

---



# Contenido

---

## **Presentación**

Carlos Eduardo Aramburú y Javier Portocarrero Maisch 3

## **Pobreza**

La pobreza en el Perú 2001: una visión departamental 5  
Javier Herrera

Una primera evaluación del impacto de los caminos rurales 13  
Javier Escobal y Carmen Ponce

Costo-efectividad de los programas alimentarios escolares: los casos de Foncodes y Pronaa 19  
Renato Ravina, Javier Paulini y César Cancho

Cambios de la pobreza en el Perú: 1991-1998 25  
Raúl Mauro

Movilidad de ingresos y transiciones fuera de la pobreza 31  
Javier Torres y Carmen Ponce

## **Otros temas**

Distribución eléctrica en el Perú: regulación y eficiencia 37  
José Luis Bonifaz

Financiando las redes viales en el Perú 44  
José Luis Bonifaz, Roberto Urrunaga y Jennifer Wakeham

Descentralización en salud 48  
Oscar Ugarte

El régimen de Fujimori: entre el liberalismo económico y el autoritarismo clientelista 54  
Javier Portocarrero Maisch

La gestión del CIES durante 2002 59  
Carlos Eduardo Aramburú y Giancarlo Marchesi



---

## Presentación

---

En 1991, 57 % de la población era pobre y el 27% extremadamente pobre. Diez años después, según el INEI, las cifras llegan a 55 y 24%, respectivamente. A pesar de que el PBI per cápita creció en 21% entre 1990 y el 2001, no hubo una reducción sustancial en la incidencia de la pobreza. ¿Por qué no hemos mejorado?

Un primer análisis nos indica que las mejoras fueron de corto plazo. El gasto social del gobierno y los programas de alivio a la extrema pobreza (PRONAA, FONCODES, Vaso de leche,...) se triplicaron entre 1993 y 2000, alcanzando en este último año 4.346 millones de dólares. Hacia 1997, último año de la fase de expansión económica, se logró disminuir la pobreza en casi 10 puntos porcentuales, y la extrema pobreza en 3,5 puntos aproximadamente<sup>1</sup>. Sin embargo, la recesión del periodo 1998 – 2001 eliminó, casi por completo, estos logros. De estos hechos podemos sacar dos conclusiones. La primera es que el bienestar de la población es muy sensible al ciclo económico. La segunda es que la estrategia utilizada durante los noventa no creó en los sectores más vulnerables las capacidades que les permitiesen mantenerse fuera de la pobreza en el largo plazo.

Estas conclusiones nos llevan a plantear una serie de interrogantes para el futuro. Entre las principales destacan: ¿Cuál debe ser la estrategia de desarrollo del país para garantizar la creación sostenible de empleo y la reducción de la pobreza en el largo plazo? ¿Qué lecciones que hemos aprendido de la aplicación de los programas de alivio a la pobreza? ¿Cuales son las alternativas de política para solucionar estos problemas? ¿Deben mezclarse programas sociales habilitadores, generadores de capital humano o público, con programas más asistenciales? ¿En qué proporción? Esta edición de *Economía y Sociedad* desea contribuir a la discusión de estos temas. Los primeros cinco artículos se concentran en la problemática de la pobreza.

El estudio de Javier Herrera, del Institut de Recherche pour le Développement (IRD) de Francia e INEI, presenta los resultados obtenidos a partir de la ENAHO 2001 IV trimestre. Esta encuesta ha permitido, por primera vez, la evaluación de la pobreza y la pobreza extrema en el nivel departamental. La metodología utilizada plantea la existencia de tres estados de pobreza: pobreza monetaria objetiva, monetaria subjetiva y por necesidades básicas. Los resultados muestran que el 81,6% de la población nacional se encuentra en al menos una de estas formas de la pobreza. Esta evidencia empírica refuerza la percepción de la población que el Perú es un país pobre.

El trabajo de Javier Escobal y Carmen Ponce, de GRADE, busca estimar el beneficio del Programa de Rehabilitación de Caminos Rurales en los ingresos de los pobladores de las comunidades aledañas. Los resultados indican que si se consideran las variables de capital humano, organizacional, físico, financiero y el acceso a servicios públicos, el beneficio es pequeño pero positivo. En una posterior investigación, los autores han perfeccionado la metodología utilizada en este estudio. Los nuevos resultados apuntan hacia la misma dirección: una mejora en los ingresos de hogares rurales y su composición, especialmente en actividades de empleo asalariado no-agropecuario.

La investigación de Renato Ravina, Javier Paulini y César Cancho, del Instituto Apoyo, busca comparar el costo efectividad del Programa de Desayunos Escolares (PDE) ejecutado por FONCODES con el Programa de Alimentación Escolar (PAE) del PRONAA. Ambos programas cumplen con los mismos objetivos generales, lo cual implica que existe una duplicación de funciones y mayores gastos administrativos para el Estado. Los resultados indican que el PDE tiene costos ligeramente menores que el PAE y aumenta en mayor grado la probabilidad que los niños asistan a la escuela que éste.

<sup>1/</sup> Se ha comparado las cifras de la ENNIV 1991 y el informe de Javier Herrera, "Pobreza en el Perú 2001: una visión departamental", que utiliza datos de las ENAHO 1997 y 2001 IV trimestre.

Raúl Mauro, investigador de DESCO, busca determinar si el crecimiento económico o la redistribución del ingreso durante el periodo 1991-1998 mejoraron el nivel de vida de la población pobre del Perú. La metodología se basa en la construcción de paneles de hogares en el nivel nacional para los periodos 1991-1994 y 1997-1998. Los resultados revelan que la redistribución del ingreso fue la principal fuente de reducción de la pobreza durante el período estudiado, mientras que el crecimiento económico tuvo un efecto positivo durante el período de 1991 y 1994, y uno adverso entre 1997 y 1998.

La investigación de Javier Torres y Carmen Ponce de Grade busca analizar dinámicamente las causas de la pobreza, para identificar qué combinación de factores permitirían a los hogares salir de esa situación de manera permanente. Para ello, se analizó la movilidad económica de los hogares encuestados por las ENNIV de 1997 y 2000. Los resultados llaman la atención sobre el alto nivel de variabilidad en el gasto de los hogares y la consecuente vulnerabilidad en sus niveles de vida. Los hogares con mayores posibilidades de mantenerse fuera de la pobreza son aquellos con menos de 5.5 miembros, donde estos tienen una alta participación en el mercado laboral.

Los siguientes tres artículos de la presente edición resumen sendas investigaciones auspiciadas por el Consorcio sobre otros temas. El trabajo de José Luis Bonifaz, investigador del CIUP, examina el método de regulación del sector de distribución eléctrica en el Perú, analizando en profundidad la Ley de Concesiones Eléctricas (LCE). Realiza, además, un análisis de eficiencia relativa entre las empresas distribuidoras de electricidad peruanas. Las conclusiones indican que si bien se ha logrado avances importantes, como la disminución de tarifas y el aumento del grado de electrificación, aún quedan problemas en el marco institucional que afectan la eficiencia del sector en el largo plazo.

El estudio de José Luis Bonifaz, Roberto Urrunaga y Jennifer Wakeham del CIUP analiza la situación del financiamiento de las redes viales en el Perú. Bajo las actuales condiciones, el peaje recaudado y las partidas presupuestales del Ministerio de Transportes y Comunicaciones no son suficientes para darle un adecuado mantenimiento a la red vial nacional. Es necesaria una nueva estrategia. Los autores sugieren la concesión de solo las vías rentables, para evitar elevar exageradamente los peajes. Las vías no rentables podrían operar con financiamiento público proveniente, por ejemplo, de los aportes de los concesionarios de las vías rentables.

El trabajo de Oscar Ugarte, investigador de DESCO, analiza las posibilidades de descentralización en el sector salud, de acuerdo con las funciones ejercidas dentro del mismo. Analiza el rol cumplido por el MINSA, EsSalud, el sector privado, así como por las Comunidades Locales de Administración de Salud (CLAS), la principal iniciativa de descentralización en salud durante los noventa. Concluye que la función del gobierno en materia de salud se debería separar en dos niveles. En el primero, el MINSA debería ocuparse de la normatividad, la definición de políticas sectoriales y la conducción nacional del sector. En el segundo, el nivel regional, se debería complementar la normatividad, vigilar la aplicación de las políticas en la región, así como fiscalizar su ejecución.

Finalmente, la presente edición incluye dos contribuciones del *staff* del CIES. El breve ensayo de Javier Portocarrero busca realizar un balance del régimen de Fujimori, tratando de integrar el análisis económico, político y social. Por último, el artículo de Carlos Eduardo Aramburú y Giancarlo Marchesi resume las actividades y principales logros de la institución durante el año 2002 y analiza las perspectivas para el 2003.

**Carlos Eduardo Aramburú**  
**Director Ejecutivo**

**Javier Portocarrero Maisch**  
**Director Adjunto**

El Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI) realizó, en el último trimestre de 2001, la Encuesta de Condiciones de Vida y Pobreza (ENAHO IV). Gracias a su diseño y al gran número de hogares entrevistados, esta encuesta tiene la particularidad de permitir, por primera vez en el Perú, una evaluación de la pobreza y la extrema pobreza en el nivel departamental. Otra especificidad de esta ENAHO con respecto a las precedentes, es el haber mejorado sustancialmente la metodología de estimación de los ingresos de los pequeños productores, separando con mayor precisión los elementos del consumo intermedio, consumo personal y ventas. Adicionalmente, se han investigado nuevos temas, como, por ejemplo, la dimensión étnica, la pobreza subjetiva, la participación ciudadana, la seguridad y violencia, los choques sufridos por los hogares, entre otros.

El presente reporte presenta los resultados obtenidos a partir de la información recogida en dicha encuesta. Dado el interés existente en la búsqueda de criterios de asignación del presupuesto fundados sobre los niveles de bienestar de los hogares, se proponen *rankings* de los departamentos, ordenados según sus respectivos niveles de pobreza. Además, se elaboran perfiles de pobreza en el nivel nacional, según áreas urbana y rural, así como también para cada departamento. Dichos perfiles han sido completados con un análisis que precisa el impacto de los diversos factores asociados a la pobreza. De manera similar, se presenta un primer análisis de los choques adversos sufridos por los ho-

gares, el impacto de tales choques y las estrategias de los hogares para afrontarlos. Finalmente, se investiga, por primera vez en el Perú, la pobreza subjetiva, para lo cual se estima una línea de pobreza subjetiva social y se comparan los perfiles de pobreza objetiva y subjetiva.

## ***Las estimaciones de la pobreza en 2001***

El porcentaje de pobres alcanzaba el 54,8% del total de la población en el año 2001. Más de la mitad de la población tiene un nivel de gasto insuficiente como para adquirir la canasta básica de consumo. Sin embargo, el promedio nacional oculta situaciones fuertemente contrastadas según áreas y en el nivel regional. Mientras que la incidencia de la pobreza era de 42% en las ciudades, en las áreas rurales del país, casi ocho de cada diez habitantes (78,4%) se encontraba en situación de pobreza. Si el rostro de la pobreza total en el Perú ha dejado de ser mayoritariamente rural (el número de pobres es prácticamente el mismo en las áreas urbanas y rurales), ello no obedece a que dicho fenómeno sea menos frecuente en las zonas rurales, sino simplemente al creciente peso demográfico de las ciudades.

La incidencia de la pobreza alcanza niveles sumamente preocupantes en la sierra rural. En ese ámbito, el 83,4% de la población sobrevive en situación de pobreza, lo que hace de la focalización en dicho ámbito un ejercicio puramente académico e innecesario. A pesar de representar solo 23% del total de la población na-

*«...en la sierra rural... el 83,4% de la población sobrevive en situación de pobreza, lo que hace de la focalización en dicho ámbito un ejercicio... innecesario»*

cional, la sierra rural concentra alrededor del 34% del total de pobres del país, seguida de muy lejos por Lima metropolitana, con 16% del total de pobres. También presentan muy altos niveles de pobreza, la selva rural y, en menor medida, la costa rural.

Por otro lado, alrededor de una de cada cuatro personas en el país puede ser considerada como pobre extremo, definido como aquel cuyo gasto es inferior al costo de la canasta básica de consumo compatible con una ingesta adecuada de calorías. Se trata, pues, de un segmento de la población que no tiene garantizada una alimentación mínimamente adecuada, lo cual compromete su salud y, en el caso de niños, su rendimiento escolar y, por ende, sus ingresos futuros.

1/ Resumen del libro homónimo (Lima: INEI, junio 2002). Dicho documento fue el resultado de un trabajo realizado en el marco de un convenio entre el Institut de Recherche pour le Développement (IRD) y el INEI. Podrá comunicarse con el autor en la dirección electrónica [jherrera@inei.gob.pe](mailto:jherrera@inei.gob.pe)

«...resalta la alta incidencia de la pobreza extrema en la sierra rural, donde el 60,8% es pobre extremo. Esto significa que sobre el total de pobres en dicho dominio (83,4%), únicamente 22,2% era pobre no extremo»

Las disparidades de incidencias de pobreza extrema entre áreas rurales y urbanas y entre dominios geográficos o regiones naturales, son aún más importantes que en el caso de la pobreza total. Así, mientras que un habitante de cada diez de las áreas urbanas puede ser considerado pobre extremo, en el área rural dicha proporción es cinco veces superior, pues más del 50% de los habitantes rurales se encuentra en situación de pobreza extrema (9,9% y 51,3% respectivamente), tal como se observa en el cuadro 1. A pesar de que la población rural solo representa el 35% del total nacional, alrededor del 74% de los pobres extremos del país reside en áreas rurales. La sierra y la selva tienen tasas de pobreza extrema de 45,6% y 39,7%, muy por encima de la registrada en la costa (5,8%). En particular, resalta la alta incidencia de la pobreza extrema en la sierra rural, donde el 60,8% es pobre extremo. Esto significa que sobre el total de pobres en dicho dominio (83,4%), únicamente 22,2% era pobre no extremo. Más de la mitad (56,8%) de los pobres extremos del país reside en la sierra ru-

**Cuadro 1**

Incidencia de la pobreza total y extrema en 2001, según dominios geográficos y departamentos (En porcentajes)

| Áreas geográficas          | Tasa de pobreza (%) | Tasa de pobreza extrema (%) | Severidad de la pobreza (%) | Severidad de la pobreza extrema (%) |
|----------------------------|---------------------|-----------------------------|-----------------------------|-------------------------------------|
| Nacional                   | 54,8                | 24,4                        | 10,7                        | 3,7                                 |
| Áreas Urbanas              | 42,0                | 9,9                         | 5,7                         | 1,0                                 |
| Rural                      | 78,4                | 51,3                        | 20,0                        | 8,9                                 |
| Regiones naturales         |                     |                             |                             |                                     |
| Costa                      | 39,3                | 5,8                         | 4,3                         | 0,4                                 |
| Sierra                     | 72,0                | 45,6                        | 18,8                        | 8,2                                 |
| Selva                      | 68,7                | 39,7                        | 13,9                        | 4,7                                 |
| Dominios                   |                     |                             |                             |                                     |
| Costa urbana <sup>1/</sup> | 44,6                | 7,6                         | 5,3                         | 0,5                                 |
| Costa rural                | 62,7                | 19,7                        | 8,3                         | 1,4                                 |
| Sierra urbana              | 51,6                | 18,3                        | 9,1                         | 2,2                                 |
| Sierra rural               | 83,4                | 60,8                        | 24,2                        | 11,6                                |
| Selva urbana               | 62,4                | 34,9                        | 12,3                        | 3,8                                 |
| Selva rural                | 74,0                | 43,7                        | 15,3                        | 5,6                                 |
| Lima metropolitana         | 31,9                | 2,3                         | 2,9                         | 0,1                                 |
| Departamentos              |                     |                             |                             |                                     |
| Amazonas                   | 74,5                | 41,1                        | 16,9                        | 6,5                                 |
| Ancash                     | 61,1                | 33,3                        | 11,3                        | 3,6                                 |
| Apurímac                   | 78,0                | 47,4                        | 18,1                        | 6,4                                 |
| Arequipa                   | 44,1                | 14,5                        | 6,3                         | 1,2                                 |
| Ayacucho                   | 72,5                | 45,4                        | 17,7                        | 7,6                                 |
| Cajamarca                  | 77,4                | 50,8                        | 19,6                        | 8,3                                 |
| Cusco                      | 75,3                | 51,3                        | 22,1                        | 10,5                                |
| Huancavelica               | 88,0                | 74,4                        | 33,5                        | 19,5                                |
| Huánuco                    | 78,9                | 61,9                        | 27,2                        | 14,5                                |
| Ica                        | 41,7                | 8,6                         | 4,6                         | 0,5                                 |
| Junín                      | 57,5                | 24,3                        | 9,2                         | 2,5                                 |
| La Libertad                | 52,1                | 18,3                        | 8,8                         | 2,7                                 |
| Lambayeque                 | 63,0                | 19,9                        | 10,7                        | 2,0                                 |
| Lima                       | 33,4                | 3,1                         | 3,1                         | 0,2                                 |
| Loreto                     | 70,0                | 47,2                        | 15,5                        | 5,4                                 |
| Madre de Dios              | 36,7                | 11,5                        | 3,9                         | 0,8                                 |
| Moquegua                   | 29,6                | 7,6                         | 2,9                         | 0,2                                 |
| Pasco                      | 66,1                | 33,2                        | 13,2                        | 4,5                                 |
| Piura                      | 63,3                | 21,4                        | 11,0                        | 3,0                                 |
| Puno                       | 78,0                | 46,1                        | 20,6                        | 8,6                                 |
| San Martín                 | 66,9                | 36,2                        | 12,3                        | 3,5                                 |
| Tacna                      | 32,8                | 5,2                         | 3,1                         | 0,4                                 |
| Tumbes                     | 46,8                | 7,4                         | 5,4                         | 0,7                                 |
| Ucayali                    | 70,5                | 44,9                        | 14,6                        | 5,1                                 |

1/: No incluye Lima metropolitana

Elaboración propia a partir de la ENAHO 2001-IV



ral, en la cual se concentra solo el 22% de la población nacional.

Llama la atención que Moquegua sea el departamento menos pobre del Perú, según las estimaciones. ¿A qué se debe ello? Entre otros factores, la incidencia de la pobreza en dicho departamento (29,6%) es la que se ha estimado con el menor grado de precisión, debido principalmente a la heterogeneidad en las condiciones de vida generada por la presencia de grandes empresas mineras y pesqueras. En realidad, tenemos 95% de probabilidad que la tasa de pobreza de Moquegua se sitúe entre 18,4% y 40,8%. También es relevante que las donaciones públicas son más elevadas en Moquegua que en otros departamentos, y que este ha experimentado la mayor expansión urbana del Perú entre 1993 y 1999, entre otros factores.

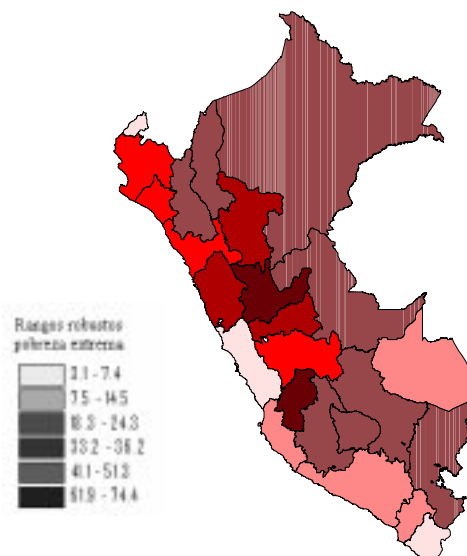
Dada la heterogeneidad en los niveles de bienestar y en los tamaños de la muestra por departamentos, el grado de precisión de los estimadores no es el mismo de un departamento a otro. De este modo, a pesar de constatarse una diferencia en la incidencia de la pobreza entre dos departamentos, en muchos casos pueden no existir diferencias significativas entre ellos. En tales casos, dichos departamentos deben pertenecer al mismo "grupo de pobreza". Se han construido dos mapas departamentales: uno de pobreza y otro de pobreza extrema, que responden a esta lógica (ver los gráficos 1 y 2).

### **Las necesidades básicas insatisfechas (NBI)**

El indicador de pobreza monetaria mide la adecuación o no de los recursos corrientes (los gastos en la opción retenida en las estimaciones que presentamos) con respecto a un mínimo (línea de po-

## Gráfico 1

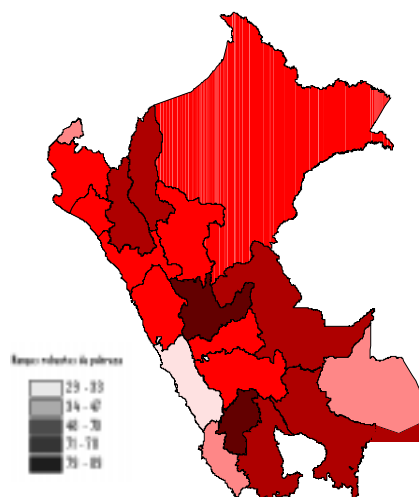
Mapa robusto de pobreza total



- Grupo 1: Huancavelica, Huánuco
- Grupo 2: Cusco, Cajamarca, Apurímac, Loreto, Puno, Ayacucho, Ucayali, Amazonas
- Grupo 3: San Martín, Ancash, Pasco
- Grupo 4: Junín, Piura, Lambayeque, La Libertad
- Grupo 5: Arequipa, Madre de Dios, Ica, Moquegua
- Grupo 6: Tumbes, Tacna, Lima

## Gráfico 2

Mapa robusto de pobreza extrema



---

*«No obstante, individuos no pobres según criterios objetivos (ingreso o gasto observado) pueden sentirse pobres, del mismo modo en que los hogares que salen de la pobreza, medida a través de una línea de pobreza objetiva, pueden seguir considerándose a sí mismos como pobres»*

---

breza total o extrema). Sin embargo, nada nos dice directamente sobre las condiciones materiales de vida de los hogares. Ningún elemento de su patrimonio es tomado en cuenta. Con el fin de remediar estas carencias, el INEI desde hace algunos años presenta un indicador de necesidades básicas insatisfechas. Este indicador global está compuesto de cinco indicadores distintos: vivienda físicamente inadecuada, vivienda hacinada, vivienda sin servicio higiénico, hogares con niños que no asisten a la escuela, hogares con alta dependencia económica.

El examen de cada uno de los cinco indicadores de necesidades básicas que componen el indicador global de NBI, nos muestra que las tres características asociadas a la calidad de la viviendas y el acceso a los servicios públicos son las que más incidencia tienen dentro de la población. Sin embargo, en los departamentos con mayores niveles de pobreza monetaria tam-

bién se observa porcentajes más elevados de hogares con niños en edad escolar que no asisten a la escuela. La pobreza en esos departamentos corre el riesgo de perpetuarse en la siguiente generación, si dicha situación no es revertida.

En el año 2001, el 41,9% de personas pertenecía a hogares con al menos una necesidad básica insatisfecha. En el área rural, el porcentaje de individuos con necesidades básicas insatisfechas alcanza el 68,7%, más del doble de la constatada en el medio urbano. En el nivel de los departamentos, encontramos básicamente el mismo ordenamiento que en el caso de la pobreza monetaria objetiva. Huancavelica sigue siendo el departamento más pobre, mientras que Lima, Tacna y Moquegua se encuentran dentro de los menos pobres (al igual que Ica y Arequipa).

### ***La pobreza subjetiva***

Hasta este punto hemos definido la pobreza de manera objetiva, a partir de una norma absoluta que representa el costo de una canasta básica de consumo. No obstante, individuos no pobres según criterios objetivos (ingreso o gasto observado) pueden sentirse pobres, del mismo modo en que los hogares que salen de la pobreza, medida a través de una línea de pobreza objetiva, pueden seguir considerándose a sí mismos como pobres. Aunque en ocasiones resulta incomprensible el rechazo de las políticas económicas a pesar de sus logros objetivos, este fenómeno puede tornarse inteligible cuando consideramos la dimensión subjetiva del bienestar.

La manera en que se ha aprehendido la pobreza subjetiva en la encuesta ENAHO 2001 del IV trimestre, es a través de una pregunta referida al “ingreso mínimo ne-

cesario para vivir”, según la percepción del jefe del hogar. Los entrevistados, al responder esta pregunta, ciertamente podrían estar haciendo una evaluación de las necesidades fundamentales, lo cual se acercaría a la noción de la línea de pobreza absoluta. Sin embargo, el ingreso mínimo subjetivo también podría estar traduciendo reivindicaciones y aspiraciones en materia de niveles de vida, lo cual nos alejaría de la noción de “mínimo vital”.

