innovaciones introducidas que han permitido un aumento de cobertura son especialmente frágiles en términos presupuestales, al no estar debidamente institucionalizadas.

Una de las paradojas más saltantes en el debate sobre el sistema de salud en el Perú, es la importancia que debiera tener una reforma institucional de conjunto y la poca atención que se dedica a este propósito. La cuestionada eficiencia y equidad del sistema de salud, y su dificultad para cubrir de alguna manera a toda la población, no resulta en propuestas radicales en el campo de la transformación institucional. Es especialmente grave la dificultad de avanzar en fórmulas institucionales que permitan la promoción, prevención y atención primaria en lugares alejados de las principales ciudades y vías de comunicación. En términos de equidad, sigue siendo clara la vigencia de la afirmación de que “A mayor riesgo de enfermedad, menor acceso a su curación.” (Romero y Lora,1976). Las cifras recientemente elaboradas confirman esa relación inversa entre necesidad y uso de los servicios de salud, siendo la más progresiva la atención primaria urbana del MINSA y la más regresiva, la utilización de servicios privados (MINSA-SEPS-OPS,1999).

Otro problema serio es la inadecuación del personal profesional del sector y las necesidades registradas a nivel local. La formación médica no es adecuada para atender prioridades evidentes como la salud primaria y preventiva. El gasto en hospitales es de los más regresivos. La participación popular en la determinación de políticas y campañas a nivel local es muy débil a pesar de lo prometedor de los CLAS (Comité Local de Administración de Salud). Todavía las directivas que vienen de “arriba” son las dominantes, lo que quita capacidad de reacción ante problemas urgentes de la población. La cultura de los médicos en la relación con pacientes no es la más propicia para aceptar planteamientos de los beneficiarios de la atención. La atención está afectada por un conjunto de prácticas inadecuadas y por la desmoralización de los servidores públicos en el sector. Los bajos sueldos parecen contribuir a un maltrato

y a descuidos que disuaden a muchos de los potenciales usuarios de los servicios. En términos generales, la cobertura de los servicios básicos está todavía lejos de ser completa, la calidad es desigual y es claramente deficiente para la mayoría de la población. Así, dos desigualdades se suman: la que hay entre aquellos que llegan a ser cubiertos por componentes importantes de la atención de salud y los que sólo lo son a servicios como vacunaciones; y la desigualdad en la calidad de la atención a los que tienen acceso a una gama relativamente amplia de servicios.

4. Situación de las Reformas

4.1. El enfoque conceptual de las reformas

Los nuevos conceptos e indicadores que buscan orientar la nueva política de salud han sido adoptados con relativa pasividad y han terminado siendo poco utilizados, pero nos parece conveniente explicitarlos para efectos de un diseño alternativo de política de salud en el futuro. Presentaremos una visión resumida de los criterios que son esgrimidos por organismos multilaterales (BM,1993) con el fin evaluar su interés y límites.

Un punto de partida bastante común, sobre todo cuando el enfoque es microeconómico (Parodi,1997), es la restricción presupuestal. El Sector Salud ha operado dentro de un esquema vertical de decisiones que no ha permitido pelear recursos de otros sectores y que se limita a comparar los beneficios y costos de gastar en salud con aquellos que se derivan de gastar en educación o en seguridad.

La nueva racionalidad para actuar dentro de esta restricción ha sido la búsqueda de eficiencia. Los conceptos como 'burden of disease' (carga de la enfermedad) o 'cost-effectiveness' (costo-beneficio) (BM,1993), han sido los más novedosos e impulsan el interés por la equidad, pero la evaluación de su contribución a la eficiencia no ha sido realizada. La razón es que un uso más eficiente y efectivo de recursos supone gastarlos en aquellos tratamientos más costo-efectivos y en buena medida esos son los que más requieren los pobres. De esa manera, equidad y eficiencia van de la mano y se constituyen en los criterios orientadores de la política en salud, por lo menos en la sustentación de las reformas orientadas a ofrecer paquetes de 'salud básica'. Como los pobres están generalmente en provincias, el programa adquiere una connotación descentralista, y como además las mujeres están entre los más pobres, el acento de género resulta también funcional a la manera microeconómicamente más común de establecer objetivos, analizar el problema y recomendar políticas. Así, gracias a esos criterios de racionalidad en el gasto en salud, las restricciones provenientes de la priorización macroeconómica por el superávit fiscal y el cumplimiento de compromisos financieros internacionales resultan, quizá paradójicamente, en un enfoque microeconómico que recoge inquietudes provenientes de canteras que buscan la eficiencia, la igualdad de atención, el descentralismo y un trato más igualitario y adecuado para la mujer.

Como señala Parodi (1997:334), se trata de priorizar entre diversas ofertas de salud y la ampliación de opciones para los que demanden el servicio. El problema es que para una alta proporción de la población, la oferta no está diversificada y tiende a provenir de una fuente o de ninguna. El sector privado no tiene ningún interés en satisfacer una demanda que no llega a ser demanda efectiva y que supone muchos costos. El resultado ha sido que la opción de mercantilizar la atención se ha puesto más al servicio de la ampliación de recursos para la salud, que del perfeccionamiento del proceso de asignación de recursos por parte del Estado y de las familias. Durante esta década, quizá el cambio privatizador más importante haya sido el aumento de los cobros que hacen los hospitales del MINSA.

El perfeccionamiento al que aludimos líneas arriba supondría “crear” mercados en los que prime la rentabilidad como objetivo, y ello no es fácil en el mundo de los pobres. En efecto, la manera de romper con la restricción presupuestal, ha sido el pago por los usuarios. La cooperación internacional ha contribuido esencialmente por el lado de la oferta con los programas más innovadores, sin embargo, la reconocida necesidad de ampliar el gasto en salud ha incentivado al gobierno y a los organismos multilaterales, a buscar nuevas y diversas posibilidades de aumento del gasto privado en todos los ámbitos sociales.

De otro lado, ¿en qué medida la equidad como criterio supone sacrificar el ‘rule of rescue’ (regla del rescate) que pone en absoluta prioridad sacar a una persona del riesgo inmediato de muerte, cualesquiera que sean los costos? De hecho, se hace así en casos de personas en emergencia en los que terminan interviniendo buzos, bomberos, policías, hospitales. Este criterio es tan importante para la sociedad que se aplica muy a menudo hasta para los muertos en accidentes. Según el criterio de costo-efectividad no se debería rescatar ningún cadáver. Incluso no convendría gastar en rescates caros de personas en grave peligro. Está de por medio la contraposición entre una ética deontológica que es parte muy importante en la vida de la población, y una ética consecuencialista que domina la racionalidad económica. Pero hay otras preguntas posibles. Por ejemplo, ¿En qué medida el criterio del costo-efectividad y su concentración en el tratamiento como unidad de análisis deja fuera del alcance de los programas de salud problemas como el de las enfermedades caras de los pobres? O yendo más al mundo de los valores, ¿Hasta qué punto el derecho a la salud es considerado un derecho incondicional de todo peruano? Estamos así en el territorio de los deberes y derechos positivos. Estos interrogantes y otros tienen consecuencias diversas, incluyendo algunas propiamente económicas, y obligan a diseños institucionales específicos que deben ser analizados.

4.2. La cobertura

La cobertura es resultado de la operación de diversas instancias públicas y privadas: MINSA, ESSALUD, consultorios, clínicas, farmacias, ONGs e Iglesias

(Petrera y Cordero, 1999). La política de salud del MINSA es la que llega más a los pobres e incluye diversos programas como el de Salud Básica para Todos, Fortalecimiento de los Servicios de Salud, Proyecto 2000 y Salud y Nutrición Básica. El avance más significativo en este campo parece ser el de Salud Básica para Todos.

Es necesario especificar los tratamientos que tienen la mayor cobertura (como vacunaciones) y aquellos que la tienen menor. También es importante establecer la naturaleza institucional de esa cobertura.

4.3. El financiamiento

La restricción presupuestal es una guía clave en la acción ya que el MINSA no constituye una fuente de presión sobre el presupuesto del país y, más bien, ha aceptado sin cuestionamiento recortes en el gasto cuando el MEF lo ha requerido. Un aspecto fundamental es el cambio de un financiamiento de la oferta a uno de la demanda. Parte de este cambio se refleja en el impulso al pago parcial de los servicios de salud por los mismos usuarios. La cifra de autofinanciamiento por los usuarios llegaría a 15% del presupuesto del sector (Francke, 1999). Esto ahuyenta a los más pobres y parece colaborar con el estancamiento de la ampliación de cobertura en la oferta a estratos sociales con cierta capacidad de pago.

Un aspecto poco trabajado es la ampliación del aseguramiento a promoverse. ¿Por qué los que pagan 4ta Categoría no contribuyen? ¿Cómo incorporar a los informales? Se ha avanzado en la creación de instrumentos metodológicos para llevar a cabo una mejor asignación de recursos públicos. Teniendo a la equidad como un criterio importante en la administración de recursos dados, se plantea una mejor asignación, focalización y empleo territorial de los recursos públicos (MINSA-SEPS-OPS, 1999). Dentro de las restricciones existentes también se ha avanzado en la elaboración de un Sistema de Identificación de Usuarios y del Plan Garantizado de Salud. Un trabajo elaborado por un equipo de ESAN y con mucha información y lineamientos de financiamiento es MINSA (1996).

4.4. Privatización y cambio del rol del Estado

La política actual se orienta hacia una privatización de los servicios que atienden a los sectores de mayores ingresos. Fuera del gremio médico y del de las aseguradoras, no se está debatiendo respecto de la estructura del sistema de salud. Pese a que las diversas partes de la estructura existente compiten entre ellas, se están dando cambios parciales que pueden tener enorme trascendencia sin que haya una evaluación adecuada. Los cambios de ministros han sido continuos, las orientaciones e intereses de cada uno de ellos se ha hecho presente pero no parece haber un proyecto de conjunto. ¿Qué tipo de competencia se genera entre el sistema público y el privado? ¿Contribuye a la mejora de ambos? ¿Qué cuestiones de status se suscitan?

¿Conviene los seguros? ¿Cuáles? ¿En qué condiciones? Estas y muchas otras preguntas tienen que responderse al interior de una visión de conjunto sobre los objetivos del sistema de salud. Una incongruencia con el esquema mental que orienta la privatización es la competencia “desleal” de los hospitales del MINSA con los proveedores privados de servicios al no pagar impuestos. El rol del Estado en este campo no tiene precisiones de ningún tipo, salvo el de su repliegue hacia los demandantes que no tienen recursos para costear la atención. ¿Por qué no unificar el MINSA y el IPSS?

4.5. Mecanismos de vigilancia social

En cualquier caso, parece necesario estimular una participación creciente de la población a distintos niveles. Iniciativas de ONGs sobre seguimiento de la situación de salud en niveles barriales y de pequeños pueblos, sientan la pauta para institucionalizar incentivos y organizaciones que lleven a la práctica una sistemática “vigilancia social” y con ella de promoción de prácticas saludable de vida y de prevención. Organismos no Gubernamentales como FOVIDA y otros tienen larga experiencia.

5. Aportes de la Investigación Económica en Salud

La investigación realizada es reciente y sobre una gama relativamente reducida de asuntos. El principal parece ser el relativo a las posibilidades de pago por parte de los usuarios del servicio. Por ejemplo, se ha avanzado estimaciones sobre los efectos que las tarifas estarían teniendo sobre el uso de los servicios (Chon y Petrerá, 1998; MINSA-OPS, 1998; Cortéz y Beltrán, 1996; Beltrán, 1999; Francke, 1999).

La propuesta de concentrar la atención en los sectores más pobres, y las dificultades que surgen al intentarlo, ha dado lugar a varios estudios. Entre los estudios sobre equidad están los realizados por Macroconsult (1996); MINSA-SEPS-OPS (1999), Cortéz (1996 y 1998). Una aproximación a ese mismo problema se ha dado en base al concepto de focalización (Francke, 1998; MINSA, 1998). Un grupo significativo de trabajos ha incluido la dimensión de género (Beltrán, 1999; Murrugarra y Valdivia, 1998 y 1999; Petrerá, 1999). El problema de la rentabilidad ha sido analizado por Murrugarra y Valdivia (1998, 1999); el problema de la productividad por Cortéz (1998) y sobre el financiamiento está el estudio de MINSA (1996). La experiencia de gestión descentralizada de los servicios de salud tiene en los CLAS el aspecto más interesante. Cortéz (1998) lo ha analizado en detalle y constituye una referencia bastante realista para entender su situación actual. Los aspectos de la organización del sistema en su conjunto son poco tratados. Entre los estudios sobre la seguridad en salud está Petrerá y Cordero (1999).

Ya hemos sugerido múltiples interrogantes que aluden a diversos tópicos de investigación. Nos pareció adecuado colocarlos junto a los diagnósticos con el fin de sugerir con la mayor claridad posible el enfoque con el que deberían responderse. Algunos de ellos son recogidos en este acápite y se añaden otros. Aún así, es necesario advertir que hay muchos campos que quedan fuera de esta agenda. Muchos temas propios de la Salud Pública como son: micronutrientes, saneamiento, información y educación, medio ambiente, calidad de agua, alimentos, calidad de las medicinas, etc.

1. Decisión de Acudir a Servicios de Salud

A pesar del importante aporte de estudios recientes, la demanda por servicios de salud es un tópico todavía poco conocido. ¿Qué determina el uso de servicios de salud?

1.1. Ocultamiento

Un primer problema es la determinación de cuáles son los problemas de salud que las personas consideran importantes, consultables y resolubles por el sistema de salud. Sabemos que muchas personas ocultan enfermedades, malestares o accidentes porque i) su declaración da lugar a marginaciones en el propio medio, ii) tienen temores o pudores diversos, iii) confesar ciertos problemas implicaría confesar debilidad, iv) no se consideran suficientemente importantes como para ser materia de consulta, v) no poseen información sobre sus malestares, vi) tienen dificultad para expresarse en un idioma ajeno. Una política adecuada de salud 'destapa' ese tipo de dolencias y enfermedades. Descubrir los factores ocultadores cuando se reporta deficiencias en salud, es una tarea para la cual una aproximación multidisciplinaria y una sensibilidad humana resultan cruciales. MINSA-SEPS-OPS (1999), por ejemplo, decide descartar el uso de reportes de enfermedad como indicadores de necesidad, ya que ello introduce el tema de la posición social que estaría negativamente correlacionada a dicha percepción.

1.2. Barreras externas

Un segundo problema está referido a lo que llamaremos barreras más 'externas' a las personas. Algunas de ellas han empezado a ser estudiadas, con lo que se ha ganado algo en el conocimiento de la actitud de los usuarios reales o potenciales.

- a) El *precio* de algunos servicios constituye un disuasivo para acudir al sistema de salud y un incentivo negativo para renunciar a la curación de muchas

enfermedades eficazmente tratables. El costo actual de estas renuncias es difícil de medir pero debe ser muy importante. Debe someterse a prueba la hipótesis de Hirschman (1970) según la cual conforme aumenta el ingreso, la sensibilidad hacia la calidad se afina y el interés por el precio en el momento de tomar la decisión de adquisición del servicio se va reduciendo. La incorporación de la demanda por calidad también puede ayudar a identificar cuáles son las mejoras en los servicios de salud que son más apreciadas por la población. Cuando la atención no es rápida el *costo de espera* en una ciudad puede ser económicamente prohibitivo. Este componente del costo de salud debe ser estudiado porque puede requerirse apoyo para que el enfermo recurra al sistema de salud.

- b) En zonas alejadas, la *distancia* a recorrer es otro elemento reconocido como importante. Hay quienes consideran que después del ingreso, es el factor más importante entre los que influyen en la dificultad de extender la cobertura. (Ugarte, 1999). Los estudios más directos sobre este tema permitirían evaluar las distintas opiniones en juego, desde la mejora de vías y medios de transporte, pasando por equipos de salud itinerantes, incluyendo especialmente a promotores *del y en* el mismo lugar.
- c) También es importante el *trato* que se espera recibir. Muchas veces el temor a la humillación o a prácticas consideradas impropias, disuade a los enfermos, quienes prefieren recurrir a modalidades de atención que pueden considerar menos eficaces pero que operan en base a relaciones de confianza y respeto. La gratuidad se frustra en muchos casos por esa razón y mucha capacidad instalada ociosa se utilizaría con sólo tomar en cuenta este factor y otros anteriormente señalados.
- d) La desconfianza en la *calidad de la atención* - sea por deficiencias en la información, por experiencias fracasadas de recuperación de la salud, o por otras razones - puede ser un elemento que desanima a acudir al sistema público de salud. La investigación más completa de estos y otros factores colaboraría a una mayor eficiencia y eficacia de los servicios prestados.

Todo esto muestra que los indicadores basados en auto-reportes son, por múltiples razones, altamente desconfiables. Algunas de las dificultades se han presentado por Murrugarra y Valdivia (1998). Una vía de amplia trascendencia institucional y decisiva para la universalización de cobertura es la participación de la población de las mismas localidades en la promoción, prevención y atención primaria. Los pobladores saben mejor que nadie cuáles son los problemas existentes aunque nadie los declare a un encuestador. En otros casos, esos auto-reportes no son necesarios. Es el caso de las vacunaciones. En cualquier caso se trata de que la salud vaya a los pacientes o, aún mejor, que no haya que llevar algo o alguien sino que la política de atención dependa más de los que ya están en los lugares que hay que atender.

1.3. Indicadores

Se debe asignar alta prioridad al diseño y perfeccionamiento de indicadores del estado de salud de las personas. La inevitable imprecisión en las declaraciones de enfermedades, dolencias, malestares físicos y mentales, accidentes o discapacidades, debe llevar a buscar también indicadores objetivos del estado de salud. Un avance en estos terrenos permitiría estudiar la inequidad en la distribución de la salud, en la calidad de vida y en su relación con otros desempeños humanos, laborales o no. También se medirían impactos de política de una manera más precisa.

Ciertamente, la política de salud no puede esperar a la obtención de esta información, la investigación académica aplicada que proponemos debiera situarse suficientemente fuera de las contingencias de la gestión en salud como para aportar con enfoques e información que añadan sustantivamente a la eficiencia y eficacia de dicha política.

2. Cobertura, Equidad y Calidad de la Oferta

La agenda de investigación sobre la oferta de servicios debiera cubrir por lo menos los siguientes campos:

2.1. La organización del sistema de salud y su reforma

En la medida en que la cobertura sigue siendo un objetivo prioritario, resulta importante analizar y evaluar la actual organización del sistema de salud, así como las instituciones que se están poniendo en marcha. Las actuales instituciones no logran una cobertura adecuada, ni en llegada física con instalaciones y profesionales, ni en una atención de calidad. Interrogantes fundamentales siguen en pie mientras se avanza parcialmente con una suma de iniciativas de diverso tipo que no terminan de llegar a todos los necesitados de servicios básicos. ¿Qué objetivos debe tener el sistema de salud en el país? ¿Qué efectos de cobertura, distribución y eficiencia se esperan de las EPS? Un análisis comparativo con otras realidades nacionales ayudaría a superar los estudios parciales y tener criterios sobre la marcha más adecuada de la reforma en salud. ¿Qué rol deben tener los hospitales? ¿Cómo se relacionan hospitales y centros de salud? ¿Cómo se relacionan con agentes comunitarios? ¿Qué rol deben cumplir los seguros? ¿Qué rol cumple y que potencialidades tiene el seguro escolar?

La definición del rol, de los objetivos y de la organización, constituye un campo de trabajo en sí mismo. La búsqueda de pago por servicios en la política actual tiene que completarse con el análisis del componente más grande de la financiación, que no puede ser sino pública. Un tema fundamental en este campo es el de la eficiencia en el uso de los recursos que proviene de la centralización en el manejo de los recursos por parte de los establecimientos públicos. Esto nos lleva al siguiente punto.

2.2. Reforma del Estado y participación social

La organización del sistema de salud supone una reforma del Estado y una participación social que cambien la naturaleza de la institucionalidad pública, sobre todo en los pueblos y comunidades más aisladas y de menor tamaño, y que establezca canales fluidos de comunicación con instancias más centralizadas y especializadas de atención de salud. En esa reforma tienen que evaluarse las iniciativas en curso y diseñarse métodos de participación de la propia población en la prevención y tratamiento de problemas que permitan una cobertura total del personal de salud del sistema, y una derivación eficaz de los pacientes a las instancias adecuadas. La urgencia del estudio de este tema ha quedado en evidencia en el borrador del Acuerdo de Facilidad Ampliada con el FMI, donde se señala que recién en el año 2000 “se llevarán a cabo estudios preliminares sobre las funciones del Gobierno (actuales y futuras) que evaluarán las necesidades de recursos humanos de los diversos órganos del mismo.” (Memorandum, 1999) Un estudio sobre este asunto supone incluir el tema de la descentralización.

2.3. Producción de los servicios

En tercer lugar, es necesario avanzar sobre el problema de la eficiencia en el uso de instalaciones, en la práctica de los equipos profesionales y para-profesionales. En el contexto de las restricciones presupuestales vigentes, ¿Cómo deciden los médicos y establecimientos de salud qué y cómo producir? ¿Funcionan los incentivos económicos? ¿Qué relación hay entre las remuneraciones y el trato otorgado a los pacientes? ¿Qué se entiende por calidad y cómo se la evalúa?

A propósito de este punto, la red de centros del BID está llevando a cabo una investigación sobre los mecanismos de corrupción que predominan en este tipo de instituciones. Es importante, por ejemplo, ver la forma cómo se utilizan los recursos propios que generan actualmente estas instituciones. Es necesario avanzar sobre la evaluación de las CLAS, como ya lo hizo para una primera etapa Cortéz (1998). Estos aspectos son fundamentales para avanzar en la reforma organizacional del sector salud, pero también para mejorar la capacidad de regulación de las futuras EPSs. Del mismo modo se debe recoger la larga experiencia del Departamento de Pastoral de Salud de la Conferencia Episcopal Peruana y de otros programas dirigidos por Iglesias y ONGs.

3. Estabilización de Atención de Salud

Un asunto que debe también estudiarse es el de la estabilidad de los servicios ante fluctuaciones macroeconómicas y reasignaciones del gasto público. El riesgo de la actual manera de operar, es que las crisis lleven a retroceder en lo logrado y a

desmantelar las embrionarias formas institucionales de operar. Todavía no se ha realizado la identificación “de programas sociales prioritarios que, comenzando con el presupuesto próximo, serán protegidos de recortes presupuestarios tales como educación y salud básicas” (Memorandum 1999).

REFERENCIAS

BELTRÁN, Arlette

- 1999 *Determinantes de la utilización de los servicios de salud de la mujer y su importancia en el diseño de políticas*. Lima: CIUP, Partnership for Health Reform Program, USAID.

CORTÉZ, Rafael

- 1999 *Salud y productividad en el Perú: un análisis empírico por género y región*. Investigación por publicarse. Lima: CIUP, BID.
- 1998 *Equidad y calidad de los servicios de salud: El caso de los CLAS*. Documento de Trabajo, CIUP.
- 1996 “El acceso a los servicios de atención de la salud en el Perú y la equidad en su financiamiento”, en *Revista de Análisis Económico*, Vol. No.2, ILADES/Georgetown University.
- 1996 “Pautas para la estimación de la demanda de servicios de salud infantil en el Perú: análisis teórico y empírico”, en Moncada, Gilberto y Richard Webb (editores), *¿Cómo estamos? Análisis de la Encuesta de Niveles de Vida*. Lima: CUANTO-UNICEF.

CORTÉZ, Rafael y Arlette BELTRAN

- 1996 *Análisis de la demanda por servicios de salud: Perú 1995*. Lima: CIUP, MINSA, USAID.

CHON, E. y Margarita PETRERA

- 1998 *Mercado tarifario de los servicios públicos de salud*. Organización Panamericana de Salud (OPS), no publicado.

FRANCKE, Pedro,

- 1999 *El cobro de tarifas y la equidad en la distribución del subsidio público en salud en el Perú*, Documentos de Trabajo No.163. Lima: Departamento de Economía, PUCP.
- 1998 *Focalización del gasto público en salud en el Perú: situación y alternativas*. Documentos de Trabajo No.155. Lima: Departamento de Economía, PUCP.

GERTLER, Paul

- 1986 *Demanda de servicios de salud en el Perú*. Lima: Ministerio de Salud.

MACROCONSULT

- 1996 *Análisis del gasto público en salud*. Lima: MINSA-USAID.

MEMORANDUM

- 1999 “Memorandum de políticas económicas y financieras del gobierno del Perú para el periodo 1º Abril 1999 al 31 Marzo 2002”, en *El Peruano*, 2 de Mayo, Lima.

MINISTERIO DE SALUD (MINSa)

- 1998 *Salud II, segunda etapa del proceso de reforma del sector salud*. Lima
- 1998 *Lineamientos para una política de focalización del gasto público y tarifas del Ministerio de Salud*. Documento elaborado por encargo del Proyecto 2000. Lima.
- 1996 *Financiamiento del sector salud*. Estudio elaborado por un equipo de ESAN. Lima.

MINSa-OPS

- 1998 *Mercado de servicios de salud en Perú. Estudio exploratorio de tarifas. Perú 1998*. Lima.

MINSa-SEPS-OPS

- 1999 *Equidad en la atención de salud. Perú 1997*. Lima.

MURRUGARRA, Edmundo y Martín VALDIVIA

- 1999 *The returns to health for Peruvian urban adults: differentials across genders, the life cycle and the wage distribution*. Lima: GRADE, BID.
- 1998 *Wages and Health Determinants For Peruvian Urban Adults: Differences across Genders, the Life-Cycle and the Wage Distribution*. Documento de Trabajo (en imprenta). Lima: GRADE.

PARODI, Carlos

- 1997 *Economía de las políticas sociales*. Lima: CIUP.

PETRERA, Margarita

- 1999 *La demanda por servicios de salud de la mujer rural en el Perú*. Lima: no publicado.

