

PRESENTACIÓN

¿Seguirán restringidos los flujos de capital hacia las economías emergentes? ¿Se trata de una crisis transitoria o de un cambio de mediano o largo plazo? ¿Cuáles son las alternativas de política para enfrentarla? ¿Ha escogido el gobierno una opción con sesgo recesivo? Por otro lado, ¿cuáles son las principales reformas pendientes en materia de política agraria y del proceso de privatización? ¿Cómo han afectado el crecimiento económico y el aumento del gasto social a la pobreza? ¿Qué impacto ha tenido la reforma laboral? ¿Cómo puede el Consorcio contribuir al debate nacional sobre las opciones clave de política económica y social?

Tales fueron, entre otros, los principales interrogantes discutidos en el seminario anual del Consorcio de Investigación Económica, realizado del 23 al 25 de noviembre de 1998. Este boletín recoge las ponencias presentadas, así como un resumen de los respectivos comentarios. Después de reseñar el contenido del mencionado evento, la presente publicación incluye un breve artículo sobre las características del nuevo Consorcio de Investigación Económica y Social, el mismo que ha empezado a operar desde abril de 1999. A continuación presentamos muy someramente las ponencias que fueron debatidas en el seminario.

El primer bloque, los retos macroeconómicos, incluye cinco trabajos. El primero, escrito por Frenkel, examina la liberalización del mercado de capitales de América Latina durante los años noventa, en comparación a lo ocurrido en los setenta, incidiendo en los problemas de fragilidad externa y financiera. Los otros cuatro están referidos a Perú. El texto de Abusada analiza las perspectivas inmediatas del comercio exterior; y el de Cuba la sostenibilidad de la cuenta corriente, con una perspectiva a la vez empírica y teórica. El documento de Dancourt identifica los componentes del *shock* externo y discute las opciones de política macroeconómica para enfrentarlo. Por su lado, Velarde analiza los retos de la política monetaria, enfatizando que durante años el BCR ha emitido soles a través de la compra de dólares, lo que ya no sería tan fácil en el nuevo contexto de escasez de divisas.

El segundo bloque, las reformas pendientes, reúne cinco estudios. Escobal discute la política agraria, y hace hincapié en que el Estado no debe alterar los precios relativos sino más bien proveer bienes y servicios públicos que faciliten la inserción de los pobladores rurales al mercado. Los siguientes tres trabajos, a cargo de Pascó-Font, Quijandría y Fernández-Baca, emprenden un balance del proceso de privatización en algunos sectores clave de la economía peruana. Finalmente, el documento de Távara examina los problemas de regulación después de la privatización de las telecomunicaciones y la electricidad.

El tercer y último bloque, los retos sociales y el papel de la investigación económica, agrupa tres contribuciones. Francke analiza la evolución de la pobreza en los ámbitos urbano y rural y sobre todo discute los problemas asociados a su medición y a la forma de concebirla, lo que conlleva implicancias significativas para el diseño de políticas sociales. Saavedra estudia el impacto de la reforma laboral sobre el mercado de trabajo, con énfasis en el efecto de los costos de despido. Por último, el documento de Escobal e Iguíñiz, sobre las prioridades para la investigación en el mediano plazo, es en realidad un resumen ejecutivo de un texto mucho más amplio, que les fue encomendado para orientar los esfuerzos de investigación del nuevo Consorcio.

El artículo final resume las características de la nueva iniciativa. Construyendo sobre lo logrado durante 1989-1998, el nuevo Consorcio de Investigación Económica y Social (CIES), busca enfatizar los siguientes aspectos: impacto sobre políticas; sostenibilidad; relación entre productores y usuarios de conocimiento; apertura a nuevos centros; competencia por la asignación de fondos; multidisciplinariedad e investigación en redes; vínculos con Canadá y otros países; formación y capacitación; difusión dirigida a diversos grupos objetivo. En este marco, el CIES ha ampliado su cobertura a 25 instituciones que estamos seguros pondrán lo mejor de sí para el logro de los objetivos de este esfuerzo colectivo.

CARLOS E. ARAMBURÚ
Director Ejecutivo

JAVIER PORTOCARRERO MAISCH
Director Adjunto

I. LOS RETOS MACROECONÓMICOS

LIBERALIZACIÓN DEL MERCADO DE CAPITALES Y DESEMPEÑO ECONÓMICO EN AMÉRICA LATINA¹

Roberto Frenkel²

ALGUNAS CARACTERÍSTICAS ESPECIALES DE LA LIBERALIZACIÓN EN AMÉRICA LATINA

La evaluación de los efectos atribuibles a una reforma nunca es tarea simple. La dificultad es mayor en nuestro caso, por las características especiales que muestra la liberalización del mercado de capitales.

En primer lugar, las reformas financieras en América Latina no han sido iniciativas políticas aisladas sino que fueron implementadas, generalmente, como componentes de los paquetes de reformas estructurales del Consenso de Washington y junto a grandes programas de estabilización macroeconómica. En particular, estos paquetes fueron aplicados en la segunda mitad de los años setenta y su implementación se generalizó en los años noventa.

Por esta razón, los resultados de las reformas financieras siempre han emergido en combinación con los efectos de la apertura comercial y las reformas del sector público, así como con las medidas y resultados de las políticas de estabilización macroeconómica. En ambos periodos (pero sobre todo en la década de los noventa), uno de los ingredientes de primer orden en los paquetes de estabilización fue contar con un tipo de cambio fijo.

Asimismo, las reformas financieras coincidieron con periodos de auge en los mercados financieros internacionales, de modo que éstas estuvieron acompañadas por influjos masivos de capitales con sus propios efectos significativos en el desempeño de la economía. Por esta correlación, los efectos de la liberalización en América Latina no son fácilmente distinguibles de aquéllos provenientes de cambios drásticos en el tamaño y composición de los flujos de capitales.

Por otro lado, también debe tomarse en cuenta que desde la primera mitad de la década de los setenta ha habido una tendencia global hacia la liberalización financiera y un crecimiento paralelo en los flujos de capital internacional hacia los países en desarrollo, y que ambas tendencias fueron interrumpidas en América Latina por la crisis de la deuda en la década de los ochenta. Durante esos años, los mercados de capitales de la región fueron discriminados de los mercados internacionales. Específicamente, este periodo abarca desde la declaración de moratoria por parte de Méjico en 1982 hasta la firma del primer Plan Brady para la reestructuración de su deuda externa en 1990. En este periodo, la región operó bajo un régimen caracterizado por dos hechos estilizados: el financiamiento externo fue racionalizado y las negociaciones con los acreedores y las organizaciones financieras multilaterales, generalmente, imponían transferencias significativas en términos macroeconómicos hacia el exterior.

La marcada discriminación de los años ochenta, la inestabilidad que duró hasta el final de la década y los efectos conjuntos de ambas circunstancias sobre los mercados financieros domésticos determinaron otras características especiales de las experiencias de los años noventa. Circunstancias similares caracterizaron los experimentos de liberalización en Chile y Argentina en la década de los setenta.

Cabe recordar que entre las 'condiciones iniciales' de los experimentos del Cono Sur, durante ese periodo, se encontraba la situación particular de los mercados financieros. Éstos habían atravesado recientemente profundas crisis y reestructuraciones (Chile, 1971-76; Argentina, 1974-77), estaban emergiendo de un largo periodo de discriminación en los mercados internacionales y se habían adaptado a un ambiente de alta inflación.

1 La presente ponencia es un resumen de una investigación realizada por el autor.

2 Investigador del Centro de Estudios de Estado y Sociedad, Buenos Aires.

Por lo ya mencionado, los mercados financieros de las economías más grandes de la región se encontraban en una situación similar al final de los años ochenta. Específicamente, en los tres países más grandes, la 'segunda ola' de liberalización financiera y de flujos de capital, al igual que la primera, tomó la forma de un *shock* en economías que hasta entonces habían mostrado bajos niveles de monetización y profundización financiera, sistemas bancarios poco desarrollados, una pobre cartera de activos financieros y escaso crédito para el sector privado.

Tales condiciones implicaban una particular incapacidad de los sistemas financieros para asignar eficientemente una fuerte inyección de fondos. Por tanto, los flujos de capitales indujeron grandes perturbaciones debido al reducido tamaño y la pobre diversificación de los mercados financieros. Su magnitud fue grande comparada con los *stocks* existentes de dinero, crédito y activos financieros domésticos. Estos elevados *ratios* flujo/*stock* implicaban fuertes presiones de apreciación en el mercado cambiario y/o altas tasas de incremento del crédito y expansión de liquidez, de acuerdo con el grado de intervención de la autoridad monetaria. También generaron una rápida apreciación de los activos financieros y reales, así como en el mercado de bienes raíces.

Finalmente, también debe observarse la transición de la década de los ochenta a la de los noventa desde otro punto de vista: ésta significó el paso de una situación de racionamiento del financiamiento externo y de transferencias al exterior a una de abundante financiamiento. Este cambio, por sí mismo, no pudo sino haber tenido efectos beneficiosos en el desempeño macroeconómico y, como ocurre con las otras circunstancias especiales mencionadas, su impacto es difícil de distinguir de los efectos propios de las políticas de liberalización. En la búsqueda de diagnósticos y políticas para remediar los aspectos negativos de la liberalización del mercado de capitales, no es posible considerar las condiciones de los años ochenta como el caso contra el cual comparar los planteamientos corrientes. El pasado reciente tiene poco para enseñar. La dolorosa experiencia de la 'década perdida' muestra que los remedios deberían buscarse en un contexto que preserve el acceso fluido a los mercados financieros internacionales, una meta que las economías en América Latina han perseguido infructuosamente por varios años.

En síntesis, la historia de América Latina sugiere evaluar los procesos regionales de liberalización financiera no como iniciativas de política separa-

bles de sus contextos, sino como un conjunto de casos que reúnen todos los rasgos específicos comentados líneas arriba. En este trabajo nos interesa observar el desempeño económico de esas experiencias, enfocándonos, por un lado, en los problemas de 'sostenibilidad' del crecimiento y, por otro lado, en la calidad de los patrones de crecimiento, tal como es definida principalmente por sus características de empleo y distribución del ingreso.

Los 'experimentos de liberalización del Cono Sur' -los casos de Argentina y Chile que revisamos en este trabajo- son para nuestros fines episodios cerrados, con un principio y final bien definidos. Son experiencias de corta duración, pero revisitarlas puede enriquecer nuestra comprensión. En los años noventa, nuestra visión de América Latina está particularmente influenciada por los casos nacionales de las mayores economías de la región.

Las experiencias de liberalización de los años setenta

A mediados de los años setenta, Argentina y Chile atravesaban procesos económicos y políticos similares. Los gobiernos peronista y de Unidad Popular habían sido sucedidos por dictaduras militares en medio de una profunda crisis económica. La primera fase de la política macroeconómica de las administraciones militares no se desvió significativamente de las recetas de estabilización tradicionales que ambos países habían puesto en práctica repetidas veces desde los años cincuenta. Los controles de precios fueron revocados, los incrementos salariales reprimidos y el tipo de cambio devaluado. Luego se adoptó un régimen de tipo de cambio 'reptante' (*crawling peg*). El ajuste fiscal estuvo basado principalmente en el programa de contracción de los gastos en salarios. Los salarios reales disminuyeron dramáticamente en ambos países y el empleo experimentó una fuerte caída en Chile. El ajuste fiscal fue profundo y permanente en el caso chileno y menos significativo en el argentino. Una innovación en la política económica fue la reforma financiera doméstica: la tasa de interés fue liberada y la mayoría de las regulaciones sobre los intermediarios financieros fue removida.

Poco después, en la segunda mitad de los setenta, Chile primero, y enseguida Argentina, adoptaron nuevos y similares paquetes de política. A la reforma financiera doméstica implementada previamente se adicionaron la liberación del mercado de cambios y la desregulación de los flujos de capital. Se implementaron simultáneamente pro-

gramas de apertura comercial según cronogramas de algunos años de duración, que convergían a un arancel *flat* y reducido. La política cambiaria era el componente antiinflacionario del paquete. Se fijaron los tipos de cambio mediante senderos predeterminados de tasas de devaluación progresivamente descendentes, que convergían a un tipo de cambio nominal constante (las 'tablitas'). La política macroeconómica de estabilización se inspiraba en el 'enfoque monetario de la balanza de pagos', importado por los *Chicabo boys*.

Las siguientes características determinan el desempeño real y el externo después de que los paquetes fueron lanzados. Se presentaron injugos masivos de capital y una primera fase de acumulación de reservas, y altas tasas de crecimiento del dinero y de los créditos. Hubo una fuerte expansión de la demanda doméstica, guiada por el consumo, así como la aparición de burbujas en activos financieros y reales. El tipo de cambio real se apreciaba continuamente, porque la inflación doméstica fue sistemáticamente mayor que la tasa de devaluación más la inflación internacional. Los déficits en cuenta corriente se incrementaron rápida y persistentemente, y la deuda externa aumentó. Cuando Estados Unidos incrementó la tasa de interés internacional en 1979, ambas economías mostraban grandes déficits de cuenta corriente y abultadas deudas externas. Desde entonces, los incrementos de las tasas de interés contribuyeron a la fragilidad externa. La crisis se desató poco después de esto. El régimen cambiario colapsó en Argentina en 1981 y en Chile, en 1982. El mercado financiero externo se cerró para ambas economías en 1982 y se implementaron rescates masivos para afrontar la crisis financiera. Ambas economías entraron en recesión.

¿Cómo podemos evaluar el desempeño económico en estos casos? La profundidad y la duración de las consecuencias reales son bien conocidas. La pregunta clave se centra en la 'sostenibilidad' del crecimiento durante y después de la crisis. El *shock* externo negativo jugó un rol fundamental en el origen de la crisis de la deuda de América Latina. La elevación de la tasa de interés internacional no sólo tuvo un impacto directo en el mercado financiero sino que también tuvo efectos negativos indirectos, causados por la recesión mundial y una caída en los términos de intercambio comercial.

Segundo, la crisis afectó a la región entera. En un contexto de alta liquidez y bajas tasas de interés en la década de los setenta, muchas economías tenían déficit en cuenta corriente significativos y acumularon deudas considerables. En un extremo

del espectro de regímenes institucionales y de políticas estaban los paquetes de liberalización chileno y argentino. En el otro, se encontraba la política de endeudamiento de Brasil para profundizar la industria de sustitución de importaciones, para lo cual los flujos de capital fueron mediatizados y administrados por el gobierno. Méjico se encontraba entre estos dos extremos, con una combinación de una política programada de endeudamiento y de efectos de mercado. La crisis arrastró a las economías altamente endeudadas y contagió a otras menos endeudadas como Colombia.

Tomando en cuenta esta diversidad, una vía para evaluar las políticas de liberalización de Chile y de Argentina es comparar sus desempeños con aquellos países que alcanzaron la crisis con otro conjunto de políticas. ¿Fueron los efectos reales menos importantes en el Cono Sur? ¿Operó el mecanismo de soporte del mercado tal como había sido previsto para limitar la influencia de la crisis y reducir el costo social?

Con respecto a los efectos reales, Chile experimentó la recesión más profunda de la región y la contracción de Argentina puede ser contada entre las mayores. Los mecanismos de estabilización del mercado -i.e. flexibilidad de precios, tasas de interés, asignación de recursos reales y de portafolio- no funcionaron como había sido previsto e incluso exacerbaron los efectos de la crisis a través de un incremento en las tasas de interés local. Ya sea por la mayor importancia relativa de la volatilidad de capitales (Argentina), por los malos antecedentes en indicadores de deuda (Chile), por la alta fragilidad financiera (ambos) o por contar con pocos instrumentos de política (ambos), los regímenes de política chileno y argentino mostraron poca habilidad para defenderse contra la volatilidad de los mercados financieros internacionales. La comparación entre los países no favorece la liberalización financiera.

Una vía alternativa para evaluar los paquetes de política es analizar la dinámica macroeconómica que generaron, mientras intentaban hacer frente a la elevación de la tasa de interés internacional. ¿Estaba el crecimiento en una senda sostenible antes del *shock* externo o la dinámica macroeconómica local mostraba ya signos de inestabilidad?

Un hecho importante es que ambas crisis financieras domésticas precedieron a las crisis externas y devaluaciones en más de un año. En Argentina, el colapso del régimen cambiario ocurrió un año y medio antes que la crisis mejicana (1982).

De hecho, ambos países mostraron fuerte evidencia de un ciclo endógeno con un punto de quiebre y una fase de contracción, la cual emergió independientemente de la evolución de la tasa de interés internacional. Éste fue conjuntamente conducido por el desarrollo financiero doméstico y por la evolución de la balanza de pagos. Los efectos cruzados fueron positivos en la primera fase y negativos en la segunda. El ciclo afectó al sector real a través de los vínculos financieros principalmente: la evolución del crédito, las decisiones de los tenedores de activos en portafolios y la situación financiera de las firmas. Su evolución puede ser vista claramente en la cuenta corriente, el nivel de reservas internacionales y las tasas de interés domésticas.

La apertura de la cuenta de capitales y la cuenta comercial fue acompañada por la predeterminación del tipo de cambio nominal. Desde ese momento hubo una persistente apreciación del tipo de cambio. La inflación tendía a caer, pero fue sistemáticamente mayor que la suma de la tasa programada de devaluación más la tasa internacional de inflación.

La evolución de las cuentas externas y de las reservas marcaron un aspecto del ciclo. Hubo un continuo pero gradual incremento en el déficit de cuenta corriente, mientras que los flujos de capital pudieron incrementarse rápidamente. En determinado momento, el déficit sobrepasó el nivel de inlujos, por lo que las reservas alcanzaron un máximo y luego se contrajeron, induciendo una contracción monetaria. Sin embargo, el ciclo no fue determinado exclusivamente por este elemento: el tamaño de los flujos de capital no era un componente exógeno. Las decisiones de portafolio correspondientes a activos denominados en moneda doméstica y en dólares no fueron independientes de la evolución de la balanza de pagos y la situación financiera. Ambas jugaron un rol crucial en el proceso.

La tasa de interés doméstica fue un claro indicador de los aspectos financieros del ciclo. Cayó en la primera fase y luego se elevó hasta cierto nivel. Dada la alta credibilidad de la que gozó inicialmente la regla cambiaria, el arbitraje entre activos financieros domésticos y externos, así como el crédito, condujeron, al principio, a reducciones en la tasa de interés doméstica y en los costos esperados del crédito externo.

En la segunda fase, los incrementos de las tasas de interés domésticas y los episodios de iliquidez e insolvencia aparecieron primero como

casos aislados, y luego como crisis sistemáticas. ¿Qué explicó el incremento en las tasas de interés nominal y real? La tasa de interés nominal doméstica puede ser expresada como la suma de la tasa de interés internacional, la tasa programada de devaluación y un componente residual por riesgo financiero y cambiario. Este último fue la principal variable que explicó el incremento en la tasa de interés. Por un lado, el riesgo financiero se incrementó junto a la fragilidad financiera. Pero más importante, el incremento en la prima por riesgo estaba asociada con la evolución del sector externo. El incremento persistente del déficit en cuenta corriente y, en algún momento, la caída de las reservas redujeron la credibilidad de la regla cambiaria. Fueron necesarias mayores tasas de interés para equilibrar los portafolios y atraer capital extranjero. Al final del proceso, ninguna tasa de interés era lo suficientemente alta como para sostener la demanda por activos domésticos. Se produjeron corridas de las reservas del Banco Central que condujeron al colapso del régimen cambiario. Las devaluaciones resultantes profundizaron la crisis financiera.

Este análisis resalta el menor rol relativo de las tasas de interés internacionales en el desarrollo financiero doméstico, al menos de manera directa. Su incremento en los años setenta seguramente contribuyó a un mayor deterioro de la cuenta corriente, pero éste parece haber sido su principal impacto sobre el ciclo doméstico. Como se señaló anteriormente, el tipo de cambio y la prima por riesgo fueron los principales contribuyentes del incremento de la tendencia de las tasas de interés domésticas en la segunda fase.

Cabe agregar que ni el déficit fiscal ni la existencia de garantías públicas a los depositantes parecen haber jugado papeles significativos, al menos en el caso chileno. Ambos elementos se encuentran en el caso argentino, pero Chile tenía superávit fiscal y las garantías estatales fueron eliminadas, con el explícito propósito de hacer más eficiente y menos riesgoso el funcionamiento del sistema financiero. En cambio, sí puede atribuirse un papel importante al carácter rudimentario del sistema financiero y a la pobreza de las normas y prácticas de supervisión. Pero, como comentamos anteriormente, éstos son rasgos genéticos de los procesos de liberalización y apertura en América Latina. Siendo estrictos: si la apertura financiera hubiera esperado hasta contar con sistemas robustos, diversificados y bien 'monitoreados', tal como sugiere hoy día el sentido común, no se hubiera implementado aún ninguna, ni las de los años setenta ni las de los noventa.

Las experiencias de los años noventa

Las experiencias latinoamericanas de los años noventa son casos aún bastante actuales. Sin embargo, ha pasado tiempo suficiente como para discernir algunas de las características de estos procesos. Con respecto a la 'sostenibilidad', en particular, las crisis mejicana y argentina de 1994 y 1995 marcaron una etapa que puede ser analizada por sí misma. Examinamos los años noventa teniendo *in mente* el modelo que destilamos de las experiencias del Cono Sur.

Problemas de 'sostenibilidad'

El desempeño macroeconómico de la región a los inicios de los noventa

Con el relajamiento de las restricciones externas, el desempeño macroeconómico mejoró porque la mayoría de los mecanismos que alimentaban la inestabilidad podían ser desactivados. En primer lugar, la disponibilidad de recursos externos permitió una expansión en la absorción y actividad doméstica. Los flujos de capital fueron de tal magnitud que muchos países experimentaron un exceso de oferta de moneda extranjera que llevó a un incremento de importaciones. Hubo una acumulación generalizada de reservas y una apreciación del tipo de cambio.

El incremento de la actividad económica y la apreciación del tipo de cambio favorecieron la estabilización. La apreciación contribuyó significativamente a la reducción de la inflación y al mejoramiento de la cuenta fiscal, disminuyendo el valor real de los pagos de intereses de la deuda externa. Al mismo tiempo, la recolección de impuestos mejoró con el incremento de la actividad y del nivel de ventas. Así como por la menor inflación, a través del incremento del valor real de los impuestos e indirectamente, facilitando la implementación de reformas administrativas y tributarias. Adicionalmente, en algunos países fue posible alcanzar el equilibrio mediante la implementación de esquemas de privatización masiva, financiados en parte con capital extranjero.

La crisis mejicana y sus repercusiones

Méjico no sólo había estado al frente de los procesos de reforma estructural y de estabilización, sino que también guió a las expectativas de los inversionistas internacionales respecto a América Latina. Su evolución en los inicios de los años noventa fue considerada como un proceso

de desarrollo estable con incrementos de comercio internacional y de integración financiera, particularmente con Estados Unidos. La crisis mejicana cambió abruptamente las percepciones, mostrando que el buen desempeño de los años noventa no fue inmune al resurgimiento de la inestabilidad. En este sentido, la crisis mejicana marcó a toda la región.

Tanto la crisis mejicana como la argentina, iniciadas por el efecto tequila, sugieren que exploremos los problemas de 'sostenibilidad' de la región en los inicios de los años noventa, mediante la comparación de estos dos casos con otros países que demostraron desempeños más robustos.

Flujos de capital, apreciación cambiaria y fragilidad externa

En el periodo 1991-93, los flujos de recursos financieros dentro de la región ascendieron a US\$ 166,000 millones, mientras que los déficit en cuenta corriente ascendieron a US\$ 98,000 millones. En todos los países, los flujos netos de capital fueron mayores que la brecha de la cuenta corriente, incentivando la acumulación de reservas.

La apreciación del tipo de cambio fue universal, pero su magnitud difería entre países. Méjico y Argentina experimentaron las mayores apreciaciones en comparación con el tipo de cambio real prevaleciente en la segunda mitad de los años ochenta. En 1994, Chile y Colombia estuvieron en el otro extremo del espectro. Las diferencias en la evolución del tipo de cambio estuvieron asociadas a las políticas macroeconómicas que cada país siguió. Méjico y Argentina implementaron políticas de estabilización en las cuales la fijación del tipo de cambio nominal constituía un ingrediente importante, asimismo eliminaron totalmente la regulación de las cuentas de capitales y adoptaron una actitud pasiva frente a los flujos de capitales. Por otro lado, Colombia, Chile y Brasil (hasta 1994) incluían objetivos de tipo de cambio real en sus políticas cambiarias, fiscales y monetarias. Chile y Colombia adoptaron regímenes cambiarios 'reptantes', regulaciones sobre los flujos de capital mediante la aplicación de impuestos de acuerdo con el tipo de flujo, e implementaron políticas de esterilización. Estos paquetes no siempre lograron sus objetivos, pero guiaron a desempeños menos frágiles.

El déficit comercial de la región mostró una tendencia creciente, alcanzando los US\$ 15,000 millones en 1993. Sin embargo, este total está

sesgado por Brasil. Durante 1991-94, Brasil acumuló un superávit comercial de US\$ 50,000 millones a pesar del salto en importaciones inducido por el Plan Real en 1994. En contraste, el déficit comercial de Méjico fue de US\$ 63,000 millones en 1991-93 y el de Argentina fue de US\$ 8,000 millones. En ambos casos, el déficit fue el resultado de un rápido crecimiento de las importaciones.

El *ratio* déficit en cuenta corriente/exportaciones para América Latina fue de 27.5% en 1993 y ligeramente menor en 1994. Este promedio regional está sesgado por los resultados favorables del sector externo de Brasil, donde la cuenta corriente estuvo prácticamente en equilibrio. Considerando esto, el indicador promedio regional de fragilidad externa puede ser usado de manera estándar para la comparación de los casos nacionales.

Es interesante subrayar la situación en 1993, porque constituye el antecedente más inmediato a los cambios que se produjeron en 1994. En 1993, el orden de los indicadores de fragilidad externa mostraban un claro patrón: Chile y Colombia tenían *ratios* menores que el promedio regional, mientras que Méjico y Argentina los duplicaban. El *ratio* deuda externa/exportaciones exhibía un patrón similar, aunque el mayor endeudamiento externo de Brasil empujó su nivel a un valor cercano al de Méjico y Argentina. En 1994, el *ratio* déficit de cuenta corriente/exportaciones de Colombia aumentó ligeramente, pero se mantuvo menor que el promedio regional. Este *ratio* disminuyó en Chile, mientras que los *ratios* empeoraban en Méjico y Argentina, incrementándose en 20% con respecto a 1993.

El punto de quiebre en 1994

A finales de 1993, Méjico y Argentina fueron las economías con los indicadores de fragilidad externa más desfavorables de la región. Las dificultades para mantener un desempeño macroeconómico sostenible habían sido previstas a inicios de los años noventa. Un punto de quiebre con una subsecuente contracción había de ser esperado. Los signos de tal cambio emergieron en 1994, antes de la devaluación de Méjico en diciembre. Un indicador fue el cambio en la tendencia de las reservas internacionales en Méjico y Argentina. La inflexión en la misma estuvo asociada con los ajustes de las condiciones financieras internacionales.

El punto de quiebre se desató en febrero de 1994, cuando la Reserva Federal de Estados Unidos empezó a elevar la tasa de descuento. Luego

de esto, los precios de los bonos de largo plazo cayeron y las tasas de interés de corto y largo plazo se incrementaron. Junto al incremento de las tasas de interés hubo un aumento en las primas por riesgo país en la región. Éstas aumentaron significativamente más en Méjico y Argentina que en otros países, de acuerdo con sus niveles de fragilidad externa.

¿Cómo puede explicarse el incremento de las primas riesgo país? Una hipótesis es que los inversionistas internacionales percibieron el incremento en la fragilidad externa como resultado del impacto de las mayores tasas de interés que los deudores tenían que afrontar. Pero, reduciendo su exposición a mayores riesgos (demandando mayor compensación sobre el riesgo), los participantes del mercado financiero acentuaron el impacto desfavorable de las tasas de interés internacionales a manera de una profecía autocumplida. La señal provista por el cambio en la política de tasa de descuento de la Reserva Federal generó una reacción similar a la que luego produjo la devaluación mejicana. En este sentido, las crisis de Méjico y Argentina no emergieron repentinamente, sino que fueron los episodios finales de un periodo de creciente presión financiera. Junto a este incremento en las primas de riesgo país surgió un decaimiento en los flujos de capitales hacia Argentina y Méjico, lo cual modificó significativamente la tendencia regional.

La caída de los influjos de capital en Méjico y Argentina fue consistente con un incremento del déficit en cuenta corriente en ambos casos. En 1993, los déficit ascendían a US\$ 23,500 millones de dólares en Méjico y US\$ 7,500 millones en Argentina, los cuales aumentaron a US\$ 30,600 millones y US\$ 11,100 millones en 1994, respectivamente. Como consecuencia, ambos países registraron reducciones de sus reservas en 1994 por primera vez en los años noventa. Debido a su régimen cambiario, en Argentina esto condujo a efectos contractivos de la oferta de dinero, antes de que el efecto tequila desatara la crisis.

El efecto tequila

La turbulencia inicial generada por la devaluación mejicana afectó a América Latina, y a otros mercados más lejanos, por algún tiempo. Sin embargo, las economías de Chile y Colombia no registraron mayores perturbaciones después de un periodo relativamente breve de inestabilidad. En el caso de Brasil, los efectos abruptos del Plan Real sobre la balanza de pagos ya habían colocado a la economía en una posición de fragilidad externa y,

en la primera mitad de 1995, el país tuvo una fuga de capitales. No obstante, Brasil contaba con abundantes reservas y la turbulencia sólo generó una desaceleración en el crecimiento.

Por el contrario, el efecto tequila golpeó fuertemente a Argentina. En dicho país, la crisis mejicana desató una crisis financiera y una fuerte fuga de capital privado en la primera mitad de 1995, parcialmente compensada (como en Méjico) por el incremento de la deuda externa pública. Ambas economías experimentaron profundas recesiones. En 1995, el PBI se contrajo en 6.6% en Méjico y 4.6% en Argentina, mientras que el desempleo se duplicó en 1995 con respecto a 1993 en ambos países.

Síntesis y conclusiones

La experiencia macroeconómica de América Latina en los años noventa fue similar en muchos sentidos a la de los setenta: los efectos combinados de la liberalización y de la apertura de los mercados financieros, los inlujos masivos de capital, la apertura comercial y la apreciación del tipo de cambio generaron una creciente fragilidad externa y financiera.

El incremento de las tasas internacionales de interés fue el factor externo que generó el cambio de tendencias en los flujos de capital y en las reservas en Méjico y Argentina durante 1994. Obviamente, este incremento no es comparable ni en magnitud ni en duración con el de 1979. Además, su incidencia en la fragilidad externa tomó una forma diferente, dado los distintos mecanismos de financiamiento externo que predominaban en los años setenta y noventa.

Una tasa flotante de crédito bancario predominaba en la década del setenta, de modo que el incremento de la tasa de interés internacional afectó la fragilidad externa principalmente a través del incremento del déficit en cuenta corriente. En Méjico y Argentina, en los años noventa predominó el endeudamiento en bonos, y el incremento de la tasa de interés internacional afectó la fragilidad externa reduciendo los inlujos de capital y aumentando la prima por riesgo país. En la década de los setenta, la cuenta corriente era más sensible a variaciones en la tasa de interés internacional, mientras que en la de los noventa la cuenta corriente era menos sensible, pero los flujos financieros eran más volátiles.

Finalmente, se debe considerar una comparación entre Méjico y Argentina y los países que

mostraron sendas más robustas. Es claro que los diferentes desempeños pudieron haber sido afectados por otros factores, pero el análisis anterior sugiere dos tipos de factores que diferenciaron el desempeño de los países.

Primero, las diferencias en la política macroeconómica, particularmente la referida al tipo de cambio. La mayor fragilidad se asocia con una mayor apreciación del tipo de cambio y ésta, además, con los diferentes regímenes cambiarios y las políticas monetarias que los países adoptaban. La otra diferencia importante yace en la concepción que reguló la interacción del sistema financiero doméstico y los mercados internacionales de capital. Méjico y Argentina implementaron una apertura irrestricta de la cuenta de capitales. En contraste, los países que intentaron preservar cierta autonomía monetaria y financiera implementaron normas de regulación a los flujos de capitales, influyendo en su composición. Estas orientaciones no siempre fueron completamente exitosas en sus objetivos, pero lograron un mejor desempeño relativo.

Empleo y distribución del ingreso

Los efectos sobre el empleo y la distribución de los ingresos en América Latina en los años noventa han sido negativos. Los hechos estilizados que vinculan el desarrollo macroeconómico y el distributivo son los siguientes: la recuperación del crecimiento, la reducción de la inflación, la apertura comercial, la reducción del déficit del sector público, la implementación de programas de privatización, la apreciación del tipo de cambio real y los altos déficit comerciales.

Estos hechos estilizados no pueden ser atribuidos exclusivamente a los cambios en las condiciones financieras internacionales y a los inlujos de capital o a las políticas implementadas por los países en este nuevo contexto. Ellos fueron el resultado de una combinación de estos factores y tuvieron efectos significativos en el mercado laboral, en el empleo, en la distribución del ingreso y en la pobreza.

Efectos positivos pueden ser atribuidos, indudablemente, a los altos niveles de la actividad económica y a la reducción de la inflación. La mayor actividad implica mayor demanda de trabajo. La reducción de la inflación tuvo efectos positivos en el poder adquisitivo de los salarios y redujo el impuesto inflación que repercute principalmente en los sectores de menores ingresos.

Entre otros efectos negativos se tiene a las privatizaciones de las empresas estatales, que fueron generalmente precedidas o seguidas por procesos de racionamiento con una caída de los niveles de empleo. Efectos análogos siguieron los ajustes de gasto en varios niveles del sector público, porque generalmente implicaba contracciones en el empleo y los salarios.

Finalmente, hubieron repercusiones conjuntas de la apertura comercial y de la apreciación del tipo de cambio. Esta combinación tuvo efectos negativos persistentes en el empleo en el sector de bienes transables, particularmente en la manufactura.

La disminución de las tarifas y la eliminación de las restricciones no tarifarias hacen posible el incremento de la eficiencia y productividad del sector transable, a través de una mayor competencia en el mercado doméstico con los bienes importados y facilitando a las firmas domésticas el acceso a insumos y a bienes de capital más baratos y de mejor calidad. La apertura comercial implicó el desplazamiento de las firmas y del empleo de las áreas menos eficientes del sector transable. En la versión más simple de la teoría en la cual se basa esta política, la creación simultánea de nuevo empleo en actividades que ganan competitividad mediante el incremento de la productividad, debería compensar a los efectos negativos. Versiones más complejas admiten periodos más extendidos del decaimiento del empleo y de los efectos redistributivos negativos, los cuales pueden y deben ser aliviados por políticas públicas. Más allá de estas afirmaciones, el hecho es que la apertura comercial se dio en América Latina en la década de los noventa junto a una apreciación de los tipos de cambio. Esta combinación empeoró la pérdida de competitividad en las actividades existentes y desincentivó nuevos intentos de sustitución de exportaciones e importaciones, agravando la situación del empleo.

Los efectos combinados de la apertura comercial y de la apreciación del tipo de cambio

El comportamiento de la demanda de trabajo en el sector manufacturero puede ser desagregado en tres componentes. En primer lugar, un componente positivo originado en el incremento de la demanda agregada. En segundo lugar, dado el incremento de la demanda agregada, hay un efecto negativo en la producción y en el empleo derivado del grado de penetración de las importaciones para satisfacer esta demanda. En tercer lugar, la necesidad de ganar competitividad, por una parte, y el cambio de los precios relativos favoreciendo a los insumos

importados y a la maquinaria, por otra, puede conducir a las firmas a reducir el empleo por unidad de producción.

Como ya se mencionó, los resultados observados de estos procesos han sido generalmente tendencias contractivas del empleo en el sector manufacturero. Esto es, el incremento de la demanda agregada de bienes manufacturados, incluso en su fase expansiva, no fue suficiente para compensar los componentes negativos.

¿Cómo afectó la apreciación cambiaria a cada uno de estos componentes? Con respecto al crecimiento de la demanda agregada, un tipo de cambio más fuerte opera como un factor restrictivo: directamente, inhibiendo las exportaciones e indirectamente, limitando el crecimiento de la demanda agregada (porque no pueden sostenerse los déficit externos generados por altas tasas de crecimiento).

El rol de la apreciación del tipo de cambio es también claro a través del segundo canal mencionado anteriormente. Amplifica los efectos de la apertura comercial reduciendo la competitividad de las actividades locales. Como consecuencia, dado el nivel de la demanda agregada, tiende a incrementar los efectos de desplazamiento directo de la producción doméstica y del empleo por las importaciones e inhibe las actividades manufactureras para exportación, de modo que el mercado doméstico sería más competitivo con un tipo de cambio más depreciado.

Finalmente, el efecto negativo de una apreciación del tipo de cambio es significativo para el proceso de reducción de la fuerza laboral por unidad de producto que tiene lugar en las firmas. Un tipo de cambio fuerte amplía los incentivos a reducir la fuerza de trabajo, porque adicionalmente disminuye el precio relativo de los insumos importados y de la maquinaria con relación al costo de la mano de obra.

El diagnóstico y los remedios propuestos

Las características más negativas referentes a la competitividad, empleo y distribución del ingreso, así como la mayoría de problemas de 'sostenibilidad', están asociadas a regímenes de política que perdieron de vista a los objetivos reales de la política macroeconómica y abrieron las cuentas de capital sin restricción.

A pesar del consenso en el diagnóstico, en América Latina existe una marcada división en lo referente a la orientación de las políticas para

revertir las características negativas. En lugar de revisar pragmáticamente el esquema macroeconómico y las condiciones de la apertura financiera, la visión dominante atribuye los problemas a la supuesta no culminación de las reformas de liberalización. Como consecuencia, esta orientación recomienda más reformas para encarar las dificultades que surjan en el desempeño económico.

Con respecto a los problemas de competitividad y de empleo, en particular, esta orientación parece creer que los remedios son incorporados en el desarrollo de las presentes tendencias. La presión que el desempleo ejerce sobre los salarios debería conducir a una reducción de los costos laborales y, mediante este mecanismo, a una 'solución' simultánea de los problemas de fragilidad, competitividad y empleo. Esta orientación identifica como obstáculo importante a la rigidez institucional del mercado laboral y propone la 'flexibilización' como el principal instrumento de política para resolver los problemas de empleo.

Tal vez, la división en las recomendaciones de política pueden ser entendidas mejor si las expresamos en términos más técnicos. La orientación que nosotros criticamos afirma que existe solamente una configuración de precios de equilibrio en la economía, la cual incluye el pleno empleo (o mejor, la tasa natural de desempleo) en el mercado laboral. Cuando se observan problemas de generación de empleo se atribuyen a imperfecciones en el mercado laboral. Este diagnóstico, que es implícito la mayor parte del tiempo, puede ser sometido a prueba mediante el siguiente planteamiento.

Considérese la situación económica en América Latina en dos puntos del tiempo: la segunda mitad de los años ochenta y la primera de los noventa. Parece no haber dudas de que existió un *shock* positivo entre los dos periodos. ¿Por qué

entonces los salarios reales tienen que caer para preservar las condiciones de equilibrio en el mercado de trabajo? Ciertamente, no hay razón para ello. Sin embargo, el empleo en el segundo periodo fue menor que en el primero.

La paradoja que alcanzamos a partir de la idea de una única configuración de equilibrio resalta lo inadecuado de esta perspectiva. La alternativa es considerar la posibilidad de configuraciones de equilibrio múltiple, dependiendo, entre otras circunstancias, de los factores impuestos por el contexto externo y las políticas económicas implementadas. Algunas configuraciones son más favorables al empleo y al crecimiento. Otras implican que la economía está siendo guiada a trampas de lento crecimiento y empleo. Los cambios observados entre los años ochenta y noventa no parecen ser paradójicos bajo esta perspectiva. La conjunción de influjos masivos de capital y la implementación de políticas de liberalización y apertura condujeron a algunas de las economías de América Latina a configuraciones macroeconómicas de lento crecimiento y empleo.

El arte de la política económica no consiste en el mero descubrimiento del punto de equilibrio y la promoción de toda la 'desregulación' necesaria para que las fuerzas del mercado conduzcan a la economía de manera espontánea a este punto. El arte consiste en manejar la política económica en un contexto internacional que es más influyente y volátil que antes para inducir precios relativos e incentivos en favor del crecimiento, del empleo y la elevación de los salarios reales, para acompañar a las mejoras de la productividad. Estas configuraciones no dependen de un único instrumento sino de una implementación persistente de todos los instrumentos de política necesarios, orientados a la consecución de estos objetivos reales.

LAS PERSPECTIVAS DEL COMERCIO EXTERIOR PERUANO

Roberto Abusada¹

Una característica fundamental del sector externo peruano es su tamaño pequeño con respecto a la producción nacional. Efectivamente, la suma de las exportaciones e importaciones como proporción del producto bruto interno (PBI) ascendió a un escaso 25% en 1997, la cual será aún menor en 1998. El nivel de producto que se comercia actualmente es incompatible con un incremento sustancial en el nivel de vida de la población. En este sentido, los esfuerzos orientados a exportar e importar más son la base sobre la cual se puede sustentar un incremento en la productividad y el empleo del país en el mediano plazo.

Si bien un análisis sobre las causas que han provocado esta situación resultaría muy extenso, gran parte de la explicación tiene que ver con una política comercial y de industrialización centrada en el mercado interno. El país, con una población de 27 millones de habitantes, no puede aspirar a un crecimiento dinámico sin incluir en su estrategia de desarrollo un incremento en los niveles de producción comerciados. En particular, se debería pasar del actual 25% a cifras más cercanas al 50%, con importaciones y exportaciones que, por lo menos, crezcan a un ritmo equivalente al doble de la tasa de crecimiento del PBI.