En el cuadro 2 se presentan la incidencia de pobreza subjetiva, utilizando los valores individuales del ingreso mínimo subjetivo (IMS), conjuntamente con la incidencia de la pobreza objetiva, definida a partir de las líneas de pobreza objetiva extrema y total. En primer lugar, constatamos que los pobres subjetivos constituyen un porcentaje de 35%, inferior al 54,8% en el caso de la pobreza monetaria. Enseguida podemos constatar que alrededor de la mitad de los pobres extremos tiene un gasto superior al IMS, mientras que en el caso de los pobres no extremos, dos tercios no serían pobres de acuerdo con este criterio. Inversamente, sobre el total de pobres objetivos, alrededor de un cuarto tiene un gasto inferior al IMS que ellos declaran como necesario. En cuanto al total de pobres subjetivos, un tercio en realidad no lo es, mientras que los dos tercios restantes se reparte, en partes casi iguales, entre los pobres extremos y los pobres no extremos.

Cabe mencionar que, al igual que otros trabajos también señalan, se ha encontrado una relación positiva entre el ingreso mínimo subjetivo y los ingresos de los hogares. En efecto, el haber alcanzado ya un cierto nivel de ingresos implica, para dichos hogares, acceder a nuevas normas y hábitos de consumo, de suerte que nuevos



## Cuadro 2

Pobreza subjetiva<sup>1/</sup> y pobreza objetiva monetaria  
(En porcentajes)

|                    | Pobre extremo | Pobre no extremo | No pobre | Total |
|--------------------|---------------|------------------|----------|-------|
| Pobreza objetiva   | 24,7          | 30,3             | 45,0     | 100,0 |
| No pobre subjetivo | 12,2          | 19,7             | 32,9     | 64,9  |
| Pobre subjetivo    | 12,5          | 10,5             | 12,1     | 35,1  |

1/: Si el gasto per cápita mensual es inferior al IMS individual, se consideró como pobres a los miembros de dicho hogar.

Elaboración propia a partir de la ENAHO 2001-IV

bienes y servicios se incorporan a las necesidades resentidas por ese segmento de la población. De manera similar, el horizonte de posibilidades de consumo es más restringido para los pobres, de modo que sus reivindicaciones de consumo tienden a limitarse a sus necesidades básicas.

Sin embargo, como lo señalan Ravallion y Pradhan, esto conduciría a inconsistencias en las mediciones de pobreza subjetiva, en el sentido que hogares con el mismo nivel de gastos o cualquier otra medida objetiva del bienestar, serían tratados de manera diferente. Por consiguiente, se debe necesariamente considerar la heterogeneidad presente, de suerte que los hogares con el mismo nivel objetivo de vida que dan respuestas diferentes con respecto a sus IMS deben ser considerados igualmente "pobres", para así tener una medición consistente de la pobreza<sup>2</sup>. Esto nos llevará a proponer una estimación econométrica de la línea de pobreza subjetiva, cuya metodología detallamos más adelante.

Hemos encontrado, al igual que otros trabajos también lo muestran, una relación positiva entre el IMS y los ingresos de los hogares. La línea de pobreza subjetiva estaría

determinada socialmente, según las características socioeconómicas de los hogares.

$$IMS_i = a + b Y_i + g Z + d X_i$$

En donde *IMS* es el logaritmo del ingreso mínimo subjetivo del hogar *i*; *Y<sub>i</sub>* es el ingreso per cápita a precios de Lima metropolitana, *Z* son variables geográficas indicativas y *X<sub>i</sub>* es un vector de características socioeconómicas de los hogares. Si trazamos un gráfico relacionando el IMS y el ingreso observado, aquellos hogares cuyos ingresos están por debajo de la diagonal tienen, en promedio, un déficit subjetivo de ingresos, mientras que los que están por encima tienen ingresos superiores a los mínimos subjetivos. Esto significa que la línea de pobreza "social" estaría determinada por el punto de intersección entre la diagonal y el IMS predicho por la regresión.

Esto implica resolver la ecuación precedente tomando:

$$\text{Línea de pobreza subjetiva} \\ (LPS) = IMS = Y$$

Considerando los parámetros estimados, reemplazando y resolviendo la ecuación obtenemos:

$$LPS = \exp(a + g Z + d X_i) / (1 - b)$$

En donde, los vectores *Z* y *X<sub>i</sub>* son evaluados en sus niveles promedio.

En el cuadro 3 se presentan las incidencias de la pobreza subjetiva, habiendo estimado econométricamente (método de variables instrumentales) la línea de pobreza social (LPS) y las incidencias de la pobreza objetiva monetaria, calculadas a partir de las líneas objetivas de pobreza. Nótese que los *rankings* departamentales de la pobreza, según la medición objetiva de la pobreza total y según la medición subjetiva, son idénticos en el caso de ocho departamentos; en nueve de ellos, la diferencia es apenas una posición y los siete restantes, tienen posiciones relativas que no difieren en más de dos puestos del *ranking* de pobreza objetiva y subjetiva.

## Perfiles comparados de pobreza subjetiva y de pobreza objetiva

El desfase que puede existir entre la medición subjetiva de la pobreza y su medición objetiva, como ya se ha señalado, es importante para entender el comportamiento de los hogares en cuanto a sus estrategias y reacciones frente a las políticas económicas que tienen efectos sobre su bienestar. Por ello, en primer lugar, conviene preguntarse, ¿hasta qué punto las características distintivas de los pobres subjetivos con respecto a los no pobres, son las mismas que para los pobres objetivos? A continuación se analizan los casos de algunas variables relevantes.

Si un gran tamaño de familia y el que esta esté compuesta por una

2/ Ravallion, Martin y Menno Pradhan (1998). *Measuring poverty using qualitative perceptions of welfare*, Policy Research Paper N° 2011. Washington D.C.: Banco Mundial.

Cuadro 3

Incidencia de pobreza objetiva y subjetiva en el Perú, 2001  
(En porcentajes)

| Áreas geográficas          | Tasa de<br>pobreza<br>total<br>objetiva | Tasa de<br>pobreza<br>total<br>subjetiva | <i>Rankings</i> de pobreza |                      |
|----------------------------|---|--|----------------------------|----------------------|
|                            |   |  | Pobreza<br>objetiva        | Pobreza<br>subjetiva |
| Nacional                   | 54,8                                    | 49,7                                     |                            |                      |
| <i>Áreas</i>               |   |  |                            |                      |
| Urbana                     | 42,0                                    | 31,8                                     | 2                          | 2                    |
| Rural                      | 78,4                                    | 83,0                                     | 1                          | 1                    |
| <i>Regiones naturales</i>  |   |  |                            |                      |
| Costa                      | 39,3                                    | 29,0                                     | 3                          | 3                    |
| Sierra                     | 72,0                                    | 71,9                                     | 1                          | 2                    |
| Selva                      | 68,7                                    | 70,5                                     | 2                          | 3                    |
| <i>Dominios</i>            |   |  |                            |                      |
| Costa urbana <sup>1/</sup> | 44,6                                    | 41,4                                     | 3                          | 3                    |
| Costa rural                | 62,7                                    | 68,0                                     | 6                          | 6                    |
| Sierra urbana              | 51,6                                    | 45,8                                     | 7                          | 7                    |
| Sierra rural               | 83,4                                    | 86,4                                     | 2                          | 2                    |
| Selva urbana               | 62,4                                    | 56,2                                     | 4                          | 4                    |
| Selva rural                | 74,0                                    | 82,6                                     | 1                          | 1                    |
| Lima metropolitana         | 31,9                                    | 14,4                                     | 5                          | 5                    |
| <i>Departamentos</i>       |   |  |                            |                      |
| Amazonas                   | 74,5                                    | 73,2                                     | 7                          | 7                    |
| Ancash                     | 61,1                                    | 59,8                                     | 15                         | 15                   |
| Apurímac                   | 78,0                                    | 79,3                                     | 3                          | 5                    |
| Arequipa                   | 44,1                                    | 41,7                                     | 19                         | 20                   |
| Ayacucho                   | 72,5                                    | 71,7                                     | 8                          | 8                    |
| Cajamarca                  | 77,4                                    | 79,4                                     | 5                          | 4                    |
| Cusco                      | 75,3                                    | 74,1                                     | 6                          | 6                    |
| Huancavelica               | 88,0                                    | 88,8                                     | 1                          | 1                    |
| Huánuco                    | 78,9                                    | 79,7                                     | 2                          | 3                    |
| Ica                        | 41,7                                    | 42,4                                     | 20                         | 18                   |
| Junín                      | 57,5                                    | 57,1                                     | 16                         | 16                   |
| La Libertad                | 52,1                                    | 53,4                                     | 17                         | 17                   |
| Lambayeque                 | 63,0                                    | 63,4                                     | 14                         | 12                   |
| Lima                       | 33,4                                    | 17,0                                     | 22                         | 24                   |
| Loreto                     | 70,0                                    | 71,6                                     | 10                         | 9                    |
| Madre de Dios              | 36,7                                    | 39,0                                     | 21                         | 21                   |
| Moquegua                   | 29,6                                    | 28,4                                     | 24                         | 23                   |
| Pasco                      | 66,1                                    | 62,9                                     | 12                         | 13                   |
| Piura                      | 63,3                                    | 62,6                                     | 13                         | 14                   |
| Puno                       | 78,0                                    | 79,9                                     | 4                          | 2                    |
| San Martín                 | 66,9                                    | 66,7                                     | 11                         | 11                   |
| Tacna                      | 32,8                                    | 33,3                                     | 23                         | 22                   |
| Tumbes                     | 46,8                                    | 41,7                                     | 18                         | 19                   |
| Ucayali                    | 70,5                                    | 71,0                                     | 9                          | 10                   |

1/: No incluye Lima metropolitana

Estimaciones propias a partir de la ENAHO 2001-IV

alta proporción de niños es un factor asociado a un alto riesgo de pobreza objetiva, en el caso de la pobreza subjetiva es más bien lo inverso. El estar rodeado de una familia numerosa, el poder realizarse a través de sus hijos, el no sentirse solo ni excluido socialmente, son parte de las aspiraciones valoradas por los hogares, del mismo modo que las aspiraciones de ingreso monetario, y hace que muchos de ellos limiten las monetarias si ya se sienten realizados en las aspiraciones subjetivas no monetarias.

Los trabajadores del sector público se benefician de una mayor estabilidad del empleo y de los ingresos de sus homólogos del sector privado, lo cual constituye una protección contra el riesgo de pobreza objetiva. Sin embargo, ellos mismos presentan mayores riesgos de pobreza subjetiva. Este desfase entre gastos e ingresos mínimos subjetivos en el perfil de pobreza, puede ser el reflejo de remuneraciones inadecuadas, dados los rasgos que los caracterizan en promedio (mayores niveles de educación en particular).

Los trabajadores informales, cuyos niveles objetivos de bienestar los ubican en su gran mayoría dentro de la categoría de pobres objetivos, aparecen con menores riesgos de pobreza subjetiva. Este resultado contrapuesto puede entenderse si se tiene en cuenta la alta valoración subjetiva que se le da en el Perú, al hecho de ser "su propio patrón" y de verse liberado de la pesada relación jerárquica en la que se ven envueltos los asalariados (del sector privado en particular).

En el caso de los trabajadores del sector primario, ellos mantienen un menor riesgo de pobreza subjetiva que aquellos que trabajan en el sector terciario, independiente-

mente de las características de dichos trabajadores. Este resultado se opone al encontrado con respecto a la pobreza objetiva monetaria. Una posible explicación a este fenómeno podría ser el hecho de que los agricultores, quienes son víctimas frecuentes de los afeos climáticos, otorgan una mayor importancia a la estabilidad de sus ingresos antes que a sus montos, aun cuando estos sean tan bajos que los designan como candidatos muy probables a la pobreza objetiva. Otra posible explicación podría ser que la oferta de bienes y servicios es bastante más limitada en el área rural, tampoco tienen las mismas necesidades que los hogares urbanos (transporte, alimentos fuera del hogar, etc.) y ello, indudablemente, restringe los montos que se perciben como mínimos necesarios.

Las variables relativas a los dominios geográficos también influyen de modo opuesto a los dos tipos de pobreza. Una hipótesis, a nuestro parecer plausible, estaría relacionada con el hecho, por un lado, de que el medio rural es más disperso, menos denso que el medio urbano, de suerte que las disparidades que pudiesen existir se dan al interior de un rango más limitado que en el área urbana. Además, las instituciones comunitarias, a través de sus mecanismos de redistribución (asimétricos, por cierto), logran, a pesar de todo, atenuar la sensibilidad ante los ingresos "del vecino", limitando el impacto del factor emulación. Finalmente, el menor grado de fluidez en la movilidad social en el medio rural, puede poner un "techo" más bajo a las posibilidades de ingreso que haga que las reivindicaciones en materia de ingresos sea también menor.

Una diferencia notable se refiere a la tenencia de la vivienda. Los hogares que alquilan sus viviendas tienen menores riesgos de pobre-

za objetiva, pero evidencian mayores riesgos de pobreza subjetiva. El consabido "sueño de la casa propia", para así tener un asidero en la realidad. De manera similar, la desigualdad relativa con relación al entorno de los vecinos, es también un factor que parece influenciar las aspiraciones de ingreso manifestadas por los jefes del hogar. En efecto, aquellos hogares que están rodeados de hogares con mayores niveles de vida van a tender a aspirar a esos niveles, que constituyen una referencia para ellos. Si, por el contrario, la mayor parte de los vecinos comparte las mismas características (o factores de riesgo de pobreza) que uno mismo, entonces, esas características dejan de estar asociadas al riesgo de pobreza subjetiva. Así, mientras que el vivir en un barrio o distrito con menor acceso a la red de agua potable o que presenta una estructura del empleo teñida por el empleo informal, implica mayor riesgo de pobreza objetiva. En el caso de la pobreza subjetiva, son factores que disminuyen el riesgo de pobreza o no tienen ningún impacto.

## Conclusiones

Como resultado del análisis realizado, se puede concluir que el 81,6% de la población nacional se encuentra en, al menos, una de las formas de la pobreza, tal como puede apreciarse en el cuadro 4. En otras palabras, ocho de cada diez personas pueden ser consideradas como pobres, ya sea por pobreza monetaria objetiva, pobreza monetaria subjetiva o pobreza por necesidades básicas. Esto explica el contraste entre el sentimiento de que en el Perú existe una pobreza generalizada y el hecho de que las cifras de pobreza monetaria objetiva no captan el problema en su amplitud. Dos de cada cinco personas

---

*«...el 81,6% de la población nacional se encuentra en, al menos, una de las formas de la pobreza,... Esto explica el contraste entre el sentimiento de que en el Perú existe una pobreza generalizada y el hecho de que las cifras de pobreza monetaria objetiva no captan el problema en su amplitud»*

---

(19,1%) acumulan las tres formas de pobreza, lo cual sin duda agudiza la pobreza vivida y compromete, de manera más seria, sus oportunidades de salir de la pobreza con respecto a aquellos que son pobres en solo una o dos dimensiones de la pobreza.

En el cuadro 5 se presenta la matriz de todas las combinaciones posibles de pobreza. Como vemos, ese 19,1 que posee, a la vez, las tres dimensiones de la pobreza es, precisa y preocupantemente, la porción más grande de la población. Llama la atención el hecho de que un 17,6% de la población se considere pobre (pobreza subjetiva), sin tener pobreza objetiva ni de necesidades básicas. Esto probablemente signifique que el ámbito de necesidades materiales mínimas considerado no es suficientemente inclusivo o que se está dejando de lado otros elementos del bienestar.

#### Cuadro 4

Acumulación de dimensiones de la pobreza

| Dimensiones de pobreza     | Población  | %     | % acumul. |
|----------------------------|------------|-------|-----------|
| Ninguna forma de pobreza   | 4.789.212  | 18,4  | 18,4      |
| Una sola forma de pobreza  | 8.132.514  | 31,2  | 49,6      |
| Dos formas de pobreza      | 8.179.905  | 31,4  | 81,0      |
| Las tres formas de pobreza | 4.965.441  | 19,1  | 100,0     |
| Total                      | 26.067.072 | 100,0 |           |

Estimaciones propias a partir de la ENAHO 2001-IV

#### Cuadro 5

Matriz de dimensiones de la pobreza

| Dimensiones de la pobreza |           |     | Población  | %     |
|---------------------------|-----------|-----|------------|-------|
| Objetiva                  | Subjetiva | NBI |            |       |
| Sí                        | Sí        | Sí  | 4.965.441  | 19,1  |
| Sí                        | No        | Sí  | 3.640.511  | 14,0  |
| Sí                        | Sí        | No  | 3.562.406  | 13,7  |
| Sí                        | No        | No  | 2.160.715  | 8,3   |
| No                        | Sí        | Sí  | 976.988    | 3,8   |
| No                        | Sí        | No  | 4.576.993  | 17,6  |
| No                        | No        | Sí  | 1.394.806  | 5,4   |
| No                        | No        | No  | 4.789.212  | 18,4  |
| Total                     |           |     | 26.067.072 | 100,0 |

Estimaciones propias a partir de la ENAHO 2001-IV

La comparación de los perfiles de la pobreza objetiva y subjetiva, los resultados de los modelos econométricos de la pobreza, así como la no perfecta intersección entre las poblaciones de pobres subjetivos, pobres objetivos monetarios y pobres objetivos por condiciones materiales de vida, no solo revela que los factores de riesgo juegan con diferente intensidad, sino que también en muchos casos tienen un efecto opuesto.

Estos resultados no vienen sino a confirmar la idea de que la pobre-

za es un fenómeno multidimensional, pues las diferentes dimensiones le conciernen, en grados diversos, a poblaciones con características distintas. Este resultado tiene importantes implicancias en el diseño de políticas de gasto social focalizado: poblaciones objetivo diferentes en cada dimensión de la pobreza, se conjugan con dimensiones de pobreza de distintos determinantes y requieren, por ende, políticas diferenciadas.

Finalmente, como fue mencionado anteriormente, considerar la

*«...considerar la dimensión subjetiva del bienestar puede permitir entender por qué se rechazan políticas económicas a pesar de sus logros objetivos»*

dimensión subjetiva del bienestar puede permitir entender por qué se rechazan políticas económicas a pesar de sus logros objetivos, lo cual de otro modo puede resultar incomprensible. Por ello, el análisis del perfil de la pobreza subjetiva y de sus determinantes pueden producir importantes aportes para entender mejor la economía política de las políticas económicas.



# Una primera evaluación del impacto de los caminos rurales<sup>1</sup>

Javier Escobal y Carmen Ponce – Grade

A partir de 1996, el Gobierno peruano implementó el Programa de Rehabilitación de Caminos Rurales (PCR de aquí en adelante), enmarcándolo en la estrategia de alivio a la pobreza de la población rural del país. El ámbito de influencia del programa comprende caminos rurales de 314 distritos, pertenecientes a doce departamentos del país con altos índices de pobreza rural (Cajamarca, Ancash, Huancavelica, Huánuco, Junín, Pasco, Apurímac, Ayacucho, Cusco, Puno, Madre de Dios y San Martín). Sus acciones se han orientado fundamentalmente a la rehabilitación y mantenimiento de los caminos rurales, complementariamente a lo cual se han desarrollado acciones de fortalecimiento de las capacidades locales de organización y administración de las microempresas encargadas del mantenimiento de las obras viales rehabilitadas. En su primera fase, hasta marzo del año 2000, el programa ha invertido cerca de US\$ 400 millones en la reparación y mantenimiento de 11.000 kilómetros de la red de caminos rurales, ya sean carrozables o de herradura.

No obstante, el impacto de esta inversión es aún desconocido. Las evaluaciones realizadas confirman que ha habido una importante reducción en los costos de transporte, en los tiempos de recorrido y en el tránsito de vehículos. Sin embargo, poco es lo que se conoce sobre los impactos socioeconómicos de dicha inversión. En efecto, hasta el momento, la evaluación del programa se ha limitado a mostrar de manera aislada algunos de los efectos positivos, sin buscar evaluar de una manera agregada

los efectos en el bienestar de los supuestos beneficiarios.

El propósito de este trabajo es resumir la investigación realizada en el marco del CIES, la que sirvió para hacer una primera estimación del impacto económico de los programas de reparación y mantenimiento de los caminos rurales. En particular, este estudio se concentró en estimar el impacto agregado de esta inversión en el gasto de los hogares beneficiados. En nuestra opinión, es indispensable poder documentar los beneficios que generan proyectos de infraestructura básica como los caminos rurales, de tal manera que se pueda comparar la rentabilidad de este tipo de inversiones con respecto a otras que actualmente puedan tener un mayor interés político.

## **La encuesta y la evaluación del PCR**

Por encargo del Ministerio de Transportes y Comunicaciones, y con el objetivo de evaluar los impactos de la primera fase del PCR, Cuánto S.A. levantó información clave tanto en las áreas de intervención como en las zonas no cubiertas por el programa. Dichas encuestas incorporaron información sobre las características de dos grupos de hogares y centros poblados: i) los que se beneficiaron de los caminos rurales rehabilitados por el PCR, por encontrarse ubicados en el tramo rehabilitado del camino; y ii) los que no se beneficiaron de los caminos rehabilitados por el PCR, pero se ubicaban en zonas similares, por lo que podían constituirse en "grupo de control".

*«En su primera fase, hasta marzo del año 2000, el programa ha invertido cerca de US\$ 400 millones en la reparación y mantenimiento de 11.000 kilómetros de la red de caminos rurales»*

Mientras que la muestra de los hogares y centros poblados que se beneficiaron directamente (*muestra*) fue seleccionada aleatoriamente, en el caso de los no beneficiados (*testigos*), la selección se hizo en función de la ubicación y características de los hogares y centros poblados de la primera muestra. Ello obedeció a que la información recogida en este último caso tenía como objetivo servir como indicador de la situación previa a la ejecución del programa.

1/ Basado en el informe final de la investigación "Estimando el beneficio de los caminos rurales", desarrollada con el auspicio de ACDI-IDRC. Podrá descargar la versión completa de este documento desde nuestra página web: [www.consortio.org](http://www.consortio.org). Los autores dejan constancia de que la estructura de la base de datos y la metodología utilizada en este documento difiere de aquella utilizada por ellos en *El beneficio de los caminos rurales: ampliando oportunidades de ingreso para los pobres rurales* (Lima: Grade, 2002). Dicho documento complementa los hallazgos de esta investigación.

ma, para así ser contrastada con la situación actual de los hogares y centros poblados beneficiados por el PCR. Para la selección de los caminos *testigos*, se tuvo en cuenta características como las condiciones agroclimáticas (por ejemplo, altitud), la jerarquía de los centros poblados unidos por el camino (capitales de provincia o distrito) y la función del camino. Sin embargo, no hay una garantía de que dichos hogares sean efectivamente similares a los identificados en la *muestra* de caminos atendidos por el PCR.

A partir de estas encuestas, el principal impacto de corto plazo identificado por el Instituto Cuánto fue el de la mejora en las condiciones de transporte<sup>2</sup>. En efecto, en los lugares beneficiados directamente por la rehabilitación de caminos, se detectó una reducción en el tiempo de recorrido, un incremento en el número de vehículos que transitan por ellos, un menor incremento en el precio de los pasajes y, por último, una reducción significativa en el precio de los fletes.

En cuanto al acceso a servicios públicos, tal como se observa en el cuadro 1, el tiempo de recorrido para acceder a agentes de salud se redujo proporcionalmente más para la población ubicada en caminos rehabilitados por el programa (excepto en el caso de los curanderos). En el caso de los caminos carrozables rehabilitados, se observa además un mayor incremento en el número de consultas y asistencia a programas de salud.