PETRERA, Margarita y Luis CORDERO

- 1999 *El aseguramiento público en salud y la elección del proveedor*. Lima: no publicado.

POMALIMA, Rolando

- 1999 "Por los linderos de la salud mental", en *Páginas*, No.156. Lima: Centro de Estudios y Publicaciones.

ROMERO, Catalina y Carmen LORA

- 1976 "El problema de salud", en *Páginas*, Vol.1 (Serie Verde), No.56. Lima: Centro de Estudios y Publicaciones. En Iguíñiz y otros (1983), *El derecho a la vida*, Lima: Centro de Estudios y Publicaciones.

UGARTE UBILLÚZ, Oscar

- 1999 "Reforma de salud: entre el libre mercado y el autoritarismo" en *Páginas*, No.155. Lima: Centro de Estudios y Publicaciones.

FUENTES INTERNACIONALES

ALDERMAN, Harold y Levy

- 1996 "Household Responses to Public Health Services: Cost and Quality Tradeoffs", en *The World Bank Research Observer*, Vol.11, No.1. Washington: Banco Mundial.

ARROW, Kenneth

- 1963 "Uncertainty and the Welfare Economics of Medical Care", en *American Economic Review*, Vol. LIII, No.5. Nashville: American Economic Associates.

BANCO MUNDIAL

- 1993 *World Development Report 1993. Investing in Health*. Washington: Banco Mundial.

BARNUM, H., J. KUTZIN y H. SAXENIAN

- 1995 *Incentives and Provider Payment Methods*. Working Paper No.51. Washington D.C: The World Bank, Human Resources Development and Operations Policy (HRO).

BEHRMAN, Jere and Anil DEOLALIKAR

- 1988 "Health and Nutrition", en Chenery Hollis y T.N. Srinivasan (eds.), *Handbook of Development Economics* No.1, pp. 631-711. New York: North Holland.

BHARGAVA, Alok (ed.)

- 1997 "Analysis of Data on Health", en *Journal of Econometrics*, Vol.77, No.1, pp.1-296. (Número especial que incluye 14 artículos de diversos autores). Amsterdam: North Holland.

BIRDSALL, Nancy and Robert HECHT

- 1995 *Swimming Against the Tide: Strategies for Improving Equity in Health*. Working Paper Series No. 305, Washington DC: BID.

FUCHS, Victor (editor)

- 1996 *Individual and Social Responsibility. Child Care, Education, Medical Care, and Long-Term Care in America*. Chicago: National Bureau of Economic Research and University of Chicago Press.

GROSSMAN, Michael

- 1972 "On the Concept of Health Capital and the Demand for Health", en *Journal of Political Economy*, Vol. 80. Chicago: The University of Chicago Press.

MARGLIN, Frederick APFFEL y Stephen MARGLIN (eds)

- 1990 *Dominating Knowledge: Development, Culture and Resistance*. Oxford: Clarendon Press.

MUSGROVE, Phillippe

- 1983 "La equidad del sistema de servicios de salud. Conceptos, indicadores e interpretación", en *Boletín de la Oficina Sanitaria Panamericana* (setiembre), Washington: OSP.

RAVALLION, Martin

- 1997 "Good and Bad Growth: The Human Development Reports", en *World Development*, Vol.21, No.5. Oxford: Pergamon Press.

SEN, Amartya

- 1991 *Poverty and Famines. An Essay on Entitlement and Deprivation*. Oxford: Oxford University Press.

IV. EMPLEO

A. DEFINICIÓN DEL PROBLEMA, BALANCE Y BIBLIOGRAFÍA

1. Balance de Situación y Definición del Problema

Antes de establecer una agenda conviene aclarar el significado del trabajo en el momento actual. Dado que es quizá la reivindicación social más generalizada, empezaremos por la percepción que la población tiene del problema. Esta percepción es, en sí misma, materia de investigación importante ya que de su comprensión depende el acercamiento que se tenga desde la política. Si bien la existencia de empleo o trabajo adecuados no es condición suficiente para que el orden institucional vigente sea sostenible, sí parece ser necesaria. Pareciera que es desde la creación de empleo que se mira al resto de aspectos de la realidad económica.

1.1. El problema tal y como lo percibe la población

Para avanzar en la comprensión del problema tal y como es percibido por la población, es quizá conveniente tener en cuenta la *cantidad* y la *calidad* del empleo. Ambos aspectos no parecen ser fácilmente separables en la opinión pública y en el análisis. Sin embargo, en un país con menos de 10% de desempleo abierto, no deja de ser curioso que en las encuestas se indique la existencia de falta de trabajo. Esta perplejidad está expresándose recientemente. Un ejemplo es el trabajo de Saavedra (1998) cuyo título lo dice directamente: "¿Crisis Real o Crisis de Expectativas? El Empleo en el Perú antes y después de las Reformas Estructurales". La distinción entre *stocks* y flujos que sugiere el autor para explicar la insatisfacción existente a pesar de la creación de empleo que ha ocurrido, no parece dar suficiente cuenta de la complejidad del problema y del significado del trabajo para las personas. Dado que la gran mayoría trabaja, la insatisfacción parece provenir de la calidad de la actividad laboral y no sólo de los ingresos. Dadas las circunstancias actuales, dicha opinión tendería a identificar algunos elementos cualitativos y cuantitativos, como una ausencia de empleo digno de tal nombre. La insuficiencia en términos de remuneración o de estabilidad; la falta de adecuación de las condiciones ambientales; la impotencia

ante ciertas maneras de ejercer y aprovechar la autoridad jerárquica en el centro de trabajo; la prolongación de las jornadas diarias; la falta de correspondencia entre la actividad realizada y las propias habilidades; el prestigio social de la actividad laboral realizada; los derechos sociales que acompañan a la categoría laboral, son algunos de los elementos que parecen estar detrás de la insatisfacción de la población en edad de trabajar. Además, están las insatisfacciones propias del trabajador independiente o pequeño empresario que percibe con particular sensibilidad los problemas de demanda, la competencia externa, la dificultad para cambiar de giro comercial o la insuficiencia o carestía del crédito. A eso hay que añadir, obviamente, el desempleo tanto abierto como oculto. En el mundo rural, a algunos de los factores señalados pueden añadirse la escasez de recursos, de crédito o transporte; carencia de mano de obra; inestabilidad de precios o excesiva fluctuación de demanda. Finalmente, deberían incluirse las percepciones no necesariamente coincidentes de empresarios respecto de la cantidad y calidad de la fuerza laboral. Es necesario determinar lo mejor posible estas percepciones. Resolver el problema del empleo, tal y como lo percibe la población, supone cosas muy distintas según la importancia asignada a esos o a algún otro elemento.

“Empleo” sería, desde este punto de vista, una actividad laboral con ciertas características y no cualquier ocupación remunerada. Visiones desde otras disciplinas, como es la de Sulmont (1990), ayudarán en el futuro a aquilatar la naturaleza del problema para la población.

La definición de los estándares mínimos de calidad puede cambiar la naturaleza del problema del empleo y de las políticas relevantes para resolverlo. En el Perú, esta distinción adquiere especial relevancia por la importancia relativa de la informalidad y el trabajo rural, pero también por los efectos de la larga crisis económica y de la nueva legislación en la calidad del empleo generado durante los últimos lustros. El problema de calidad de las relaciones laborales que más destacan los abogados es, naturalmente, de índole contractual y se refiere principalmente a las diversas formas de “precariedad” de la actividad laboral y de los ingresos, y la cuasi ausencia de negociación colectiva.

Esta insatisfacción tiene que ver con ingresos pero también con las características del trabajo asalariado. Los estudios sobre condiciones de trabajo son relativamente antiguos. Un estudio que se concentró en las condiciones de trabajo en el caso de los trabajadores por turno es el de Galín (1982). Un estudio sobre la situación laboral de los maestros es el de Tovar (1989).

La inflexibilidad del empleo ha dado lugar a diversos trabajos empíricos, como los de Bernedo (1999), Martínez y Tokman (1999) y el de Saavedra y Maruyama (1999), quienes presentan resultados cuantitativos minuciosos sobre dicha flexibilización y sus efectos.

1.2. Oferta y demanda

La orientación política dominante hoy en el estudio y la práctica del mercado laboral, es que el problema existe por una combinación de dos factores: inadecuada calificación de la fuerza laboral, y rigidez y altos costos del trabajo. La demanda privada no podría operar a plenitud por falta de personal adecuado y por sus altos costos. Los problemas están, por lo tanto, en el lado de la oferta. El resultado práctico sería que la política laboral priorice el nexo educación/calificación, sin embargo ésta incide en el problema de la flexibilización del mercado para que las empresas obtengan el personal necesario, y en la reducción de sobrecostos. El problema de fondo pareciera ser la rigidez del empleo existente y no la creación de nuevo. Las empresas no tendrían interés en aportar directamente a la oferta por medio de calificación de personal. Un estudio de Acemoglu y Pishke (1996) presenta una teoría distinta a las de Bercker y Mincer y muestran, entre otras cosas, que los países en los que la facilidad de despido es mayor, tienden a calificar menos a su personal.

La educación apunta a un proceso de más largo plazo, en realidad indefinido cuando pensamos en su principal impacto, porque la elevación de la calidad de la mano de obra que puede lograrse con el sistema educativo es, en el mejor de los casos, lenta y su impacto en la elevación de la productividad también requiere tiempo. Tanto la flexibilización como lo relativo a los sobrecostos son, en principio, de muy corto plazo y buscan la facilidad en el reemplazo inmediato, parcial o total, de la mano de obra originalmente empleada por trabajadores más disciplinados, menos costosos y menos estables.

1.3. Un primer resumen

El problema del empleo tiene una dimensión cuantitativa conocida y más trabajada pero también una cualitativa, generalmente menos estudiada por los economistas. La presencia de equipos multidisciplinarios resolvería en buena parte esta deficiencia. De otro lado, la aproximación actual al problema es limitada ya que se concentra especialmente en el lado de la oferta, y las dimensiones de oferta son incompletas. La demanda es vista casi exclusivamente en relación a los precios de la fuerza laboral lo cual no es de extrañar ya que los sobrecostos han estado siendo la pieza angular de las reivindicaciones de las empresas (Francke, 1995).

2. Balance de Investigación

Nuestro interés en esta parte es recoger estudios recientes y algunos pocos no tan recientes pero que relacionan el empleo con los aspectos de la economía más cercanos. Como se verá, hay muchas relaciones importantes que no han sido estudiadas recientemente, especialmente aquellas que ponen de relieve factores de demanda de mano de obra.

2.1. La definición del problema: el subempleo

El debate más interesante sobre la definición del problema social asociado al empleo, fue el que se llevó a cabo en los años 70. De aquel intercambio de caracterizaciones, y a pesar de todas las críticas que recibió, la categoría que resiste el tiempo hasta hoy es la de subempleo. Desde que se descubrió que una de las peculiaridades de los países subdesarrollados no era el desempleo sino el subempleo por ingresos, este concepto ha sido el principal en el análisis de los problemas del mundo del trabajo. Es evidente que los problemas asociados a la actividad laboral son más amplios que el nivel de ingreso recibido. Las relaciones humanas, las condiciones de trabajo, las reglas en el mercado laboral, el proceso de aprendizaje y 'capitalización' y otros, son ejemplo de la amplitud del asunto. Sin embargo, y por diversas razones, el nivel de ingreso ha sido un elemento central del análisis económico de la situación de los trabajadores. Una aproximación reciente e importante a la relación entre empleo y pobreza es la resumida por Gustavo Yamada (1996) en base a las cifras obtenidas por ENNIV. Un resultado importante, aunque esperado, es que tras tantas décadas de modernización, la proporción de jefes de hogares pobres que es independiente o autoempleado, es el doble que el de asalariados. Lo que no es común hoy es intentar explicar la persistencia de esa realidad.

Un aspecto más sectorial de este mismo campo es el relativo a la composición formal-informal y a los efectos de ella en la productividad general o promedio del país (Saavedra et al., 1998; Saavedra y Maruyama, 1999).

2.2. Factores estructurales de demanda

Una característica importante de nuestra situación laboral es la dificultad de ampliar el alcance de la asalarización. La importancia del mundo campesino y del llamado sector informal, contribuye a la formación de una estructura laboral que afecta muchos aspectos de la institucionalidad del país, desde la cobertura de las AFP hasta el alcance de la política tributaria. Este ha sido un tema de mayor interés en el pasado pero sigue presente en algunos investigadores que lo consideran pieza clave de cualquier diagnóstico de la realidad económica. La tesis de la "sobrepoblación" sostenida por Figueroa, por lo menos desde 1986, pretende mostrar cómo se reproduce una economía que no tiene la capacidad de absorber al conjunto de su población. Al otro extremo de la fuerza laboral un grupo reducido de asalariados participaba en las organizaciones sindicales (Yepez del Castillo y Bernedo, s/f).

Un tema curiosamente poco trabajado en el país, dada la importancia que todos reconocen al rápido proceso tecnológico en curso a nivel mundial, es el de la relación entre el cambio técnico y el empleo; la mayoría de trabajos son bastante antiguos. El estudio de Vega Centeno (1983) es quizá el último realizado en profundidad en base a análisis de experiencias concretas de innovación tecnológica en varios sectores

productivos; en ese estudio, el subdesarrollo tenía como una de sus características una heterogeneidad productiva muy grande debido en parte a la permanencia de equipos de muy distintas generaciones.

El efecto del cambio técnico en el empleo no ha sido trabajado recientemente. Un estudio que se preocupa especialmente por la generación de empleo en el sector "moderno" es el de Hunt (1997). Él calcula los años necesarios para reducir la tasa de pobreza a la mitad, incluyendo diversas hipótesis sobre progreso tecnológico.

Resulta también peculiar el escaso interés que ha habido por relacionar el nivel de salarios con el tipo de empresas en el país. El estudio de Anderson (1998) indica que esta variable influye y que dicha influencia se expresa en un "premio" relacionado al tamaño de la firma. Esa relación positiva tiene un perfil cóncavo que requiere explicación. En realidad, en el tamaño de la firma hay diversas variables implícitas que convendría explicitar. Una de ellas es la relativa a la intensidad de capital; otra es la existencia de ventajas de oligopolio o monopolio.

Parte del interés por recordar esta heterogeneidad reside en que se argumenta desde hace varias décadas que un factor agravante de los déficits de absorción de mano de obra es la política económica. Al abaratar relativamente el capital, generalmente importado, con el retraso cambiario, se desincentivaba el uso de una tecnología más capaz de utilizar mano de obra. El resultado era un crecimiento económico supuestamente sin mucha absorción de mano de obra.

El debate latinoamericano fue muy activo y junto a la constatación de que, en términos comparativos con otros países y épocas, la generación de puestos de trabajo asalariado era superior, se puso la mirada en los aspectos demográficos.

2.3. El factor poblacional

Por el lado de la oferta, el principal hecho ha sido la combinación de crecimiento poblacional y la aceleración migratoria. Un estudio sobre el origen de la explosión demográfica es el realizado por Contreras (1994). Los trabajos sobre empleo de Wicht incluyen siempre un análisis poblacional (1983). Hoy el tema vuelve al tapete, por ejemplo, con el planteamiento del BID respecto del momento demográfico peculiar que estaría viviendo América Latina y las oportunidades que se abren debido a la desaceleración.

2.4. Aspectos sectoriales

La investigación sobre el empleo ha mantenido un acento principalmente sectorialista, sea de acuerdo a la división primario-secundario-terciario/informal o de acuerdo a criterios sociales. Una fuente de estudios sobre este campo han sido las ONG como ADEC-ATC, CEDAL y otras. Una larga tradición de estudios e informes

del Ministerio de Trabajo se detuvo para luego reactivarse durante la gestión del Ministro Gonzales Izquierdo.

a) Trabajo rural

Una inquietud muy motivadora de investigación ha sido la relativa al empleo rural. Hoy, el interés es menor. En general, este es un campo poco analizado en el que los estudios existentes facilitan una más adecuada formulación de preguntas. La investigación reciente en este tema ha sido realizada por Urrutia (1995); Valdivia y Robles (1997) encuentran que la participación de los campesinos en el mercado de trabajo está en relación inversa con la productividad de su unidad productiva y en relación directa con el desarrollo de los mercados regionales de trabajo; Valdivia (1998) detecta que solamente para un porcentaje muy pequeño de familias campesinas el trabajo asalariado es importante. La proletarización del campo sería, pues, muy baja.

b) Micro y pequeña empresa

Hay una masa de estudios sobre microempresa y pequeña empresa aunque se choca siempre con la dificultad de la información. Un autor que trabaja este tema con continuidad es Villarán (1993, 1998). Sobre el sector informal también hay muchísimas obras. Una de las más recientes es la de Eliana Chávez y otros (1998). Sobre la pequeña empresa agroindustrial puede verse el trabajo de Benavidez, Vásquez y Casafranca (1996) y sobre ésta y la pequeña agricultura, Figueroa (1995). Entre los estudios de casos recientes está el de Wong (1996). Un estudio reciente sobre el problema de la demanda y no sólo sobre el de oferta es el de León y Shreiner (1998).

c) Lima Metropolitana y ciudades

Por razones de disponibilidad de estadísticas, los estudios han sido realizados con información de Lima Metropolitana. Hay diversas aproximaciones, muchas de ellas descriptivas, que buscan recopilar la información con mayor o menor interés crítico. Entre las aproximaciones que siempre han evaluado con minuciosidad la información están las de Verdera (1994, 1995b). Un estudio reciente sobre el desempleo en Lima Metropolitana es el producido por Garavito (1998). El empleo fuera de Lima se ha estudiado mucho menos. Una de las fuentes de datos más reciente es INEI (1998).

2.5. Grupos sociales

a) Empleo y género

La investigación sobre empleo y género es creciente. Entre los investigadores que más frecuentan este aspecto del problema está Garavito, cuyo resumen de los estudios sobre este tema es una fuente a prolongar con futuros balances (1997). Un trabajo desde otras disciplinas es el de Anderson y otros (1996).

b) Empleo y juventud

En los últimos años ha surgido un claro interés en estudiar la situación particular de los jóvenes en el mercado de trabajo y la iniciativa oficial desde el Ministerio de Trabajo da cuenta de ello. Antes, sólo algunos parecían interesados en el tema (Ramos, 1986). Un estudio reciente sobre el empleo y la juventud en las ciudades de provincias es el de Vega Centeno y Velasco (1999). Sobre trabajo infantil, tema muy impulsado recientemente por la OIT, están los trabajos de Verdera (1995a).

2.6. Variables y relaciones económicas

a) Salarios

Los salarios son estudiados por la continuidad de la información disponible. La explicación de la evolución de los salarios ha sido menos trabajada. Un estudio que establece con sofisticación la relación de los salarios con la política salarial en los años 80 es el de Romero (1994); mientras que el análisis de la evolución de los salarios durante el periodo 1960-1992 lo hace Nunura (1993). Un análisis minucioso sobre el efecto de las reformas estructurales en el ingreso es el realizado por Saavedra (1997).

b) Salarios y empleo

La relación entre salarios y empleo es un tema de permanente debate en el que dos tradiciones se contraponen claramente. Una establece que la relación dominante entre ambas variables surge de considerar el salario como un costo para las empresas. La otra recuerda que el salario es un componente importante de la demanda agregada y que, por esa vía, tiene una relación positiva con el empleo. Una presentación sencilla se encuentra en Meller (1981).

Las recomendaciones de política laboral de los últimos lustros se ha pronunciado a favor de la relación negativa entre salarios y empleo. Esto corresponde con las interpretaciones de la inflación que acentúan el aspecto de la demanda, y con la restricción presupuestal como dato de partida. El supuesto dominante en la actual política económica es la existencia de una alta elasticidad de la demanda, esgrimida como la pieza central de la sustentación de la reforma laboral por el Banco Mundial (BM, 1995). En realidad hay un asunto empírico de por medio, pero también uno de tipo ideológico, como Bhaduri y Marglin (1990) mostraron bien.

El supuesto de una relación empírica positiva no está exento de cuestionamientos pues se encuentran resultados de signo diverso y, en general, poco sólidos. La OIT (1996) ha estudiado esta relación en varios países de América Latina para llegar a la conclusión de que no parece haber una relación sólida entre ambas variables y que el nivel de actividad económica influye más que la evolución del salario en el empleo.

Los estudios en el Perú sugieren que, en efecto, el rol del salario como componente de la demanda es importante. Garavito (1998) encuentra que el efecto del salario real sobre el desempleo de varones y mujeres es negativo y que el salario como componente de la demanda domina a su efecto en cuanto costo. Antes, Iguíñiz y Montes (1994) habían encontrado una relación similar.

c) *Salarios, empleo y apertura de mercados*

La relación entre la situación laboral y la apertura es un asunto de gran debate internacional pero relativamente ausente en el Perú. Un estudio reciente sobre el Perú es el de Saavedra (1996) Una evaluación sobre América Latina se encuentra en OIT (1998).

2.7. Miradas sobre la calidad del trabajo

El mundo laboral tiene muchos ángulos que se analizan desde perspectivas profesionales distintas, siendo el más común el sociológico. Un estudio de este tipo sobre la empresa es el de Sulmont (1999). La OIT en su revista anual (1997) y Martínez y Tokman (1999) han analizando algunos aspectos del problema de la calidad.

Dado que la problemática laboral es, en gran medida, cualitativa, uno de los aspectos a evaluar está referido a las relaciones laborales, destacando las relaciones en el mundo urbano-industrial. En el mundo rural, los trabajos recientes más minuciosos son los de Urrutia (1995, 1998).

3. Algunas Referencias Bibliográficas

En este balance hemos recogido sobre todo trabajos muy recientes. No conocemos bibliografías exhaustivas pero se pueden encontrar referencias en casi todas las obras mencionadas. Un panorama muy completo, aunque resumido, sobre aspectos cuantitativos y cualitativos durante los años 1990 y con una bibliografía bien seleccionada, es el de Thomas (1999). Un compendio bibliográfico útil sobre pequeña empresa es el de Loyola (1989), también el de Tantaleán (1992). Entre las bibliografías existentes, la de Urrutia (1995) trata el mercado de trabajo rural; la de Garavito, Vattuone y Solorio (1997) trata sobre la relación entre empleo urbano y género, mientras que Yamada y Jaramillo (1998) ofrecen una guía sobre el mercado laboral. Finalmente, un resumen de los debates de los años 70 sobre la caracterización del problema laboral es el realizado por Verdera (1983).

B. AGENDA DE INVESTIGACIÓN

Para efectos de una agenda, resulta útil la sección "Lo que falta por hacer" en Yamada (1996). Aquí proponemos tres grandes áreas de investigación sobre el mundo del trabajo.

1. Calidad del trabajo, productividad y calidad de bienes y servicios

Un área que hasta ahora es cubierta principalmente por sociólogos y abogados laboristas es la relativa a la calidad del trabajo y la productividad. El tema es muy amplio y debe incluir las grandes transformaciones económicas para el significado, creación y acceso al trabajo. Algunas de las relaciones de ese cambio general con las variables económicas y sociales, pueden precisarse de la siguiente manera:

1.1. Calidad del trabajo y productividad

En el campo más económico resulta necesario relacionar este *cambio de calidad del trabajo o actividad laboral* con la *evolución de la productividad y de la calidad de los bienes y servicios* provistos en el país. ¿Cómo se relacionan precariedad laboral con productividad y con creatividad? Es necesario separar, en el caso de la productividad, el efecto de la reducción de la mano de obra y el del ciclo económico ascendente durante la mitad de esta década para detectar el efecto de las características del trabajo sobre las de la producción.

1.2. Cambios de régimen laboral y renovación tecnológica

La relación entre *renovación tecnológica y cambios en el régimen laboral* parece no haber sido estudiada. Las hipótesis al respecto pueden ser diversas y de signos contrarios, por lo que dicho régimen laboral debe ser analizado tanto en el mercado como dentro de las relaciones jerárquicas propias de la empresa.

1.3. Informalidad y adquisición de habilidades

No se ha estudiado *el efecto de la informalidad sobre las habilidades administrativas, comerciales y financieras* de la población. Las políticas hacia este diverso sector no parecen tener unidad de criterios, recursos suficientes, ni coordinación, pareciendo imprescindibles cambios legales y regímenes ad-hoc temporales para incorporar estas actividades dentro del mundo formal.

1.4. La acumulación en PYMES

Resulta imprescindible analizar con detenimiento la capacidad de *acumulación en pequeñas y microempresas*, sobre todo teniendo en cuenta que la importancia asignada al crédito supone una potencialidad que no se comprueba siempre en la práctica. La expectativa sobre los beneficios puede ser excesiva o en todo caso, hay que precisar bien qué resultados se pueden esperar y cuáles no.

1.5. Nuevas modalidades de trabajo

El análisis de las *nuevas modalidades de trabajo* (a domicilio, en el domicilio, a tiempo parcial, etc.) tiene que hacerse para determinar su naturaleza y efectos a largo plazo.

1.6. Calificación y entrenamiento

Vinculado a este mismo asunto está el tema de la *calificación y entrenamiento* dentro y fuera de las empresas formales.

1.7. Distribución de activos y calidad de la actividad laboral

Es necesario también, trabajar la relación entre la *calidad y distribución de activos por un lado y la calidad del trabajo por otro*. Se vuelve así, por ejemplo, a viejos temas sobre la eficiencia de los productores en condiciones de pobreza de recursos productivos y a la política de redistribución de activos. El Banco Mundial ha vuelto a introducir ese tema en la agenda (BM 1995).

2. Demanda de Trabajo

El área laboral donde hay quizá más divergencia entre su importancia y la escasez de investigaciones es, como ya se sugirió, la demanda de trabajo. No puede razonablemente concentrarse la atención en los defectos del lado de la oferta, y dejarse fuera las características relevantes de la economía a nivel agregado, sectorial, regional y empresarial. Tanto a nivel macro como microeconómico, las políticas que se aplican tienen dos tipos de defectos: a) No apuntan a los factores más determinantes en el corto y mediano plazo de la cantidad y calidad del empleo, y b) no se apoyan en investigaciones sobre la demanda y los efectos de las políticas económicas sobre ella.