Desde fines de 1992, cuando Perú culminó su proceso de estabilización, las exportaciones han crecido a un ritmo de aproximadamente 15% hasta 1997, mientras que el producto lo hizo a una tasa de 7.2%. Es decir, el país parece haber sentido bases suficientes como para emprender un proceso rápido de internacionalización de su producción. Este proceso, como sabemos, se interrumpió en 1998 por la combinación de los efectos del Fenómeno "El Niño" y la crisis internacional. Sin embargo, el nivel de exportaciones proyectado para 1999 indica un crecimiento del 20% con respecto al presente año.

El crecimiento dinámico de las exportaciones e importaciones desde 1992 es atribuible, principalmente, a la política de liberalización uniforme

del comercio exterior. En la actualidad, las importaciones están gravadas con una tasa típica uniforme del 12%, y existe una tendencia manifiesta a continuar la reducción uniforme de la barrera arancelaria. Por otro lado, no existen impuestos a las exportaciones, las cuales gozan de regímenes de *drawback* de aranceles y devolución del impuesto general a las ventas. Finalmente, cabe destacar que las exportaciones llamadas 'no tradicionales' han mostrado también un crecimiento dinámico, con tasas promedio del 15% y alcanzando un crecimiento superior al 25% en 1997.

El comercio exterior en 1998

Para 1998, la balanza comercial registrará un déficit de US\$ 2,700 millones, aproximadamente US\$ 1,000 millones más que en 1997. Este resultado se debe, en gran medida, a una disminución del orden del 18% en las exportaciones, caída que se explica, en su tres cuartas partes, por las menores exportaciones de productos pesqueros y agropecuarios. El resto se debe a la caída en los precios de los productos mineros y el café, lo que, conjuntamente con la evolución de los precios de nuestras importaciones, configura una caída del 13% en los términos de intercambio para 1998.

A lo largo del año, la estructura de las exportaciones tradicionales y no tradicionales ha mejorado en favor de las últimas, debido a la caída en los precios de los minerales. Sin embargo, en el mediano plazo, las primeras representarán aproximadamente la tercera parte del total de las exportaciones, ya que se prevé un auge muy importante en la exportación de productos primarios. En cuanto a las importaciones, se anticipa un nivel de US\$ 8,300 millones para el presente año, lo que implica una caída del orden del 3% con respecto a 1997. Esta reducción se da en todos los rubros, excepto en la importación de materias primas para la industria. En particular, la evolución de los diversos rubros se configura a través de una mayor importación de alimentos, particu-

¹ Presidente de Econsult.

larmente azúcar, y en una disminución en bienes de consumo duraderos, en especial automóviles. Por el lado de los insumos, el aumento mencionado en la importación de materias primas para la industria se ha visto contrarrestado por una disminución de aproximadamente US\$ 200 millones en las compras de combustibles.

La proyección para 1999

En 1999, la balanza comercial registrará un déficit de aproximadamente US\$ 1,700 millones, es decir, una mejora del orden de los US\$ 1,000 millones con respecto a 1998. En particular, se proyectan exportaciones por US\$ 6,800 millones, impulsadas, principalmente, por un crecimiento en el volumen de exportaciones de los productos mineros y la recuperación parcial del sector pesquero tradicional y no tradicional. Por otro lado, se espera que las exportaciones no tradicionales, en su conjunto, retomen la tasa de crecimiento promedio registrada en el periodo 1993-1997.

Las mayores exportaciones en el sector minero se explican, fundamentalmente, por una mayor producción de oro y cobre debido a la expansión en la producción de minas como Tintaya, Cerro Verde y Southern, así como Yanacocha, Sipán, Ares y Pierina, cuya producción se iniciaría a fines de 1998. Se espera también un crecimiento en otros productos mineros, gracias a la ampliación de Cajamarquilla y las inversiones realizadas en las plantas de Metal La Oroya, así como un aumento en la producción de estaño refinado por parte de Minsur.

En lo que respecta a la pesca, se espera un crecimiento cercano al 80%; sin embargo, no se recuperarían los niveles de 1997, dadas las restricciones que se proyectan para asegurar la recuperación de la biomasa. En el sector agropecuario, por su parte, se prevé un crecimiento de las exportaciones no tradicionales del orden del 40% y una recuperación en las exportaciones de café (aunque a menores precios) y azúcar, donde se espera una menor cuota de exportación a precios preferenciales.

Asimismo, se prevé que las importaciones serán del orden de los US\$ 8,500 millones, cifra ligeramente superior a la de 1998. Esta evolución es compatible con el crecimiento del producto y está ligada a la importación de bienes de capital necesarios para la ejecución de proyectos mineros, energéticos y de servicios. En particular, estos proyectos generarán importaciones del orden de los US\$ 2,700 millones. Por su parte, las importaciones de bienes de consumo se mantendrán constantes mientras se prevé una caída en la importación de alimentos del orden del 10%, con menores compras de arroz, azúcar y maíz, y mayores importaciones de carne, lácteos y trigo.

En resumen, en 1999 se espera retomar la tendencia saludable en la evolución del comercio exterior experimentada desde 1993, proyectándose una reducción paulatina en el déficit comercial con exportaciones que crezcan a una tasa que casi duplique el incremento en las importaciones. Esto último debido a que se inicia la producción de importantes proyectos mineros y energéticos.

LA 'SOSTENIBILIDAD' DE LA CUENTA CORRIENTE DE LA BALANZA DE PAGOS EN PERÚ

Elmer Cuba¹

La historia macroeconómica de las economías en desarrollo muestra, claramente, que el tema de la viabilidad externa resulta de enorme importancia, pues ha estado siempre presente en el momento de explicar las crisis. Sin embargo, el tema de la 'sostenibilidad' de la cuenta corriente, a pesar de ser un tópico relativamente sencillo de tratar teóricamente, presenta una serie de dificultades en términos empíricos, y resulta complicado llegar a consensos sobre los niveles sostenibles de déficit externo y lo deseable de ejecutar medidas de política tendientes a lograr la reducción del mismo.

En un país que presenta un déficit en cuenta corriente relativamente elevado, no resulta difícil hallar posiciones encontradas. Obviamente, este no es un fenómeno local y ocurre en casi todos los países que presentan este problema. Los recientes casos del Sudeste asiático constituyen un buen ejemplo de cómo algunos trabajos empíricos, relativamente modernos y elegantes, no resultan útiles para prevenir y pronosticar los graves problemas externos observados en estos países.

En definitiva, el tema de la 'sostenibilidad' de la cuenta corriente resulta plenamente relevante, pues ésta afecta directamente la estabilidad macroeconómica y puede, incluso, retrasar el proceso de reformas estructurales.

Algunas definiciones y hechos estilizados

El déficit en la cuenta corriente de la balanza de pagos se define como un aumento en el endeudamiento neto de un país con el resto del mundo. Contablemente existen hasta tres maneras equivalentes de aproximarse a este déficit. En la primera, dicho déficit es igual al exceso de importaciones de bienes y servicios sobre las exportaciones de los mismos; en la segunda, el déficit es igual al exceso de gasto (absorción) sobre la producción nacional; y, finalmente, el tercer enfoque plantea que el déficit es un reflejo del exceso de inversión sobre el ahorro nacional.

Dependiendo de cuál de estos tres enfoques se utilice, tendremos tres maneras de atacar el pro-

blema de un déficit insostenible. Obviamente, primero es necesario demostrar (persuadir) que estamos ante un problema de viabilidad en las cuentas externas y si suponemos que enfrentamos una situación insostenible, veamos lo que algunos observadores podrían argumentar.

Utilizando el primer enfoque, algunos gremios empresariales privilegiarán el ajuste en las importaciones (impuestos, prohibiciones, etc.) acompañado de una promoción a las exportaciones (subsidios, eliminar sobrecostos, etc.). Otros, utilizando el segundo enfoque, recomendarán disminuir el nivel de demanda agregada para combatir el problema, lo que afectaría a las importaciones —directa e indirectamente (a través del menor crecimiento del PBI)—. Algunos otros, más sofisticados, privilegiarán el tercer enfoque y argumentarán sobre la necesidad de aumentar el ahorro nacional (tanto público como privado) para atacar el "problema de fondo".

Al respecto, cabe destacar que **contablemente** todos tienen la razón. Sin embargo, y si bien es cierto que es necesario aumentar el ahorro nacional y promover las exportaciones para lograr la 'sostenibilidad' de las cuentas externas, esto solamente se logra en plazos más largos; mientras que las crisis de balanza de pagos requieren de ajustes rápidos. En este sentido, si se requiere atacar a corto plazo un déficit que se torna inmanejable, se necesitan medidas efectivas y temporales mientras esperamos que aumente el ahorro y las exportaciones.

Antes de decidir cómo atacar el problema, es necesario destacar que un déficit en cuenta corriente no es necesariamente malo. Este déficit puede reflejar un saludable proceso de inversión (acumulación de capital) que mejorará el ingreso en el futuro; así como un aumento en el consumo privado, lo que sería una decisión privada óptima. En particular, el déficit externo peruano actual no es producto de un déficit fiscal, como en el pasado. A diferencia de ese tipo de déficit, el actual es el resultado del comportamiento del sector privado ante las señales del mercado. Si lo anterior es cierto, ¿por qué habría que preocuparse por el déficit en

1 Economista principal de Macroconsult.

cuenta corriente de la balanza de pagos? Si se trata de decisiones privadas óptimas, ¿por qué tendría el Estado que afectar este comportamiento?

La respuesta tiene mucho que ver con posibles fallas de coordinación entre los agentes económicos. El mercado puede presentar estas fallas, por lo que se requiere el uso de una política macroeconómica que establezca el frente externo. Asimismo, el problema también está relacionado con el proceso de entrada de capitales externos. Al respecto, la entrada de capitales se ha reflejado tanto en la acumulación de reservas internacionales como en un déficit en la cuenta corriente de la balanza de pagos. En la medida en que esta entrada es voluntaria no resulta perjudicial *per se*, pero trae consigo trastornos en la economía: la pérdida de independencia de la política monetaria o la caída en el tipo de cambio real, precisamente para poder absorber la entrada de capitales.

Hasta ahora, tales déficit se han financiado con la repatriación de capitales (al principio de la estabilización), entradas de capital de corto plazo, privatizaciones e inversión extranjera directa. En particular, se puede decir que la privatización ha financiado el aumento en las reservas internacionales, mientras que los capitales de corto plazo y la inversión extranjera directa han financiado el déficit en cuenta corriente. Sin embargo, tales fuentes de financiamiento no pueden persistir eternamente. Asimismo, la volatilidad de los flujos de capitales de corto plazo vuelve frágil el financiamiento, por lo que resulta más conveniente contar con capitales de largo plazo.

En el gráfico 1 se muestra el déficit en cuenta corriente de algunos países latinoamericanos desde 1994, donde el caso peruano destaca por su ele-

vado déficit como porcentaje de las exportaciones. En particular, este es un buen indicador de la capacidad corriente de pago, dado que al ser el déficit un cambio en la posición de activos internacionales netos (que para el caso peruano se trata de un aumento de la deuda externa) se deberá pagar con bienes transables y no con bienes no transables, que sí forman parte del PBI. En el gráfico 2 se muestra el indicador típico (como porcentaje del PBI).

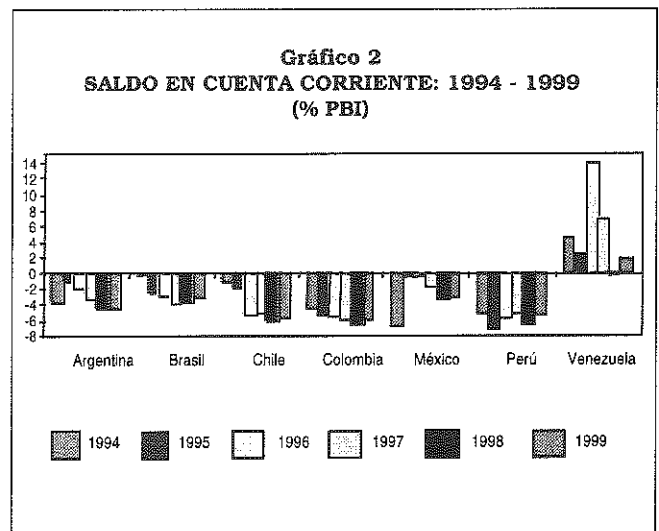
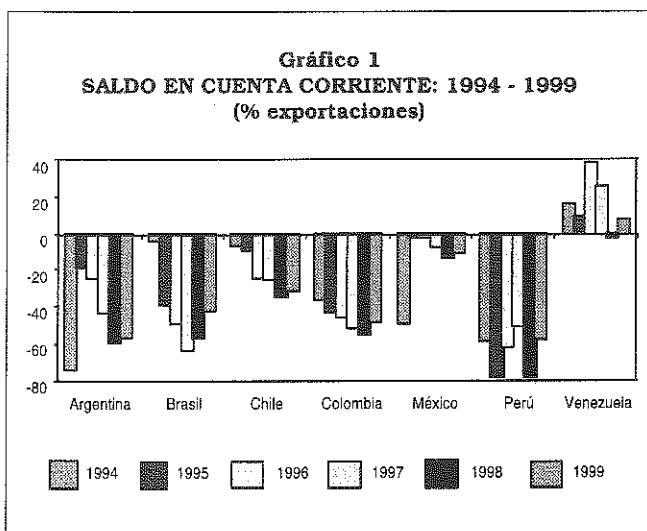
Problemas 'modelísticos' y empíricos

El tema de la 'sostenibilidad' de la cuenta corriente implica, además del cumplimiento de la restricción presupuestaria intertemporal del país, que la situación corriente del déficit sea manejable sin necesidad de cambiar la política vigente en ese momento (tanto del sector público como privado). Sin embargo, aparentemente, las herramientas empíricas no son suficientes para un tratamiento completo del problema.

La 'sostenibilidad' tiene que ver con las expectativas sobre las políticas futuras, sobre los ingresos futuros, las tasas de interés y la productividad esperada de la inversión. Todas estas expectativas son difíciles de observar y medir, por lo que el tema de la 'sostenibilidad' se vuelve difícil de enfrentar operativamente. Por ello, existen varias maneras de aproximarse al tema. Veamos rápidamente algunas de ellas y los problemas que presentan.

Modelos de brechas

Una alternativa consiste en intentar una aplicación convencional del modelo de brechas para



la economía peruana. Este modelo no es sino un ejercicio de consistencia (identidades contables) que involucra funciones de comportamiento relativamente simples (que permiten soluciones analíticas). En este contexto, el hecho de que en algunos periodos la restricción externa haya sido operativa (*binding*), significa que la inversión ha estado restringida por la disponibilidad de divisas y que, por ello, el PBI potencial no pudo crecer como en una situación en la que no se verifique dicha restricción. En el pasado, la restricción externa ha sido condicionante del crecimiento (tanto por la falta de mayores exportaciones como por la pesada carga de la deuda externa). En este sentido, estos modelos muestran que la tasa de crecimiento del PBI potencial ha estado limitada por la restricción externa. Sin embargo, ésta se habría relajado en los años noventa (sobre todo a partir de 1993) para luego reaparecer en 1998.

Modelos de solvencia intertemporal

El uso de métodos de cointegración resulta adecuado para verificar el cumplimiento de la restricción presupuestaria intertemporal; sin embargo, no es suficiente para probar la viabilidad de la cuenta corriente, sobre todo al comprobarse la existencia de muchas crisis de 'sostenibilidad' en el periodo 1950-1998 (como la de la deuda externa), a pesar de existir evidencia fuerte de cointegración. En este sentido, este método no es suficiente para probar la 'sostenibilidad' porque sólo nos indica que no se puede vivir permanentemente con desequilibrios externos, lo cual no implica que no existan crisis.

Modelos de 'suavizamiento' del consumo

En estos modelos se asume que el consumo es explicado por la teoría del ingreso permanente, por lo cual el déficit en cuenta corriente actúa como la variable de ajuste para acomodar choques temporales en el ingreso corriente (dada una política fiscal y un nivel de inversión). A partir de esto, se puede estimar si el déficit fue óptimo (desde la perspectiva del consumo) o estaría reflejando un consumo excesivo o un sobre endeudamiento. Estos modelos también son relativamente fáciles de implementar a través de una estimación de vectores autorregresivos. Sin embargo, una de las limitaciones de este enfoque es que supone la inexistencia de restricciones de liquidez, las que pueden explicar gran parte de la evolución del consumo y, por ende, de la cuenta corriente en un país en desarrollo. Otro problema

es que no distingue las crisis externas ocurridas dentro de la muestra. Claramente, este criterio de optimalidad está muy restringido, pues tendría que incorporar la no existencia de crisis externas, las que por definición muestran que los patrones de consumo e inversión (pública o privada) previos fueron insostenibles (*ex post*). Al respecto, cabe recordar que para el análisis de las crisis lo que más importa son los *outliers*.

Con este enfoque se pueden hacer ejercicios para escenarios futuros, pero obviamente éstos son muy sensibles a los supuestos. Se podrían realizar pruebas empíricas con supuestos optimistas y pesimistas, y analizar la sensibilidad de los resultados a estos supuestos. De este modo, las creencias e inferencias sobre la 'sostenibilidad' de la cuenta corriente serán nítidas.

Sin embargo, aún cuando la cuenta corriente responda al 'suavizamiento' del consumo, la inversión esté adecuadamente asignada y la posición fiscal se encuentre equilibrada de modo tal que el balance externo parezca óptimo *ex ante*, choques no previstos (como un cambio en la confianza de los inversionistas, deterioro de los términos de intercambio, menor crecimiento en el resto del mundo o efectos contagio de otros países) podrían probar que el déficit era insostenible *ex post*. Por ello, vale la pena ser prudentes e intentar evitar cuadros de fragilidad financiera.

Discusión de políticas

La restricción presupuestaria intertemporal no puede dejar de cumplirse, pero ello no implica que no nos debamos preocupar por las magnitudes que pueda tomar el déficit externo y su financiamiento, ya que se pueden presentar fallas de coordinación en el sector privado al más puro estilo de la teoría neokeynesiana.

En este caso, los comportamientos individuales óptimos de las familias y empresas (que se reflejan en funciones de ahorro e inversión) pueden llevar a déficit externos elevados, percibidos como potencialmente peligrosos. Es decir, comportamientos individualmente óptimos pueden llevarnos a situaciones no óptimas desde el punto de vista social. Esto se puede dar en el caso de 'complementariedad estratégica', por lo que aquí surge una razón teórica para una intervención macroeconómica que tomaría la forma de una combinación de políticas fiscal, monetaria y cambiaria, que coordinen las expectativas y el comportamiento privado.

La típica respuesta de política recomienda un menor gasto en bienes no transables, sin realizar un mayor análisis que nos permita saber si estamos o no en una situación de pleno empleo. En este último caso, la única manera de expandir el sector transable es a través de la contracción del sector no transable (vía un aumento del tipo de cambio real). Sin embargo, si no estamos en una situación de pleno empleo, la recomendación de reducir el gasto en no transables no mejora directamente las cuentas externas y sólo logra una desaceleración del crecimiento o una recesión, que finalmente termina reduciendo el déficit.

¿Qué hacer para enfrentar un déficit?

En macroeconomía tradicionalmente se trabaja con un solo bien agregado, por lo que al analizar una economía abierta este supuesto pierde de vista una característica central: la existencia de bienes no transables. Al incorporar este tipo de bienes en el análisis, el resultado es que el déficit en cuenta corriente representa el exceso del gasto en bienes transables. Si además consideramos que podemos estar en una situación de desempleo, el análisis se enriquece y las recomendaciones de política son algo distintas.

La receta tradicional para enfrentar el problema del déficit externo se basa en provocar una depreciación (aumento) del tipo de cambio real y una contracción de gasto público. Según esta receta, se tendría que contraer, temporalmente, la demanda agregada y buscar una recomposición de la misma hacia bienes transables. Sin embargo, Perú no se encuentra en una situación de pleno empleo, por lo que no se requiere contraer al sector no transable y reasignar factores para provocar una expansión del sector transable y solucionar el problema externo.

Por otro lado, el desalineamiento cambiario no se debería al exceso de gasto en no transables sino, básicamente, a la masiva entrada de capitales externos. Si aceptamos la existencia de cierto desalineamiento cambiario, quiere decir que el tipo de cambio real observado está por debajo del de equilibrio y que, por lo tanto, no es consistente con una situación de equilibrio intertemporal. ¿Por qué? Si fuera por la existencia de capitales de corto plazo, esto puede dar indicios de posibles turbulencias futuras (o mejor dicho presentes).

Para generar un superávit en el sector de bienes transables se requiere (además de una dismi-

nución en el ritmo de gasto en el sector transable) de una devaluación real. En un régimen de tipo de cambio libre como el actual, una depreciación real solamente se lograría con un encaje a la entrada de capitales externos (antes de 1998) o con una salida de capitales (como la ocurrida este año). Asimismo, se requiere un ajuste en el ritmo de gasto, ya que en el corto plazo el ahorro doméstico sólo aumenta con un menor ritmo en el consumo.

Sin embargo, aquí aparece otra "camisa de fuerza": la dolarización del sistema financiero. Este fenómeno implica que la devaluación real ponga en jaque la posición financiera del sistema, sobre todo la de los agentes más expuestos (crédito de consumo, pequeña empresa, entre otros).

Desde la óptica del gobierno, no habría un elevado desalineamiento cambiario. En este sentido, todo indica que el gobierno insistirá en una política fiscal contractiva, expresada en un bajo crecimiento del gasto público y la que estaría llevando a una fuerte desaceleración de la economía (además de la fuerte contracción monetaria). Frente a esto, cabe preguntarse cuánto más tiene que desacelerarse el crecimiento del PBI para lograr déficit considerados sostenibles.

En los últimos años, en el gobierno se ha visto mucha reticencia a la ejecución de políticas de control a la entrada de capitales, por lo que las medidas para contrarrestar el déficit externo y el atraso cambiario se han basado fundamentalmente en la generación de ahorro fiscal. En este sentido, habría que estar preparados para 'acomodar' la próxima 'entrada' de los capitales, a través de requerimientos de liquidez o encajes.

Sin embargo, esta vía parece ser insuficiente, pues si la tasa de inversión con respecto al PBI crece en los próximos años y se desea disminuir el déficit en cuenta corriente, es de esperar que se esté suponiendo un aumento del ahorro interno (privado y público) de magnitudes importantes, lo que es de muy difícil cumplimiento. Así, serían necesarias otras medidas además de las puramente fiscales. No obstante, en los últimos dos meses, la fuerte contracción de la liquidez total (exógena) ha venido cerrando el déficit externo contribuyendo con la política fiscal, aunque éste viene siendo un ajuste forzoso muy lejano de un "aterrizaje suave". Frente a esto, la pregunta persiste: ¿cómo lograr una situación de viabilidad externa que involucre el menor costo posible?

LAS CRISIS EXTERNAS Y LA POLÍTICA MACROECONÓMICA

Oscar Dancourt¹

La notable desmejora de la situación económica internacional a partir de la crisis asiática en julio de 1997, ha servido para recordar, primero, que la historia macroeconómica de Perú en los últimos cincuenta años es, en gran medida, la historia de sus recurrentes crisis asociadas a *shocks* externos adversos. O, desde otra perspectiva, que es también la historia de cómo el Estado ha administrado con mayor o menor fortuna y sabiduría las inevitables relaciones de la economía peruana con la economía mundial.

En segundo lugar, ha servido para recordar que no existe ningún mecanismo automático y espontáneo (de mercado) que se encargue de preservar el equilibrio externo en una economía pequeña y abierta como la peruana. En consecuencia, esta es una tarea ineludible de la política económica que, como subraya Blinder² refiriéndose a la política monetaria, debe ser diseñada mirando siempre más allá de la situación presente.

Por último, tal como lo indica Krugman³, este vuelco considerable de la situación económica internacional servirá también para volver a aprender, una vez más, que "*coping with external shocks is often the most crucial test facing policymakers in developing countries*".

La naturaleza del shock externo

Como ha ocurrido tantas otras veces en su historia, la economía peruana sufre actualmente el impacto de un *shock* externo adverso apreciable, que afecta simultáneamente tanto a la cuenta corriente como a la cuenta de capitales de la balanza de pagos⁴.

En particular, los precios de las materias primas de exportación han descendido notablemen-

te desde el estallido de la crisis asiática en junio de 1997, provocando una drástica caída de los términos de intercambio externos, a pesar de que el índice de precios en dólares de las importaciones también se ha reducido. Este descenso en los precios de las materias primas, conjuntamente con el efecto catastrófico que el Fenómeno "El Niño" ha tenido sobre las exportaciones pesqueras, ha causado un enorme deterioro de la balanza comercial desde el segundo semestre de 1997. El déficit comercial superó el 80% de las exportaciones en la primera mitad de 1998 y a partir de entonces, una cierta recuperación de las exportaciones pesqueras y la contracción de las importaciones han situado el déficit comercial en alrededor del 30% de las exportaciones, nivel cercano al promedio registrado entre 1995 y 1997.

Al mismo tiempo, la entrada global de capitales ha disminuido sensiblemente desde el inicio de la crisis asiática. Esta paralización de la afluencia de capitales externos abarca tanto a los de largo plazo (inversión directa vinculada a la privatización o a los megaproyectos mineros, que iban a ampliar significativamente la capacidad productiva en el sector exportador) como a los capitales de corto plazo (endeudamiento externo de la banca comercial).

Al respecto, cabe mencionar que los bancos locales continuaron obteniendo fondos del exterior durante el periodo comprendido entre el inicio de la crisis asiática y la crisis rusa de agosto pasado, permitiendo que el mercado de crédito bancario doméstico en moneda extranjera operase fluidamente hasta hace poco. En setiembre último, sin embargo, la economía peruana fue sacudida por una fuerte salida de capitales originada por la cancelación o no renovación de estas líneas de crédito de corto plazo que la banca comercial local conseguía en el extranjero desde 1993-94.

1 Profesor del Departamento de Economía de la Pontificia Universidad Católica del Perú.

2 Blinder, Alan, *Central Banking in Theory and Practice*, MIT Press: 1998.

3 Krugman, Paul, "External Shocks and Domestic Policy Responses", en Dornbusch, R. y F. Helmers (eds.), *The Open Economy*, Oxford University Press: 1988.

4 Según Eichengreen, Barry, *Globalizing Capital: A History of International Monetary System*, Princeton: Princeton University Press, 1996, la historia de estos *shocks* adversos que operan simultáneamente sobre los flujos de capital y los precios de las materias primas de exportación es tan vieja como el patrón oro.

Una menor entrada global de capitales hace más difícil sostener un déficit comercial creciente, sin que se generen presiones al alza sobre el tipo de cambio o sin que caigan las reservas de divisas. Además, conviene tener en cuenta que la percepción cada vez más extendida de esta situación objetiva de escasez de moneda extranjera induce o promueve una demanda especulativa de dólares por parte del público, lo cual retroalimenta la presión sobre el tipo de cambio y sobre las reservas de divisas del Banco Central.

En este sentido, desde julio de 1997 hasta setiembre de 1998, las reservas internacionales netas (RIN) del sistema bancario se redujeron en US\$ 1,426 millones, es decir en un 17%, tras haber crecido ininterrumpidamente durante 1992-97. Las RIN del Banco Central, por su parte, sólo decrecieron a partir del segundo semestre de 1998, coincidiendo con el recorte de las líneas de crédito externas de corto plazo extendidas a la banca comercial. En particular, entre junio y octubre de 1998, las RIN del Banco Central disminuyeron en casi un 5%, es decir, en US\$ 478 millones.

La principal diferencia entre ambos indicadores de las RIN del país, consiste en que la deuda externa de corto plazo de la banca local se toma en cuenta para calcular las RIN del sistema bancario, pero no las RIN del Banco Central. A junio de 1998, la deuda externa total de corto plazo ascendía a US\$ 7,323 millones, un monto equivalente al 70% de las reservas de divisas de la autoridad monetaria o al 110%, si excluimos de estas reservas los encajes de los depósitos domésticos en moneda extranjera. Alrededor de la mitad de esta deuda externa de corto plazo correspondería a la banca comercial y el resto incluiría básicamente la deuda de corto plazo de las grandes empresas no financieras, la que podría estar garantizada de una u otra forma por los bancos locales.

En cuanto al precio real del dólar, el índice del tipo de cambio real multilateral se elevó apenas un 2% entre junio de 1997 y agosto de 1998, mientras que el tipo de cambio real bilateral con Estados Unidos se incrementó algo más (casi un 5%) durante el mismo periodo. Este incremento del tipo de cambio real termina con una larga etapa signada por la tendencia a la apreciación real que cubre casi toda la década de los noventa. Respecto a los países latinoamericanos, y tomando en cuenta el mismo periodo, el tipo de cambio

real bilateral se incrementó con cinco de estos países (Venezuela, México, Uruguay, Ecuador y Argentina) y se redujo con otros tres (Chile, Colombia y Brasil). En setiembre y octubre últimos, por su parte, todas las medidas del tipo de cambio real tendieron a incrementarse, tanto por la devaluación nominal de setiembre como por la caída absoluta del índice de precios al consumidor en ambos meses.

Las opciones de política macroeconómica

Este *shock* externo adverso no es el primero que sufre la economía peruana. La historia económica del país está plagada de estos eventos desfavorables. En particular, desde 1950 hasta la actualidad, pueden identificarse claramente cuatro *shocks* de esta clase, fechados en 1957, 1967, 1975 y 1982, respectivamente. En todos estos casos es claro que el brusco deterioro de la situación económica internacional estuvo asociado, simultáneamente, a un alza de la inflación y a una recesión.

El gobierno del presidente Fujimori ha terminado por reconocer, finalmente (casi un año después del estallido de la crisis asiática), que la desfavorable situación económica internacional que enfrenta actualmente la economía peruana no puede caracterizarse como un fenómeno "transitorio". Al respecto, el Ministro de Economía ha declarado que "hay que adecuar las políticas fiscal y monetaria al nuevo escenario (internacional), considerando que puede ser de larga duración"⁵.

Desde el punto de vista de la política económica, el principio es que los *shocks* adversos transitorios demandan financiamiento y que los permanentes demandan ajuste⁶. Aunque resulte obvio, vale la pena recalcar que caracterizar como transitorio un *shock* externo adverso equivale a realizar un pronóstico sobre la evolución de la coyuntura económica internacional, explícito o implícito, que puede revelarse errado posteriormente. Asimismo, supone también que no hay una restricción de liquidez, es decir, que se poseen las reservas de divisas o el crédito internacional suficientes para financiar el déficit transitorio de la balanza de pagos, sin alterar el nivel de actividad o la tasa de inflación domésticas. Por el contrario, si el *shock* externo es permanente, la economía tiene que adaptarse o ajustarse a este nuevo contexto internacional menos favorable.

5 Diario *Gestión*, Lima: 28 de agosto de 1998.

6 Véase Krugman, Paul, *op. cit.*

Este análisis supone que las autoridades económicas tienen una meta operativa de equilibrio externo, además de sus metas de inflación y de empleo o producto agregado. Esta meta operativa puede ser una meta de tipo de cambio real (que tiene ciertos defectos), puede ser una meta respecto al saldo de la cuenta corriente de la balanza de pagos (cero, un nivel máximo de déficit, etc.) o puede ser una meta de reservas de divisas (no deben caer por debajo de cierto nivel crítico), tal como se ha tenido en ciertos periodos en la economía peruana. Sin libre movilidad de capitales, estas tres opciones se distinguen muy poco entre sí. En condiciones de libre movilidad de capitales, por el contrario, estas tres metas pueden generar distintas reacciones de política económica.

La idea es, entonces, que las autoridades económicas utilicen sus instrumentos de política (tipo de cambio y gasto público, por ejemplo) para lograr estas metas operativas de equilibrio externo e interno. Como consecuencia, estos instrumentos de política tienen ciertas relaciones más o menos estables (funciones de reacción) con algunas variables cruciales que están fuera del control de las autoridades, como los precios internacionales de las materias primas o los flujos de capital. Esto supone, en particular, que no es posible atraer capitales externos elevando la tasa de interés doméstica o devaluando.

En este contexto, si las reservas de divisas caen por debajo de cierto nivel crítico debido a un *shock* externo adverso, las autoridades tienen dos opciones extremas⁷. La primera opción consiste en mantener el tipo de cambio real constante y, simultáneamente, recesar la economía a través de la contracción del gasto público hasta eliminar el déficit comercial. Si subsisten algunas entradas netas de capital, la reducción del déficit comercial eventualmente incrementará las reservas de divisas. La ventaja de esta opción es que la inflación puede permanecer bajo control, digamos alrededor del 8% anual. Su desventaja es la recesión o el desempleo que se genera.

La segunda opción consiste en elevar el tipo de cambio real todo lo que sea necesario, para eliminar el déficit comercial y recuperar así un nivel adecuado de reservas o impedir que éstas caigan por debajo del nivel crítico. La ventaja de esta opción es que permite evitar una profunda recesión. Por ejemplo, si la devaluación misma es

recesiva, puede incrementarse el gasto público para suavizar dicha recesión o para impedir que se produzca por completo. Su desventaja es que implica necesariamente una aceleración significativa de la inflación, ya que el nivel general de precios depende directamente del tipo de cambio.

Ciertamente, se pueden elegir políticas que equidisten de ambos extremos: algo de recesión y algo de mayor inflación. Es decir, se puede combinar la política cambiaria con la política fiscal para obtener un resultado intermedio, a través de una elevación del tipo de cambio real y un incremento del gasto público (si la devaluación es recesiva). El uso del tipo de cambio permite un mayor nivel de actividad y el uso de la política fiscal permite un menor nivel de inflación. La experiencia peruana al respecto es que estos *shocks* externos adversos fueron enfrentados usualmente con una combinación de política fiscal recesiva y devaluación.

Es claro que existen conflictos entre los objetivos básicos de la política macroeconómica. Para restaurar el equilibrio externo tras una caída en los precios de las materias primas y una disminución de los flujos de capital, es necesario sacrificar un nivel de actividad adecuado o una inflación baja, o los dos. La hipótesis de este texto es que, en esencia, este es el ámbito de las opciones de política económica en la situación actual: optar entre generar una recesión o provocar un alza de la inflación. Una opción desagradable para cualquier gobierno y, más todavía, para uno que pretende reelegirse y perpetuarse en el poder.

Mientras más reservas se posean, o mientras mejor acceso político se tenga a un financiamiento internacional de emergencia libre de condiciones onerosas, menos duro o traumático puede ser el ajuste en el corto plazo. Recientemente, el Ministro de Economía ha anunciado que se han iniciado negociaciones con miras a firmar un tercer Acuerdo de Facilidad ampliada con el Fondo Monetario Internacional, que le permitiría al gobierno el acceso eventual a un fondo de emergencia de unos US\$ 1,000 millones.

Algunas peculiaridades de la situación actual

La opción de política macroeconómica del gobierno del presidente Fujimori ha sido la primera:

7 *Ibid.* En lo que sigue suponemos que la balanza comercial, o la cuenta corriente, depende directamente del tipo de cambio real e inversamente del nivel de actividad.

privilegiar el control de la inflación. De allí que el objetivo principal de las autoridades monetarias haya sido frenar las presiones hacia el alza del tipo de cambio: de hecho, el incremento del tipo de cambio real ha sido muy pequeño. Desde el inicio de la crisis asiática hasta setiembre último, el tipo de cambio real multilateral se ha elevado en un 6.4%, cifra que parece muy pequeña dada la magnitud del déficit en cuenta corriente y la dificultad prevaleciente para obtener capitales externos.

La opción de la devaluación, por su parte, es siempre controvertida. En general, en una economía como la peruana, los costos de una devaluación tienden a ser mayores que sus beneficios, por lo menos en el corto plazo. Asimismo, la dolarización de la economía peruana hace todavía más difícil devaluar porque ha ampliado la coalición de intereses en contra de un tipo de cambio alto.

En primer lugar, y tal como se indicó anteriormente, la devaluación es inflacionaria. Muchos precios están directamente dolarizados, otros son de bienes finales importados y muchos costos están también en dólares. La elevación de los precios, en el corto plazo, deteriora los ingresos reales de la población, reduce su poder de compra y conduce a una recesión. Por estos motivos, la devaluación no es la opción preferida para un gobernante como Fujimori, que no sólo pretende una segunda reelección sino que además ha construido su reputación sobre la base del control de la inflación.

En este contexto, habría que tener en cuenta que el *shock* de oferta positivo que caracteriza la actual situación internacional (caída de precios en dólares de muchos productos manufacturados no producidos internamente y de insumos claves como el petróleo), reduce o contrarresta el impacto inflacionario de la devaluación.

En segundo lugar, debemos considerar que el sistema bancario doméstico básicamente presta en moneda extranjera: tres cuartas partes de los créditos bancarios se han otorgado en dólares. Por lo tanto, una elevación del tipo de cambio hace más difícil honrar las deudas contraídas en dólares por empresas y familias cuyos ingresos están mayoritariamente denominados en moneda local. Asimismo, cabe mencionar que la deuda pública externa está denominada en dólares, por lo que una devaluación eleva el monto en soles del servicio de la deuda pública, obligando

al gobierno a hacer ajustes en los gastos e impuestos.

Los beneficios de una devaluación, por su parte, son más difusos. En primer lugar, una devaluación mejora la balanza comercial, encareciendo las importaciones y abaratando algunas exportaciones, y promueve así la producción nacional. En segundo lugar, una devaluación exitosa reduce la demanda especulativa de moneda extranjera o dificulta futuros ataques especulativos. En todo caso, la cuestión actual es saber si la economía peruana puede atravesar esta situación económica internacional desfavorable y salir indemne, sin pagar los costos de una significativa devaluación del tipo de cambio real.

En suma, si el análisis del acápite anterior es correcto, esta opción por resistir la devaluación implica que la política económica que el gobierno ha escogido para hacer frente a la desfavorable situación económica internacional, tiene un enorme sesgo recesivo que todavía no se ha concretado.

Otros dos temas cruciales son la política fiscal y la deuda externa de corto plazo. Respecto al primero, el punto básico es que la política fiscal en Perú es una suerte de desestabilizador automático debido a la regla: "hay que gastar lo que queda de la recaudación, después de cumplir con el pago de la deuda externa". Es decir, la política fiscal amplifica los *shocks* exógenos, internos y externos, recesivos o expansivos. Al respecto, y si la política fiscal va a ser parte de la solución y no del problema, debe tener la potencialidad de ser anticíclica (estabilizadora).

Respecto a la deuda externa de corto plazo del sistema bancario, es claro que el Banco Central ha motivado una vulnerabilidad enorme fomentando —en lugar de desalentar o mantener una posición neutral— el endeudamiento externo de corto plazo, a través de su política de encajes distintos para los depósitos domésticos y los préstamos externos. Esta deuda de corto plazo, en conjunto con la dolarización del sistema bancario y la libre movilidad de capitales, implica que las reservas de divisas de la autoridad monetaria no sólo cumplen la función tradicional de proveer liquidez para amortiguar los *shocks* externos adversos a los que está expuesta naturalmente una economía como la peruana, sino que constituyen, además, la garantía última de la estabilidad del sistema bancario.

LOS DESAFÍOS DE LA POLÍTICA MONETARIA-CAMBIARIA

Julio Velarde F.¹²

Tal vez, el desafío más importante en el ámbito de la política monetaria-cambiaría sea que el Banco Central de Reserva (BCR) adquiera la confianza suficiente para poder reaccionar con rapidez frente a los acontecimientos, sin que crea que esto debilita la credibilidad en su firmeza antiinflacionaria. Sin embargo, considerando las huellas que ha dejado nuestra historia económica en el pasado reciente, esto será un proceso que ha de requerir tiempo.

Fuera de los problemas asociados a estimar adecuadamente la demanda de dinero para lograr sus metas de inflación, el principal problema que el BCR enfrenta en el corto y mediano plazo está referido a los instrumentos de emisión. Durante los últimos ocho años, la emisión ha correspondido casi en su totalidad a factores de origen externo. Sin embargo, de continuar en la actualidad con este mecanismo implicaría una presión alcista del dólar.

Los instrumentos de redescuento y de operación de mercado abierto, que son los tradicionales elementos de emisión, encuentran problemas en el país debido al marco legal imperante. Así, la Ley Orgánica del BCR determina que los redescuentos no pueden efectuarse a más de treinta días, lo que implica que, a diferencia de lo que ocurre con la mayoría de bancos centrales, éstos no pueden transformarse en un elemento permanente de emisión. Adicionalmente, la Ley de Bancos no permite que las entidades bancarias tengan más de noventa días de redescuento dentro del año.

Con respecto a las operaciones de mercado abierto, éstas se han venido efectuando básicamente con los papeles de esterilización del BCR. Desgraciadamente, el *stock* de dichos papeles es actualmente bastante reducido y no se espera que crezca en un contexto de escasez de divisas.

Por otro lado, y de acuerdo con su Ley Orgánica, el BCR puede comprar títulos públicos en el mercado secundario por un monto que no exceda el 5% de la base monetaria; sin embargo, el problema es que no existen estos títulos. Asimismo,

puede adquirir papeles privados de primer orden. Al respecto, el problema no sólo radica en la escasez de estos papeles denominados en soles, sino en la resistencia del ente emisor a aparecer como fuente de financiamiento de empresas privadas no financieras.

En este contexto, el curso de acción que tal vez termine siguiendo el BCR puede ser el de subastar fondos entre los bancos o adquirir pagarés bancarios. Sin embargo, la dificultad que surge con este último mecanismo es que sólo uno de los bancos tiene la más alta calificación.

En el ámbito cambiario, la política actual del BCR de no tener compromiso cambiario alguno probablemente sea la más adecuada en las presentes circunstancias. Si bien hay quienes están defendiendo más un firme compromiso cambiario después de la crisis financiera rusa, no hay dudas de que este compromiso no sólo resta flexibilidad sino que puede invitar a ataques especulativos, debido a que el Banco Central limita las potenciales pérdidas de los especuladores.