Por otro lado, el tiempo de traslado de los escolares a sus centros educativos se redujo en un 30% en el caso de los caminos carrozables y 12% en los de herradura, mientras que los caminos *testigos* no experimentaron ninguna reducción. Asimismo, se registró un

**Cuadro 1**

Tiempo de recorrido para acceder a servicios de salud  
(Promedio en minutos)

| Agente de salud / Período de evaluación del tiempo de recorrido | Caminos carrozables |          | Caminos de herradura |          |
|---|---------------------|----------|----------------------|----------|
|   | Muestrales          | Testigos | Muestrales           | Testigos |
| <i>Médicos</i>  |                     |          |                      |          |
| Marzo de 2000   | 147,93              | 141,57   | 226,54               | 227,17   |
| Antes del PCR   | 276,89              | 182,67   | 271,35               | 251,09   |
| Variación porcentual  | -46,60              | -22,50   | -16,50               | -9,50    |
| <i>Enfermeros</i>   |                     |          |                      |          |
| Marzo de 2000   | 151,10              | 150,02   | 217,31               | 227,17   |
| Antes del PCR   | 281,75              | 192,97   | 267,88               | 251,09   |
| Variación porcentual  | -46,40              | -22,30   | -18,90               | -9,50    |
| <i>Parteras</i>   |                     |          |                      |          |
| Marzo de 2000   | 119,13              | 72,62    | 112,14               | 37,00    |
| Antes del PCR   | 177,50              | 104,38   | 122,86               | 36,00    |
| Variación porcentual  | -32,90              | -30,40   | -8,70                | 2,80     |
| <i>Curanderos</i>   |                     |          |                      |          |
| Marzo de 2000   | 133,33              | 109,63   | 126,25               | 107,22   |
| Antes del PCR   | 178,06              | 176,51   | 148,75               | 107,22   |
| Variación porcentual  | -25,10              | -37,90   | -15,10               | 0,0      |
| <i>Farmacias</i>  |                     |          |                      |          |
| Marzo de 2000   | 112,70              | 107,09   | 164,79               | 157,83   |
| Antes del PCR   | 204,08              | 150,44   | 201,46               | 172,83   |
| Variación porcentual  | -44,70              | -28,80   | -18,20               | -8,70    |

Fuente: Instituto Cuánto (2000), cuadro 7-3

impacto importante en la seguridad de traslado de profesoras y la realización de actividades extra curriculares, aunque el impacto es poco significativo en cuanto al incremento del número de profesores, la implementación de nuevos centros educativos y el incremento de alumnos matriculados.

En el caso de la demanda de administración de justicia, se habría observado un incremento tanto en los caminos rehabilitados como en los caminos *testigos*, por lo que no se puede considerar a priori un impacto del programa. Asimismo, se habría registrado un incremento significativo en el número de denuncias policiales en el caso de los caminos rehabilitados, pero no habría sido posible determinar si la causa fue la mayor facilidad de

acceso o el incremento en el número de delitos registrados en las poblaciones ubicadas en los caminos rehabilitados. Finalmente, cabe destacar el incremento significativo en el número de accidentes de tránsito, en el caso de los caminos rehabilitados.

Según dicho informe, el impacto en las actividades productivas no parece haber sido particularmente importante, pues no se habrían observado mejoras significativas en la superficie sembrada, productividad, cédula de cultivos (cultivos de mayor rentabilidad relativa).

2/ Instituto Cuánto (2000). *Perú: Informe final de evaluación del proyecto de Caminos Rurales*, Reporte preparado para la Dirección de Caminos Rurales. Lima: Ministerio de Transporte, Comunicaciones, Vivienda y Construcción.



va), ni en el porcentaje de la producción destinada al mercado. Como se observa en el cuadro 2, en más de la mitad de los casos, la proporción destinada al mercado en los caminos rehabilitados, es menor que la registrada en los caminos *testigos*. En cuanto a la tenencia de ganado, la evidencia no es concluyente porque si bien en los caminos carrozables rehabilitados se observó un mayor incremento en el número de cabezas de ganado equino, ovino y vacuno, en los caminos de herradura se registró una evolución positiva en el caso de los caminos *testigos*. Finalmente, el precio en chacra de los principales cultivos es mayor en las áreas de los caminos carrozables rehabilitados; sin embargo, en los caminos de herradura, los resultados no son concluyentes.

Finalmente, no se han producido impactos significativos con relación a la migración y condición de pobreza de la población. Tampoco se han logrado impactos diferenciados por género, pues la división del trabajo al interior de las familias no se ha visto alterada. Se ha observado un incremento significativo en el acceso a servicios de salud por parte de las mujeres, pero no en su acceso a servicios educativos.

## Crítica a la evaluación realizada del PCR

Esta evaluación, sin embargo, padece de la ausencia de una línea base al momento del inicio del proyecto, lo cual impide conocer cuál era la situación previa de la población supuestamente beneficiada por el proyecto. La aproximación tomada para enfrentar este problema fue definir una población *testigo* asociada a cada camino rehabilitado. Sin embargo, la efectividad de este procedimiento depende críticamente de cuán homogéneas son las dos

**Cuadro 2**

Producción dirigida al mercado  
(En porcentajes)

| Producto      | Caminos carrozables |          | Caminos de herradura |          |
|---------------|---------------------|----------|----------------------|----------|
|               | Muestrales          | Testigos | Muestrales           | Testigos |
| Cebada grano  | 44                  | 61       | 37                   | 50       |
| Maíz amiláceo | 61                  | 56       | 43                   | 32       |
| Trigo         | 30                  | 40       | 4                    | 7        |
| Maíz choclo   | 24                  | 34       | 30                   | 28       |
| Frijol        | 57                  | 50       | 36                   | 71       |
| Papa          | 53                  | 56       | 53                   | 66       |

Fuente: Instituto Cuánto (2000), cuadro 8-5

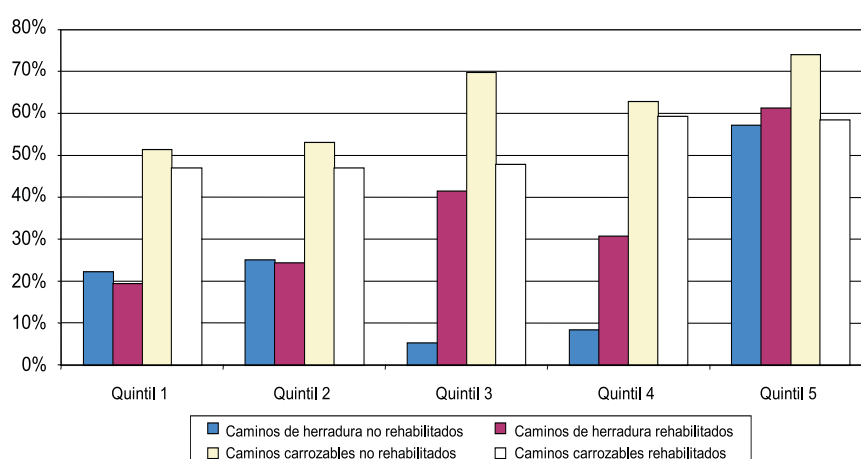
subpoblaciones en términos de sus características básicas y de su acceso a los demás activos que no hayan sido afectados por la intervención del PCR.

Existen varias regularidades que vale la pena detallar. En primer lugar, y tal vez lo más importante a destacar, los hogares ubicados en centros poblados articulados a través de caminos no rehabilitados tienen mayor acceso a una serie de bienes y servicios públicos. Por ejemplo, cuentan con mayor pro-

visión de servicios de agua potable y servicios de desagüe, mayor acceso a la red de energía eléctrica y mayor acceso a servicios de telefonía pública (tal como se puede observar en los gráficos 1 y 2). Asimismo, cuentan con mayores servicios educativos. Si consideramos que el mayor acceso a bienes y servicios públicos eleva la rentabilidad de las inversiones públicas complementarias (en este caso, un programa de rehabilitación de caminos), entonces, una comparación directa de los niveles de bienestar de ambos gru-

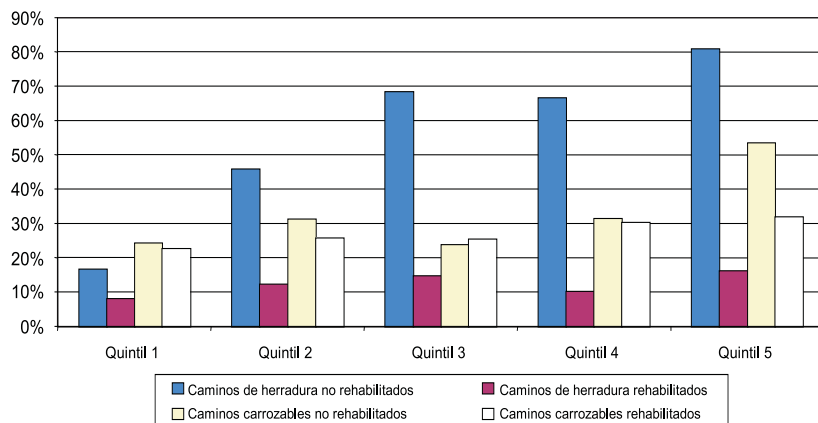
**Gráfico 1**

Acceso a energía eléctrica



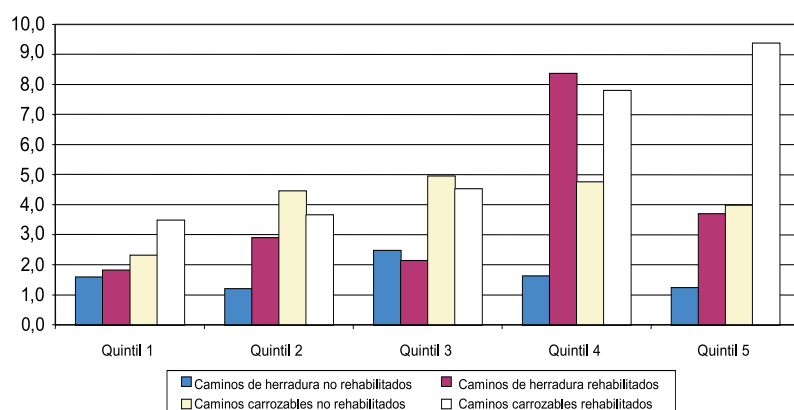
## Gráfico 2

### Acceso a teléfono público



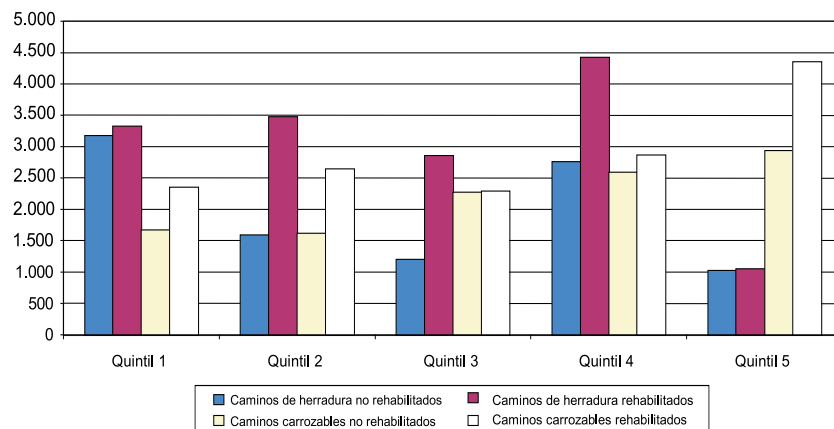
## Gráfico 3

### Tierra (Hectáreas equivalentes)



## Gráfico 4

### Valor del stock de ganado



pos estaría subestimando fuertemente el beneficio del programa de rehabilitación y de mantenimiento de caminos rurales.

En segundo lugar, hay un conjunto de activos productivos (especialmente tierra, ganado y bienes de transporte) que son sustancialmente más altos en los hogares ubicados en los tramos rehabilitados, como puede comprobarse observando los gráficos 3 y 4. En este caso, el sentido del sesgo iría en la dirección contraria, ya que los hogares con mayores recursos productivos podrían obtener beneficios adicionales, como producto de la rehabilitación frente a un grupo de referencia con menor dotación de ganado, tierra o bienes de transporte.

Por último, existen activos como capital humano, organizacional y financiero, donde los resultados no son tan claros. Por ejemplo, en las variables de capital humano, aunque el número de años de educación del jefe del hogar es en general más alto en los tramos rehabilitados, ocurre lo contrario entre los hogares pobres de los caminos carrozables rehabilitados, que poseen menos educación que los pobres ubicados en los caminos carrozables no rehabilitados. Asimismo, el número de años de educación de los demás miembros del hogar es más alto en los caminos rehabilitados cuando se trata de caminos de herradura, pero ocurre lo inverso en caminos carrozables. Así, se configura una estructura de activos de capital humano más compleja, que impide conocer a priori el sesgo que genera en los niveles de bienestar. Algo similar ocurre con las variables de capital organizacional (como, por ejemplo, frecuencia de actividades sociales o comunales) o de capital financiero (¿alguna institución otorga crédito en el centro poblado?).

## **Impacto del PCR en el bienestar**

Para poder corregir el problema de comparabilidad entre lo que el informe de evaluación denominó hogares *muestrales y testigos*, esta investigación procedió a corregir el desbalance de la muestra, identificando los hogares que más se asemejaban a aquellos que han sido sujetos de intervención a partir del método del *Propensity Score Matching*. Se construyen observaciones de hogares ficticios que maximicen la comparabilidad entre la muestra sujeta a intervención (asociada a caminos rehabilitados) y el grupo de control (asociado a caminos no rehabilitados). Para mejorar la comparabilidad, los promedios se hacen tanto para el grupo intervenido como para el grupo de control. Este promedio se obtiene pensando de manera distinta a los distintos hogares, de modo que reciban un mayor peso aquellos que son más parecidos<sup>3</sup>.

El método dejó fuera de la comparación a aquellos hogares a los cuales no se les pudo identificar un grupo comparable. Es interesante notar que los resultados indican que un grupo importante de hogares más ricos en el tramo carrozable, no logró ser “emparejado”. Esto, por un lado, afecta la interpretación de nuestros resultados pero, por otro lado, llama la atención sobre lo difícil que es comparar hogares sujetos a intervención pública con hogares no sujetos a intervención, cuando hay diferencias estructurales entre ambos grupos.

Luego de “emparejar” a los hogares o, si se prefiere, luego de construir hogares ficticios comparables, fue posible estimar el efecto de la rehabilitación de caminos. Los resultados son bastante similares entre las distintas estimaciones realizadas, lo que in-

dica que, a pesar de las numerosas imputaciones realizadas a lo largo de la investigación, el resultado es razonablemente robusto. Se pueden observar ganancias de bienestar del orden del 6,8% al 7,5% para caminos carrozables y entre 7,3% y 9,2% para caminos de herradura. Si bien estos resultados podrían considerarse “modestos”, es importante reconocer que representan impactos de corto plazo de la rehabilitación, que pueden incrementarse en la medida en que la rehabilitación consolide cambios en la estructura de precios relativos, afectando la cartera de cultivos y crianzas, así como las opciones de generación de ingresos no agrícolas.

Por otra parte, los resultados mostraron que, en general, hay un porcentaje de hogares por debajo de la línea de pobreza bastante menor en el caso del grupo de tratamiento (los rehabilitados) con respecto del grupo de control (los no rehabilitados comparables). Es decir, el camino ha tenido un impacto significativo entre los grupos más pobres, afectando de manera importante la distribución del ingreso. No obstante, cabe notar que los resultados de la estimación en el caso de caminos de herradura muestra un patrón un tanto extraño para los hogares más ricos en el grupo control, los que habrían perdido bienestar si se les compara con el grupo intervenido. Este resultado es extraño y podría deberse al reducido número de casos disponibles para “emparejar” a los hogares. Si esto es así, habría que tomar con cautela estos resultados.

## **Conclusiones**

La investigación desarrollada demuestra que si se consideran algunas variables clave como el capital humano, organizacional, físi-

---

*«Se pueden observar ganancias de bienestar del orden del 6,8% al 7,5% para caminos carrozables y entre 7,3% y 9,2% para caminos de herradura. Si bien estos resultados podrían considerarse “modestos”, es importante reconocer que representan impactos de corto plazo»*

---

co, financiero y el acceso a servicios públicos, entonces, el efecto del Programa de Rehabilitación de Caminos Rurales es pequeño pero positivo. En efecto, las estimaciones señalan un efecto positivo, que varía entre 6,8% y 7,5% para los caminos carrozables y entre 7,3% y 9,2% para los caminos de herradura. Aunque ciertamente no se trata de impactos dramáticos, es lo que se podría esperar en un contexto donde los impactos son usualmente de largo plazo.

Cabe notar que estos resultados podrían estar sesgados, en la medida que el grupo de control contenía centros poblados cuyos caminos han tenido algún tipo de

3/ El detalle del procedimiento empleado puede encontrarse en el informe de investigación disponible en la página web del CIES.

rehabilitación por programas distintos del PCR. En una investigación complementaria a la que aquí se describe, los autores recomputaron la base de datos original para “limpiar” este efecto<sup>4</sup>. Los resultados de dicha investigación muestran que mejoras en la infraestructura rural de transporte, pueden tener impactos positivos en los ingresos rurales y su composición, en tanto un camino en mejores condiciones amplía las oportunidades de generación de ingresos de los hogares, especialmente en actividades de empleo asalariado no-agropecuario. El estudio identifica, sin embargo, que esta expansión de ingresos, producto de la mejora de las condiciones del camino, no vino aparejada con un incremento del gasto de consumo de los hogares; aparentemente debido a que el ingreso adicional es destinado al ahorro y no al consumo, vía incrementos en el *stock* de ganado. Ello podría estar ocurriendo porque la mayor accesibilidad a los mercados estaría siendo percibida como transitoria, por los hogares beneficiados por esta mejor infraestructura de caminos.

Desde el punto de vista metodológico, este tipo de estudio muestra lo importante que es especificar de manera adecuada el grupo control a partir del cual se hará la comparación entre aquellos que fueron afectados por el programa y aquellos que no. Si no se controla adecuadamente por la posesión diferenciada de activos privados y por el acceso diferenciado a activos públicos, el efecto del programa que se evalúa puede ser erróneamente estimado.

Entre las líneas de investigación futura, que vale la pena mencionar, está indudablemente la evaluación de los determinantes que han hecho posible las ganancias de bienestar aquí estimadas. Aunque es útil saber cuánto se ganó en

---

*«este tipo de estudio muestra... que... Si no se controla adecuadamente por la posesión diferenciada de activos privados y por el acceso diferenciado a activos públicos, el efecto del programa que se evalúa puede ser erróneamente estimado»*

---

bienestar gracias a la rehabilitación y mantenimiento de caminos, es igualmente importante entender los mecanismos causales que hicieron posible esa ganancia en bienestar. En esa línea, se podría evaluar el grado de complementariedad de los activos públicos. Es decir, las ganancias serían mayores si la intervención es complementada con otras acciones públicas, como servicios de agua potable, de electricidad, acceso a teléfono público, entre otros.

4/ Escobal, Javier y Carmen Ponce (2002), *El beneficio de los caminos rurales: ampliando oportunidades de ingreso para los pobres rurales*, Serie Documento de Trabajo No. 40, Lima: Grade.



# Costo–efectividad de los programas alimentarios escolares: los casos de Foncodes y Pronaa<sup>1</sup>

Renato Ravina, Javier Paulini y César Cancho – Instituto Apoyo

Durante el período 1990–1999, el gobierno peruano otorgó la primera prioridad presupuestal a la problemática de la nutrición dentro de la inversión social en servicios básicos. Dos de las instituciones públicas más importantes que administraron fondos para programas nutricionales dirigidos a la población en edad escolar, durante 1990, fueron: el Foncodes, que implementó el Programa de Desayunos Escolares (PDE) y el Pronaa, que desarrolló el Programa de Alimentación Escolar (PAE).

El presente estudio tiene como objetivo general comparar el costo–efectividad de la intervención del PDE del Foncodes y del PAE del Pronaa. La efectividad de estos programas es evaluada en términos de su impacto en la asistencia de los niños a la escuela primaria, en la medida que estos programas incrementan los incentivos que tienen los padres para enviar a sus hijos a la escuela, contribuyendo así con la ampliación de la cobertura del servicio educativo.

La relevancia de llevar a cabo una evaluación comparada de estos dos programas radica en que ambos tienen los mismos objetivos generales (mejorar el estado nutricional de los niños que habitan las zonas más pobres del Perú, y los indicadores de asistencia y atraso escolar en dichas zonas) y plantean estrategias similares para alcanzarlos. Esta situación implica una duplicación de funciones al interior del aparato estatal, mayores costos administrativos, mayor burocracia, etc. El análisis costo–efectividad, precisamente, es una herramienta cuyo objetivo es establecer una comparación entre diver-

sas formas de intervención orientadas al logro de objetivos comunes.

Uno de los aportes más relevantes de este estudio es justamente la aplicación del análisis costo–efectividad, metodología que prácticamente no ha sido utilizada en el Perú para la evaluación de programas sociales. En ese sentido, este estudio tiene el potencial de servir como una referencia, en el nivel empírico, sobre la forma cómo se pueden generar indicadores concretos que permitan asignar de manera eficiente los recursos del Estado.

## ***Focalización de los recursos del PDE y el PAE***

La presencia del PDE en los distritos rurales es mayor a la del PAE. En el caso del PDE, el porcentaje de beneficiarios que reside en los

distritos rurales es de 58,2%, mientras que para el PAE dicho porcentaje asciende a 45,9% (ver el cuadro 1). En la medida que los índices de pobreza en las zonas rurales del Perú tienden a ser significativamente mayores que en las zonas urbanas, es posible deducir que el nivel de focalización del PDE es mayor que el del PAE.

Para corroborar esta afirmación se realiza un análisis en torno a la equidad en la intervención de ambos programas, en función de la distribución del ingreso entre sus beneficiarios. El gráfico 1 muestra una curva de Lorenz, elaborada a

1/ Resumen del informe final de la investigación “Costo efectividad del programa de desayunos escolares de Foncodes y el programa de alimentación escolar del Pronaa”, desarrollada con el auspicio de ACDI-IDRC. Podrá descargar la versión completa de este documento desde nuestra página web: [www.consortio.org](http://www.consortio.org)

**Cuadro 1**

Beneficiarios del PDE y del PAE, según deciles de severidad de la pobreza

| Deciles de la severidad | PDE (Foncodes)   |       | PAE (Pronaa)     |       |
|-------------------------|------------------|-------|------------------|-------|
|                         | Nº beneficiarios | %     | Nº beneficiarios | %     |
| Más pobres              | 398.687          | 23,5  | 122.908          | 14,7  |
| Decil 2                 | 289.584          | 17,1  | 160.028          | 19,2  |
| Decil 3                 | 225.483          | 13,3  | 129.087          | 15,5  |
| Decil 4                 | 215.984          | 12,7  | 76.569           | 9,2   |
| Decil 5                 | 171.682          | 10,1  | 78.659           | 9,4   |
| Decil 6                 | 160.408          | 9,4   | 74.745           | 9,0   |
| Decil 7                 | 63.357           | 3,7   | 77.584           | 9,3   |
| Decil 8                 | 89.734           | 5,3   | 28.211           | 3,4   |
| Decil 9                 | 67.311           | 4,0   | 54.964           | 6,6   |
| Menos pobres            | 15.923           | 0,9   | 31.759           | 3,8   |
| Total                   | 1.698.153        | 100,0 | 834.514          | 100,0 |

Fuente: Foncodes, Pronaa

partir del mapa de pobreza del Ministerio de Economía y Finanzas<sup>2</sup>.

La curva de Lorenz presenta la distribución acumulada del gasto per cápita, estratificada por deciles de severidad de la pobreza según el indicador FGT2. Ella indica el porcentaje de beneficiarios para cada decil acumulado de severidad de la pobreza. La línea diagonal representa la igualdad, es decir, el caso en el que todos los deciles de severidad de la pobreza tienen el mismo número de beneficiarios. Tanto en el caso del PDE como en el del PAE, se encuentra que siguen un patrón progresivo en la distribución de sus beneficios porque sus respectivas curvas de Lorenz se ubican por encima de la equidad. No obstante, se observa que el PDE es más progresivo, dado que la curva de Lorenz para este programa se ubica por encima de la correspondiente al PAE.