Dos elementos parecen ser los críticos para estudiar el problema de la demanda. El primero es el referido a la *estructura sectorial de la inversión y el crecimiento* y a sus efectos sobre el empleo asalariado en el país. El segundo, a nivel microeconómico, es el relativo a la *elasticidad costos laborales/ empleo asalariado*.

2.1. Estructura sectorial de la inversión y crecimiento

El problema no se reduce a establecer las inversiones necesarias para generar un empleo directo. Tampoco al análisis de los eslabonamientos productivos. La generación de divisas, y su impacto a través de las importaciones de equipo y materias primas y otros, deben ser estudiados para determinar la importancia relativa del crecimiento sectorial. De esta manera se podría evaluar la solidez de relaciones entre crecimiento agregado y absorción de mano de obra en el sector formal.

2.2. Elasticidades

Aunque la investigación empírica no puede descomponer con facilidad los factores de oferta y demanda, dada la enorme importancia práctica que tiene, debe ser intentada. Gran parte del enfrentamiento oficial del problema del empleo se realiza asumiendo una elasticidad alta que es la que justifica el debilitamiento de la negociación colectiva, los supuestos efectos beneficiosos de la flexibilización laboral sobre la demanda, el cuestionamiento de varios 'sobrecostos' laborales, etc. Un problema capital a estudiar en este aspecto es el relativo a la real eficacia de la contención salarial en la generación de empleo y en la estabilización de la economía. Esto último nos lleva a la siguiente sub-área de trabajo.

A un nivel todavía agregado, la OIT (Amadeo et.al., 1997) ha trabajado y recopilado la incidencia de diversos factores en la competitividad de las empresas, incluyendo especialmente al costo laboral. La conclusión principal es que la elevación de este costo no ha sido el factor más determinante en la pérdida de competitividad, cuando ésta ha ocurrido, pues el aumento de la productividad habría neutralizado en gran medida dicho aumento de costo. El retraso cambiario sí habría afectado la competitividad. El estudio sobre el caso del Perú ratifica dicha conclusión.

2.3. Políticas macroeconómicas y empleo

La relación entre crecimiento, remuneraciones y empleo está asociada a las *políticas macroeconómicas* de estabilización y crecimiento. Distintas políticas de estabilización deben tener un impacto diferenciado sobre el empleo. En principio, una devaluación real protege el mercado interno, reduce el costo laboral real por lo menos en moneda extranjera -sosteniendo el empleo en mayor medida que una política revaloratoria que abre el mercado a importaciones-, encarece la remuneración y otros costos internos en moneda extranjera haciendo más difícil el mantenimiento del empleo.

2.4. Institucionalidad empresarial, características y dinámica del empleo

La demanda también depende del tipo de *institución empresarial*. Esa institucionalidad puede influir tanto en la magnitud como en las fluctuaciones del empleo (Iguíñiz y Montes, 1994) Hoy, la diversidad institucional tiene otras connotaciones que hace dos décadas, pero no por ello resulta irrelevante para determinar la magnitud y la variabilidad cíclica de la demanda.

2.5. El rol del trabajo público

Por su importancia relativa y su rol en relación al conjunto de la actividad económica nacional e internacional, es imprescindible estudiar el rol del *trabajador público* en la economía, sus características, tipos de relación con la sociedad civil, etc.. Aunque

hay estudios iniciales al respecto (Ruiz Pérez en Yamada, 1996) nos parece necesario tratar el asunto de una manera más amplia.

2.6. Reconocimiento de actividades laborales

Los universalmente difíciles tiempos para el empleo están introduciendo el tema del empleo en *servicios sociales, labores de crianza* y otras tareas poco mercantilizadas. Se hace necesaria una revalorización de estas tareas y no simplemente su introducción en el mercado. A partir de ahí se pueden estudiar estas actividades de una manera más adecuada que cuando se constituyen en un receptáculo de los trabajadores que fracasan en el logro de otras inserciones.

2.7. Criterios de eficacia de políticas

La temporalidad de impactos y de resultados es importante para establecer la eficacia de las medidas de política sobre oferta y demanda. Para ello, resulta importante definir plazos en dos sentidos: el de aquel que se requiere para enfrentar el problema, que es distinto para la cantidad (inversión, incentivos) que para la calidad (educación) del trabajo; y el de la permanencia o transitoriedad de los logros conseguidos como en el caso extremo de programas de empleo de emergencia. Este aspecto del problema influye en la selección de los componentes de la oferta y la demanda sobre los que se va a actuar con mayor decisión y recursos.

3. Empleo, Distribución del Ingreso y Pobreza

Un tercer conjunto de temas puede resumirse en la problemática general de la relación entre mercado de trabajo y desigualdad de remuneraciones. La dualidad es un rasgo que emerge de nuevo en las inquietudes de diversos especialistas en el análisis social. En el Perú, dado su nivel de ingreso per cápita, las diferencias se traducen fácilmente en problemas de pobreza absoluta. Es necesario sin embargo, distinguir el análisis de las causas de la segmentación o dualidad en el mercado de trabajo, y el de sus efectos en las condiciones de vida de las familias.

3.1. Empleo y distribución del ingreso

Un área de permanente importancia es el que se refiere a la relación entre *empleo y distribución del ingreso*. Esta relación está adquiriendo una preeminencia particular en los estudios de distribución personal del ingreso, en la medida en que el ingreso por fuentes no laborales es más difícilmente obtenible que el resultante del trabajo. En realidad, los estudios tienden a 'medir' el empleo por el ingreso (Reyes en Anderson, 1994).

Aparte de este asunto, que merece investigación por sí mismo, dos aspectos deben ser diferenciados cuando tratamos del nexo empleo-distribución. El primero es el empleo mismo con su ingreso correspondiente, y el segundo la atribución de dicho ingreso individual a la supuesta productividad de cada individuo en la actividad en la que actúa. En el primero estamos ante algo básicamente descriptivo y el empleo es simplemente una manera de registrar ingresos. Los problemas acá se circunscriben a la precisión con que la aproximación por el lado del empleo permite detectar el verdadero ingreso de personas o familias. Situaciones de subempleo de diverso tipo, de pluri empleo, de distintas tasas salariales o fórmulas de pago, son todos factores que hacen difícil llegar a una gran precisión. El problema es mayor cuando se pretende algo más que medir. En el segundo, la ambición es mayor y la ruta entre el empleo y el ingreso es más compleja pues entre ambos generalmente se pretende ubicar la productividad como *explicación* del nexo entre empleo e ingreso personal. En este campo hay que explorar la relación productividad-ingreso para establecer la conexión existente. La vinculación propia de la teoría microeconómica según la cual es la productividad de los individuos la que influye en la magnitud de sus ingresos particulares, es materia de cuestionamientos teóricos antiguos y serios, desde Jevons hasta hoy en el texto de Samuelson y Nordhaus.

Los análisis basados en el capital humano y su relación con el ingreso resultan especialmente pertinentes, pero sólo, como es natural, cuando se eliminan otros factores en juego. Es el caso de la comparación de ingresos de trabajadores con diferente dotación, pero que laboran en un tipo de actividad en la que las diferencias entre los activos físicos que usan no son muy grandes (taxistas, costureras). Es necesario indagar más por el lado de la intensidad de capital de las empresas en la que los individuos laboran. Esto permitiría introducir la productividad conjunta de personas (grupos) y equipos, que es la que parece tener más asidero conceptual. Un análisis clásico de largo plazo indicaría que junto a la necesaria limpieza de aspectos como el credencialismo (Ramos, 1996 en Yamada et.al.); las discriminaciones relevantes; los permanentes desajustes entre oferta y demanda, es necesario tomar en cuenta la calidad de los instrumentos de trabajo con los que laboran los trabajadores que tienen distinta dotación de capital humano y/o, la diferencia en el costo de (re)producción de ese capital humano. Después de todo, las habilidades que requieren más inversión son mejor pagadas.

Además, en la medida en que se trate efectivamente de 'capital', por muy humano que sea, la competencia en un cierto mercado debiera hacer que la retribución corresponda aproximadamente con la magnitud de los activos. En la medida en que se defina la relación laboral como una similar a la compra de activos más o menos específicos, habría que suponer que la retribución a dicho capital sea similar a la de otros activos de similar valor. Estos puntos y otros, introducen un debate sobre el marco teórico más adecuado para estudiar las retribuciones a la fuerza de trabajo. En cualquier caso, resulta útil tomar en cuenta las características de las actividades

en las que se ubican los miembros de la fuerza laboral y no concentrarse tanto en las calificaciones o habilidades de los individuos aisladamente tomados.

3.2. Subempleo y desempleo oculto

En este esfuerzo por establecer la real naturaleza e importancia de ciertos tipos de empleo, debe incluirse la necesidad de desentrañar de manera más precisa, el carácter del *subempleo* y del *desempleo oculto*. Los avances y retrocesos recientes en esa dirección (Ministerio de Trabajo) facilitan la tarea, pero quedan por establecer las condiciones cotidianas en las que se realizan los trabajos así como los efectos de esas condiciones en la autoestima y en la capacidad de recuperación cuando mejoran las condiciones económicas. Los núcleos duros de la pobreza serán con toda seguridad cada vez más urbanos, y es necesario estudiar sus características.

3.3. Discriminaciones en el trabajo

Entre las discriminaciones que operan en el mercado de trabajo y en las empresas, la que más atención concita es la de *género*. En este campo hay bastante investigación (Garavito, 1997; Verdera s/f). Habría que incluir bajo este título general a *otras discriminaciones* con el fin de adquirir una visión más amplia del problema general en el Perú.

Nos parece importante incluir como área de estudio la naturaleza de la participación de la fuerza de trabajo en general, pero diferenciando por géneros u otras distinciones en el *diseño y creación de instituciones* y en las decisiones institucionales. Existen diversos trabajos sobre la creatividad institucional de las mujeres en la lucha contra la pobreza (Lora 1996) pero es necesario ampliar los estudios a diversas áreas de la economía y el desarrollo social. Sería conveniente indagar sobre los efectos de una *perspectiva* diversa en el origen, diseño y marcha de las instituciones. Esto se puede aplicar también sobre otras perspectivas provenientes de culturas específicas del país sea por diferencias de raza, región, religión, etc.

La diferencia de género u otras diferenciaciones debiera ser analizada también desde el punto de vista de las características de la *actividad laboral* misma, dentro de cada tipo de institución. Es común atribuir peculiaridades a la manera de trabajar y a la productividad de las mujeres respecto de aquella de los varones, de la de los serranos respecto de la de los costeños o amazónicos, de la de los mayores respecto de la de los jóvenes. En algunos casos hay evidencias de efectos muy distintos de estos estilos como por ejemplo en el caso de la depredación por los colonos en la Amazonía.

Siempre en el lado de la oferta se suelen incluir aspectos como el tiempo potencial de dedicación al trabajo de las mujeres como consecuencia de la división sexual del

trabajo. Es necesario avanzar en estos estudios para corregir sus diversos efectos negativos, pero también para revalorar el trabajo de crianza desde el punto de vista del desarrollo económico y del pleno desarrollo de las personas.

Junto a lo anterior habría que seguir profundizando en lo relativo a la demanda, a la discriminación salarial y a otras desventajas en el mercado de trabajo.

3.4. Competencia internacional y estructura del empleo nacional

Los cambios en la *competencia mundial* parecen estar influyendo de modo importante la estructura del empleo de los países.

3.5. Trabajo rural

A pesar de que el *trabajo rural* ha sido considerado implícitamente en muchos de los acápites anteriores, es necesario destacar su particular importancia. Una especificación actualizada de la situación en este campo sería importante para diseñar mejor los programas contra la extrema pobreza.

3.6. Programas de emergencia

Hasta ahora, la decisión gubernamental ha sido no recurrir a *programas de emergencia* aunque, de hecho, hay programas sociales con gran componente de mano de obra. Conviene evaluar sus ventajas y desventajas en el contexto peruano. ¿Es la informalidad un buen sustituto de este tipo de programas? ¿Bastan los programas de construcción de escuelas, carreteras, etc. para incorporar a sectores menos calificados? Las relativamente bajas tasas de desempleo abierto en el Perú, sugieren que la situación no es la misma que en los países del Cono Sur latinoamericano.

3.7. Migración internacional y nacional

Un factor que parece adquirir creciente importancia, pero sobre el cual faltan trabajos serios es la *migración laboral internacional*. Estimaciones sin apoyo en investigación sugieren ordenes de magnitud de importancia macroeconómica, y por lo tanto significativos también para la condición económica de muchos peruanos. Quizá es necesario estudiar este asunto dentro del marco mismo de la migración interna.

ACEMOGLU, Daron y Jörn Stephen PISCHKE

- 1996 *Why Do Firms Train? Theory and Evidence*. Working Paper No. 5605, junio. Cambridge, Ma: National Bureau of Economic Research.

AMADEO, Edward; José María CAMARGO et.al.

- 1997 *Costos laborales y competitividad industrial en América Latina*. Lima y Ginebra: Oficina Internacional del Trabajo (OIT). (Está en proceso un trabajo con cifras más desagregadas).

ANDERSON, Julie

- 1998 "Premiums to Employment in Larger Establishments: Evidence from Perú", en *Journal of Development Economics*. Vol. 55, No.1. Amsterdam: North Holland.

ANDERSON, Jeanine et.al.

- 1996 *Viejos problemas en nuevos escenarios: las mujeres en el mundo del trabajo*. Lima: Flora Tristán.
- 1994 *Pobreza y políticas sociales en el Perú*. Lima: Taller de Políticas y Desarrollo Social. Universidad del Pacífico.

BANCO MUNDIAL

- 1995 *Informe sobre el desarrollo mundial 1995. El mundo del trabajo en una economía integrada*. Washington DC: Banco Mundial.

BENAVIDEZ, Marisela, Gloria VASQUEZ y Jazmín CASAFRANCA

- 1996 *La pequeña agroindustria en el Perú: situación y perspectivas*. Lima: REDAR.

BERNEDO, Jorge

- 1999 "Reforma laboral, empleo y salarios en el Perú", en Tokman, Víctor y Daniel Martínez (editores), *La flexibilización en el margen: la reforma del contrato de trabajo*. Lima: OIT.

BHADURI, Amit y Stephen MARGLIN

- 1990 "Unemployment and the real wage: the economic basis for contesting political ideologies" en *Cambridge Journal of Economics*, Vol. 14, No.4, diciembre. Londres: Academic Press.

CONTRERAS, Carlos

- 1994 *Sobre los orígenes de la explosión demográfica en el Perú: 1876-1940*. Documento de Trabajo No. 61, marzo. Lima: IEP.

CHAVEZ, Eliana y otros

- 1998 *Perú: el sector informal frente al reto de la modernización*. Lima: OIT.

FIGUEROA, Adolfo

- 1995 *Pequeña agricultura y agroindustria en el Perú*. Lima: OIT.
- 1986 "Producción y distribución en el capitalismo subdesarrollado", en *Economía*, Vol. IX, No. 17-18, diciembre. Lima: Departamento de Economía, PUCP.

FRANCKE, Pedro

- 1995 *El efecto de los costos laborales no salariales sobre el mercado de trabajo*. Lima: Banco Central de Reserva del Perú.

GALÍN, Pedro

- 1982 *Condiciones de trabajo de los trabajadores por turnos de la industria en el Perú*. Lima: OIT-CIAT-PIACT.

GARAVITO, Cecilia

- 1997 "Determinantes del desempleo en Lima Metropolitana, 1970-1996", en *Economía*, Vol. XXI, No. 41. Lima: Departamento de Economía, PUCP.
- 1998 "Empleo, salarios reales y producto: 1970-1995", en *Economía*, Vol. XX, No. 39-40. Lima: Departamento de Economía, PUCP.

GARAVITO, Cecilia, María Elena VATTUONE y Fortunata SOLORIO

- 1997 *La investigación de género en el Perú*. Serie Investigaciones Breves No. 6. Lima: Consorcio de Investigación Económica.

FLORES, Edgard

- 1998 "El caso del Perú", en Lagos, Ricardo y Camilo Arriagada, *Población, pobreza y mercado de trabajo en América Latina*. Santiago de Chile y Lima: OIT.

HUNT, Shane

- 1997 *El problema del empleo en el Perú*. Lima: CONFIEP-USAID.

IGUÍÑIZ, Javier y Noemí MONTES

- 1994 *Pluralismo empresarial, representatividad y empleo*. Lima: DESCO.

INEI

- 1998 *Perú: características del empleo urbano: según los resultados de la Encuesta Nacional de Hogares 1997*. Lima.

INFANTE, Ricardo

- 1995 *Perú. Ajuste del mercado laboral urbano y sus efectos sociales: evolución y perspectivas*. Lima: OIT.

LEÓN, Janina y Mark SCHREINER

- 1998 "Financiamiento para las micro y pequeñas empresas. Algunas líneas de acción", en *Economía*. Vol. XXI, No. 41. Lima: Departamento de Economía, PUCP.

LORA, Carmen

- 1996 *Creciendo en dignidad*. Lima: Instituto Bartolomé de las Casas - Centro de Estudios y Publicaciones.

LOYOLA, Víctor

- 1989 *Compendio bibliográfico*. Lima: Fundación Friedrich Ebert.

MARTINEZ, Daniel y Víctor TOKMAN

- 1999 "Efectos de las reformas laborales: entre el empleo y la desprotección", en Tokman y Martínez (editores), *Flexibilidad en el margen. La reforma del contrato de trabajo*. Lima: OIT.

NUNURA, Juan

1993 *Salarios y negociación colectiva: 1960-1992*. ADEC-ATC. Lima.

OIT

1998 "Volatilidad del contexto externo: ajustes y efectos sobre el mercado laboral en América Latina y el Caribe" en *Panorama laboral de América Latina 1998*. Lima.

1997 "Calidad de los nuevos empleos en los noventa", en *Panorama laboral de América Latina 1997*. Lima.

1996 "Menores salarios ¿Más empleo?", en *Panorama laboral de América Latina en 1996*. No. 3. Lima.

PNUD

1993 *Informe sobre desarrollo humano*. Madrid: CIDEAL.

PREALC

1988 *Empleos de emergencia*. Santiago de Chile.

RAMOS, Elena

1986 "El empleo en la juventud", en Adolfo Figueroa, Elena Ramos y Máximo Vega Centeno, *Población, empleo y tecnología*. Lima: PUCP.

ROMERO, Lucía

1994 "Política salarial y dinámica de las remuneraciones promedio: Lima Metropolitana 1980-1990", en *Desarrollo económico, Revista de Ciencias Sociales*, Vol. 33, No. 132. Buenos Aires: Instituto de Desarrollo Económico y Social.

SAAVEDRA, Jaime

1998b *Empleo, productividad e ingresos. Perú (1990-1996)*. Lima: OIT.

1998a *¿Crisis real o crisis de expectativas? El empleo en el Perú antes y después de las reformas estructurales*", Documento de Trabajo No. 25, noviembre. Lima: GRADE.

1997 "Quiénes ganan y quiénes pierden con una reforma estructural: cambios en la dispersión de ingresos según educación, experiencia y género en el Perú urbano", en *Notas para el Debate*, No. 14, agosto. Lima: GRADE.

1996 *Perú: apertura comercial, empleo y salarios*. Lima: OIT.

SAAVEDRA, Jaime y Eduardo MARUYAMA

1999 *Rigidez o flexibilidad del mercado laboral peruano: un análisis económico de la legislación laboral*. Lima: GRADE (versión no publicada).

SULMONT, Denis

1999 *La empresa sociológica*. Lima: Departamento de Ciencias Sociales, PUCP.

1990 "Reflexiones sobre el sentido del trabajo", en *Debates en Sociología*, No.15. Lima: Departamento de Ciencias Sociales, PUCP.

TANTALEAN, Javier

1992 *Bibliografía y directorio del sector económico popular*. Lima: Asociación Nacional de Institutos de Desarrollo del Sector Informal.

THOMAS, John

- 1999 "El mercado laboral y el empleo", en Crabtree, John y Jim Thomas (Editores) *El Perú de Fujimori*. Lima: Universidad del Pacífico e IEP.

TOVAR, Teresa; Luis GORRITI y Emilio MORILLO

- 1989 *Ser maestro. Condiciones del trabajo docente en el Perú*. Lima: DESCO-UNESCO.

URRUTIA, Jaime

- 1998 "Relaciones laborales y sociedad rural en Chíncha y Huaral" en *Debate Agrario*, No. 27, marzo. Lima: CEPES.
- 1995 "Relaciones laborales en el agro: una bibliografía anotada", en *Debate Agrario*, No. 21, mayo. Lima: CEPES.

VALDIVIA, Martín y Miguel ROBLES

- 1997 "Decisiones laborales en las economías rurales del Perú", en *Notas para el Debate*, No. 14, setiembre. Lima: GRADE.

VALDIVIA, Martín

- 1998 "El trabajo asalariado en las economías rurales del Perú", en *Boletín de Opinión*, No. 33, enero. Lima: Consorcio de Investigación Económica.

VEGA CENTENO, Máximo

- 1983 *Crecimiento, industrialización y cambio técnico Perú 1955-1980*. Lima: PUCP.

VEGA CENTENO, Máximo y Jackeline VELASCO

- 1999 *Empleo, desempleo y capacitación de jóvenes en ciudades secundarias en el Perú*. Lima: OIT.

VERDERA, Francisco

- 1998 "Análisis comparativo de los programas de empleo e ingresos en América Latina y el Caribe", en Andraus, et.al. *Programas de empleo e ingresos en América Latina y el Caribe*. Lima: OIT.
- 1997 *Mercado de trabajo, reforma laboral y creación de empleo: Perú 1990-1995*, Documento de Trabajo No. 87, setiembre. Lima: IEP.
- 1995b *Propuestas de redefinición de la medición del subempleo y el desempleo y de nuevos indicadores sobre la situación ocupacional en Lima*. Lima: OIT
- 1995a *El trabajo infantil en el Perú*. Lima: IEP-OIT.
- 1993 *El mercado de trabajo en Lima Metropolitana y su evolución 1970-1990*. Lima: IEP.
- 1983 *El empleo en el Perú: un nuevo enfoque*. Lima: IEP.

VILLARÁN, Fernando

- 1993 *Empleo y pequeña empresa en el Perú*. Lima: Fundación Friedrich Ebert.
- 1998 *Riqueza popular: pasión y gloria de la pequeña empresa*. Lima: Congreso del Perú.

WICHT, Juan Julio

- 1983 *El empleo en el Perú*. Lima: CIUP.

WONG, David

- 1996 *Los grandes pequeños negocios: empresarios y finanzas*. Lima: CIUP.

YAMADA, Gustavo editor.

1996 *Caminos entrelazados. La realidad del empleo urbano en el Perú.* Lima: CIUP.

YAMADA, Gustavo y Miguel JARAMILLO

1998 *Información en el mercado laboral: teoría y políticas.* Lima: CIUP.

YEPEZ DEL CASTILLO, Isabel y Jorge BERNEDO

s/f *La sindicalización en el Perú.* Lima: Fundación Friedrich Ebert y PUCP.

V. CENTRALISMO Y DESCENTRALIZACIÓN

En este capítulo nos vamos a concentrar en los estudios que de manera más o menos directa tratan el tema del centralismo y descentralismo. No se consideran los numerosos e importantes análisis sobre aspectos sectoriales (agricultura, turismo, minería, transportes, energía, población, etc.), algunos de los cuales, no obstante, son reseñados marginalmente.

A. BALANCE Y PREGUNTAS

En el tema de la descentralización, estamos ante un cúmulo de asuntos importantes que no han merecido la atención de las autoridades nacionales o locales ni de los intelectuales del país. Las decisiones en el plano político, económico y social se toman con una total carencia de perspectiva integrada y con gran prescindencia de los actores más interesados en el asunto.

Dos recientes panoramas históricos con amplia bibliografía y con enfoques principalmente jurídicos y políticos, aunque también fiscales en el primer caso y, sobre todo administrativos en el segundo, son los publicados por Pedro Planas (1998) y Johnny Zas (1998). El intento más ambicioso de organizar la historia del Perú desde las dinámicas regionales es quizás el de Manrique (1995), y el trabajo de mayor continuidad individual en el estudio económico de este tema es sin duda el realizado por Efraín González de Olarte. Una bibliografía parcial pero representativa de su obra en los últimos quince años, puede verse en González de Olarte (1994). También existe bibliografía para ciertas regiones, destacando el estudio sobre Piura (Revesz, Aldana, Hurtado y Requena 1997).

Un momento particularmente activo de recopilación de estudios sectoriales sobre diversas regiones del país fue el que acompañó al esfuerzo descentralizador de fines de los 80. En diversos Departamentos y Regiones se realizaron foros que congregaron a profesionales de dichos lugares y permitieron panorámicas principalmente descriptivas. Los esfuerzos más continuos provienen de las principales ONGs de las regiones. Entre ellas destacan los trabajos del Centro de Estudios Rurales Bartolomé de las Casas (CBC) del Cusco, el Centro de Investigación y Promoción del

Campesinado (CIPCA) de Piura y sobre la Amazonía, el IIAP y la Biblioteca Amazónica que dirige el sacerdote Joaquín García.

La descentralización es un objetivo todavía débil en el escenario político nacional y su historia muestra la frustración de diversos intentos. Algunos estudios sobre el siglo XIX, como los de Contreras (1996a y 1996b), apuntan a la exploración de aspectos específicos, pero es necesario profundizar más en el tema. El inmenso peso de Lima-Callao, la debilidad económica de las regiones del país, la historia política del país, la masiva migración de élites y la extensión y profundidad de la pobreza, especialmente en las provincias andinas y amazónicas, son quizá algunos de los factores determinantes de dicha debilidad. Esta constituye una seria dificultad para la descentralización, pero puede constituir una ventaja en la medida en que permite generar –sin el peso de inercias históricas– empresas dinámicas y ámbitos de autodeterminación política y de afirmación de identidad que contribuyan a la generación de oportunidades de participación ciudadana en la economía y la política.