Lo que sí debe mejorar el BCR son sus mecanismos de intervención en el mercado cambiario, manteniendo siempre cierto ruido en el tipo de cambio para no favorecer la especulación.

Otro problema que enfrenta el BCR es el de manejarse en un contexto de alta dolarización de los activos financieros. La dolarización no sólo limita su rol como prestamista de última instancia, sino que le dificulta el manejo de la tasa de interés en soles. Al respecto, su influencia sobre dicha tasa de interés se ve limitada en gran medida por el arbitraje entre soles y dólares. Es decir, si la tasa de interés en soles supera a la tasa de devaluación esperada más el interés en dólares, el arbitraje tiende a que las tasas converjan. Esto determina que el BCR sólo influya sobre la tasa de interés de muy corto plazo, como ha podido advertirse claramente en los meses recientes.

En lo que sí ha ayudado la dolarización es a que una porción importante del financiamiento empresarial no sufra por el pago de una prima de

¹² Profesor e investigador del CIUP.

riesgo por una devaluación superior a la esperada, tal como ocurriría si todos los créditos fueran en soles. Lo anterior ha determinado que las tasas reales de interés no hayan subido tanto como en México o Brasil.

En general, el BCR ha realizado una buena labor en los últimos años, si bien aún le falta reaccionar en forma oportuna y afinar tanto sus instrumentos de emisión como su intervención cambiaria.

II. LAS REFORMAS PENDIENTES

LA ORIENTACIÓN DE LA POLÍTICA AGRARIA: EL ROL DE LOS SECTORES PÚBLICO Y PRIVADO

Javier Escobal¹

El contexto

A pesar de que la estabilización macroeconómica y el conjunto de reformas estructurales llevadas a cabo a partir de 1990 sugerían que el sector agropecuario podía ingresar a una senda de desarrollo sostenible, lamentablemente, esto no ha ocurrido. Asimismo, aunque el sector tiene evidentes ventajas comparativas para ciertos productos, la inversión privada no ha llegado a la agricultura en la magnitud y velocidad que el gobierno hubiese deseado. A partir de la experiencia de los últimos ocho años, este documento pretende esbozar cuál debería ser la orientación global de la política agraria y, en particular, cuál debiera ser el rol de los sectores público y privado.

Para identificar los lineamientos básicos de la política agraria es indispensable entender primero el contexto en el que dicha política será aplicada, el cual está asociado a cuatro temas críticos: a) el balance entre población y recursos; b) la diferencia entre lo agrícola y lo rural; c) los niveles de pobreza rural prevalecientes en el país y su relación con el acceso diferenciado de dicha población a activos críticos; y, d) el contexto internacional.

Población *versus* recursos

Como se sabe, sólo el 6% de la tierra de Perú es cultivable, lo que equivale a una disponibilidad de 0.3 hectáreas per cápita. Esta cifra es bastante menor al promedio de América Latina, que se encuentra en 0.44 hectáreas per cápita. Además es importante reconocer que el tamaño de los predios es bastante pequeño (54% de los predios tienen menos de 3 hectáreas) y se encuentra muy fragmentado (en la Sierra, más del 50% de los productores agropecuarios tiene más de 3 parcelas no continuas y 18% tienen 6 o más parcelas). En un contexto como el descrito, donde la presión por el recurso tierra es alta y creciente, es indispensable reconocer los límites que tendría la acti-

vidad agrícola **por sí sola** para ser una importante fuente en la generación de empleo e ingresos. Para potenciar al sector agropecuario como fuente de nuevos empleos, tal como suele aseverarse, es indispensable pensar en la cadena de valor que puede generarse a partir del producto agrícola antes que en la actividad primaria misma. De otro lado, debe buscarse otras fuentes complementarias de generación de empleo e ingresos que permitan un aumento paulatino del *ratio* tierra por trabajador, sin por ello exacerbar el proceso migratorio del campo a la ciudad.

Una de las posibilidades que merece ser explorada en mayor detalle es la producción forestal. Como es conocido, Perú cuenta con un importante potencial forestal: excluyendo los bosques protegidos habrían casi 50 millones de hectáreas de bosques con potencial económico, lo que permitiría identificar entre 100 y 120 m³/ha de madera aprovechable. Un manejo sostenible de dichos recursos, en el marco de una política que promueva la explotación forestal sujeta a un estricto cumplimiento de regulaciones que garanticen el manejo sostenible del bosque, puede ser un vehículo importante de generación de ingresos y empleo en el sector rural.

Lo agrícola *versus* lo rural

Mientras que la política agraria continúe pensando únicamente, y de manera aislada, en cultivos y crías es muy difícil que el sector pueda crecer de manera sostenida y que los habitantes del sector rural puedan mejorar sus oportunidades de empleo y generación de ingresos. Tal como lo muestra el cuadro 1, la asignación de tiempo de trabajo en actividades agrícolas dentro del hogar rural ha venido perdiendo importancia en los últimos años. De hecho, cálculos realizados en GRADE usando la ENNIV de 1997 muestran que el 56% del ingreso familiar de los hogares rurales proviene de estas actividades que van más allá de

1 Investigador de GRADE.

Cuadro 1
DISTRIBUCIÓN DEL TIEMPO DE TRABAJO EN LOS HOGARES RURALES
(Porcentajes)

	Jornales en tareas agropecuarias dentro del hogar		Jornales en otras actividades		
		No agropecuarias	Agropecuarias	No agropecuarias	Total
		Dentro del hogar	Fuera del hogar	Fuera del hogar	
1985-96	75.9	14.6	5.3	4.2	24.1
1994	62.3	25.1	6.5	6.2	37.8
1996	56.0	32.2	6.1	5.7	44.0
1997	64.7	25.8	4.7	4.8	35.3

Fuente: ENNIV, varios años.

lo agrícola dentro de la finca, lo cual sugiere que estas labores 'complementarias' difícilmente pueden ser consideradas como tales.

Es interesante notar que la participación en actividades fuera del hogar crece fuertemente entre quienes tienen muy poca tierra o ganado. De otro lado, quienes tienen más educación participan en mayor proporción en actividades fuera de la finca, especialmente en tareas no agropecuarias. El acceso a bienes y servicios públicos también parecería ser un factor importante en la determinación de las estrategias de generación de ingresos por parte de los hogares rurales. Así, aquellos hogares con mejores servicios de agua, desagüe y teléfono tienden a aumentar sus actividades no agrícolas por encima de quienes no acceden a estos servicios. Cabe mencionar que el acceso a crédito ocurre justamente en aquellos hogares rurales que obtienen un mayor porcentaje de sus ingresos netos de actividades no agropecuarias. En este contexto, el acceso a activos críticos como los aquí mencionados y el desarrollo de mercados complementarios como el de capitales, puede ser una parte muy importante de cualquier estrategia que pretenda elevar los ingresos de los productores agropecuarios.

Características de la pobreza rural

Aunque sigue siendo muy alta para los estándares internacionales, la pobreza se ha reducido en Perú en las últimas décadas. Así, mientras que en 1971 el 84% de la población rural era pobre, esta cifra se había reducido a 68% en 1996. Más importante aún, la dispersión en los ingresos rurales se ha reducido sustancialmente (tanto en periodos de crecimiento como de crisis). Más allá de sus errores, la Reforma Agraria y la Reforma Educativa transfirieron activos clave a los más

pobres del sector rural. Su utilización está limitada, sin embargo, por la carencia de activos complementarios (fundamental, aunque no únicamente activos públicos).

En la medida en que se reconozca que los pobres rurales en Perú carecen de un conjunto de bienes y servicios públicos (infraestructura de caminos, infraestructura de salud, servicios de sanidad animal y vegetal, etc.) y que éstos son cuellos de botella que impiden potenciar un conjunto de activos con los que ya cuentan los pobres rurales, el diseño de la política pública agraria será más adecuado.

El contexto internacional

Finalmente, el diseño de la política pública asociada al sector agrario debe evaluar el contexto internacional en el que está inmerso el sector, y sobre todo la capacidad real del sector de desarrollarse competitivamente en un mercado fuertemente protegido.

Es importante destacar aquí que la protección de los mercados agrícolas en los países desarrollados no antecedió al crecimiento de sus sectores agropecuarios, sino justamente lo contrario: el poder político de sectores agrarios ya desarrollados impulsaron políticas proteccionistas. Así, la causalidad no habría ido de mayor protección a crecimiento, sino al revés. Por tanto, no hay evidencia contundente que sugiera usar la protección agraria como mecanismo efectivo para el desarrollo agropecuario nacional.

Si además aceptamos que los subsidios internacionales al ser permanentes son parte del contexto de globalización y que los precios internacionales —nos guste o no— representan el costo de oportuni-

dad de los recursos domésticos, habría que preguntarse si la protección frente al exterior o el esfuerzo sostenido para reducir los costos internos permitirá el desarrollo del sector agropecuario.

Orientación global de la política

Los antecedentes mostrados en la sección anterior pretenden convencer al lector que antes que una política agraria o agropecuaria, el país requiere de una política de desarrollo rural. Los pilares de esa política son los bienes y servicios públicos que el gobierno deberá proveer para elevar la rentabilidad de la producción agropecuaria y, sobre todo, ampliar el rango de posibilidades de inserción exitosa al mercado de los pobladores rurales.

Antes que 'identificar a los cultivos ganadores', el Estado tiene la responsabilidad de igualar las oportunidades de acceso al mercado de la población rural. Un burócrata en Lima jamás será capaz de sustituir al productor rural en sus decisiones de inversión y producción. Por ello, antes que definir programas de promoción de algún cultivo o crianza, el Estado debe proveer aquellos bienes y servicios públicos que elevan las posibilidades de una exitosa inserción a los mercados (ya sean locales, regionales, nacionales e, incluso, internacionales), sin pretender modificar transitoriamente la estructura de los precios relativos. De poco le vale a un productor nacional una política de promoción transitoria, que lo induce a hacer inversiones en un cultivo cuya rentabilidad desaparecerá totalmente una vez que el Estado abandone su práctica paternalista.

Cuellos de botella para la inversión privada

Un trabajo reciente, realizado por GRADE, muestra que durante 1997 y el primer semestre de 1998 se identificó inversión privada en por lo menos 14,000 nuevas hectáreas (inversión en eriazos) y 37,000 hectáreas capitalizadas (luego de haber cambiado de dueño). La inversión que habría movilizado estas 51,000 hectáreas se ha estimado en US\$ 367 millones, estando concentrada fundamentalmente en espárragos y ciertos frutales (mango, uva y, en menor medida, paltos y lúcuma).

Lo interesante de estas inversiones frente a la reducida o nula inversión en cultivos de obvias ventajas comparativas, como es el caso de los cítricos o de la chirimoya, es que el rol de la inversión pública es crítica. Los casos exitosos de

inversión privada muestran que las mejoras en infraestructura vial, en titulación y registro de tierras en ciertas zonas y sanidad agropecuaria en ciertos cultivos han sido percibidas como claves por los propios inversionistas privados al momento de iniciar sus operaciones. La ausencia de estos mismos bienes y servicios públicos en otras áreas del país y en otros cultivos son, a su vez, los principales determinantes de la ausencia de inversión privada en el resto del sector agrario.

Reforma del gasto público agrario y reforma institucional

Tal como se muestra en el cuadro 2, el gasto público en la agricultura continúa fuertemente concentrado en grandes proyectos de irrigación de dudosa rentabilidad social. Más allá del discurso político, poco se ha avanzado en el cambio de prioridades, las que obviamente debieran estar reflejadas en la estructura del gasto público.

Por otro lado, un elemento que debe acompañar la reforma de la política agraria es, sin lugar a dudas, la reforma institucional. Esta reforma no debe ser entendida como una 'reforma' en la estructura de personal. De hecho, tal como se observa en el cuadro 3, el sector agrario ya realizó, a diferencia de muchos otros sectores, una reducción drástica en su personal. Lo que se requiere más bien es redefinir el rol del sector público agrario de una manera consistente con las nuevas orientaciones de política, evitando que el sector continúe avanzando a "contracorriente" de la política nacional. El esfuerzo realizado en 1997 como parte del proyecto de Reforma del Estado, aunque trunco, estableció lineamientos útiles al respecto.

Los objetivos del sector debieran ser consistentes con aquellos que establezca el sector público en su conjunto. En el entendido que el objetivo global del gobierno es reducir la pobreza de 48% a 24% (y la extrema pobreza de 22% a 11%), el desarrollo de la agricultura desempeñará un rol crucial. Estrategias diseñadas para que el sector crezca a una tasa sostenida superior al 8% anual, y que una parte creciente del sector rural campesino se integre de manera exitosa con los mercados locales, regionales nacionales y, eventualmente, internacionales, pueden contribuir a este objetivo nacional.

El sector debería tener como objetivo estratégico consolidar su crecimiento productivo, incorporando al mercado de manera creciente a los sectores rurales más pobres, en un contexto donde se manejen adecuadamente los recursos naturales.

Cuadro 2
GASTO PÚBLICO EN LA AGRICULTURA POR TIPO DE PROGRAMA
(Miles de US dólares)

	1995	1996
(1) Subsidios a la producción	21,253	29,666
(2) Infraestructura de transporte y comercialización	13,634	33,557
(3) Titulación y registro de tierras	651	6,561
(4) Investigación y desarrollo	8,969	9,660
(5) Servicios de sanidad animal y vegetal	877	6,922
(6) Infraestructura de irrigación (excepto INADE)	24,880	37,533
(7) Transferencia de tecnología	7,054	5,048
(8) Conservación de recursos naturales	17,439	29,759
(9) Otros gastos ¹	73,366	30,065
Sub - total	168,123	188,772
(10) Regiones (MIPRE)	54,068	43,540
(11) Inversiones de INADE	426,228	168,865
Total	648,419	401,177
Participación de INADE	66%	42%

1: La fila (9) incluye gastos administrativos.
Fuente: MEF y Comisión de Presupuesto del Congreso.

Cuadro 3
'REFORMA' DEL MINISTERIO DE
AGRICULTURA
(Cambios en el número de empleados)

	1990	1996
Sede central - MAG	4,890	254
Instituciones relacionadas (OPDs)		
CONACS	0	94
SENASA	0	240
INIA	5,007	449
INRENA	0	169
ONERN	189	0
Proyectos especiales	1,311	800
Oficinas regionales	11,474	3,072
Total	22,871	5,078

Fuente: Ministerio de Agricultura.

En el marco de las orientaciones globales mencionadas en este documento, no es difícil esbozar cuál debe ser la política sectorial consistente con el objetivo estratégico mencionado. Así, la política comercial ya no debe ser vista como un instrumento de protección transitoria, para volcar los esfuerzos del Estado a la provisión de bienes y servicios públicos que permitan una inserción más exitosa de los productores agrarios en el mercado. La política de comercialización de precios y comercialización interna debe abandonar

los subsidios a los insumos o la política de compra estatales como vehículo de promoción, para promocionar el desarrollo de mercados agropecuarios internos más competitivos. En esta línea, la construcción del nuevo Mercado Mayorista de Santa Anita o el desarrollo de la Bolsa de Productos pueden elevar la competencia y eficiencia del sector más que la política vigente. Por otro lado, la política de tenencia y derechos de propiedad, al ser crítica para incentivar la inversión privada, debe concentrar la mayor atención posible. Más allá de las buenas intenciones, el programa de titulación actual (PETT) ha avanzado poco y requiere una gerencia más independiente del poder político. Algo similar puede decirse de la política de sanidad agropecuaria, donde la muy buena dirección técnica existente ha sido avasallada en más de una oportunidad por el poder político, afectando la reputación institucional.

La política de investigación y transferencia de tecnología es un ejemplo de la falta de dirección de la política agraria del gobierno actual. Además, se continúa confundiendo gasto público en el área con ejecución directa de dicho gasto por parte de organismos estatales. Esta es un área típica donde el sector público podría sacar a concurso los proyectos de investigación y transferencia que se estimen prioritarios, para ser ejecutados por el sector privado (incluyendo aquí, obviamente, a las universidades), manteniendo en el sector público una unidad de 'monitoreo' de dichos programas.

Finalmente, en el área de la política financiera rural se debe partir por reconocer que no hay una "varita mágica" que permita desarrollar un mercado de capitales en la agricultura. Los fondos rotatorios y los Fondeagros utilizados por este gobierno han hecho poco por avanzar en esta dirección, más bien, han contribuido a difundir entre los agricultores la idea que los préstamos continúan siendo transferencias monetarias que no tienen porqué ser repagadas, desalen-

tando cualquier tímido esfuerzo por parte de la banca privada. En cambio, las cajas rurales han mostrado, pese a múltiples errores, que cuando son bien administradas y tienen una estructura de propiedad relativamente concentrada pueden 'monitorear' de mejor manera su cartera de clientes. Una estrategia de este tipo, sin embargo, requiere ser complementada con algún mecanismo que permita diversificar el riesgo de estas instituciones.

COMENTARIOS

Alvaro Quijandria

Es importante destacar algunos de los puntos centrales que Javier Escobal ha desarrollado en su exposición. El primero es la distinción entre desarrollo agrícola y desarrollo rural. Evidentemente, existen medidas orientadas a apoyar la actividad agrícola, que no necesariamente implican un desarrollo rural. Asimismo, y a pesar de que se lleven a cabo medidas de promoción en zonas rurales, existe un gran número de personas que no puede tener a la agricultura como medio fundamental para lograr el desarrollo, por no ser su explotación económicamente viable. En definitiva, el desarrollo rural es un concepto más amplio y comprende la promoción de la persona a través de la educación, la mejora de las comunicaciones, salubridad, entre otros.

Haciendo un examen muy rápido para determinar dónde han estado las trabas que han impedido un desarrollo del sector agrícola tan exitoso como, por ejemplo, el del sector minero, creo que el problema no radica en la falta de un esquema por parte del gobierno. De hecho, sí se tuvo un esquema basado en la reducción del tamaño del Ministerio de Agricultura y en la generación de un Estado normativo, promotor y exento de paternalismo. El problema es que no se ha logrado la consecución de estos objetivos en los ocho años de gobierno. En el aspecto normativo, y tal como lo indicó Javier Escobal, aún existen una serie de dispositivos pendientes; algunos de ellos muy importantes. Desde el punto de vista promotor, no existe una visión coherente y global de hacia dónde se quiere avanzar, se habla una semana de un producto y la siguiente de otro, se cambian los planes constantemente y, por último, se ha terminado con un paternalismo incluso mayor al que había antes, entregando, en estas últimas campañas, maquinaria, abono y semillas a los agri-

cultores, a pesar de que se sabe que no se van a recuperar en su mayoría.

Frente a esto, persiste la necesidad de replantear el desarrollo agrícola. Esta necesidad se torna evidente si consideramos cuatro puntos pendientes en los que el sector agrícola debe avanzar: la generación de empleo (donde el sector agroindustrial deberá jugar un papel primordial); la reducción del déficit comercial externo (donde el sector agrícola contribuye cada vez más a incrementarlo); la firma de acuerdos que buscan fomentar la competitividad (como el acuerdo de libre comercio con Chile), los que implican la necesidad de contar con una agricultura capaz de defenderse de la presión externa; y finalmente, el hecho de que el campo concentra los mayores niveles de pobreza y es objetivo primordial combatirla.

Todos estamos de acuerdo en que existen muy buenos diagnósticos, sin embargo, lo complicado es determinar cuáles son las mejores propuestas o medidas para el futuro. En cuanto al desarrollo agrícola, discrepo con Javier Escobal en la posibilidad de diseñar una política agraria general para todo el sector, debido a que nuestra agricultura es sumamente variada. Al respecto, hemos elaborado un esquema que involucra cuatro grandes sectores. El primero, que implica alrededor de 45,000 hectáreas, es la agricultura de alta inversión, aquella dirigida principalmente a la exportación. Este sector no requiere de una política de créditos ni asistencia técnica directa, sólo necesita un marco legal seguro y estable que permita su desarrollo. El segundo gran grupo lo representan las 1.2 millones de hectáreas de cultivos tradicionales, cuyo principal problema es la baja productividad. La mayor parte de los actores en este sector son

parceleros que aún requieren de asistencia técnica y de un apoyo más directo por parte del gobierno. Un tercer sector, que involucra cultivos como el camu-camu, la kiwicha, el sector forestal, posee un gran potencial exportador que aún no se ha desarrollado y requiere también de un mayor apoyo estatal para salir adelante. Finalmente, el cuarto sector es el de extrema pobreza, el cual necesariamente continuará dependiendo de las políticas asistenciales del Estado en programas de desarrollo rural.

En general, me ha parecido muy interesante la propuesta de Javier Escobal, sobre todo la idea de comenzar analizando los recursos que efectivamente tiene el sector y las diferencias que hay entre lo agrario y lo rural.

Sin embargo, creo que hay un excesivo énfasis en la aptitud forestal de buena parte de las tierras de Perú. Efectivamente, y tal como lo menciona Javier Escobal, existen 50 millones de hectáreas de bosques con potencial económico y es factible extraer entre 100 y 120 metros cúbicos de madera por hectárea en el bosque amazónico, pero estas cifras no consideran la proporción comercializable. Al respecto, y luego de los grandes esfuerzos para fomentar el uso de maderas tradicionales, se puede llegar a 20 metros cúbicos por hectárea con valor comercial como máximo. Por tanto, el potencial forestal de nuestro heterogéneo bosque amazónico es limitado, dado que desconocemos cómo usar buena parte de estos recursos.

Esto nos lleva a un punto que no ha sido tratado: la ausencia del tema forestal en la propuesta del Ministerio de Agricultura. La ley forestal sigue en discusión y ésta se puede prolongar por varios años más, porque no hay claridad respecto a cómo aprovechar este potencial. En definitiva, no basta con decir que la aptitud forestal es mayor que la agrícola y optar por desarrollar políticas forestales.

Por otro lado, el problema de la presión sobre la tierra debido a la baja dotación de tierra cultivable per cápita, de hecho, representa un problema creciente, aunque está focalizado en determinados tipos de tierra. Al respecto, podemos distinguir dos escenarios en donde dicha presión es sumamente distinta. Por un lado, tenemos alre-

En definitiva, lo primordial es establecer un plan de desarrollo agrario sobre esta base o cualquier otra, que tenga coherencia y continuidad. En ese sentido, las principales pautas ya están dadas: fomentar la inversión privada tanto nacional como extranjera, invertir en desarrollo tecnológico, acelerar el proceso de titulación, modificar los sistemas tributarios y laborales en el campo, solucionar el problema de financiamiento y, por último, propiciar la consolidación gremial y la concentración parcelaria.

Carolina Trivelli

dedor de 100,000 hectáreas en la Sierra con andenería abandonada que no se considera, la que podría ser recuperada para aumentar la dotación de tierra cultivable. En cambio, hay una mayor presión por tierras cultivables en la Costa, donde mucha más gente está dispuesta a invertir.

Ahora bien, y al margen de lo anterior, el tema de fondo gira en torno al consenso respecto a la necesidad de una política sectorial coordinada. A la fecha, el Ministerio de Agricultura he demostrado que no es capaz de generar una política coherente, donde todos sus programas se articulen hacia un objetivo definido. Creo que este es un problema serio que afecta la percepción que tienen los agricultores de lo que es el rol del Estado y de lo que deben o pueden esperar del sector público. Por un lado se tiene la participación de las dependencias del Ministerio de Agricultura pero simultáneamente se involucran, y de manera totalmente diferente, otras entidades del sector público como Foncodes o el Pronaa.

En cuanto a la problemática del sector, y dentro de los temas que Javier Escobal ha tratado, quisiera rescatar tres aspectos. En lo concerniente al financiamiento, es evidente que no se avizora una solución a corto plazo. Al respecto, las cajas rurales están aún en medio de un proceso de aprendizaje bastante lento, donde la experiencia de las cajas municipales (las que ya han pasado por un proceso de integración horizontal con una gran inversión en tecnología crediticia) nos puede dar algunas luces acerca de lo que podemos esperar de este desarrollo. En segundo lugar, el tema de la sanidad me parece un punto clave; sin embargo, Senasa no cuenta aún con la capacidad necesaria para preocuparse (y mucho menos para resolver) por la diversidad de problemas que enfrenta el sector agrícola que están relacionados

con este tema. Esto, finalmente, me lleva a un último punto: la poca valoración que se otorga a la opinión de científicos y expertos, las que en el caso del agro son muy claras y específicas. Por ejemplo, en el caso de "El Niño", no se tomaron en cuenta las sugerencias de los científicos involucrados con respecto a temas como el tipo de información necesaria para orientar a los agricultores o el tipo de campaña o cultivo más adecua-

do para esta coyuntura particular. Javier Escobal propone contratar universidades o canalizar fondos para la transferencia de tecnología o la generación de conocimientos; sin embargo, primero es necesario revertir esta situación de desatención a los expertos del propio sector público, ya que afecta directamente la eficiencia y eficacia de las políticas que pudiese adoptar el Ministerio de Agricultura o cualquier otra entidad pública.

MESA REDONDA: BALANCE DEL PROCESO DE PRIVATIZACIÓN EN PERÚ

BALANCE DE LA PRIVATIZACIÓN EN MINERÍA

Alberto Pascó-Font¹

El programa de estabilización de la economía y las reformas estructurales implementadas a partir de 1990, incluyeron un ambicioso proceso de privatización de las empresas mineras manejadas por el Estado. Según el Ministerio de Energía y Minas (MEM)², el resultado de estas privatizaciones ha sido exitoso, tanto por el valor de las transacciones como por los compromisos de inversión logrados y la variedad de los postores que ganaron, todos ellos de reconocido prestigio internacional.

El proceso de privatización en el caso minero debe analizarse en el marco de todas las reformas legales e institucionales que se han realizado en este sector y en el país. Además del paquete de reformas comerciales, financieras y laborales, el gobierno ha puesto especial énfasis en promover la inversión privada, especialmente extranjera, en el sector minero. Con el cambio de gobierno en 1990, se registró un viraje importante en cuanto al tratamiento de la inversión extranjera. En el segundo semestre de 1991, el gobierno emitió una serie de decretos con el objetivo de incentivar la inversión extranjera y fomentar un régimen tributario estable. Entre éstos destaca el Decreto Legislativo 662, promulgado el 29 de agosto de 1991, que entró en vigencia a partir de enero de 1992. En particular, este nuevo marco resulta altamente promocional. Entre sus principales puntos se encuentran:

- El Estado promueve y garantiza la inversión extranjera efectuada y a efectuarse en el país, en todos los sectores económicos.
- Se considera inversión extranjera a todos aquellos aportes realizados por personas naturales o jurídicas extranjeras, en moneda convertible o en bienes físicos, las contribuciones tecnológicas, marcas, patentes, las inversiones financieras y los contratos de riesgo compartido (*joint-venture*).
- Se establece la no discriminación entre los inversionistas extranjeros y nacionales.
- No existen limitaciones sobre el derecho de propiedad de los inversionistas extranjeros, salvo las que establezca la Constitución.
- Se permite la libre transferencia de divisas, sin que se necesite para ello autorización previa de ningún organismo público, previo pago de los impuestos correspondientes por el capital invertido, incluyendo los ingresos por la venta total o parcial de las acciones y/o activos de la empresa y de las utilidades.
- Para realizar las operaciones con el exterior, se utilizará el tipo de cambio más favorable para el inversionista extranjero.
- El organismo competente establecerá el contrato de inversión, en el cual podrá garantizar estabilidad tributaria, siempre que el monto de inversión no sea menor a 2 millones de dólares americanos o menor a 500 mil dólares, o siempre que la inversión genere más de 20 puestos de trabajo o conduzca a la exportación de más de 3 millones de dólares en los primeros tres años.
- Estabilidad en el régimen para contratar trabajadores, así como regímenes especiales de admisión temporal, zonas francas, etc.
- Los contratos de estabilidad tendrán una duración de 10 años.

Asimismo, y como parte de la nueva política de tratamiento al capital extranjero, el 8 de noviembre de 1991 se promulgó la Ley Marco para el Crecimiento de la Inversión Privada (Decreto Legislativo 757). Este decreto tiene por objeto garantizar la libre iniciativa y las inversiones privadas efectuadas o por efectuarse en todos los sectores económicos. Para lo cual, se señala que los precios deben ser fijados por la oferta y la demanda, lo que implicó eliminar todo sistema de administración de precios con excepción de las tarifas de servicios públicos. Asimismo, se anularon to-

¹ Investigador de GRADE.

² Ver, Ministerio de Energía y Minas - MEM, *Plan Referencial de Minería 1996-2006*.

das las reservas de explotación del Estado, salvo las reservas naturales.

Esta ley también señala que el Estado no establece tratamientos discriminatorios en materia cambiaria, de precios, tarifas, o derechos arancelarios, entre los inversionistas y las empresas participantes, sin discriminar entre sectores o tipos de actividad económica, por ubicación geográfica, ni entre nacionales y extranjeros. Se establece también que no existe discriminación entre inversionistas nacionales y extranjeros para realizar inversiones en zonas de frontera. Asimismo, se reafirma la estabilidad tributaria para la realización de inversiones, tanto por parte de nacionales como de extranjeros.

Estos nuevos decretos formaron un conjunto coherente de normas promocionales para la inversión extranjera, y se encuentran enmarcados dentro de la actual política económica.

En el caso particular de la minería, en octubre de 1991, el gobierno presentó el proyecto de Decreto Legislativo 708 de Promoción de Inversiones en el Sector Minero, que fue aprobado el 6 de noviembre del mismo año. Es importante mencionar que este decreto se enmarca dentro de la Ley Marco para el Crecimiento de la Inversión Privada, descrito anteriormente y que tiene una clara orientación en favor de la inversión privada. Este decreto modificó sustancialmente la Ley General de Minería (D. Leg. 109 de 1981), razón por la cual se solicitó que se publicara un nuevo texto de la ley, de manera que existiera un Texto Único Ordenado de la Ley General de Minería (aprobado el 2 de junio de 1992) que incorporara las disposiciones del citado decreto. Entre estas últimas se encuentran:

- Se declara de interés nacional la promoción de inversiones en el sector minero, y con este propósito se le otorgan los siguientes beneficios:
 - i) Estabilidad tributaria, cambiaria y administrativa.
 - ii) La tributación grava únicamente la renta que distribuyan los titulares de la actividad minera. El Estado reconocerá la reducción de los tributos internos que incidan en la producción minera.
 - iii) Las inversiones en infraestructura pública serán deducibles de la renta imponible, así como los gastos en bienestar social de los empleados.
 - iv) Se compensa a la empresa minera por los gastos realizados en la salud de su personal.

- v) No hay discriminación en materia cambiaria.
- vi) Libertad para remesar utilidades y la libre disponibilidad de moneda extranjera.
- vii) Libre comercialización, interna y externa.
- viii) Simplificación administrativa que garantice la celeridad procesal.
- ix) No discriminación con respecto a otros sectores de la economía.

- Se permite los contratos de riesgo compartido (*joint-venture*), con los mismos derechos y obligaciones de las empresas no asociativas.
- Se otorga estabilidad tributaria por 10 años a las inversiones de la mediana minería, cuyo monto mínimo sea de 2 millones de dólares. Este tratamiento se extiende a pequeñas empresas mineras que inviertan al menos un millón de dólares, y a grandes empresas mineras que inviertan un mínimo de 20 millones en nuevos proyectos o 50 millones en empresas ya existentes. Sin embargo, en el caso de empresas de gran minería, la estabilidad es por 15 años.
- Se establece que para la vigencia de la concesión minera se deberá producir en ella, al menos, 100 dólares por hectárea al año de sustancias metálicas y 50 en el caso de sustancias no metálicas. Esta producción deberá alcanzarse en un máximo de ocho años, luego de pedirse la concesión. En caso de incumplimiento debe pagarse una multa de 2 dólares al año por hectárea.
- Para mantener la concesión, deberá pagarse durante los primeros siete años un derecho anual de 2 dólares por hectárea para medianos y grandes productores de productos metálicos, y de 1 dólar para pequeños productores y para la minería no metálica. En caso de no pago, se establece una serie de penalidades que incluyen la caducidad de las concesiones.
- Establece que la unidad básica de medida de superficie de una concesión minera será una figura geométrica delimitada por coordenadas UTM, con una extensión de 100 hectáreas. Las concesiones se otorgan en extensiones de 100 a 1,000 hectáreas.
- Se establece un régimen provisional de descuento de las aportaciones de las empresas mineras al Instituto Peruano de Seguridad Social (IPSS), en reconocimiento a los gastos en que incurren por estos conceptos con sus trabajadores.

Finalmente, y no por ello menos importante, gracias al apoyo de organismos multilaterales como

el Banco Mundial, se ha fortalecido institucionalmente el Ministerio de Energía y Minas para cumplir mejor con sus labores de recibir petitorios y otorgar concesiones. Como recomienda el Banco Mundial³, un seguro y comprensivo catastro minero es un prerequisite para el surgimiento de la inversión privada en este sector, así como su modernización es un punto prioritario en la reforma legal de la minería. Al respecto, con la promulgación de la Ley de Catastro Minero Nacional (No. 26625) en mayo de 1996, Perú ha reformado y computarizado recientemente sus récords de catastros, facilitando la identificación de concesiones e impidiendo las sobreposiciones entre ellas.

Como resultado de este nuevo marco, el sector minero viene mostrando un gran dinamismo y es factible que en un futuro no muy lejano se desarrollen varios proyectos adicionales. Algunos indicadores sustentan esta afirmación. Por ejemplo, entre mediados de 1992 y fines de 1995 se solicitaron alrededor de 11,000 petitorios mineros, con extensiones mayores a 5,000 hectáreas cada uno. El área total comprometida por los petitorios supera los 13.1 millones de hectáreas, adicionales a las que ocupaban las empresas existentes antes de mediados de 1992, que era de 3.7 millones de hectáreas. En estos pedidos, las empresas transnacionales han comprometido el 35% del total de hectáreas, las extranjeras no transnacionales el 21%, las nacionales 25%, y el resto se reparte entre otros pequeños empresarios (18.5%) y el Estado peruano (0.5%) (véase el cuadro 1).

Cuadro 1
PETITORIOS MINEROS
POR ORIGEN DE CAPITAL
(Junio 1992 a diciembre 1995)

Origen del capital	No. de petitorios	Hectáreas	%
Transnacionales	3,905	3,768,200	33.2
Con/nacionales	250	188,300	1.7
Extranjeros	2,732	2,368,090	20.9
Nacionales	3,275	2,776,700	24.5
Con/nacionales	41	30,900	0.3
Estado peruano	76	56,200	0.5
Pequeños nacionales	640	633,989	5.6
Pequeños extranjeros	82	70,900	0.6
Otros	s.i	1,461,551	12.9
Total	11,001	11,354,830	100.0

s.i.: Sin información.

Fuente: Registro Público de Minería y MEM.

El proceso de privatización

En 1990, el Estado controlaba el 50% de la producción minera. A fines de 1997 su participación se había reducido al 15% y en julio de 1998, al 1.5%. La meta era terminar 1998 con toda la producción minera en manos del sector privado. En el futuro, incluyendo las regalías o acciones que puede poseer el Estado en algunas empresas mineras, su participación deberá situarse en un máximo del 2%.

En el periodo 1992-1996 se privatizaron un total de 22 propiedades, lo que ha representado US\$ 789 millones en efectivo y US\$ 4,495 millones en compromisos de inversión.

La primera privatización fue en 1992 con la venta de Hierro Perú a la compañía China Shougang Corporation, que pagó un monto de US\$ 120 millones, además de un compromiso de inversión por US\$ 150 millones en tres años. Otras transferencias de acciones que se han efectuado a lo largo de este proceso son las de Cerro Verde, en noviembre de 1993, la que implicó el mayor compromiso de inversión en privatizaciones de este tipo (US\$ 485.3 millones); Tintaya, en octubre de 1994 y comprada por la compañía norteamericana Magma Copper, por un valor de venta de US\$ 277 millones (el más alto en lo que va del proceso de privatizaciones); y la Refinería de Zinc de Cajamarquilla, adquirida por la empresa Cominco de Canadá y Marubeni de Japón. En cuanto a las concesiones mineras, la primera se dio en diciembre de 1992 a la empresa angloamericana Mantos Blancos, la que pagó por Quellaveco un monto de US\$ 12 millones, comprometiéndose a realizar una inversión de US\$ 562 millones. Luego se privatizarían los proyectos de La Granja y Antamina, ambos a empresas de origen canadiense, siendo esta última la que mayor compromiso de inversión ha asumido en todo el proceso de privatización (US\$ 2,520 millones) (véase el cuadro 2).

Uno de los programas de privatización que más dificultades ha encontrado en su camino es el de Centromin Perú. Luego de un intento fallido de privatización en 1994, en 1995 se determinó una nueva estrategia que consistía en su privatización en unidades separadas a partir de 1996. Actualmente, los avances se encuentran al 60% de la privatización y ya han alcanzado un nivel de ventas mayor a los US \$400 millones, además de los compromisos de inversión que suman US\$ 2,900

3 Banco Mundial, *A Mining Strategy for Latin America and the Caribbean*, Washington D.C.:1996.

Cuadro 2
PRIVATIZACIÓN EN MINERÍA
(Millones de US dólares)

Fecha	Propiedad	Comprador	Tipo	Valor	Inversión
Noviembre 1992	Hierro Perú S.A.	Shougang Corporation (China)	Transferencia acciones	120.0	150.0
Diciembre 1992	Quellaveco - Cu	Mantos Blancos (Anglo-American)	Concesión	12.0	562.0
Noviembre 1993	Cerro Verde - Cu	Cyprus Minerals (USA)	Transferencia acciones	35.4	485.3
Marzo 1994	La Granja - Cu	Cambior INC. (Canadá)	Concesión	31.0	475.0
Abril 1994	Ref. de Ilo - Cu	Southern Peru Cooper Corp.	Activos	66.6	20.2
Octubre 1994	Tintaya - Cu	Magma Copper (USA)	Transferencia acciones	277.0	104.0
Noviembre 1994	Cajamarquilla - Ref. Zn	Cominco (Can.) / Marubeni (Japón)	Transferencia acciones	193.3	50.0
Julio 1996	Antamina - Cu - Zn	Inmet Mining / Río Algom (Canadá)	Concesión	20.0	2,520.0
Julio 1996	Quicay - Au	Barrick Gold Corp. (Canadá)	Opción	203.0	10.0
Diciembre 1996	Yauliyacu - Zn, Pb, Ag	Cía. Minera Casapalca	Venta	8.0	110.0
	Otros			20.2	18.3
Total				986.5	4,505.0

Fuente: MEM, *Plan referencial de minería*.

millones. Para Cerro de Pasco (Paragsha) hay 10 interesados y la venta se realizará en diciembre, quedando pendiente para los primeros meses de 1999 Quicay (devuelta por la compañía Barrick Gold Corp.), Puy-Puy, Imex Callao y las hidroeléctricas de Electroandes.

Elementos para realizar un balance de la privatización en minería

Impacto sobre la inversión

Tradicionalmente se critican a los procesos de privatización porque sólo representan una transferencia, antes que la creación de nuevos activos. Sin embargo, en el caso peruano esta afirmación no es cierta. Quizás el mejor contra-ejemplo es Antamina, que fue vendida por US\$ 12 millones y se prevé generará una inversión superior a los US\$ 2,000 millones en los siguientes años.

Adicionalmente, la privatización parece haber tenido un efecto de 'arrastre' al crear un clima favorable para la inversión, tal como lo evidencia la ampliación de Cuajone por la SPCC o Pierina por American Barrick.

Según el Ministerio de Energía y Minas, la inversión total en la minería peruana en 1996 fue 42% mayor a la de 1990. En particular, la inversión en la mediana minería experimentó el mayor crecimiento, elevándose de US\$ 53 millones en 1990 a US\$ 106 millones en 1996 (un crecimiento del orden del 100%). Por su parte, la inversión en la gran minería creció 40% entre 1990 y 1996 (véase el cuadro 3).

Según recientes declaraciones del Ministro de Energía y Minas, el gobierno estima que hasta el año 2007 se efectuarán inversiones por US\$ 10 mil millones. En la ampliación de proyectos mineros se invertirán US\$ 1,659 millones, a los cuales se suman US\$ 2,642 millones de proyectos que en la actualidad se encuentran en desarrollo. A ello se debe agregar la inversión en proyectos que incluyen estudios de factibilidad por un monto de US\$ 3,471 millones y US\$ 752 millones en labores de exploración. Finalmente, por la privatización de proyectos mineros de propiedad del Estado se espera una inversión de US\$ 2,100 millones.

Impacto sobre la producción

Gracias al proceso de privatización, la producción de hierro se ha visto incrementada en un

Cuadro 3
INVERSIÓN EN MINERÍA POR SECTOR
(Miles de US dólares)

Sector	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996
Grande	1.211.347	951.026	1.115.648	989.278	1.203.381	1.186.780	1.258.131	1.141.961	1.268.635	1.383.196
Mediana	56.961	50.719	54.863	52.695	53.392	50.719	54.354	66.834	78.801	105.748
Pequeña	25.201	10.100	10.019	10.201	10.090	21.114	11.070	3.957	9.209	9.049
Total	1.293.589	1.019.848	1.189.366	1.058.204	1.270.169	1.258.613	1.324.163	1.212.752	1.356.645	1.498.293

Fuente: MEM.

50% en el periodo 1992-1997. En el caso de la industria cuprífera, la producción total de Tintaya y Cerro Verde ha crecido de 77.5 miles de TMF en 1992 a 121.3 miles de TMF en 1997, es decir, un aumento conjunto del 57%. En cuanto a los proyectos privatizados de Quellaveco, La Granja y Antamina, que aún no comienzan su etapa de explotación de mineral, se calcula que al hacerlo aumentarán la producción nacional de cobre de 484.2 miles de TMF a 1,184 miles de TMF, lo que significará un incremento aproximado del 150%.