Por su parte, los gráficos 2, 3 y 4 presentan una caracterización de los beneficiarios del PDE y del PAE, con datos calculados a partir de la ENAHO 1999. Como se puede apreciar, los niños beneficiarios del PDE del Foncodes, en comparación con los beneficiarios del PAE, tienden a habitar en hogares con menor acceso a servicios públicos, menores niveles de acumulación de capital humano y más concentrados en zonas de la sierra. Esto nuevamente configura un panorama en el que el PDE del Foncodes, muestra una

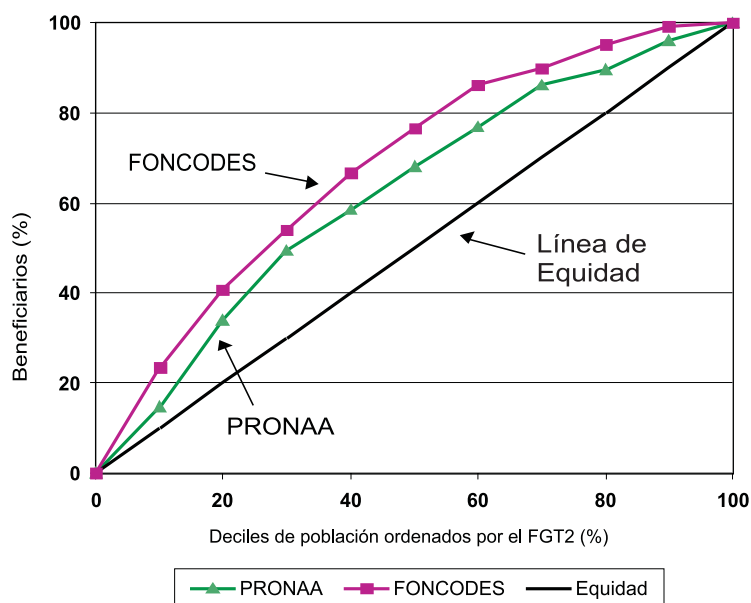
2/ El mismo calcula la severidad de la pobreza, sobre la base del cálculo del índice de Foster-Greer-Thorbecke 2 ( $FGT_2$ ):

$$FGT_2 = \frac{1}{N} \sum_{i=1}^q \left( \frac{LP - GP}{LP} \right)^2$$

donde: N = Población; q = Número de pobres; LP = Línea de pobreza (costo de la canasta básica); GP = Gasto per cápita.

Gráfico 1

PDE (Foncodes) y PAE (Pronaa): curvas de Lorenz inicial y primaria de menores, 2000



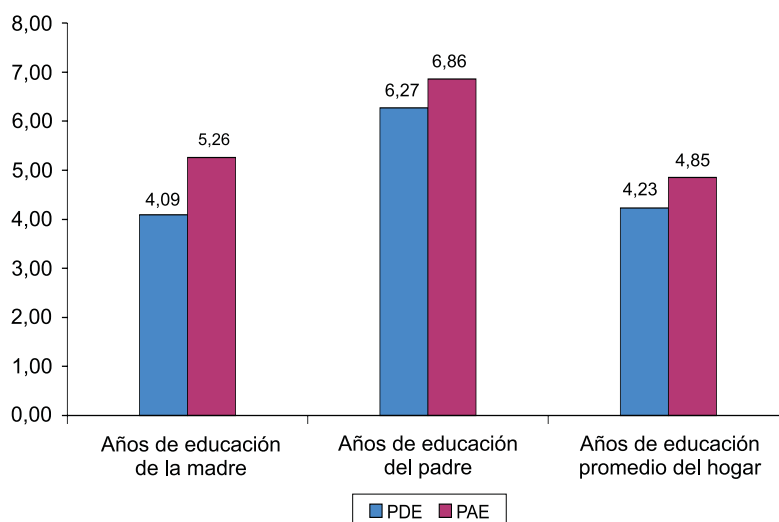
Fuente: Ministerio de Educación, Censo Escolar 2000

orientación de sus recursos mejor direccionada hacia las zonas más deprimidas del país. Ello, evidentemente, guarda directa rela-

ción con el hecho de que este programa tuvo, desde el inicio, un mejor diseño de su sistema de focalización de recursos.

Gráfico 2

Promedio de años de educación en el hogar para los beneficiarios del PDE y del PAE

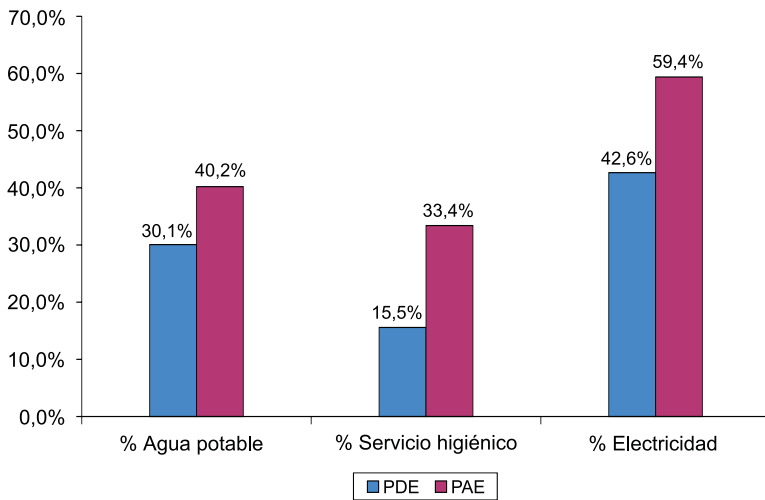


Fuente: ENAHO 1999



**Gráfico 3**

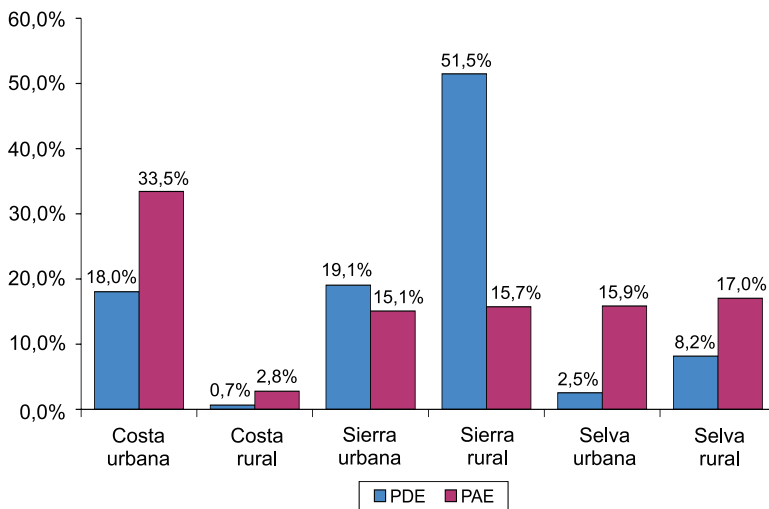
Porcentajes de acceso a servicios públicos según intervención del PDE y el PAE



Fuente: ENAHO 1999

**Gráfico 4**

Distribución geográfica de la intervención del PDE y el PAE



Fuente: ENAHO 1999

## ***El costo por beneficiario***

A pesar de lo distinto de los datos provenientes de diversas fuentes de información, y de las distintas estimaciones del costo por beneficiario que se pueden obtener de ellas, el orden que indican las ratios mostradas en el cuadro 2 no cambia: en todos los escenarios, el costo por beneficiario del PAE resulta ser mayor que el del PDE.

El cuadro 3 presenta, de manera esquemática, las características de la implementación de los programas que tienen relación con los costos, y se plantean hipótesis sobre sus implicancias en el aumento o la disminución del costo por beneficiario. La información de dicho cuadro justifica los resultados numéricos que indican que el PAE es más caro en su implementación, pero sugiere que las diferencias podrían ser más significativas. Desde esta perspectiva, es probable que la cercanía de los centros a los que se dirige el Pronaa sea una variable importante para explicar los costos por beneficiario.

## ***El impacto del PDE y del PAE en la asistencia escolar***

Para la estimación de la efectividad de los programas del Foncodes y del Pronaa, se usó la información de la Encuesta Nacional de Hogares (ENAHO) correspondiente al segundo trimestre de 1999. Se escogieron algunos módulos que contenían información relevante –es decir, variables que también pueden influir en la asistencia escolar, como variables demográficas, características del hogar, acceso a servicios básicos, etc.–, con el fin de poder aislar el efecto de las variables de inter-

**Cuadro 2**

Costo por beneficiario de los programas  
(En nuevos soles y número de beneficiarios)

|                        | PDE        | PAE        |
|------------------------|------------|------------|
| Costo total            | 45.704.652 | 22.339.350 |
| Beneficiarios          | 2.020.003  | 969.561    |
| Costo por beneficiario | 22,6       | 23,0       |

### Cuadro 3

#### Características de los programas que influyen en el costo por beneficiario

| Programa de Desayunos Escolares del Foncodes  | Programa de Alimentación Escolar del Pronaa  | Implicancias en el costo por beneficiario   |
|---|--|---|
| <i>Zonas de intervención</i><br>Las zonas donde dirige su intervención son en su mayoría zonas rurales, cuya característica es el difícil acceso. | La mayor parte de sus beneficiarios vive en zonas urbanas.   | El costo por beneficiario tiende a ser mayor en el caso del Foncodes, ya que los productores negociarían un mayor precio para poder llegar a zonas de difícil acceso.   |
| <i>Tipo de ración</i><br>Reparte una ración única (sustituto lácteo y galletas fortificadas).   | Reparte cinco tipos de raciones. La más frecuente es la que incluye pan y leche.                                 | El costo por beneficiario del Pronaa tiende a ser mayor, ya que los productos que reparte son más caros (leche) y tienen mayores pérdidas, explicadas por su mayor perecibilidad.   |
| <i>Frecuencia en el reparto</i><br>Los productores van a los colegios cada dos semanas para repartir el alimento.                                 | Dada las características del alimento y lo cercano de las zonas, el reparto del alimento se realiza diariamente. | El costo por beneficiario del Pronaa tiende a ser mayor, ya que los productores exigirán precios mayores porque la distribución del alimento es muy frecuente.  |
| <i>Escala de producción</i><br>La escala de producción de las empresas que distribuyen el alimento es mayor.                                      | La escala de producción de las empresas que distribuyen el alimento es menor.                                    | El costo por beneficiario del Pronaa tiende a ser mayor, pues las empresas que producen y reparten el alimento aprovechan de manera limitada las economías de escala de una mayor producción.   |
| <i>Duración anual del programa</i><br>El PDE del Foncodes se implementa durante el período abril – diciembre.                                     | Las entrevistas a los informantes calificados indican que el PAE funciona solo en el período mayo - noviembre.   | El costo por beneficiario del Pronaa tiende a ser menor porque gasta menos en compras de alimento por beneficiario. Incluso, si el monto destinado a la compra del alimento estuviera establecido, con el alimento adicional, que no es repartido en abril y diciembre, se podría incrementar el número de beneficiarios, hecho que contribuiría también a la disminución de la ratio costo por beneficiario. |

viación (del PDE y del PAE). El universo muestral lo conformaron los niños entre 5 y 14 años que no hubieran acabado aún sus estudios primarios.

Las variables de intervención del Foncodes y del Pronaa, las hemos obtenido del módulo de informantes calificados. Este módulo

contiene información sobre los poblados o conglomerados, que se recoge a través de encuestas realizadas a personas que ocupan un cargo de jerarquía en cada centro poblado. Se espera que esta información sea veraz, pues constituye la base para identificar los lugares donde se implementa el PDE y el PAE.

La estimación econométrica que se desarrolló mostró que tanto la intervención del Pronaa como la del Foncodes, afectan positiva y significativamente la probabilidad de que un niño asista a la escuela. Según los resultados que arroja el modelo, el hecho de que en los centros educativos se implemente el PDE del Foncodes, au-

menta en 3,54% la probabilidad de que los menores que habitan las zonas rurales del Perú asistan a la escuela primaria. En el caso del PAE del Pronaa, dicho porcentaje es de 2,44%.

Estos resultados sugieren que la efectividad para aumentar la probabilidad de asistencia a la escuela, es mayor en el PDE del Foncodes que en el PAE del Pronaa. Al respecto, cabe considerar que el vínculo principal entre la presencia de un programa de alimentación escolar y la asistencia de los niños a la escuela, se da a través de una reducción efectiva del gasto en consumo alimentario de los hogares. Desde esta perspectiva, la hipótesis principal que sustenta los resultados en términos de la efectividad de los programas, supone la existencia de diferencias relativas a la percepción de los hogares respecto de los beneficios derivados del ahorro potencial de gasto en alimentos.

## **Análisis costo–efectividad**

El cuadro 4 plantea los resultados obtenidos para el cálculo de la ratio costo–efectividad del PDE y del PAE, que se obtiene de dividir el costo por beneficiario de cada programa entre la efectividad estimada sobre el aumento de la probabilidad de asistir a la escuela para los menores entre 5 y 14 años de edad. La ratio costo–efectividad se

interpreta como el costo por unidad de efectividad de cada uno de los programas evaluados.

Los resultados indican que, en términos del análisis costo–efectividad, el PDE del Foncodes ha tenido mejores resultados que el PAE del Pronaa. Se aprecia que el costo de incrementar en 1% la probabilidad de asistencia a las escuelas primarias de los menores de edad entre 5 y 14 años de edad, es de US\$ 9,4 por beneficiario anual en el caso del PAE y US\$ 6,4 para el PDE. Se observa, además, que estas diferencias se encuentran asociadas básicamente a las diferencias en términos de la efectividad de los programas.

¿Qué elementos pueden ayudar a interpretar las diferencias en términos de efectividad entre el PDE del Foncodes y el PAE del Pronaa? Anteriormente, ya se había adelantado una hipótesis sustentada en la idea de que las diferencias en la efectividad de los programas se deberían al hecho de que los hogares beneficiarios de uno u otro programa valorizan de manera distinta los beneficios en términos del ahorro en el gasto alimentario. Si se tiene en consideración la focalización de los programas, resulta sencillo interpretar esta idea.

Como se pudo apreciar, los niños beneficiarios del PDE del Foncodes tienden a concentrarse en zonas más pobres, con menor acceso a servicios públicos y con me-

*«...en términos del análisis costo–efectividad, el PDE del Foncodes ha tenido mejores resultados que el PAE del Pronaa. el costo de incrementar en 1% la probabilidad de asistencia a las escuelas primarias de los menores de edad entre 5 y 14 años de edad, es de US\$ 9,4 por beneficiario anual en el caso del PAE y US\$ 6,4 para el PDE»*

nores niveles de acumulación de capital humano que las zonas donde se ubican los beneficiarios del PAE. Esto supone que, dado un mismo nivel de subsidios por parte del Estado a través de estos programas, el ahorro efectivo en términos relativos a su nivel de riqueza es mayor para los beneficiarios del PDE del Foncodes que para los del PAE del Pronaa.

Es posible deducir que, dado las diferencias planteadas en términos de ingresos y satisfacción de necesidades básicas, el costo de oportunidad de que los niños asistan a la escuela tiende a ser mayor para los hogares ubicados en centros poblados donde se implementa el PDE, que para los que se ubi-

**Cuadro 4**

Resultados del análisis costo–efectividad

|                                    | PAE  | PDE  |
|------------------------------------|------|------|
| Efectividad de la intervención (%) | 2,44 | 3,54 |
| Costo por beneficiario (US\$)      | 23,0 | 22,6 |
| Ratio Costo – Efectividad          | 9,4  | 6,4  |

can en zonas donde se ejecuta el PAE. Dicho costo de oportunidad puede estar representado por el tiempo que los niños podrían dedicar a realizar actividades productivas u otras, que tengan un efecto positivo mayor en la función de bienestar de los hogares.

## **Conclusiones y recomendaciones de política**

En términos de los costos de los programas evaluados, se encontró que el PDE presentó menores niveles de costos por beneficiario que el PAE. Esta constatación es acorde con análisis previos, que sugieren que el PDE es menos costoso en su implementación que el PAE. Sin embargo, los cálculos desarrollados para el presente estudio, pese a ser consistentes con dicha evidencia, sugieren que estas diferencias en los costos por beneficiario no son significativas. Los costos por beneficiarios calculados para el caso de PDE fueron de US\$ 22,6 y de US\$ 23,0 para el PAE.

La efectividad de los programas analizados se evaluó específicamente en uno de sus objetivos comunes: el aumento de la asistencia escolar. Para ello se llevaron a cabo estimaciones econométricas, con el fin de medir el impacto de la presencia del PDE y del PAE en la probabilidad de que un niño asista a la escuela primaria. Los resultados indican que el PDE tiene un efecto del orden del 3,54% en la probabilidad de que un niño asista a la escuela primaria, mientras que para el caso del PAE, el efecto estimado ascendió a 2,44%. Estos resultados corroboran las conclusiones de otros empíricos, que demuestran que los programas de ayuda nutricional implementados al interior de

---

*«En términos de las implicancias de política, destaca la importancia de contar con adecuados sistemas de focalización para los programas sociales con el fin de maximizar el rendimiento, en términos sociales, de la inversión del Estado»*

---

las escuelas tienen efectos positivos en la asistencia de los niños a la escuela.

A partir de los resultados anteriores se construyeron ratios costo-efectividad, que tomaron los valores de US\$ 6,4 por beneficiario para el PDE y US\$ 9,4 por beneficiario para el PAE. Estas ratios indican el costo en que incurren estos programas para hacer que un niño aumente su probabilidad de asistir a la escuela en 1%. La diferencia en términos de las ratios costo-efectividad calculadas, se explican fundamentalmente por el hecho de que, según las estimaciones hechas, la efectividad del PDE en el aumento de la tasa de asistencia escolar es mayor que la del PAE.

El análisis relativo a la focalización en la intervención de los programas evaluados sugiere que la razón que subyace a la mayor efectividad del PDE sobre el PAE, tie-

ne que ver con que el primero beneficia a hogares más pobres, ubicados en zonas más remotas y con menor acceso a servicios básicos. En ese sentido, el costo de oportunidad de que los niños asistan a la escuela (que puede ser representado por el tiempo que los niños podrían dedicar a otras actividades alternativas) tiende a ser mayor para los hogares ubicados en centros poblados donde se implementa el PDE, que para los que se ubican en zonas donde se ejecuta el PAE. En otras palabras, los incentivos que tienen los hogares de enviar a los niños a la escuela tienden a ser mayores en las localidades donde se implementa el PDE.

En términos de las implicancias de política, destaca la importancia de contar con adecuados sistemas de focalización para los programas sociales con el fin de maximizar el rendimiento, en términos sociales, de la inversión del Estado. Asimismo, resalta la necesidad de llevar a cabo evaluaciones permanentes de los programas y proyectos públicos, en especial de aquellos que tienen objetivos comunes, puesto que, al menos potencialmente, ellos podrían ser integrados bajo una lógica de aprovechamiento de las economías de escala en la intervención del Estado. Para el caso específico de los programas evaluados a través de este estudio, no es posible llegar a conclusiones de este tipo, dado que se han evaluado los programas únicamente en uno de sus objetivos comunes. Resultaría pertinente, para próximas investigaciones, intentar hacer una evaluación integral de los programas en torno a la totalidad de sus objetivos generales.

---



Este estudio pretende, en primer lugar, basándose en el caso del Perú de 1990, realizar un pequeño aporte a la discusión entre los liberales y estructuralistas sobre lo que ambas corrientes y sus variantes conciben como desarrollo económico. Así, se trata de brindar una aproximación alternativa al análisis estándar de los mecanismos de interacción entre el crecimiento económico, los niveles de pobreza y la desigualdad. En segundo lugar, se trata de indagar sobre la naturaleza del crecimiento económico promovido en el último decenio y el tipo de relación que se estableció entre este y los niveles de vida de la población peruana. Finalmente, se busca cubrir la expectativa de brindar lineamientos de política económica que conduzcan a diluir el antagonismo que engloba la frase: "Crecimiento con equidad".

En ese sentido, el trabajo determina en qué medida el crecimiento económico y la redistribución del ingreso contribuyeron a mejorar los niveles de vida de la población pobre del Perú. Para esto se utilizaron las metodologías de Datt y Ravallion y la de Mahmoudi, las mismas que fueron evaluadas para comprobar su consistencia con la realidad peruana. Se discute la validez de ambas metodologías para explicar los cambios en la pobreza y la desigualdad, en la reciente historia económica y social del Perú de 1990.

## **La hipótesis clásica de Kuznets**

Quizá la primera relación establecida entre el crecimiento econó-

mico y la desigualdad de ingresos fue la hipótesis de Kuznets, cuyo principal argumento es que para estadios iniciales del desarrollo económico de una nación existirán bajos niveles de desigualdad, en los intermedios existirán niveles de desigualdad altos y en los finales existirá, por fin, una mayor equidad. Esta relación es conocida como la curva en forma de U invertida de Kuznets.

La hipótesis de Kuznets ha sido utilizada para justificar los argumentos de distintas corrientes políticas. Para los liberales, la hipótesis de Kuznets implicaría que las desigualdades iniciales sean aceptadas porque –en el mediano plazo– el desarrollo económico se traduciría en una sociedad más igualitaria. Por el contrario, para quienes abogan por la ayuda social, las ideas de Kuznets sirven para exigir políticas que ayuden a los pobres e incluso, en el extremo, se argumenta que habría que oponerse al crecimiento económico.

Sin embargo, la actual discusión internacional no se concentra en la metodología de Kuznets, más bien ha privilegiado el análisis de corte transversal de datos panel de países, relativizando el papel que desempeñan los procesos migratorios, la evolución de las instituciones y la historia que, aunque pueden encontrarse paralelismos, son exclusivos de cada sociedad, para cuyo efecto ha trascendido el uso de metodologías de análisis econométrico avanzadas.

La falta de consenso entre los investigadores los orientó a explorar nuevas conexiones entre el crecimiento económico y la desigual-

*«...los hogares conducidos por un jefe de familia con educación secundaria hayan reducido ligeramente su nivel de pobreza, a pesar de la recesión. Esto podría indicar que un buen número de ellos habría sido favorecido con las políticas de gasto social ejecutadas por el Gobierno»*

dad. La primera de ellas postula que una elevada distribución inicial de ingresos afecta negativamente el crecimiento económico futuro<sup>2</sup>; mientras que la segunda postula que la desigualdad de activos (principalmente tierra y capital humano), antes que la desigualdad de ingresos, es la que posteriormente disminuye el nivel de actividad económica futuro y la posibilidad de reducir con éxito

1/ Resumen del libro homónimo (Lima: CIES, abril 2002). Podrá descargar la versión completa de esta publicación desde nuestra página web: [www.consortio.org](http://www.consortio.org)

2/ Birdsall, Nancy, Thomas Pinckey y Richard Sabot (1996). *Why Low Inequality Spurs Growth: Savings and Investment by the Poor*, OCE Working Paper, N° 327. Washington D.C.: BID; Panizza, Ugo (1999). *Income inequality and economic growth: evidence from american Data*, OCE Working Paper. Washington D.C.: BID.

«...se concluye que la estrategia de crecimiento basada en un modelo exportador de materias primas puede ofrecer reducciones en la pobreza, comparativamente iguales o inferiores que los sectores no transables en un período de auge económico. No obstante, durante un período recesivo genera niveles de pobreza mayores que otros sectores»

la pobreza<sup>3</sup>. Es decir, el crecimiento económico se endogenizó y la desigualdad (de activos o de ingresos) se asumió como una variable independiente.

En el caso peruano se ha llegado a diferentes conclusiones. Estudios como el de Escobal, Saavedra y Torero<sup>4</sup>, por ejemplo, nos llevan a considerar que las razones que ayudaron a una determinada población a escapar de la pobreza, durante 1991-1994, estuvieron más ligadas a factores de shock externos que a la disponibilidad de determinados activos. Es decir, no es la disponibilidad o el acceso a ciertos activos identificados como importantes los que determinan una transición positiva desde el estado pobre a no pobre, sino la posibilidad de que estos puedan realizarse ante un shock positivo externo.

En cuanto a la desigualdad del ingreso, Saavedra y Díaz<sup>5</sup> señalan

que la hipótesis de una reducción de la distribución del ingreso en el largo plazo es válida e independiente, en el corto plazo, de un período de auge o de recesión económica, con lo que el argumento de Kuznets no tendría ningún poder de explicación de la realidad peruana.

### Tendencias generales del crecimiento, la desigualdad y la pobreza

Para reducir el número elevado de personas que vive en pobreza en el Perú, se han implementado básicamente dos herramientas: la aplicación de un programa de crecimiento económico neoliberal, que supuestamente mejoraría los niveles de vida de la población más pobre a partir de la mejora de las más acomodadas; y la ejecución de una amplia gama de políticas de ayuda social de emergencia sin precedentes en el Perú.