El Perú es un país muy centralizado. No han habido regiones económicamente poderosas, con dinamismos propios de duración prolongada y más o menos aisladas entre sí. Lima tiene diez veces la población de la siguiente ciudad en tamaño. Quizá por eso, la historia de la política descentralista en el país es relativamente poco intensa como lo demuestra el hecho que no haya habido partidos agraristas y que el único partido denominado descentralista haya sido muy pequeño, aun cuando llegó a estar presente en la Constituyente de 1933. La propuesta de descentralización de este grupo es analizada por Romero (1987).

Los objetivos, los “para qué” de la descentralización, han sido débiles y poco discutidos en el Perú. Esto quizá explique la fragilidad de las reivindicaciones descentralistas en el país y la falta de estudios integrales de los distintos departamentos del país. Priman, entre grandes letargos, expresiones coyunturales de aspiraciones de autodeterminación. Algún proyecto de inversión particular se convierte en bandera, pero no se establecen programas de acción a largo plazo integrales y de gran convocatoria. Los gobiernos regionales iniciaron una elaboración de propuestas de mayor alcance y economías de escala, pero han sido efímeros y no han terminado de mostrar sus potencialidades como instancia intermedia de gobierno. En qué medida es la crisis de la economía, el poder centralista o factores internos a dichos gobiernos los que dan cuenta de esta corta trayectoria, es un asunto todavía abierto en el debate nacional.

La reforma del Estado fue paralizada por el Ejecutivo, al parecer por su temor a los efectos políticos de los despidos masivos y a la autonomía que adquirirían los ministerios e instancias regionales de gobierno respecto del Presidente. Las exigencias de la recuperación fiscal y de la generación de un superávit primario, habrían contribuido a un acento controlista de las funciones y nivel de gasto de organismos descentralizados. La centralización nacional se ha expresado de diversas maneras, incluyendo el debilitamiento de instancias centralizadoras de nivel regional.

Al momento de especificar un programa descentralista, los enfoques son importantes, ya que la conveniencia de la descentralización puede verse desde distintos ángulos. Uno es el de la eficiencia estática que mira el uso de recursos existentes, incluidos los humanos; otro es el de la generación de recursos y de nuevas potencialidades productivas por un proceso de inversión masiva en infraestructura y de aprendizaje por la práctica de gobierno.

1. ¿Qué Descentralización? Características y Posibilidades

La descentralización en general es debatida en términos muy estrechos y unilaterales. Por ello, debemos ampliar el tipo de interrogante.

1.1. ¿Qué conviene (des)centralizar?

Para entrar desde la dimensión política a analizar el problema del centralismo y sus consecuencias, es imprescindible preguntarnos ¿Qué aspectos de la gestión pública económica y social es *conveniente* descentralizar y cuáles no? No es cierto que la descentralización sea positiva para todo objetivo. Por ejemplo, lo que es convenientes para un objetivo fiscal puede no serlo para uno político. Y si la intención es el control fiscal, la política descentralista será distinta que si el intento es de eficiencia. En general, no se ha estudiado la conveniencia económica de qué centralizar y qué descentralizar. Esa conveniencia puede ser vista de distintas maneras; una de ellas es tomando en cuenta la ubicación de la población. El proceso migratorio es una fuerza privada de concentración de actividad económica y de poder ciudadano que, si bien es explicable por factores estructurales, tiene un componente de decisión familiar e individual. ¿Cómo evaluar esta tendencia tan persistente? No se pueden negar ciertas ventajas importantes en lo privado y en lo público. Por ejemplo, Morrison (1989a) calcula que los migrantes a Lima han colaborado para que el incremento de la producción sea mayor que la pérdida de la producción que su salida supuso. Incluso cuando se incluyen los efectos de la congestión y polución, los efectos beneficiosos sobre el producto son muy superiores. La conclusión no puede provenir, sin embargo, de una mera extrapolación de tendencias. El problema del costo puede ser de doble vía: una de centralización de lo descentralizado y otra de descentralización de lo centralizado. El análisis no puede ser sólo económico, pero con las herramientas analíticas actuales es posible fundamentar formalmente tanto la conveniencia de centralizar para efectos de la equidad y el crecimiento económico, como la conveniencia de descentralizar.

El debate nacional sobre la conveniencia o no de los Gobiernos Regionales es una expresión de ese interrogante y de la pobreza de la discusión. Sobre la evolución actual: ¿Es *más* distritos, *igual* número de provincias, y *ningún* gobierno regional lo adecuado? No se ha hecho una evaluación sustantiva de la(s) racionalidad(es) de

las opciones en juego. Estas racionalidades, junto con las exigencias de los más interesados en la descentralización, deben configurar una política general respecto de este asunto. ¿Qué asignación de responsabilidades entre los distintos niveles de gobierno es adecuada? La distribución de competencias es quizá el tema que más pone a prueba las reales capacidades y fuerzas en el escenario nacional.

Una aproximación común al problema de la dimensión geográfica del desarrollo, es la que apunta a la reducción de la pobreza. Estudios recientes que se preguntan por el aspecto geográfico del problema de la pobreza y por la manera geográfica de enfrentarlo, son los de Ravallion y Quentin (1997) y Ravallion y Jyotsna (1998). Nosotros indicaríamos que en países con alta migración, la calidad de vida de la familia no es la misma que la calidad de vida de los miembros que permanecen en sus lugares originales o de los que están siendo parte de procesos de relocalización. Las familias tienden a estar bastante dispersas y nos parece que eso obliga a un enfoque menos 'territorializado' que en las miradas desde los mapas de pobreza, en la medida en que los miembros que se quedan en las localidades son, muchas veces, los que han sido dejados atrás temporal o permanentemente.

1.2. ¿Qué es posible (des)centralizar?

Otra pregunta es: ¿Qué, de aquello que se considera conveniente, es *posible* descentralizar? La discusión nacional sobre la capacidad administrativa de los gobiernos distritales, provinciales, departamentales y regionales es muy pobre. La distritalización del país parece ser excesiva y ello repercute en problemas de economías de escala, en fragmentaciones de presupuestos. Sin embargo, la creación de nuevos distritos expresa diversas fuerzas y aspiraciones que es necesario evaluar. La distritalización revela una voluntad política con cierto respaldo en cuanto a liderazgo y capacidad de gestión local. Una visión reciente del proceso político en el que se inscribe el mundo municipal es el de Degregori, Coronel y Del Pino (1999). La experiencia gremial de las décadas pasadas ha forjado dirigentes que estarían expresándose a través de esas instancias de gobierno. No parece casual que el aumento de distritos ocurra en los periodos electorales. Es parte de la misma pregunta la que apunta a la posibilidad de centralizar algunas actividades. Hay desde razones de eficiencia hasta de interés político que impiden centralizar actividades, generalmente de pequeña escala.

Las experiencias de países vecinos son más antiguas y/o avanzadas, y además cuentan con evaluaciones que serían útiles para formular políticas generales en el Perú.

1.3. El interés por la descentralización

El interés inmediato por la descentralización es doble. Por un lado, la autoridad y muchos ciudadanos del centro económico y político, que en el Perú es claramente

Lima-Callao, tienen interés, correcto o no, en que el flujo migratorio se reduzca. Por otro, las provincias buscan retener una parte mayor del ingreso generado en sus territorios para potenciar sus bases productivas y mejorar la infraestructura urbana.

En términos menos inmediatos, la descentralización constituye la reconstitución del núcleo del desarrollo para el Perú en los estudios de Schuldt (1995, 1997a y 1997b). Pero, generalmente, esa inquietud tiene como trasfondo la preocupación por su secular deterioro relativo y por las maneras de romper o atenuar ese proceso. Así entendemos los continuos trabajos de Gonzáles de Olarte; los tempranos estudios de las elites de Caravedo (1978) y sus posteriores trabajos desde una perspectiva urbana (1988 y 1989); los más regionalistas de Barrenechea (1985, 1990, 1997, 1998); los de Morrison sobre migración (1988, 1989a y 1989b); los de Iguíñiz (1984, 1990, 1994b, 1998) sobre ciclos y sobre viabilidad económica; los de Aguedo y Marticorena (1994) sobre energía y muchos otros. Hay muchos estudios sobre actividades o regiones específicas que han sido producidos por las ONG en los últimos lustros. No podemos pasar revista a esos trabajos, pero a manera de ilustración nos vienen a la mente el estudio sobre los aspectos fiscales de Gonzáles de Olarte, Trivelli y Pinzás (1995); sobre regiones específicas como en el caso de Guillén (coord.) sobre la Región Inca (1993); sobre actividades importantes de lugares específicos como el de Seifert sobre la leche en Cajamarca (1990). Ultimamente han adquirido importancia temas como el gasto social y la pobreza, pero no hay una evaluación definitiva de la eficacia y del papel regionalmente redistributivo de las políticas sociales manejadas centralizadamente. Aproximaciones generales y sobre diversos aspectos han sido publicados por diversas ONGs (Abugattas et.al., 1995). El problema administrativo en los municipios es tema que ha adquirido importancia. Un estudio al respecto es el de Araoz y Urrunaga (1996). También se está explorando el problema del crédito (Valdivia, 1995). Una bibliografía exhaustiva sobre los estudios de caso o sector de importancia regional escapa a nuestras posibilidades inmediatas. Ultimamente, el Grupo Propuesta Ciudadana (1995, 1996, 1999) está generando materiales sobre opinión pública.

2. Descentralización Económica

Una de las dificultades para avanzar en el terreno de lo político, es la carencia de programas económicos de descentralización que pongan en la agenda el tipo de proyectos en juego y las exigencias que ello plantea a toda autoridad pública. Para responder a estas preguntas es preciso trabajar a un nivel a la vez más abstracto y más concreto que el usual. Tomar en consideración el impacto de la distancia, de las economías de escala, de las fuerzas centrípetas y centrífugas en juego, etc. es un aspecto relevante. Una presentación elemental de herramientas se encuentra en Iguíñiz (1998). Un estudio sobre dos empresas arequipeñas ha sido realizado por Reátegui (1999).

Nos parece que la descentralización económica tiene que basarse en una priorización de ámbitos regionales según su viabilidad económica. Esos ámbitos han sido propuestos en los últimos años, pero la acción gubernamental conspira contra su puesta en marcha porque suponen iniciativas y autonomías de mayor nivel que las de los de organizaciones ad-hoc, municipios locales y microregiones. Una regionalización con ciertas posibilidades debe apoyarse en los corredores más importantes del país (Iguíñiz 1990, 1994b). Por ejemplo, los valles del Mantaro, Vilcanota-Urubamba, Cajamarca-Cajabamba y algunos otros en la sierra están entre los que habría que estudiar en detalle. Obviamente, el corredor costero al norte del país tiene muchos factores a su favor y, en la montaña, la carretera marginal aporta mucho a la posibilidad de dicha región económica del país.

2.1. Información ¿Para qué?

Una carencia importante es la informativa. Para ello, sin embargo, es imprescindible especificar el o los objetivos de la elaboración de información. La masa de información necesaria no es la reproducción a nivel regional de los datos que son necesarios para el análisis nacional. Probablemente, a nivel local o regional hacen falta más datos que para las cuentas nacionales pero, sobre todo, distintos. De ese modo, junto a cierta información básica general, debe especializarse la información buscada. Cuanto más regional el análisis, es probable que se requiera un enfoque más multidisciplinario e integral y, por ello, un cúmulo de información mayor. En general, resulta imprescindible elaborar información para fines muy específicos de cada investigación. Por ejemplo, desde una perspectiva interesada en el largo plazo, resulta especialmente grave la ausencia de información adecuada sobre la calificación de la población en cada departamento y sobre la retención de las personas calificadas.

Definidas y respondidas las preguntas del acápite anterior es posible saber qué información es necesaria. Sin embargo, desde casi cualquier objetivo de índole económica, la primera constatación es que no existe la *información económica y social* continua que permita series de tiempo de las regiones y departamentos del país. El trabajo sobre ciclos departamentales de Iguíñiz (1984) establece pautas diferenciadas y sugiere pistas, pero choca con las limitaciones metodológicas de la información de las Cuentas Departamentales. La información sobre la producción es metodológicamente débil y dice poco sobre otras variables críticas para cualquier análisis económico de las regiones y departamentos, y la estadística de los departamentos tienen más sentido para la elaboración de las Cuentas Nacionales, que para la de las Cuentas Departamentales. Por ejemplo, no existen cifras de ingreso regional o departamental que permita la relación entre la producción y el ingreso en esas circunscripciones.

Las tablas insumo-producto existentes son pocas y antiguas. Quizá la más reciente sea la del Cusco y sus resultados sugieren niveles de producto apreciablemente

superiores a los establecidos por las Cuentas Departamentales. Una metodología para producirlas es la de Guillén y Baca (1993).

2.2. Calidad de vida y características del trabajo

A pesar del avance informativo sobre las condiciones de vida en las provincias (mapas), no hay un análisis actualizado de las maneras como la población enfrenta normalmente el problema del trabajo y, a través de él, de la supervivencia, del ahorro y la inversión. Las estrategias familiares están más estudiadas en el campo de la antropología y la demografía, pero incluyen en muy escasa medida la relación entre la economía y los procesos de migración parcial y total de las familias. Un estudio reciente que aporta en ese terreno es el Valdivia y Robles (1997).

La información más amplia sobre calidad de vida es la que se presenta en los mapas de pobreza. Diversas instituciones (BCR, Foncodes, MIPRE) los han elaborado en los últimos años. Un trabajo que los evalúa es el de Schady (1998). Sin embargo, la visión territorial parece insuficiente para apuntar con precisión a las familias.

2.3. Potencialidades económicas

Las posibilidades económicas de muchas zonas del país no han sido estudiadas para orientar al inversionista hacia las opciones más viables. Algunos estudios sobre ciertos productos dan cuenta de potencialidades en ciertas regiones del país pero no hay estudios integrales de la mayoría de regiones, departamentos o provincias del país. Santa Cruz ha buscado ordenar propuestas de inversión (1996).

La competencia entre productores de distintos lugares geográficos es un aspecto importante que no ha sido considerado. Los diferenciales de productividad en productos claves, y los costos de transporte propios de cada lugar del país cuando se trata de abastecer el mercado interno o el internacional, no han sido estudiados. Un hecho de gran trascendencia durante los últimos lustros es el cultivo de hoja de coca. Su impacto regional es claro para quienes visitan esas zonas y a la vez, poco estudiado. Los trabajos de Alvarez sobre este tema han sido bastante continuos (1999).

A pesar del reducido éxito de las experiencias descentralistas y del escaso dinamismo actual, esa potencialidad se debe evaluar también estudiando las evoluciones registradas. Un estudio que compara el crecimiento con la inversión en capital humano de diversas regiones, es el de Fernández Baca y Seinfeld (1994)

2.4. El rol de las ciudades y del campo

El desarrollo de ciudades intermedias se presenta cada vez más como un aspecto fundamental de cualquier descentralización. Sin embargo, no hay estudios sistemáticos

sobre la economía de las ciudades del Perú. Algunos estudios pioneros han girado en torno a aspectos culturales e idiosincráticos y otros han empezado a considerar las ciudades como fundamentales para el progreso económico descentralizado, pero el avance es todavía menor. Un impulsor de una perspectiva más urbana ha sido Baltazar Caravedo (1988 y 1989) y más recientemente Ricardo Vergara quien pone el acento, siguiendo a Jane Jacobs, en la división de trabajo interna a la ciudad como motor del impulso económico descentralizado. También las redes de ciudades constituyen un hecho que aporta a esa visión urbana del mundo rural Surandino (Vergara 1996). Una fundamentación del decisivo rol de la ciudad en el desarrollo descentralizado y que llama la atención sobre la ciudad como lugar de retención de los provincianos más calificados y de transformación por ellos de los recursos naturales andinos, se encuentra en los trabajos de Javier Iguíñiz (1990, 1994b). Algunos de los principales hitos en la evolución de la investigación rural agrarista y la importancia de la urbanización para determinar la viabilidad competitiva del agro andino se encuentran revisados en Iguíñiz (1994a). Otra fundamentación de la importancia de la ciudad en los estudios de desarrollo rural se encuentra en Figueroa (1998).

2.5. La zonas fronterizas

La economía de las regiones fronterizas no ha sido estudiada para determinar la importancia de la actividad comercial y los eventuales efectos de los procesos de integración binacional o subregional. En contextos de tensión fronteriza este asunto adquiere una importancia especial. La influencia de los procesos de integración en el proceso de descentralización no ha sido estudiada.

3. Estado, Región, Municipios y Gobernabilidad

Hay una frondosa literatura sobre descentralización desde una perspectiva administrativa, municipal y de reforma del Estado en general. Los debates en la segunda mitad de los 80 y el inicio de la regionalización dieron lugar a múltiples expresiones de las que no podemos dar cuenta cabal en pocas líneas. No hay muchas propuestas de reforma del Estado más o menos integrales y con interés regional. Un trabajo ambicioso es el de Johnson (1992). Recogeremos algunas referencias con el fin de introducir al lector a algunos de los autores y debates sobre el tema. Algunos de estos debates pueden verse en Henríquez y Portocarrero (1990), Adrianzén (1993), CEPEI (1995), Delgado (1993) y Grupo Propuesta Ciudadana(1996b).

La crisis económica de los 80 y la difícil incorporación y reincorporación en los circuitos económicos formales de amplios sectores empobrecidos, los rápidos cambios de régimen político en muchos países de América Latina y el proceso general de globalización económica e institucional, están poniendo sobre el tapete un problema de gobernabilidad. Una serie de enfoques sobre este asunto es el presentado en la

colección de artículos editado por Revesz (1998). Un estudio que recoge opiniones en cinco Departamentos del Perú sobre gobernabilidad, democracia y derechos humanos es el elaborado por el Grupo Propuesta Ciudadana (1996a).

La permanente inquietud de Caravedo (1978) sobre las élites de provincias y el mundo empresarial fuera de Lima, puede ser incluida dentro de este problema de gobernabilidad. Los estudios sobre municipios pueden ser también considerados en un enfoque político-administrativo del problema. Véase Pease (1988), Velázquez y otros (1994), Leceta (1993).

B. AGENDA DE INVESTIGACIÓN

En la agenda de investigación sobre este asunto se perfilan con claridad tres tipos de estudio. Los macroeconómicos, que incluyen los efectos geográficamente diferenciados de los cambios, en las variables propias de la política macroeconómica. Los meso-económicos (de nivel regional o departamental) y los análisis de caso sobre localidades o sobre actividades o programas específicos. La fuerza de lo institucional probablemente aumenta conforme se reduce la agregación del análisis.

1. Aspectos Económicos

En general, es necesario establecer qué información es requerida con especial urgencia de modo de proponer al Censo Nacional y otros censos o encuestas del INEI, y a otras instituciones, la generación sistemática de datos relevantes.

1.1. Las cuentas territoriales

La agenda sobre el problema del centralismo incluye como primer punto la generación de información estadística continua. Las series de tiempo sistemáticas que se tienen a disposición incluyen la producción total y sectorial, departamental y regional pero no se cuenta con cifras del Valor Agregado retenido en cada zona, una especie de *"ingreso territorial"*. De ahí se podrían obtener otras cifras de importancia inmediata para diagnosticar la situación y elaborar políticas.

1.2. Tablas insumo-producto

Una herramienta de múltiples usos es la tabla insumo-producto. Elaborar una para cada Región o Departamento es demasiado ambicioso para un proyecto privado. Por lo tanto, sería conveniente elaborar dos o tres tablas insumo-producto actualizadas en regiones o departamentos tipo. Esta es, además, una forma de corroborar lo adecuado de las estimaciones del PBI en el país.

1.3. Ciudades intermedias

Es necesario elaborar información sobre las características de las *aglomeraciones urbanas intermedias*, sus posibilidades económicas y la calidad y cobertura de sus servicios. El estudio de estas ciudades y de sus relaciones económicas debe servir de base para determinar características, montos y calidad de la inversión pública en infraestructura urbana.

1.4. Relaciones urbano rurales

Las relaciones urbano-rurales deben estudiarse como parte de ejes comerciales que operan activamente. Esas relaciones deben incluir aquellas que se establecen con centros mineros o turísticos.

1.5. Competitividad regional

Para ampliar el abanico de opciones económicas y colaborar en la generación de propuestas integrales, es necesario el estudio de la *potencialidad competitiva* de cada ámbito económico. El punto de partida tiene que ser el de la acumulación de capital existente por muy pequeña que sea; habría que empezar por el ahorro y la inversión que se realiza. La confianza providencial en grandes proyectos de inversión oculta una marcha cotidiana que incorpora a las habilidades más cultivadas en cada región. Estudios como el de Indacochea y otros (1998) para Cajamarca, o el de Barrenechea (1997) para Puno, apuntan a destacar esas potencialidades. Esto supone considerar recursos físicos y humanos, distancias, regímenes tributarios, etc.

1.6. Recursos naturales

El manejo de recursos naturales, incluyendo el agua, es una materia de estudio económico que requiere atención especial. Se necesita un mayor análisis económico de las prácticas de uso de suelos y de la erosión, salinización, etc. en las tres grandes zonas del país. No parece haber una política de utilización de recursos no renovables y renovables.

1.7. Educación básica y superior

Otro tópico de importancia para el desarrollo regional es el relativo a la formación básica y a la calidad, especialización y destino del personal calificado. La adecuación de la educación básica a las características históricas y naturales de cada ámbito regional o local es imprescindible para establecer una relación más provechosa de las personas con su medio. Las universidades e institutos tecnológicos constituyen instituciones a evaluar en función de su aporte al desarrollo regional y nacional.

1.8. La retención de capital humano

El desarrollo regional depende en gran medida de la retención de su personal político, económico, artístico más calificado. La migración entre departamentos debe ser estudiada con más detalle respecto de las calificaciones de los migrantes. El Censo debería incluir preguntas más detalladas al respecto, para lo cual se necesita establecer los indicadores más adecuados.

1.9. Descentralización fiscal

La capacidad fiscal de las regiones o departamentos es otro asunto en la agenda actual. A la vez, es una puerta para analizar la real potencialidad económica de esas zonas del país. Se podrían realizar estudios de caso más o menos representativos sobre la capacidad fiscal existente y logable. ¿Es cierta la subvaloración de las propiedades? ¿Desde qué tamaño de ciudad ésta se convierte en autosuficiente fiscalmente? Las preguntas al respecto son muchas pero la experiencia en varios países vecinos es interesante.

1.10. Crédito

Las posibilidades de desarrollo de formas institucionales que hagan viable el crédito en pequeña escala es un problema general, pero especialmente agudo en las provincias. En un cierto sentido parece necesitarse una 'tecnología' bancaria especializada en las peculiaridades de cada región. Es necesario estudiar con cuidado las múltiples experiencias en curso.

2. Aspectos Políticos

2.1. Descentralización y reforma del Estado

Un aspecto político general que debe ser estudiado es el que relaciona la descentralización con la reforma del Estado. En el capítulo del balance hemos ya planteado algunos de los interrogantes al respecto.

2.2. Las responsabilidades económicas de los niveles del Estado

La evaluación del significado económico de los gobiernos regionales, provinciales y distritales es un tema de importancia para determinar el costo y los beneficios de la política actual. Esta evaluación debe hacerse desde la economía de los recursos humanos, de los archivos técnicos y de la información específica. Es aún más obvio que, desde el análisis de la escala de obras de infraestructura necesaria para hacer viables las empresas de las regiones, también se debe estudiar la estructura del gobierno.

2.3. Distribución de competencias

Junto a los dos aspectos anteriores, existe uno de índole administrativa. Es decir que una vez establecidos criterios generales sobre los niveles en la estructura del Estado, es necesario estudiar lo relativo a la distribución de competencias que es otro asunto en el que se requerirían estudios de caso sobre problemas específicos que permitan desentrañar yuxtaposiciones y otras ineficiencias.

2.4. Capacitación en gestión pública

Tras una propuesta de asignación de atribuciones tiene que llegar la capacitación en gestión pública que corresponda. Determinar los aspectos administrativos generales de dicha capacitación y aquellos que corresponden a las especificidades de cada región, es una tarea que debería servir a la asignación de recursos públicos y privados.

REFERENCIAS

ABUGATTAS, Javier y otros

1995 *Descentralización y política social*. Lima: Grupo Propuesta Ciudadana (GPC).

ADRIANZEN, Alberto

1993 *Regiones ¿sí o no? Debate sobre descentralización*. Lima: GPC.

AGUEDO, José y Benjamín MARTICORENA

1994 *Energía y región: el debate sobre energía regional*. Piura: CIPCA.

ALLPANCHIS

1994 *Índice Bibliográfico 1969-1994*. Sicuani: Instituto de Pastoral Andina.

ALVAREZ, Elena

1999 "Efectos económicos del sector ilícito de drogas en el Perú", en Crabtree, John y Jim Thomas (eds), *El Perú de Fujimori*. Lima: CIUP, IEP.

ARAOZ, Mercedes, Roberto URRUNAGA

1996 *Finanzas municipales: ineficiencias y excesiva dependencia del gobierno central*. Lima: CIUP.

BARRENECHEA, Carlos

1998 *Urgencia descentralista*. Lima: Escuela Superior de Administración de Negocios (ESAN).

1997 *Puno. Desarrollo humano y competitividad*. Lima: Fondo Contravalor Perú-Canadá.

1990 *El gran sur*. Cusco: Centro de Estudios Rurales Andinos Bartolomé de las Casas.

1985 *Centralismo y políticas para la descentralización productiva en el Perú*. Lima: PATCORDES.

DEGREGORI, Carlos I, José CORONEL y Ponciano DEL PINO

- 1999 "Gobierno, ciudadanía y democracia: una perspectiva regional", en Crabtree, John y Jim Thomas (eds), *El Perú de Fujimori*. Lima: CIUP, IEP.