Transferencia de tecnología

El proceso de privatización también ha generado un proceso de transferencia de nuevos procesos tecnológicos, en especial en procesos de lixiviación del cobre.

Al respecto, dos de las principales empresas privatizadas (Cerro Verde y Tintaya) ya han instalado plantas de lixiviación y extracción por solventes y electrodeposición (SX/EW), las que les permitirán superar los problemas de recuperación y las bajas leyes de mineral, aumentando su productividad al reducir sus costos de producción. Asimismo, algunos proyectos privatizados, como La Granja, planean un tratamiento combinado del mineral, incluyendo procesos de flotación y lixiviación, repartiéndose 100,000 TM/día y 40,000 TM/día respectivamente. La producción de cobre fino se estima en 300,000 TM/año, de las cuales 255,000 TM estarían contenidas en concentrados y 45,000 TM en cátodos SX/EW.

Impacto en el medio ambiente

La nueva inversión y la inversión asociada a la privatización opera en un nuevo marco legal en lo que concierne al medio ambiente, lo que usualmente trae consigo elevados estándares ambien-

tales y de relación con otros actores sociales. Este desarrollo está contribuyendo a cambiar la imagen tradicional de una minería sucia por la de una actividad preocupada por la conservación del medio ambiente.

Las nuevas empresas que invierten en Perú, traen consigo no solamente tecnología de punta en lo que respecta al proceso de explotación, sino también en cuanto a mejores condiciones ambientales. Así tenemos, por ejemplo, que la compra de la mina Cerro Verde en 1993 por la compañía estadounidense Cyprus Metals Company, incluyó tanto la inversión en la instalación de su planta SX/EW de alta tecnología como el desarrollo de un programa de inversión en medio ambiente del orden de los US\$ 2 millones. De igual forma, la compra efectuada en 1994 por Southern Perú Copper Corporation de la Refinería de Ilo al Estado, trajo consigo un programa de inversión relacionado a temas ambientales del orden de los US\$ 12 millones.

A la fecha se han presentado 145 estudios de impacto ambiental (EIA) y 72 programas de adecuación medio ambiental (PAMA), los mismos que representan un compromiso total de inversión del orden de los US\$ 1,000 millones para ser ejecutados en los próximos 10 años (véase el cuadro 4).

Cuadro 4
INVERSIÓN EN MEDIO AMBIENTE

Sector	PAMA presentados	Millones de US\$
Gran minería	13	918,012
Mediana minería	33	38,073
Pequeña minería	26	3,330
Total	72	959,415

Fuente: Sociedad Nacional de Minería y Petróleo, *Informativo Mensual*, Lima: mayo, 1998.

Resulta difícil hacer un balance objetivo de un proceso de privatización que, no obstante de haberse iniciado con grandes expectativas en 1992, hasta la fecha no concluye. Así, están pendientes de ser transferidas al sector privado las refinerías de Talara e Iquitos, la refinería/terminal de Conchán, el oleoducto Nor-Peruano y algunos activos importantes como el edificio central (en su época considerado el mejor edificio de oficinas de la ciudad y que hoy no puede competir con los llamados "edificios inteligentes"). Además, queda pendiente la venta de acciones que se reservó el Estado para ofrecerlas vía Participación Ciudadana.

Como lo he manifestado anteriormente², una de las principales características del proceso han sido los reiterados cambios en el esquema y en los cronogramas para su implementación. Esto ha generado una pérdida de interés por parte de los postores, salvo el caso de empresas que, por desarrollar otras actividades en el país, pueden "darse el lujo" de esperar que la COPRI y el CEPRI decidan los nuevos esquemas y cronogramas.

Dada la sensibilidad política del tema, los responsables del proceso adoptaron posiciones 'maximalistas' desde un extremo al otro, discrepando con sus críticos en lo que respecta al modelo y la oportunidad de ponerlo en práctica³.

A diferencia de lo que ocurrió en el sector eléctrico, donde se adoptó un modelo regulatorio que ya se había desarrollado inicialmente en Gran Bretaña (para luego ajustarse a las necesidades de países vecinos, como Chile y Argentina) y ya había mostrado logros importantes en cuanto a la magnitud de las inversiones y la mejoría en la calidad del servicio, en el sector hidrocarburífero se optó por un modelo inédito que ningún otro país ha querido copiar.

No obstante lo expuesto, debemos reconocer que se han producido cambios importantes en el sector del petróleo y el gas. Dichos cambios, sin embargo, son en primera instancia consecuencia del proceso

de 'desregulación' que antecedió y/o acompañó al proceso de privatización. En otras palabras, los dos efectos más importantes que se suele atribuir al proceso de privatización (el crecimiento de la inversión en exploración y en la red de distribución de combustibles) se deben más al cambio en las reglas de juego como consecuencia de la eliminación del monopolio del Estado y a la adopción de una política de precios de mercado, así como a un esfuerzo orientado a captar inversión extranjera.

En ese sentido, al analizar la evolución de las principales variables del sector hidrocarburos durante el periodo 1992-1998, no todo lo bueno -ni tampoco todo lo malo- puede ser atribuido al proceso de privatización.

La privatización del petróleo y sus efectos inmediatos

Este es, sin duda, el proceso de privatización que ha recibido mayor atención pública y de los medios de comunicación. Se inicia en 1992 y, luego de una brevísima discusión del esquema a aplicar, se venden 83 (los más tradicionales y algunos de los mejor ubicados) grifos por un total de US\$ 38.8 millones. Luego, se venden las acciones de Solgas (principal distribuidor de gas licuado de petróleo) en US\$ 7.5 millones vía la Bolsa de Valores. Transoceánica (empresa encargada del transporte marítimo de crudo y productos refinados) se privatiza en noviembre de 1993 por US\$ 25.2 millones, y paralelamente se decide la liquidación de Serpetro (empresa de servicios). Asimismo, en 1993, se privatiza Petromar (ex-Belco) a través de un contrato de *leasing* a 20 años con Petrotech International, por un monto total de US\$ 200 millones.

El proceso se paraliza entre 1994 y 1995, periodo que coincide con la campaña de reelección del gobierno⁴. En 1996 se vende el 60% de las acciones de la refinería La Pampilla a un consorcio encabezado por Repsol, en US\$ 180.5 (incluyendo

1 Presidente de Electro Sur Medio.

2 Ver, por ejemplo, "La venta de Petroperú: el todo y las partes", en *Debate*, Lima: marzo-abril, 1996.

3 El responsable del proceso declaró en 1996: "Petroperú se privatizará este año le pese a quien le pese". En agosto de 1998, la misma persona sostenía: "a mi nadie me va a obligar a privatizar en un momento inadecuado. Lo siento".

4 En el único debate público en el que participan los principales candidatos, el ingeniero Fujimori afirma que todavía no ha decidido si lo que queda de Petroperú se privatizará en forma fraccionada o como una empresa integrada.

US\$ 38 millones de papeles de la deuda y un compromiso de inversión de US\$ 50 millones). En el mismo año se subastan las acciones de Petrolube (principal productora y distribuidora de lubricantes), por US\$ 18.6 millones a Mobil; los lotes 8 y 8x en la Selva, adjudicados a Pluspetrol por US\$ 142 millones; y el Lote X en el Nor-oeste, adjudicado a Pérez Companc en US\$ 202 millones.

Por último, durante 1997 se subastaron, vía contratos de operación, los terminales de almacenamiento del Norte, Centro y Sur, por los que el Estado tendrá un ingreso anual de US\$ 12 millones por concepto de tarifas.

El periodo durante el cual se transfirieron las diferentes unidades en que se fraccionó Petroperú ha sido tan amplio (véase el cuadro 1), que limita la evaluación del impacto del proceso de privatización en cada una de ellas. Sin embargo, se pueden formular algunos comentarios de carácter general:

- No se ha producido una mejoría en la producción en los lotes que fueron transferidos, salvo el caso del lote X. Por su parte, Petrotech (que opera el lote Z-2B) muestra una producción claramente decreciente y un bajo índice de reposición de reservas, mientras que la produc-

ción del lote 8/8x evidencia una producción igualmente decreciente.

- Al no haberse privatizado la refinería de Talara (que tiene una participación importante en el abastecimiento de gasolinas, GLP, Turbo A-1 y Nafta), no se ha podido concretar el esquema de competencia entre refinerías ni entre refinerías e importación (los terminales se transfirieron recién en diciembre de 1997). No obstante lo expuesto, en el caso de la refinería de La Pampilla se ha producido una mejora importante en la producción de Diesel, reduciéndose la producción de residuales y kerosene. Es decir, ha mejorado su estructura de producción y su balance económico.

¿Qué ha pasado en el sector petróleo y gas desde que se inició la privatización del sector?

Los problemas que enfrentaba el sector hidrocarburo en 1990, y que han tratado de ser corregidos vía la 'desregulación' y la privatización, se mantienen en términos generales sin mayor variación. En particular, la producción mantiene la tendencia decreciente que se inició en 1982, y las proyecciones a mediano plazo apuntan en la misma dirección.

Cuadro 1
Privatización de Petroperú: 1992-1997

Empresas	Fecha	Modalidad	Precio de venta (millones de US\$)	Compromiso de inversión (millones de US\$)	Comprador
Estaciones de servicio	Jul.92	Venta	38.8	0	83 compradores
Solgas	Ago.92	Venta	7.3	0	Inv. Perú-Chile ¹
Petromar	Feb.93	Cont. Operación	200.0 ²	Desarrollo y Exploración	Petrotech (USA)
Petrolera Transoceánica	Nov.93	Venta	25.2	0	Glenpoint (Perú-Chile)
Primera Fase			81.3		
Refinería La Pampilla	Jun.96	Venta	142.5 ³	50	Consortio Repsol - YPF - Mobil
Lote 8/8X	Jun.96	Cont. Licencia	127.2	25	Pluspetrol (Arg.)
Lote X/XI	Jun.96	Cont. Licencia	202.0	25	Pérez Companc (Arg.)
Petrolube	Ago.96	Venta	18.9	0	Mobil
Terminales Centro	Dic.97	Cont. Operación	3.0	5.5	Serlipa (Perú)
Terminales Norte	Dic.97	Cont. Operación	3.0	6.3	GMP (Perú)
Terminales Sur	Dic.97	Cont. Operación	3.0	6.7	GMP (Perú)
Segunda Fase			499.6	118.5	

1: Actualmente Repsol es el accionista mayoritario y operador de Solgas.

2: Leasing a 20 años, US\$ 10 millones anuales.

3: Se pagó US\$ 38 millones en papeles de la deuda peruana.

Fuente: Campodónico, Humberto, "Reformas petroleras e inversión extranjera directa en América Latina en la década de los noventa", Lima: Consorcio de Investigación Económica, s.f. p. 54.

Como consecuencia de lo anterior, y frente al crecimiento experimentado por la economía en su conjunto desde 1990, la balanza comercial de hidrocarburos ha continuado deteriorándose, pasando de un déficit de US\$ 199.5 millones en 1992 a uno de US\$ 407 millones en 1997 (véase el cuadro 2).

Como puede apreciarse, la tendencia de las importaciones es claramente ascendente desde 1990. Se aprecia una leve inflexión en 1993 y 1994, que coincide con un ligero repunte en la producción de crudos. El proceso de reactivación económica que ha permitido que el PBI se incremente en 34% entre 1993 y 1997, ha demandado mayores cantidades de crudo y derivados, razón por la cual las importaciones han crecido a un ritmo acelerado equivalente al 140% entre 1994 y 1997.

Las exportaciones se mantienen estancadas hasta 1995, cuando se decide exportar crudos. Lo anterior, si bien incrementó el valor de las exportaciones, no logró compensar el crecimiento de las importaciones. El déficit de la balanza comercial de hidrocarburos no sólo continúa creciendo, sino que este crecimiento se acelera entre 1994 y 1997 a una tasa de 155%, mientras que el déficit de toda la balanza comercial en el mismo periodo creció en un 78%.

Las reservas probadas y probables de petróleo han mantenido también su ritmo descendente,

habiendo alcanzado un nivel cercano a los 300 MMBBL en 1997. El nivel actual de reservas equivale a unos seis años de producción.

Un indicador clave en la búsqueda de petróleo es el número de pozos exploratorios perforados. Éste nos indica que si bien se ha logrado una mejoría en los últimos años, todavía no se alcanzan los niveles de décadas anteriores, cuando se lograron los principales descubrimientos (véase el cuadro 3).

En cuanto a la exploración, si bien se ha hecho un gran esfuerzo de atracción de inversionistas extranjeros, éste no ha venido acompañado de éxitos en materia de nuevos descubrimientos. Desde el inicio de la privatización en 1992 se han perforado unos treinta pozos exploratorios, lamentablemente sin éxito. En lo que va del presente año se han concluido ocho pozos, todos secos, estando en proceso de perforación tres.

La única información positiva en materia de exploración es el descubrimiento de gas por el Consorcio Shell-Mobil (Pozo Pagoreni) en un lote vecino y con proyección hacia el lote donde está ubicado Camisea. Esto, luego de confirmarse su magnitud, ampliaría significativamente las reservas de gas y condensados, pero no necesariamente mejoraría la evaluación económica del proyecto.

Cuadro 2
BALANZA COMERCIAL DE HIDROCARBUROS
(Millones de US dólares)

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
Exportaciones	258.2	169.3	196.2	181.5	164.9	241.2	353.0	392.5
Importaciones	305.0	367.9	395.7	-321.5	324.5	593.5	733.7	779.5
Balanza hidrocarburos	-46.8	-198.6	-199.5	-140.0	-159.6	-352.6	-380.7	-407.0
Balanza Perú	399.0	-189.0	-340.0	-599.0	-1,022.0	-2,185.0	-2,000.0	-1,815.0

Fuente: Moriya Consultores, *Situación energética del Perú: diagnóstico y propuesta de política*, Lima: mayo 1998, p. 20.

Cuadro 3
POZOS EXPLORATORIOS PERFORADOS

Promedio			1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
1975-79	1980-84	1985-89									
25	20	10	4	1	4	3	4	4	4	10	11

Fuente: Perúpetro.

Por último, el número de contratos de explotación y exploración vigente a la fecha es de 41, lo que resulta alentador luego de una década de estar "fuera del mercado". No debemos, sin embargo, sumar los compromisos de inversión de los diferentes contratos porque corresponden a diferentes etapas, estando garantizada solamente la ejecución de aquellas que tienen el respaldo de la fianza que entrega la compañía exploradora. Así, este año se han suscrito cinco nuevos contratos, pero al mismo tiempo tres lotes han sido también 'devueltos' a Petroperú.

Precios de los combustibles: problema no resuelto

La Ley Orgánica de Hidrocarburos, aprobada en 1994, establece que el crudo y los combustibles tienen precio libre; es decir, éste se establece por el libre juego de la oferta y demanda. En el esquema de venta fraccionada de Petroperú, las refinerías en manos privadas competirían entre sí y con la importación, que también sería libre para los mayoristas, en caso se presente un diferencial de precio importante entre el mercado interno y el internacional.

Como consecuencia de la demora en la privatización de los terminales de almacenamiento y la aún pendiente transferencia de la refinería de Talara, el esquema de competencia no ha funcionado como estaba previsto, lo cual no significa que la evolución de los precios internos no haya reflejado en cierta medida la situación del mercado internacional.

En la práctica, Petroperú (a cargo de la refinería de Talara y con una red de distribución nacional) ha seguido actuando como regulador del mercado, empujando los precios a la baja (respondiendo a impulsos políticos). Esto, sin duda, desvirtúa el esquema donde dicha empresa, para ser privatizada, fue primero 'despojada' de sus facultades normativas y regulatorias con el fin de convertirla en una empresa más del sector.

En síntesis, la competencia que se esperaba como consecuencia de la inversión llevada a cabo en las cadenas de distribución mayorista y minorista se encuentra limitada por la importante presencia del Estado, quien participa activamente en el mercado de combustibles sobre la base de consideraciones no necesariamente de carácter económico. La solución de este problema está íntimamente ligada a la definición que se adopte con relación a las unidades pendientes de privatización.

Aún cuando se han observado rigideces en el funcionamiento del mercado, en el periodo de análisis, los precios de los combustibles tuvieron un incremento importante hasta diciembre de 1996, fecha en la que se alinearon con los precios internacionales para luego mostrar una tendencia a la baja en términos reales. El gobierno ha anunciado medidas adicionales para asegurar la transparencia de este importante mercado.

¿Que pasó con el gas natural?

La privatización no ha tenido un efecto directo sobre el desarrollo y eventual explotación de las reservas de gas, las que de acuerdo con la última información disponible son las que se presentan en el cuadro 4.

Cuadro 4
RESERVAS DE GAS
(MMMMPC)

Camisea	10.80	94.4%
Noroeste	0.32	2.8%
Aguaytia	0.30	2.6%
Lotes 1 AB/8	0.02	0.2%
Total	11.44	100.0%

Como es de público conocimiento, luego de una prolongada negociación que se inició en 1992 y se concretó en un contrato en 1996, a mediados de julio del presente año, el Consorcio Shell-Mobil decidió no pasar a la segunda etapa del proyecto Camisea por discrepancias con el gobierno sobre el marco regulatorio y su efecto sobre la economía.

Camisea es un proyecto de muy alta prioridad en términos de política energética; sin embargo, presenta una serie de complejidades que hacen difícil su ejecución. La situación se ha complicado algo más últimamente por la evolución del precio del petróleo crudo y su efecto sobre los presupuestos de exploración de las compañías petroleras, así como por la decisión del gobierno de licitar el proyecto en forma fraccionada. La expectativa de suscribir un nuevo contrato durante 1999 parece algo optimista, si se tiene en cuenta las múltiples dificultades técnicas y financieras que se deberán superar.

Finalmente: ¿ganamos o perdimos con la privatización?

Dada la situación de la industria a comienzos de la década del noventa, no queda la menor

duda de que era **absolutamente necesario 'desregular' y privatizar**. Sin embargo, el modelo que se eligió para privatizar fue, en mi opinión, equivocado y esa es la causa principal de la demora en su ejecución. Así, un gobierno que ha mostrado tantas aprehensiones para concluir el proceso dentro de los plazos programados, no se dio cuenta, en su momento, que la venta fraccionada tenía a fortalecer sus dudas.

La privatización de Petroperú se ha convertido en una suerte de "telenovela sin sintonía" que no se sabe como terminar, aunque es necesario hacerlo sin más postergaciones para no poner en riesgo el esquema de 'desregulación' que sí ha permitido cambios importantes.

Los grandes problemas que enfrenta la industria (producción y reservas declinantes, insuficiente nivel de inversión en exploración y un déficit creciente en la balanza comercial de hidrocarburos) no solamente no se han resuelto con la privatización, sino que en algunos casos se han tornado más críticos. Es justo reconocer, sin embargo, que la evolución del precio del petróleo crudo en el mercado internacional (en particular, a partir de 1997) tampoco ha trabajado como un incentivo para la solución de dichos problemas y podría ser responsable de haber mitigado los efectos positivos del proceso de privatización.

Como se ha mencionado anteriormente, un subproducto de la privatización del petróleo ha tenido efectos importantes en el sector. Con el fin de privatizar fue necesario primero (o en paralelo) 'desregular', y eso permitió eliminar el monopolio

que tenía el Estado en ciertas áreas del negocio, y como consecuencia del patrón de política económica adoptado se eliminó el control de precios a los combustibles, lo que permitió a su vez una corriente importante de inversión hacia el sector.

La prueba de fuego que tiene el gobierno en estos momentos es la puesta en ejecución del proyecto Camisea, única reserva disponible que permitiría eliminar el déficit creciente en la balanza comercial de hidrocarburos. La 'sostenibilidad' energética del país depende (hasta que no se encuentren nuevas reservas) de la puesta en marcha de Camisea, lo que a su vez requiere de un inversionista (o un grupo de ellos), una evaluación cuidadosa del riesgo y una política energética clara que contribuya a solucionar las dificultades del proyecto y consolide su mercado potencial.

En definitiva, se puede afirmar que la privatización del petróleo era indispensable, pero se hizo mal en adoptar un modelo equivocado, lo cual no debe ser utilizado como argumento para no concluirlo a la brevedad posible. Mantenernos en el *status* actual pone innecesariamente en cuestión cambios importantes que han resultado positivos y que no están necesariamente vinculados con dicho proceso, impidiendo que éstos se legitimen por la vía de sus impactos positivos o su capacidad para solucionar los problemas que enfrenta el sector. Terminemos este largo proceso y hagamos los correctivos luego. Caso contrario, se corre el riesgo de entregar a la próxima administración una reforma incompleta, además de problemas sectoriales sustantivos

LOS CASOS DE ELECTRICIDAD Y AGUA POTABLE

Jorge Fernández-Baca¹

En los últimos siete años, la economía peruana ha experimentado transformaciones profundas como consecuencia de un acelerado proceso de estabilización macroeconómica y un avanzado programa de ajustes estructurales, tendientes a restablecer el funcionamiento de los mercados y atraer el interés de las empresas privadas nacionales y extranjeras para producir e invertir en el país. Concluidos estos dos procesos, se ha iniciado una 'segunda ola' de reformas estructurales, donde el principal énfasis está puesto en la rehabilitación y expansión de la infraestructura física del país, así como en la recuperación y profundización del sistema financiero y el reforzamiento de los sistemas regulatorios. En efecto, se busca que las nuevas inversiones en el campo de la infraestructura y las finanzas sean fundamentalmente privadas, pero ajustadas al marco impuesto por las agencias regulatorias del gobierno peruano.

No obstante, estas reformas estructurales han avanzado de manera desigual en los sectores de servicios. Mientras que la privatización ha sido total en el sector de telecomunicaciones y parcial en el sector de energía eléctrica, el gobierno ha decidido mantener las empresas de agua y desagüe bajo la esfera estatal. Estas diferencias han significado también resultados muy dispares en cuanto a la calidad del servicio que reciben los usuarios y el costo efectivo en que tienen que incurrir para acceder a dichos servicios.

En este trabajo nos concentraremos en los sectores de electricidad, agua y desagüe. En el primero de ellos existe un avanzado programa de privatizaciones que, sin embargo, no tiene fecha precisa de terminación, puesto que el gobierno no ha decidido aún si va a privatizar la central del Mantaro, la que representa el 70% de la generación de energía eléctrica. Asimismo, se han hecho muchos avances y retrocesos en las demás privatizaciones pendientes, principalmente en la distribución de electricidad. En el segundo sector, el gobierno ha querido hacer una clara distinción entre Sedapal, que se mantiene como empresa estatal dependiente del gobierno central y sigue siendo susceptible de ser privatizada, y las otras empresas que ahora dependen de los municipios

y cuya viabilidad tanto técnica como financiera es imprevisible. Todo esto en un marco donde existen empresas de agua extranjeras interesadas en invertir en nuestro país, en el sector de agua y desagüe.

La principal lección que se puede extraer del análisis de estos dos casos es que la participación del sector privado es crucial para que puedan realizarse las inversiones necesarias, con miras a ampliar los servicios y hacerlos asequibles a la mayoría de la población. Se han hecho muchas críticas sobre los aumentos en las tarifas que han experimentado los usuarios como consecuencia de la privatización, pero estas críticas no consideran el hecho de que cuando estos servicios no están disponibles en cantidad suficiente, los usuarios terminan incurriendo en costos mucho mayores: recurrir a grupos electrógenos o cocinas a kerosene cuando hay cortes de electricidad, a bombas y tanques de agua cuando hay racionamiento de agua potable o, peor aún, a tanques cisterna en los pueblos jóvenes o al hecho de tener que ir hasta el río a recoger agua en las zonas rurales.

El caso del sector electricidad

Situación del sector eléctrico antes de la privatización

Antecedentes

Las primeras instalaciones eléctricas en Perú fueron realizadas en 1886 por la Peruvian Electrical Construction and Supply Company, que fue contratada por la Municipalidad de Lima para proveer el alumbrado de esta ciudad. A partir de ese momento, la industria eléctrica se expandió rápidamente y en 1906, las cuatro empresas eléctricas que venían operando en ese momento en Lima se fusionaron con el nombre de Empresas Eléctricas Asociadas. El servicio para las ciudades de provincia más importantes como Arequipa, Piura y Chiclayo estuvo a cargo de otras empresas privadas. Todas estas empresas operaban bajo la modalidad de concesión y estaban consti-

¹ Profesor e investigador del CIUP.

tuidas por capitales de origen tanto nacional como extranjero (principalmente suizo, inglés y norteamericano). Posteriormente, comenzaron a aparecer compañías estatales encargadas de abastecer los centros poblados más pequeños. A pesar de que la ley las obligaba a extender el servicio a una tasa mínima de 7% al año, en 1970, la capacidad de generación había llegado a sólo 1,930 MW y abastecía solamente al 15% de la población.

La estatización del sector eléctrico

En 1972, el gobierno militar nacionalizó la industria eléctrica y creó Electroperú como un *holding* para la generación, transmisión, distribución y venta de energía eléctrica. Un año después, se inició la ampliación de la central del Mantaro, la cual, después de culminada su segunda fase en 1980, alcanzó una capacidad total instalada de 798 MW.

Electroperú era propietaria de los activos de generación y transmisión de diez empresas regionales. A través de estas empresas regionales, el Estado tenía el control del 70% del mercado de energía eléctrica del país, mientras que el 30% restante permaneció en manos de pequeños y medianos operadores de generación y distribución, especialmente los pertenecientes a los centros mineros.

En 1990, la capacidad de generación de Electroperú ascendía 3,180 MW, de los cuales 2,190 (69%) provenían de centrales hidroeléctricas y los restantes 990 (31%) de centrales térmicas. La electricidad era distribuida a través de tres sistemas interconectados: el SICN (Sistema Interconectado Centro Norte), el SISE (Sistema Interconectado Sureste) y el SISO (Sistema Interconectado Suroeste). El único que ha comenzado a ser privatizado hasta el momento es el SICN, que representa alrededor del 75% del consumo en un área que cubre el 36% de la población peruana.

Bajo este escenario, Electrolima era la mayor de las empresas regionales de distribución eléctrica. El 98% de las acciones de esta empresa estaba en manos de Electroperú y el 2% restante en manos del Banco Popular e ICSA.

Debido al manejo ineficiente de las empresas públicas eléctricas, hasta 1994, Perú tenía una de las tasas más bajas de consumo de energía eléctrica en América Latina, con tan sólo 500 Kwh per cápita en comparación con Colombia y México que tienen un consumo de alrededor de 1,000 Kwh; Argentina, Chile y Brasil, con un nivel de alrededor de 2,000 Kwh; y Venezuela, con más de

2,500 Kwh. Esto explica el hecho que sólo el 48% de la población reciba electricidad. En resumen, bajo el control gerencial público, el sistema eléctrico evidenciaba un alto grado de ineficiencia.

En 1995, la capacidad nacional de generación eléctrica ascendía a 4,520 MW, de los cuales 3,180 (70%) provenían de Electroperú y los restantes 1,340 (30%) de autogeneradores privados. En particular, el relieve montañoso peruano ha favorecido el desarrollo de la energía hidroeléctrica, la que actualmente representa el 60% de la capacidad total.

Es interesante remarcar que ya en 1982 se había alcanzado más de 4,000 MW de capacidad, como consecuencia de sucesivas inversiones realizadas por el gobierno militar. Esto permitió que la producción per cápita de energía eléctrica crezca a una tasa media de 3.4% entre 1972 y 1982, y que el grado de cobertura del servicio entre la población pase del 15% al 42%. Durante la década del ochenta, cuando los nuevos gobiernos tuvieron que pagar la deuda externa contraída por el gobierno militar, la inversión en el sector eléctrico se detuvo por completo y la capacidad de generación no volvió a crecer, motivando graves problemas de escasez de energía a fines de dicha década, los que condujeron a una tasa inusualmente alta de autogeneración entre los usuarios industriales del área de Lima Metropolitana.

El control de las tarifas eléctricas contribuyó al decaimiento del sector y a la ruina económica de las empresas. Entre 1980 y mediados de 1990, la tarifa por el consumo de 100 Kwh se contrajo en 75%, pasando de US\$ 1.86 a US\$ 0.47. De esta manera, sólo entre 1988 y 1990, Electroperú registró una pérdida acumulada de US\$ 501 millones, mientras que la pérdida de Electrolima fue de US\$ 185 millones. Estos resultados contribuyeron significativamente al incremento del déficit fiscal de la nación y a la disminución de la competitividad global de la economía peruana.

El proceso de transferencia al sector privado

El marco legal regulatorio

El 19 de noviembre de 1992, el gobierno del presidente Fujimori promulgó la Ley de Concesiones Eléctricas (Decreto Ley 25844) reglamentada posteriormente por el Decreto Supremo 009-93-EM. El principal objetivo de esta ley, siguiendo el esquema de los modelos chileno y británico, era introducir la competencia como un preámbulo a

la transferencia de activos hacia el sector privado. Con este fin se establecieron los siguientes principios:

- La generación, transmisión y distribución deben ser manejados por empresas separadas e independientes.
- La actividad de generación eléctrica debe realizarse dentro de un marco de libre competencia absoluta.
- Las compañías de transmisión, mientras que no estén sujetas a la competencia, deben proveer libre acceso a proveedores y compradores.
- Los derechos y responsabilidades de las compañías de distribución deben ser regulados, debido a su naturaleza monopólica. Sin embargo, se introduce la competencia para los clientes con una capacidad de conexión superior a 1 MW o más. Estos **clientes libres** deben negociar la tarifa con el distribuidor, siempre y cuando no difiera en más del 10% del promedio de las tarifas libres en un sistema interconectado.

De acuerdo con las últimas modificaciones a la Ley de Concesiones eléctricas, a raíz de la Ley No. 26734 que crea el Organismo Supervisor de la Inversión en Energía (Osinerg), son cuatro las instituciones que regulan el sector eléctrico. En primer lugar, el Ministerio de Energía y Minas (MEM) que, a través de la Dirección General de Electricidad, se encarga de proponer la política del sector y de asegurar el cumplimiento de la Ley de Concesiones. Luego se cuenta con la Comisión de Tarifas Eléctricas (CTE), como organismo des-

centralizado del MEM y cuya principal función es fijar las tarifas máximas de energía eléctrica para los **clientes regulados** (con una demanda menor de 1 MW de potencia), de acuerdo con los criterios fijados en la Ley de Concesiones. La CTE se compone de un equipo ejecutivo y de cinco directores, tres de los cuales son seleccionados por el gobierno, uno por las empresas distribuidoras y uno por las empresas generadoras. En tercer lugar, tenemos al Osinerg, que es una entidad con autonomía funcional, técnica y administrativa, así como económica y financiera, dependiente del Ministerio de Energía y Minas. Su misión es fiscalizar, en el nivel nacional, el cumplimiento de las disposiciones legales relacionadas con las actividades del sector eléctrico y de hidrocarburos. Finalmente tenemos al Instituto de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual (Indecopi), que es el ente encargado de velar por la aplicación de las normas de libre competencia, represión de la competencia desleal, publicidad en protección al consumidor y otras normas de su competencia, en los sectores de electricidad e hidrocarburos.

Empresas transferidas

Como se puede apreciar en el cuadro 1, entre 1994 y 1997, se han privatizado 10 unidades del sector eléctrico por un monto total de US\$ 1,433.1 millones. Cinco de estas empresas son distribuidoras y el resto son generadoras. La inversión comprometida por estas 10 empresas asciende a US\$ 379.7 millones y los compradores de las cinco generadoras tienen compromisos de ampliación de la capacidad que en total suman 560 MW.

**Cuadro 1
PRIVATIZACIONES EN EL SECTOR ELÉCTRICO**

Unidad	Fecha	Comprador	Transacción (Millones de US\$)	Compromiso (MW)
Edelnor	12-07-94	Inversiones Distrilima	176.5	
Luz del Sur	12-07-94	Ontario Quinta AVV	212.1	
Emp. Gener. Cahua	25-04-95	Sindicato Pesquero	41.8	
Edegel	17-10-95	Generandes Co.	524.4	100
Etevensa	12-12-95	Generalima	120.1	280
Ede-Chancay	15-12-95	Inversiones Distrilima	10.4	
Egenor	25-06-95	Dominion Peru	228.2	100
Ede-Cañete	27-06-96	Luz del Sur S.A	8.6	
Emp. Elect. Piura	02-10-96	Eléctrica Cabo Blanco	59.7	80
Electro Sur Medio	11-02-97	Consorcio HICA	51.3	
Total			1,433.1	560

Fuente: Copri

Resultados de la privatización

Eficiencia de las empresas privatizadas

Evaluar el proceso de privatización del sector eléctrico resulta una tarea complicada por cuanto se trata de un proceso aún no concluido. En particular, quedan aún por privatizar la central hidroeléctrica del Mantaro y las empresas de distribución de la región del Sur. Mencionaremos a continuación algunas cifras correspondientes a las tres empresas para las cuales existe mayor información: Luz del Sur, Edelnor y Edegel.

Cuando se produjo la privatización de Edelnor y Luz del Sur, los nuevos propietarios iniciaron un rápido proceso de racionalización de costos, que significó una reducción de personal del orden del 19%, pasando de 2,320 a 1,876 empleados en las dos empresas consideradas conjuntamente. En realidad, el número de empleados despedidos fue mucho mayor, puesto que sólo en el caso de Luz del Sur se retiraron cerca de 500 empleados, pero luego se contrataron otras 150 personas más jóvenes, de tal manera que la reducción neta fue de 350 trabajadores.

Al mismo tiempo, las dos empresas realizaron fuertes inversiones para reducir las pérdidas de energía: Edelnor invirtió US\$ 12 millones y Luz del Sur US\$ 34 millones. Asimismo, se hizo un gran esfuerzo por desconectar conexiones ilegales. Estos esfuerzos han permitido reducir significativamente los coeficientes de pérdida de energía, tal como se observa en los cuadros 2 y 3.

También se han realizado fuertes inversiones para expandir las redes y aumentar la extensión del servicio. Al respecto, Edelnor planea invertir US\$ 300 millones en la próxima década, mientras que Luz del Sur prevé invertir otros US\$ 340 millones. Con este ritmo de inversiones, ambas empresas planean llegar a 1999 con un coeficiente de pérdida de 10%, cubriendo el 100% de su demanda potencial, la que hoy en día llega al 80%.

En lo que se refiere a Edegel, esta empresa amplió en 1996 la capacidad de generación térmica de la Central de Santa Rosa en 110 MW, con un costo de US\$ 42 millones. Su inversión programada hasta el año 2000 asciende a US\$ 193.3 millones, destinados a construir las centrales hidroeléctricas de Yanango y Chimay con una capacidad de generación de 40 MW y 110 MW, respectivamente. Sin embargo, se prevé que la empresa aumentará su potencia hidroeléctrica en 250 MW, mediante la ejecución de otros nuevos proyectos. Asimismo, seguirá invirtiendo en las mejoras de sus sistemas de retención de agua para reducir su dependencia de las lluvias. Hasta el momento, ha invertido US\$ 46.2 millones para completar la construcción de la represa de Yuracmayo. Por otro lado, al igual que las otras empresas privatizadas del sector, Edegel ha reducido su personal de 650 a 329 empleados (véase el cuadro 4).

Si bien no se cuenta con cifras para todo el sector eléctrico, un indicador interesante para mostrar la mejora en la eficiencia lograda gracias a la privatización, es el número de clientes por trabajador que, entre 1990 y 1997, se ha visto incremen-

Cuadro 2
EVOLUCIÓN DEL DESEMPEÑO DE EDELNOR
(Unidades y millones de US\$)

VARIABLES	Año 1994	Año 1995	Año 1996	Año 1997
Empleados	1,140	1,046	s.i.	
MWh vendidos	2,692	2,800	2,856	
Costo de distribución MWh (centavos de dólar)	6.3	6.6	6.8	
% de pérdida de energía	18.5	15.7	13.5	
Clientes	581,221	619,000	640,000	
Ingresos	204.1	252.2	273.9	304.8
Costo del servicio	169.2	184.4	202.3	
Utilidad bruta	34.9	21.1	71.6	
Gastos de vtas. y adm.	38.4	39.1	40.9	
Utilidad operativa	-3.5	29.3	30.7	49.9
Utilidad antes de impuestos	0.8	51.0	56.2	68.3
Impuesto a la renta	0.0	0.0	0.0	
Utilidad neta	0.8	51.0	56.2	44.4

s.i.: Sin información.

Fuente: Deutsche Morgan Grenfell, *Peruvian Electricity Sector Review*, agosto 1996 y Macroconsult.

Cuadro 3
EVOLUCIÓN DEL DESEMPEÑO DE LUZ DEL SUR
(Unidades y millones de US\$)

Variables	Año 1994	Año 1995	Año 1996	Año 1997
Empleados	1,180	830	s.i.	
MWh vendidos	2,806	3,008	3,068	
Costo distribución				
MWh (centavos de dólar)	6.6	6.3	6.2	
% de pérdida de energía	20	15	13.5	
Clientes	496,000	556,319	650,000	
Ingresos	239.1	271.7	282.7	295.1
Costo del servicio	185.5	191.8	190.4	
Utilidad bruta	53.5	79.9	92.3	
Gastos de vtas. y adm.	49.8	45.2	45.2	
Utilidad operativa	3.7	34.7	47.1	52.5
Utilidad antes de impuestos	8.4	47.0	60.9	65.7
Impuesto a la renta	2.6	12.5	0	
Utilidad neta	2.8	34.5	60.9	43.3

s.i.: Sin información.

Fuente: Deutsche Morgan Grenfell, *Peruvian Electricity Sector Review*, agosto 1996 y Macroconsult.

Cuadro 4
EVOLUCIÓN DEL DESEMPEÑO DE EDEGEL
(Unidades y millones de US\$)

Variables	Año 1994	Año 1995	Año 1996	Año 1997
Empleados	s.i.	650	329	
Potencia instalada MW		690	814	814
GWh vendidos	2,805	2,864	2,921	3,172
Costo generación				
GWh (centavos de dólar)	2.0	2.9	1.8	
Ingresos	133.4	148.7	152.4	
Costo del servicio	56.7	82.5	53.3	
Utilidad bruta	76.6	65.7	99.1	
Gastos de vtas. y adm.	7.9	15.9	8.4	
Utilidad operativa	68.7	49.8	90.7	
Utilidad antes de impuestos	68.8	49.4	88.5	
Participación trabajadores	3.1	2.0	4.4	
Impuesto a la renta	17.5	13.9	4.4	
Utilidad neta	48.2	33.4	79.6	

s.i.: Sin información.

Fuente: Deutsche Morgan Grenfell, *Peruvian Electricity Sector Review*, agosto 1996 y Prisma SAB.

tado de 120 a 450. Se espera que en los próximos cinco años, la capacidad de generación del sector eléctrico se incremente en cerca de 1,100 MW. El 32% de este incremento corresponderá a los compromisos de inversión establecidos en los contratos de privatización, mientras que el resto está vinculado a las concesiones otorgadas por el Ministerio de Energía y Minas. Esta cifra es similar a la inversión realizada en los últimos 15 años.

Tarifas eléctricas

Hasta 1993, las tarifas eléctricas eran determinadas sobre la base de los costos contables de las empresas, sin considerar su nivel de eficiencia. Más aún, se aplicaban criterios políticos que afectaban su viabilidad técnica, económica y financiera. En efecto, cuando la Comisión de Tarifas Eléctricas (CTE) inició sus actividades en 1993, las

tarifas cubrían sólo el 75% de los costos de electricidad. En mayo del mismo año se inició un programa de reajustes con el fin alcanzar, en noviembre, los niveles tarifarios establecidos por la Ley de Concesiones Eléctricas.

Estos reajustes significaron un incremento en la tarifa residencial promedio de 6 centavos de dólar por KW hora en 1993 a 12 centavos a fines de 1996, y luego una reducción a un poco más de 10 centavos entre 1997 y 1998. Es interesante remarcar que la tarifa ya había subido, de menos de 1 centavo a 7 centavos entre 1990 y 1992². La tarifa industrial, por su parte, se redujo de 5 a 4 centavos por KW hora, para luego aumentar a 6 centavos entre febrero y marzo de 1998, mientras que la comercial aumentó de 7 a un poco más de 9 centavos.

Comparar estas tarifas con otros países de América Latina no es fácil, puesto que un análisis serio requiere tomar en cuenta los niveles de tensión, los tipos de consumo, las opciones tarifarias disponibles, el tipo de cambio, entre otros tantos factores. Sin embargo, un análisis realizado por la CTE³ muestra que en cuanto a los clientes industriales con una demanda máxima de 500 KW, el precio regulado promedio en Lima (4.91 centavos de dólar por KW hora) era similar a los precios cobrados en ciudades chilenas como Santiago, Concepción y Valparaíso, y más bajo que en las ciudades de Argentina, Colombia, México y Canadá. Así, por ejemplo, en Buenos Aires, la tarifa es de 7.38 centavos por KW hora y en Bogotá de 7.92 centavos por KW hora.

En el caso de los clientes industriales con consumos mayores de 500 KW hora, el precio promedio varía entre 5.38 y 7.03 centavos de dólar, dependiendo si el registro es o no estacional⁴. Estas tarifas son más bajas que en las ciudades de Argentina, Chile, Colombia, México y Canadá.

En cambio, la tarifa residencial promedio en Lima (9.37 centavos de dólar por KW hora sin incluir el IGV) es mayor que en las demás ciudades consideradas. No obstante, y luego de incluir impuestos, la tarifa en Lima sube a 11.06 centavos, ligeramente más baja que la de Buenos Aires

y Toronto, un poco más alta que la de Santiago, Valparaíso y Concepción, y mucho más alta de las que se cobran en Bogotá, Medellín y México, donde ésta asciende a 4.57 centavos. Sin embargo, cabe señalar que en Bogotá y Medellín existe un sistema de subsidios cruzados, donde los estratos más bajos pagan tarifas subsidiadas.