Una simple inspección de los principales agregados macroeconómi-

cos y sociales obtenidos durante 1990, nos sugiere que tales medidas no produjeron un cambio significativo en la proporción de la población nacional que vive en situación de pobreza.

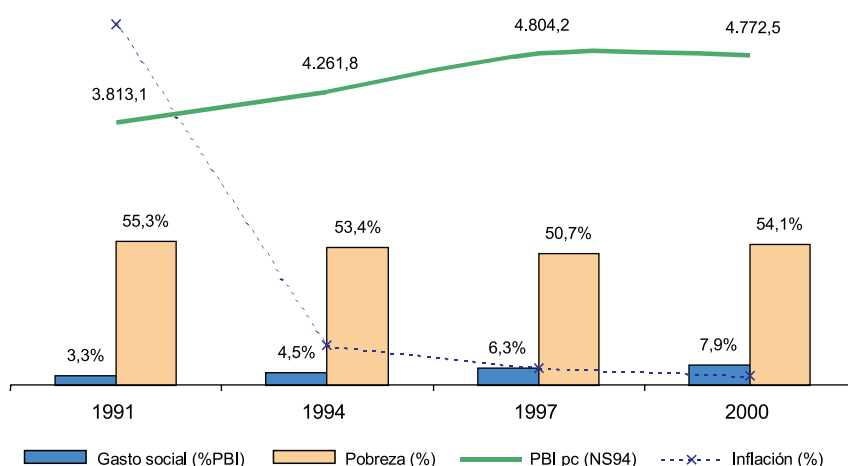
Como puede apreciarse en el gráfico 1, aun cuando el PBI per cápita se ha recuperado en un poco más del 25% durante el período estudiado y el gasto social se ha incrementado notablemente (de representar un 3,3% del PBI en 1991 pasó a casi 8% en el año 2000), los niveles de pobreza no han variado significativamente.

3/ Deininger, Klaus y Pedro Olinto (2000). *Asset distribution, inequality and growth*. Washington D.C.: The World Bank; Birdsall, Nancy y José Luis Londoño (1997). *Asset inequality does matter: lessons from Latin America*, OCE Working Paper, N° 344, BID; Londoño, José Luis y Miguel Székely (1997). *Persistent Poverty and Excess Inequality: Latin America, 1970-1995*, Working Paper N° 357, Washington D.C.: BID.

4/ Escobal, Javier, Jaime Saavedra y Máximo Torero (1998). *Los activos de los pobres en el Perú*, Documento de Trabajo, N° 26. Lima: Grade. 5/ Saavedra, Jaime y Juan José Díaz (1998). *Desigualdad del ingreso y del gasto en el Perú antes y después de las reformas estructurales*. Lima: Grade.

Gráfico 1

Perú: principales indicadores macroeconómicos y sociales durante 1990



Fuente: BCRP, Instituto Cuánto e INEI



---

*«...el factor trabajo aparece como el principal medio para disminuir la pobreza y que, en períodos recesivos, el éxito en la lucha contra la pobreza por cuenta de este factor varía según la rama económica a la cual los jefes de familia estén vinculados»*

---

Durante 1990, el país pasó por tres períodos claramente definidos: el primero de decrecimiento posajuste (1991–1992), el segundo de recuperación y auge (1993–1997) y un tercero de agotamiento del crecimiento económico (1998–), que aun puede percibirse hasta nuestros días. Con relación a esto, las perspectivas de distintos autores coinciden en atribuir a los factores externos un papel determinante en el desempeño del crecimiento económico en el Perú de 1990; independientemente de que tales factores se materialicen a través de una acción directa del Estado, ya sea con sus políticas económicas aplicadas o a través del desenvolvimiento del libre mercado.

Por otro lado, la aplicación de las políticas de ayuda social tuvieron como íconos de acción a instituciones como Foncodes, Pronaa, Infes, entre otras, cuyo monto total

distribuido entre las poblaciones pobres focalizadas significó alrededor de un 4,2% del producto bruto interno en 1993 y 7,1% en 1998.

No obstante, las críticas en cuanto al manejo de los recursos, principalmente del Foncodes, no se hicieron esperar. Entre las principales encontramos las siguientes: el aprovechamiento del rédito político a través del gasto social, no por una ejecución regresiva, sino más bien por el calendario de desembolsos; el aumento del gasto público ejecutado anual, que se contradice con la estrategia de reducción del aparato social, se escoge el gasto focalizado antes que el universal; y la ineficiencia de una lógica de mercado para asignar recursos sociales hacia los más pobres.

### ***La descomposición de los cambios en la pobreza***

Luego de haber reflexionado sobre la naturaleza del crecimiento económico, así como del gasto social del Perú de 1990, el estudio utiliza información de paneles de hogares para los períodos 1991–1994 y 1997–1998, contruidos especialmente para la investigación, para analizar con mayor profundidad cuáles han sido los patrones de reducción de la pobreza y la desigualdad. Como ya se mencionó, se utiliza la metodología de Datt y Ravallion y la de Mahmoudi.

Las descomposiciones de esta información en el nivel nacional revelan que la redistribución del ingreso fue la principal fuente de reducción de la pobreza durante todo el período estudiado, mientras que el crecimiento económico tuvo un comportamiento positivo en la lucha contra la pobreza durante el período de 1991 y

1994, y un comportamiento adverso entre 1997 y 1998.

Al realizar la descomposición según las principales características poblacionales del jefe de hogar, llama la atención que ambas metodologías muestren que los hogares conducidos por un jefe de familia con educación secundaria hayan reducido ligeramente su nivel de pobreza, a pesar de la recesión. Esto podría indicar que un buen número de ellos habría sido favorecido con las políticas de gasto social ejecutadas por el Gobierno. Sin embargo, también puede argumentarse que tales hogares estarían conformados por un mayor número de preceptores, los que probablemente tengan un mayor nivel educativo y por lo tanto presenten tal efecto redistributivo, que ha reducido su nivel de pobreza.

Para la descomposición según rama de actividad del jefe de hogar, la metodología de Datt y Ravallion indica que entre 1991 y 1994, los sectores vinculados al comercio exterior fueron los que tuvieron un mayor éxito en la reducción de la pobreza; mientras que la metodología de Mahmoudi otorga dicho éxito al sector no transable. En el otro extremo, para 1997 y 1998, de manera consensual, ambas metodologías señalan que precisamente los sectores vinculados al comercio exterior fueron los que golpearon duramente los indicadores de pobreza de las familias vinculadas a ellas. De aquí se concluye que la estrategia de crecimiento basada en un modelo exportador de materias primas puede ofrecer reducciones en la pobreza, comparativamente iguales o inferiores que los sectores no transables en un período de auge económico. No obstante, durante un período recesivo genera niveles de pobreza mayores que otros sectores.

## Las fuentes del ingreso per cápita y su comportamiento

La justificación de un análisis de la evolución de los niveles de vida basado en los ingresos de los hogares panel, reside en que este arroja evidencias de comportamientos que no son explícitos en los análisis agregados.

Así tenemos que puede evidenciarse la existencia de una alta movilidad de ingresos, que determina importantes intercambios entre los estados pobre y no pobre (ver el cuadro 1). Se observa también que tal intercambio tuvo un saldo neto positivo de 4 puntos porcentuales, lo que significa que el porcentaje de pobres se redujo durante 1991 y 1994; mientras que para 1997 y 1998, el saldo fue casi nulo. Debido a esto, se encuentra una explicación consistente de por qué la tasa de pobreza global no varió significativamente, a pesar de la recesión que ocurrió en dicho período.

Estos resultados globales demuestran también que, en general, el crecimiento económico ocurrido entre 1991 y 1994, no significó una mejora generalizada de los niveles de vida de toda la población. Un 25% de ella se habría

mantenido, por casi cuatro años, por debajo de la canasta básica de consumo y 13%, que inicialmente no era pobre, cayó en situación de pobreza.

Se ha tomado la variable ingreso per cápita como una aproximación del nivel de vida de la población en estudio, para hacer la descomposición de los cambios en la pobreza. Esta variable permite establecer un mecanismo de interrelación más evidente de cómo los frutos del crecimiento económico se trasladan hacia la población, a través del premio o castigo que se produce en sus diversos componentes identificados, a saber: ingresos al trabajo, ingresos por autoconsumo, ingresos por rentas, así como también ingresos por transferencias diversas<sup>6</sup>.

Así, a partir de los ingresos percibidos por cuenta de los ingresos por trabajo, el autoconsumo y las rentas de capital, se define el efecto crecimiento. Por otro lado, el efecto redistributivo se aproxima por la variable de ingreso total, que toma en cuenta las transferencias privadas o públicas recibidas por los hogares, así como las remesas del exterior y los ingresos extraordinarios.

Si se considera los tres principales factores como parte del efecto cre-

«...los ingresos por autoconsumo... son los que han aportado decididamente a la reducción de la pobreza. No obstante, estos no necesariamente se comportan de la misma manera cuando se trata de disminuir la desigualdad global»

cimiento, puede verse que dicho efecto fue positivo para reducir la pobreza durante el primer período de crecimiento de 1990 (ver el cuadro 2). También puede apreciarse que este contribuyó a incrementar la pobreza durante la correspondiente fase recesiva de fines de dicha década. Llama la atención que el probable efecto redistributivo no fuera tan impactante como se esperaba durante 1991 y 1994, convirtiéndose más bien en un aporte neto de más pobres en ese período. Esa situación no se observa en 1997 ni en 1998, donde las transferencias y otros ingresos extraordinarios lograron saldos positivos, allí donde el efecto crecimiento había creado nuevos pobres.

6/ Las transferencias que se registran como tal, en las ENNIV o ENAHO, pueden provenir del Estado o del sector privado y pueden ser remesas del exterior.

Cuadro 1

Movilidad entre estados pobre/no pobre, según ingresos reales per cápita

| Movilidad                       | Panel 1991–1994 | Panel 1997–1998 |
|---------------------------------|-----------------|-----------------|
| Salieron de pobreza             | 16,1%           | 11,6%           |
| Cayeron en pobreza              | 12,5%           | 11,7%           |
| Se mantuvieron no pobres        | 46,2%           | 47,2%           |
| Se mantuvieron pobres           | 25,2%           | 29,4%           |
| Total                           | 100,0%          | 100,0%          |
| Total (cifras expandidas panel) | 10.811.852      | 17.404.577      |

Elaboración propia sobre la base del panel de hogares ENNIV 1991–1994 y ENAHO 1997–1998

## Cuadro 2

Descomposición de los cambios en la pobreza según componentes del ingreso per cápita <sup>1/</sup>

| Componente del ingreso per cápita   | Número de personas que escaparon de la pobreza |           | Descomposición de los cambios en los niveles de pobreza |           |
|-------------------------------------|--|-----------|---|-----------|
|                                     | 1991-1994                                      | 1997-1998 | 1991-1994   | 1997-1998 |
| Trabajo                             | 402.187  | -33.540   | 9,0%  | -0,5%     |
| Autoconsumo                         | 67.260   | 114.746   | 1,5%  | 1,6%      |
| Rentas                              | -20.899  | -123.744  | -0,5%   | -1,7%     |
| Otros                               | -51.594  | 26.697    | -1,2%   | 0,4%      |
| Saldo neto                          | 396.954  | -15.841   | 8,9%  | -0,2%     |
| Población pobre (inicio de período) | 4.472.141                                      |           | 7.143.980   |           |

1/: En este cuadro, los signos positivos indican éxito en la reducción de la pobreza, los negativos, lo contrario. Elaboración propia sobre la base del panel de hogares ENNIV 1991-1994 y ENAHO 1997-1998

Asimismo, se ha encontrado que el factor trabajo aparece como el principal medio para disminuir la pobreza y que, en períodos recesivos, el éxito en la lucha contra la pobreza por cuenta de este factor varía según la rama económica a la cual los jefes de familia estén vinculados. Así, se ha encontrado evidencia de que los sectores industrial-manufacturero y terciario favorecen las mejoras relativas en los niveles de vida de la población.

*«El factor rentas es el principal contribuyente a la desigualdad global y muestra resultados adversos en cuanto a las reducciones logradas en materia de pobreza, por cuenta del factor trabajo y el autoconsumo»*

Adicionalmente se ha hallado que los ingresos por autoconsumo, independientemente del período económico considerado, son los que han aportado decididamente a la reducción de la pobreza. No obstante, estos no necesariamente se comportan de la misma manera cuando se trata de disminuir la desigualdad global, ya que precisamente las familias pobres cuyos jefes de familia tienen un mayor nivel educativo, logran mayor éxito que los menos educados. Los análisis según área o región muestran que este factor reduce de manera sostenida la pobreza en las áreas rurales, principalmente en la sierra y la selva.

El factor rentas es el principal contribuyente a la desigualdad global y muestra resultados adversos en cuanto a las reducciones logradas en materia de pobreza, por cuenta del factor trabajo y el autoconsumo. Esta característica se intensifica en períodos recesivos.

Por último, las transferencias, los ingresos extraordinarios, así como las remesas del exterior, han tenido un efecto positivo en la reducción de la pobreza durante los períodos estudiados, principalmente entre los hogares ubicados

*«...la promoción de un crecimiento liderado por un sector manufacturero exportador puede generar importantes efectos positivos en la lucha contra la pobreza... puesto que este sector generaría mayores ingresos y empleos en las ciudades»*

en el área rural y entre las familias con menor nivel de calificación. Además, se ha encontrado evidencia de que su efectividad habría mejorado con el tiempo. Estos resultados son consecuentes con el importante incremento de ayuda social focalizada que los gobiernos anteriores ejecutaron. Sin embargo, ello conduce a reflexionar sobre la sostenibilidad del estado no pobre de tales poblaciones, ya que dependerían de ayudas de corto plazo antes que de la creación de riqueza y bienestar en los hogares a través del trabajo.

## Conclusiones

Los resultados obtenidos, a partir de este análisis, llevan a concluir que la elección de una estrategia de desarrollo primario exportadora durante 1990 ha estado asociada con un debilitamiento del factor trabajo como eficaz reductor

---

*«La naturaleza de un gasto social que privilegie una mayor inversión en capital humano en todas las áreas geográficas del país, haría posible que las futuras generaciones encuentren empleos mejor remunerados y que su nivel de vida sea cualitativamente superior»*

---

de la pobreza, privilegiándose, en contraste, el efecto adverso por cuenta de los ingresos por rentas que, a la par, estaría reforzando o incrementando las desigualdades globales. En este escenario, el autoconsumo y los otros ingresos aparecen como las únicas fuerzas que efectivamente favorecen a los pobres.

No obstante, el primero de ellos, y el más importante, refleja las estrategias de supervivencia de los hogares en la búsqueda de compensar las disminuciones en su ingreso real por cuenta del factor trabajo. Mientras que el segundo factor implicaría que la segunda ronda distributiva del ingreso nacional tiene efectos que serían poco sostenibles en el tiempo, por la naturaleza de la reducción de la pobreza que el gasto social habría fomentado.

A la luz de estos resultados, los hacedores de política pueden percibir que la promoción de un crecimiento liderado por un sector manufacturero exportador puede generar importantes efectos positivos en la lucha contra la pobreza, aun durante períodos recesivos, puesto que este sector generaría mayores ingresos y empleos en las ciudades. Tal estrategia puede también ser promovida en las áreas rurales, al considerarse la aplicación de políticas sectoriales que favorezcan su rentabilidad relativa, de modo que se establezcan arterias que canalicen los beneficios futuros del crecimiento en las familias, a través del empleo generado.

La naturaleza de un gasto social que privilegie una mayor inversión en capital humano en todas las áreas geográficas del país, haría posible que las futuras generaciones encuentren empleos mejor remunerados y que su nivel de vida sea cualitativamente superior.

---



Hacia el año 2000, el 54% de la población del Perú vive en condiciones de pobreza y el 14,8% vive en pobreza extrema. Dadas estas condiciones, la reducción de la pobreza se convierte en uno de los principales objetivos nacionales. En efecto, esta ha sido una de las prioridades nacionales del gobierno peruano en los últimos años. Ello se puede comprobar por el aumento del gasto social per cápita, que ha pasado de 76 soles en 1992 a 321 soles en 1997 y cerca de 354 en 1999<sup>2</sup> (soles constantes de 1994). Aun más, hacia 1995 el gobierno peruano se trazó la meta de reducir la pobreza extrema a la mitad (de 19% a 9,5% de la población). Todo lo anterior se enmarca en la recuperación de la senda de crecimiento que se inició a partir de 1993. Así tenemos que el PBI ha reportado, en promedio, una tasa de crecimiento anual de 4,3% durante el período 1993-2001.

Sin embargo, los resultados en términos de reducción efectiva de la tasa de pobreza que se produjeron durante este período, no fueron muy alentadores. Según algunas estimaciones, la tasa de pobreza en 1991 era cercana a 55% y la de pobreza extrema ascendía a aproximadamente 24%. Para 1997, las estimaciones del Banco Mundial arrojaban una cifra de pobreza que bordeaba el 49%, mientras que el INEI encontraba una pobreza extrema cercana al 18%. No obstante, durante el lapso de 1997 a 2000, esta tendencia se revirtió y se llegó a las cifras antes mencionadas<sup>3</sup>. Esta situación llevó a la revisión de las estrategias de diseño, implementación y evaluación de los programas de

combate a la pobreza, así como de las razones que subyacen a la entrada y salida de la pobreza por parte de las familias peruanas.

Los principales instrumentos utilizados para el diseño y la evaluación de la efectividad de programas de combate a la pobreza han sido la Encuesta Nacional de Hogares (ENAHOG), del Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI) y la Encuesta de Medición de Niveles Vida (ENNIV), realizada por el Instituto Cuánto. El análisis de estas encuestas ha permitido avanzar en la identificación y caracterización de los grupos en situación de pobreza, desde una perspectiva estática, orientando la atención especialmente hacia temas asociados a la focalización del gasto social (tanto en el nivel de diseño como de implementación). Sin embargo, los instrumentos que pueden derivarse de un análisis estático de la población en situación de pobreza, requieren complementarse con un análisis dinámico que permita aproximar y modelar relaciones de causalidad. El análisis de una encuesta puede mostrar qué hogar es pobre (o no) en un determinado período y la cantidad de ingreso que le hace falta para superar la línea de pobreza, pero no señala qué combinación de activos requiere para salir de manera duradera de ella.

Esta investigación tiene como objetivo contribuir con los esfuerzos orientados al entendimiento de la dinámica de la pobreza, mediante (i) el análisis de la movilidad económica de los hogares encuestados en los años 1994, 1997 y 2000 por el Instituto Cuánto S.A., así como, (ii) la modelación de

*«...el gasto per cápita de los hogares ha experimentado una expansión del gasto promedio dentro de los quintiles de menores ingresos durante el período 1994-1997,... La expansión... se revirtió en el período de recesión 1997-2000, en el cual el gasto promedio del 90% de la población se redujo considerablemente»*

transiciones entre estados de bienestar de una muestra panel de hogares encuestados en los años 1997 y 2000 (la muestra panel más numerosa de las disponibles en la ENNIV, y que cuenta con cuestionarios razonablemente comparables en lo referido a características del hogar).

1 / Resumen del informe final de la investigación "Movilidad de ingresos y transiciones fuera de la pobreza: un análisis dinámico para el Perú", desarrollada con el auspicio de ACIDI-IDRC. Podrá descargar la versión completa de este documento desde nuestra página web: [www.consorcio.org](http://www.consorcio.org)

2/ Este último dato se calcula mediante las proyecciones de población para 1999 y el gasto en programas sociales estimado por el Ministerio de Economía y Finanzas.

3/ El INEI calcula un incremento de la pobreza de 42,7% en 1997 a 48,4% en 2000.



## **Metodología para el análisis de movilidad económica**

El análisis de la movilidad económica es un primer paso para determinar la dinámica de la pobreza. Proporciona datos agregados acerca de la duración de los cambios en los ingresos o gastos, y acerca de las características de los hogares que evidencian cambios en sus niveles de ingresos o consumo, a diferencia de los que permanecen invariantes.

Se han construido dos indicadores distintos. El indicador de movilidad absoluta, por un lado, se representa por un promedio de la sumatoria de las variaciones absolutas de los niveles de gasto del hogar. Si bien el indicador típicamente utilizado es el ingreso, aquí interesaba tener un indicador monetario que expresara de manera más confiable el nivel de bienestar del hogar (entendido como consumo efectivo). El indicador de movilidad relativa, por su parte, se representa por la variación porcentual del gasto de los hogares analizados. Con estos indicadores se decidió identificar el porcentaje de hogares que mantuvo sus condiciones de vida (pobres o no pobres) y el de los que cambiaron su condición de vida (de pobres a no pobres o de no pobres a pobres), a lo largo del período comprendido entre 1994 y 2000.

Este análisis se complementa con el estudio de las transiciones entre estados de bienestar, lo cual permite identificar las principales variables que determinan el que un hogar pase de un estado a otro, con la finalidad de precisar los principales puntos a tener en cuenta para las futuras políticas de reducción de la pobreza. De esta manera, se pueden establecer los diferentes estados de la población de

---

*«...los mismos hogares experimentan cambios promedio del orden de 45% a casi 50% de sus gastos per cápita entre los períodos que comprenden los años 1994, 1997 y 2000. Esto resulta particularmente alarmante en un país como el Perú, en el que gran parte de la población tiene niveles de vida bastante bajos»*

---

acuerdo con un conjunto de variables exógenas que incorporen el cambio de los bienes públicos (agua, luz, carreteras, etc.), privados (ganado, ahorro, etc.), composición familiar (números de hijos, tasa de dependencia, etc.) y el acceso a programas sociales (vaso de leche, Pronaa, Foncodes, etc.).

Para las estimaciones se utilizan las encuestas de hogares elaboradas por el Instituto Cuánto, que son aplicadas a muestras de hogares representativas de la población en el ámbito nacional y de dominios geográficos (costa urbana, costa rural, sierra urbana, sierra rural, selva urbana y selva rural). Sin embargo, las submuestras utilizadas en la información de hogares de panel no son necesariamente

representativas de la población nacional o de los dominios geográficos referidos. A pesar de esto, las conclusiones del análisis efectuado sí resultan útiles para conocer los determinantes de la dinámica de la pobreza en un segmento de la población.

## **Análisis del gasto per cápita de los hogares entre 1994 y 2000**

Según el análisis efectuado, el gasto per cápita de los hogares ha experimentado una expansión del gasto promedio dentro de los quintiles de menores ingresos durante el período 1994–1997, lo que no se evidencia en los quintiles más ricos de la distribución. La expansión experimentada durante estos años se revirtió en el período de recesión 1997–2000, en el cual el gasto promedio del 90% de la población se redujo considerablemente.

Por otro lado, la evolución del consumo en las áreas urbanas y rurales muestra patrones relativamente diferenciados. Así, dichos patrones para el área urbana son similares al del ámbito nacional, mientras que el área rural muestra algunas diferencias. Entre 1994 y 1997, a diferencia del área urbana, en el área rural se observa una expansión importante del gasto medio de los dos primeros cuartiles de la distribución, a la vez que se observa una retracción menos que proporcional en el gasto medio del quintil superior. Adicionalmente, la retracción del consumo entre el año 1997 y el año 2000 fue proporcionalmente más dura para el área rural que para el área urbana.

Ante esta evolución del gasto per cápita, cabía preguntarse si la concentración de este se modificó de manera importante o permaneció inalterada. Nuestras estimaciones

mostraron que entre los años 1994 y 1997 se produjo una reducción en la concentración del gasto, tanto en las áreas urbanas como en las rurales. En el caso del área urbana, esta reducción no es estadísticamente significativa; no obstante, en el área rural se produce una reducción considerable. En el período 1997–2000, sin embargo, esta reducción se revierte e incluso supera los niveles observados en el año 1994 en el caso del área urbana.

El análisis efectuado anteriormente permite observar las tendencias agregadas del gasto per cápita, así como las tendencias en los niveles medios de gasto a lo largo de la distribución. Sin embargo, no permite observar la evolución individual del bienestar de los hogares.

## **Análisis de la movilidad económica**

En esta sección se presentarán los resultados del análisis dinámico de la movilidad económica de los hogares individuales, realizado sobre la base de los paneles de hogares de los años 1994/1997, 1997/2000, 1994/2000 y 1994/1997/2000. Esto se llevó a cabo en el nivel nacional y separando la muestra en área urbana y rural.