CARAVEDO, Baltasar

- 1989 *Ciudad y región. Los límites del nuevo descentralismo*. Lima: Fundación M.J. Bustamante de la Puente.
- 1983 *El problema del descentralismo: debate, política: balance y perspectivas*. Lima: Universidad del Pacífico.
- 1978 *Desarrollo desigual y lucha política en el Perú 1948-1956: la burguesía arequipeña y el Estado peruano*. Lima: IEP.

CARAVEDO, Baltasar y César BEDOYA

- 1988 *Región urbana y estrategia descentralista*. Lima: Fundación Friedrich Ebert.

CEPEI

- 1995 *Descentralización y participación ciudadana*. Lima: CEPEI.

CONTRERAS, Carlos

- 1996b "La descentralización fiscal en el Perú después de la guerra con Chile, 1886-1895", en *Relaciones. Estudios de Historia y Sociedad*, El Colegio de Michoacán, Vol. XVII, No. 67-8. También en Serie Reimpresiones No. 12, Departamento de Economía, PUCP.
- 1996a *Modernizarse o descentralizar. La difícil disyuntiva de las finanzas peruanas durante la era del guano*. Lima: Boletín del Instituto Francés de Estudios Andinos.

DELGADO, Angel

- 1993 *Descentralización y constitución: una contribución al debate*. Lima: Seglusa Editores.

FERNÁNDEZ BACA, Jorge y Janice SEINFELD

- 1994 "Diferencias regionales de Crecimiento e Inversión en Capital Humano: Un análisis Preliminar", en Anderson, Janine y otros, *Pobreza y políticas sociales en el Perú*. Lima: Taller de Políticas y Desarrollo Social, Universidad del Pacífico.

FIGUEROA, Adolfo

- 1998 "Hacia un nuevo enfoque sobre el desarrollo rural en América Latina", en *Políticas agrícolas*. Número especial. México: Red de Instituciones Vinculadas a la Capacitación en Economía y Políticas Agrícolas en América Latina y el Caribe (REDCAPA).

GONZÁLES DE OLARTE, Efraín

- 1998 "La descentralización en el Perú: entre la fortaleza del centro y la debilidad de la periferia", en Revesz et.al.
- 1997 "La descentralización en el Perú: diagnóstico y propuesta", en González de Olarte (ed.).
- 1994 *En las fronteras del mercado. Economía política del campesinado en el Perú*. Lima: IEP.
- 1992 *Economía regional de Lima. Crecimiento, urbanización y clases populares*. Lima: IEP.
- 1982 *Economías regionales del Perú*. Lima: IEP.

GONZÁLES DE OLARTE (editor)

- 1997 *Ajuste estructural en el Perú. Modelo económico, empleo y descentralización*. Lima: CONCYTEC-IEP.

GONZÁLES, Efraín, Carolina TRIVELLI y Teobaldo PINZÁS

- 1994 *Descentralización fiscal y regionalización en el Perú*, Documento de Trabajo No. 187. Washington: BID.

GRUPO PROPUESTA CIUDADANA

- 1999 *Descentralización, democracia y niveles de información política*. Lima: Grupo Propuesta Ciudadana (GPC).
- 1996b *1996. Descentralización en debate: análisis de los proyectos de ley marco, proyecto de ley*. Lima: GPC.
- 1996a *Descentralización, participación ciudadana y reforma del Estado: encuesta en 5 departamentos del Perú*. Lima: GPC.
- 1995 *Democracia, descentralización y política social*. Lima: GPC.

GUILLÉN, Jesús

- 1997 "La última oportunidad de la descentralización en el Perú: entre la parálisis y los nuevos consensos", en Gonzáles de Olarte (ed.).

GUILLÉN, Jesús (Coord.)

- 1993 *Análisis de la Región Inka en base a las Tablas Insumo-Producto*. Cusco: Centro de Estudios Regionales Andinos Bartolomé de las Casas.

GUILLÉN, Jesús y Epifanio BACA (coord.)

- 1993 *Metodología para la elaboración de tablas insumo-producto regionales*. Cusco: Centro de Estudios Regionales Andinos Bartolomé de las Casas.

HENRIQUEZ, Narda y Gonzalo PORTOCARRERO

- 1990 *País y región: democracia y desarrollo "Alberto Flores Galindo"*. Lima: Asociación Nacional de Centros (ANC).

IGUÍÑIZ, Javier

- 1998 *Localización, transporte y productividad: aritmética y álgebra*, Documento de Trabajo No.146. Lima: Departamento de Economía, PUCP.
- 1994b "Empleo y descentralización en el Perú del siglo XXI", en *Allpanchis*, No. 44. Sicuani: Instituto de Pastoral Andina.
- 1994a "Desarrollo nacional, agro campesino y ajuste en el Perú", en *Debate Agrario* No. 20. Lima: CEPES.
- 1990 "El Sur Andino desde una perspectiva nacional", en Carlos Barrenechea y otros, *Sur Andino. Problemática y alternativas*. Cusco: Instituto de Pastoral Andina. También en *Allpanchis Phuturinga*. No.34. Sicuani. 1989.
- 1984 "Ciclos productivos y región en el Perú: 1971-1981", en *Allpanchis Phuturinga*. No.23. Cusco. También en: *Crisis y fluctuaciones en la economía peruana 1950-1983*, 2º edición. Lima: TAREA 1986.

INDACOCHEA, Alejandro, Beatriz AVOLIO, Luis BEDOYA, Javier CARRILLO, Genaro NEGRON, Luis SANCHEZ y Miguel SANTILLANA

- 1998 *Cajamarca competitiva*. Lima: Saywa ediciones.

JACOBS, Jane

- 1985 *Cities and the Wealth of Nations*. New York: Vintage Books.

JOHNSON, Jaime

1992 *Una propuesta para la reforma del Estado*. Lima: CEDEP.

LECETA, Humberto

1993 *Descentralización y regionalización: cinco propuestas de reforma constitucional*. Lima: Fundación F. Ebert.

MANRIQUE, Nelson

1995 *Historia de la República*. Lima: COFIDE

MARTINELLI, César

1997 "Descentralización fiscal en el Perú: notas a partir de la teoría económica y la experiencias española", en Gonzáles de Olarte (ed.).

MORRISON, Andrew

1989b "Los efectos de la migración interna en el producto y el bienestar social: un estudio de caso en el Perú con el enfoque de la función de producción estocástica de frontera", en *Economía*, Vol. 12, No. 24, diciembre. Lima: PUCP.

1989a *Migration, Urbanization, and Regional Policy in Peru*. Vanderbilt University. Ph.D. Dissertation. Nashville.

1988 *Incentivos tributarios y política de descentralización productiva. Perú, 1968-1986*. Documento de Trabajo No. 27. Lima: IEP.

PEASE, Henry

1988 *Democracia local: reflexiones y experiencias*. Lima: DESCO.

PLANAS, Pedro

1998 *La descentralización en el Perú Republicano (1821-1998)*. Lima: Municipalidad de Lima Metropolitana.

PREALC

1987 *Las migraciones a Lima Metropolitana. Crisis económica y cambios en la inserción laboral de los migrantes*. Santiago de Chile: OIT.

RAVALLION, Martín y Wodon QUENTIN

1997 *Poor Areas or Only Poor People*, Policy Research Paper 1798. Washington DC: Banco Mundial.

RAVALLIÓN, Martín y Jalan JYOTSNA

1998 *Geographic Poverty Traps?* IED, Discussion Paper Series 86. Boston: Boston University

REÁTEGUI, F. Carlos

1999 *Los costos de transporte y su influencia en las decisiones de localización industrial. Estudio de casos en Arequipa*. Tesis de maestría en Gestión empresarial. Arequipa: Universidad San Agustín.

REVESZ, Bruno (editor)

1998 *Descentralización y gobernabilidad en tiempos de globalización*. Lima: CIPCA-IEP.

- REVESZ, Bruno, Susana ALDANA, Laura HURTADO y Jorge REQUENA
1997 *Piura: región y desarrollo. Derrotero bibliográfico para el desarrollo*. Cusco: CIPCA-CBC.
- ROMERO, Emilio
1987 *El descentralismo*. Lima: Tarea
- SANTA CRUZ, Francisco
1996 "Desarrollo productivo y descentralización en el Perú", en *Socialismo y Participación*. No. 76, Lima.
- SCHADY, Norbert
1998 *Picking the Poor: Indicators for Geographic Targeting in Peru*. Washington: Banco Mundial (manuscrito).
- SCHULDT, Jurgen
1995 *Repensando el desarrollo: hacia una concepción alternativa para los países andinos*. Quito: CAAP.
1997a *Dineros alternativos para el desarrollo local*. Lima: CIUP.
1997b "Economía política de la transición. Hacia una nueva modalidad de acumulación en el Perú, 1990-2000: perspectivas y alternativas", en Gonzáles de Olarte (ed.).
- SEIFERT, Reinhard
1990 *Cajamarca: vía campesina y cuenca lechera*. CONCYTEC-CAPLECA. Lima.
- VALDIVIA, Martín
1995 "Del Banco Agrario a las cajas rurales: pautas para la construcción de un nuevo sistema financiero rural", en *Notas para el Debate*, No. 13. Lima: GRADE.
- VELASQUEZ, Fabio y otros
1994 *Municipalidades y descentralización: presente y futuro*. Lima: CIUP
- VERDERA, Francisco
1986 *La migración a Lima entre 1972 y 1981: anotaciones desde una perspectiva económica*, Documento de Trabajo No. 14. Lima: CIUP.
- VERGARA, Ricardo
1996 "Desarrollo urbano regional en el Sur Andino", en *Allpanchis*. Año XXVIII, No. 47. Sicuani: Instituto de Pastoral Andina.
- ZAS, Johnny
1998 *La descentralización ficticia. Perú 1821-1998*. Lima: CIUP.

VI. MEDIO AMBIENTE Y RECURSOS NATURALES

A. APROXIMACIÓN GENERAL Y BALANCE

1. Visión Panorámica

Los estudios recientes de Barrantes, Glave y Pascó-Font permiten, desde la teoría económica, la separación conceptual de la economía ambiental (donde se identifican bienes o servicios ambientales que son “públicos” y se determina cuánto se desea pagar por ellos) y la economía de los recursos naturales (donde se identifican los problemas asociados con la asignación de los derechos de propiedad y se determina el patrón óptimo de extracción del recurso). Esta separación conceptual, aunque bastante antigua en la disciplina económica, ha sido recientemente incorporada al mundo académico peruano por el grupo de economistas que trabajan en temas ambientales desde el Consorcio de Investigación Económica, a partir de 1992 o 1993. Nuestra aproximación al tema sigue justamente esta misma separación conceptual entre la economía ambiental y la economía de los recursos naturales.

2. Balance de la Investigación

2.1. Economía del medio ambiente

Aunque la investigación en temas de medio ambiente y recursos naturales tiene una historia relativamente larga - tiende a predominar la visión desde las ciencias naturales - el estudio de la economía del medio ambiente y de los recursos naturales es más bien reciente. Tal como lo señala Glave (1995), los trabajos de investigación que se pueden identificar sobre economía del medio ambiente han avanzado poco en la determinación de la función de demanda por los bienes y servicios ambientales. Trabajos como los de Barrantes (1993a, 1993b), Barrantes y Trivelli (1993) o Pascó-Font y Montoya (1993) avanzan en describir los principales aspectos teóricos y metodológicos asociados al tema, presentando distintos métodos de valoración asociados al daño ambiental, pero no discuten la disponibilidad de la población para asumir los costos de producción de bienes o servicios ambientales que se supone son “socialmente demandados”.

2.2. Economía de recursos naturales

A diferencia del tema ambiental, en el tema de economía de los recursos naturales existe una mayor claridad conceptual desde la teoría económica sobre cómo tratar dicha problemática; sin embargo, el número de estudios también ha sido limitado. De la revisión hecha por Glave (1995) se observa que el mayor avance de la investigación local se ha dado en la evaluación global del patrón de uso óptimo de los recursos renovables, como peces y bosques y, en menor medida, en recursos no renovables como minería e hidrocarburos. En otros temas críticos como erosión, salinización, desertificación, biodiversidad o intensificación en la agricultura andina, el aporte desde la economía ha sido limitado, primando una visión desde las ciencias naturales y la ecología¹.

2.3. Incentivos

En temas críticos, como aquél de la investigación empírica sobre el uso de incentivos económicos para el manejo ambiental y de los recursos naturales en el Perú, los enfoques han sido extremadamente legalistas, privilegiando la evaluación de los costos de cumplimiento de las regulaciones.

2.4. Balances en el Perú

Consciente del escaso desarrollo de la investigación económica en estos temas, el Consorcio de Investigación Económica ha venido auspiciando, a partir de 1995, diversos estudios de base que permitirían situar a la comunidad académica en mejor pie para diseñar proyectos de investigación ligados a esta temática. Destaca, en primer lugar, el trabajo ya citado de Glave (1995), quién elabora un primer balance de la investigación sobre el medio ambiente en el Perú. Complementan este esfuerzo los libros editados por Barrantes (1997) y Pascó-Font (1998), que presentan traducidos al castellano los artículos más relevantes en la literatura internacional sobre la economía de los recursos naturales y la economía del medio ambiente. Ambos se constituyen en una contribución significativa a la formación profesional especializada sobre estos temas. Los cursos de especialización que el Consorcio ha desarrollado en los últimos dos años son también un aporte.

2.5. Investigaciones recientes

En los últimos tres años cabe resaltar algunos trabajos de investigación, como el de Barrantes y Trivelli (1996) donde se hace un análisis económico del sector

¹ Torres y Velásquez (1994) presentan una primera recopilación bibliográfica sobre estudios de caso sobre conservación y uso de los recursos naturales renovables en la sierra del Perú.

forestal, el de González de Olarte (1997) que discute algunas de las relaciones entre el medio ambiente y la pobreza rural en el Perú, y los trabajos de Zegarra (1997,1998) donde se evalúan los límites y posibilidades de la apertura del mercado de aguas en el Perú.

También cabe destacar el trabajo de Pascó-Font et.al. (1996), quién realiza una contribución importante en la línea de construir una contabilidad de los recursos naturales, estimando el "producto neto" del sector minero. Dicho estudio arroja niveles de PBI minero menores hasta en un 12%, dependiendo de la tasa de descuento que se asuma, una vez que se contabiliza adecuadamente la depreciación de los recursos naturales.

Existe asimismo un buen número de estudios que evalúan a nivel microeconómico cómo responden los productores, en términos del manejo de los recursos naturales, a los cambios en su entorno. Entre estos cabe destacar los trabajos de Agreda (1994a y 1884b) o el de Claverías y Zarauz (1997).

B. AGENDA DE INVESTIGACIÓN

Buena parte de la agenda de investigación en economía del medio ambiente y los recursos naturales ha sido esbozada por Glave (1995). Nuestra tarea ha sido más bien complementar dicha agenda y, sobretodo, priorizarla.

1. Grandes Areas

En el tema ambiental se pueden dividir los temas en tres grandes áreas de acuerdo a su grado de cobertura: a) temas globales (como capa de ozono o gases de efecto invernadero); b) temas regionales (como emisiones de SO₂ - lluvia ácida) y c) temas locales (asociados típicamente a la calidad del agua y el aire). Este tercer tema puede, a su vez, dividirse conceptualmente si se incorporan consideraciones asociadas, o si las fuentes de polución son específicas y/o fácilmente identificables; o si, por el contrario son fuentes móviles y/o no específicas.²

2. Prioridades

Bajo este marco, es evidente que los temas de investigación ambiental asociados a temas globales no deben merecer una prioridad en la agenda del Consorcio en la medida que ya cuentan con fuentes de financiamiento alternativas. Así, temas como

² El concepto "local" se usa aquí en el sentido que el aspecto ambiental afecta a un país o región y no al planeta en su conjunto.

calentamiento global, que son de interés prioritario para los países industrializados, contarán con fuentes de financiamiento específicas. Por otro lado, en la medida que no se consoliden esquemas de descentralización y regionalización en el país, la investigación de temas regionales, que involucran el diseño de instrumentos para internalizar las externalidades que una región genera sobre otra, aunque importantes, no son prioritarios.

3. La Dimensión Local del Problema Ambiental

Queda así una primera priorización de investigación que estaría basada en los temas de economía ambiental de dimensión local. Para saber si es más prioritaria la investigación en temas asociados a la calidad del agua que a la calidad del aire, se requeriría de una cuantificación más completa y precisa del daño que dicha contaminación viene causando. Esta cuantificación no ha sido hecha, más allá de algunos estudios sueltos citados por el propio Glave (1995) y es, en sí misma, una tarea de investigación prioritaria. Otros temas de importancia que convendría priorizar son aquellos referidos al problema de saneamiento ambiental urbano. Aquí es importante conocer cuáles son los impactos de las actividades de contaminación sobre la salud humana y la productividad económica.

4. Pobreza, Dinámica Poblacional y Recursos Naturales

Elemento central en la investigación sobre economía de los recursos naturales, es el estudio de las relaciones entre dinámica poblacional y el manejo e intensidad de uso de los recursos naturales, así como entre la pobreza y el manejo y uso de dichos recursos. Probablemente ha sido la abundancia y diversidad de la base de recursos naturales que tiene el país, lo que ha permitido que este círculo vicioso entre pobreza y deterioro de los recursos naturales se haya podido “sostener” por tanto tiempo. Sin embargo, indicadores de erosión, deforestación e intensificación no sostenible, hacen evidente que el deterioro ambiental debe detenerse. La ruptura de este círculo vicioso entre pobreza y deterioro ambiental es central si se desea ingresar a una senda de desarrollo sostenible. Sin embargo, detrás de la mayor parte de las políticas ambientales y de conservación de la base de recursos naturales que se han venido sugiriendo, se encuentra la premisa de que las «políticas ambientalmente correctas» no ponen en peligro el desarrollo económico y que son perfectamente consistentes con estrategias de alivio y reducción de la pobreza. Esta premisa no ha sido sometida a mayor contrastación empírica, por lo que se desconoce cuáles son las políticas gubernamentales y entornos institucionales que promueven la creación de un círculo virtuoso entre reducción de la pobreza y preservación del medio ambiente. Finalmente la investigación económica en esta área debe mostrar en qué medida la pobreza puede ser a la vez causa y consecuencia de la degradación de la base de recursos naturales y del medio ambiente.

5. Valoración Económica de Recursos Naturales

Complementariamente, en el área de investigación de economía de los recursos, es importante desarrollar una validación empírica de métodos de valoración económica de recursos naturales (en la línea del trabajo de Pascó-Font, 1996). Aquí también es indispensable desarrollar metodologías que permitan una adecuada valoración de la biodiversidad. Este tipo de trabajo debería permitir medir los beneficios económicos de contar con un sistema nacional de áreas protegidas y mejorar los criterios que se utilicen para desarrollar cualquier tipo de zonificación agroecológica.

6. Derechos de Propiedad

También se deben explorar las interrelaciones entre derechos de propiedad y seguridad de tenencia, eficiencia económica y sostenibilidad ambiental. Estudios en esta línea, junto con aquellos que privilegian la evaluación del uso de incentivos económicos para el manejo de los recursos naturales en el Perú, serán críticos para ampliar la gama de instrumentos de política de manejo de los recursos naturales y el medio ambiente.

Aquí se pueden sugerir varios temas concretos. La evaluación del sistema de veda de pesca y los sistemas de asignación de cuotas, por ejemplo, deben ser analizados críticamente a la luz de sus objetivos: lograr la sostenibilidad del recurso y generar un uso eficiente del mismo.

También se puede evaluar la asignación de los derechos de propiedad de otros recursos naturales que normalmente no merecen mayor atención de los investigadores, pero que sí tienen impactos importantes sobre el bienestar. Por ejemplo, ¿cuál es el nivel de renta económica que está detrás de los denuncios de playas? ¿Cuántos recursos se podrían obtener si se pudiese privatizar de manera racional este recurso?

REFERENCIAS

AGREDA, Víctor

1994b "El impacto del ajuste en la economía y los recursos naturales de los productores ribereños", en *Perú: el problema agrario en debate*. Lima: Sepia V.

1994a "Impacto del cambio técnico y de las medidas de ajuste en la intensidad de uso de los suelos de barbecho sectorial", en *Dinámicas del descanso de la tierra en los Andes*. La Paz: ORMSTOM - IBTA.

BARRANTES, Roxana

- 1993a *Economía del medio ambiente: consideraciones teóricas*. Lima: Consorcio de Investigación Económica; IEP.
- 1993b *Tenure security and resource use in Peruvian Amazonia*, Econometric Society, XII Latin American Meeting of the Econometric Society. Tucumán, 17-20 agosto 1993. Lima: IEP.

BARRANTES, Roxana y Carolina TRIVELLI

- 1996 *Bosques y madera: análisis económico del caso peruano*, Colección Mínima No. 35. Lima: IEP / Consorcio de Investigación Económica.
- 1993 *Tenencia de tierras y liberalización de mercados: un estudio de caso del Valle de Cañete*, Reunión del Seminario Permanente de Investigación Agraria, Arequipa, 24-27 agosto. Lima: Sepia V.

BARRANTES, Roxana (ed.)

- 1997 *Hacia un nuevo dorado: economía de los recursos naturales*. Lima: Consorcio de Investigación Económica.

BEDOYA, Eduardo, Jaime COLLINS y Michael PAINTER

- 1986 *Estrategias productivas y recursos naturales en la Amazonía*. Lima: CIPA.

CAMPODÓNICO, Humberto

- 1998 *Reformas petroleras e inversión extranjera directa en América Latina en la década de los noventa*. Lima: Consorcio de Investigación Económica; CIEPLAN; Universidad de Toronto.
- 1998 *Recursos naturales y desarrollo: un diálogo canadiense-latinoamericano*, Conferencia Internacional, Lima, 3-4 setiembre 1998. Lima: DESCO.

CLAVERÍAS, Ricardo y Rómulo ZARAUZ

- 1997 *Agroecología: pobreza e impactos en el mejoramiento del medio ambiente*, Seminario Permanente de Investigación Agraria, Huancayo, 27-29 Agosto 1997. Lima: Sepia VII.

GLAVE, Manuel

- 1995 *La investigación del medio ambiente en el Perú: balance y perspectivas*. Lima: Consorcio de Investigación Económica.

GONZALES DE OLARTE, Efraín

- 1997 *Medio ambiente y pobreza en el Perú*, Colección Mínima No.36. Lima: IEP.

OIT

- 1998 *Pueblos indígenas de la Amazonía peruana y desarrollo sostenible*. Lima: HIVOS; PNUD.

PASCÓ-FONT, Alberto y Andrés MONTOYA

- 1993 "El empleo de incentivos económicos en la protección del medio ambiente", en *Apuntes* No.32. Lima: CIUP.

PASCÓ-FONT, Alberto, Erin MCCORMICK y Enrique SCHROTH

- 1996 *Ingreso sostenible en la minería peruana*, Investigaciones Breves No.1. Lima: Consorcio de Investigación Económica.

PASCÓ-FONT, Alberto (ed.)

- 1998 *Cuando contaminar no cuesta: economía del medio ambiente*. Lima: Consorcio de Investigación Económica.

SEINFELD, Janice et.al.

1998 *Introducción a la economía de los recursos naturales y del medio ambiente*, Apuntes de Estudio No.31. Lima: CIUP.

SUEIRO, Juan Carlos

1994 *El olor del dinero: la contaminación por la industria de pescado en Chimbote*. Lima: IPEMIN.

TORRES, Juan y Dora VELÁSQUEZ

1994 *Conservación y uso de los recursos naturales renovables en la sierra del Perú; recopilación y análisis de bibliografía temática existente en el Perú*. Lima: CCTA.

ZEGARRA, Eduardo

1998 *Agua, estado y mercado: elementos institucionales y económicos*. Lima: Pro A Sur.

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: s.e.

VII. REGULACIÓN

A. APROXIMACIÓN GENERAL Y BALANCE

1. Visión Panorámica

Más allá de las opciones extremas, se debe reconocer que cuando se establece una determinada política, se escoge entre dos alternativas imperfectas: estado y mercado. Ni una ni la otra pueden garantizar resultados óptimos (eficiencia y equidad) en todas las situaciones.

Reconocer que el mercado tiene imperfecciones no debe constituirse en una patente de corso para una intervención indiscriminada del Estado. Al mismo tiempo, reconocer los problemas de eficiencia de incentivos perversos que tiene la opción estatal, no debe ser excusa para retirar al Estado de aquellas áreas donde el sector privado no puede intervenir, o en las que si interviene, se generan estructuras de mercado no-competitivas. ¿Cuándo intervenir, cómo hacerlo? son preguntas que la literatura económica ha intentado responder con limitado éxito: más son los vacíos que las respuestas. Existirían sin embargo ciertos criterios que han venido ganando consenso (aunque no unanimidad). Entre ellos destacan aquellos planteados por Wolf (1993) donde se sugiere que el propósito de la intervención gubernamental no es, en la mayor parte de los casos, sustituir al mercado, sino compensar sus imperfecciones y así contribuir a resolver los problemas de fondo que impiden una operación exitosa del mismo. En este escenario la investigación económica tiene un rol crucial, pues en la medida que se entiendan las causas últimas que explican las imperfecciones del estado y del mercado, se podrá diseñar políticas que permitan que estos arreglos institucionales puedan efectivamente complementarse.

La regulación es un área crítica en esta relación tan compleja entre Estado y mercado. Esta área puede desarrollarse desde múltiples perspectivas, tomando en cuenta el grado de competencia en el mercado o mirando algunos de los elementos críticos que explican determinados arreglos institucionales (acceso a información, costos de transacción, etc.).

2. Balance de la Investigación

Como tema de investigación, el área de regulación ha sido poco tratada. Existen numerosos artículos periodísticos y comentarios en revistas especializadas, pero hay muy poco trabajo de sistematización e investigación que sea de dominio público.