En general, el sistema tarifario peruano cumple con los tres requisitos básicos inherentes a las tarifas basadas en costos marginales: neutralidad, equidad y eficiencia⁵.

- Es neutral, porque los clientes pueden elegir libremente la opción tarifaria que se adecue a sus niveles de consumo, y decidir si modifican o no su demanda.
- Es equitativo, porque las tarifas están fijadas en función de los costos involucrados, considerando diferencias horarias para potencia y energía, por niveles de tensión, sin distinguir el uso o la actividad.
- Es eficaz porque los clientes conocen los costos de la energía y pueden así utilizarla eficientemente.

Es interesante mencionar que el sistema peruano es más equitativo que el chileno porque diferencia la tarifas por horas, tanto para el consumo de energía como para el de potencia, mientras que en Chile sólo se hace diferenciación para la potencia. En Argentina, el sistema no es neutral porque los clientes no tienen opciones tarifarias. En México y Canadá, por su parte, la estructura tributaria no sólo no es neutral sino poco equitativa, y el sistema colombiano no satisface ninguno de los tres criterios.

El caso del sector de agua potable y desagüe

Antecedentes

Antes de 1990, la provisión de los servicios de agua potable y desagüe en Perú estaba a cargo de 15 empresas estatales autónomas, 185 unidades

2 Entre el segundo semestre de 1992 y comienzos de 1997, la tarifa en dólares se redujo de 7 a 6 centavos debido al congelamiento de tarifas públicas impuesto por el ministro de Economía y Finanzas, Carlos Boloña.

3 Comisión de Tarifas Eléctricas, *Situación tarifaria en el sector eléctrico peruano*, Lima: CTE, marzo de 1998.

4 Un cliente estacional es aquel que puede definir sus potencias contratadas para las horas punta y fuera de punta, en cada periodo estacional. Esto significa que el cliente define un periodo estacional donde se presentan sus mayores consumos, y otro periodo estacional bajo, donde se incluye el resto de meses del año.

5 CTE, *op. cit.*

de operación municipales y un número no determinado de grupos de usuarios⁶. En 1990, pocos meses antes de concluir el mandato de Alan García, el gobierno dispuso la transferencia de la propiedad y la operación de las empresas de agua y desagüe, que estaban en manos del gobierno central, hacia las municipalidades. La excepción del caso fue la empresa de Servicios de Agua Potable y Alcantarillado de Lima (Sedapal), que continuó operando como empresa de propiedad del gobierno central. En 1991, mediante la Ley de Promoción de la Inversión Privada en el Campo del Saneamiento (Decreto Legislativo 697), el nuevo gobierno eliminó las trabas a la explotación de los servicios de saneamiento (incluyendo los servicios de agua potable y alcantarillado) y dispuso que estas actividades podían ser realizadas por las personas naturales o jurídicas, previa autorización de los gobiernos municipales y sujetas a las tarifas fijadas por estos últimos.

En 1992, el gobierno encargó la supervisión de las empresas del sector a la Superintendencia Nacional de Servicios de Saneamiento (Sunass). Sin embargo, recién entre 1994 y 1995 se dictaron las normas que regulan la operación de las actuales empresas prestadoras de servicios de saneamiento, que están comprendidas en la Ley General de la Sunass, así como la Ley General de Servicios de Saneamiento y su correspondiente Reglamento. Estas normas tienen implicancias muy importantes en lo que se refiere a la autonomía de la gestión y financiera de las empresas de saneamiento, y las posibilidades que tienen para gestionar créditos.

La Ley General de Servicios de Saneamiento (Ley No. 26338 del 22 de julio de 1994)

Esta ley dispone que las municipalidades provinciales son las responsables de la prestación de los servicios de saneamiento y deben otorgar el derecho de explotación a las entidades prestadoras (EPS), que pueden ser públicas, privadas o mixtas, y proteger los derechos de los usuarios.

Las EPS, tanto públicas, privadas o mixtas, deben poseer patrimonio propio y gozar de autonomía funcional o administrativa. Las empresas prestadoras públicas de mayor tamaño deben constituirse como sociedades anónimas, sujetas a la Ley General de Sociedades, y la titularidad de las acciones le corresponde al municipio provincial res-

pectivo. Si el ámbito de la entidad prestadora corresponde a más de una provincia, la titularidad de las acciones le corresponde a cada una de las municipalidades provinciales y distritales de su ámbito de operación, en proporción al número de habitantes de su jurisdicción. Los directorios de estas empresas se conforman con un máximo de 6 directores, quienes representan a las municipalidades.

La participación del sector privado puede darse a través de dos mecanismos. El primero de ellos es el derecho que puede otorgar cualquier municipio provincial a una entidad prestadora privada o mixta para explotar los servicios de saneamiento en el área de su jurisdicción, bajo la modalidad de concesión por un plazo determinado. El segundo es por iniciativa de una entidad prestadora municipal, la cual puede asociarse con otra entidad prestadora privada para prestar uno o más servicios de saneamiento o, en su defecto, convenir con la entidad prestadora privada para prestar uno o más servicios de saneamiento bajo la modalidad de concesión.

La Ley también dispone que las tarifas de los servicios de agua potable y alcantarillado sanitario y pluvial están sujetas a regulación, salvo los casos especiales que determine el Reglamento. Estas tarifas deben guiarse por los principios de eficiencia económica, viabilidad financiera, equidad social, simplicidad y transparencia, siendo la Sunass el ente encargado de establecer los procedimientos y las fórmulas para su cálculo.

El Reglamento de la Ley de Saneamiento (Decreto Supremo No. 09-95-PRES del 25 de agosto de 1995) define claramente lo que son las EPS de mayor y menor tamaño, tomando como criterio de diferenciación el hecho de tener más o menos 10,000 conexiones. Para el caso de pequeños centros poblados del ámbito rural (con menos de 1,000 conexiones), se establece la explotación por acción comunal a través de Juntas Administradoras.

Las empresas de mayor tamaño, como ya se ha señalado, deben constituirse en sociedades anónimas, de propiedad de los municipios provinciales y distritales. Se establece una excepción para el caso de la EPS Sedapal, cuyas acciones serán emitidas a nombre del Estado y su Junta General de Accionistas estará conformada de acuerdo con lo dispuesto por la Ley de la Actividad Empresarial del Estado (Ley No. 24948).

⁶ The World Bank, *Peru Water Utility Management: Beyond the Reform*, Sector Report, Washington D.C.: Latin America and the Caribbean Regional Office, Environment and Urban Development Division, junio 1995, p. 11.

Las EPS de menor tamaño (entre 1,000 y 10,000 conexiones) deben constituirse como sociedades comerciales de responsabilidad limitada y su capital social corresponderá a las municipalidades provinciales y distritales, aplicando el mismo criterio que en las EPS de mayor tamaño. La Junta General se conforma igual que en el caso anterior y designa al gerente general, quien estará a cargo de la EPS y la representará en todos los asuntos relativos a su objeto.

Consecuencias del actual marco legal sobre el funcionamiento de las empresas

El desempeño de las EPS sigue siendo bastante pobre, con una política gubernamental que aún no está muy bien definida y que contrasta con el desarrollo alcanzado en otros sectores de servicios como el de telecomunicaciones, electricidad e hidrocarburos.

La Ley General de saneamiento de 1994 ha pretendido resolver parcialmente los problemas que se originaron en 1990, cuando se decidió transferir las empresas de saneamiento a las municipalidades provinciales. Estos problemas se originaron por estrecha vinculación entre los objetivos políticos del alcalde provincial y la operación de las empresas, que les restaba autonomía para tomar decisiones estrictamente técnicas como la fijación de las tarifas de agua y desagüe, la medición del consumo, la suspensión del servicio por falta de pago y el desarrollo de los planes de inversión. Al respecto, y con el fin de aumentar la independencia de gestión de las empresas, se ha buscado reducir la injerencia de los alcaldes provinciales creando sociedades donde el capital social se encuentra distribuido entre los municipios distritales y donde el municipio provincial participa sólo en función de la población que habita en el cercado. Asimismo, y con el fin de darles autonomía financiera, se ha establecido que estas empresas deben tener un patrimonio propio.

Hasta el momento, 42 empresas se han adecuado al marco de la Ley General y a los lineamientos establecidos por la Sunass, para ser reconocidas como entidades autónomas. Estas empresas son de tamaño muy diverso, siendo la más grande Sedapal con más de 800,000 conexiones y la más pequeña EMAPA Jaén Bellavista (Jaén, Cajamarca) con poco menos de 2,000. Estas diferencias de tamaño están estrechamente relacio-

nadas con su viabilidad financiera. En efecto, en el ámbito internacional se estima que para ser financieramente viable, una empresa de agua potable y desagüe debe tener por lo menos 50,000 usuarios, es decir, aproximadamente 10,000 conexiones⁷. En el caso peruano, sólo las 29 EPS de mayor tamaño cumplen con este requisito. Estas empresas abastecen solamente a 46 de las 188 provincias de Perú, las cuales concentran, sin embargo, el 86% de la población urbana.

La mayoría de estas 29 empresas de mayor tamaño ya ha cumplido o está a punto de cumplir con todos los requisitos para constituirse como sociedades anónimas, contando con un Directorio elegido por la Junta de Accionistas y estatutos inscritos en Registros Públicos. Por otro lado, las otras 13 empresas de menor tamaño se vienen constituyendo en sociedades de responsabilidad limitada.

Sin embargo, el hecho de constituirse en sociedades con patrimonio propio no es garantía de autonomía operativa y financiera. En la mayoría de los casos, el alcalde provincial sigue teniendo -directa o indirectamente- una fuerte injerencia dentro de la empresa. En otros casos, donde las empresas ya han cumplido con convertirse en sociedades anónimas, la presencia del alcalde provincial sigue siendo decisiva, ya sea como Presidente del Directorio o Presidente de la Junta de Accionistas, llegando muchas veces a designar al gerente general y a tomar decisiones en su lugar.

Es importante resaltar que incluso en aquellos casos donde la mentalidad empresarial del actual alcalde provincial se ha constituido en un factor positivo para la empresa, siempre existe el riesgo de que en algún momento tome el cargo un nuevo alcalde con otra mentalidad y se paralicen los avances logrados con la anterior gestión. Por lo pronto, ha quedado demostrado que cada vez que cambian los alcaldes provinciales, los gerentes generales son removidos y reemplazados por personas de confianza del nuevo alcalde.

Otro factor importante de interferencia son los recursos del Fonavi que administra el Ministerio de la Presidencia. Este ministerio ha venido financiando proyectos de mejoramiento y ampliación de las EPS, sin exigir una mínima evaluación económica y financiera sobre su capacidad de pago. Si bien es cierto que se trata de préstamos en soles con tasas de interés inferiores a las del

7 *Ibid.*

mercado (alrededor de 12%), algunas empresas han mantenido tarifas que no generan los flujos de ingresos necesarios para pagar la deuda, y se encuentran actualmente en serios problemas financieros. De acuerdo con un reporte de la Sunass, las empresas con mayor carga de endeudamiento eran Esamo (Moquegua), Sedailo, Emavavigna (Nazca) y Sedajuliaca, todas ellas con gastos financieros superiores al 20% de las ventas y con rentabilidades negativas en 1996⁸.

Situación actual del sector

El desempeño de las EPS sigue siendo todavía uno de los más pobres en América Latina, tomando en cuenta el porcentaje de la población que tiene acceso al servicio, especialmente en las áreas rurales (véase el cuadro 5). Si bien el 88% de la población urbana tiene acceso a este servicio, lo

Cuadro 5
NIVELES DE ACCESO AL SERVICIO
DE AGUA POTABLE: PERÚ Y
OTROS PAÍSES DE AMÉRICA LATINA,
1988-1995

País	Población con acceso a agua potable (%)			Pérdidas del servicio (%) 1986
	Total	Urbana	Rural	
Haití	28	37	33	
Paraguay	35	50	24	
Bolivia	55	78	22	
Nicaragua	58	81	23	20
Guatemala	62	92	43	
Perú	71	88	28	42
Ecuador	71	82	55	47
Argentina	71	77	29	
Uruguay	75	85	75	
Venezuela	79	80	75	51
México	83	91	62	
Chile	85	94	37	
Brasil	87	s.i.	s.i.	30
Colombia	87	98	74	38

s.i.: Sin información.

Fuente: Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), *Estado mundial de la infancia 1996*, tomado de Cuánto S.A., *Perú en Números, 1996*.

goza en forma discontinua y con un bajo nivel de calidad.

Debido a la falta de mantenimiento de las redes y a ineficiencias operacionales, el porcentaje promedio de agua no contabilizada de las empresas operadoras en Perú asciende a 41%, siendo el racionamiento de agua muy común. Menos del 8% de la población goza de un servicio continuo las 24 horas del día⁹ y un alto porcentaje de la población de los barrios marginales de las ciudades sólo cuenta con el servicio algunos días de la semana y durante unas pocas horas. Por otro lado, sólo el 28% de la población rural tiene acceso a este servicio. En lo que se refiere a la calidad bacteriológica del agua producida, ha ocurrido un deterioro significativo debido a la falta de mantenimiento, la falta de productos químicos y la ausencia de un programa nacional de calidad del agua. En efecto, de acuerdo con el Ministerio de Salud, sólo el 45% del agua potable producida en los sectores urbanos se encuentra conforme con los estándares bacteriológicos de calidad, y en el caso de las pequeñas ciudades este porcentaje se reduce al 21%¹⁰.

Estas deficiencias en el servicio obligan a las familias a incurrir en costos adicionales que superan largamente la tarifa que cobran las empresas, lo que implica un enorme desperdicio de recursos de la sociedad en su conjunto. Así, por ejemplo, las empresas y las familias de las zonas urbanas se ven obligadas a instalar bombas y tanques de agua, cuyo costo estimado en la ciudad de Lima asciende a US\$ 0.38 por m³, sin considerar la tarifa que cobra Sedapal que es de US\$ 0.34 por m³. En los barrios marginales, las familias dedican el 29% de su ingreso a hervir el agua que adquieren en los sistemas de abastecimiento alternativo (cisternas, venta en bidones, etc.) y en las zonas rurales, las mujeres deben dedicar hasta un 15% de su tiempo para recolectar agua¹¹.

Por otro lado, el control ambiental de los residuos se encuentra en una situación de atraso. Sólo el 27% de los desagües recolectados en 1993 recibía algún tipo de tratamiento antes de ser desechados. En Lima, la situación es aún peor: sólo el 5% de los desagües recibe algún tratamiento y el resto es arrojado al mar¹².

⁸ Sunass, Superintendencia de Tarifas, *Situación financiera de las EPS al 30 de setiembre de 1996*.

⁹ The World Bank, *op. cit.*, p. 5.

¹⁰ *Ibid.*, p. 6.

¹¹ The World Bank, *World Development Report 1992: Development and the Environment*, Washington D.C.: 1992, p. 100.

¹² The World Bank, *Peru Water Utility Management: Beyond the Reform*, Sector Report, Washington D.C.: Latin America and the Caribbean Regional Office, Environment and Urban Development Division, junio 1995, p. 6.

Situación económica y financiera de las EPS

El Banco Mundial calculó una función de costos estimada, para el caso peruano, sobre la base de una muestra de 45 EPS. Para esto, tomó como variables explicativas el número de conexiones y la producción diaria per cápita de agua en metros cúbicos¹³. De acuerdo con esta función de costos y suponiendo un nivel promedio de 41% de agua no facturada y una producción diaria per cápita de 356 litros como promedio, una EPS que tenga el tamaño mínimo para ser rentable (10,000 conexiones) debe aplicar una tarifa no menor de US\$ 0.44 por metro cúbico consumido. Sin embargo, esta cifra debe ser vista como un simple promedio que no considera las condiciones específicas de cada empresa, especialmente en lo que se refiere a la distribución del agua potable según las características geográficas de su territorio de operación. En efecto, el costo de distribución tiende a ser bastante mayor en un territorio con fuertes desniveles que exigen bombear el agua potable a las zonas más altas, mientras que en territorios planos el costo es mucho menor.

Por otro lado, para que una EPS sea financieramente rentable, no basta con tener una tarifa apropiada, sino también una capacidad organizativa adecuada. Los niveles salariales que permite el MEF para el personal técnico y gerencial están muy por debajo de los salarios del mercado, lo que les impide contar con personal adecuado para una gestión empresarial eficiente. Por otro lado, y tal como se indicó anteriormente, en la mayoría de las EPS el alcalde provincial sigue teniendo una fuerte injerencia en las decisiones operativas de la empresa, ya sea designando al gerente general o interfiriendo en sus funciones. A esto se suma las interferencias del Ministerio de la Presidencia -ya comentadas- y el hecho que la Sunass no les permite subir las tarifas hasta los niveles óptimos, mientras no hayan cumplido con presentar el Plan Maestro.

En el cuadro 6 se presentan algunos indicadores de eficiencia operativa y financiera de las 17 EPS que cuentan con más de 15,000 conexiones. Como se puede apreciar, los márgenes de rentabilidad (con respecto a las ventas) de las empresas

Cuadro 6
ÍNDICES DE EFICIENCIA OPERATIVA Y FINANCIERA DE LAS 17 EPS
CON MÁS DE 15,000 CONEXIONES: 1995-1996

Empresa	No. de conexiones	Población servida (%)	Agua no contabilizada (%)	Consumo diario per cápita (litros)	Tarifa (US\$/m ³)	Margen de rentabilidad (%)
SEDAPIURA	136,441	85	47	148	0.44	1 (2)
SEDAPAR	136,225	86	47	98	0.40	2 (1)
SEDALIB	94,905	60	30	155	0.33	14 (1)
EMAPAL	89,502	86	25	133	0.28	7 (1)
SEDACHIMBOTE	45,856	77	49	116	0.35	19 (1)
EMAPATACNA	39,777	92	36	115	0.47	22 (1)
SEDALORETO	37,860	59	39	113	0.35	11 (1)
SEDAQOSQO	30,203	45	35	155	0.55	30 (2)
EMAPICA	24,450	55	s.i.	s.i.	s.i.	17 (1)
SEMAPACH S.A	23,232	89	s.i.	s.i.	0.30	8 (1)
EMAPA SAN MARTIN	23,122	58	s.i.	s.i.	s.i.	8 (1)
SEDAJULIACA	22,381	48	20	127	0.29	-35 (1)
EMAPATUMBES	22,324	74	46	120	0.31	-11 (1)
EMAPA AYACUCHO	20,369	67	s.i.	s.i.	s.i.	4 (1)
SEDAHUANUCO	18,136	47	s.i.	s.i.	s.i.	10 (1)
SEMDACAJ	17,918	79	21	175	0.19	22 (1)
EMSAPUNO	16,980	51	37	84	0.33	9 (2)

s.i.: Sin información.

1: Cifras al 30 de setiembre de 1996, Sunass.

2: Cifras al 31 de diciembre de 1995, The World Bank.

Fuente: Sunass, Intendencia de Tarifas (1996), PRONAP, *Diagnósticos de las Empresas* (1994 y 1995) y The World Bank (*Peru Water Utility Management: Beyond the Reform*, 1995).

13 *Ibid.* La función de regresión estimada fue la siguiente.

$$\log(\text{COST}) = 0.923661 * \log(\text{CONEXIONES}) + 1.100941 * \log(\text{PRODUCCIÓN DIARIA}) - 2.96663$$

son muy variables y no están necesariamente relacionados con los niveles tarifarios, por las razones señaladas líneas arriba. Por otro lado, dado que las cifras de rentabilidad están referidas a un momento en el tiempo, no reflejan necesariamente la situación económica y financiera de las empresas en la actualidad. Así, por ejemplo, se tienen referencias del progreso significativo que ha tenido Sedajuliaca en los dos últimos años, reduciendo significativamente los gastos administrativos y financieros, que eran los principales causantes de su margen de rentabilidad negativo.

En general, las empresas que tienen márgenes de rentabilidad positivos se caracterizan por tener costos de ventas que representan menos del 50% de los ingresos por ventas, gastos de ventas no mayores del 10% y gastos administrativos no mayores del 30%, así como gastos financieros bajos, no mayores del 5% de las ventas. Por otro lado, las empresas de bajo desempeño presentan niveles demasiado altos para alguno de estos componentes. Así, por ejemplo, Sedajuliaca tiene costos de ventas que representan el 63% de las ventas (probablemente, por una tarifa demasiado baja) y gastos financieros equivalentes al 23% de las ventas. EMAPA Tumbes, por su parte, tiene gastos de ventas que representan el 41% de los ingresos por ventas.

Requerimientos de reforma institucional en el sector de agua potable y saneamiento

Condiciones básicas para una reforma

El Banco Mundial ha identificado 3 características comunes a todas las empresas públicas y privadas que proveen servicios de infraestructura y que han demostrado ser exitosas en cualquier parte del mundo:

- Tienen objetivos claros y coherentes, centrados en la prestación del servicio.
- Su gestión es autónoma, y tanto el personal directivo como los empleados son responsables por los resultados.
- Gozan de independencia financiera.

Para la puesta en aplicación de estos principios al sector de agua potable y saneamiento en un

país como Perú, donde todo parece indicar que la propiedad de las empresas va a permanecer en manos de las municipalidades, vale la pena tomar en cuenta las siguientes recomendaciones extraídas de un informe del Banco Mundial, que trata específicamente sobre este tipo de empresas¹⁴.

- Los ejecutivos de las empresas deben tener objetivos claros y no conflictivos, con el fin de poder manejar la empresa con un enfoque empresarial.
- Estos objetivos deben estar establecidos en un documento formal, que permita hacerlos responsables de su cumplimiento.
- Los ejecutivos deben tener un alto grado de autonomía en las decisiones operacionales diarias.
- Cuando el gobierno desea que la empresa desarrolle una función de servicio social que entra en conflicto con el desempeño empresarial, dichos servicios deben ser objeto de un contrato independiente donde el propio gobierno sea quien corra a cuenta con los gastos correspondientes.
- Los ejecutivos son responsables ante los propietarios (representados por personas específicas de los gobiernos locales), a través de un cuerpo de directores con experiencia empresarial. Este Directorio también se hace responsable por las decisiones estratégicas.
- Deben existir requerimientos legales que obliguen a los directores a actuar en favor de los intereses de la empresa.
- Debe existir un sistema de reportes periódicos utilizando las técnicas contables convencionales, así como la exigencia de estados financieros auditados.
- Debe existir una agencia gubernamental encargada de 'monitorear' el desempeño de las empresas en función de los intereses de los accionistas.

Estas recomendaciones están orientadas, en primer lugar, a corregir la debilidad de los incentivos que enfrentan las empresas de propiedad pública para ser eficientes, así como a reducir los riesgos de que su desempeño se vea mermado por interferencias políticas. En el caso peruano es

14 Scott, Graham y Penelope Brook Cowen, "Institutional Reform for Improved Performance in Government-Owned Water Utilities", Working draft, Washington D.C.: The World Bank, abril 1996.

muy claro el conflicto de objetivos que enfrentan los ejecutivos de las EPS ante la necesidad, por un lado, de mostrar resultados económicos y financieros positivos ante la Sunass y el MEF y, por el otro, ante la exigencia de los municipios (y a veces del Ministerio de la Presidencia) de mantener bajas las tarifas y de expandir las redes de agua y desagüe en los barrios marginales.

En segundo lugar, se busca que los políticos se mantengan al margen del manejo de las empresas y traten con un cuerpo de directores con experiencia empresarial. Este Directorio debe responder ante los políticos con objetivos totalmente transparentes y con metas cuantitativas que permitan evaluar su desempeño. En el caso peruano, es evidente la necesidad de establecer una clara línea divisoria entre el manejo de los municipios y el manejo de las EPS, evitando que los directores sean los propios alcaldes y buscando que éstos sean más bien personas con amplia experiencia empresarial. Asimismo, el Directorio debe comprometerse a cumplir con un conjunto de metas físicas y financieras claramente establecido de antemano, y en función del cual se evalúe su desempeño.

El caso chileno es un claro ejemplo de cómo estas recomendaciones han permitido desarrollar un sector de saneamiento altamente eficiente, a pesar de que las 13 empresas de agua potable y desagüe han seguido siendo públicas. La empresa EMOS, que abastece el área metropolitana de Santiago (5 millones de personas), tiene índices de desempeño comparables con las empresas más eficientes del mundo: todos los hogares tienen conexiones de agua y el 97% tienen conexiones de desagüe, el porcentaje de agua no contabilizada es de 22%, casi el 100% de las conexiones cuentan con medidores y el *ratio* de personal por cada 1,000 conexiones es de sólo 2.1. Las tarifas de EMOS son fijadas por un ente regulatorio -la Superintendencia de Servicios Sanitarios (SSS)-, por periodos de 5 años. La tarifa actual es de US\$ 0.38 por m³ y con esta tarifa, EMOS obtiene una tasa de rendimiento anual de 11%.

El éxito de EMOS se explica, en primer lugar, por la capacidad gerencial de sus ejecutivos y la claridad de los objetivos que tienen que cumplir. El Directorio responde directamente ante el Ministerio de Hacienda, lo cual evita la interferencia de las autoridades políticas de carácter local o regional. El gobierno evalúa su desempeño en función a un conjunto de indicadores establecidos de antemano. La empresa está claramente orientada a generar utilidades como cualquier entidad privada e incluso el 30% del incremento

en las utilidades de cada año se distribuye entre todo el personal, constituyéndose en un claro incentivo para que su desempeño sea consistente con los objetivos de los accionistas, en este caso el Estado. Por otro lado, el gobierno tiene una política transparente de subsidios que no interfiere con el desempeño empresarial de EMOS. Los hogares considerados pobres reciben un subsidio que cubre una parte del costo de los primeros 30 m³ de agua mensuales, el cual es financiado directamente por el gobierno.

Reformas institucionales sugeridas para el caso peruano

Tomando en cuenta las recomendaciones que se plantearon en la sección previa, sería recomendable introducir modificaciones en la Ley General de Servicios de Saneamiento, que permitan que las EPS tengan un desempeño empresarial autónomo frente a las municipalidades y se vean al mismo tiempo incentivadas a mejorar la extensión y la calidad del servicio. De esta manera, las EPS podrían también convertirse en sujetos de crédito y captar recursos en los mercados financieros, nacionales e internacionales. En particular, las modificaciones que se sugieren son las siguientes.

A. Con respecto a la composición y el tiempo de mandato del Directorio de las EPS:

- Los miembros del Directorio deben ser elegidos por un periodo de cinco años. Esto con el fin de que ellos puedan comprometerse a un conjunto de metas de mediano plazo, en función de los cuales se evaluará su desempeño
- Ningún alcalde, concejal o funcionario de los municipios provinciales o distritales puede ser director de la EPS. Es decir, si bien los alcaldes proponen a los directores, éstos no deben tener un vínculo directo con los municipios.
- Ninguna municipalidad provincial o distrital puede estar representada por más de un director.
- El Directorio debe estar conformado por un mínimo de tres directores.
- Todos los directores deben ser profesionales y contar con una experiencia empresarial mínima de cinco años.

B. Con respecto al gerente general:

- El cambio de gerente general deberá ser aprobado por mayoría del Directorio.

- La selección del nuevo gerente general deberá ser a través de concurso, el cual estará a cargo de una empresa consultora privada, y el nombramiento será sujeto a aprobación del Directorio.
- El gerente general deberá ser profesional y contar con experiencia gerencial mínima de cinco años.

Adicionalmente, el Directorio tendría que reportar directamente al MEF, en función a un conjunto de indicadores preestablecidos que permitan evaluar su desempeño. Sobre la base del cumplimiento de estos indicadores, el MEF podría pedir la remoción del Directorio y de esta manera evitar que los objetivos políticos de los alcaldes provinciales o distritales interfieran con el manejo de las EPS.

Estos indicadores deben estar referidos a metas físicas y financieras, que el Directorio se compromete a cumplir durante un periodo de cinco años. Las metas que se indican a continuación son las mismas que se están exigiendo a las empresas de servicios de saneamiento en otros países de América Latina:

A. Metas físicas

- Número de conexiones de agua y desagüe, y porcentaje de cobertura.
- Porcentaje de clientes (residenciales, comerciales e industriales) con medidor.
- Porcentaje de medidores instalados por año.
- Porcentaje de agua no contabilizada.

- Días de racionamiento por año.
- Inversión acumulada.

B. Metas financieras

- Cobertura de gastos de explotación, incluyendo depreciación.
- Porcentaje de gastos administrativos respecto a las ventas.
- Cobertura del servicio de la deuda.
- Tasa de rentabilidad.
- Cuentas por cobrar (meses).
- Porcentaje de usuarios facturados.

El cumplimiento de estos indicadores financieros debe estar certificado por una empresa auditora de prestigio internacional.

Para asegurar que la autonomía operativa de la EPS redunde en una gestión eficiente, ésta debe estar en capacidad de contratar a los mejores profesionales, tanto en el nivel gerencial como técnico. Esto significa que debe haber también un compromiso por parte MEF de dejar en libertad a las empresas para la fijación de su política remunerativa, con la condición de que cumplan con los indicadores señalados anteriormente.

Finalmente, la Sunass debería acelerar su programa de reajustes tarifarios con el fin de que las EPS puedan no solamente ser capaces de cubrir sus costos operativos sino también sus costos financieros, para que de esta manera puedan contraer deudas.

REFORMAS PENDIENTES EN LA REGULACIÓN DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS

José I. Távora¹

En líneas generales, el balance de la privatización de los servicios públicos arroja resultados positivos en términos de la expansión de las redes y de la cobertura alcanzada. El número de hogares con acceso a estos servicios se ha elevado de manera sustantiva, aun cuando el ritmo de expansión se ha reducido recientemente como resultado de la crisis económica². En el contexto actual, habiendo transcurrido 4 años desde que empezó la privatización, el balance debe comprender la experiencia de regulación de las empresas, actualmente bajo propiedad y gestión privadas.

Al respecto, la pregunta analíticamente relevante es cómo opera la regulación en el contexto institucional específico que caracteriza a la sociedad y el Estado peruanos, teniendo en cuenta sus peculiaridades culturales, sociales y políticas. En las líneas que siguen ponemos de relieve tres aspectos que ilustran la relevancia de esta pregunta, así como los problemas y desafíos que enfrentamos. El análisis se concentra en los servicios públicos de telecomunicaciones y, en menor medida, en el sector eléctrico.

Privatización e incentivos

Bajo gestión estatal, las empresas se manejaban con criterios diversos, no siempre consistentes entre sí, y los objetivos de elevar la eficiencia y maximizar las ganancias no siempre ocupaban un lugar prioritario. Con la privatización, la estructura de incentivos se modificó de manera sustantiva y la gestión empezó a responder directamente a los intereses de accionistas privados, pasando a un primer plano la optimización de los resultados económicos y financieros de las empresas.

La privatización de las empresas estuvo acompañada por el establecimiento de tarifas máximas

o tarifas tope. La fijación de estas tarifas tope genera 'incentivos de alto poder' para la reducción de costos³. Dado que las tarifas no pueden elevarse, el aumento en las ganancias sólo es posible vía incrementos en la productividad y reducciones en los costos. El problema consiste en que la reducción de costos puede lograrse de distintas maneras, algunas de las cuales tienen consecuencias perversas y reducen el bienestar. Por ejemplo, sin un sistema de supervisión efectivo, las empresas pueden optar por sacrificar la calidad del servicio y reducir los estándares de seguridad en sus instalaciones. En efecto, pueden utilizar materiales más baratos pero de inferior calidad, así como reemplazar trabajadores calificados por trabajadores más jóvenes y menos experimentados, pero dispuestos a aceptar menores remuneraciones. También pueden contratar a empresas de servicios cuyos trabajadores no cuentan con la calificación o experiencia necesaria.

Los contratos de concesión suscritos con los operadores privados contenían metas explícitas de expansión en plazos determinados, definidas en términos de número de líneas y suministros, potencia instalada, etc. Algunos contratos también incluían cláusulas de penalización por incumplimiento de estas metas, lo cual parece haber generado incentivos para expandir las redes de manera muy rápida, descuidando en algunos casos las condiciones de seguridad.

En efecto, un informe reciente de la Defensoría del Pueblo concluye que los problemas de seguridad en la planta externa de las empresas ponen seriamente en riesgo la vida y la salud de las personas, así como la integridad de sus bienes e inmuebles⁴. Muchas personas han muerto electrocutadas al hacer contacto con cables e instalaciones de las empresas. Estos accidentes están condicionados por diversos factores, entre los cua-

1 Adjunto al Defensor del Pueblo para los Servicios Públicos y profesor de la Pontificia Universidad Católica del Perú. Las opiniones vertidas en este artículo son de responsabilidad del autor y no comprometen a las instituciones con las que se encuentra vinculado.

2 El número de líneas telefónicas instaladas aumentó de 871.000 en 1994 a 1.920.000 en 1997. Simultáneamente, el número de clientes en el mercado regulado de electricidad se elevó de 2 millones 309 mil a 2 millones 948 mil en el mismo periodo.

3 Los 'incentivos de alto poder' resultan de asignar el control del residuo (ingresos menos costos) a la empresa operadora. Se diferencian de otros incentivos de menor poder como, por ejemplo, los premios y bonificaciones por desempeño, en la medida en que las ganancias obtenidas al reducir los costos son apropiadas íntegramente por la empresa operadora.

4 Defensoría del Pueblo, *Informe Defensorial*, No. 20, "Informe sobre los riesgos de electrocución en las instalaciones de los servicios públicos de electricidad, telecomunicaciones y televisión por cable", Lima: Defensoría del Pueblo, noviembre 1998.

les pueden mencionarse la acelerada expansión de los servicios, que se ha visto facilitada por la utilización indiscriminada de redes aéreas; la violación de las normas del Código Nacional de Electricidad, particularmente las normas sobre seguridad de instalaciones y distancias mínimas; así como también la debilidad de los municipios en materia de supervisión, particularmente del cumplimiento de las normas del Reglamento Nacional de Construcciones.

En realidad, la privatización en el sector eléctrico tuvo lugar sin tener plenamente constituido el marco regulatorio. La venta de las empresas al sector privado se inició en 1994, y recién a fines de 1996 se promulgó la Ley de Creación del Organismo Supervisor de la Inversión en Energía (Osienerg), el cual empezó a operar varios meses después. De hecho, desde fines de 1997 se han promulgado diversas normas que intentan corregir algunas de las principales deficiencias y llenar los vacíos del marco regulatorio del sector⁵.

En síntesis, el proceso de privatización en industrias monopólicas ha tenido lugar de manera relativamente precipitada, poniendo en evidencia las limitaciones de los esquemas regulatorios inicialmente adoptados. Estas limitaciones podían haberse anticipado, considerando los desarrollos teóricos y la evidencia disponible sobre experiencias de regulación en otros contextos nacionales. Al respecto puede advertirse que los cambios en la estructura de incentivos resultantes de la privatización, no fueron suficientemente apreciados por los responsables de diseñar e implementar los esquemas de regulación.

Rendición de cuentas y participación ciudadana

El término participación ciudadana ha sido utilizado en Perú de manera muy restringida, para referirse a la promoción del accionariado difundido

mediante la venta de las acciones en poder del Estado. En realidad, este término tiene una connotación más amplia. Los ciudadanos tienen deberes y derechos, independientemente de que sean o no propietarios de acciones. Su participación debe expresarse activamente en los procesos regulatorios, con el fin de asegurar su transparencia y elevar la legitimidad de las autoridades competentes ante la opinión pública. En realidad, uno de los mayores desafíos en el contexto actual es la formación de una ciudadanía responsable e informada, dispuesta a cumplir con sus obligaciones y a ejercer sus derechos, participando activa y democráticamente en el control social de los monopolios.

Al respecto, es necesario establecer mecanismos de rendición de cuentas y procedimientos que promuevan y faciliten la participación ciudadana, lo que en el mundo anglosajón se conoce como *accountability*. En esta perspectiva, pueden destacarse algunos principios y decisiones adoptadas por el Osiptel, entre ellas: la decisión de "prepublicar toda norma de carácter general y someterla a un periodo de consulta pública por un plazo no menor de 30 días"; así como, de "convocar a audiencias públicas cuando se percibe que alguna norma podría afectar los intereses de las empresas o de los usuarios"⁶. Es oportuno destacar también el proyecto de normas de transparencia a que se sujetarán los funcionarios de este organismo⁷.

La participación ciudadana en las audiencias públicas será efectiva en la medida en que los representantes de los usuarios y de sus asociaciones, logren acceder previamente a los estudios técnicos y a toda la información relevante sobre los temas tratados. También es preciso que cuenten con la asistencia técnica requerida para elevar la calidad de su participación, incluyendo la posibilidad de contratar auditores y especialistas independientes. Al respecto, debe contemplarse la posibilidad de establecer sanciones a los funcionarios que no cumplan con entregar la información pertinente en cada caso, y que limiten de

5 Pueden destacarse, al respecto, el Reglamento de Fiscalización de las actividades energéticas por terceros, la Ley Antimonopolio y antioligopolio del sector eléctrico, así como la Directiva de Contrastación de medidores de energía activa y reactiva e indicadores de máxima demanda. Todos estos dispositivos fueron promulgados entre noviembre y diciembre de 1997.

6 Osiptel, *La apertura del mercado de las telecomunicaciones en el Perú. Memoria 1996*, Lima: Osiptel, 1996, p. 102. Puede advertirse, sin embargo, que Osiptel no siempre ha convocado a audiencias públicas para discutir el contenido de algunas normas que afectan los intereses de las empresas y de los usuarios. Este es el caso de la Resolución del Consejo Directivo No. 018-98CD/OSIPTEL, por la cual se establecen, entre otras cosas, los valores de los cargos de interconexión tope o por defecto que se aplicarán por minuto de tráfico efectivo para la terminación de llamadas en la red de telefonía fija local. El Presidente del Osiptel ha señalado que la tasa de interconexión de telefonía fija local puede resultar un poco elevada y que no tiene un valor definitivo, pudiendo revisarse si se tiene información con datos concretos. Sería saludable que el Osiptel convoque a audiencias públicas para tratar el tema, antes de adoptar una decisión final. Ver al respecto, diario *Gestión*, Lima: 18 de noviembre de 1998, p. 20.

7 Entre las normas contenidas en el proyecto, cuya adopción debería hacerse extensiva en otros organismos del Estado, pueden destacarse la obligación de los funcionarios de presentar declaración jurada de bienes, rentas y vínculos comerciales y profesionales, así como otras disposiciones que intentan evitar el conflicto de intereses y el tráfico de influencias.

una u otra manera el ejercicio del derecho a la información. Si no se garantizan estas condiciones, la participación ciudadana en los procesos regulatorios corre el riesgo de degradarse a un nivel formal y decorativo.

Cultura corporativa y relaciones con los usuarios

Al comparar la relación entre empresas y usuarios en países como EE UU. y Canadá, con la relación que se observa en Perú, se pone en evidencia un marcado contraste. En los dos países de Norteamérica, el usuario es tratado como un **cliente**. Una buena atención al cliente es simplemente una buena práctica de negocios, algo fundamental en la cultura corporativa de las empresas. Esto se expresa tanto en los procedimientos adoptados para atender los reclamos, como en la actitud que el personal de las empresas tiene frente a los clientes. Los procedimientos generalmente favorecen al usuario, los reclamos se hacen por teléfono, sin plazos de por medio, y son resueltos en el nivel más bajo posible de la organización, generalmente por la operadora que atiende la llamada telefónica. Esto les ahorra tiempo y dinero a las empresas⁸. Se escucha al cliente partiendo del supuesto que es una persona razonable, que está diciendo la verdad. Por lo general, aceptan como una cuestión de oficio el primer reclamo, lo registran y sólo si se repite lo investigan.

En contraste, en países como Perú, el usuario aún no es tratado, plenamente, como un cliente. Parece existir el prejuicio de que los usuarios son potencialmente deshonestos, un prejuicio que ha impregnado algunos procedimientos de atención a los reclamos. Por ejemplo, el plazo que tienen los usuarios del servicio de telefonía para presentar reclamos por el monto facturado es de sólo 15 días útiles, contados a partir de la fecha de vencimiento

del recibo. Los reclamos presentados luego de vencido este plazo son declarados improcedentes. Un número aparentemente significativo de usuarios no conoce la extensión de este plazo. Sin embargo, aún no ha sido aceptada la propuesta de que se imprima la fecha límite para presentar reclamos en un lugar visible de la factura.

De otro lado, la empresa concesionaria dispone de un plazo mucho mayor para facturar por consumos correspondientes a ciclos de facturación anteriores. Además, en otros países como España, por mencionar un ejemplo, el plazo de los usuarios para presentar reclamos es de tres meses. El argumento para oponerse a la extensión del plazo en Perú es que aumentaría el número de reclamos infundados, presentados por usuarios que no pueden o no quieren pagar sus facturas⁹.

La mayoría de los reclamos a la empresa telefónica pueden atribuirse al sistema de medición y facturación del consumo, el cual aún no tiene suficiente transparencia. En efecto, los usuarios no tienen facilidades para obtener información detallada sobre sus llamadas¹⁰. Al respecto, las llamadas a teléfonos celulares están empezando a representar una fracción significativa del gasto de los usuarios, y en las facturas sólo se presenta la información agregada de dicho gasto. En contraste, en España los usuarios reciben gratuitamente, todos los meses, la facturación detallada de sus llamadas a teléfonos celulares.