Lo primero que llama la atención es el alto nivel de movilidad relativa (40%–50%), observado entre los hogares de las tres muestras panel. El indicador de movilidad absoluta, de manera similar, muestra cambios promedio del orden de 45% a casi 50%. Como se señaló en la sección metodológica, el indicador de movilidad absoluta permite medir el cambio (independientemente de su dirección) en el gasto per cápita de los hogares, en relación con el gasto per cápita agregado del primer período de

análisis en el panel. En este sentido, un indicador de movilidad de 40% indica que los hogares experimentan un cambio promedio de 40% del nivel de gasto per cápita. Por lo tanto, los resultados indican que los mismos hogares experimentan cambios promedio del orden de 45% a casi 50% de sus gastos per cápita entre los períodos que comprenden los años 1994, 1997 y 2000. Esto resulta particularmente alarmante en un país como el Perú, en el que gran parte de la población tiene niveles de vida bastante bajos. Además, si se considera que el gasto per cápita del hogar constituye un indicador suavizado del ingreso permanente del hogar, y no un indicador típicamente volátil como el de ingreso per cápita, la preocupación se hace mayor.

En el período 1994–1997, la movilidad de gastos entre hogares, urbanos y rurales, es mayor que en el período 1997–2000. Sin embargo, la reducción de la movilidad de gastos entre los hogares urbanos fue proporcionalmente menor que la experimentada por los hogares rurales. Resulta interesante plantear la descomposición del indicador de movilidad absoluta en dos factores: uno asociado al crecimiento económico y otro asociado a cambios ocurridos al interior de la distribución o al intercambio entre niveles. En el ámbito nacional, el componente de intercambio es sistemáticamente el más importante en la definición de la magnitud de la movilidad económica de los hogares estudiados con la muestra panel, y no lo es tanto el componente estructural o de crecimiento económico.

El análisis de los componentes del indicador de movilidad resultó particularmente interesante, ya que se tuvo la presencia de un ciclo económico completo entre 1994–2000, con una fase de ex-

---

*«...el crecimiento económico del período 1994–1997 benefició proporcionalmente más al área urbana que al área rural. Paradójicamente, en la etapa recesiva de 1997–2000, la caída impacta proporcionalmente más en los hogares rurales que en los urbanos»*

---

pansión, pico y recesión. De esta manera se pudo analizar el efecto de este componente estructural en ambas fases, así como determinar si tuvo una repercusión diferenciada entre las áreas urbana y rural.

Los resultados obtenidos permiten concluir que el crecimiento económico del período 1994–1997 benefició proporcionalmente más al área urbana que al área rural. Paradójicamente, la descomposición efectuada muestra que, en la etapa recesiva de 1997–2000, la caída impacta proporcionalmente más en los hogares rurales que en los urbanos. Finalmente, en el período completo entre 1994 y 2000, se observa que los hogares urbanos se ven afectados positivamente con el componente estructural, mientras que los hogares rurales culminan el ciclo económico con un impacto agregado negativo del crecimiento.

Al analizar la movilidad direccional del gasto de los hogares, se observa que, en el nivel nacional, un 60% de los hogares de los paneles analizados experimentó un incremento en sus niveles de gasto en el período 1994–1997. Sin embargo, se observa que en el período de recesión económica 1997–2000 se revierte la situación del período anterior y es más del 60% de la población el que experimenta, esta vez, reducciones en el nivel de gasto per cápita. Finalmente, las ganancias y pérdidas de los dos períodos parecen balancearse y como resultado, en el nivel nacional, un 52% de los hogares experimentó caídas en sus niveles de gasto dentro del período completo 1994–2000.

Este resultado, sin embargo, no es simétrico para las áreas urbana y rural. El período 1994–1997 sí refleja una homogeneidad en la ganancia proporcional de los hogares urbanos y rurales, ya que cerca del 60% de los hogares en ambos segmentos incrementa su nivel de gasto. No obstante, la recesión entre 1997 y 2000 provoca una retracción tal en los gastos de los hogares rurales que, en el período completo 1994–2000, se mantiene la disparidad entre el porcentaje de hogares que pierde y el porcentaje de hogares que gana entre el área urbana y el área rural.

## **Transiciones entre estados de bienestar**

Para analizar los determinantes de la transición entre estados de bienestar de los hogares desde un estado de pobreza a uno de no pobreza, o viceversa, es útil examinar primero el grado de movilidad económica de estos. Esta movilidad económica está representada, como se ha mencionado anterior-

mente, por la variación absoluta del gasto per cápita por hogar.

Como se puede observar en el cuadro 1, se nota una mayor variación absoluta porcentual promedio de los gastos de los hogares que transitan (pobre-no pobre, no pobre-pobre) que en los que no, lo cual es lógico con la noción de cambio de estado. Estas variaciones, sin embargo, poseen algunas diferencias marcadas. En particular, llama la atención la volatilidad de los gastos de los hogares. En efecto, el estado de transición de salida de la pobreza muestra una volatilidad considerablemente mayor que el de entrada en ella. Esto muestra que existen dos grupos que experimentan una salida de la pobreza distinta. Por un lado, uno caracterizado por aumentos medianos en su nivel de gasto, que les permite “pasar la línea” pero sin un incremento importante en su bienestar. Por otro lado, hay un grupo que reporta cambios significativos en sus niveles de gasto y, con ello, en el bienestar de sus miembros.

Dado que el objetivo es entender la dinámica de la transición de la pobreza, se eligen ambos grupos de transición y para el período 1997–2000, ya que es más probable que las transiciones se den con mayor fuerza en períodos de crisis, donde se debería observar de manera más clara la acción de las variables que pro-

*«...las familias que salieron de la pobreza,... tuvieron una alta movilidad de sus gastos... un menor número de miembros»*

mueven la transición de un estado de bienestar a otro (fuera y dentro de la pobreza).

El análisis de las estimaciones realizadas puede dividirse en dos formas, para facilitar la comprensión de los resultados. La primera forma es el **análisis intra-estado**, el cual muestra que las variables con más influencia son la composición y el número de miembros del hogar. Dentro de las familias que salieron de la pobreza, aquellas que tuvieron una alta movilidad de sus gastos muestran, en promedio, un menor número de miembros del hogar que los que salieron con una baja movilidad del gasto. De igual forma, si se observa el número de hogares que entró en la pobreza, se verá un aumento significativo de los miembros del hogar en el grupo que desciende con una alta movilidad, al igual que en los de baja movilidad. Esto muestra la

**Cuadro 1**

Análisis de la variación absoluta porcentual del gasto de los hogares (Panel 1997–2000)

|                     | Media   | Mediana | Desv. Están. | Mínimo | Máximo   |
|---------------------|---------|---------|--------------|--------|----------|
| Pobre – Pobre       | 30,172% | 27,532% | 21,082%      | 0,230% | 201,096% |
| Pobre – No pobre    | 74,016% | 55,957% | 68,086%      | 0,215% | 513,412% |
| No pobre – Pobre    | 50,171% | 51,053% | 16,387%      | 5,510% | 91,453%  |
| No pobre – No pobre | 35,195% | 27,238% | 34,198%      | 0,093% | 242,577% |



importancia de las variables demográficas como determinantes de los niveles de pobreza.

De igual forma, el número de años de educación del jefe del hogar presenta un comportamiento altamente relacionado con la movilidad del gasto. Así, en la transición de un estado pobre a no pobre que presenta una alta movilidad, los jefes de hogar muestran mayores años de educación. Por el contrario, los hogares en un estado de no pobre a pobre, e incluso de pobre a no pobre que tienen una baja movilidad, muestran pocos años de educación del jefe de hogar.

Otra variable es la ratio de participación laboral (número de miembros que trabaja entre número total de miembros), que no parece mostrar relación directa con el grado de movilidad de los ingresos, como podría pensarse. Ello indica que se trata de una variable importante para el bienestar, pero que no es una causa de baja o alta movilidad del gasto.

Por último, las otras variables significativas son: el acceso al crédito y el acceso a los bienes públicos (en particular, el acceso a servicio telefónico). Estas variables muestran una relación directa con la alta movilidad del gasto de las familias, mientras que una baja movilidad del gasto está relacionada con un menor indicador de estas variables.

El **análisis inter-estado**, es decir, el análisis de los subgrupos (alta o baja movilidad) entre estados, no muestra mayor diferencia en las relaciones entre las variables de cada subgrupo, pero sí entre diferentes estados. De esta manera, el número de miembros de la familia es mayor en un estado pobre a pobre, que en un estado pobre a no pobre. A su vez,

en un estado de no pobre a no pobre, el número de miembros es el menor de todos los estados.

Otra de las diferencias marcadas es respecto de la educación del jefe del hogar. Las familias que no salieron de la pobreza poseen un jefe con menor grado de educación que aquellas que nunca entraron o que salieron de ella. La diferencia entre estos grupos es tan marcada como aproximadamente cinco años de estudios. Esto evidencia la importancia de la educación para el aumento de la productividad de los miembros del hogar y, por tanto, de sus niveles de ingresos. Por otro lado, la ratio de participación laboral es muy relevante para los hogares en transición de un estado a otro. Así, las familias que salieron de la pobreza presentan mayor participación, mientras que las que entraron en ella son aquellas que disminuyeron la participación de sus miembros.

El acceso a bienes públicos es mayor en los estados de menor pobreza, al igual que la dotación de servicios públicos para estos. En general, en el período de 1997 a 2000, el acceso a los programas sociales se ha incrementado considerablemente, al igual que la probabilidad de acceder a estos, independientemente de si el hogar es pobre o no.

## **Conclusiones**

El análisis de movilidad llevado a cabo en este estudio muestra una variabilidad en el nivel de bienestar, medido por el gasto per cápita de los hogares, del orden del 40% en períodos de tres y seis años. Este resultado, obtenido tanto para hogares urbanos como rurales, alerta sobre la alta volatilidad del gasto per cápita de los hogares y la consecuente vulnerabilidad en sus

---

*«De igual forma, el número de años de educación del jefe del hogar presenta un comportamiento altamente relacionado con la movilidad del gasto»*

---

niveles de vida (estén por encima o por debajo de la línea de pobreza). Asimismo, esta alta volatilidad del gasto per cápita de los hogares hace explícita la importancia de ubicar la movilidad económica en el centro de la discusión del fenómeno de la pobreza en el país, tanto en lo que se refiere a su medición como en el estudio de sus causas.

Durante el período de expansión económica 1994–1997, una alta proporción de los hogares analizados experimentó un incremento en su gasto per cápita, en tanto que la distribución se hizo más equitativa. Este resultado es particularmente importante en el área rural del país, debido al incremento en el gasto promedio de los dos cuartiles más pobres, acompañado de una reducción en el correspondiente al cuartil más rico de la distribución. En el período de recesión económica 1997–2000, los hogares urbanos y rurales experimentaron una importante retracción de su gasto per cápita promedio, revirtiéndose la ganancia obtenida duran-

te el período 1994–1997. Esta retracción se vio acompañada de una reconcentración del gasto, tanto en el área urbana como en la rural. Finalmente, el neto observado en el panel de hogares del período 1994–2000 da señales de haber tenido un resultado negativo, es decir, la expansión lograda en el período 1994–1997 fue más que revertida durante el siguiente período recesivo.

Finalmente, se debe mencionar también la importancia de las variables demográficas para explicar las transiciones (y permanencia) entre (en) los estados. Particularmente, la disminución de miembros del hogar muestra ser un factor sumamente significativo para que este salga de la pobreza, así como su aumento evidencia ser significativo para el ingreso en la pobreza. De hecho, ninguno de los estados que terminan fuera de la pobreza (pobre–no pobre, no pobre–no pobre) presenta un número promedio de miembros mayor a 5,5. Por su parte, la ratio de participación laboral del hogar también muestra ser relevante para el proceso de transiciones. Así, hogares con una participación mayor tendrían mayores probabilidades de salir de la pobreza, mientras que hogares con baja participación tendrían mayores probabilidades de entrar en ella.

---

■



## Introducción

La presente investigación tiene dos objetivos principales. El primero es examinar las bondades y defectos del método de regulación utilizado en el Perú para la fijación de las tarifas finales de distribución, confrontarlo con la Ley de Concesiones Eléctricas (LCE) y medir el impacto de su aplicación sobre algunas variables económicas del sector. El segundo es realizar un análisis de eficiencia relativa de las empresas del sector de distribución. Estos dos objetivos unidos constituirán una herramienta fundamental para la toma de decisiones de las autoridades vinculadas al sector, en especial el ente regulador.

## El sector eléctrico en el Perú

Con la llegada del gobierno militar, el Estado nacionalizó la industria eléctrica en 1972, que hasta ese entonces había estado en manos de la empresa privada, nacional y extranjera. Creó Electroperú, *holding* para la generación, transmisión, distribución y venta de energía eléctrica. Al año siguiente se inició la construcción del proyecto Mantaro para incrementar la capacidad instalada, que era de solo 1.930 Mw. Gracias a esta reforma, entre 1972 y 1979, el sector creció 5,7% en promedio anualmente. Las inversiones realizadas por Electroperú, durante esta época, promediaron los US\$ 180 millones (0,5% del PBI).

En la primera mitad de 1980, las inversiones promediaron US\$

650 millones anuales, alrededor de 1,74% del PBI. Asimismo, continuó la adición de potencia en 88 Mw anuales en promedio, mientras que la tasa de crecimiento comenzó a disminuir. Durante la segunda mitad de la década, Electroperú comenzó a atravesar por una situación financiera crítica, debido al alto nivel de endeudamiento externo y al retraso tarifario, que comprometió la capacidad operativa de la empresa y redujo sus posibilidades de inversión. El sector eléctrico contaba, entonces, con un sistema tarifario basado en los costos contables. Asimismo, existían tarifas diferenciadas según la actividad de la industria consumidora.

El manejo ineficiente de las empresas públicas llevó al Perú a tener una de las tasas más bajas de consumo de energía eléctrica en América Latina. En 1992, registraba un índice de electrificación de apenas 48,4%, lo cual evidenciaba que más de la mitad de la población carecía de electricidad. El Estado peruano procedió entonces, dentro del marco del programa de reformas estructurales, a disminuir su participación en las actividades económicas. Se promulgó la LCE y, a mediados de 1994, se puso en marcha el proceso de privatización de Electroperú.

La LCE separó la oferta de electricidad en tres actividades independientes: generación, transmisión y distribución. La estructura del sector eléctrico determinó cinco actores principales: clientes (regulados y no regulados), empresas eléctricas, Comité de Operación Económica del Sistema (COES)<sup>2</sup>, el Estado representado por el

*«El manejo ineficiente de las empresas públicas llevó al Perú a tener una de las tasas más bajas de consumo de energía eléctrica en América Latina»*

MEM<sup>3</sup>, a través de la Dirección General de Electricidad (DGE) y el Sistema Supervisor de la Inversión en Energía, encargado de la regulación del sector eléctrico. A su vez, este sistema está compuesto por tres entidades:

- Comisión de Tarifas Eléctricas (CTE), responsable de fijar las tarifas máximas de generación, transmisión y distribución.
- Osinerg, encargado de fiscalizar el cumplimiento de las disposiciones legales en el sector.
- Indecopi, encargado de velar por la libre competencia en el sector.

1/ Resumen del libro homónimo. (Lima: CIES-CIUP, abril 2001). Podrá descargar la versión completa de esta publicación desde nuestra página web: [www.consortorio.org](http://www.consortorio.org)

2/ Organismo técnico que garantiza la operación de los sistemas interconectados del Centro Norte (SICN) y del Sur (Sisur) al mínimo costo.

3/ Ministerio de Energía y Minas

## Metodología para la fijación de las tarifas

La LCE describe las metodologías para obtener los precios máximos de la industria, mientras que la CTE es el órgano regulador encargado de fijar las tarifas mediante la aplicación de dichas metodologías.

- *Costos de generación:* primero se establecen los precios básicos de la energía y potencia, sobre la base de los costos marginales de corto plazo (CMgCP). El precio básico de energía corresponde a un promedio ponderado de los CMgCP esperados para los próximos cuatro años, dada la demanda prevista y el parque existente y programado. El precio básico de la potencia de punta se refiere a la anualidad de los costos de desarrollar la central generadora más económica, para suministrar la potencia adicional en horas de demanda máxima anual del sistema eléctrico. Estos precios deben financiar los costos de operación y otorgar una rentabilidad del 12% anual, para los generadores que suministren potencia adicional durante las horas de demanda máxima anual del sistema eléctrico.
- *Costos de transmisión y tarifa en barra:* el cálculo de los costos de transmisión requiere de combinar el costo marginal de transmisión (costo de las pérdidas marginales de energía y potencia) y el peaje que los generadores deben abonar a los transmisores (diferencia entre el costo total de transmisión y el ingreso tarifario). Las tarifas en barra para energía y potencia son el resultado de multiplicar los factores de pérdida de energía por los precios básicos y, luego, agregar el peaje de transmisión para el sistema prin-

cipal. Estas tarifas son fijadas semestralmente por la CTE y corresponden a los precios que deben pagar los generadores a los concesionarios de distribución por la venta de energía.

- *Tarifas a clientes finales:* las tarifas de distribución son la última etapa en la fijación de tarifas. Se obtienen agregando el valor agregado de la distribución (VAD) a las tarifas en barra. Este último componente está formado por los costos asociados al usuario, las pérdidas de distribución en potencia y energía y los costos de inversión, mantenimiento y operación. En general, la generación y la transmisión aportan el 65% de la tarifa, mientras que el VAD aporta el 35%. De este último, el costo de inversión representa un 40% del total.

Antes de su privatización, iniciada en mayo de 1992, Electrolima era la empresa distribuidora más grande del Perú, responsable del 57% del consumo de servicios públicos de electricidad del país; y la segunda empresa generadora, con una potencia instalada que representaba 17% del total nacional. Para efectos de su privatización, la empresa fue dividida en cinco: una generadora (Edegel) y cuatro distribuidoras (Luz del Sur,

Edelnor, Ede-Chancay y Ede-Cañete). La venta generó ingresos mayores a los US\$ 1.200 millones (ver el cuadro 1).

## Impacto de las privatizaciones en el sector eléctrico

La privatización de los activos del sector ha mostrado ser beneficiosa para la economía nacional. Desde el inicio de este proceso hasta 1999, se generaron ingresos por US\$ 2.074,5 millones, mientras que la inversión realizada por las empresas ascendió a US\$ 682 millones, lo cual se ha traducido en mejoras en la cobertura, potencia instalada, pérdidas de energía, eficiencia y calidad del servicio. Además, se incrementó el número de usuarios en 938.000 en el período 1993-1998, un 44% del mercado total. El grado de electrificación del país pasó de 60% en 1993 a 70% en 1998, mientras que para Lima metropolitana dicho coeficiente aumentó de 89% a 99%.

Con la regulación tarifaria, las empresas concesionarias han reducido notablemente las pérdidas de energía. En 1993 dichas pérdidas ascendían a 21,3%, mientras que en 1999 llegaban a

**Cuadro 1**

### Privatización de Electrolima

| Empresas                    | Participación<br>venta | Principal<br>operador   | Valor de<br>venta | Proyectos de<br>inversión |
|-----------------------------|------------------------|-------------------------|-------------------|---------------------------|
| Edegel                      | 70%                    | Endesa                  | 600               | 42                        |
| Luz del Sur                 | 97%                    | Ontario Quinta          | 407               | 120                       |
| Edelnor                     | 64%                    | Endesa                  | 187               | 150                       |
| Ede-Chancay y<br>Ede-Cañete | 60% y 100%             | Endesa y<br>Luz del Sur | 19                | 0                         |

Fuente: COPRI  
Elaboración propia

11,8%. Por otro lado, la privatización ha permitido incrementar la potencia instalada del sector en aproximadamente 28% (a 1.200 Mw, de los cuales 560 Mw fueron producto de los compromisos de inversión de las empresas).

## Evolución de las tarifas

Hasta inicios de 1990, las tarifas se determinaban por costos contables y criterios políticos, lo que las situó en niveles inferiores a los costos de operación. Luego de la privatización, la tarifa en barra ha tenido un comportamiento irregular: disminuyó un 14,4% en dólares corrientes durante el período 1993-1999. Las tarifas de las empresas distribuidoras cubrieron un 99,5% de los costos económicos y aumentaron 11,4% en 1994. A partir de entonces, la tarifa promedio ha registrado un crecimiento inferior a la inflación. Inclusive, las tarifas comercial y residencial han disminuido desde 1996 y la industrial, desde 1998 (ver el cuadro 2).

Una comparación de las tarifas residenciales en América Latina revela que los peruanos pagan menos que los argentinos y chilenos, pero más que los colombianos y

ecuatorianos, por la existencia de subsidios cruzados en dichos países. Finalmente, un aspecto que debe ser considerado es que el nivel de las tarifas eléctricas ha permitido atraer capitales extranjeros y que las empresas eléctricas obtengan una rentabilidad acorde con el nivel de riesgo asumido.

## Marco legal de la regulación de precios en el sector eléctrico

El precio final de la energía eléctrica tiene dos componentes: la tarifa en barra y el VAD. De acuerdo con la LCE, el VAD se calculará sobre la base de una empresa modelo eficaz y considerará tres componentes: los costos asociados al usuario, las pérdidas en potencia y energía y los costos estándares de inversión. Los costos estándares corresponden a las anualidades de los valores nuevos de reemplazo (VNR) de la empresa ideal eficaz, considerando su vida útil y la tasa de actualización establecida, 12%.

La fijación de los VAD se debe realizar para cada uno de los cuatro sectores de distribución típi-

«...un aspecto que debe ser considerado es que el nivel de las tarifas eléctricas ha permitido atraer capitales extranjeros»

cos, establecidos en función de la densidad de la población. Los componentes del VAD se calculan mediante estudios de costos, encargados por los concesionarios de distribución a empresas consultoras precalificadas por la CTE. Una vez recibidos los estudios, la CTE comunica a los concesionarios sus observaciones si las hubiere, debiendo estos absolverlas en un máximo de 10 días. Absueltas las observaciones o vencidos 10 días, la CTE establecerá los VAD y, posteriormente, el conjunto de precios básicos para cada concesión.

En una segunda etapa del cálculo, la ley pide calcular la tasa interna de retorno (TIR) que obtendrían las empresas concesionarias, considerando un período de análisis de 25 años. La TIR se calcula usando el VNR de las instalaciones de cada empresa y la primera estimación de tarifas. Si la TIR cae debajo de 8%, la tarifa debe ajustarse hacia arriba para lograr el 8%; si la TIR cae por encima del 16%, la tarifa se ajustará hacia abajo para lograr el 16%. El gráfico 1 ilustra el procedimiento antes explicado.

La lógica de un proceso en dos etapas nace de la necesidad de conciliar los dos objetivos de toda regulación:

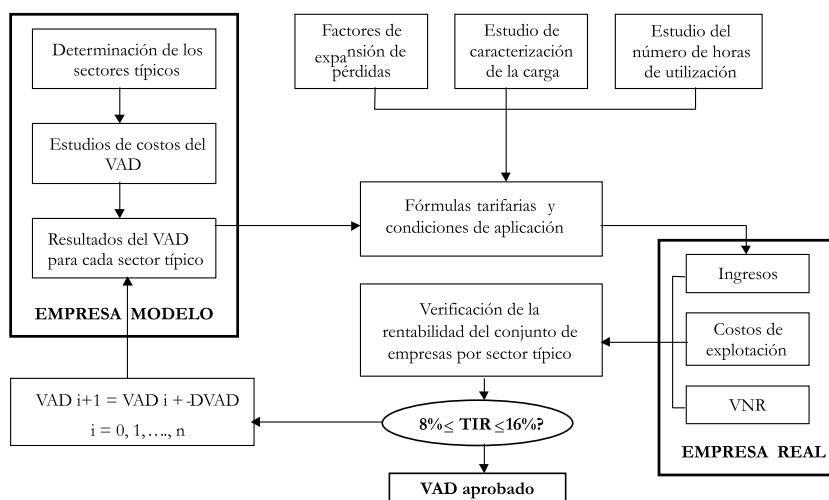
### Cuadro 2

Evolución del precio medio eléctrico  
(En ctvs. US\$ KW-h)

| Año            | Residencial | Industrial | Comercial | Promedio |
|----------------|-------------|------------|-----------|----------|
| 1994           | 9,44        | 4,29       | 8,76      | 7,24     |
| 1995           | 11,36       | 4,42       | 9,23      | 7,91     |
| 1996           | 11,86       | 4,79       | 9,62      | 8,28     |
| 1997           | 11,52       | 5,25       | 9,28      | 8,05     |
| 1998           | 10,08       | 5,61       | 7,63      | 6,98     |
| 1999           | 9,52        | 5,54       | 7,16      | 6,59     |
| Var. 1999-1994 | 0,85%       | 29,14%     | -18,26%   | -8,98%   |

Fuente: CTE  
Elaboración propia

Gráfico 1



Fuente: CTE  
Elaboración propia

- *Eficiencia*: que el servicio sea prestado con la mínima inversión y a los menores costos operacionales posibles.
- *Atracción de capital*: que exista una justa rentabilidad y certidumbre.