2.1. Consultorías

En la mayor parte de los casos, los documentos elaborados por consultores individuales, empresas consultoras o centros de investigación no son de dominio público. Así, SUNASS, INDECOPI, OSIPTEL, por citar a algunos reguladores, han encomendado estudios específicos a personas o instituciones que han contribuido, han guiado o están guiando su accionar. Por ejemplo, OSIPTEL ha solicitado varios estudios de demanda de telefonía; INDECOPI ha solicitado estudios para desarrollar metodologías de indicadores industriales que permitan detectar prácticas no competitivas; SUNASS ha solicitado un estudio sobre los arreglos institucionales más adecuados en el nuevo entorno macroeconómico. Todos estos estudios, más allá de su rigurosidad académica, carecen del requisito básico de ser públicos, por lo que no han podido ser sometidos a ningún tipo de revisión por pares.

2.2. Empezar desde el principio

Entre lo poco publicado, cabe mencionar el ensayo de Tavera (1997) donde a partir de la evaluación de la legislación emitida sobre regulación de mercados en el Perú, y la revisión de la teoría económica sobre regulación, se reconoce que las reformas estructurales habrían reducido las distorsiones y eliminado las barreras legales a la competencia, pero no serían mecanismos suficientes para garantizar un funcionamiento más competitivo de los mercados. Tavera hace notar el retardo en la detección de comportamientos no competitivos, debido en buena parte a la ausencia de un sistema de indicadores que permitan monitorear la competencia en los mercados. Tavera pone además en el tapete de la discusión, la evaluación sobre la mejor estrategia a seguir a fin de propulsar la competencia: prevención ex-ante vs sanción ex-post. De otro lado, se debe destacar que no se ha hecho una evaluación de los beneficios y perjuicios de no tener una política explícita de fusiones. Tampoco se ha discutido suficientemente las ventajas y desventajas de distintos esquemas de cooperación empresarial.

2.3. Dos sub-áreas

El área de regulación puede dividirse por lo menos en dos sub-áreas:

- a. *Mercados Monopólicos*. En ellos existe subaditividad de costos (i.e. economías de escala o de diversificación), que promueven la concentración. En este caso la

teoría del *segundo mejor* le da sustento a la intervención directa del Estado y a las políticas de regulación. Es posible, sin embargo, plantear un menú de opciones alternativo a la creación de una Empresa Pública, como por ejemplo la regulación de precios:

Competencia ex-ante (i.e. licitación).

Competencia potencial (i.e. mercados contestables).

- b. *Mercados Potencialmente Competitivos Donde Existen Prácticas No-Competitivas.* La intervención del Estado suele concentrarse aquí en la promoción de políticas de competencia, desarrollándose la Legislación Anti Monopolio (*Antitrust*) y de Fusiones.

La identificación de las características básicas de una industria determinada es importantes para saber si allí se pueden desarrollar prácticas no competitivas. La escala del mercado, por ejemplo, es importante para saber si pueden aparecer prácticas de colusión. El control vertical de una industria, de otro lado, genera una parte importante de las prácticas no competitivas que se registran en un mercado.

La elasticidad de la demanda de un segmento del mercado puede, por ejemplo, promover la integración parcial de una industria con sus clientes más elásticos, dejando sujetos a “las fuerzas del mercado”, a aquéllos con demanda más inelástica.

Muchos servicios públicos son, al menos en algún sentido, monopolios naturales. Cabe notar, sin embargo, que cada vez es más evidente que segmentos al interior de estas industrias no lo son. La Teoría de la Regulación debe adecuarse para trabajar con industrias dinámicas y en rápida transformación, donde coexisten espacios monopolios y de competencia.

B. AGENDA DE INVESTIGACIÓN

1. Visión Global

Es obvio que en el área de regulación en el Perú falta una visión global. Una vez que existe un ente regulador y una actividad o mercado a ser regulado, la demanda por “conocimiento específico” se desarrollará naturalmente. No es tan claro, sin embargo, que la demanda por esta visión global emerja en forma espontánea.

Reconociendo que los costos asociados a cambios institucionales son altos, debe evaluarse si los arreglos institucionales adoptados hasta ahora son los más adecuados. Uno tiene la impresión por ejemplo, que INDECOPI sería la institución designada para regular aquellos *mercados potencialmente competitivos donde existen prácticas*

no-competitivas, mientras que otras instituciones (OSIPTel, OSINERN, SUNASS, etc.) asumen las tareas de regular *mercados monopolísticos*. Sin embargo, la coherencia global del esquema regulador no ha sido evaluada a profundidad.

Da la impresión, por ejemplo, que en ciertas áreas de regulación, el Estado no ha logrado desarrollar una visión global. Por ejemplo, por qué OSIPTel, en el Sector Telecomunicaciones, se encarga tanto de la promoción de la inversión como de la regulación de tarifas; mientras que en el Sector de Energía estas funciones se han entregado a dos instituciones (OSINERN para la promoción de la inversión y la Comisión de Tarifas para la regulación tarifaria). ¿Cuál es la lógica de esta división?, ¿Cuál es el arreglo institucional óptimo?

En el mismo Sector de Telecomunicaciones, OSIPTel, INDECOPI y el Ministerio de Transportes, Comunicaciones, Vivienda y Construcción, tienen áreas de conflicto en su accionar debido, en muchos casos, a la falta de una visión global de la estructura regulatoria en una industria en rápido proceso de expansión y transformación. Este mismo proceso de expansión y transformación hace que sea difícil establecer qué segmentos de una determinada industria dejan de ser monopolios y se abren a la competencia con mayor o menor presencia del regulador (v.g. el mercado de telefonía celular o proveedores de Internet en el Sector Telecomunicaciones).

2. Diseño Institucional

En el área de regulación, uno de los temas más críticos es el institucional. Antes de desarrollar metodologías específicas que ayuden a los reguladores, la investigación debe contribuir a evaluar críticamente si los arreglos institucionales por los que se ha optado son los más convenientes. Mucho mayor impacto tiene la decisión global del tipo de estrategia reguladora que se pretende promover en un mercado específico, que el desarrollo de tal o cual metodología de regulación demandada por algún regulador concreto. En este contexto es importante reconocer que, en general, el Estado no tiene incentivos para cambiar el marco regulador básico cuando éste ya se empezó a implementar en un mercado particular y ya hay un costo hundido.

3. Estrategia Reguladora

El estudio de la institucionalidad detrás de la economía de la regulación, involucra también una evaluación crítica de las razones por las cuales se opta por determinada estrategia reguladora. Es posible, por ejemplo, que la regulación emerja como demanda de grupos de interés (Teoría de la Captura: Stiglitz).

En esta línea, trabajos que permitan entender cómo se desarrollan, potencian y expresan los derechos de los consumidores, serían muy relevantes.

4. Privatización

Otra área importante de investigación es aquella asociada a evaluar los procesos de privatización. La evaluación de estos procesos, a partir de estudios de naturaleza comparada, podría ser de mucha utilidad para otras instituciones reguladoras que recién inician sus actividades. En este contexto, por ejemplo, sería muy recomendable una evaluación exhaustiva de la privatización del Sector Telecomunicaciones a la luz de otras experiencias internacionales sobre la materia.

5. Métodos

La evaluación sobre qué métodos de regulación deberían ser privilegiados en cada tipo de industria merece también ser investigada. Las opciones extremas suelen ser, por un lado, la imposición de *precios tope* - donde se logra separar los precios de la evolución de costos de la industria, aunque se introduce simultáneamente mayor incertidumbre – y por otro, la *fijación de una tasa de retorno*, que reduce la incertidumbre del inversionista pero ata los precios a la evolución de los costos. Otras áreas donde se requiere también mayores desarrollos metodológicos son:

- Identificación y cuantificación de comportamientos colusivos.
- Análisis de barreras a la entrada.
- Búsqueda de incentivos que amplíen las posibilidades de innovación.
- Búsqueda de eficiencia económica estableciendo reglas que contribuyan a alcanzarla y a establecer relaciones entre resultados económicos y arreglos institucionales (estructuras de mercados, sistema de incentivos, leyes y procedimientos administrativos).

6. Regulación, Legislación y Poder Judicial

Es obvio que ninguno de los entes reguladores tiene importancia alguna si sus fallos son revocados permanentemente por el Poder Judicial. Aunque el estudio del impacto que tiene el Poder Judicial escapa al marco de este tema, es indispensable avanzar en su estudio desde la economía política y la economía institucional.

ARMSTRONG, Mark, Simon COWAN y John VICKERS

1994 *Regulatory Reform: Economic Analysis and British Experience*. Cambridge, MA: The MIT Press.

BONIFAZ, José Luis

1997 *Concesiones de carreteras: recomendaciones para el caso peruano*, Conferencia Internacional sobre Concesiones (Lima) 2 diciembre 1997. Lima: Universidad del Pacífico.

BOZA, Beatriz (ed.)

1998 *Peru's Experience in Market Regulatory Reform, 1993-1998*. Lima: Indecopi.

CALDERÓN, Julio

1993 *Agua y liberalismo: opciones para una alternativa*. Lima: CEDAL.

CARAVEDO, Baltazar

1986 *Autonomía y eficiencia en las empresas públicas de servicio: el caso Sedapal*. Lima: Fundación Friedrich Ebert.

GUEROLA, José Luis

1996 *Transporte marítimo, puertos y aduanas: ¿En camino de ser eficientes?*. Lima: Fundación Friedrich Ebert.

KAHN, Alfred

1988 *The Economics of Regulations: principles and institutions*. Cambridge, MA: The MIT Press.

MACROCONSULT, S.A.

1997 *Lima. Retos de la economía política en los servicios de agua potable: el proceso de reforma de Perú*, Documento de Trabajo, R-311. Washington DC: BID.

TÁVARA, José

1997 *Las políticas antimonopolio y la promoción de la competencia en el Perú*, Documento de Trabajo No. 138. Lima: CISEPA, PUCP.

WOLF, Charles

1993 *Markets or Governments: Choosing Between Imperfect Alternatives*, A Rand Research Study, 2º edición. Cambridge, MA: MIT Press.

VIII. POLÍTICA MACROECONÓMICA Y CRECIMIENTO

A. APROXIMACIÓN GENERAL Y BALANCE

1. Visión Panorámica

La investigación en macroeconomía involucra el análisis de uno o más de los agregados de producción, empleo, precios o comercio internacional de una economía. Las preguntas centrales en esta área de investigación se desarrollan obviamente alrededor de la búsqueda por responder qué determina los niveles actuales de dichos agregados, y cuáles son los determinantes de los cambios que estos registran en el corto, mediano o largo plazo.

Entender los determinantes de la evolución de estos agregados, pasa por la evaluación de las políticas de corto plazo y las reformas estructurales que afectan la manera como operan los mercados de productos y factores, como por la evaluación de la capacidad de crecimiento de la economía.

2. Balance de la Investigación

2.1. Concentración institucional de la investigación

Para el caso peruano, aunque no se ha publicado ninguna revisión de la investigación reciente sobre macroeconomía en Perú, el hecho que la comunidad académica sea relativamente pequeña y concentrada en pocas instituciones, permite hacer una evaluación a partir de las publicaciones del Consorcio de Investigación Económica y de sus instituciones miembros, así como del Banco Central de Reserva a través de la Revista Estudios Económicos. Más allá de estas instituciones, otras fuentes son los artículos presentados a diversos foros nacionales e internacionales (v.g. los encuentros anuales del BCRP; o los encuentros latinoamericanos de la Sociedad Econométrica) y las publicaciones de la Universidad de Lima y de la Fundación Ebert.

2.2. Evaluaciones globales

En primer lugar es interesante notar que se han publicado varias evaluaciones globales de lo ocurrido a nivel macroeconómico desde el ajuste de 1990. Entre ellas cabe destacar los análisis de Seminario (1994), Velarde y Rodríguez (1994), Thorp (1995) y Dancourt (1997), los que evalúan tanto los efectos de la estabilización macroeconómica como los efectos de las reformas estructurales introducidas a partir de Marzo de 1993.

2.3. La relativa ausencia del crecimiento

No es de extrañar que dada la urgencia de la crisis, a diferencia de los temas de estabilización, el tema de crecimiento haya sido poco investigado. Apenas podemos citar el trabajo de Fernández Baca (1996), que es una presentación didáctica y con aplicaciones relativamente simples de modelos teóricos sobre crecimiento. Otro trabajo más específico es el de González de Olarte (1996) sobre inversión privada y crecimiento, y el trabajo de Vega Centeno (1993) sobre la inestabilidad y discontinuidad del crecimiento a partir de 1950. A ellos habría que agregar el trabajo de Seminario y Beltrán (1998), que al reconstruir de manera consistente series de producto y capital para el período 1896-1990, permite un punto de partida para otros estudios sobre la materia.

2.4. La importante presencia de la política macroeconómica

No hay duda que la investigación relacionada a temas de política macroeconómica ha sido extensa. Incluso, durante los primeros años de vigencia del Consorcio de Investigación Económica, una buena parte de sus investigaciones se focalizaron en temas macroeconómicos¹. El interés por los temas de estabilización macroeconómica dominó la discusión y las publicaciones en esta área.²

2.5. Efectos de reformas estructurales

Junto con la investigación de los distintos efectos agregados que tuvo el ajuste macroeconómico (retraso cambiario, desinflación, cambios en la estructura de precios, relativas rigideces nominales), las investigaciones tendieron a enfocarse en los efectos de algunas de las reformas estructurales, en particular la liberalización financiera y comercial. Estudios como los de Cáceres y Nagamine (1991), Marthans (1993) y Wong (1994), se focalizaron en el diagnóstico del sistema financiero y el impacto macroeconómico de la liberalización financiera. Trabajos como los de Canales (1993),

¹ Al respecto, ver los distintos catálogos de publicaciones del Consorcio de Investigación Económica.

² Aunque esta evaluación se limita a lo investigado en temas de política macroeconómica, cabe mencionar que un área que ha recibido bastante atención es aquella que evalúa el impacto de dichas políticas sobre la economía sectorial (en especial el sector agricultura y la industria).

en cambio, incidieron sobre los efectos de la dolarización del sistema financiero mientras que estudios como el de Alcorta (1992) privilegiaron los aspectos institucionales y de economía política, evaluando a los grupos financieros. En el tema comercial se puede mencionar el trabajo de Paredes (1992) y Rojas (1996), quienes hacen evaluación global de la reforma comercial; los trabajos más puntuales de Socualaya y Cruz (1995), quienes analizan los efectos de la reforma sobre la importación de bienes de capital, y el de Saavedra (1997) que evalúa los impactos de dicha reforma sobre la industria manufacturera.

2.6. Fragilidad externa

La preocupación por la fragilidad externa de la economía peruana ha llevado a varios investigadores a abordar el tema desde distintas perspectivas. Canales y Fairlie (1996) y Dancourt, et.al. (1997), muestran cómo la brecha externa y los shocks externos han limitado la capacidad de crecimiento del país, mientras que Alvarez (1993) o Schuldt (1994) discuten los efectos que podría tener sobre el Perú una abundancia de divisas al estilo de la enfermedad holandesa.

2.7. Asuntos fiscales

El tema fiscal, pese a su obvia importancia, tampoco ha sido tratado en mucho detalle. Apenas cabría mencionar a González de Olarte (1994) quien evalúa algunos aspectos de la Reforma Fiscal; Vega (1992) que evalúa la carga tributaria de las exportaciones y, más recientemente, Gómez et.al. (1997), quienes hacen una primera evaluación global de la estructura tributaria nacional.

2.8. Problemas monetarios

El tema monetario ha sido tratado especialmente en sus vinculaciones con el sector financiero y con la evolución del tipo de cambio real. Por ejemplo, Dancourt, y Mendoza (1991) discuten la pertinencia de distintas políticas monetarias en un contexto de dolarización, mientras que Barrera y Mendiola (1992) evalúan los impactos que sobre la demanda por dinero tiene la sustitución monetaria. La eficiencia con la que el Banco Central de Reserva habría desempeñado su función no ha merecido mayor atención. Apenas podemos citar, sobre este tema, el trabajo de Mendoza (1993), que evalúa el grado de discrecionalidad del BCR, y el trabajo de Choy y Dancourt (1991) que aportan desde el punto de vista metodológico a la estimación del déficit cuasi fiscal.

2.9. Vinculación entre el corto y el largo plazo

Entre los temas que vinculan el largo plazo con el corto plazo, uno de los pocos que concentró el interés de muchos investigadores en el Perú es aquél asociado con

la identificación y análisis de los ciclos económicos. Los trabajos de Seminario y Bouillon (1992), Terrones y Calderón (1993), Robles (1996), Dancourt et.al. (1997) y Jiménez (1997) más allá de las diferencias metodológicas, han avanzado en su caracterización, realizando la importancia de la coyuntura internacional en la explicación de los ciclos económicos en el país. Lo que no se ha estudiado con suficiente detalle, es el rol que las políticas macroeconómicas tendrían en la generación de los ciclos y el crecimiento económico.

2.10. Dificultades para modelar

Es interesante mencionar que algunos trabajos ensayaron ejercicios de modelística para la evaluación de la política de corto plazo. Sin embargo, dada la inestabilidad de los parámetros - producto de lo cambiante que habría sido el entorno económico al inicio del proceso de ajuste y reformas estructurales - dichos ejercicios de modelística probaron no ser muy útiles, siendo abandonados poco después.

B. AGENDA DE INVESTIGACIÓN

1. Dinámica de Corto y Mediano Plazo

Dada la importancia de consolidar la estabilidad macroeconómica, deberían apoyarse esfuerzos que ayuden a entender mejor las dinámica de corto y mediano plazo de la economía peruana. En ese sentido es crucial entender mejor los roles que juegan la política fiscal, monetaria y financiera así como la coordinación entre ellas para mantener un entorno de crecimiento económico sostenido y baja inflación. El entorno en el que actúan dichas políticas, caracterizado por una moneda nacional percibida como fuertemente sobrevaluada y una economía aún fuertemente dolarizada, establece límites a los típicos instrumentos de corto plazo de los que suele valerse la política monetaria y financiera.

2. Dinámica del Tipo de Cambio Real

También se considera importante incentivar estudios que mejoren nuestro entendimiento de la dinámica del tipo de cambio real de equilibrio, de los efectos de la dolarización (tanto en precios como en liquidez y crédito), y los canales de transmisión de la política monetaria en Perú.

3. Mercado de Capitales y Sector Financiero

En el análisis financiero, un tema central para hacer viable un crecimiento sostenido es el desarrollo de un mercado de capitales que sea capaz de incentivar una

institucionalidad que con reducidos costos de transacción, pueda dirigirse a sectores que típicamente no han podido acceder al mercado crediticio. Investigaciones en microfinanzas son, en este sentido, de particular interés. También interesa sobremanera elevar la competitividad y eficiencia del sector financiero, por lo que el análisis de los determinantes de los márgenes bancarios sería conveniente, así como los efectos que la regulación financiera tiene sobre el nivel y la estructura de las tasas de interés.

4. Shocks Externos

La crisis internacional que hoy enfrenta el país ha hecho evidente nuestro escaso conocimiento sobre la manera cómo los shocks externos afectan la economía doméstica. Tanto si se trata de shocks en los términos de intercambio, como de shocks financieros, es crucial entender a través de qué mecanismos dichos shocks se propagan y qué políticas son las más adecuadas para hacerles frente.

Sólo en la medida en que la política económica sea capaz de prevenir que los shocks externos se conviertan en crisis domésticas, se podrá asegurar la sostenibilidad de la misma. Investigaciones que evalúen la eficiencia de las políticas macroeconómicas en economías abiertas con tipo de cambio flotante son, obviamente, componentes centrales de las investigaciones en macroeconomía.

4.1. Sostenibilidad de los déficits en la cuenta corriente de la balanza de pagos

Entre las investigaciones sobre el sector externo que convendría impulsar, destaca sin lugar a dudas aquélla que evalúe la sostenibilidad de largo plazo de la cuenta corriente en el Perú. A pesar de los estudios desarrollados en esta área debemos reconocer que seguimos sin saber si la estructura de financiamiento del país es o no viable; y si no lo es, cuáles son los ajustes indispensables que deben hacerse. Asimismo, es crucial evaluar la vinculación que tiene el perfil de balanza de pagos del Perú con los “equilibrios internos”, fundamentalmente aquellos asociado al empleo y a la estructura de ingresos por sectores económicos.

4.2. Instituciones promotoras de exportaciones

Otro tema relacionado con el sector externo que convendría investigar, es el rol de las instituciones promotoras de las exportaciones. La evidencia internacional parecería sugerir que dichas instituciones pueden cumplir un rol importante para facilitar la entrada al mercado de exportación de nuevas empresas y productos. Si esto es así, conviene evaluar el rol de PROMPEX respecto al de otros arreglos institucionales que se han validado internacionalmente.

5. Descentralización y Tributación

Las posibilidades de iniciar un proceso de crecimiento sostenido que nivele las oportunidades de las distintas regiones del país, pasa por discutir criterios de eficiencia y equidad tanto en el sistema de recaudación tributaria como en la política de gasto público. En el área de tributación es necesario evaluar cuáles son las tasas óptimas que aseguran una recaudación adecuada, sin afectar sensiblemente la tasa de inmersión del sector privado. Al respecto es interesante notar lo poco riguroso que termina siendo el Gobierno al fijar tasas impositivas, desconociendo cuáles son los efectos en la recaudación neta y en los principales agregados macroeconómicos, de elevar en un punto porcentual, cualquiera de las tasas impositivas. De otro lado, es necesario - si se pretende introducir criterios de equidad a la estructura tributaria - desarrollar un análisis más preciso de la tributación a la renta.

Complementando lo que deberían ser esfuerzos serios de descentralización, es necesario desarrollar investigaciones en el área de descentralización fiscal. Aquí cabe examinar la pertinencia de distintos instrumentos de descentralización fiscal, como asignaciones tributarias, asignación de gastos, transferencias y capacidad de endeudamiento regional, y sus impactos sobre la eficiencia, la equidad y la estabilidad macroeconómica.

6. Determinantes y Efectos del Gasto Público

En el marco de una economía liberal como la que se pretende consolidar en el Perú, el gasto público sería uno de los instrumentos más importantes para mostrar la discrecionalidad del Estado. En este contexto, conocer los determinantes del gasto público y evaluar los efectos que sobre el crecimiento y el bienestar genera dicho gasto, es un área de investigación claramente prioritaria. Evaluar los impactos de la política pública requiere inferir cuán distintas serían las cosas si dicho gasto no se hubiese efectuado. Sin embargo, el escenario contrafactual de “no-intervención”, no es fácil de diseñar y requiere una sofisticación metodológica. En esta área sería importante desarrollar modelos de equilibrio general.

Al mismo tiempo, en un contexto de escasez de fondos, donde financiar programas sociales compite con la financiación de proyectos de infraestructura, la cuidadosa evaluación de las prioridades del gasto público es también indispensable. Desarrollar metodologías que permitan evaluar dichas prioridades también debería merecer nuestra atención.

7. Determinantes del Ahorro y la Inversión

Los determinantes del ahorro y de la inversión continúan siendo un área de investigación con escaso trabajo. Probablemente en esta área, más que en otras de

política macroeconómica, el reconocimiento de que la macroeconomía se sustenta en fundamentos microeconómicos, debería llevarnos a ampliar la investigación sobre el comportamiento subyacente de los distintos agentes que conforman una economía. En el tema de inversión, por ejemplo, es indispensable conocer la estructura de financiamiento de la inversión de las empresas tanto pequeñas como medianas y grandes.

8. *Lobbies* o Grupos de Presión

Finalmente, también tiene interés académico la evaluación de las relaciones entre la economía política y la política macroeconómica. Estudiar las acciones de los *lobbies* o grupos de presión buscando modificaciones en la política macroeconómica, ayudará a entender las fuerzas institucionales que están detrás de cualquier opción política. Casos interesantes en esta área son el estudio de los lobbys que pretenden excepciones a una protección uniforme.

REFERENCIAS

ALCORTA, Ludovico

1992 *El nuevo capital financiero: grupos financieros y ganancias sistémicas en el Perú*. Lima: Fundación Friedrich Ebert.

ALVAREZ, Elena

1993 *The Economic Consequences of the "Peruvian Disease"*. Miami: North South Center, University of Miami.

1993 "The Peruvian Economy and Structural Adjustment: Past, Present and Future", Conference Miami, 28-29 junio 1993. New York : Albany State University.

ARIAS, Luis Alberto

1990 *Política fiscal y reforma tributaria*, Documento de Trabajo No. 10. Lima :GRADE.

ARIAS, Luis Alberto, Elmer CUBA y Raúl SALAZAR

1997 *La sostenibilidad de la política fiscal en el Perú: 1970-2005*, Documento de Trabajo R-316. Washington DC: BID.

BARRERA, Carlos y Rubén MENDIOLAZA

1992 *Sustitución monetaria, demanda por dinero y tipo de cambio*, IX Encuentro de Economistas, Chosica. Lima: BCR.

CÁCERES, Armando y Javier NAGAMINE

1991 *Política económica y desarrollo del sistema financiero peruano: diagnóstico*, dos tomos, Documento de Trabajo No. 14 y No. 16. Lima :GRADE.

CANALES, Gloria

- 1993 *Dolarización y fragilidad financiera en el Perú*, Documento de Trabajo No.115. Lima: CISEPA, Consorcio de Investigación Económica.

CANALES, Gloria y Alan FAIRLIE

- 1996 *Los factores estructurales y la dinámica macroeconómica: un enfoque de brechas*, Documento de Trabajo No.132. Lima: CISEPA, PUCP.

CONSORCIO DE INVESTIGACIÓN ECONÓMICA

"Catálogo de Publicaciones". Lima.

CHOY, Marylin y Alfredo DANCUART

- 1991 *Una aproximación al déficit cuasifiscal en el Perú: 1985-1990*, VIII Encuentro de Economistas, Chosica, 15-17 julio. Lima: BCR.