En líneas generales, puede afirmarse que aun cuando las inversiones en estos sectores involucran costos hundidos y no pueden recuperarse a corto plazo, la conducta de algunos agentes expresa una visión 'cortoplacista' que no contribuye a elevar el bienestar de la sociedad y sugiere, al mismo tiempo, la existencia de algunos prejuicios sobre el comportamiento de los usuarios. Al respecto, es necesario señalar que no existe evidencia

- 8 Expertos consultados al respecto señalaron que, en la mayoría de los casos, el valor de los recursos utilizados por las empresas en los procedimientos de verificación de los reclamos puede ascender a una magnitud hasta tres veces superior a los montos reclamados.
- 9 La idea es que los usuarios reciben una 'línea de crédito', cuyo monto equivale al valor máximo de las llamadas que podrían realizar en cada ciclo de facturación, que generalmente se extiende por 30 días. Considerando todo el tiempo que podría dedicarse a llamadas de larga distancia internacional, el monto de esta línea de crédito puede ser elevado con relación a los ingresos de los usuarios. En principio, sin embargo, la empresa podría adecuar sus sistemas informáticos con el fin de enviar mensajes de alerta a los usuarios y, eventualmente, adoptar las previsiones del caso, cuando los montos facturados exceden, en cierto porcentaje, sus promedios históricos.
- 10 Para obtener información detallada de sus llamadas, incluyendo a teléfonos celulares, los usuarios debían acercarse personalmente a las oficinas de la empresa y entregar una carta solicitando la información, adjuntando una copia de su libreta electoral. Recientemente, la empresa ha aceptado recibir estas solicitudes vía facsímil. Hasta el momento de revisar la versión final de este artículo, el 10 de febrero de 1999, se pudo verificar que el personal de la empresa se negaba a aceptar solicitudes de facturación detallada por el ciclo de facturación anterior a la fecha de presentación de la solicitud, contraviniendo las disposiciones establecidas al respecto en las normas sobre condiciones de uso. Para solicitar la facturación detallada se debe pagar una tarifa equivalente a 5.92 nuevos soles por la primera hoja y 0.60 nuevos soles por cada hoja adicional.

alguna de que los usuarios de servicios públicos en Perú, tengan mayor o menor propensión a la deshonestidad que los usuarios de otros países.

Finalmente, la adopción de mecanismos de competencia por comparación, conocidos en la literatura como *yardstick competition*, podría generar los estímulos necesarios para que las empresas empiecen a tratar a los usuarios como clientes. Puede mencionarse la posibilidad de tomar como referencia comparativa algunos estándares o *benchmarks* internacionales sobre presentación y solución de reclamos, así como la administración de un sistema de incentivos y sanciones en función del cumplimiento de metas progresivas de calidad del servicio.

Reflexiones finales

Luego de la privatización quedan aún varias reformas pendientes, que algunos analistas denominan "de segunda generación". El núcleo de estas reformas es la participación ciudadana en la modernización del Estado, elevando la transparencia de la gestión pública y asegurando la rendición de cuentas de los funcionarios y autorida-

des competentes. Al mismo tiempo, resulta indispensable promover un cambio sustantivo en la cultura corporativa de las empresas, en el nuevo contexto de globalización de la cultura y de los derechos ciudadanos. En algunos sectores como telecomunicaciones, este cambio puede ser inducido por la competencia. En otros sectores donde las posibilidades de competencia son más limitadas, deberá ser promovido por las autoridades y por la ciudadanía organizada, desde la sociedad civil. Al respecto, es necesario llenar algunos vacíos y corregir deficiencias en la legislación vigente, particularmente en los procedimientos de atención a los reclamos de los usuarios.

En términos más generales, es preciso abandonar la idea de que la regulación de los monopolios puede lograrse con la participación exclusiva y excluyente de agencias especializadas y por equipos técnicos aislados, fuera del control y del escrutinio de la sociedad. Por el contrario, necesitamos sistemas de regulación permeables y abiertos a la participación de redes de vigilancia ciudadana. La formación de estos sistemas se encuentra en su fase inicial, y es necesario sumar esfuerzos para promover su desarrollo.

III. RETOS SOCIALES Y EL ROL DE LA INVESTIGACIÓN ECONÓMICA

EVOLUCIÓN Y CONCEPCIÓN DE LA POBREZA Y POLÍTICAS SOCIALES EN EL PERÚ DE LOS AÑOS NOVENTA

Pedro Francke¹

El presente trabajo pretende hacer una rápida revisión de la evolución de la pobreza, la concepción de la misma y las políticas adoptadas para hacerle frente en los últimos años. En lo que respecta al tema de la pobreza, se presentan los datos existentes y se revisan sus limitaciones. En este trance, se destacan las desventajas de una conceptualización de la pobreza limitada al problema de ingresos, y se insiste en la necesidad de concepciones más integrales y complejas.

La segunda sección intenta vincular estas mediciones y concepciones de la pobreza con las políticas sociales aplicadas por el Estado. Una primera mirada revisa esta relación entre concepción, política y medición de la pobreza. Posteriormente, se aborda el tema de cómo evaluar los resultados de la política.

La pobreza por ingresos: límites de la medición

Existen diversas mediciones sobre pobreza por ingresos en Perú, hechas sobre la base de las

Encuestas de Niveles de Vida (ENNIV) que ha venido realizando el Instituto Cuánto, y las Encuestas Nacionales de Hogares (ENAHG) aplicadas por el Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI). El cuadro 1 presenta una de estas estimaciones, hecha por el Banco Mundial sobre la base de la ENNIV.

Como se puede observar, este cálculo coincide con la mayoría de observaciones que indican que la pobreza afecta a alrededor de la mitad de los peruanos, aunque una estimación reciente del INEI establece esa cifra en un porcentaje menor.

Los principales usos de la medición que la literatura considera, sin embargo, no se basan en la determinación del nivel global de pobreza sino en determinar el perfil de la pobreza; es decir, el análisis de dónde están y qué características tienen los pobres y la evolución de la misma. Se considera que el perfil de la pobreza es de utilidad para el diseño de las políticas para combatirla (por ejemplo, si debemos poner énfasis en las zonas urbanas o rurales, en los jóvenes o los ancianos, etc.). La evolución de la pobreza, por su

Cuadro 1
INDICADORES DE DIVERSAS DIMENSIONES DE POBREZA

	Nacional (%)		Urbano (%)		Rural (%)	
	1994	1997	1994	1997	1994	1997
Pobreza	53.5	49.0	46.1	40.4	67.0	64.7
Brecha de pobreza	18.9	16.0	14.4	11.8	27.1	23.5
Pobreza extrema	18.8	14.8	12.9	9.3	29.5	24.5
Desnutrición infantil	30.0	23.8	17.4	12.2	44.7	37.3
Tasas de alfabetización	87.6	90.2	92.3	94.3	77.4	82.1
Trabajo infantil	7.8	11.8	3.9	6.9	22.5	33.5
Conexión eléctrica	68.8	73.7	93.7	97.4	23.2	30.3
Desagüe	48.2	58.6	73.4	84.3	2.4	11.6
Agua potable	65.0	72.8	84.9	89.0	28.8	43.1
Vivienda con piso de tierra	41.0	43.3	20.4	23.2	77.9	79.6

Fuente: The World Bank, *Peru: Poverty Comparisons*, Country Department 6, LACR, 1998.

1 Profesor del Departamento de Economía de la Pontificia Universidad Católica del Perú.

parte, nos debe permitir conocer si la política global, considerando tanto la política económica como la política social, está logrando éxitos en la lucha contra este problema.

A este respecto, la medición que solemos usar en Perú presenta graves limitaciones. La primera es el hecho de que la medida en términos de porcentaje de pobres es un indicador que no cumple con varios axiomas que se consideran razonables, como los de monotonicidad (la reducción del ingreso de un pobre aumenta la medida de pobreza) y sensibilidad a las transferencias (la transferencia de ingresos de un pobre a uno más pobre que él, si no cambia el orden entre ellos, debe reducir la medida de pobreza). Este es un problema que diversos estudios en Perú han abordado y resuelto, aunque no llega a ser utilizado de manera más general por la mayor dificultad en la interpretación de los índices de pobreza que sí cumplen con estos axiomas, como los llamados FGT.

El tema de la metodología de la medición de la pobreza (crítico pero pocas veces abordado) es aún más importante e incluye, al menos, dos aspectos clave. El primero, referido a la estimación de los ingresos de los hogares (y, en versiones más avanzadas, de la estandarización de hogares de distinto tamaño y composición mediante el uso de coeficientes para calcular 'adultos equivalentes' y economías de escala al interior del hogar); y el segundo, a la estimación de la línea de pobreza.

De hecho, hay aspectos conceptuales y metodológicos más complejos con relación a la pobreza cuando se trata de mejorar nuestro análisis del perfil y la evolución de la misma. A continuación se trata cada uno de estos aspectos.

El perfil de la pobreza (particularmente en lo que se refiere a la localización geográfica, que es una de sus aristas más saltantes) depende críticamente de una cuestión poco analizada: la existencia de diferentes líneas de pobreza según regiones. La medición de la pobreza reseñada, por ejemplo, considera pobre a una persona que consume S/. 164 mensuales en Lima, mientras que en la Sierra rural es necesario consumir menos de S/. 86 mensuales para ser pobre. Existe cierta justificación para ello, en tanto hay diferencias de precios y diferentes patrones de consumo, lo que se da tanto en el nivel alimentario como de otros bienes. Sin embargo, hay mucho que discutir al respecto.

Lo expuesto anteriormente se hace más evidente cuando observamos las diferencias en el perfil de la pobreza y el perfil de la pobreza extrema: un 45% de los pobres son rurales y un 77% de los pobres extremos son rurales, según Cuánto. Ello se debe a que, por ejemplo, la línea de pobreza en Lima es casi el doble que la de la Sierra rural, mientras que la de pobreza extrema es sólo 1.5 veces mayor.

Una diferencia que no ha sido analizada es la referida a la canasta alimentaria. Es cierto que en la Sierra rural la población obtiene el nivel de calorías recomendado con menos recursos que en Lima. Sin embargo, esto puede someterse a dos críticas: aun cuando tenga el mismo nivel de calorías, no estamos seguros si ello implica una dieta balanceada en lo que respecta a otros nutrientes, como proteínas (particularmente de origen animal), vitamina A o hierro, aspecto en el cual existen serias deficiencias en las zonas rurales de Perú. Por otro lado, el mayor gasto en Lima para el mismo nivel de calorías se asocia al hecho de que existe un mayor nivel de ingreso promedio, estando establecido en la literatura internacional que aumentos en el ingreso tienen un efecto reducido sobre la ingesta de calorías, ya que el principal efecto es hacia un mayor gasto en alimentos por variedad antes que por contenido calórico. Esto puede interpretarse de la siguiente manera: al menos parte de la diferencia en el valor de las canastas alimentarias entre Lima y la Sierra rural se debe al hecho de que la Sierra rural es más pobre, con lo cual hay una endogenización de la línea de pobreza (la línea de pobreza es menor en la Sierra rural precisamente porque son más pobres). Analizar cómo esto opera o afecta la medición de la pobreza bajo las dos metodologías de estimación de la canasta alimentaria que se usan en nuestro país², es una tarea pendiente.

El segundo tema se refiere al paso de la canasta alimentaria a la canasta total o canasta básica de consumo. Dada la importancia de esta metodología tanto para este problema como para el siguiente, vale la pena hacer un repaso de la misma.

La medición de esta canasta básica de consumo tiene dificultades porque es discutible la determinación exacta de cuánto requiere una familia en términos de ropa, transporte, vivienda, así como de otros elementos que usualmente no son considerados en la misma proporción, pero que no por esa razón son irrelevantes, como el entretenimiento. A ello se añade un problema

2 El Instituto Cuánto la estima mediante una determinación *ad hoc* de expertos, aunque basada en patrones surgidos de encuestas, mientras que el INEI lo hace mediante el método de relacionar el gasto en alimentos con el consumo calórico.

conceptualmente menos difícil, pero que en Perú presenta dificultades operativas: determinar cuál es su valorización posterior³.

En virtud de este problema, el método utilizado comúnmente para estimar una 'línea de pobreza' consiste en:

- Establecer una canasta normativa de alimentos que satisfaga las necesidades nutricionales de la persona.
- Calcular la relación entre el consumo total y el valor del gasto en alimentos, tomando como referencia un estrato social cercano a quienes tienen un gasto en alimentos que les permitiría cubrir la canasta alimentaria definida. Esta relación se suele llamar coeficiente α (equivalencia a la inversa del coeficiente de Engel).
- Multiplicar ambos cálculos y obtener así el valor de una canasta total.

El supuesto implícito es que las necesidades no alimenticias son valorizadas de acuerdo con el gasto que en ellas realizan quienes apenas logran cumplir sus necesidades nutricionales. En particular, este método ha merecido una crítica por la circularidad del razonamiento: la línea que define la pobreza se calcula en función de quienes son pobres. En efecto, la canasta que cubre las necesidades no alimenticias define la pobreza, pero a su vez es definida por un concepto que se considera análogo a la pobreza: el gasto de los que apenas cubren sus necesidades alimenticias.

Para el perfil regional de la pobreza, lo anterior presenta el siguiente problema. El coeficiente α se calcula como un promedio para todo un grupo de hogares, usualmente un decil o quintil. El cálculo del coeficiente α considera implícitamente que todos los hogares que cubren sus necesidades nutricionales también cubren sus demás necesidades. Sin embargo, esto no es necesariamente cierto: hay hogares que pueden cubrir sus necesidades nutricionales y no tener acceso a educación, salud o desagüe. Debido a que estos hogares no cubren estas necesidades, tienen menores gastos no alimentarios y tienden a reducir el coeficiente α , reduciendo así la línea de pobreza y el número de pobres.

Una aproximación preliminar, considerando algunos servicios básicos de electricidad y agua,

indica que la pobreza en las zonas rurales sería del orden de 2 puntos porcentuales mayor, aunque en Lima y las ciudades, la pobreza prácticamente no aumenta. Sin embargo, otros aspectos de más difícil consideración, como los menores niveles de acceso a servicios de educación y salud en las zonas rurales (que reduce sus gastos en estos rubros) o sus menores gastos en adquisición y mantenimiento de la vivienda asociados a una menor calidad de éstas, aún no se pueden medir. Por ejemplo, en las zonas rurales un menor porcentaje de jóvenes asiste a la universidad, lo que hace que para el estrato de referencia el gasto asociado a esta educación sea menor, lo cual reduce, a su vez, la línea de pobreza en estas zonas, aunque la necesidad sea la misma. Algo similar ocurre con el hecho de que sus viviendas tengan piso de tierra o que no sean pintadas.

En lo que respecta a la evolución de la pobreza, esta metodología de cálculo basada en el coeficiente de Engel es igualmente problemática. Lo que sucede es que la medición de la pobreza en Perú no ha sido hecha considerando criterios para una comparación intertemporal, sino tomando cada año como independiente de los anteriores. En otras palabras, se ha mantenido una misma canasta alimenticia que se ha valorizado para cada año, y a partir de este valor se ha calculado qué decil de la distribución del ingreso de cada región alcanza ese nivel de gasto en alimentos. A partir de esto se ha obtenido el coeficiente α y se ha calculado la línea total. El problema es que los coeficientes α obtenidos de esta manera han sido muy diferentes, lo que ha motivado que las líneas de pobreza evolucionen de manera muy distinta.

Lo anterior implica evaluar la pobreza sobre la base de diferentes canastas. Esto no es negativo o censurable en sí, el problema es que ese cambio en la canasta no responde a valoraciones éticas de la sociedad sino a un comportamiento del consumo de determinado estrato social, que puede o no responder a cambios en las necesidades reales.

Esa lógica de medición tiende a hacer que la línea de pobreza esté directamente relacionada con los ingresos, produciendo comparaciones sesgadas. En efecto, si los ingresos de la población mejoran su porcentaje de gasto en alimentos se reduce, lo que incrementa el valor de la línea de pobreza y produce estimaciones de la pobreza más elevadas.

3 Debido a la carencia de encuestas de precios para las zonas rurales.

El cálculo presentado en el cuadro 1⁴ busca superar esta situación, manteniendo un valor real fijo para la canasta, opción que yo mismo he sugerido y bajo la cual he realizado cálculos para el período 1991-1994.

Es necesario resaltar ahora las serias limitaciones de la metodología basada en estimar la pobreza a través del tiempo, con una canasta de valor real fijo. Es evidente que nuestro concepto de pobreza hoy no es el mismo que el de cincuenta años atrás, cuando el televisor, las computadoras personales y el Internet no existían y cuando la vacuna contra la polio aún no se había inventado. La pobreza es una consideración social y, como tal, su medición está sujeta a las condiciones generales de la sociedad que se quiere evaluar. La pobreza en Estados Unidos es muy distinta a la pobreza en Perú, y ésta a su vez muy distinta a la de Ruanda (aunque esto es también relativo, en la medida en que nos consideramos ciudadanos del mundo y establecimos algunas condiciones básicas de vida para todos en la Convención Universal de los Derechos Humanos).

En Estados Unidos, la metodología de una canasta de valor fijo (que es la más utilizada internacionalmente) ha llevado a que el valor de la canasta de pobreza tenga un nivel generalmente considerado como demasiado bajo, ya que es el mismo nivel que hace casi 35 años atrás estableció Mollie Orshansky, cuando se comenzó a medir la pobreza en ese país. Frente a esta problemática, una Comisión Especial del Buró de Censos de los Estados Unidos ha propuesto que la línea de pobreza sea reajustada anualmente, de acuerdo con el crecimiento de la mediana de ingresos de la población. El problema es que, en este caso, parte de la mejora en los ingresos producto del crecimiento económico deja de tener efecto sobre la pobreza.

Este tema está empezando a ser discutido en el ámbito internacional, pero su relevancia es indudable. Particularmente, considero que nuestro nivel de avance y conocimiento no nos permite aún tener una sola metodología que resulte totalmente aceptable, y que probablemente lo más conveniente sea tener varias mediciones, con una canasta fija y con una canasta que vaya reajustándose en el tiempo.

Finalmente, un último tema a analizarse es el referido a la pobreza extrema, el cual creo que no es un concepto válido. Como se sabe, se considera pobres extremos a quienes aun destinando todos sus ingresos a la compra de alimentos, no alcanzan a comprar la canasta básica alimentaria. Un ejemplo destaca lo absurdo de esta propuesta: una persona que dedique todos sus ingresos a la compra de alimentos, tendría que comerlos crudos. De hecho, se sabe que incluso los más pobres de los pobres, en el ámbito internacional, dedican un 30% de sus ingresos para el consumo de otras cosas que no son alimentos. Todos sabemos que para no ser pobre es necesario también tener recursos para poder vestirse, lavarse, cocinar, tener un techo y una cama, educarse y cuidar la salud.

No obstante lo anterior, se le suele dar validez en el sentido de considerar a aquellos que están lejos de superar su condición de pobreza. El problema es que la distancia entre la línea de pobreza extrema y la línea de pobreza, como vimos, es variable debido a que las necesidades y patrones de consumo entre las regiones son distintas. En ese sentido, es un indicador que no mide a todos por igual.

Otras concepciones de pobreza

La pobreza por ingresos es muy utilizada internacionalmente; sin embargo, ha sido criticada conceptualmente. La razón es que la pobreza debe ser considerada como una condición más general de privación humana, son pobres aquellos seres humanos que viven en condiciones inadecuadas.

Un ejemplo relacionado al estado de la salud puede mostrar las limitaciones de la pobreza por ingresos. En el ámbito internacional existen grandes variaciones en la situación de la salud de los países que no dependen de sus niveles de ingresos, es decir, países con similares niveles de ingresos pueden tener esperanzas de vida o tasas de mortalidad infantil muy diversas. Es evidente que en este caso, y desde el punto de vista de las condiciones humanas básicas, el país que tiene la mortalidad infantil mayor, se encuentra en una peor situación. A su vez, esto tiene el efecto de que una población más enferma requiere mayores niveles de gasto en salud y, por lo tanto, su línea de pobreza debe ser mayor. Así, dos poblaciones con

4 Considero, sin embargo, que hay un detalle técnico en dichos cálculos que puede sesgar los resultados, y es el referido al cambio de las preguntas respecto a la asistencia alimentaria. Este cambio produce que el valor total estimado de la asistencia alimentaria haya aumentado entre 1994 y 1997, de S/. 180 millones a S/. 800 millones, lo que me parece poco creíble. Esto es particularmente importante porque si descontamos ese ingreso adicional, la reducción de la pobreza entre 1994 y 1997 no sería de 4.5 puntos porcentuales, sino de 3 puntos porcentuales.

igual nivel de ingresos pero distinto estado de salud, no deben ser evaluadas de igual manera.

Al respecto, se ha avanzado proponiendo dos conceptos: el de necesidades básicas insatisfechas y el de capacidades o de pobreza humana. En resumen, el primero considera una gama de necesidades consideradas básicas para el ser humano, como las de acceso a la educación, servicios de salud o nutrición. El segundo, por su parte, considera las capacidades que tienen los seres humanos para desenvolverse en la sociedad, lo que involucra cuestiones tales como: qué tan sanos son, cuántos conocimientos tienen, qué ingresos o qué espacios de participación social poseen, etc.

Aunque estos conceptos pueden parecer un tanto abstractos y difíciles de medir, Amartya Sen, el reciente premio Nobel de Economía que formuló el concepto de pobreza por capacidades, ha dicho acertadamente que "más vale estar aproximadamente correcto que exactamente equivocado".

Medir estas concepciones alternativas de pobreza presenta sus propios bemoles, en los que no puedo detenerme. Sin embargo, cabe señalar que una evaluación de la pobreza en Perú por estos enfoques indica claramente dos cosas: i) que el perfil de la pobreza está más concentrado hacia las áreas rurales que lo que la medición por ingresos indica; y ii) que su evolución ha sido más positiva de lo que la pobreza por ingreso señala. El cuadro 1 muestra algunos indicadores en ese sentido. Puede observarse, por ejemplo, que mientras la pobreza es 1.6 veces mayor en las zonas rurales que en las urbanas, la desnutrición infantil es más del triple, el porcentaje de niños que trabajan es 5 veces mayor en las zonas rurales y el porcentaje de hogares sin agua potable es también 5 veces mayor.

Finalmente, es necesario añadir que estas concepciones más globales de la pobreza tienen aún por delante el reto de considerar en sus mediciones diversas otras dimensiones de la pobreza: participación de los ciudadanos en el gobierno, desigualdad de género, razas, edad, acceso a servicios básicos e ingresos, que generan limitaciones en su vinculación al tejido social, espiritualidad y valores, autoestima, etc. Al respecto, cabe resaltar que internacionalmente, hay importantes avances en estos aspectos.

Concepciones de la pobreza y política sociales

¿Por qué son importantes estas disquisiciones sobre cómo concebir y medir la pobreza? Porque

afectan de manera crítica a las políticas que se siguen al respecto, así como a la evaluación del nivel de éxito o fracaso que éstas tienen. A continuación, vamos a plantear algunas hipótesis de cómo esto se aplica para el caso peruano.

Crecimiento económico y pobreza

Es bastante claro que en las principales instancias políticas del gobierno actual, la concepción preponderante de pobreza se basa en los ingresos. La meta trazada por el presidente Fujimori de reducir la pobreza extrema a la mitad para el año 2000, las propuestas trazadas ante el Grupo de Donantes y los discursos del Premier y del Ministerio de Economía y Finanzas en diversas reuniones, así lo comprueban. Dada la existencia de una diversidad de otros programas sociales, éstos suelen ir 'adosados' a las estrategias gubernamentales y están relacionados con la pobreza mediante la idea de la 'compensación' o la 'emergencia', en algunos casos de la formación de capital humano, o como programas no relacionados directamente a la pobreza.

En este sentido, no es de extrañar que se haya planteado que el mecanismo principal mediante el cual el gobierno se propone reducir la pobreza es el crecimiento económico, dado que mediante el mecanismo de la creación de empleos y generación de ingresos por parte de las familias se tiende a reducir la pobreza medida por ingresos. Al respecto, los 'formuladores' de política parecen no haberse percatado de que el efecto que ese crecimiento económico tenga sobre la pobreza por ingresos depende críticamente no sólo del ritmo de crecimiento, sino también de cómo ese crecimiento es generado por los distintos sectores económicos, regiones y grupos sociales en el país. En tanto mayor sea el crecimiento en los sectores y regiones donde la pobreza es más elevada (agricultura, construcción, zonas rurales), mayor es el efecto de reducción sobre la misma. De igual forma, en tanto mayor sea el efecto sobre el empleo e ingresos de trabajadores poco calificados, mayor será el efecto sobre la pobreza.

Sin embargo, una extraña paradoja aparece cuando se analizan las cifras de crecimiento sectorial. A pesar de la manifiesta prioridad otorgada por el gobierno a sectores primario exportadores (la que puede observarse tanto en discursos oficiales como en la promulgación de leyes y normas especiales para permitir el ingreso de grandes inversiones extranjeras), el crecimiento de los últimos años no ha sido un crecimiento en el cual la minería haya tenido un papel preponderante (14%

acumulado entre 1994 y 1997, lo que apenas redujo la pobreza extrema de 9.2% a 8.4% entre los jefes de hogar en este sector). Por el contrario, el acelerado crecimiento de la construcción es el que destaca, lo cual ha tenido un efecto importante sobre la pobreza (según el Banco Mundial, entre 1994 y 1997, la pobreza extrema entre los hogares cuyo jefe se dedica a la construcción se redujo de 252% a 174%, ante un crecimiento acumulado del sector de 34%). Por su parte, el agro ha crecido de manera importante (23%) pero con menores efectos sobre la pobreza en este sector, lo que podría deberse a dos razones: una sobreestimación del crecimiento sectorial o una concentración del mismo en zonas costeñas con menor pobreza.

En definitiva, si el crecimiento económico de los últimos años ha tenido efectos sobre la pobreza, ello se ha debido en parte a que este crecimiento no ha seguido el patrón primario exportador propuesto por la política, sino un patrón más vinculado a sectores no transables (construcción, agricultura). Como hoy observamos con claridad, este mismo patrón de crecimiento es el que ha agravado una situación de vulnerabilidad externa. Cómo compatibilizar estas dos exigencias del crecimiento económico, equilibrio externo e impacto sobre la pobreza, es un tema aún por trabajar.

Crecimiento, gasto social y pobreza

Otro efecto poco resaltado del crecimiento económico producido entre 1993 y 1997, ha sido el aumento de la recaudación y del gasto social que éste puede sustentar. Si el gasto social se triplicó entre 1993 y 1995, fue fundamentalmente porque el aumento de la recaudación así lo permitió. Este es uno de los factores que está detrás de la mejora de los indicadores sociales presentados en el cuadro 1⁵.

Nuevamente, esto produce efectos en cierto sentido contrarios a la concepción predominante de la pobreza: mientras el mayor efecto del crecimiento económico sobre la pobreza (ampliamente entendida como insuficiencia de capacidades) probablemente se ha dado mediante la ampliación del gasto social que éste hizo posible, la estrategia consideraba que ese efecto se daría directamente mediante las oportunidades de empleo e ingresos.

Lograr que el efecto del crecimiento sobre la pobreza sea el mayor posible implica, por su parte, plantear políticas adicionales: que el crecimiento produzca la mayor recaudación posible, acomodar los demás ingresos y gastos del Estado para dejar mayor espacio al gasto social, y lograr que el gasto social tenga eficacia y eficiencia para lograr los mayores efectos sobre la población. Dejaré de lado los dos primeros aspectos por no corresponder a la especificidad del presente artículo, y me concentraré en el tema de la eficacia de los programas sociales.

En este aspecto, existe también una conexión entre las concepciones de pobreza y la forma cómo se entiende el tema. Así, observamos dos deficiencias serias en la política actual de lucha contra la pobreza: la desarticulación de las distintas instituciones y programas sociales existentes al interior del Estado -así como entre éste y los que desarrolla la sociedad civil (ONGs, Iglesia, comunidades de base, etc.)- y la concentración de esfuerzos en los medios, descuidando los fines. Al respecto, queremos plantear que una concepción más integral de pobreza por capacidades tiende a establecer un marco más favorable para resolver estos problemas.

Por un lado, concebir la pobreza como un problema de capacidades nos proporciona claramente una visión más integral del problema. Hacer que una familia tenga ingresos por encima de la línea de pobreza no resuelve, necesariamente, el problema de la alta probabilidad de que la esposa fallezca al tener un hijo o el hecho de que el hogar se vea limitado en sus posibilidades de desarrollo y autorealización porque es quechua hablante y no puede comunicarse por medios escritos. De esta manera, se observa claramente que lo necesario no es una estrategia centrada exclusivamente en resolver el problema de los ingresos, sino una visión más integral que apunte a subsanar las distintas deficiencias existentes, para lo cual es indispensable la búsqueda de programas sociales que generen sinergias y efectos múltiples sobre los diversos aspectos.

Consideremos el siguiente ejemplo. Desde el punto de vista de la lucha contra la pobreza por ingresos, combatir el analfabetismo de las mujeres rurales no es una prioridad porque suelen ser

5 Cabe resaltar, sin embargo, que muchos de los indicadores de progreso social (analfabetismo, años de educación promedio de la población, mortalidad infantil, esperanza de vida, etc.) mejoraron también en la década de los ochenta, en un contexto de reducción del gasto social. Este es un fenómeno común en Latinoamérica, y suele asociarse a la introducción de nuevas técnicas de bajo costo (vacunaciones, rehidratación oral, etc.) y a la mejora en el nivel educativo de las madres por la inversión en educación en décadas anteriores.

relativamente mayores y las posibilidades de que generen mayores ingresos son limitadas, tanto por su edad como por su rol subordinado dentro de las decisiones de producción de la familia campesina. Desde el punto de vista de las capacidades, sin embargo, este problema resulta fundamental, porque además de considerar la educación como un fin en sí mismo, esta educación tiene efectos positivos sobre la salud de la familia, la participación social y política, la equidad en las relaciones de género y los niveles de autoestima de las mujeres campesinas.

Por otro lado, está el tema de los medios y los fines. A menudo, los programas sociales se concentran más en los primeros: que haya escuelas, y no que los niños asistan y aprendan; que se repartan alimentos, pero no que la gente esté mejor nutrida; que existan letrinas, aunque éstas no se usen. En este caso, la concepción de la pobreza por capacidades resalta los fines antes que los medios. Además, considera la participación social (la participación de las comunidades en la gestión de su desarrollo) como un fin en sí mismo, lo que a su vez resulta ser un medio importante para lograr otros fines. Así, si la comunidad participa en la construcción de las letrinas, e incluso aporta parte de la mano de obra, es más probable que éstas sean utilizadas. Por otro lado, sabemos que entre el 70% y 80% de las personas enfermas que desean realizar una consulta de salud y no lo hacen es por razones económicas. Sin embargo, ello no quiere decir que la solución necesariamente pase por aumentar los ingresos de esas personas y que una estrategia de provisión gratuita de servicios básicos de salud no sea más efectiva.

Reformas estructurales y pobreza

Al respecto, no se ha analizado lo suficiente cómo las diversas reformas estructurales realizadas, particularmente aquellas en el área social, han afectado la pobreza. En este sentido, queremos solamente referirnos a dos, posiblemente las más saltantes: la flexibilización laboral y la reforma del sistema previsional.

En lo referente al tema laboral, para los investigadores es difícil establecer si la flexibilización

reduce o aumenta la pobreza por ingresos. Por un lado, se indica que la flexibilización favorece la contratación de mano de obra en el sector formal, y que eso genera más empleo, reduciendo así la pobreza por ingresos. Por otro lado, sin embargo, esta flexibilización desfavorece la sindicalización y la negociación colectiva, y facilita la reducción salarial, lo que podría incrementar la pobreza. El efecto total dependería de la relación entre la reducción de costos laborales y la reducción de salarios líquidos, y de la relación entre los costos laborales y la cantidad de empleo, lo que solemos llamar elasticidad de demanda por trabajo. Si con la flexibilización, las empresas redujeron mucho sus costos laborales pero poco (mucho) los salarios, y si esa reducción de costos laborales tuvo mucho (poco) efecto sobre el empleo, entonces el efecto habría sido positivo (negativo). El hecho que junto a la flexibilización de la legislación laboral se haya reforzado la transformación del Fonavi de una contribución a un impuesto, complica el análisis.

Más allá de este efecto sobre la pobreza por ingresos, existen otras dimensiones de la relación laboral vinculadas a la flexibilización y a una concepción más amplia de pobreza por capacidades que merecen destacarse. La seguridad social en salud, la inestabilidad de los ingresos, las relaciones laborales y las condiciones de participación social, parecen las principales. Lo que queremos decir es que, aún suponiendo que el efecto de estas medidas sobre la pobreza por ingresos sea positiva, puede tener otros efectos negativos. Al respecto, la generalización de formas de contratación no laborales (empleo juvenil, servicios no personales, etc.) genera la desprotección del trabajador frente a riesgos de salud, mayor inestabilidad en los ingresos⁶, menores posibilidades de hacer valer derechos básicos frente al empleador y menores vías de integración política y social a través de las organizaciones laborales. La exclusión de estos aspectos hace que una evaluación de los efectos de esta flexibilización laboral sobre la pobreza esté limitada.

El otro elemento que queremos analizar es el de los efectos de la reforma previsional sobre la pobreza. El cambio al sistema privado de pensiones (AFPs) puede tener un efecto beneficioso sobre el

6 El tema de la seguridad (o estabilidad) de las condiciones sociales de los hogares es un aspecto que no se ha discutido lo suficiente en relación con la pobreza. Nuestra medición de la pobreza se limita a un punto en el tiempo; sin embargo, probablemente buena parte de los hogares pobres a lo largo de su ciclo de vida pasen de manera intermitente por periodos en los que sus ingresos son superiores a la línea de pobreza y por periodos en los que sus ingresos son inferiores a ese límite. La incapacidad de mantener el consumo por encima de ese límite, en algún momento del tiempo, puede considerarse en sí como una forma de pobreza de largo plazo. Bajo este concepto, no son pobres solamente los que en este momento tienen un consumo insuficiente, sino también aquellos que ante *shocks* externos, que suelen ocurrir, caerían en esa situación.

mercado de trabajo, en la medida en que permite mayores opciones al trabajador en términos de regímenes previsionales e incluso de AFPs. De esta manera, el beneficio podría ser mayor para el trabajador.

Por otro lado, sin embargo, un aspecto crítico de la implantación de este nuevo sistema es el problema de financiamiento que surge en el largo periodo de transición de un sistema de reparto a uno de capitalización individual. Debido a que el nuevo sistema de capitalización individual rompe con las transferencias intergeneracionales (en el sistema de reparto los trabajadores activos de hoy sustentan a los jubilados de hoy, mientras que en el sistema de capitalización individual los jubilados son sostenidos por sus propios ahorros), se genera en el tránsito una gran

brecha financiera. Esta brecha ha sido financiada por el gobierno de dos maneras: a través de fondos del presupuesto público y, probablemente la principal, manteniendo las pensiones en un nivel sumamente reducido.

Desde el punto de vista de la pobreza por ingresos, esta política se justifica porque se encuentra que dicha definición de pobreza no es particularmente elevada entre quienes reciben pensiones de jubilación, en buena parte debido a las transferencias de sus familiares o a que viven en un mismo hogar con sus hijos. Además, en ellos no tiene sentido invertir en capital humano. Sin embargo, otras consideraciones vinculadas a las relaciones entre estas personas de edad mayor y la sociedad, así como a los compromisos contraídos por esta última, apuntan en otra dirección.

LEGISLACIÓN LABORAL E IMPACTO SOBRE EL FUNCIONAMIENTO DEL MERCADO DE TRABAJO¹

Jaime Saavedra²

Antecedentes y evolución de la legislación

El objetivo de esta exposición es analizar los mecanismos de ajuste del mercado laboral ante distintos regímenes de legislación laboral en Perú, y que son el resultado de una investigación que hemos llevado a cabo en el marco de las investigaciones del Consorcio. En particular, los aspectos que se analizan son los costos de despido (la estructura de pagos por indemnizaciones y la estabilidad laboral), los mecanismos que se han utilizado para eludir dichos costos (la informalidad, el periodo de prueba y los contratos temporales), la rotación en el mercado de trabajo y, finalmente, el impacto e importancia de los costos no salariales.

Los principales cambios en la legislación laboral peruana pueden esquematizarse de la siguiente forma:

- 1991: Ley de Compensación de Tiempo de Servicios (CTS); se facilita el uso de contratos temporales, se elimina la estabilidad para los nuevos trabajadores. Se crean contratos de formación laboral juvenil (FLJ), prácticas, cooperativas y *services*; se modifica el esquema de indemnizaciones.

- 1992: Se incrementa el Fonavi.
- 1995: Se incrementa la contribución al Instituto Peruano de Seguridad Social (IPSS)/AFP.
- 1995: Se elimina la estabilidad laboral y se reemplaza por protección contra el despido arbitrario.
- 1997: Se incrementa la indemnización.

El costo de despido

Durante las últimas décadas, tal como se aprecia en el cuadro 1, el costo de despido en Perú ha estado determinado por la interacción de tres elementos centrales: (i) el periodo de prueba, que determinaba el momento a partir del cual el costo de despido se tornaba positivo; (ii) la estabilidad laboral, que en teoría actúa como un aumento casi infinito del costo de despido; y (iii) la estructura de la indemnización por despido, que determinaba la regla que establecía el costo de despido.

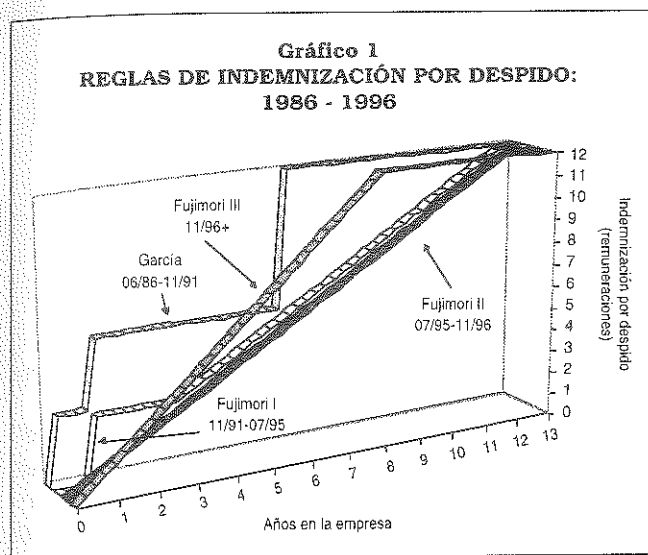
El final del periodo de prueba determina el primer quiebre importante en los costos de despido, ya que a partir de ese momento el trabajador tiene derecho a indemnización y a estabilidad

Cuadro 1
PERIODO DE PRUEBA Y REGULACIONES DE ESTABILIDAD LABORAL

	Duración del periodo de prueba	Condición de estabilidad laboral	Disponibilidad de contratos temporales
Antes de junio de 1986	3 años	Otorgada después de tres años	Baja
Junio 1986 - Octubre 1991	3 meses	Otorgada después de tres meses	Baja
Noviembre 1991 - Julio 1995	3 meses	En efecto sólo para los trabajadores contratados antes de noviembre de 1991	Alta
Agosto 1995 -	3 meses	Eliminada	Baja

- 1 Extracto de la investigación "Rigidez o flexibilidad del mercado laboral peruano: Un análisis económico de la legislación laboral" de Jaime Saavedra y Eduardo Maruyama (1998), realizada en el marco de las investigaciones del Consorcio de Investigación Económica.
- 2 Director de investigaciones de GRADE.

laboral. En particular, la estructura de indemnizaciones se ha modificado varias veces durante los años noventa, situación que se resume en el gráfico 1.



Antes de 1991, una vez cumplido el periodo de prueba, el trabajador tenía derecho a elegir entre la reposición y el pago de una indemnización (aparte del pago de la CTS). Dada la existencia de costos de litigio y costos judiciales para determinar si procedía el despido por causa justa o no, este pago era la cota inferior de los reales costos de despido. En los años noventa se redujo el costo por indemnización, pero en 1997 se incrementó otra vez. Utilizando esta información se ha podido establecer que las contingencias que tienen que realizar los empleadores por concepto de indemnización, ajustada por las probabilidades de despido, se han reducido de manera drástica.

¿Cuáles son los impactos de los costos de despido sobre el empleo?

- La justificación legal es que son una compensación por la pérdida de bienestar frente al hecho de perder el empleo.
- Debe fungir como seguro de desempleo, pero este rol es redundante con la CTS.
- Al existir la CTS y la indemnización, los trabajadores peruanos reciben compensaciones elevadas en comparación con otros países de América Latina. Sólo Colombia tiene un esquema similar, y Brasil es el único otro país con CTS.

- Los costos de despido reducen la capacidad de ajuste de la empresa a los niveles deseados de largo plazo de empleo. Durante caídas de demanda, hacen que el empleo caiga menos; durante crecimiento de la demanda, hacen que aumente menos.

- El costo de despido reduce el nivel de largo plazo del empleo, ya que hace que el factor trabajo sea un factor cuasi fijo. Al introducirse un elemento de incertidumbre sobre el verdadero costo del factor trabajo, se incrementa su precio relativo.

Principales mecanismos de ajuste

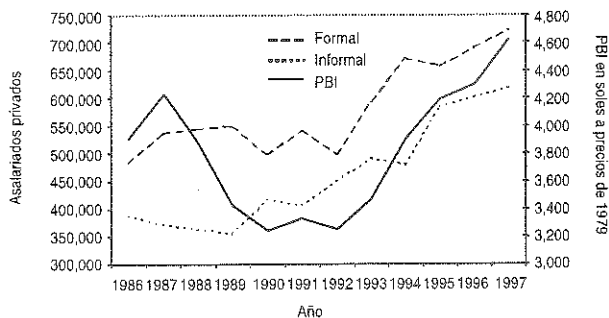
El sector informal

El primer mecanismo de ajuste a la existencia de costos de despido es la generación de un sector informal, el cual no habría crecido significativamente pero continúa siendo más de la mitad de la población ocupada urbana. En el gráfico 2 se observa la evolución del empleo asalariado y del PBI. Al interior del empleo asalariado privado se encuentra que mientras el asalariado privado informal crece de una manera más o menos vegetativa, el formal responde de una manera clara al ciclo económico. Sin embargo, esta respuesta es nítida a partir de 1993; entre 1986 y 1991, el empleo asalariado privado formal cae sólo ligeramente a pesar de la fuerte caída del producto. Esto puede deberse, en parte, a la existencia de elevados costos de despido que dificultaban el ajuste de la demanda de empleo a los niveles deseados por las empresas. Así, esto es consistente con una reducida elasticidad a la baja del empleo en momentos de reducción de la demanda. El ajuste, sin embargo, se dio en la forma de salarios; si bien los empleados permanentes lograron mantener su empleo, sus salarios reales se redujeron en casi 50% en ese periodo.