Si solo calculara el VNR, aplicando el método de regulación por comparación con una empresa eficiente ideal (*benchmarking*), y se obviara la segunda etapa, se ignoraría el componente de la regulación que asegura una tasa de retorno que permita recuperar la inversión. Por el contrario, si solamente se estimara el VNR de las instalaciones a precios y tecnologías vigentes, aplicando el método de regulación de TIR predeterminada, se desconocería el objetivo de eficiencia para la prestación del servicio. La ley contempla un procedimiento a través del cual las empresas deben presentar la información necesaria sobre sus instalaciones, de manera que la CTE verifique dicha información. Así, de forma fundamentada, podrá retirar aquellos bienes que considere innecesarios o excesivos, así como adecuar las instalaciones a la tecnología y precios vigentes.

### Efectos de la metodología aplicada por la comisión de tarifas

Un caso controversial, donde se evidenciaron las falencias de la LCE, ocurrió luego del procedimiento de actualización de tarifas en noviembre de 1997. Debido a discrepancias con los cálculos de la CTE, Edelnor presentó un recurso de reconsideración contra la resolución N° 014-97, en la que se fijaba el VNR de las empresas de distribución eléctrica de todo el país. Edelnor expuso que el VNR calculado por la CTE solo representaba el 43,7% del valor presentado por la empresa. La CTE rechazó dicho recurso.

Dado que la LCE no contempla mecanismos de resolución de conflictos, y es la misma CTE quien decide unilateralmente si acepta o rechaza los recursos de reconsideración, Edelnor interpuso una demanda judicial de acción contencioso administrativa contra las resoluciones N° 014 y 017, en enero de 1998. En dicho litigio, ambas partes presentaron sus informes técnicos al Poder Judicial.

Luego de un amplio debate y de presiones del Poder Ejecutivo, la Corte Superior de Lima falló a favor de la CTE. Las empresas decidieron no apelar el fallo.

La principal discrepancia metodológica entre las dos posiciones radica en la facultad de "rechazar fundamentadamente la incorporación de bienes innecesarios", según el artículo 76° de la LCE. Las empresas discrepan con la facultad de la CTE para actualizar las instalaciones y los valores sobre la base de precios y tecnología vigentes. La discrecionalidad de la CTE no coincide con la fijación del VNR de una empresa modelo, como sí se establece en el caso del cálculo del VAD.

La CTE sustentó su cálculo del VNR en el criterio planteado por Stephen Breyer, vocal de la Corte Suprema de Estados Unidos. El punto de partida de este criterio es que el mercado no valoriza los activos a su costo histórico sino a su valor de reemplazo, que es el valor presente de obtener el mismo servicio provisto por el antiguo activo<sup>4</sup>. Este criterio es distinto del criterio de valuación a costo de reproducción, en cuyo caso sería el costo actual de reproducir la misma planta, ladrillo por ladrillo.

Sin embargo, el mismo Breyer menciona que la definición de costo de reemplazo es incierta y el costo de reproducción es inadecuado frente al progreso técnico. Si bien el uso de los costos históricos tal vez no sea perfecto en todas las circunstancias, puede alcanzar buenos resultados con algunas modificaciones. Por ese motivo, Estados Unidos ha adoptado el costo histórico en la determinación de la "tasa base" (*rate base*) para valuar los activos.

4/ Breyer, Stephen (1982). *Regulation and its Reform*. Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press, p. 38.



## Cálculo del VAD: propuestas

La actual metodología utilizada por la CTE para calcular el VAD posee dos problemas fundamentales. Por un lado, los resultados del cálculo del VAD dependen claramente de cuál sea la empresa consultora seleccionada. Por otro lado, el hecho de que la CTE sea la que finalmente apruebe el VAD, sin la supervisión de una comisión de expertos, implica la posibilidad de la existencia de comportamientos discrecionales.

Ante estos problemas, una posible solución es adoptar un sistema similar al chileno. En este caso, los costos de la empresa eficiente se calculan como un promedio ponderado de los estudios de las empresas concesionarias (un tercio) y de la Comisión Nacional de Energía-CNE (dos tercios). Sin embargo, esto genera obvios incentivos para alterar los costos. Un proyecto de modificación de la Ley Eléctrica de Chile incluye algunos aspectos que podrían solucionar los problemas mencionados en el caso peruano. El proyecto afirma "que si los resultados de los valores agregados provenientes de la ponderación indicada difieren en más de un 5% de los resultados del estudio encargado por la CNE, deberá constituirse una Comisión de Expertos, que deberá pronunciarse de manera fundada, por uno de los dos valores. De no producirse la diferencia señalada, la CNE utilizará los valores agregados provenientes de la ponderación, como los valores agregados a utilizar para las tarifas básicas preliminares". El arbitraje realizado por la Comisión de Expertos, denominado arbitraje de oferta final (AOF), tiene la ventaja que reduce la incertidumbre de las partes con respecto al valor final del VAD. Esto incentivará a que ambas partes realicen ofertas muy cercanas

a lo que piensan será el cálculo de la Comisión.

## Cálculo del VNR: propuestas

El hecho de que la LCE no contemple mecanismos de arbitraje para solucionar las controversias en el cálculo del VNR, es una debilidad de la metodología peruana. Solucionar las controversias en el Poder Judicial no es adecuado, dado que implica que los jueces entiendan a la perfección el proceso de fijación de las tarifas eléctricas.

La legislación chilena contempla la posibilidad de que el VNR sea determinado por una comisión pericial, en caso de no existir acuerdo entre el concesionario y la Superintendencia. Dicha comisión estará integrada por tres peritos ingenieros y tendrá un plazo de tres meses para pronunciarse sobre el VNR.

De acuerdo con lo expuesto anteriormente, se deduce el requerimiento de introducir mecanismos de resolución de conflictos en la LCE. Para realizar esto existen varias opciones. Lo importante es evitar que el litigio llegue al Poder Judicial. Más bien, las controversias deben derivarse a instancias que tengan un conocimiento cabal de la problemática tratada.

## ***Análisis de la eficiencia relativa de las empresas distribuidoras de energía eléctrica***<sup>5</sup>

Para analizar la eficiencia relativa y la evolución del cambio tecnológico en las empresas de distribución eléctrica, se estimó una frontera de costos estocástica con

---

*«...las controversias deben derivarse a instancias que tengan un conocimiento cabal de la problemática tratada»*

---

máxima verosimilitud (MV) para una muestra de 16 empresas del sector durante el período 1995-1998. Frente a este modelo, se probarán distintas hipótesis acerca del comportamiento de la ineficiencia y el cambio tecnológico ahorrador de costos.

Los estudios de frontera miden la eficiencia relativa de las empresas, a través de la comparación con la mejor práctica observada. Existen distintos métodos utilizados para medir esta eficiencia, pero todos tienen como objetivo primordial establecer un *ranking* de las mejores y peores prácticas observadas. Para esto es necesario que los resultados obtenidos sean consistentes con los que se esperan de acuerdo con las condiciones en las que opera la industria y con los indicadores de productividad parcial.

Siguiendo los lineamientos usuales en la literatura, la función inicial de costos a ser estimada depende de los regresores: salarios (en S/.), número de clientes, ventas finales (en Mw/h), densidad de

5/ El detalle de la metodología utilizada puede encontrarse en el capítulo V de la publicación original.

la población en el área de concesión (hab. km<sup>2</sup>) y proporción de ventas a clientes residenciales (una proxy de la estructura del merca-

do). Se incluyó en el modelo una tendencia lineal con el fin de analizar el cambio tecnológico ahorrador en costos:

$$\ln \text{COSTOS} = \beta_0 + \beta_1 \text{SALARIO} + \beta_2 \ln \text{CLIENTES} + \beta_3 \ln \text{VENTAS} + \beta_4 \text{DENSIDAD} + \beta_5 \text{ESTRUCT} + \beta_6 \text{TIEMPO}$$

**Cuadro 3**

Estimaciones del modelo <sup>1/</sup>

| Variable    | Estimación estocástica con MV |         | Modelo determinístico de efectos aleatorios |          |
|-------------|-------------------------------|---------|---|----------|
|             |                               |         |   |          |
| Constante   | -6,595                        | (-7,07) | -6,036                                      | (-5,656) |
| Ln SALARIO  | 0,214                         | (1,786) | 0,231                                       | (1,928)  |
| Ln CLIENTES | 0,112                         | (0,842) | 0,190                                       | (1,076)  |
| Ln VENTAS   | 0,843                         | (5,960) | 0,812                                       | (4,244)  |
| Ln DENSIDAD | 0,085                         | (1,836) | 0,034                                       | (0,470)  |
| ESTRUCT     | 1,219                         | (1,993) | 1,110                                       | (1,652)  |
| TIEMPO      | 0,052                         | (1,318) | 0,044                                       | (0,987)  |
| $\mu$       | 0,924                         | (4,196) |   |          |

1/: La variable dependiente es Ln COSTOS. Entre paréntesis se presentan los respectivos estadísticos t.

**Cuadro 4**

Eficiencia (*Ranking*)

| Empresa               | Modelo estocástico |       | Modelo determinístico |       |
|-----------------------|--------------------|-------|-----------------------|-------|
|                       |                    |       |                       |       |
| Coelvisa              | 5,484              | (16)  | 7,419                 | (16)  |
| Ede-Cañete            | 3,014              | (9)   | 2,866                 | (11)  |
| Edelnor (consolidado) | 1,870              | (4)   | 1,719                 | (3)   |
| Electro Centro        | 2,963              | (8)   | 2,654                 | (8)   |
| Electro Nor Oeste     | 3,139              | (10)  | 2,765                 | (9)   |
| Electro Norte         | 3,201              | (11)  | 2,863                 | (10)  |
| Electro Norte Medio   | 4,009              | (14)  | 3,435                 | (14)  |
| Electro Oriente       | 1,912              | (5)   | 1,611                 | (2)   |
| Electro Sur           | 3,642              | (12)  | 3,124                 | (12)  |
| Electro Sur Este      | 3,937              | (13)  | 3,219                 | (13)  |
| Electro Sur Medio     | 4,335              | (15)  | 3,662                 | (15)  |
| Electro Ucayali       | 1,122              | (1)   | 1,000                 | (1)   |
| Emsemsa               | 1,815              | (3)   | 1,964                 | (5)   |
| Luz del Sur           | 2,106              | (6)   | 2,008                 | (6)   |
| Seal                  | 2,881              | (7)   | 2,408                 | (7)   |
| Sersa                 | 1,681              | (2)   | 1,919                 | (4)   |
| Promedio              |                    | 2,944 |                       | 2,790 |
| Desviación            |                    | 1,161 |                       | 1,434 |

Las estimaciones MV del modelo se presentan en el cuadro 3. Los resultados indican que las variables salario, ventas, densidad y estructura de mercado (estruct), además de la constante, resultaron significativas en los niveles usuales de confianza. No fue posible rechazar la hipótesis de no significancia de las variables clientes y tiempo.

Los resultados obtenidos con el modelo estocástico no permiten rechazar la hipótesis de eficiencia constante a lo largo del tiempo. En ese sentido, surge la posibilidad de realizar una estimación complementaria de la anterior: un modelo de efectos aleatorios determinístico, tratando la ineficiencia como constante. Los resultados de este modelo alternativo permitirán cotejar la consistencia de las conclusiones en cuanto a niveles de eficiencia, *ranking* e identificación de las mejores y peores empresas.

La eficiencia productiva de las empresas analizadas se presenta en el cuadro 4. La medida de eficiencia es un número mayor o igual a "1", donde "1" denota que la firma es totalmente eficiente. Un valor igual a 1,20, por ejemplo, estaría indicando que la compañía incurre en un 20% más de costos de lo que se espera, dado su conjunto de variables explicativas. El número entre paréntesis indica la posición de la empresa en el *ranking*.

Ambos enfoques, como se puede apreciar en el cuadro anterior, son bastante consistentes, especialmente en lo que se refiere a identificar a las mejores y peores empresas. Con respecto a los promedios de eficiencia, los valores son muy extremos como para ser utilizados directamente con fines regulatorios (no parece muy plausible pensar en empresas que son solo 20% eficientes).

Un mecanismo alternativo al anterior consiste en un uso más estricto de los indicadores de eficiencia. Si una empresa, por ejemplo, posee un índice de eficiencia menor a 1 (por ejemplo, 0,8), ello quiere decir que la empresa podría producir la misma cantidad de producto con un 80% de sus costos actuales. Si ello es así, el precio máximo necesario para que la empresa pueda cubrir sus costos, podría ser calculado a partir del costo actual por el índice de eficiencia. Siguiendo este procedimiento, las empresas totalmente eficientes tendrían precios máximos que les permitirían obtener el costo de oportunidad del capital estipulado en el contrato. Aquellas firmas con índices de eficiencia menores a la unidad, deberían operar con tasas de ganancias más bajas. Este procedimiento podría ser implantado en la forma de regulación detrás de la LCE en el Perú.

## **Conclusiones y recomendaciones de política**

El análisis de este documento evidencia que si bien se ha logrado un desarrollo aceptable en el sector eléctrico del Perú, creemos que los resultados pueden mejorar en el sector de distribución eléctrica. Particularmente, se pueden mejorar el marco institucional, el esquema regulatorio y la eficiencia de las empresas.

A nuestro parecer existen algunos problemas en el marco institucional. Si este es el caso, ningún método de regulación alternativo o mecanismo de regulación de conflictos que se proponga resultará beneficioso. Actualmente, la CTE tiene el poder absoluto para resolver cualquier controversia generada con las empresas y estas últi-

mas solo pueden recurrir a los tribunales de justicia. Creemos que esto es una falla de la LCE que debe ser corregida.

Se han analizado varios mecanismos de resolución de conflictos. Para el caso del cálculo del VAD, se propuso la comparación de dos estudios, uno de la consultora propuesta por la CTE y el otro de la propuesta por la empresa. Creemos que si se satisfacen los requerimientos básicos en el cálculo del VAD, las empresas tendrán los incentivos suficientes para invertir eficientemente. En este caso, el VNR presentado por las firmas no diferirá mucho del VAD y, por consiguiente, recibirán una TIR de entre 12% y 16%, según lo estipula la LCE.

Uno de los principales problemas que enfrenta el esquema regulatorio es la dificultad de definir y determinar los parámetros tecnológicos y técnicos de la empresa modelo. Esto lleva a que, en la práctica, la empresa modelo eficaz se termine pareciendo mucho a la real o que tome como base parámetros totalmente diferentes a los de la empresa real, debido a problemas en el marco institucional. El problema de asimetrías en la información es clave en el esquema regulatorio actual. Por este motivo, las tarifas propuestas por ambas partes tienden a alejarse. La empresa es consciente de que a mayor VNR, mayor TIR. El regulador querrá siempre reconocer un VNR bajo, porque se reflejará en una tarifa baja. La presencia de una comisión arbitral que se pronuncie por una de las alternativas, y no por una posición intermedia, generará incentivos para que las propuestas converjan para evitar la posibilidad que el árbitro elija la propuesta de la otra parte.

Los cambios por el lado de la resolución de conflictos en la LCE, de-

---

*«...la CTE tiene el poder absoluto para resolver cualquier controversia generada con las empresas y estas últimas solo pueden recurrir a los tribunales de justicia»*

---

ben producirse para evitar comportamientos oportunistas, por parte del regulador, e incentivos perversos a subinvertir, por parte de las empresas reguladas.

Finalmente, la introducción de esquemas de eficiencia como parte del proceso de fijación de tarifas podría ser implementado en la regulación del sector eléctrico en el Perú. Sobre la base de un estudio de fronteras y la elaboración de *rankings* de eficiencia relativa, sería posible establecer un tope a las tarifas máximas fijadas por el regulador. Este tipo de estudios también puede servir para vigilar con mayor cuidado a las empresas identificadas como las peores.

---

En 1997, el Estado impulsó el Programa de Concesiones de redes viales, mediante el cual se permitiría otorgar en concesión aproximadamente 7.000 kilómetros de carreteras a través de once proyectos, cuyos ámbitos de operación fluctuaban entre los 150 y 1.000 kilómetros cada uno. Cabe destacar que estas redes, en su mayoría, están conformadas por carreteras privadamente rentables (más de 5.000 vehículos diarios) junto con tramos privadamente no rentables (menos de 1.500 vehículos diarios), siendo estos últimos tramos de penetración hacia el interior del país.

Las inversiones totales movilizadas sobre la base del programa ascendían a US\$ 760 millones para los primeros diez años, calculándose que podrían llegar a US\$ 1.340 millones en el año 2019. Sin embargo, este mecanismo no funcionó adecuadamente por la estructura del programa. El éxito de un programa como este depende de su capacidad para conciliar los objetivos del Estado, los usuarios y las empresas concesionarias, con el fin de impulsar el desarrollo y mantenimiento de las redes viales del país.

Actualmente, los recursos para el mantenimiento adecuado de las redes viales del país son insuficientes. Básicamente, esto se debe a dos factores. Primero, a que los peajes actuales de US\$ 0,71 por cada 100 kilómetros por eje, no son suficientes para mantener adecuadamente las redes viales y, en segundo lugar, a que el Estado no dispone de los recursos públicos necesarios para invertir en la construcción y mantener adecuadamente las vías de penetración.

Por lo tanto, dado que el peaje recaudado no es suficiente para mantener las vías y que, adicionalmente, las partidas presupuestales del Ministerio de Transportes y Comunicaciones no son suficientes para atender el mantenimiento (y menos la construcción) de las vías bajo la tutela de la Dirección General de Caminos, es necesario repensar la estrategia para enfrentar de manera óptima el mantenimiento de la Red Vial nacional.

## ***¿Qué pasó con el programa de concesiones de 1997?***

La tarifa básica (aquella que se cobra por vehículo ligero o por eje de vehículo pesado) estimada por el Sistema Nacional de Mantenimiento de Carreteras (Sinmac) para enfrentar los costos de mantenimiento (que incluyen los gastos de mantenimiento rutinario, periódico, control de pesos y rehabilitaciones al final del período de vida útil), fue de US\$ 1,60 cada 100 kilómetros. Esta tarifa corresponde a un nivel mínimo necesario para la conservación de las vías rehabilitadas.

Sin embargo, según cálculos del Área de Concesiones Viales, la tarifa promedio propuesta en el programa sería de US\$ 2,00 por cada 100 kilómetros. La idea era que el concesionario empiece cobrando la tarifa básica, que solo se elevaría a US\$ 2,00 después de que los contratistas cumplan con los compromisos de inversión inicial del proyecto. De esta forma, los usuarios de las vías y las poblaciones

*«...El éxito de un programa como este depende de su capacidad para conciliar los objetivos del Estado, los usuarios y las empresas concesionarias, con el fin de impulsar el desarrollo y mantenimiento de las redes viales del país»*

aledañas percibirían claramente los beneficios de las obras, lo que les permitiría pagar un poco más por el uso de la infraestructura. Este incremento en los peajes cumpliría con el propósito de otorgar fondos a los contratistas del sector privado para que realicen inversiones adicionales, de manera que la calidad del servicio brindado sea el adecuado.

El Sistema de Concesiones viales de Perú consideró además una tarifa uniforme, que se determinaría a través de una combinación de plazo y aporte al fondo vial (o cofinanciamiento) en cada pro-

1/ Resumen del documento *Financiamiento privado e impuestos: el caso de las redes viales en el Perú*, Lima: CIUP-CIES, setiembre 2002. La investigación fue auspiciada por ACDI-IDRC.



yecto. El aporte al fondo vial es un porcentaje de la recaudación de los peajes y provendría de los inversionistas, con el objetivo de utilizarlo en caminos de baja rentabilidad privada y alta rentabilidad social. El cofinanciamiento es el porcentaje de inversión que podría ser cubierto por el Estado en aquellos tramos no muy rentables.

De manera que la entrega en concesión de estos tramos de la Red Vial nacional significaría un aumento de costos para los usuarios, en términos de mayores peajes. Pero esto se traduciría en un ahorro efectivo, como lo demostraron Bonifaz y Ramos<sup>2</sup>, quienes concluyeron que el ahorro que se produce por el mantenimiento adecuado de las carreteras es mayor que el impacto que tiene un peaje moderado en la estructura de costos de las empresas de transporte de carga y pasajeros. Asimismo, dicho estudio muestra que un peaje de US\$ 2,00 por cada 100 kilómetros tendría un impacto alto en la estructura de costos de las empresas de transporte de carga y pasajeros, pero que peajes de menor magnitud (US\$ 1,3 por cada 100 kilómetros) sí serían soportados por dichas empresas.

En el caso del programa de 1997, se consideró un método de subsi-

---

*«...que los peajes actuales de US\$ 0,71 por cada 100 kilómetros por eje, no son suficientes para mantener adecuadamente las redes viales»*

---

dio cruzado en la licitación, lo que significa que la empresa privada que tomase en concesión alguna de las redes ofrecidas, tendría bajo su control una combinación de vías rentables y no rentables. Como ya se dijo, estaba planteado que la tarifa cobrada, tanto en los tramos rentables como en los no rentables, fuese la misma. Sin embargo, en el tramo rentable, debido al mayor tráfico, se obtendrían ganancias lo suficientemente elevadas como para compensar las pérdidas del tramo no rentable. De esta manera, en lugar de cobrar un peaje más bajo en la primera vía y uno más alto en la segunda vía y financiar cada una por sus propios medios, se aplicaría un subsidio cruzado al homogeneizar la tarifa entre ambas vías. Las empresas privadas no estuvieron interesadas en generar utilidades en un lado de su negocio y tener que financiar el otro con estas ganancias. Así, el sistema propuesto ha resultado hasta ahora económica y políticamente inviable.

Los autores, luego de plasmar las ventajas y desventajas de los distintos diseños de licitación, y teniendo en cuenta que el objetivo del Estado es beneficiar a los usuarios, definen que es necesario fijar un peaje soportable por estos últimos y que se debe implantar la competencia por la concesión, a través del ofrecimiento de la mayor regalía (porcentaje de ingresos) o solicitar el menor cofinanciamiento por parte del Estado (si fuera necesario). Dada la incapacidad de los usuarios de soportar un peaje de US\$ 2,00 por cada 100 kilómetros, entonces, es necesario pensar en esquemas de concesión diferentes, donde se liciten solo los tramos rentables y se recauden recursos a través de la concesión, con el objetivo de destinarlo a un Fondo vial que se dedique a financiar el mantenimiento y/o construcción de los tramos no rentables.

---

*«...es necesario pensar en esquemas de concesión diferentes, donde se liciten solo los tramos rentables y se recauden recursos a través de la concesión, con el objetivo de destinarlo a un Fondo vial que se dedique a financiar el mantenimiento y/o construcción de los tramos no rentables»*

---

## ***El peaje y el papel del Estado***

Las redes viales en el Perú son inelásticas con respecto al precio porque la mayoría de ellas no cuenta con un sustituto cercano, como sería una vía alterna libre y físicamente aceptable por todos los usuarios. Por lo tanto, como no existen sustitutos cercanos a las redes viales, el concesionario de las redes viales tendrá fuertes incentivos para elevar las tarifas. Aunque, claro, hay que tener en cuenta la gran presión política que ejercen los transportistas para evitar el alza de los peajes y el papel del Estado como ente regulador.

Por lo tanto, el Estado debe preocuparse porque el peaje refleje la

2/ Bonifaz, José Luis y Raúl Ramos (1998). «Estudio de estructura de costos del transporte vehicular para las zonas norte, centro y sur del país». Lima: mimeo.