DANCOURT, Oscar

- 1997 *Reformas estructurales y política macroeconómica en el Perú: 1990-1996*, Documento de Trabajo No. 134. Lima: CISEPA, PUCP.

DANCOURT, Oscar y Waldo MENDOZA

- 1991 *Política monetaria en una economía dolarizada: un modelo para el Perú*, Documento de Trabajo No.93. Lima: CISEPA, PUCP.

DANCOURT, Oscar, Waldo MENDOZA y L. VILCAPOMA

- 1997 *Fluctuaciones económicas y shocks externos, Perú 1950-1996*, Documento de Trabajo No. 135. Lima: CISEPA, PUCP.

GÓMEZ, Rosario, Roberto URRUNAGA y Roberto BEL

- 1997 *Evaluación de la Estructura Tributaria Nacional: 1990-1994*, Documento de Trabajo No. 27. Lima: CIUP.

GONZALES DE OLARTE, Efraín

- 1996 *Inversión privada, crecimiento y ajuste estructural en el Perú: 1950-1995*, Documento de Trabajo No. 81. Lima: IEP; Consorcio de Investigación Económica.
- 1994 *Ajuste estructural y reforma de la economía fiscal en el Perú*, Documento de Trabajo No. 64. Lima: IEP; Consorcio de Investigación Económica.

JIMÉNEZ, Félix

- 1997 *Ciclos y determinantes del crecimiento económico: Perú 1950-1996*, Documento de Trabajo No.137. Lima: CISEPA, PUCP.

MARTHANS, Juan José

- 1993 *La banca en los programas de estabilización*. Lima: Facultad de Economía, Universidad de Lima.

MENDOZA, Waldo

- 1993 *La política monetaria en el Perú: metas versus discrecionalidad*, Documento de Trabajo No.110. Lima: CISEPA, PUCP; Consorcio de Investigación Económica.

PAREDES, Carlos

1992 *Trade policy, industrialization and productivity growth: the case of Peru*, Discussion Paper, No.94. Washington DC: The Brookings Institution.

ROBLES CHÁVEZ, Marcos

1995 *Los ciclos económicos en el Perú: 1950-1995*. Lima: INEI.

ROJAS, Jorge

1996 *Políticas comerciales y cambiarias en el Perú: 1960-1995*. Lima: PUCP.

SAAVEDRA, Jaime

1997 *Liberalización comercial e industria manufacturera en el Perú*, Investigaciones Breves No.2. Lima: Consorcio de Investigación Económica.

SCHULDT, Jürgen

1994 *La enfermedad holandesa y otros virus de la economía peruana*, Documento de Trabajo No.20. Lima: CIUP.

SEMINARIO, Bruno

1994 *Reformas estructurales y política de estabilización*. Lima: CIUP; Consorcio de Investigación Económica.

SEMINARIO, Bruno y Arlette BELTRÁN

1998 *Crecimiento económico en el Perú: 1896-1995 nuevas evidencias estadísticas*, Documento de Trabajo No.32. Lima: CIUP.

SEMINARIO, Bruno y César BOUILLON

1992 *Ciclos y tendencias en la economía peruana: 1950-1989*, Cuaderno de Investigación No. 15. Lima: CIUP; Consorcio de Investigación Económica.

SOCUALAYA, Christian y Miguel CRUZ

1995 *El proceso de apertura comercial en el Perú y su efecto en las importaciones de bienes de capital 1990-95*. Lima: BCR.

TERRONES, M. y César CALDERÓN

1993 *El ciclo económico en el Perú*, Documento de Trabajo No. 20. Lima: GRADE.

THORP, Rosemarie

1995 *Gestión económica y desarrollo en Perú y Colombia*. Lima: CIUP.

VEGA, Jorge

1992 *Incidencia tributaria sobre las exportaciones no tradicionales en el Perú*, Documento de Trabajo No. 105. Lima: CISEPA, PUCP; Consorcio de Investigación Económica.

VEGA CENTENO, Máximo

1993 *Desarrollo económico y desarrollo y tecnológico*. Lima: Consorcio de Investigación Económica; PUCP.

VELARDE, Julio y Martha RODRÍGUEZ

- 1994 *El programa de estabilización peruano: evaluación del período 1991-1993*, Documento de Trabajo No. 18. Lima: CIUP; Consorcio de Investigación Económica.
- 1992 *El programa económico de agosto de 1990: evaluación del primer año*. Documento de Trabajo No. 2. Lima: CIUP.

WONG, David

- 1994 *Finanzas en el Perú: un enfoque de liquidez, rentabilidad riesgo*, Apuntes de Estudio No.16. Lima: CIUP.

A. BALANCE

La globalización, entendida en este caso como apertura de diversos mercados, hace que la distinción entre lo interno y lo externo sea cada vez menos adecuada. En el capítulo sobre Política Macroeconómica se han avanzado algunos aspectos de la problemática internacional, los que se complementarán aquí con la reseña de trabajos de los últimos cinco años.

1. Aproximación General

La entrada más amplia y de mayor trascendencia para elaborar propuestas y diseñar políticas, está referida a las consecuencias de la creciente inserción económica en el mercado mundial. La reciente onda de aperturas ha sido en buena medida reflejo de un fenómeno internacional, del condicionamiento institucional de organismos multilaterales y acreedores en general y -en el caso del Perú- de una reacción al proteccionismo radical de los años 70 y a los exabruptos en política económica de los 80. Dos son quizá los interrogantes más generales en este campo. Uno se refiere a los efectos de la nueva situación mundial y el segundo a las nuevas tareas del Estado nacional.

1.1. Efectos de la nueva situación mundial

Las posibilidades de una relación externa fructífera para el país tienen que evaluarse para plantear iniciativas políticas y para disminuir los perjuicios y las vulnerabilidades resultantes de la apertura. Esta problemática general ha sido reactivada por lo menos desde cinco cauces que presentamos sin pretensión de importancia relativa.

a) Nuevas aproximaciones teóricas

Ellas abren posibilidades de argumentar con coherencia las distintas visiones sobre las consecuencias de la interacción internacional. Las economías de escala y

los rendimientos crecientes, los factores externos y otras nuevas piezas en los modelos económicos permiten sustentar planteamientos muchas veces opuestos. Los trabajos que combinan organización industrial y comercio internacional, las nuevas aproximaciones a las finanzas internacionales que provienen de autores como Krugman, Elpman, etc. dan cuenta de un campo que abre una “caja de pandora” frente a la sencillez y claridad de conclusiones del enfoque ricardiano al comercio internacional. Un resumen analítico de lo nuevo en el campo comercial puede verse en el reciente trabajo de Jiménez y Lahura (1998). Un texto de macroeconomía abierta que incorpora varios de los nuevos aspectos es el de Cruz Saco (1994).

b) Capital financiero de corto plazo

Está referido a la creciente importancia de los aspectos financieros de corto plazo en el proceso económico mundial. Nuevas vulnerabilidades surgen amenazantes durante los últimos lustros (Gavin, Hausmann y Leiderman 1996).

c) Convergencia y divergencia del crecimiento

A este nivel se está realizando la discusión internacional sobre la existencia y carácter de los procesos de convergencia y divergencia entre países. Los diversos trabajos liderados por Barro, los del PNUD y el Banco Mundial son algunas de las expresiones de dicho debate. No conocemos de trabajos para América Latina. Una primera impresión observando la información existente es que ha predominado una tendencia convergente pero que se estaría iniciando un proceso de divergencia, pero es un tema no estudiado hasta donde conocemos. Una recopilación de información de NN.UU. sobre divergencia de ingresos pero convergencia en algunos indicadores sociales se encuentra en Iguñiz (1999b).

d) Viejos y nuevos aportes a la historia económica

Nuevas lecciones surgen al revisar el pasado financiero. Los ya antiguos trabajos de Kindleberger y los más recientes de Eichengreen están entre los más consultados. Surge una visión que vuelve a ratificar la existencia de fluctuaciones largas, aunque no tan regulares como para hacer útiles las predicciones que muestran la transitoriedad de los momentos de apertura y protección comercial, de abundancia y escasez de capitales así como de aceleraciones y estancamientos de la inversión directa extranjera. Para una reciente evaluación crítica de las aproximaciones al ciclo económico ver Kacapyr (1996). Un estudio reciente de Dancourt, Mendoza y Vilcapoma (1997) ratifica la vigencia de la aproximación a las fluctuaciones en el Perú que pone el acento en los shocks externos.

e) Generalizada apertura económica

Esta problemática se ha hecho especialmente importante porque se ha optado por una política generalizada de apertura económica. Esta apertura afecta las

posibilidades de acción de instituciones fundamentales, como es el caso del BCR, y no sólo a variables económicas y a incentivos. La información sobre esta apertura es muy utilizada en los informes de los países al FMI, por ser una de las direcciones promovidas de política, sobre todo en esta década. Uno de los estudios que reseñan esta evolución aperturista es el de Rojas (1996).

2. Tarea y Autonomía de la Política Económica

El endeudamiento de corto plazo de los gobiernos, se ha añadido a la tradicional dependencia de los términos de intercambio para configurar una situación fiscal muy directa y rápidamente influida por la evolución de la economía mundial. La estrecha relación entre políticas monetarias es un hecho ya anotado desde hace años. ¿Qué márgenes de acción existen? ¿En qué campos de la política económica? ¿Qué significado tiene la dolarización de economías como las de Perú y Bolivia? La revista *Economía* (Vol. XX, Nos. 39-40) tiene cuatro estudios sobre la importancia del efecto de la economía internacional sobre el ciclo peruano. Los problemas de la coordinación de políticas son explorados por González Vigil (1994b).

No sólo las políticas monetarias y fiscales están cambiando en el nuevo contexto institucional, también las políticas comerciales están variando. A la luz de los cambios ciertos estudios, como los de protección efectiva, son ya relativamente antiguos. A la vez, nuevos marcos teóricos y temas surgen con la creciente influencia de los flujos de capital financiero, especialmente los que llegan a bancos y grandes empresas.

La dolarización es otro aspecto que resulta especialmente relevante en el Perú y que ha sido recientemente introducido por el gobierno de Argentina en el debate internacional. Un trabajo que cuestiona la explicación común basada en la sustitución de monedas es el de McNelis y Rojas-Suarez (1996). La propuesta de interpretación de dichos autores consiste en una extensión del *Capital Asset Pricing Model* que pone el acento en la devaluación pero también en la incertidumbre respecto de su eventual ocurrencia. El significado de la dolarización para la política económica está siendo explorado cada vez más. Un planteamiento interesante es el propuesto por Dancourt y Mendoza (1999) quienes afirman que la política monetaria tiene efectos opuestos sobre la tasa de cambio y sobre la tasa de interés. Por ejemplo, una restricción monetaria reduce la tasa de cambio y, al hacerlo, disminuye la carga financiera, lo que podría dar lugar a efectos reactivadores.

3. Visiones Históricas

La disponibilidad de series estadísticas, sobre todo después de 1950, ha facilitado el análisis histórico de las relaciones económicas con el exterior. Sin embargo, hay pocos estudios comparativos.

3.1. El largo plazo

Los análisis históricos de largo plazo han estado muy influidos por el componente de la economía peruana que más relación ha tenido con otras economías nacionales y con el mercado mundial. La elaboración de cifras ha sido siempre más precisa cuando se trataba del intercambio comercial con el exterior. Por esta razón, el estudio más importante de la economía peruana desde la perspectiva de las relaciones internacionales sigue siendo el de Rosemary Thorp y Geoffrey Bertram (1985). La disponibilidad de recursos naturales valiosos para el mercado mundial, la institucionalidad que los extrae y comercia, y los efectos de la exportación sobre el proceso económico interno, son materia de pormenorizado análisis.

La construcción estadística de Bruno Seminario y Arlette Beltrán (1997) aporta material para futuros estudios y constituye una referencia crítica a estudios anteriores en los que algún aspecto del sector externo ha sido analizado con detenimiento. Visiones más parciales sobre política comercial, pero que analizan procesos prolongados, son los de Carlos Boloña (1981 y 1994) y el más reciente de Jorge Rojas (1996). Trabajos en el campo de la deuda y las finanzas como los de Ugarteche (1997) muestran la recurrencia de periodos de afluencia y restricción de capitales. Sobre los términos de intercambio se encuentran trabajos de Iguíñiz (1985) y sobre la relación de dichos términos con la evolución de las tasas de interés internacionales hay exploraciones estadísticas más recientes (1995).

Del mismo modo, la historia comparativa de los países latinoamericanos que Rosemary Thorp (1998) ha finalizado recientemente, aporta el contraste de experiencias que resulta necesario para establecer con creciente precisión los elementos internos y externos en la dinámica de la economía peruana.

3.2. La década del noventa

Los primeros dos tercios de la década del noventa han estado marcados por una gran entrada de capitales y por la aceleración del proceso de integración en América del Sur, por lo menos hasta 1997. Los efectos de esta nueva situación han sido analizados por Dancourt y Mendoza (1998) y Mendoza y Olivares (1999), mientras que el elemento internacional en la equidad interna ha sido analizado por Figueroa (1998)

4. Estudios Temáticos

En el campo de la *balanza de pagos* están los trabajos de Mendoza (1998), Calderón, Gasha y Segura (1997) y el de Canales (1996). Podemos incorporar en este tópico el estudio de Schuldt (1994) sobre la enfermedad holandesa.

Las *exportaciones* vistas en su conjunto han merecido relativamente poco interés en los últimos años. La promoción de exportaciones ha sido recientemente tratada por Peñaranda (1996); el uso comparativo de los recursos provenientes de la minería es visto en la publicación editada por Contreras y Pasco Font (1995); una propuesta de estrategia para impulsar exportaciones ha sido presentada por Cornejo (1999). Para las exportaciones de las PYMES puede consultarse el trabajo de Rivero (1997).

La *inversión extranjera* en los noventa ha sido estudiada por Twomey (1998), quién tras analizar exhaustivamente la composición de dicha inversión en el Tercer Mundo sugiere que la importancia de la inversión respecto del PBI de los países estaría disminuyendo a pesar de la apertura reciente, de las privatizaciones y otras medidas.

Sobre *política comercial* reciente está el trabajo de Rojas (1997). Una revisión de estudios econométricos donde también se analiza la política cambiaria en América Latina es la que realizó Moguillansky (1994). Un libro sobre los nuevos temas del comercio internacional tras el GATT de 1994 y el funcionamiento de la OMC, es el de Cornejo (1998).

Respecto de la relación entre *apertura y competitividad*, trabajos recientes sobre los cambios en la estructura productiva y en la competitividad son los de Jiménez, Aguilar y Kapsoli (1998a, 1998b y 1998c) y Saavedra (1997). En los primeros se comprueba que la competitividad no ha aumentado significativamente. También sobre competitividad en inversión están los estudios recientemente presentados de Araoz (1998) y Araoz y van Ginhoven (1999).

En lo que respecta a la *deuda externa*, la evolución inicial del problema está bien descrita en Devlin (1980), Ugarteche (1986), Kisic (1987) y Runciman (1989), mientras que Charpentier y Quijandría (1995) han elaborado una propuesta de negociación de la deuda antes de las crisis recientes. Un panorama más amplio es el elaborado por Kuczynski (1988), y una evaluación reciente de los aspectos diplomáticos y políticos es el de Alzamora (1998). Aspectos morales del problema son tratados en Iguñiz (1995 y 1999a).

La trayectoria reciente del proceso de *integración* ha sido descrita por Fairlie (1997a) y la relación del Perú en otro estudio del mismo autor (1997c). Otro trabajo sobre la integración en el proceso de globalización actual es el de Basombrio (1998); Araoz (1997) relaciona integración con competitividad en el área andina y el trabajo de González Vigil (1994a) trata sobre el APEC. Hay varios trabajos sobre la Comunidad Andina de Naciones: González Vigil (1999), González Vigil, Abugattas y Cuba (1992), González Vigil y Basombrio (1993).

El *proceso tecnológico* en América Latina ha sido analizado en términos comparativos por McLauchlan (1988) y las tendencias por González Vigil (1990).

La *cooperación internacional* es un tema que ha vuelto al escenario a propósito de su disminución y reestructuración. Un análisis de las nuevas tendencias es el de Valderrama (1995). Una información bastante detallada es la que recopila el Ministerio de la Presidencia (1997). Diversos organismos internacionales elaboran sus propios informes y análisis.

Los *efectos sociales de las aperturas* han sido bastante estudiados a propósito de la creciente disparidad de remuneraciones salariales en países como EE.UU. Una evaluación de los efectos sociales está siendo realizada por el Banco Mundial tras la crisis de varios países en Asia. Un estudio conectando apertura con variables sociales es el de Saavedra (1996). En cualquier caso, la *política social* misma es un asunto crecientemente internacional. (Sagasti, Iguíñiz y Schuldt 1998). Un estudio para América Latina es el de Podestá (1998) y otro dentro de un programa de trabajo de CEPAL es el de Di Filippo y otros (1998).

B. AGENDA DE INVESTIGACIÓN

La experiencia de los 90 ha sido de ruptura extrema con el también extremo enfoque de los 70, prolongado en buena medida en la década siguiente. Parece necesario evaluar lo ocurrido en los 90 y vincular la política del sector externo a la nueva realidad de lo que esperamos sea sólo una desaceleración en la entrada de capitales, a retos nuevos de la mayor competencia internacional, a objetivos internos postergados o desvalorizados en los años recientes, como es el caso del empleo y la distribución del ingreso. Además, es necesario introducir más los nuevos enfoques que juntan la teoría del comercio internacional con la de la organización industrial. Sólo así se va a salir de ciertos simplismos y confianzas ciegas para diseñar propuestas enlazadas a las reales posibilidades de competencia del país y al ejercicio de gobierno en ese campo.

1. De Agenda Interna a Externa

El primer paso para establecer una agenda de investigación sobre el sector externo del país, debe ser la explicitación de los objetivos consensuales internos de las relaciones económicas internacionales. Entre ellos pueden estar, por ejemplo, el empleo, la descentralización, la lucha contra la pobreza, o la reducción de las desigualdades internas. En cualquier caso, se debe ser muy preciso para organizar temas particulares de trabajo que aporten a un planteamiento de conjunto.

Objetivos mundiales, como el aporte a la estabilidad financiera internacional, están fuera del alcance y no corresponden con nuestras responsabilidades más importantes. Igual es el caso del importante problema de la nueva institucionalidad internacional

en el campo financiero, tributario o también ecológico y jurídico. En estos casos, se puede promover algún estudio específico de investigadores individuales pero no la formación de equipos polivalentes.

1.1. Competitividad y empleo

Nos parece que el estudio sobre los efectos internos de las relaciones económicas internacionales -en el área de la estructura productiva y de la competitividad empresarial- es muy importante para establecer su incidencia en la generación de empleo.

1.2. Desigualdad y pobreza

Se está ampliando la literatura sobre los efectos de la creciente competencia mundial en el nivel de ingreso de los países, particularmente debido a su impacto sobre los trabajadores dedicados a actividades menos intensivas en capital, que suelen ser los menos calificados.

1.3. Manejo fiscal en las nuevas condiciones de apertura comercial y financiera

El problema de la evasión tributaria es creciente y está dando lugar a nuevas iniciativas (*Tobin Tax*) y también a propuestas sobre nueva institucionalidad que permita capturar parte de esa evasión. Sin duda, se hace imprescindible un cambio radical en este campo. Para efectos de la investigación, resulta necesario analizar las limitaciones de la nueva situación internacional para cobrar impuestos dentro de un marco de competencia que ofrezca incentivos a la inversión transnacional.

1.4. Las herramientas de la política monetaria en el nuevo contexto

Se hace necesario establecer con precisión los márgenes de maniobra de las instituciones económicas públicas en el nuevo contexto internacional. La globalización no es sólo consecuencia de un espontáneo proceso de agudización de competencia, también es una decisión política que se expresa en el diseño de atribuciones institucionales y de herramientas que se deciden mantener para el manejo de la economía. Es necesario evaluar el estatuto del BCRP y de otras instituciones en este sentido.

2. Coordinación de Políticas

El segundo paso para el establecimiento de la agenda es estudiar la conveniencia y posibilidades de coordinación internacional de políticas específicas.

2.1. Ciclos sincronizados en América Latina

Definir la existencia de ciclos nacionales sincronizados y de pautas de desequilibrio entre los países con mayor relación económica, es un elemento para el diseño de las políticas antes mencionadas. Su estudio debe incorporarse en las negociaciones comerciales internacionales.

2.3. División del trabajo

La sincronización 'espontánea' de las evoluciones macroeconómicas nacionales parece depender en parte del rol que se cumple dentro de la división internacional del trabajo. Esa coordinación se ha puesto en evidencia en la transmisión de la crisis en Asia, pues uno de los factores importantes en la extensión de dicho contagio ha sido la relación comercial entre países. En América Latina está desarrollándose una especialización interna que es novedosa y que requiere ser estudiada. La división del trabajo que se está generando entre países grandes, y medianos y pequeños en América Latina, obliga también a establecer las políticas adecuadas a cada lugar económico.

2.4. Procesos de integración

Los procesos de integración de diverso tipo y a diverso ritmo están exigiendo coordinaciones y el diseño de estrategias que impidan repetir los 'tira y afloje' que se registraron a propósito de la participación del Perú en el CAN.

Más importantes aún, por su importancia futura, son los estudios que aporten a una integración más amplia. Están en proceso el ALCA y APEC. Los temas en estos campos son muchos. El acceso a los mercados, los procedimientos aduaneros y reglas de origen, el status de las inversiones, las normas y barreras técnicas, las medidas sanitarias y fitosanitarias, los subsidios, medidas antidumping y derechos compensatorios, las compras del sector público, los derechos de propiedad intelectual, el comercio de servicios, la solución de controversias son, por ejemplo, temas que la Cámara de Comercio de Lima está estudiando para insertarse con mayor conocimiento de causa en los esquemas de comercio. Similares divisiones temáticas pueden hacerse en otros rubros de índole más financiera.

2.5. Dolarización

Los pasos a seguir en los procesos de integración no pueden ser materia de improvisación. Una evaluación de las posibilidades, beneficios y costos de uniones monetarias, y de los diversos grados de libertad que debe adquirir la política cambiaria, resulta necesaria, sobre todo en un medio como el académico que no tiene por qué esperar a analizar los problemas después de tomadas las decisiones políticas.

3. Regulación Internacional

3.1. Diferencias institucionales

Las diferencias en la institucionalidad de cada país, que resultan de su grado de desarrollo o de la manera como se han puesto en marcha las reformas, son importantes para evaluar la vulnerabilidad y potencialidad de cada país y para diseñar políticas. Estas diferencias en institucionalidad y en la diversificación productiva deben guiar el análisis de la conveniencia de incluirse en normas reguladoras multinacionales. Por ejemplo, INDECOPI está sosteniendo que al Perú no le conviene tener una política antimonopolio similar a la que resulta apropiada en países grandes como Brasil o Estados Unidos.

3.2. Derecho económico internacional

La complejidad del proceso económico internacional incluye la inadecuación de los marcos nacionales para regular la actividad económica internacional.

3.3. Las nuevas normas de competencia internacional

La existencia de la OMC y las nuevas prioridades deben ser materia de estudio permanente y, sobre todo, de un análisis que relacione esos cambios con la teoría económica y los márgenes de acción y oportunidades que brinda a los agentes económicos.

4. Deuda Externa y sus Efectos Agregados y Sociales

El monto de pagos de deuda externa acordados por el gobierno peruano ha sido considerado demasiado alto. Esta apreciación se hace aún más preocupante tras la “crisis asiática”. Se hace necesario evaluar la situación y las posibilidades, partiendo del análisis de la capacidad de pago del país y del calendario actualmente establecido.

5. Movilidad Laboral

Un aspecto de creciente importancia política en los países ricos y de importancia económica en bastantes países de América Latina, es el relativo a la migración internacional. Las remesas de nacionales trabajando en el exterior parecen adquirir creciente importancia macroeconómica. Además, seguramente esto tiene serias consecuencias sobre la naturaleza de la fuerza laboral calificada en el país. No hay un estudio económico de las magnitudes en juego y de la importancia cualitativa de la llamada “fuga de cerebros”.

ALZAMORA, Carlos

1998 *La capitulación de América Latina*. México: Fondo Editorial de Cultura Económica.

ARAOZ, Mercedes, C. CARRILLO y C. CASAS

1998 “*Determinantes del comercio internacional peruano: aplicación a los acuerdos de integración*”, mimeógrafo. Lima: CIUP.

ARAOZ, Mercedes

1998 “*Competition Policy in the FTAA: Progress in the Working Group and Peru's Approach as a Chair*”, documento presentado para la Mesa Redonda de Principios de Competencia del Foro de Política Comercial de Cooperación Económica del Pacífico (septiembre), Kuantán, Malasia.

1997 “*Integration and Competitiveness in a Globalized World: Outlook for the Andean Community*”, en *Revista del Sistema Económico Latinoamericano*. N°49, enero-marzo. Caracas: SELA.

ARAOZ, Mercedes y Sandra VAN GINHOVEN

1999 “*The Linkages between Competition Policy and Investment Policy*”, documento presentado ante el Foro de Política Comercial del Consejo de Cooperación Económica del Pacífico, Conferencia sobre Fundamentos de Recuperación y Desarrollo Económico Sostenible: Coherencia y Principios de Competencia, 3 y 4 de junio. Auckland, Nueva Zelanda.

BASOMBRIO, Ignacio

1998 *Globalización: riesgos y límites*. Lima: J. Campodónico.

BOLAÑA, Carlos

1981 *Trade Policies in Peru, 1880-1980*. Tesis Doctoral. University of Oxford. Luego publicado como: *Políticas arancelarias en el Perú, 1880-1980*. Lima: Instituto de Economía de Libre Mercado, 1994.

CALDERÓN, César, Giancarlo GASHA y Alonso SEGURA

1997 *Sostenibilidad de la Cuenta Corriente en el Perú*. Lima: Consorcio de Investigación Económica.