En particular, existe informalidad tanto en empresas pequeñas como grandes. Esto está claramente ligado a la decisión que efectúa la empresa y el trabajador de ser formal o no. La decisión se toma sobre la base de un análisis costo/beneficio, tal como se aprecia en el cuadro 2.

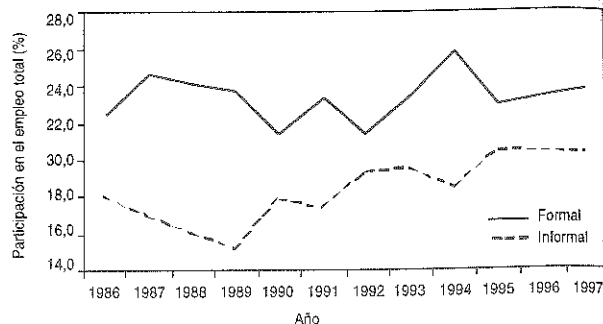
Sin embargo, resulta interesante notar que el empleo asalariado privado formal, como porcentaje del empleo total, se ha mantenido estancado en todo el periodo de análisis, a diferencia del empleo asalariado privado informal, que ha crecido ligeramente con respecto al promedio observado en los años ochenta (véase el gráfico 3). En este sentido,

Gráfico 2
LIMA METROPOLITANA: EMPLEO ASALARIADO PRIVADO, FORMAL E INFORMAL, Y PBI (PERÚ), 1986-1997



Fuente: Encuesta de Hogares del MTPS 1986-1995,
 Encuesta de Hogares del INEI 1996-1997, SIEM.

Gráfico 3
LIMA METROPOLITANA: PARTICIPACIÓN DEL EMPLEO ASALARIADO PRIVADO, FORMAL E INFORMAL, EN EL EMPLEO TOTAL, 1986-1997



Fuente: Encuesta de Hogares del MTPS 1986-1995,
 Encuesta de Hogares del INEI 1996-1997.

llama la atención que la reducción en los costos de despido no haya provocado un aumento en la participación del empleo asalariado privado formal y una reducción de la participación del empleo asalariado privado informal. Esto se debe, en parte, a que no se ha observado una tendencia decreciente en los costos no salariales, más bien se han incrementado después de las reformas.

Cuadro 2
MANTENIMIENTO DE RELACIONES
LABORALES INFORMALES

Costos	Dificultad para hacer transacciones con empresas más grandes. Dificultad para obtener crédito comercial. Pago de multas o coimas en caso de detección.
Beneficios	No cumplir con pago de beneficios sociales. No cumplir con pago de impuestos.

La evolución de la proporción de informales está ligada a cambios en la productividad. Una prueba de esto es que la determinación de aquellos que tienen mayores probabilidades de ser informales se liga a indicadores de productividad. Como era evidente, mayor experiencia potencial, años de educación y duración en el empleo implican una mayor probabilidad de ser un trabajador asalariado formal. En particular, el impacto de la experiencia sobre la posibilidad de ser formal se reduce en el tiempo, mientras que el impacto de la educación sobre la probabilidad de ser formal se reduce primero y luego se incrementa (véase el cuadro 3). Esto tiene una interesante correlación con el cambio en los retornos a la experiencia y a la educa-

ción, que siguen justamente el mismo patrón. Tomando el caso de la experiencia, a medida que se reduce el retorno, se reduce tanto el valor de mercado de los trabajadores experimentados como su productividad. En la medida en que ser formal o no depende de un análisis costo beneficio, una menor productividad está ligada claramente a una menor probabilidad de ser formal. Así, son los menos educados y los más viejos quienes tienen una mayor probabilidad de ser informales y no percibir beneficios sociales. Probabilidad que ha aumentado en los años noventa. Así, los grupos menos favorecidos en cuanto a ingresos y empleo luego de las reformas tienen, además, una mayor probabilidad de que su empleo sea temporal.

Contratos temporales

El otro mecanismo que han utilizado las empresas para eludir los costos fijos que implicaban el pago de indemnización y la estabilidad laboral, fueron los contratos temporales. Así, los contratos temporales explican una parte importante del crecimiento del empleo durante los años noventa.

En el gráfico 4 se puede apreciar la evolución de los ingresos de los trabajadores asalariados privados permanentes y contratados a plazo determinado. Si bien existe un diferencial de ingresos entre ambos tipos de trabajadores, los ingresos de los trabajadores permanentes no parecen ser más rígidos a la baja que los de los trabajadores contratados a plazo determinado. En particular, como se puede apreciar en el gráfico, con el shock de 1990 los ingresos de los trabajadores permanentes cayeron con mayor fuerza, mientras que los ingresos de los trabajadores contratados a

Cuadro 3

MODELO PROBIT: TRABAJADORES ASALARIADOS PRIVADOS FORMALES VS. INFORMALES¹
(Efectos marginales df/dx)

	1986-1991		1992-1994		1995-1997	
	Efecto marginal	Error estándar	Efecto marginal	Error estándar	Efecto marginal	Error estándar
Experiencia potencial	0,02020	0,00222 **	0,01352	0,00269**	0,01166	0,00332 *
(Experiencia potencial) ³	-0,00023	0,00004 **	-0,00010	0,00005 *	0,00003	0,00006
Años de educación	0,02766	0,00300 **	0,01974	0,00382**	0,04557	0,00500 *
Duración del empleo	0,04299	0,00285 **	0,04199	0,00344**	0,04219	0,00533 *
(Duración del empleo) ³	-0,00089	0,00010 **	-0,00090	0,00011**	-0,00110	0,00021 *
+ Sindicato en la empresa	0,18752	0,02115 **	0,22003	0,03169**	0,28732	0,05196 *
<i>Dummies por tamaño de empresa²</i>						
+ Empresa de 6 - 49 trabajadores	0,28447	0,01909 **	0,26277	0,02210**	0,26357	0,02685 *
+ Empresa de 50 - 99 trabajadores	0,39575	0,02838 **	0,38085	0,03387**	0,46624	0,04387 *
+ Empresa de 100 o más trabajadores	0,40524	0,02366 **	0,41191	0,02844**	0,57988	0,03256 *
<i>Dummies por sexo y edad³</i>						
+ Hombres de 14 - 19 años	-0,06202	0,05870	-0,06208	0,07238	0,04515	0,08652
+ Hombres de 20 - 39 años	0,09082	0,04295 *	0,02888	0,05389	-0,01249	0,06390
+ Hombres de 40 - más años	0,04995	0,03923	-0,03254	0,04841	-0,05561	0,05725
+ Mujer de 14 - 19 años	-0,05935	0,06881	-0,14209	0,08622	-0,02477	0,09448
+ Mujer de 20 - 39 años	0,08967	0,04455 *	0,06657	0,05578	0,00793	0,06544
<i>Dummies por ocupación⁴</i>						
+ Func. púb. sup., gerentes y administ.	0,11120	0,05583 *	-0,13839	0,06444 *	0,01672	0,11819
+ Personal administrativo	0,09364	0,02713 **	0,04672	0,03250	-0,01426	0,04072
+ Comerciantes	-0,00771	0,03371	-0,17519	0,03574**	-0,15491	0,04404**
+ Trabajadores de los servicios	-0,00939	0,03420	-0,16971	0,03736**	-0,16908	0,04291**
+ Trabajadores agrícolas y pescadores	-0,04123	0,08779	-0,41332	0,15582**	-0,97888	0,22225**
+ Obreros no agrícolas	-0,08692	0,02837 **	-0,19460	0,03338**	-0,24414	0,04053**
<i>Dummies por sector de actividad⁵</i>						
+ Agricultura y pesca	-0,18148	0,08049 *	-0,06342	0,13894	0,38926	0,19989
+ Minería	0,19641	0,11599	-0,15382	0,11781	-0,15613	0,20554
+ Industria de bienes de consumo	-0,04557	0,02618	-0,02376	0,03172	-0,09005	0,03978 *
+ Industria de bienes int. y de capital	0,04227	0,02769	0,04585	0,03465	0,01170	0,04208
+ Electricidad, gas y agua	0,29812	0,23126	-0,00622	0,26897	0,17750	0,19452
+ Construcción	0,02894	0,03504	-0,08844	0,04138 *	-0,08904	0,04977
+ Transportes y comunicaciones	-0,19973	0,03112 **	-0,17741	0,03542**	-0,13285	0,04375**
+ Finanzas, seguros e inmuebles	-0,01317	0,03079	0,02280	0,03316	-0,05310	0,03891
+ Otros servicios	-0,11508	0,02656 **	-0,06811	0,03202 *	-0,22935	0,04033**
Constante	-0,89506	0,07974 **	-0,58129	0,09723**	-0,80215	0,11920**

1 +En el caso de variables *dummy*, el efecto marginal se calcula como la diferencia de la función de probabilidades cuando ésta se evalúa en los valores "1" y "n". Significancia: *95% **99%

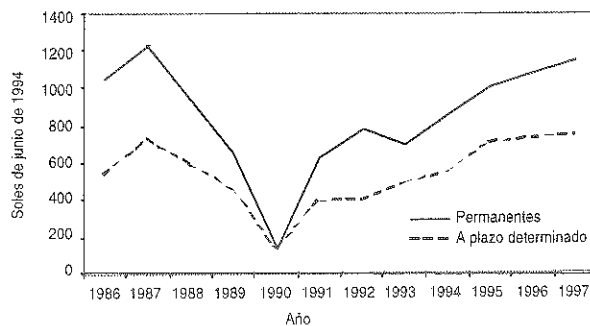
2 Categoría base: Empresa de 2 - 5 trabajadores.

3 Categoría base: Mujer de 40 - más años.

4 Categoría base: Profesionales y técnicos.

5 Categoría base: Comercio, restaurantes y hoteles.

Gráfico 4
LIMA METROPOLITANA: INGRESO MENSUAL REAL DE
LOS ASALARIADOS PRIVADOS, PERMANENTES Y
CONTRATADOS A PLAZO DETERMINADO, 1986-1997

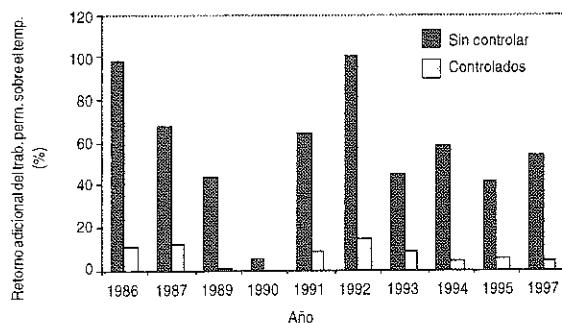


Fuente: Encuesta de Hogares del MTPS 1986-1995,
 Encuesta de Hogares del INEI 1996-1997.

plazo determinado muestran una trayectoria más 'suavizada' durante el periodo. Sin embargo, las evoluciones que muestra el gráfico pueden estar afectadas por otros factores que tienen una alta correlación con la forma de contratación, como la ocupación del trabajador o el sector de actividad económica de la empresa.

Tal como se puede apreciar en el gráfico 5, con los ingresos controlados por características, esta brecha es muy pequeña y a partir de 1994 es casi nula. En general, el bajo retorno adicional del ingreso controlado por características del trabajador permanente nos indica que no existe un premio por el hecho de ser un trabajador de ese tipo. Más bien, el diferencial de ingresos sin controlar entre trabajadores permanentes y temporales indica que un empleador contrata de forma permanente a los trabajadores más productivos (más

Gráfico 5
LIMA METROPOLITANA: RETORNO ADICIONAL EN EL
INGRESO (SIN CONTROLAR Y CONTROLADO POR
CARACTERÍSTICAS) PARA EL TRABAJADOR
PERMANENTE Y TEMPORAL, 1986-1997



Fuente: Encuesta de Hogares del MTPS 1986-1995,
 Encuesta de Hogares del INEI 1996-1997.

calificados, mayor experiencia, hombres en edad adulta, etc.), mientras que el contrato temporal funcionaba como una especie de 'periodo de prueba' para aquellos trabajadores menos productivos.

Los resultados mostrados en el cuadro 4 pertenecen a los efectos marginales del modelo *probit* que indica la probabilidad de ser permanente o no permanente (temporal), dado que el trabajador es formal. En este caso se aprecia que el impacto positivo sobre la probabilidad de ser permanente (considerando características como la experiencia potencial y los años de educación) se ha ido reduciendo paulatinamente, hasta dejar de ser significativo en el último periodo. En particular, esto puede responder a las menores restricciones existentes para utilizar contratos temporales. En los periodos iniciales, las dificultades para usar estos contratos hacían que el empleador sólo pudiese colocar a unos cuantos trabajadores como no permanentes (y así no otorgarles estabilidad laboral). Básicamente, estos trabajadores eran los de menor experiencia y de menor calificación. Las características de edad y género no son, en general, significativas en la determinación del tipo de puesto de trabajo, una vez que se ha controlado por variables de educación y experiencia. Esto revela que sería la productividad de los trabajadores —medida de alguna manera por estas variables— la que aumenta la probabilidad de tener un contrato permanente, y no su simple pertenencia a un grupo demográfico determinado. Sin embargo, se puede apreciar que en el periodo 1995-1996, tras las reformas que facilitaron la utilización de contratos temporales, la probabilidad de ser temporal sí es significativamente mayor para las mujeres muy jóvenes y para los hombres mayores. Por otro lado, también se puede apreciar que en las ocupaciones que requieren menor calificación (artesanos y operarios, obreros y jornaleros, conductores, etc.), los trabajadores tienen una mayor probabilidad de ser contratados bajo modalidades temporales.

Los contratos temporales, a pesar de ser administrativamente costosos y engorrosos, sí eran utilizados durante los años ochenta. Sin embargo, la información que se dispone permite inferir que al menos un tercio de ellos eran trabajadores en la modalidad de periodo de prueba. Así, en los años ochenta, aproximadamente 10% de los asalariados privados eran temporales, y un 18% de los asalariados privados formales eran temporales. A partir de 1992, y coincidiendo con la eliminación de la estabilidad laboral para los trabajadores nuevos y la reducción de trabas para la utilización de contratos modales, los trabajadores no permanentes pasan a ser un 31% de los asala-

Cuadro 4
MODELO PROBIT: PERMANENTE FORMAL VS. TEMPORAL FORMAL¹
(Efectos marginales df/dx)

	1986-1991		1992-1994		1995-1997	
	Efecto marginal	Error estándar	Efecto marginal	Error estándar	Efecto marginal	Error estándar
Experiencia potencial	0,00514	0,00173 **	0,00785	0,00324 *	0,0068168	0,0042677
Experiencia potencial al cuadrado	-0,00007	0,00003 *	-0,00016	0,00006 *	-0,0001164	0,0000781
Años de educación	0,00838	0,00226 **	0,00420	0,00468	0,0021191	0,0062457
Duración del empleo	0,04059	0,00208 **	0,08278	0,00387**	0,0895780	0,0058347**
Duración del empleo al cuadrado	-0,00080	0,00006 **	-0,00162	0,00012**	-0,0019496	0,0001982**
+ Capacitación			-0,00292	0,02490	-0,0193549	0,0280149
+ Sindicato en la empresa	-0,03315	0,01350 *	-0,04717	0,03073	0,0343499	0,0436903
<i>Dummies</i> por tamaño de empresa ²						
+ Empresa de 6 - 49 trabajadores	0,06498	0,01823 **	0,09236	0,03134**	0,0954839	0,0420770 *
+ Empresa de 50 - 99 trabajadores	0,07496	0,02252 **	0,11368	0,04152**	0,0384002	0,0548942
+ Empresa de 100 o más trabajadores	0,05724	0,01967 **	0,06076	0,03538	0,0545047	0,0438952
<i>Dummies</i> por sexo y edad ³						
+ Hombre de 14 - 19 años	-0,02894	0,04827	-0,16373	0,09114	-0,1514109	0,1226374
+ Hombre de 20 - 39 años	0,06491	0,03350	-0,04429	0,06179	-0,1009823	0,0773830
+ Hombre de 40 - más años	0,01179	0,03092	-0,07827	0,05554	-0,1310744	0,0682366
+ Mujer de 14 - 19 años	0,01106	0,06024	-0,12696	0,11139	-0,3055122	0,1466794 *
+ Mujer de 20 - 39 años	0,06483	0,03490	0,03544	0,06382	-0,0242190	0,0792459
<i>Dummies</i> por ocupación ⁴						
+ Gerentes y administradores	0,11821	0,03327 **	0,06974	0,05562	0,1332887	0,0778567
+ Empleados de oficina	0,03130	0,02007	-0,04829	0,03575	-0,0025427	0,0464252
+ Vendedores	-0,01435	0,02625	-0,14959	0,04527**	-0,1053712	0,0595718
+ Agricultores y ganaderos	-0,06042	0,06327	-0,39219	0,18661 *	0,0870208	0,2416573
+ Artesanos y operarios	-0,06915	0,02172 **	-0,21104	0,04212**	-0,1317364	0,0550189 *
+ Obreros y jornaleros	-0,13292	0,05379 *	-0,25016	0,09934 *	-0,3664233	0,1337431**
+ Conductores	-0,07417	0,03238 *	-0,14874	0,06173 *	0,0106637	0,0805300
+ Trabajadores de servicios	-0,04010	0,02687	-0,07674	0,04560	-0,1221306	0,0564088 *
<i>Dummies</i> por sector de actividad ⁵						
+ Agricultura	-0,04328	0,06283	-0,05368	0,15616	-0,0263376	0,1693765
+ Minería	-0,01184	0,05850	0,13624	0,16560	0,3409587	0,1767058
+ Bienes de consumo	0,00176	0,02238	-0,05642	0,04529	-0,0126337	0,0621685
+ Bienes intermedios	-0,00456	0,02486	-0,02423	0,05329	0,0144595	0,0701324
+ Bienes de capital	0,02079	0,02871	-0,11903	0,06300	0,1295778	0,0814303
+ Construcción	-0,26701	0,02891 **	-0,34781	0,05890**	-0,2696084	0,0830521**
+ Comercio al por mayor	0,00104	0,03291	0,02340	0,05602	0,0284336	0,0671668
+ Restaurantes y hoteles	-0,02974	0,03629	-0,15194	0,06611 *	0,1103397	0,0857867
+ Transportes y comunicaciones	-0,05275	0,02769	-0,06967	0,05305	-0,1115499	0,0719514
+ Servicios a empresas	-0,02147	0,02528	-0,12195	0,04564**	-0,0846015	0,0598846
+ Servicios comunitarios, sociales y rec.	-0,03617	0,02544	-0,21128	0,04834**	-0,2665209	0,0644780**
+ Servicios personales	-0,03166	0,03386	-0,11980	0,06427	-0,0105950	0,0889626
Constante	-0,17877	0,06269 **	-0,11747	0,11729	-0,2282004	0,1535145

1 +En el caso de variables *dummy*, el efecto marginal se calcula como la diferencia de la función de probabilidades cuando ésta se evalúa en los valores "1" y "0". Significancia: *95% **99%

2 Categoría base: Empresa de 2 - 5 trabajadores.

3 Categoría base: Mujer de 40 - más años.

4. Categoría base: Profesionales y técnicos.

5 Categoría base: Comercio al por menor.

riados privados formales. A partir de 1995, luego de que se eliminara totalmente la estabilidad laboral y se ampliaran las facilidades para utilizar contratos modales, este porcentaje se incrementó hasta llegar a 44% (véase el cuadro 5).

¿Por qué se utilizan contratos temporales si los costos de despido se han reducido y la estabilidad laboral se ha eliminado? Entre las principales razones podemos destacar las siguientes:

- Mecanismo de elusión de costos no salariales (convenios de formación, prácticas pre-profesionales, etc.).
- Ahorro de las vacaciones.
- Mecanismo para reducir la posibilidad de que se forme un sindicato.
- Mayor flexibilidad en la determinación y negociación salarial. Es decir, es un mecanismo que

permite que exista flexibilidad a la baja, cosa que se dificulta en un contexto no inflacionario.

- Con el fin de reducir al mínimo la posibilidad de tener que incurrir en costos de despido, los empleadores optan en muchos casos por firmar contratos temporales muy cortos que se renuevan constantemente. Así, cada tres meses, el empleador puede revisar su decisión y ejercer la opción de despedir al trabajador. Sólo con esa estrategia, el costo de despido del contrato temporal es menor al pago de una indemnización que implica el despido de un trabajador permanente.
- Finalmente, parte de la explicación de la aún elevada contratación de trabajadores temporales puede estar asociada a un problema de expectativas. Existe entre los empleadores un temor a que en algún momento se vuelva a otorgar estabilidad laboral a los trabajadores permanentes, por lo que prefieren continuar

Cuadro 5
LIMA METROPOLITANA: ASALARIADOS PRIVADOS SEGÚN FORMA DE CONTRATACIÓN, 1986-1997

Año	Permanente	Temporal				Sin contrato ²	Total
		A plazo determinado	Periodo de prueba	Otros ¹	Total		
<i>Asalariados privados formales</i>							
1986	80,7	19,3	----	0,0	19,3	----	100
1987	82,1	17,7	----	0,1	17,9	----	100
1989	82,9	14,3	2,7	0,0	17,1	----	100
1990	80,8	19,2	----	0,0	19,2	----	100
1991	80,1	19,6	----	0,3	19,9	----	100
1992	68,6	30,0	1,4	0,0	31,4	----	100
1993	67,9	29,8	1,9	0,4	32,1	----	100
1994	64,8	33,3	1,9	0,0	35,2	----	100
1995	59,8	39,4	0,5	0,3	40,2	----	100
1997	56,0	39,9	1,6	2,5	44,0	----	100
<i>Asalariados privados totales</i>							
1986	44,7	10,7	----	0,0	10,7	44,6	100
1987	48,5	10,5	----	0,1	10,6	40,9	100
1989	50,4	8,7	1,7	0,0	10,4	39,2	100
1990	44,0	10,4	----	0,0	10,4	45,6	100
1991	45,8	11,2	----	0,2	11,4	42,8	100
1992	36,1	15,8	0,7	0,0	16,5	47,4	100
1993	37,1	16,3	1,1	0,2	17,6	45,3	100
1994	37,8	19,4	1,1	0,0	20,5	41,7	100
1995	31,6	20,8	0,3	0,2	21,3	47,1	100
1997	30,2	21,5	0,8	1,4	23,7	46,1	100

1 Prácticas pre-profesionales, formación laboral juvenil, contratos de aprendizaje, etc.

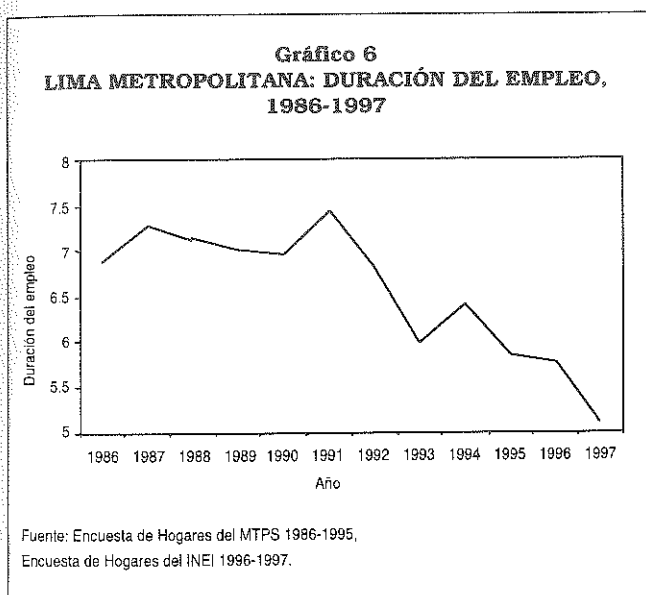
2 La categoría sin contrato no aparece en las encuestas de 1986 a 1995. Para esos años se aproxima esta categoría con la cantidad de asalariados privados informales.

Fuente: Encuesta de Hogares del MTPS, 1986-1995. Encuesta de Hogares del INEI, 1996-1997.

utilizando los contratos temporales como medida de precaución.

Duración del empleo

Otro tema importante, potencialmente ligado a los cambios en la legislación acerca de los costos de despido y los contratos temporales, es el aumento en la rotación del empleo y la reducción en la duración media del empleo. El gráfico 6 muestra la duración (truncada) media de los empleos de 1986 a 1997. Tal como se puede apreciar, resulta evidente que la duración media del empleo se ha reducido consistentemente desde 1991.

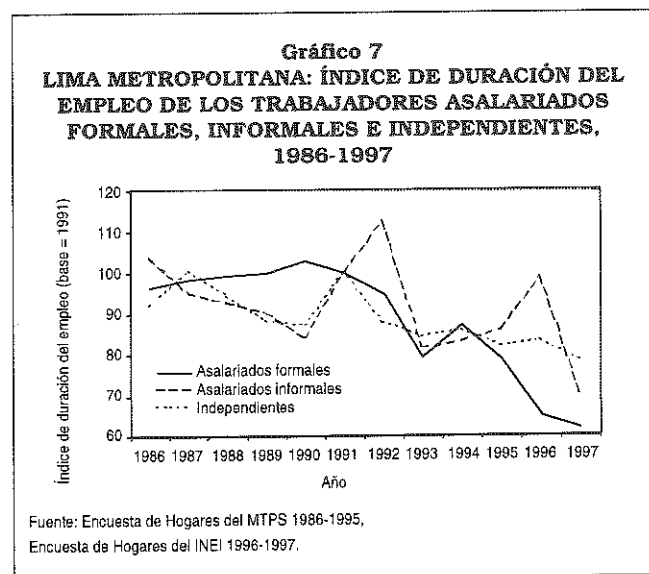


Al respecto, existen varios factores que pueden alterar la duración media y la rotación del empleo. En primer lugar, cambios legislativos como la reducción de los costos de despido o la introducción de contratos temporales reducen la duración media del empleo, ya que permiten relaciones laborales de corto plazo. Sin embargo, el marco institucional no es el único elemento que puede influir en la duración del empleo, ya que también se ve afectada por los siguientes factores.

- *Ciclo económico.* En las etapas de crecimiento económico existe una mayor creación neta de empleos y, por lo tanto, una mayor inserción de trabajadores en nuevos empleos, lo que reduce la duración media del empleo. De forma inversa, en etapas de recesión se crean menos nuevos empleos, lo que tiende a aumentar la duración.

- *Crecimiento demográfico.* Un aumento en las cohortes más jóvenes (entre 16 y 24 años) provoca una reducción en la duración del empleo, no sólo porque son trabajadores que tienen poco tiempo en el mercado de trabajo sino también porque los jóvenes suelen presentar una alta rotación del empleo.
- *Recomposición sectorial del empleo.* El traslado de un sector económico a otro en términos de empleo, reduce su duración media. Por otro lado, el crecimiento de sectores como el de servicios, que es un sector de alta rotación, provoca también una reducción de la duración del empleo.
- *Reestructuración de las empresas en otras de menor tamaño.* La reestructuración de las empresas en otras de menor tamaño reduce la duración del empleo. El empleo en empresas de mayor tamaño suele ser más estable que el empleo en empresas pequeñas.

Dado que los cambios mencionados anteriormente (y esquematizados en el gráfico 7) afectan a todo tipo de empleo con excepción de las reformas del marco legal, un análisis que diferencie el empleo asalariado formal puede ser un mejor indicador del efecto de los cambios en la legislación laboral.



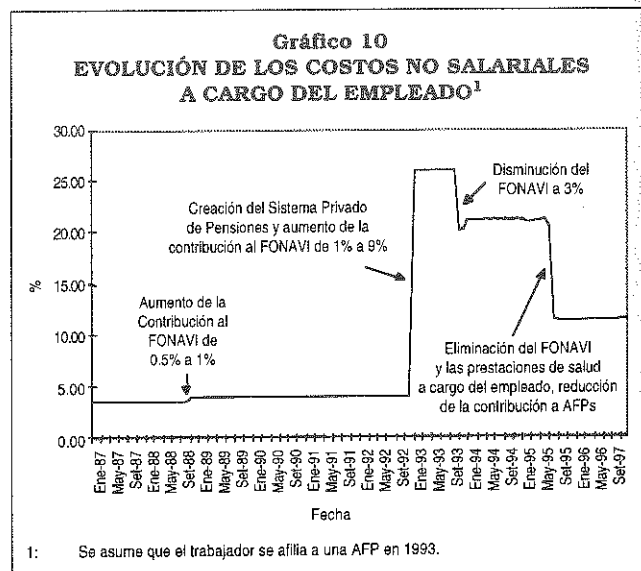
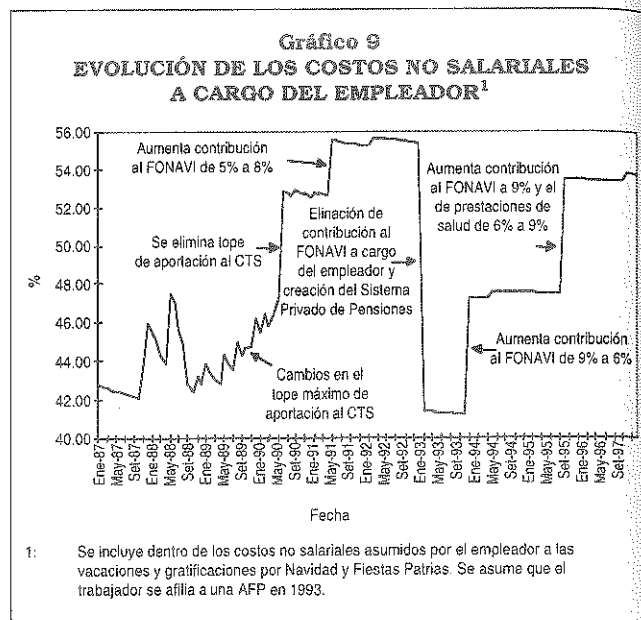
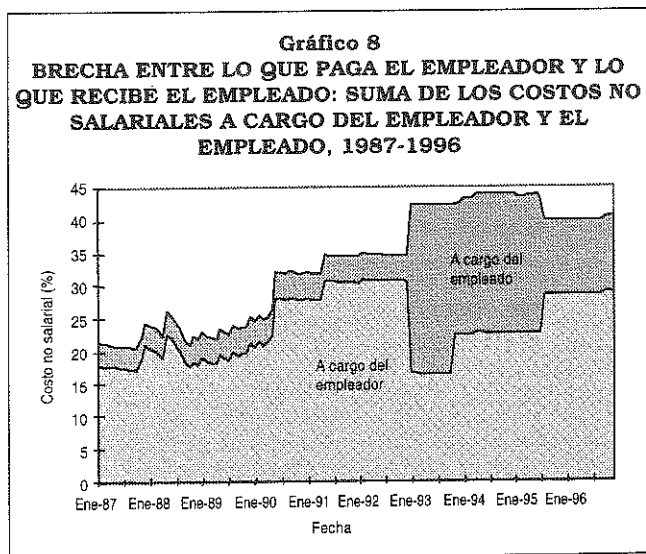
Se puede observar en el gráfico que hasta 1991, la duración del empleo asalariado formal no evidenciaba ninguna reducción significativa; sin embargo, a partir de ese año, en que se inician las reformas laborales, comienza a disminuir de forma más acelerada. Por lo tanto, se puede atribuir parte de esta mayor reducción en la duración del empleo asalariado formal a los cambios legislativos.

Costos no salariales

En el caso peruano, los beneficios sociales e impuestos son pagados tanto por el empleador como por el empleado. Hacia 1997, la aportación al seguro de salud y el impuesto del Fonavi eran pagados solamente por el empleador, mientras que las contribuciones al sistema de pensiones son pagadas por los empleados. En algunos casos, una proporción de los beneficios es pagada por el empleador y otra por el empleado. Hemos considerados como costos no salariales a todos aquellos rubros que son desembolsados por alguna de las partes, y que no se constituyen de manera directa e inmediata como parte de la remuneración del trabajador. Así, incluimos los reportes al seguro de salud, al sistema de pensiones (público o privado) y los impuestos a la nómina (el Fonavi y la contribución a la CTS). En los gráficos 8 al 10 se puede apreciar la evolución de estas proporciones, en ellos se muestra la evolución de los costos no salariales asumidos por el empleador y el empleado.

Otros costos no salariales para el empleador, como las gratificaciones y las vacaciones, se mantuvieron constantes a lo largo del periodo de análisis y no han sido incluidos en el gráfico, debido a que si bien representan un costo para el empleador (pagar 14 remuneraciones mensuales al año mientras que el trabajador trabaja sólo 11 meses), claramente no forman parte de la brecha entre lo que el empleador paga y el trabajador recibe en neto, ya que el trabajador recibe directamente dichos beneficios como parte de la remuneración.

Al crear una brecha entre lo que paga el empleador y lo que recibe el trabajador, la exis-



tencia de costos no salariales en una economía con niveles bajos de productividad genera incentivos en ambas partes para intentar eludir el pago de esos costos. Presuntamente, en la medida en que existen costos por no pagar los impuestos que crea esa brecha, las empresas optan por pagar. Por otro lado, al menos parte de esos costos no salariales son percibidos por los trabajadores como ingresos, por lo que éstos también optarían por pagar. Sin embargo, en niveles bajos de productividad no se generan los excedentes necesarios para poder pagar esos impuestos y ser competitivo. En ese sentido, existen trabajadores en ciertas ocupaciones que no pueden formalizarse porque hacerlo implica pagar algunos impuestos, lo cual está fuera de su alcance. Asimismo, si los costos no salariales se incrementan, empresas

que en algún momento podían pagar esos costos y ser formales pueden dejar de hacerlo y empezar a operar en la informalidad.

Analizar la evolución del sector informal basándose en el cumplimiento de las regulaciones vigentes, de alguna manera refleja la evolución de la productividad de las empresas. En la medida en que ésta aumente, y que el crecimiento económico aumente el beneficio de formalizarse, más trabajadores y empresas tenderán a operar legalmente. Al respecto, existe evidencia de que la participación del empleo formal en el empleo total es procíclica, ya que a más empresas les es rentable operar formalmente si el volumen de operaciones es mayor. En este sentido, a partir de 1993 (luego del *shock* estabilizador) y cuando la economía empezó a crecer, la informalidad tendió a reducirse ligeramente, y es posible que esta reducción hubiera sido más marcada si los costos laborales no salariales no se hubieran incrementado.

Asimismo, se realizaron estimaciones estáticas de demanda de empleo, cuyos resultados permiten evaluar el impacto de corto plazo del cambio en el costo laboral sobre el empleo. En el cuadro 6 se reproducen los resultados de dos especificaciones CES (con y sin efectos fijos sectoriales) realizadas con información para un panel de 10 sectores productivos, observados bimestralmente entre 1986 y 1997. Se encuentra que, aislando los efectos de

las diferencias intrínsecas de cada sector, un incremento de 10% en el costo laboral llevaría a una reducción de 1.3% en la demanda de empleo formal. Tomando como ejemplo el impuesto del Fonavi, impuesto que en 1997 tenía una tasa de 9%, su eliminación implicaría un incremento de la demanda por empleo asalariado formal de 1.08% de una sola vez. Esta especificación simple, sin embargo, no toma en cuenta que este efecto puede tardar varios periodos. Por otro lado, es necesario tomar en cuenta que en el mercado laboral peruano, una reducción del costo no salarial implicaría un aumento del empleo formal y no necesariamente un incremento del empleo total.

Cuadro 6
LIMA METROPOLITANA: ESTIMACIÓN DE
DEMANDA POR EMPLEO FORMAL,
1986-1997¹

	Simple	Con efectos fijos
Ln(salario bruto)	-0.367 ** (0.137)	-0.118 (0.065)
Ln(salario bruto + costos no salariales)	-0.405** (0.137)	-0.131 (0.084)

1: Las cifras entre paréntesis corresponden a los errores estándar. Significancia: 90%, *95%, **99%.
La muestra es un panel de 10 sectores con 52 observaciones para cada uno.

COMENTARIOS

Julio Gamero

Con referencia a la exposición de Jaime Saavedra, es cierto que la reforma laboral ha involucrado una serie de cambios legislativos que han afectado el funcionamiento del mercado de trabajo. Sin embargo, hay un elemento también importante, el cual no ha sido mencionado, que nos puede ayudar a aclarar algunos aspectos: los cambios ocurridos en materia legal en lo concerniente a la negociación colectiva. En particular, el cambio legislativo anuló varias posibilidades de negociación; por ejemplo, ya no es posible negociar en el nivel de rama de actividad sino sólo en el nivel de centro de trabajo. Asimismo, se introdujo una figura que establece que el convenio colectivo caduca al año, figura que afecta a lo que se conoce como derechos adquiridos. Además, la necesidad de renegociar los términos del convenio

pasado un año, resta capacidad de negociación a la organización sindical.

Quisiera también destacar dos aspectos más del trabajo de Jaime Saavedra. El primero se refiere a la distinción que se debe hacer entre el costo de despido y la compensación por tiempo de servicios. Esta última no se puede agregar al costo de despido, ya que a pesar de no haber sido despedido el trabajador puede gozar de dicha compensación. Actualmente, si uno es despedido, además del costo de despido tiene la compensación por tiempo de servicios, lo cual no implica que esta última forme parte del primero.

El segundo aspecto está referido a la necesidad de distinguir entre el sector informal y la informa-

lidad en las empresas, ya que esto afecta las cifras de empleo asalariado formal e informal. En particular, en empresas medianas y grandes, la forma que adopta la informalidad es la precariedad del empleo debido principalmente a la existencia de contratos temporales. En este sentido, es difícil afirmar que la existencia de costos laborales no salariales hayan originado un crecimiento en el sector asalariado informal, ya que la generación de empleo en este último responde a otra lógica.

En cuanto al trabajo de Pedro Francke, resulta claro que en una primera etapa, el estudio de la pobreza se ha centrado en el aspecto cuantitativo: definición de líneas de pobreza, canastas, etc. Ahora, sin embargo, el análisis ha dejado un poco de lado la medición para discutir más en torno a la pobreza en sí. En esta misma línea, se deben destacar algunos aspectos. El primero se refiere a

la necesidad de conocer el flujo de entradas y salidas de personas que han estado -o entran- en situaciones de pobreza. Al respecto, la definición de una línea de pobreza nos ayuda a determinar si la población es ahora más o menos pobre; sin embargo, sólo nos brinda información en términos netos. Un segundo aspecto está relacionado con el tema de las transferencias. La ayuda sostenida por parte de Estado a través de programas sociales puede conducir a que determinadas poblaciones salgan de su situación de extrema pobreza. Sin embargo, la ausencia de mecanismos que garanticen que esta población adquiera la capacidad de generar ingresos adecuados, determinará que nuevamente caiga por debajo de la línea de pobreza extrema una vez que cesen las transferencias. Finalmente, es importante destacar la necesidad de tratar el tema de la pobreza a través de políticas integrales, que complementen a la política económica y viceversa.

Gabriel Ortiz de Zevallos

Mi primer comentario está dirigido a ambos trabajos y, en general, a una gran cantidad de investigaciones que se hacen en Perú en torno a estos temas. Está relacionado con los resultados de una investigación que realizamos hace poco referente al nivel de impacto que tiene, en general, la investigación sobre políticas públicas. Hicimos un seguimiento de tres reformas específicas, hablando con todos los agentes políticos involucrados. La conclusión de este estudio fue que en el país, los actores relevantes usualmente no tienen la posibilidad de acceder ni procesar el tipo de información que los centros de investigación producen. Es decir, no hay una manera sencilla de hacer llegar las principales conclusiones de estos estudios a los hacedores de políticas, quienes además no tienen ni el tiempo ni la formación para leer documentos muy técnicos. Lo anterior nos obliga a los investigadores a realizar parte de esta síntesis por nuestra cuenta.

En lo que respecta a las aproximaciones de ambos trabajos, los dos son muy distintos. El trabajo de Pedro Francke es mucho más conceptual, abarcando las grandes preocupaciones en torno al tema de la pobreza y los posibles problemas en el diseño de políticas públicas, a partir de las limitaciones que tiene la medición. La investigación de Jaime Saavedra, por su parte, analiza con mucho más detalle un tema específico: la liberalización del mercado laboral.

Respecto al primer trabajo, éste resalta el tema de las limitaciones de los métodos para la medición de la pobreza y la necesidad de ir avanzando hacia esquemas más complejos de medición. Le sugiere ir desde un enfoque de ingresos hacia otro más integral que incluya, por ejemplo, consideraciones vinculadas a las necesidades básicas insatisfechas o, tal vez, temas algo más profundos como un índice de capacidades, en la línea de lo desarrollado por Amartya Sen. Al respecto, y ya en un plano más práctico, los índices nos ayudan a priorizar zonas del país y asignaciones generales del presupuesto. En este sentido, en términos prácticos, el tema central tendría que ver con los resultados que implicaría el uso de uno u otro método de medición de la pobreza en cuanto a la diferenciación en términos de zonas geográficas o prioridades en la asignación del gasto.

Un segundo punto de preocupación sobre la aplicación práctica de este estudio está relacionado con su aplicación por un Estado como el peruano, con una organización extremadamente compleja y desordenada. Dado que la organización y objetivos de los entes estatales deben ser lo más clara posible para asegurar mejores niveles de eficacia, no creo que sea conveniente tornar demasiado compleja la definición de pobreza. En este sentido, puede valer la pena considerar el enfoque de necesidades básicas insatisfechas e introducir, tal vez, alguna que otra dimensión del

orden de capacidades. Sin embargo, si se incorporan conceptos más complicados y ambiguos, ello posiblemente acarree mayores grados de ineficacia e ineficiencia en los entes ejecutores de políticas públicas.

En lo concerniente al trabajo de Jaime Saavedra, que analiza el cambio en el mercado laboral, habría que señalar que el tema de la

Con relación al trabajo de Jaime Saavedra, y en lo que respecta al tema de la formalidad, tengo una sugerencia que busca complementar y expandir el alcance de la investigación. En la misma línea de lo expuesto por Gabriel Ortiz de Zevallos, es necesario tomar en cuenta que la informalidad en el mercado laboral no obedece únicamente a los elevados costos de la formalidad laboral. De hecho, existe un gran número de normas e impuestos no laborales que juegan un papel muy importante en la decisión de la mayoría de pequeñas y medianas empresas de no formalizarse, y esto afecta indudablemente su decisión de cumplir con la normatividad laboral. En este sentido, creo que la eliminación de todos los sobrecostos laborales no cambiaría mucho el grado de formalidad o informalidad en el mercado laboral.

En lo que respecta al trabajo de Pedro Francke, muy correctamente se señalan los problemas que existen para definir la pobreza. Sin embargo, su propuesta se basa en la necesidad de una mayor investigación que nos permita finalmente llegar a una única metodología. Al respecto, creo que este problema no se presta a la aplicación de una sola metodología, porque no es posible reducir el concepto de pobreza a un número (como se hace con el PBI o la tasa de inflación). De hecho, y tal como lo plantea Francke, el problema de la pobreza involucra un tema de calidad humana, razón por la cual se vienen desarrollando definiciones más

liberalización comercial (entre otras reformas estructurales) es muy importante pero no es considerado por el modelo, que tiene otro enfoque metodológico. En este orden de ideas, mi preocupación se basa en la posibilidad de incluir elementos como éste en el análisis, ya sea a través del mismo enfoque econométrico o mediante la investigación con estudios de caso que permitan una mayor profundidad en el análisis.

Richard Webb

amplias que incorporan conceptos que van más allá del ingreso e incluso más allá de las necesidades materiales, como la participación, los niveles de democracia y seguridad personal, entre otros. En este sentido, resulta engañoso intentar reducir todo este paquete a una única cifra y, más bien, la alternativa consiste en adaptarnos a esta complejidad. Así, cada vez que revisemos algunos números, recordaremos que éstos no consideran la totalidad de aspectos relevantes para definir la pobreza.

Un último comentario está referido ya no al tema de la medición, sino al de las políticas. Pedro Francke menciona que el gobierno tiene una concepción limitada del concepto de pobreza (basada principalmente en el nivel de ingresos), lo que ha determinado ciertas limitaciones en la ejecución de las políticas orientadas a aliviar este problema. Al respecto, mi impresión es que nunca antes ha habido un esfuerzo tan grande ni multidimensional para reducir la pobreza como el que se ha dado en los últimos 4 ó 6 años. En términos estadísticos, este esfuerzo ya es evidente en el nivel de ingresos de la población más pobre. Las medidas incluyen no sólo transferencias directas sino que también se ha dado un esfuerzo extraordinario en lo que es salud primaria, agua potable, saneamiento, electrificación rural, caminos rurales y otros aspectos que tienen un impacto significativo sobre los niveles de pobreza.

LA ECONOMÍA PERUANA EN EL UMBRAL DEL SIGLO XXI: TÓPICOS PARA EL DEBATE NACIONAL

Javier Escobar
Javier Iguñiz¹

En el documento (provisionalmente titulado) *La economía peruana en el umbral del siglo XXI: tópicos para el debate nacional*, presentamos un conjunto de áreas de trabajo que nos han parecido suficientemente importantes como para organizar los futuros estudios del Consorcio de Investigación Económica. Estos resúmenes buscan situarse en la confluencia de cuatro objetivos: i) recoger parte de la mejor investigación existente y formular una agenda lo suficientemente amplia como para que en el estudio de la problemática en esa área, quepan diversas investigaciones más específicas desde distintos enfoques multidisciplinarios; ii) formular una agenda que se proponga trabajar tópicos desde perspectivas que normalmente no serían investigados (o de la misma manera) por los agentes involucrados; iii) lograr un impacto sobre la políticas del campo de estudio; y iv) producir bienes públicos efectivamente accesibles para todos los interesados. Esta intencionalidad sirve, paradójicamente, para poner en evidencia el carácter parcial de los resúmenes que presentamos.

En esta síntesis vamos a presentar, tópico por tópico, algunos de los aspectos de la realidad económica peruana que nos parecen más importantes como temas de investigación. La intención del documento, cuyo contenido resumimos en estas páginas, es promover una discusión interna al respecto, que además sirva para completar o redefinir las agendas y, en el proceso, determinar prioridades de investigación para el Consorcio de Investigación Económica. Una vez establecidas se deben desarrollar más precisamente los tópicos seleccionados con el fin de ofrecerlos a las instituciones interesadas y así apoyar la investigación.

Pobreza y distribución del ingreso

Dos grandes aproximaciones pueden dar cuenta de las opciones de investigación. La primera es la que pone el acento en las características de las personas y familias a lo largo de la distribución y, en particular, en situación de pobreza. La segunda es la que relaciona la evolución de la distribución

del ingreso y la pobreza con los procesos macroeconómicos. En el primer enfoque, la elaboración de información comparable y más completa sobre los procesos realmente experimentados en las dos décadas pasadas es una prioridad clara. En el segundo, se deben estudiar las relaciones que se establecen en Perú entre velocidad y tipos de crecimiento, por un lado, y entre variaciones de pobreza y distribución tanto cíclica como permanente, por el otro. Juntos, ambos enfoques deben permitir avanzar con mayor rigor en la explicación de esas situaciones y procesos, y en el diseño de políticas.

Educación

La investigación sobre educación tiene que incluir, necesariamente, una explícita formulación de los objetivos específicos de la reforma educativa. Sólo así se podrán determinar criterios de eficacia y eficiencia, de ampliación de cobertura, etc. Se hace necesaria también una evaluación de las dinámicas actualmente en curso, dado que se cruzan los efectos de la reforma con los de las variaciones en el nivel de actividad del país, en el presupuesto y en los ingresos familiares, entre otros aspectos. La influencia de los condicionamientos sociales y geográficos en el rendimiento escolar es otra área importante. La política para mejorar la calidad de los maestros, por su parte, incluye un conjunto de factores entre los que el tema de las remuneraciones juega un papel fundamental, que si bien es muy poco sustituible, no es el único.

Salud

La investigación en esta área debe incluir explícitamente la fundamentación moral y el alcance social que se le pretende dar a la política de salud en términos de cobertura y calidad. Al respecto, un análisis pormenorizado de los factores que influyen en la demanda de servicios de salud es crucial para aumentar la cobertura y eficiencia. En particular, la cobertura depende en gran me-

¹ Investigador de GRADE y del Departamento de Economía de la Pontificia Universidad Católica del Perú, respectivamente.

dida de factores institucionales y de la voluntad política. En ese terreno, una evaluación y un debate sobre la actual organización del sistema de salud tienen que ser realizados desde el mundo académico con el fin de sobrepasar al conjunto de intereses gremiales, profesionales y empresariales, así como a los condicionamientos externos que influyen en el curso de la reforma.

Empleo

El estudio de la calidad de la actividad laboral, su productividad y sus resultados en términos de las habilidades adquiridas, constituye una amplia área de trabajo. Resulta también imprescindible analizar los aspectos macroeconómicos y mesoeconómicos de la demanda de trabajo. Finalmente, una tercera área de trabajo debería abordar la relación entre el empleo, la distribución del ingreso y la pobreza.

Centralismo

El tema del centralismo y la política de descentralización debe ser analizado partiendo de preguntas tan elementales como: ¿qué descentralizar y qué no conviene descentralizar? Junto a este tipo de evaluación, que tiene un importante componente teórico, es necesario realizar un trabajo difícil en el campo de la elaboración de información cuantitativa. Avanzando en ambos frentes será posible evaluar con mayor criterio planteamientos sobre ciudades intermedias, relaciones urbano-rurales, competitividades regionales, descentralización crediticia y fiscal, así como el importantísimo problema de la descentralización política y la reforma del Estado.

Medio ambiente y recursos naturales

La dimensión local del problema ambiental es el punto de partida más adecuado para la investigación del Consorcio. En el campo de los recursos naturales resulta importante la relación entre ellos, la pobreza y la dinámica poblacional. La economía tiene que avanzar, además, en el campo de la valoración económica de los recursos naturales y en el ámbito de los derechos de propiedad.

Regulación

En su mayoría, los estudios sobre este tópico (realizados principalmente para supervisoras o

empresas supervisadas), 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. La prioridad de la investigación en esta área debería estar en la elaboración de **diseños institucionales** que permitan lograr una visión de conjunto del problema de la regulación en Perú, que evite incoherencias, ineficiencias y conflictos. Asimismo, es necesario contar con una evaluación del proceso de privatización a la luz de las experiencias de diversos países.

Política macroeconómica y crecimiento

La relación entre la dinámica de corto y largo plazo es un campo todavía poco analizado. Aspectos de gran importancia coyuntural son la evolución del tipo de cambio y la institucionalidad financiera. Las novedades en el terreno de los *shocks* externos, la 'sostenibilidad' de los déficit de cuenta corriente y los cambios institucionales necesarios para una inserción más adecuada, constituyen también un campo de interés evidente. La política fiscal, su relación con el proceso de descentralización y la exigencia de eficacia y eficiencia del gasto público es otra área pendiente de una mayor investigación.

Economía internacional

El Consorcio debería discutir los objetivos nacionales de las relaciones económicas internacionales, en un momento tan agitado y en medio de una discusión intelectual compleja como la actual. La coordinación de políticas entre países latinoamericanos es otro campo que requiere estudio. Además, se están planteando propuestas de regulación internacional del funcionamiento de las economías nacionales que requieren de expertos nacionales preparados para evaluarlas. El tema de la deuda externa ha sido planteado por la propia crisis asiática y por campañas que cuestionan la actual situación al respecto. Finalmente, los costos y beneficios de la migración internacional deben ser analizados tanto por los países receptores, como por los que tienen saldos negativos.

Indicadores económicos: aspectos metodológicos

Entre las prioridades de investigación se encuentran la corrección de sesgos y la introducción de innovaciones en las cuentas nacionales,

el afinamiento de la información provisional necesaria para el manejo de corto plazo, la generación

de estadísticas mensuales (desestacionalizadas) más precisas y la elaboración de *leading indicators*.

COMENTARIOS

Shane Hunt

Mi principal reacción frente al trabajo de Iguíñiz y Escobal es de admiración, por haber intentado un estudio tan amplio con un alcance realmente extraordinario. A pesar de la dificultad inherente a un proyecto de este tipo, los autores han definido bastante bien los campos o temas más importantes, para así ofrecer una serie de sugerencias para el desarrollo de la investigación en el curso de los próximos años.

En lugar de presentar un análisis muy específico, quisiera aprovechar este espacio para ofrecer un marco global no incluido en la exposición. Este marco puede definirse sobre la base de una sola pregunta derivada del entorno que ha determinado el conflicto político y social del siglo XX: ¿cuál es el papel que debe jugar el Estado en la vida económica de una nación? o, más específicamente, ¿debe intervenir o no?, ¿debe proveer bienes públicos o no? Si las respuestas son afirmativas, cabe preguntarse bajo qué circunstancias debe darse esta intervención o provisión de bienes públicos. Respuestas útiles a estas interrogantes involucran al investigador en la búsqueda de un punto óptimo entre situaciones extremas: *laissez faire*, por un lado, o un control total del Estado, por el otro. Perú nunca ha llegado a uno de estos casos en su forma más pura; no obstante, el país ha oscilado de un modo bastante amplio dentro del espectro marcado por estos extremos.

Esta experiencia, calificada como péndulo por Efraín Gonzales, ha determinado cambios bastante drásticos a lo largo de la historia del país. En la actualidad, estamos bajo un escenario cercano al polo del *laissez faire* (por lo menos si lo comparamos con otros momentos de la historia); sin embargo, no existe certeza de hacia dónde nos estamos moviendo ya que existen tendencias en ambas direcciones. Por el lado de mayor *laissez faire* podemos citar aquella frase, ampliamente repetida, que nos indica la necesidad de "profundizar las reformas", mientras que la tendencia contraria se hace evidente en el descontento de muchos sectores de la población con el modelo actual. En este sentido, podemos mencionar dos

aspectos que son responsables de este descontento: la incapacidad del modelo para incrementar el empleo y mejorar la distribución del ingreso de manera rápida, y el peligro de la inestabilidad en la economía mundial debido a la alta volatilidad de los flujos de capitales.

En este contexto, y enfocándonos en el papel del Estado y la eficiencia de sus intervenciones, me parece importante destacar la necesidad de contar con estudios detallados que analicen los mecanismos y efectos de intervenciones gubernamentales específicas. La razón es que, en los últimos años, los economistas hemos tendido a elaborar teorías y argumentos en un nivel bastante amplio, ignorando los detalles con el hecho de que nuestras teorías muchas veces se invalidan al momento de ser aplicadas.

Para resumir, mi recomendación se basa en la necesidad de considerar estudios empíricos detallados que evalúen el impacto de la presencia o la ausencia de una intervención estatal, en cualquiera de los temas propuestos por la investigación aquí presentada.

En esta misma línea, otro tema a considerar es la importancia de la medición. La investigación resalta la necesidad de contar con indicadores precisos de las principales variables económicas involucradas, que nos permitan evaluar los efectos de las distintas políticas gubernamentales. Este tema resulta de vital importancia en nuestro caso porque, como todos sabemos, existen serios problemas en la medición de dichas variables en este país.

Existe un punto adicional que también debe ser considerado dentro de la agenda de investigación y que está referido al tema de la reforma del sector público. Este aspecto es muy importante, porque si pretendemos evaluar el impacto presente y futuro de la intervención estatal, debemos tener un diagnóstico de la eficiencia y competencia del Estado.

Finalmente, existen una serie de aspectos algo más precisos que también deben ser incorporados

al análisis. El primero es la necesidad de contar con estudios sectoriales, considerando, además, que Javier Escobal nos ha presentado ya un excelente retrato de la agenda de investigación relevante para el caso de la agricultura. Un segundo y

último aspecto, vinculado de hecho con cualquier trabajo de investigación, es la incorporación de comparaciones internacionales, para lo cual existe muy buena bibliografía, especialmente en países latinoamericanos como Chile y Colombia.

Adolfo Figueroa

Para empezar, y al igual que Shane Hunt, quisiera destacar el alcance del trabajo aquí presentado. La idea de tener un balance de las investigaciones realizadas en Perú en materia no sólo económica sino incluso en el nivel de las ciencias sociales, además de evaluar sus consecuencias y utilidad para la política económica, constituye una empresa desafiante.

El tema que me gustaría abordar, con el ánimo de que esto les sirva a los autores durante la revisión de su trabajo, es el referido a la metodología de la investigación. Al respecto, en el trabajo se mencionan varios temas relevantes pendientes de un mayor análisis; sin embargo, creo que sólo algunos de estos temas pueden ser sujetos a una investigación científica y habría que distinguirlos. En este sentido, un tema no sujeto de investigación es aquel que no tiene suficiente historia. Así, no se pueden esperar resultados importantes para el conocimiento científico cuando se maneja un único resultado de la aplicación de determinado instrumento de política, ya que esto constituye una sola observación. Por otro lado, si es factible investigar aquellos procesos donde hay repetición, donde las variables involucradas interactúan y trazan trayectorias observables.

Evidentemente, esta exigencia es muchas veces motivo de frustración debido a que el requisito de tiempo, indispensable para contar con resultados confiables, implica satisfacer con algo de retraso nuestro deseo de conocimiento. Frente a esta difi-

cultad, se tiende a ceder ante la tentación de interpretar los datos y resultados; sin embargo, habrá tantas interpretaciones como personas que decidan hacerlas, por lo que éstas no contribuyen mucho en términos del conocimiento. Por otro lado, se suele aplicar la teoría ya aprendida, suponiendo obviamente que ésta es cierta, y adecuando la prueba empírica para que resulte aceptable en términos de la teoría aplicada. Este tipo de metodología tampoco nos acerca al conocimiento.

En definitiva, una manera de aproximarnos al conocimiento se basa en servirnos de las teorías y no en ponernos a su servicio. En este punto discrepo en cierta medida con Shane Hunt, ya que para entender la realidad sin duda es necesario realizar estudios detallados; sin embargo, y al margen del detalle, es necesario también cierto nivel de abstracción. Es a partir de esta abstracción que surgen las teorías, las que luego deben competir para así determinar cuáles son las más adecuadas. En este aspecto, el Consorcio ofrece un espacio interesante para lograr estos avances. En particular, y sumado al hecho de que los trabajos de investigación sean multidisciplinarios, considero que deben involucrar también diversas escuelas dentro de cada disciplina. De esta forma se abrirá un espacio para el debate y la competencia entre las distintas teorías, y así lograremos efectivamente un mejor entendimiento de la realidad. El conocimiento científico, además de ser una actividad humana, es también resultado de una acción colectiva.

El trabajo presentado es, sin duda, muy rico y estimulante para la definición de la agenda de investigación económica tanto en el sector académico cuanto en el sector público. En particular, mis comentarios se centrarán en aspectos macroeconómicos, en especial en las políticas fiscal y monetaria.

En **primer** lugar, un aspecto de la política fiscal que tiene una presencia notoria en el debate nacional es el referido a los impuestos, campo en el que se requieren respuestas técnicas. En principio, todo impuesto genera pérdida de eficiencia para la economía, aunque en distinta medida, por lo que estudios de impacto de los distintos impuestos y contribuciones sobre la asignación de recursos serían de mucha utilidad. Un **segundo** tema dentro del campo fiscal, que también puede dar respuestas prácticas y formar un campo de acción conjunta entre la academia y los encargados de la gestión pública, se refiere a la institucionalización del presupuesto público. En Nueva Zelandia y Reino Unido, la introducción de normas de responsabilidad fiscal permiten dar al presupuesto público un mayor horizonte temporal y una mayor transparencia. En el campo presupuestal, cabe además definir estudios que permitan que los proyectos presupuestales se enmarquen en un contorno macroeconómico más amplio, lo cual requeriría definir un marco de programación financiera más amplio y de un modelo macroeconómico. Un **tercer** tema de estudio en materia fiscal se refiere a la identificación de indicadores apropiados de la posición del déficit o superávit adecuados para la economía.

Déficit o superávit ajustados por la posición en el ciclo económico o por el nivel de los términos de intercambio, ayudarían a disminuir la sucesión de periodos de *boom* y crisis. Finalmente, el tema de las reglas fiscales como un **cuarto** campo puede servir para identificar las condiciones que permitan, de manera permanente, que la política fiscal deje de ser una fuente de inestabilidad.

En el campo de la política monetaria, en **primer** lugar es necesario desarrollar un marco para evaluar las acciones del Banco Central, en términos del cumplimiento de sus objetivos y del impacto en la economía en general. La literatura sobre las reglas que aplican explícita o implícitamente los bancos centrales sería un buen punto de partida para esta investigación. En **segundo** lugar, es necesario continuar trabajando en el tema de los mecanismos de transmisión de la política monetaria y en el rol de crédito. Naturalmente, la dolarización es un elemento que no se puede dejar de considerar en estos trabajos.

Para finalizar, estimo que la inclusión de estudios en el campo de las estadísticas y cuentas nacionales en esta agenda de investigación, sugerida por Iguíñiz y Escobal, es oportuna. Sin duda, con el cambio del año base de las cuentas nacionales se tendrá una fuente importante de información para evaluar, por ejemplo, la evolución del ahorro y la inversión. Sería interesante poder trabajar más en la distinción entre el ahorro familiar y el de las empresas, en los ingresos, y poder entrar con más detalle en los sectores comercio y servicios dentro de los sectores del PBI.

CONSORCIO DE INVESTIGACIÓN ECONÓMICA Y SOCIAL

UNA NUEVA INICIATIVA PARA 1999-2002

Objetivos y logros del anterior Consorcio (CIE)

En 1989 cinco instituciones del Perú, el Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico, el Departamento de Economía de la Pontificia Universidad Católica del Perú, DESCO, GRADE y el Instituto de Estudios Peruanos, conformaron el Consorcio de Investigación Económica (CIE), con el respaldo de la Agencia Canadiense para el Desarrollo Internacional (CIDA) y del Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo (IDRC). El objetivo era robustecer las capacidades de investigación en los centros miembros, así como promover el diálogo y la interacción entre ellos. El fortalecimiento de la calidad debía conducir, naturalmente, a elevar el nivel del debate sobre las decisiones económicas en la comunidad académica y, por su intermedio, en la opinión pública y las autoridades políticas.

En los nueve años transcurridos, el CIE ha desarrollado 116 investigaciones que han dado origen a 178 publicaciones, entre libros, documentos de trabajo y artículos en revistas especializadas. Asimismo, ha promovido el diálogo entre profesionales e instituciones con diferentes enfoques teóricos e ideológicos; ha fomentado los intercambios entre académicos y formuladores de política; y ha contribuido a la generación de vínculos con la comunidad académica canadiense. En los últimos cinco años, el CIE ha realizado 85 eventos entre seminarios, talleres, cursos en provincias y diversos tipos de conversatorios. Aunque el Consorcio era reconocido como una red de posibilidades para el logro de la excelencia, subsistían un conjunto de retos pendientes.

El nuevo Consorcio de Investigación Económica y Social (CIES)

Construyendo sobre lo logrado en estos nueve años, la nueva iniciativa busca enfatizar los siguientes aspectos:

- impacto sobre políticas;
- sostenibilidad;
- relación entre productores y usuarios de conocimiento;
- apertura a nuevos centros;
- competencia por la asignación de fondos;
- multidisciplinariedad e investigación en redes;
- vínculos con Canadá y otros países;
- formación y capacitación;
- difusión dirigida a diversos grupos objetivo.

Misión y objetivos

La misión del CIES es apoyar el desarrollo del Perú, contribuyendo a un debate plural sobre las opciones clave de política económica y social. Su propósito es apoyar, movilizar, organizar y fortalecer la comunidad académica peruana, para producir y diseminar conocimiento útil y relevante para los analistas y agentes de decisión en el sector público, la sociedad civil y la academia.

Sus objetivos específicos son:

- 1) Producir nuevo conocimiento útil para el análisis, diseño, ejecución y evaluación de políticas y programas públicos;
- 2) Mejorar la calidad y relevancia de la investigación;
- 3) Fortalecer y descentralizar la capacidad nacional para la investigación y docencia en temas económicos y sociales;
- 4) Fomentar el diálogo y la interacción entre la academia, el sector público y la sociedad civil;
- 5) Promover el reconocimiento y apoyo a la investigación socio económica en el Perú.

Actividades

Investigación y evaluación

La actividad fundamental del CIES es el desarrollo de investigaciones sobre los problemas más importantes de la economía y sociedad peruana, así como evaluaciones sobre políticas, programas o proyectos dirigidos a su superación. Los temas prioritarios son:

- pobreza y calidad de vida;
- empleo, distribución del ingreso y políticas sociales;
- género y juventud;
- medio ambiente y recursos naturales;
- estabilidad económica;
- estructuras productivas y políticas sectoriales;
- relaciones del Perú con la economía mundial;
- reformas estructurales, inversión y crecimiento;
- estructura del Estado y descentralización.

El Consorcio privilegia la competitividad y la excelencia en la adjudicación de fondos para los estudios; y favorece la investigación en redes con participación de los usuarios y un enfoque interdisciplinario.

Seminarios

- Taller de coyuntura económica
- Seminario anual
- Conversatorios sobre temas específicos

Publicaciones

- Boletín de Opinión
- Boletines varios
- Serie Investigaciones Breves
- Libros y documentos de trabajo

Formación y capacitación

El CIES promueve cursos, pasantías, asesorías y otras actividades de actualización en modelos, métodos y técnicas de investigación económica y social, para robustecer las capacidades de análisis entre sus asociados.

Otras actividades

- Gestión para la obtención de fondos.
- Colaboración con instituciones académicas de Canadá y otros países.
- Participación en redes internacionales de análisis económico y/o social.

- Invitación a expertos del exterior.
- Lectorías de las investigaciones

Organización

Directorio

Representantes de los centros socios:

- Oscar Dancourt - Pontificia Universidad Católica del Perú
- Gabriel Ortiz de Zevallos - Instituto Apoyo
- Bruno Revesz - Centro de Investigación y Promoción al Campesinado
- Jaime Saavedra - Grupo de Análisis para el Desarrollo

Representantes del sector público:

- Martín Naranjo - Superintendencia de Banca y Seguros
- José Tavera - Defensoría del Pueblo

Representantes de la sociedad civil:

- Julio Cotler - Instituto de Estudios Peruanos
- Gonzalo Galdos - Instituto Peruano de Administración de Empresas

Representante de los donantes:

- Réal Lavergne - Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo
- Ivan Roberts - Agencia Canadiense para el Desarrollo Internacional

Dirección Ejecutiva

Director Ejecutivo: Carlos Eduardo Aramburú
Director Adjunto: Javier Portocarrero Maisch

Foro de Socios

Véase la contracarátula.

Apoyos

El Consorcio ha estado recibiendo desde sus inicios el apoyo básico de la Agencia Canadiense para el Desarrollo Internacional y del Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo. Asimismo, cuenta o ha contado con la colaboración de la Agencia Suiza para el Desarrollo y la cooperación (COSUDE), CIEPLAN (Programa SPEAL), Comisión Episcopal de Acción Social, Fundación Ford, Ministerio de Trabajo, y Superintendencia de Banca y Seguros.

Nota Aclaratoria

En el Boletín de Opinión N° 35 se publicó un informe del IEP, con una sección sobre la evolución del empleo y las remuneraciones en Lima Metropolitana, 1991-1998. A continuación reproducimos una versión resumida, por razones de espacio, del oficio enviado por la Directora Nacional de Empleo y Formación Profesional.

Lima, 02 de febrero de 1999

Señora
CECILIA BLONDET
DIRECTORA DEL INSTITUTO DE
ESTUDIOS PERUANOS-IEP
Presente.-

Con relación al artículo denominado "Evolución de las remuneraciones y el empleo en Lima Metropolitana", en el cual se realizan comentarios sobre la información estadística que produce y difunde el Ministerio de Trabajo y Promoción Social a través de la Dirección Nacional de Empleo y Formación Profesional (DNEFP), debemos aclarar los siguientes aspectos:

- Se afirma que hasta la actualidad (diciembre de 1998), no está disponible la base de datos de la Encuesta de Hogares correspondiente al tercer trimestre de 1997 (p. 19). La encuesta de hogares de 1997 III ha sido puesta a la venta desde julio de 1998.
- Se afirma también que existe un gran atraso en la difusión de los resultados de las Encuestas de Hogares. Es política de este ministerio publicar cifras preliminares tan pronto como se termina de procesar la encuesta y luego se procede a la revisión de los datos, cuyos resultados definitivos se publican posteriormente. Así, los resultados preliminares sobre desempleo y subempleo de la encuesta del III Trimestre se publican en diciembre. Adicionalmente, esta Dirección revisa periódicamente los resultados de las encuestas, práctica que es saludable y recomendada por diversos organismos internacionales especializados en encuestas de hogares (OIT, Octubre 1998)¹. Sin embargo los autores argumentan que revisar las bases de datos constituyen indicios de "falta de calidad" en las encuestas. Por lo demás, estas revisiones no han llevado a cambios sustantivos en los datos en los últimos tres años (período al que se refiere el artículo).
- En lo que respecta a las encuestas de establecimientos, los autores indican que el Ministerio de Trabajo "no publica, es decir, oculta información sobre número de trabajadores y números de empresas". En primer lugar, no es lo mismo, "no publicar" que "ocultar". Es físicamente imposible publicar toda la información que se deriva de las encuestas del Ministerio. Es política de este Ministerio dar el mayor acceso a la información de la que dispone. Cualquier persona, natural o jurídica, tiene posibilidad de adquirir información de este Ministerio, aun si ésta no ha sido publicada, según consta en la R.M. 085-97-TR. En segundo lugar, lamentamos también que los autores no se hayan informado bien sobre las cifras que publicamos en nuestros Informes Estadísticos Mensuales. No sólo se publicó la metodología sino también el diseño muestral de la encuesta de variación mensual del empleo, y se presentó la distribución de empresas del marco y de la muestra seleccionada según tamaño de empresa y ámbito de ejecución en el Informe Estadístico Mensual N° 17 (páginas del 16 al 19) de octubre de 1997. También, se ha retomado, desde setiembre de 1998, la publicación del número de empresas y trabajadores registrados según tamaño de empresa.

Este Ministerio, con sus escasos recursos, viene realizando denodados esfuerzos por mejorar cada vez más la calidad de la información estadística, en el terreno de la producción, el análisis y la difusión. Prueba de ello es la actualización de los marcos muestrales complementando incluso la información propia con aquella proveniente de las bases de empresas de la SUNAT, IPSS y Registro Unificado del MITINCI. Asimismo, se han hecho importantes esfuerzos por mejorar la cobertura, calidad y oportunidad de la información. Por ejemplo, la Encuesta de Variación Mensual del Empleo, que antes se aplicaba sólo en Lima y a grandes empresas (más de 100 trabajadores) ahora abarca a la pequeña y mediana empresa (más de 10 trabajadores) con una cobertura a nivel nacional urbano. Adicionalmente, se han ideado novedosos sistemas de difusión, como trípticos y hasta se ha diseñado un Compendio Estadístico de Empleo e Ingresos (desde 1997), el cual incluso está siendo vendido en la modalidad de Disco Compacto.

Atentamente,

ELIZABETH CORNEJO MALDONADO
Directora Nacional de Empleo y Formación Profesional
Ministerio de Trabajo y Promoción Social

1 Ver OIT, Stibbard Peter, *Dissemination practices for labour statistics*, ILO Consultant: Sixteenth International Conference of Labour Statisticians, Geneva, 6-15 de octubre, 1998. Véase también, Hussmanns Ralf, Farhad Mehran y Vijay Verma, *Manual de la OIT sobre Conceptos y Métodos* 1990, pags.550-551.

ÚLTIMAS PUBLICACIONES DE ESTUDIOS ECONÓMICOS DEL CIE

CIUP

Punto de equilibrio. Publicación bimensual del equipo de análisis de Coyuntura Económica. Marzo- Abril, 1999.

Gómez, Rosario y Roberto Urrunaga. *Evaluación de la estructura tributaria nacional: 1990-1994*. Documento de trabajo N° 27. CIUP. Marzo, 1997.

Araoz, Mercedes y Roberto Urrunaga. *Finanzas municipales: ineficiencias y excesiva dependencia del gobierno central*. Documento de trabajo N° 25. CIUP-Consorcio de Investigación Económica. Abril, 1996.

Amat y León, Carlos y otros. *Seguridad alimentaria*. Cuaderno de investigación N° 24. 1996.

Brazzini, Alfonso y otros. *Ensayos sobre la realidad económica peruana II*. Cuaderno de investigación N° 23. 1996.

Kafka, Folke. *Evaluación estratégica de proyectos de inversión*. Biblioteca Universitaria N° 5. 1996.

Parodi, Carlos. *Financiamiento universitario: teoría y propuesta de reforma para el Perú*. Documento de trabajo N° 24. 1996.

Yamada, Gustavo. Editor. *Caminos entrelazados. La realidad del empleo urbano en el Perú*. 1996.

Yamada, Gustavo y José Luis Ruiz Pérez. *Pobreza y reformas estructurales Perú 1991-1994*. Documento de trabajo N° 26. CIUP-Consorcio de Investigación Económica. Diciembre, 1996.

Apuntes 43. Revista de Ciencias Sociales. Segundo semestre 1998.

DESCO

Castillo, Manuel y Andrés Quispe. *El estado post-ajuste. Institucionalidad, Estado, actores y conflictos empresariales*. Noviembre, 1997.

Pretextos. Revista del Dpto. de Investigaciones de DESCO. N° 9. Noviembre, 1996.

Castillo, Manuel y Andrés Quispe. *Reforma estructural y reconversión empresarial: conflictos y desafíos*. Cuadernos DESCO N° 21. Mayo, 1996.

Visser, Evert-Jan y José Távara. *Gamarra al Garete: concentración territorial y aislamiento global*. Cuadernos DESCO N° 20. Diciembre, 1995.

Castillo, Manuel. *De la matriz Estado-céntrica a la matriz Mercado-céntrica*. Pretextos. Documento de trabajo N° 5. Noviembre, 1995.

Campodónico, Humberto. *El sector externo en el periodo 1990-1994. Balance y perspectivas*. Documento de trabajo N° 4. Junio, 1995.

Campodónico, Humberto. *La negociación de la reinserción 1990-1993*. Documento de trabajo N° 3. Mayo, 1995.

Iguñiz, Javier. *Pluralismo empresarial, representatividad y empleo*. Cuadernos DESCO N° 19. Diciembre, 1994.

Guzmán, Rosa y Julio Gamero. *Dispersión salarial en la industria peruana 1965-1988*. Documento de trabajo N° 2. Junio, 1994.

GRADE

Escobal, Javier; Jaime Saavedra y Máximo Torero. *Los activos de los pobres en el Perú*. Documento de trabajo N° 26. Diciembre, 1998.

Saavedra, Jaime. *¿Crisis real o crisis de expectativas? El empleo en el Perú antes y después de las reformas estructurales*. Documento de trabajo N° 25. Noviembre, 1998.

Saavedra, Jaime; Roberto Melzi y Arturo Miranda. *Financiamiento de la educación en el Perú*. Documento de trabajo N° 24. Noviembre, 1997.

Saavedra, Jaime. *Quiénes ganan y quiénes pierden con una reforma estructural: cambios en la dispersión de ingresos según educación, experiencia y género en el Perú urbano*. Notas para el debate N° 14. Agosto, 1997.

Valdivia, Martín y Miguel Robles. *Decisiones laborales en las economías rurales del Perú*.

Soberon, Luis. *Los científicos sociales y su inserción en la estructura ocupacional: el caso de los graduados de la Pontificia Universidad Católica del Perú*.

Valdivia, Martín. *Del Banco Agrario a las cajas rurales: pautas para la construcción de un nuevo sistema financiero rural*. Notas para el debate N° 13. Diciembre, 1995.

Terrones, Marco y Javier Nagamine. *Mercado de capitales y eficiencia. Una evaluación de las propiedades estadísticas del índice general bursátil de la Bolsa de Valores de Lima*.

Segura, Alonso. *Efectos de la reforma financiera sobre la Banca Comercial en el Perú: 1990-1995*.

Charpentier, Silvia y Álvaro Quijandria. *Una estrategia para la negociación de la deuda externa peruana*. Documento de trabajo N° 22. Mayo, 1995.

Pascó-Font, Alberto. Editor. *La administración de los ingresos por exportaciones mineras en Bolivia, Chile y Perú*. Abril, 1995.

Escobal, Javier. Editor. *Comercialización agrícola en el Perú*. Noviembre, 1994.

McLaughlan de Arregui, Patricia. *La situación de las universidades peruanas*. Notas para el debate N° 12. Junio, 94.

McLaughlan de Arregui, Patricia. *Dinámica de la transformación del sistema educativo en el Perú*.

Mabres, Antonio. *Problemas y perspectivas de las universidades peruanas*.

Trahtemberg, León. *Algunos aportes al debate sobre la reforma universitaria en el Perú*.

IEP

Gonzales de Olarte, Efraín. *El neoliberalismo a la peruana. Economía política del ajuste estructural, 1990-1997*. Lima: IEP-CIE, 1998.

Trivelli, Carolina. *Intermediación financiera en la agricultura en el Perú, 1994-1997*. Documento de Trabajo N° 90. Lima: IEP, 1998.

Verdera, Francisco. "Análisis comparativo de los programas de empleo e ingresos en América Latina y el Caribe 1990-1995" y "Programas de empleo e ingresos en Perú", en BID-OIT, *Programas de empleo e ingresos en América Latina y el Caribe*. Lima: BID-OIT, 1998.

Verdera, Francisco. *Modelos de política financiera para la dotación de servicios de agua y saneamiento sostenibles a comunidades rurales en Perú*. Grupo Regional del Programa de Agua y Saneamiento de la Región Andina. PNUD-Banco Mundial. Lima, junio, 1998.

Gonzales de Olarte, Efraín. Editor. *Ajuste Estructural en el Perú. Modelo económico, empleo y descentralización*. Lima: IEP-CONCYTEC, 1997.

Gonzales de Olarte, Efraín. *Medio ambiente y pobreza en el Perú*. Lima: IEP. Serie Mínima. 1997.

Gonzales de Olarte, Efraín, Cecilia Lévano y Pedro Llontop. *Determinantes del ahorro interno en el Perú y ajuste estructural*. Documento de trabajo N° 84. Lima: IEP, 1997.

Trivelli, Carolina. *Cultivos Andinos y el Mercado: El caso del ulluco en la sierra sur del Perú* (con S. Smith). Lima: Centro Internacional de la Papa (CIP), 1997.

Trivelli, Carolina. "Agricultural land prices in the Central European Free Trade Agreement (CEFTA) countries" *SD-Dimensions* Boletín electrónico de la División de Desarrollo Sostenible de FAO-Roma (www.fao.org/sustdev/) (julio), 1997.

Verdera, Francisco. "Los límites del ajuste estructural: la falta de absorción de empleo asalariado en el caso peruano", en Gonzales de Olarte, Efraín (ed.), *Ajuste estructural en el Perú: modelo económico, empleo y descentralización*. Lima: IEP, 1997.

Verdera, Francisco. *Mercado de trabajo, reforma laboral y creación de empleo: Perú, 1990-1995*. Documento de Trabajo N° 87. Lima: IEP, 1997.

PUCP

Jiménez Félix; Giovanna Aguilar y Javier Kapsoli. *Competitividad, rendimientos crecientes y comercio intra-industrial en la manufactura peruana, 1970-1995*. Documento de trabajo N° 153. PUCP. Octubre, 1998.

Dancourt, Oscar. *Informe de coyuntura: tercer trimestre 1998*. N° 16. Octubre, 1998.

Jiménez Félix; Giovanna Aguilar y Javier Kapsoli. *Competitividad en la industria manufacturera peruana, 1985-1995*. Documento de trabajo N° 148. PUCP. Agosto, 1998.

Jiménez Félix; Giovanna Aguilar y Javier Kapsoli. *El desempeño de la industria peruana, 1950-1995: Del proteccionismo a la restauración liberal*. Documento de trabajo N° 142. PUCP. Enero, 1998.

Távora, José. *Las políticas antimonopolio y la promoción de la competencia en el Perú*. Documento de trabajo N° 138. PUCP. Setiembre, 1997.

Jiménez, Félix. *Ciclos y determinantes del crecimiento económico: Perú 1950-1996*. Documento de trabajo N° 137. PUCP. Setiembre, 1997.

Fairlie, Alan. *Déficit peruano, perfiles de comercio y bloques económicos regionales en los noventa*. Documento de trabajo N° 136. PUCP. Setiembre, 1997.

Dancourt, Oscar; Waldo Mendoza y Leopoldo Vilcapoma. *Fluctuaciones económicas y shocks externos, Perú 1950-1996*. Documento de trabajo N° 135. PUCP. Setiembre, 1997.

FORO DE SOCIOS DEL CIES

Institución/ Representante

LIMA

Universidades

Escuela Superior de Administración de Negocios para Graduados (ESAN)/ Alejandro Toledo
Pontificia Universidad Católica del Perú-Departamento de Economía/ Oscar Dancourt

Universidad de Lima - Centro de Investigaciones Económicas y Sociales / Percy Correa

Universidad del Pacífico - Centro de Investigación / Felipe Portocarrero S.

Universidad Nacional Agraria La Molina - Centro de Investigación y Gestión Agraria / Vilma Gómez

Universidad Nacional de Ingeniería- Facultad de Ingeniería Económica y Ciencias Sociales / Juan Sierra

Universidad Nacional Mayor de San Marcos - Instituto de Investigaciones Económicas / César Sanabria

Universidad Peruana Cayetano Heredia - Facultad de Salud Pública y Administración / Marcos Cueto

Centros

Asociación Laboral para el Desarrollo (ADEC-ATC)/ Gricelda Tello

Centro de Estudios para el Desarrollo y la Participación (CEDEP)/ Félix Wong

Centro de Estudios y Promoción del Desarrollo (DESCO)/ Humberto Campodónico

Centro Peruano de Estudios Sociales (CEPES)/ Juan Rheineck

Grupo de Análisis para el Desarrollo (GRADE)/ Jaime Saavedra

Instituto Apoyo / Gabriel Ortiz de Zevallos
Instituto de Estudios Peruanos (IEP)/ Cecilia Blondet

Instituto Peruano de Administración de Empresas (IPAE) - Centro de Estudios Estratégicos / Juan Díaz

Macroconsult S.A./ Elmer Cuba

Seguimiento, Análisis y Evaluación para el Desarrollo (SASE)/ Baltazar Caravedo

Sociedad Nacional de Industrias - Instituto de Estudios Económicos y Sociales/ Luis Abugattás

PROVINCIAS

Universidades

Universidad Nacional de Piura - Facultad de Economía / José Ordinola

Universidad Nacional del Antiplano - Facultad de Ingeniería Económica y Facultad de CC. SS./ Teófilo Romero

Universidad Nacional Pedro Ruiz Gallo - Facultad de Ciencias Económicas, Administrativas y Contables / Juan Aguinaga

(*) Universidad Nacional San Antonio Abad del Cusco Facultad de Economía / Francisco Valdez

Centros

Centro Bartolomé de las Casas / Ivonne de Belaúnde

Centro de Investigación y Promoción al Campesinado (CIPCA) / Bruno Revesz

(*) institución en trámite de incorporación.

Sede del CIES:

Jr. León de la Fuente 110 - Magdalena - Lima 17 - Perú. Telefax: (51 1) 264-1557.

Web Site:

www.consortio.org