CAMPODÓNICO, Humberto

1995 *El sector externo en el periodo 1990-1994. Balance y perspectivas*, Documentos de trabajo No. 4. Lima: DESCO.

CANALES, Gloria

1996 *Apertura, Cuenta Corriente y Transferencia Externa en el Perú*. Documento de Trabajo No. 131. Lima: Departamento de Economía, PUCP.

CONTRERAS, Dante y Alberto PASCÓ FONT (editores)

1995 *La administración de los ingresos por exportaciones mineras en Bolivia, Chile y Perú*. Lima: GRADE.

CORNEJO, Enrique

1999 *Introducción a los negocios de exportación*. Lima: Editorial San Marcos.

1998 *Comercio internacional: hacia una gestión competitiva*. Lima: Editorial San Marcos, 2ª edición.

CRUZ SACO, María Amparo

1994 *Macroeconomía de una economía abierta*. Lima: Universidad del Pacífico.

CHARPERTIER, Silvia y Alvaro QUIJANDRÍA

1995 *Una estrategia para la Negociación de la deuda externa peruana*. Documento de Trabajo No. 22. Lima: GRADE.

DANCOURT, Oscar, Waldo MENDOZA y Leopoldo VILCAPOMA

1997 "Fluctuaciones Económicas y Shocks Externos, Perú 1950-1996" en *Economía*, Vol. XX, No. 39-40. Lima: Departamento de Economía, PUCP.

DANCOURT, Oscar y Waldo MENDOZA

1999 "*Los dos canales de transmisión de la política monetaria en una economía dolarizada*". Documentos de Trabajo No. 162. Lima: Departamento de Economía, PUCP

1998 "Los impactos macroeconómicos de los flujos de capital en Perú: 1990-1997", en *Boletín de Opinión*, No. 33, enero. Lima: Consorcio de Investigación Económica.

DEVLIN, Robert

1989 *Debt and Crisis in Latin America. The Supply Side of the Story*. Princeton: Princeton University Press.

1980 *Los bancos transnacionales y el financiamiento externo de América Latina. La experiencia del Perú: 1965-1976*. Santiago de Chile: CEPAL.

DI FILIPPO, Armando, Rolando FRANCO et.al.

1998 *Aspectos sociales de la integración*, Vol. 4. Santiago de Chile: CEPAL.

FAIRLIE, Alan

1997a *Las relaciones Grupo Andino Mercosur. Opciones de integración para el Perú en un contexto de apertura*. Lima: Fondo Editorial, PUCP.

1997b "Integración y comercio intraindustrial en un contexto de apertura: el Perú de la década de los noventa", en *Revista Europea de Estudios Latinoamericanos y del Caribe*, No. 63, diciembre. Amsterdam: CEDLA. También en *Serie Reimpresiones* No. 14. Lima: Departamento de Economía, PUCP.

1997c "*Déficit peruano, perfiles de comercio y bloques económicos regionales en los noventa*". Documentos de Trabajo No. 136. Lima: Departamento de Economía, PUCP.

FIGUEROA, Adolfo

1998 "Equity, Foreign Investment, and International Competitiveness in Latin America", en *The Quarterly Review of Economics and Finance*, Vol. 38, No. 3. Urbana-Champaign (Illinois): Jai Press Inc.

GAVIN, Michael, Ricardo HAUSMANN y Leonardo LEIDERMAN

1996 "Los aspectos macroeconómicos del flujo de capitales a América Latina. Experiencia y cuestiones de política", en Ricardo Hausman y Liliana Rojas-Suárez (eds.) *La volatilidad de los flujos de capital*. Washington: BID.

GONZÁLEZ VIGIL, Fernando

- 1999 "Andean Community Trade Flows and Policies in the Nineties", en *Regional Integration and Development Policy*, Macmillan, Londres. (en prensa)
- 1995 "Opciones para el Perú frente a los procesos de integración en América Latina", en *Hacia una Agenda de Política Exterior*. Lima: CEPEI.
- 1994b "Coordinación de Políticas Macroeconómicas: Desafíos y Dilemas latinoamericanos", en *Integración Latinoamericana* No.203, agosto-setiembre. Buenos Aires: INTAL.
- 1994a "Relaciones económicas del Perú con los países del Asia Pacífico", en *Análisis Internacional*, No. 5, Enero-Marzo. Lima: CEPEI.
- 1990 "Tendencias tecnológicas y cambios en la división internacional del trabajo", en *Revista Peruana de Ciencias Sociales*, Vol. 2, N° 3, Setiembre-Diciembre. Lima: FOMCIENCIAS.

GONZÁLEZ VIGIL, Fernando, Luis ABUGATTAS y Martha CUBA

- 1992 "La Iniciativa para las Américas y el Grupo Andino", en Bouzas, Roberto y Lustig, Nora (eds.) *Liberalización Comercial e Integración Regional*. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano.

GONZÁLEZ VIGIL, Fernando e Ignacio BASOMBRÍO

- 1993 *El Perú y el Grupo Andino: elementos para un debate nacional*, CEPEI, Lima.

HELPMAN, Elhanan y Paul KRUGMAN

- 1985 *Market Structure and Foreign Trade*. Cambridge, MA: The MIT Press.

IGUÍÑIZ, Javier

- 1999b *Desigualdad y pobreza en el mundo*. Lima: IBCR-CEP.
- 1999a *Jubileo y deuda externa. Justificación y oportunidad*. Lima: Instituto Bartolomé de las Casas – Rimac (IBCR) y Centro de Estudios y Publicaciones (CEP).
- 1995 "Términos de intercambio y tasa de interés internacional" en *Actualidad Económica*, año XVII, No. 169. Lima: CEDAL.
- 1995a *Deuda externa en América Latina. Exigencias éticas desde la Doctrina Social de la Iglesia*. Lima: IBCR-CEP.
- 1985 *Crisis y fluctuaciones en la economía peruana 1950-1983*. Lima: Tarea.

IGUÍÑIZ, Javier y Giovanna AGUILAR

- 1997 "Ciclos peruanos, andinos y de Estados Unidos" en *Economía*, Vol. XX, No. 39-40. Lima: Departamento de Economía, PUCP.

JIMENEZ, Félix, Giovanna AGUILAR y Javier KAPSOLI

- 1998c *Competitividad, rendimientos crecientes y comercio Intra-Industrial en la manufactura peruana 1970-1995*. Documentos de Trabajo No.153. Lima: Departamento de Economía, PUCP
- 1998b *Competitividad en la industria manufacturera peruana*. Documentos de Trabajo No.148. Lima: Departamento de Economía, PUCP
- 1998a *El desempeño de la industria peruana 1950-1995: del proteccionismo a la restauración liberal*. Documentos de Trabajo No. 142. Lima: Departamento de Economía, PUCP.

JIMENEZ, Félix y Erick LAHURA

- 1998 *La nueva teoría del comercio internacional*. Documento de Trabajo No. 149. Lima: Departamento de Economía, PUCP.

KACAPYR, Elia

1996 *Economic Forecasting. The State of the Art*. New York: Sharpe.

KISIC, Drago

1987 *De la corresponsabilidad a la moratoria. El caso de la deuda externa peruana 1970-1986*. Lima: Fundación F. Ebert.

KRUGMAN, Paul

1992 *Geografía y comercio*. Barcelona: Bosch

1990 *Rethinking International Trade*. Cambridge, MA: The MIT Press.

KRUGMAN, Paul y Maurice OBSTFELD

1995 *Economía internacional. Teoría y política*. Madrid: McGraw-Hill

Kuczynski, Pedro-Pablo

1988 *Latin American Debt*. Maryland: John Hopkins Press, Twentieth Century Fund.

MENDOZA, Waldo

1998 "Crisis de balanza de pagos: el rol de los factores externos", Documento de Trabajo No. 156. Lima: Departamento de Economía, PUCP.

MENDOZA, Waldo y Oscar OLIVARES

1998 *Crisis de Balanza de Pagos: El Rol de los Factores Internos y los Factores Externos*. Documentos de Trabajo No. 153. Lima: Departamento de Economía, PUCP.

MCNELIS, Paul y Liliانا ROJAS-SUAREZ

1996 "Devaluación del Tipo de Cambio, Dolarización e Incertidumbre: Una Comparación entre Bolivia y Perú" en *Economía*, Vol. XIX, No. 37-38. Lima: Departamento de Economía, PUCP.

MINISTERIO DE LA PRESIDENCIA

1997 *Cooperación técnica internacional en el Perú: programa 1996-1997*. Lima: SECTI.

MOGUILLANSKY, Graciela

1994 *El impacto de la política cambiaria y comercial en el desempeño exportador en los años ochenta: una revisión de estudios econométricos*. Santiago de Chile: CEPAL.

PEÑARANDA, César

1996 *Promoción de exportaciones y política macroeconómica: el caso del Perú*. Lima: CIUP.

PODESTÁ, Bruno

1998 *Políticas sociales, integración regional y participación de la sociedad civil*. Lima: Instituto de Estudios Europeos, PUCP.

RIVERO, Edgar

1997 *Estrategias para el desarrollo exportador de las PYMES*. Lima: Negocios Internacionales Exporters.

ROJAS, Jorge

1997 *La política comercial peruana reciente*, Documento de Trabajo No. 139. Lima: Departamento de Economía, PUCP.

1996 *Políticas comerciales y cambiarias en el Perú 1960-1995*. Lima: Fondo Editorial, PUCP.

RUNCIMAN, Guillermo

1989 *Deuda externa: yugo o palanca?*. Lima: Fundación Friedrich Ebert.

SAAVEDRA, Jaime

1997 *Liberalización comercial e industria manufacturera en el Perú*. Lima: Consorcio de Investigación Económica.

1996 *Perú: apertura comercial, empleo y salarios*, Documento de Trabajo No. 40. Lima: OIT.

SAGASTI, Francisco, Javier IGUÍÑIZ y Jurgén SCHULDT

1998 *Equidad, integración social y desarrollo: el desafío de América Latina en el siglo XXI*. Lima: Agenda Perú.

SCHULDT, Jurgén

1994 *La enfermedad holandesa y otros virus de la economía peruana*. Lima: CIUP.

TAVERA, José

1989 "Liberalización de aranceles: efectos sobre la producción, empleo e importaciones en el corto plazo", en *Economía*, Vol. XII, No. 24, diciembre. Lima: Departamento de Economía, PUCP.

TELLO, Mario

1993 *Mecanismos hacia el crecimiento económico: el enfoque y organización industrial en el sector manufacturero primario 1970-1987*. Lima: PUCP.

1992 *Precios relativos, producción interna y exportaciones en modelos de competencia imperfecta doméstica y mercados segmentados*. Documento de Trabajo No. 107. Lima: Departamento de Economía, PUCP.

THORP, Rosemary

1998 *Progreso, pobreza y exclusión. Una historia económica de América Latina en el siglo XX*. Washington: BID.

THORP, Rosemary y Geoffrey BERTRAM

1985 *Perú 1890-1977: crecimiento y políticas en una economía abierta*. Lima: Mosca Azul – Fundación F. Ebert - Universidad del Pacífico.

TWOMEY, Michael

1998 "Patrones de inversión extranjera en los países del Tercer Mundo en el siglo XX", en *Economía*, Vol. XXI, No. 41. Lima: Departamento de Economía, PUCP.

UGARTECHE, Oscar

1998 *La arqueología de la modernidad*. DESCO. Lima.

1997 "El falso dilema" en *América Latina en la Economía Global*. Caracas: Nueva Sociedad y Fundación F. Ebert Stiftung-Perú.

1986 *El estado deudor. Economía política de la deuda: Perú y Bolivia 1968-1984*. Lima: IEP.

VALDERRAMA, Mariano

1995 *Perú y América Latina en el nuevo panorama de la cooperación internacional*. Lima: CEPES.

VEGA, Jorge y Miguel OSTOS

1991 "Un modelo de equilibrio general para la estimación de sesgo antiexportador en la economía peruana", en *Economía*, Vol. XIV, No. 27, junio. Lima: Departamento de Economía, PUCP.

X. INDICADORES ECONÓMICOS: ASPECTOS METODOLÓGICOS

A. APROXIMACIÓN GENERAL Y BALANCE

1. Visión Panorámica

El sistema de indicadores económicos en el que se basa la mayor parte de los economistas que analizan la realidad peruana, se sustenta en un conjunto de manuales elaborado por Naciones Unidas. (Ver por ejemplo Naciones Unidas, 1993a, 1993b). Tanto los indicadores agregados de producción, como los agregados monetarios y los indicadores agregados de precios, son construidos en base a metodologías que suponen - de partida - economías razonablemente estables. Esta estabilidad se traduce en la presunción que la estructura de precios relativos se ha mantenido relativamente constante a lo largo del periodo de análisis.

Aunque la teoría económica de agregación es muy amplia y muy rica en aportes teóricos y metodológicos, recién en los últimos años se puede observar la introducción de algunos cambios críticos en las metodologías que utilizan las oficinas de estadística de los países desarrollados. Estados Unidos, Inglaterra y Canadá, por ejemplo, han introducido en los dos últimos años modificaciones metodológicas a sus índices de precios para enfrentar mejor los sesgos de sustitución que el típico *Índice Laspeyres* encadenado genera. Asimismo, el *Bureau of Economic Analysis* de Estados Unidos ha empezado a introducir indicadores agregados de producción que toman en cuenta los cambios ocurridos en la estructura de precios relativos.

2. Balance de la Investigación

2.1. Visiones de conjunto

A pesar de su importancia, el análisis crítico de los sistemas de indicadores económicos ha sido poco tratado en el Perú. Los trabajos de Torres y de la Torre (1982) y Alarco, Lora y Orellana (1990) dieron a conocer las principales características

de las estadísticas macroeconómicas en el país y las metodologías usadas para su estimación, pero avanzaron muy poco en evaluar la pertinencia de dichas metodologías a la luz del contexto peruano. Portocarrero, Beltrán y Romero(1992) realizaron un valioso aporte al tema publicando un compendio estadístico que recoge las principales estadísticas agregadas existentes para el periodo de 1900 a 1990.

2.2. Las series largas

Por su parte, Seminario y Beltrán (1998) no sólo han recopilado información macroeconómica entre 1896 y 1995, sino que además han construido nuevos agregados macroeconómicos de producción y de demanda para el periodo anterior a 1950, lo que permitirá hacer análisis de largo plazo basados en series consistentes. La evaluación crítica que realizan a las distintas metodologías empleadas para construir series macroeconómicas de producción y demanda en el Perú, representa uno de los pocos aportes a esta temática en el país.

2.3. La calidad de los precios y la inflación

En el área de precios, Escobal y Castillo (1994) evalúan críticamente la metodología usada para la elaboración del indicador de inflación, y muestran que la metodología estándar no es muy útil en contextos de alta variabilidad de precios relativos, generando una sobre estimación importante respecto al índice de costo de vida. Cabredo y Valdivia (1998) y BCR (1998) complementan dicho análisis y muestran que el cálculo de inflación puede ser mejorado si se introducen modificaciones metodológicas que la teoría económica ya conoce desde hace varias décadas.

2.4. Empleo

En otras áreas de interés, como la de construcción de indicadores de empleo, los avances de investigación son también escasos y recientes. Verdera (1995) presenta una evaluación crítica al cálculo oficial del desempleo y subempleo. De otro lado, la reciente publicación de un boletín de economía laboral del Ministerio de Trabajo ha permitido publicar algunos trabajos que describen en detalle las encuestas laborales y que realizan una comparación detallada entre los sueldos y salarios medidos con encuestas de hogares, mostrando que ambas estadísticas son comparables y consistentes entre sí, luego de realizar ajustes en las definiciones.

2.5. Sector externo

En el sector externo, el Banco Central de Reserva se acogió a la quinta edición del Manual de Balanza de Pagos del Fondo Monetario, modificando a partir de 1995 la manera como se estructura la Balanza de Pagos. Dicho cambio separó la cuenta

de errores y omisiones de la cuenta capitales de corto plazo, y creó la cuenta de financiamiento excepcional. Sin embargo, los efectos de dichos cambios en nuestra comprensión de los balances externos, no han sido aún materia de análisis.

A diferencia de otros indicadores, las metodologías para la construcción del tipo de cambio real sí han sido sujetas a muchísimas evaluaciones. Recientemente, Mognillansky (1995) y Pascó-Font (1998) por ejemplo, han construido indicadores de tipo de cambio real de equilibrio. Estos indicadores muestran evoluciones muy disímiles, dependiendo del conjunto de supuestos utilizado. Además, las metodologías utilizadas han solido basarse en la estructura económica observada en el pasado, en vez de proyectarse hacia el futuro, dadas las recientes reformas estructurales implementadas en el país. Los desarrollos metodológicos en esta área son críticos en la medida que pueden dar luces sobre la sostenibilidad de los equilibrios de balanza de pagos en el Perú.

B. AGENDA DE INVESTIGACIÓN

1. Insustituible Rol de la Investigación Académica

Si no tenemos indicadores confiables de la evolución de corto, mediano o largo plazo de los principales agregados macroeconómicos, será imposible discutir -sobre bases mínimamente confiables- las opciones de política que sean más pertinentes para el país. En esta área, la investigación académica tiene un rol muy importante por cumplir, no sólo proponiendo alternativas y evaluando críticamente las metodologías que las oficinas de estadística utilizan, sino también tendiendo un puente de comunicación permanente que permita que los cambios metodológicos que se requieren puedan incorporarse de una manera rápida y efectiva. La evidencia internacional muestra que el sector académico puede constituirse en órgano asesor permanente de las oficinas de estadística, contribuyendo a mejorar la calidad de la estadística económica y social.

2. Corregir los Sesgos Tras la Crisis

Como ya se indicó, en periodos donde la estructura de precios relativos y los patrones de consumo cambian drásticamente, los agregados económicos pueden sufrir importantes sesgos de medición. Investigaciones que desarrollen y apliquen metodologías que eliminen estos sesgos deberían tener la mayor prioridad. Por ejemplo, aprovechando la existencia de nueva información sobre cuentas nacionales (la que suponemos será hecha pública tarde o temprano), se podrá construir medidas de crecimiento real del producto y de los precios, basadas en índices encadenados del tipo de Fisher.

3. Innovaciones en las Cuentas Nacionales

Es importante evaluar críticamente el conjunto de innovaciones que se habrían realizado en las nuevas cuentas nacionales con base en 1994, especialmente en el Sector Servicios. Este análisis es indispensable para asegurar la consistencia y comparabilidad entre las distintas series de tiempo.

4. Valor Bruto y Valor Agregado en el Cálculo del Producto

Debido a la manera en que se construye, asumiendo coeficientes técnicos fijos, el indicador de PBI refleja más bien la evolución del valor bruto de la producción antes que la del valor agregado. Indicadores que muestren de manera más nítida la evolución del valor agregado, serían también muy deseables.

5. Auditoría sobre la Calidad de la Estadística

Es importante también promover estudios que revisen la estadística disponible por sectores, analizando las fuentes de información y los cuestionarios utilizados. De hecho, tanto en esta área como en las reseñadas en este capítulo, la investigación académica puede convertirse en una suerte de “auditor” del proceso de elaboración de estadísticas en el país.

6. Valores Provisionales y Definitivos

Es indispensable hacer una evaluación sistemática de las revisiones de los agregados macroeconómicos. Como se sabe, luego de publicada una cifra, ella está sujeta a varias modificaciones antes de considerarse definitiva. Sin embargo, una parte importante de la evaluación de coyuntura macroeconómica se hace con datos preliminares. En este sentido, siguiendo la metodología propuesta por Mankiw y Shapiro (1986), se puede documentar la magnitud de los errores que se presentan en los datos preliminares, verificando al mismo tiempo los datos que pudiesen haber variado. De ocurrir una variación, se estaría verificando que los estimados preliminares no son eficientes dada la información disponible al momento en que son publicados.

7. Estadísticas Mensuales y Desestacionalización

Otro tema que requiere evaluarse en mayor detalle es el tratamiento de la estadística mensual tanto del sector real como del financiero. Las series se desestacionalizan aplicando filtros cuya conveniencia ha sido escasamente evaluada. La existencia de una amplia literatura sobre la existencia de componentes estacionales fijos y aleatorios, permitiría profundizar en este tema y contribuir, de esta manera, a

un análisis más sólido de las tendencias de corto plazo que se perciben en los agregados macroeconómicos.

8. Indicadores *Leading*

Un área prioritaria de investigación, es aquella asociada a la construcción de un sistema de indicadores de corto plazo. Trabajos como los de Stock y Watson (1992) o el de Zarnowitz (1992), debieran servir de marco de referencia para construir un indicador de «nivel de actividad» de la economía peruana, así como un sistema de indicadores que sirvan para alertar tempranamente el inicio de un proceso recesivo o expansivo.

9. Riesgo - País

Conviene desarrollar también un grupo de indicadores asociados al riesgo-país. La sistematización y análisis de las cotizaciones de la deuda peruana y el valor de los PDI, FLIRB y ADR permitirían monitorear dicho riesgo (tanto el riesgo absoluto como el relativo a otros países de la región). En esta misma línea, es importante desarrollar indicadores de fragilidad e inestabilidad financiera.

10. La Matriz de Contabilidad Social

A partir de la información de base de Cuentas Nacionales de 1994, y en la medida que existan cuentas de producción para todos los sectores institucionales, incluyendo los hogares, se podrá conocer el origen de los ingresos y la producción de cada rama de actividad por sector institucional. Ello, junto con la clasificación de los hogares por estratos socioeconómicos, permitirá construir una Matriz de Contabilidad Social (conocida como SAM debido a sus siglas en inglés). Las matrices de Contabilidad Social son un instrumento de gran utilidad para la construcción de modelos de equilibrio general, los que por falta de bases de datos adecuadas han sido escasamente desarrollados en nuestro medio.

11. Narcotráfico y Remesas de Migrantes

En Balanza de Pagos los temas metodológicos más importantes continúan siendo la cuantificación de los ingresos por narcotráfico y la estimación de las remesas de migrantes. La estimación de ambos datos podría significar una reducción muy importante del déficit en cuenta corriente.

- ALARCO, Germán, Eduardo LORA y Socorro ORELLANA
1990 *Técnicas de Medición Económica*. Lima: Centro de Economía Aplicada; CONCYTEC; Fundación Friedrich Ebert.
- CABREDO, Pedro y Luis VALDIVIA
1998 "Problemas de Medición de la inflación", en *Estudios Económicos*, agosto, pp. 117-130. Lima: BCR.
- CALDERÓN, César, Giancarlo GASHA y Alonso SEGURA
1997 *Sostenibilidad de la cuenta corriente en el Perú*, Investigaciones Breves No. 3. Lima: Consorcio de Investigación Económica.
- CASTILLO, Paúl
1998 "Desestacionalización de Agregados Financieros: 1991-1996", en *Estudios Económicos*, octubre, pp. 93-104. Lima: BCR.
- DIAZ, Guillermo
1998 "Ajuste Estacional de Agregados Reales", en *Estudios Económicos*, octubre, pp. 105-123. Lima: BCR.
- ESCOBAL, Javier y Marco CASTILLO
1994 *Sesgos en la medición de la inflación en contextos inflacionarios: el caso peruano*, Documento de Trabajo No.21. Lima: GRADE.
- BANCO CENTRAL DE RESERVA
1998 *La Inflación subyacente en el Perú*, Gerencia de Estudios Económicos. Lima: Página Web del BCR.
- LANDEFELD, Steven y Ronald PARKER
1997 "BEA's Chain Indexes, Time Series, and Measures of Long-Term Economic Growth", en *Survey of Current Business*, mayo 1997. BEA
- MANKIW, Gregory y Mathew SHAPIRO
1986 *News or Noise?: An Analysis of GNP Revisions*, NBER Working Paper No. 1939. Cambridge MA: National Bureau of Economic Research.
- MOGUILLANSKY, Graciela
1995 *Determinantes del tipo de cambio real de equilibrio en Perú: 1980-1994*, Documento de Trabajo No.41. Santiago de Chile: CEPAL.
- NACIONES UNIDAS
1993b *Integrated Environmental and Economic Accounting*, Handbook of National Accounting (interim version). New York: Naciones Unidas.
1993a *System of National Accounts: 1993*. Washington DC: Banco Mundial, Commission of the European Communities, FMI, Naciones Unidas, OECD.

PASCÓ-FONT, Alberto, Erin MCCORMICK y Enrique SCHROTH

1996 *Ingreso sostenible en la minería peruana*, Investigaciones Breves No.1. Lima: Consorcio de Investigación Económica.

PORTOCARRERO, Felipe, Arlette BELTRÁN y María Elena ROMERO

1992 *Compendio estadístico del Perú: 1900-1990*. Lima: CIUP.

SEMINARIO, Bruno y Arlette BELTRÁN

1998 *Crecimiento económico en el Perú: 1896-1995 nuevas evidencias estadísticas*, Documento de Trabajo No.32. Lima: CIUP.

STOCK, James y Mark WATSON

1993 *A Procedure for Predicting Recessions with Leading Indicators: Econometric Issues and Recent Experience*, NBER Working paper No.4014. Cambridge, MA: National Bureau of Economic Research.

TORRES, Raúl y Carlos DE LA TORRE

1982 *La información macroeconómica en el Perú*. Lima: Desco.

VERDERA, Francisco

1995 *Propuestas de redefinición de la medición del subempleo y el desempleo y de nuevos indicadores sobre la situación ocupacional en Lima*, Documento de Trabajo No.22. Lima: OIT.

YOUNG, Alwyn

1992 "Alternative Measures of Change in Real Output and Prices", en *Survey of Current Business*, abril 1992. BEA. Washington DC: Departamento de Comercio de los EEUU.

ZARNOWITZ, Victor

1992 "Business cycles: Theory, history, indicators, and forecasting", en *NBER Studies in Business Cycles*, vol. 27. Chicago and London: University of Chicago Press.

Este documento se terminó de imprimir en los
talleres de ATENEA Impresores-Editores
Pachacutec 915 - Jesús María
☎ 476-7457 431-5417 Telefax: 476-7824