---

*«... como no existen sustitutos cercanos a las redes viales, el concesionario de las redes viales tendrá fuertes incentivos para elevar las tarifas»*

---

valoración de los usuarios por una vía en buen estado y sin congestiones. Por ello, el peaje debe financiar tanto el mantenimiento de las pistas como las inversiones asociadas a mejoras y ampliaciones de las vías, tendientes a evitar su congestión. Cualquier peaje que exceda lo anterior resulta excesivo, por lo que debería reducirse y, de esta manera, beneficiar a los usuarios de las vías gravadas.

Existen algunas vías en las que no tiene sentido económico aplicar peajes. Básicamente, son aquellas que enfrentan volúmenes de tráfico muy pequeños. Estas vías no suelen ser rentables desde el punto de vista privado, por lo que solo pueden justificarse si los beneficios sociales superan los costos de construcción y operación. En este sentido, le corresponde al Estado un papel fundamental en la provisión de este tipo de infraestructura, lo que implica una asignación en el presupuesto público y no necesariamente que sea producida directamente por el gobierno. En el caso de las vías con un tráfico mediano, se debería cobrar un peaje en función de sus costos de mantenimiento. De esta manera, el gobierno se encargaría del financiamiento de la construcción y/o ampliación de este tipo de vías.

En el caso de que el gobierno se desentendiera por completo del financiamiento de las redes viales y diera en concesión al sector privado paquetes que incluyan carreteras rentables junto con vías no rentables, estaría renunciando a una de sus funciones, con lo que los contribuyentes esperarían una reducción en los impuestos para compensar los mayores peajes que deberían pagar.

### ***Inversión privada y cofinanciamiento***

Tradicionalmente, el Estado ha proporcionado los caminos en calidad de bienes públicos, lo que ha significado su libre uso. El financiamiento de estos se ha realizado sobre la base de impuestos y no ha existido una renta en su explotación. En términos generales, el Estado no ha cobrado explícitamente por el uso de la red vial, con excepción del peaje en muy pocos caminos.

Sin embargo, debe considerarse que debido a que los usuarios dañan las vías al transitar por ellas y que al transitar por una vía de alto tránsito producen congestión, lo que produce sobrecostos en los costos de operación de los otros usuarios, es plausible que las construcciones de obras originadas en la congestión (en caminos de más de 5.000 vehículos diarios) sean financiadas por peajes, por un lapso tal que permita la recuperación del capital invertido. En cambio, deberá ser cargo del Estado la construcción y mejoramiento de caminos de tránsito moderado o bajo (menos de 1.500 vehículos diarios).

Así, las obras definidas como cargas a los usuarios con alto tránsito se ejecutarán mediante una concesión privada. En cambio, en el caso de caminos de tránsito entre 1.500 y 5.000 vehículos dia-

rios, el Estado mediante una concesión al sector privado podrá cofinanciar la obra.

En lo que se refiere a las alternativas de financiamiento, además de la posibilidad de acceder a financiamiento externo, la inversión en carreteras rentables puede aprovechar la mayor disponibilidad de fondos de largo plazo que se espera generen instituciones relativamente nuevas en el mercado, tales como las AFP y las compañías de seguro de vida. Al respecto, estimaciones conservadoras sobre el crecimiento de los fondos administrados por las AFP durante el período 2000–2005, muestran que habría espacio para que dichas instituciones financien proyectos de infraestructura por un valor aproximado de US\$ 1.000 millones, lo que equivale a un 15% de las inversiones estimadas en los proyectos de infraestructura concesionados y por concesionarse en dicho período<sup>3</sup>. Dado que las inversiones iniciales en las redes viales se estiman en US\$ 400 millones, no deberían faltar recursos para su financiamiento.

---

3/ Fernández-Baca, Jorge, Bruno Seminario y Roberto Urrunaga (2000). "Desarrollo de estrategias para atraer nuevos trabajadores y evaluación de los traspasos y su nueva normativa", mimeo del "Proyecto de reducción de costos e incremento de la competencia en el sistema privado de pensiones en el Perú".

---

*«Por lo tanto, el Estado debe preocuparse porque el peaje refleje la valoración de los usuarios por una vía en buen estado y sin congestiones»*

---

---

*«En el caso de que el gobierno se desentendiera por completo del financiamiento de las redes viales y diera en concesión al sector privado paquetes que incluyan carreteras rentables junto con vías no rentables, estaría renunciando a una de sus funciones, con lo que los contribuyentes esperarían una reducción en los impuestos para compensar los mayores peajes que deberían pagar»*

---

## **Financiamiento de los tramos no rentables**

Una carretera o un tramo de ella, se entiende como no rentable en la medida que los gastos involucrados en su construcción y/o mantenimiento no puedan recuperarse plenamente mediante el cobro de peajes a los usuarios de la misma. Esto no debe entenderse necesariamente como la inexistencia de un sistema de peajes, sino que la recaudación de dicho tipo de ingresos resulta insuficiente. Por lo tanto, una posible fuente de financiamiento parcial de las carreteras no rentables puede encontrarse en los peajes.

Entre las principales fuentes de ingresos que guardan relación con el disfrute de las carreteras y los caminos, destacan los impuestos específicos a los combustibles uti-

lizados para el transporte (fundamentalmente gasolinas), dado que los vehículos harán uso de las vías en la medida que consuman combustibles. Es más, los vehículos que demanden o utilicen en mayor proporción las vías, deberán consumir una cantidad de combustibles mayor, con lo que estarán pagando más impuestos.

Este es el caso del impuesto selectivo al consumo (ISC) a los combustibles. Al respecto, se estimó que solo el 25% de lo recaudado por este impuesto serviría para cubrir un mantenimiento "ideal" de la totalidad de las redes viales en el Perú. Sin embargo, en la actualidad, el ISC a los combustibles está destinado a la caja única del Estado. Otros impuestos específicos, que pueden ser utilizados para el financiamiento de los caminos, son: el impuesto al rodaje, el impuesto al patrimonio vehicular y la licencia o permiso de circulación.

## **Conclusión**

La sugerencia de los autores es otorgar en concesión solo las vías rentables. De esta manera, los peajes no tendrían por qué elevarse tanto y se afectaría lo menos posible el presupuesto de los usuarios. Con ello, se reduciría la posibilidad de que la demanda de tráfico se contraiga y/o no crezca al ritmo proyectado.

Con relación a las vías no rentables, la sugerencia es que se construyan y operen con financiamiento público. Los recursos públicos podrían provenir, por ejemplo, de los aportes al fisco que deban efectuar las empresas concesionarias de las vías rentables.

Se presenta, entonces, una solución alternativa para el mantenimiento de las redes viales en el Perú: una parte del ISC debería

destinarse al mantenimiento de los caminos. Esto se complementaría con los aportes a un Fondo Vial que podrían realizar las empresas concesionarias. Estos aportes serían: el canon sobre los ingresos, el impuesto general a las ventas a los peajes, el impuesto a la renta, entre otros. Se estimó que con un peaje de US\$ 1,30 se podrían recaudar, solo en tres de las redes viales, el equivalente a US\$ 46,5 millones, lo que serviría para financiar los tramos no rentables de la Red Vial nacional.

En este sentido, el planteamiento de financiar las carreteras no rentables con los recursos generados a partir de la concesión de las carreteras no rentables, no pretende necesariamente apartarse del sistema de caja única y complicar la administración tributaria. El objetivo del documento es tan solo poner en evidencia que la concesión de las redes viales genera nuevos ingresos para el Estado en un monto considerable, que pueden liberar recursos del ISC a los combustibles, o simplemente de la caja única, destinados originalmente para otros fines, en favor del financiamiento de las vías que así lo requieren.

---

*«...solo el 25% de lo recaudado por este impuesto serviría para cubrir un mantenimiento "ideal" de la totalidad de las redes viales en el Perú. Sin embargo, en la actualidad, el ISC a los combustibles está destinado a la caja única del Estado»*

---



## Introducción

El tema de la descentralización en salud se enmarca necesariamente dentro de la reflexión y las propuestas sobre la descentralización política del país. Dado el carácter fuertemente centralista de la historia del Perú, la descentralización se considera como un proceso permanente que tiene como objetivo el desarrollo integral del país<sup>2</sup>.

## La situación actual

Analizaremos, a continuación, la descentralización tomando en cuenta las funciones que se ejercen en las áreas de gobierno, financiamiento, administración financiera, formación de recursos humanos y prestación de servicios.

De acuerdo con la Ley General de Salud, la función de gobierno en salud la ejerce el Ministerio de Salud (MINSa de aquí en adelante). Posee las atribuciones de normatividad, definición de la política nacional, conducción, control y fiscalización. La Constitución también otorga funciones a los gobiernos regionales y municipalidades, dentro de sus propios ámbitos de influencia.

La función de financiamiento, de acuerdo con la legislación actual, está repartida entre el Estado, las empresas y los usuarios. El Estado se orienta preferentemente a las acciones de salud pública y a subsidiar, total o parcialmente, a la población de menores recursos que no cuente con la atención de otro proveedor. Según la Comi-

sión de Monitoreo de la Seguridad Social, se estima que el Estado gastó US\$ 800 millones en salud durante 1997. Las empresas que financian la salud aportando el 9% del salario de sus trabajadores de acuerdo con la Ley de Seguridad Social, lo hicieron con US\$ 600 millones y los usuarios no cubiertos por el MINSa o Seguridad Social, gastaron US\$ 535 millones. De este monto, solo US\$ 130 millones correspondieron a seguros privados.

La función de administración financiera se reparte entre los diferentes subsectores. El MINSa maneja en el nivel central las Direcciones de Salud (DISA) y los hospitales de Lima y Callao, los DISA departamentales, las Comunidades Locales de Administración de Salud (CLAS), a través del Programa de Administración de Acuerdos de Gestión (PAAG) y el Seguro Escolar Gratuito (SEG). Las Fuerzas Armadas (FF AA) y la Policía Nacional poseen sus unidades de Sanidad. En Seguridad Social, la función se divide en EsSalud (ex IPSS) y las Entidades Prestadoras de Salud (EPS). Las empresas ase-

guradoras manejan los fondos de los seguros privados.

La función de prestación de servicios se reparte entre los anteriores subsectores. El MINSa cuenta con 5.933 establecimientos, EsSalud con 282, las FF AA y la Policía Nacional del Perú (PNP) con 20 hospitales o policlínicos, el sistema privado con 244 clínicas u hospitales, principalmente en Lima y las capitales de departamento<sup>3</sup>.

Si se analiza la cobertura de subsectores de salud, el sector público es el gran prestador de servicios de salud en el país, siendo proporcionalmente mayor en las zonas rurales (ver el cuadro 1).

1/ Resumen del artículo del mismo nombre en Francke, Pedro (editor) (2001). *Políticas de salud 2001-2006*. Lima: CIES, julio 2001, pp. 133-164. Podrá descargar la versión completa de este documento desde nuestra página web: [www.consortio.org](http://www.consortio.org)

2/ Según lo establece el artículo 188º de la Constitución Política del Perú (1993).

3/ Estos datos corresponden al II Censo de Infraestructura Sanitaria y Recursos del Sector Salud de 1996.

Cuadro 1

### Consulta por subsectores

| Área de residencia  | Subsector público <sup>a/</sup> | Subsector privado <sup>b/</sup> | EsSalud <sup>c/</sup> | No especializado <sup>d/</sup> |
|---------------------|---------------------------------|---------------------------------|-----------------------|--------------------------------|
| Urbana              | 48,7                            | 20,9                            | 26,5                  | 9,7                            |
| Rural               | 72,6                            | 13,4                            | 5,5                   | 14,3                           |
| Total <sup>e/</sup> | 55,1                            | 18,9                            | 20,8                  | 10,9                           |

a/: Comprende el MINSa y la Sanidad de las FF AA y PNP

b/: Comprende consultorios particulares, clínicas y domicilio

c/: Comprende hospitales, policlínicos y puestos de salud

d/: Comprende farmacias, boticas, curanderos y otros

e/: El total supera las 10 consultas porque existen personas que consultan a más de un subsector

Fuente: Encuesta Nacional de Hogares (ENAH0) 1998



En cuanto a la atención ambulatoria, el MINSA también tiene mayor cobertura que los otros subsectores (ver el cuadro 2). El subsector privado, con 36% del total de cobertura, incorpora en gran proporción a farmacias y boticas, así como al sector informal, conformado por curanderos y otros.

## Análisis de los niveles de centralización y descentralización

En el nivel nacional existe una casi total desconcentración sectorial, con gran autonomía de los subsectores, a la vez que un gran centralismo en el MINSA. El Sistema Nacional de Salud previsto por la Ley de Organización y Funciones del MINSA (1990), no funciona y existe una total desarticulación. El Consejo Nacional de Salud, que debería cumplir las funciones de instancia coordinadora de todo el sector salud, no existe. Cada subsector se maneja con gran independencia, siendo muy relativo el papel rector del MINSA. Es el MINSA quien concentra en el nivel nacional las funciones normativas, de definición de políticas, de conducción, control y fiscalización. Este ente también controla directamente el financiamiento de las DISA, hospitales de Lima y Callao, las CLAS y el SEG de todo el país.

En el nivel regional, a raíz de la desactivación de los gobiernos regionales en abril de 1992, desaparecieron las instancias regionales de salud, quedando el ámbito regional circunscrito al ámbito regional circunscrito al ámbito departamental. El nivel departamental no tiene la relativa autonomía que tenían los gobiernos regionales a principios de 1990, depende directamente de los CTAR, que son elegidos por el gobierno y administran los recursos de inversión, personal y gastos corrientes de las DISA y hospitales departamentales.

En el nivel provincial y distrital, el problema básico es el no reconocimiento de las municipalidades como "gobiernos locales con autonomía política, económica y administrativa en los asuntos de su competencia"<sup>4</sup>. El nivel provincial no es propiamente una instancia reconocida por el MINSA para la descentralización en salud. Las municipalidades provinciales tienen funciones de salud otorgadas por la Ley Orgánica de Municipalidades: saneamiento básico y prevención. Sin embargo, no son integradas en una propuesta de descentralización en coordinación con el MINSA. La no coordinación entre el MINSA y las municipalidades genera conflictos de competencia y duplicidad de acciones, como en el caso de la expedición y control de carnés de salud.

*«En el nivel nacional existe una casi total desconcentración sectorial, con gran autonomía de los subsectores, a la vez que un gran centralismo en el MINSA»*

## Problemas que afectan la equidad, eficiencia y calidad

Algunos de los principales problemas que afectan el funcionamiento de los salud son:

- Los subsectores del MINSA, EsSalud y Sanidad de las FF AA y PNP son altamente centralizados en su interior.
- El subsector privado es disperso y se encuentra principalmente en las grandes ciudades.
- Existe gran desproporción entre los recursos y las responsabilidades que tienen los diferentes subsectores. El MINSA, con un gasto per cápita anual de US\$ 28, asume el 65% de las hospitalizaciones y el 44% de las atenciones ambulatorias en el ámbito urbano. En el ámbito rural, atiende 81% y 60% respectivamente. Por el contrario, EsSalud, con un gasto per cápita anual de US\$ 105, atiende el 23% de hospitalizaciones y el 18% de las aten-

4/ Según lo establece el artículo 191º de la Constitución Política del Perú (1993).

**Cuadro 2**

Atención ambulatoria por subsectores

| Área de residencia | MINSA | EsSalud | FF AA y PNP | Privado | Total |
|--------------------|-------|---------|-------------|---------|-------|
| Lima               | 36    | 20      | 4           | 40      | 100   |
| Resto urbano       | 40    | 25      | 2           | 33      | 100   |
| Zona rural         | 60    | 5       | 1           | 34      | 100   |
| Total              | 44    | 18      | 2           | 36      | 100   |

Fuente: Ortiz de Zevallos, Gabriel y Pierina Pollarolo (editores) (2000). *Task Forces Agenda para la primera década – Salud*. Lima: Instituto Apoyo, p. 14.

ciones ambulatorias en la zona urbana y el 12% de hospitalizaciones y 5% de consultas en el ámbito rural<sup>5</sup>.

- No se da un reconocimiento oficial a las experiencias de participación ciudadana y de movilización de actores locales, como los Comités Locales de Salud, las Mesas de Concertación de Salud y los Comités de Coordinación de Salud en muchos distritos y provincias de país.
- Pese al incremento de la oferta por un mayor número de establecimientos de primer nivel, subsiste una importante demanda insatisfecha por la inaccesibilidad física y económica, las limitaciones culturales y los problemas en la calidad de la atención (ver el cuadro 3).

## Cambios en la década de 1990 y principales tendencias

En la década de 1990 se produjeron cambios que afectaron el desenvolvimiento del sector salud, entre los que destacan: la acentuación del centralismo, la descentralización focalizada a través de los CLAS y la incorporación de las municipalidades en materia de salud.

El frustrado proceso de regionalización de fines de 1980 fue seguido por el fortalecimiento del centralismo. La Alta Dirección asumió funciones que habían sido delegadas a los gobiernos regionales. La distribución de los presupuestos regionales en salud se volvió regresiva (una asignación per cápita mayor para los departamentos más ricos). Las DISA ejercieron funciones administrativas más que de gobierno. La capacidad de decisión para la inversión, equipamiento y contratación de personal se concentra en el nivel central.

La principal experiencia de descentralización en el sector fue la formación de los CLAS. Iniciada en 1994, actualmente incorpora al 20% de los establecimientos de primer nivel. Los logros y limitaciones de los CLAS dependen principalmente del nivel de participación de la comunidad. En ese sentido, no han podido solucionar los problemas de equidad en el acceso a la salud, porque dependen de las limitaciones económicas de la población y las barreras culturales existentes. En cuanto a la eficiencia, tanto la vigencia de los acuerdos de gestión como la fiscalización de la comunidad, han permitido un aumento en la productividad y el uso más racional de los recursos. Asimismo, se ha incrementado la eficacia en las inter-

*«La distribución de los presupuestos regionales en salud se volvió regresiva (una asignación per cápita mayor para los departamentos más ricos)»*

venciones y se han producido mejoras en la calidad del servicio.

En diciembre de 1999, el Ejecutivo presentó un proyecto de ley sobre la municipalización de los servicios de salud. En él se establecían las competencias de las municipalidades distritales en salud, transfiriéndoles los centros y puestos de salud. Se transferirían además recursos, personal, archivo y acervo documentario correspondientes a las direcciones regionales de salud. Esta propuesta no favorecía la descentralización en salud, pues mantenía todas las funciones principales en el nivel central. Se excluían a los gobiernos regionales y las municipalidades provinciales, transfiriendo solo a las municipalidades distritales la administración de los servicios. Esta propuesta anulaba la experiencia de los CLAS. Luego de los eventos políticos del año 2000, esta propuesta se volvió inviable.

En cuanto al manejo de los recursos humanos, durante la década pasada, el gobierno peruano no quiso asumir el riesgo político de

5/ Ortiz de Zevallos, Gabriel y Pierina Pollarolo (editores) (2000), *Task Forces Agenda para la primera década – Salud*, Lima: Instituto Apoyo.

**Cuadro 3**

Causas por las cuales la población enferma no acude a los servicios de salud  
(En porcentaje)

| Causas                                   | 1995  | 1996  | 1997  | 1998  |
|--|-------|-------|-------|-------|
| Falta de recursos económicos             | 65,0  | 54,4  | 62,2  | 40,4  |
| Ausencia o lejanía de servicios de salud | 11,0  | 7,3   | 9,4   | 6,0   |
| Mala calidad de la atención              | 5,3   | 5,7   | 5,0   | 6,6   |
| Falta de confianza y credibilidad        | ND    | ND    | ND    | 31,7  |
| No desea consultar                       | 19,7  | 37,6  | 23,4  | 15,3  |
| Total                                    | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 |

ND: Información no disponible

Fuente: Encuesta Nacional de Hogares (ENAH) 1998

la flexibilización extrema del régimen laboral en salud. Así, optó por una opción intermedia: el reciclaje de una parte de los recursos humanos existentes con salarios congelados y la contratación en condiciones precarias de otra parte de estos.

La Ley General de Salud de 1997, al igual que la Constitución de 1993, reconoce el derecho a la participación de los ciudadanos, pero básicamente como usuarios individuales de los servicios de salud. En la legislación vigente existe una visión restrictiva de los derechos que tienen los ciudadanos en salud, y eso se hace extensivo a la participación ciudadana. Esto difiere de otras realidades como la colombiana, donde existen Juntas de Usuarios en los diferentes establecimientos de salud. En Bolivia, la Ley de Participación Popular otorga la potestad legal a la población de frenar cualquier decisión local contraria a sus intereses.

## **Orientaciones prioritarias en la descentralización en salud**

Las funciones de gobierno sectorial deben ser asumidas en forma conjunta y coordinada por el nivel central, el nivel regional o departamental y por los gobiernos locales. Deben existir responsabilidades claras del gobierno central en cuanto a la normatividad y la definición de políticas sectoriales. Estas responsabilidades, en parte, deberán ser transferidas a los niveles regionales. Aunque los gobiernos locales tienen algunas funciones del gobierno en salud, como el saneamiento básico, deberán transferirse otras como el control y la fiscalización.

La propuesta de descentralización en salud supone las siguientes medidas:

- Las DISA pasan a depender del Consejo Regional de Salud, donde están representados el Gobierno Regional, las municipalidades provinciales y las organizaciones sociales.
- Las DISA asumen funciones normativas y de definición de políticas, sujetas a su ratificación por el nivel nacional. También asumen las funciones de conducción sectorial y de control de fiscalización en su ámbito.

La función de gobierno debe ejercerse en dos niveles:

- *El nivel central* (MINSA) se ocuparía de la conducción sectorial y de las políticas sociales en salud; la provisión descentralizada y co-gestionada de los servicios de salud, gestión y movilización de recursos y regulación sanitaria.
- *El nivel regional* (DISA) se encargaría de completar las normas y aplicar las políticas en su ámbito, la conducción regional y la fiscalización sectorial en su ámbito.

Una adecuada descentralización debe garantizarse con un financiamiento suficiente desde el nivel central, favoreciendo a las regiones que menos recursos propios poseen. Debe adoptarse la forma de financiamiento nacional captado, asignando el 8% de los ingresos nacionales a las municipalidades provinciales para el financiamiento en salud.

Asimismo, deben modificarse los actuales mecanismos de financiamiento, asegurando recursos suficientes en tres niveles:

- *Inversión en salud*: la provisión de los recursos debe seguir siendo responsabilidad del nivel central, con el fin de garantizar equidad en el financiamiento nacional.

---

*«Aunque los gobiernos locales tienen algunas funciones del gobierno en salud, como el saneamiento básico, deberán transferirse otras como el control y la fiscalización»*

---

- *Gastos corrientes*: los prestadores del servicio en función de su captación de recursos propios deben compartir la responsabilidad de proveer recursos en el nivel central.
- *Seguros subsidiados*: representados por el SEG y el seguro materno infantil (SMI). Debe tenderse a estandarizar un tipo de seguro básico familiar gratuito para aquellos sectores sin acceso al seguro social o seguro privado.

Complementariamente, se mantendrán los mecanismos de financiamiento contributivo del seguro social y del aporte privado.

Si bien el financiamiento debe ser garantizado desde el nivel central, la administración regional del financiamiento debe ser totalmente descentralizada en los niveles regional y local. La descentralización de la administración de los recursos financieros debe darse en los tres niveles señalados anteriormente. La planificación regional y local deberá realizarse con una amplia base de participación social, para garantizar equidad y una adecuada prioridad de las necesidades de la población.

## Prestación del servicio mediante acuerdos de gestión

La prestación del servicio es una función operativa que debe ser necesariamente descentralizada en el nivel de hospitales y redes de establecimientos. En este nivel deberá darse una integración funcional de los establecimientos del MINSA, EsSalud, Sanidad de las FF AA y PNP, municipalidades y subsector privado.

La administración de los servicios corresponde a cada hospital departamental y red de establecimientos, mediante acuerdos de gestión a ser suscritos con la DISA respectiva en representación del Gobierno Regional.

Todos los hospitales, centros y puestos de salud del MINSA se transfieren a las municipalidades provinciales en cuyo ámbito están ubicados, conjuntamente con los recursos financieros, equipamiento, archivo y acervo documental. Los hospitales nacionales e institutos especializados siguen perteneciendo al MINSA, constituyendo el nivel nacional de atención de salud.

En el proceso de descentralización se deben considerar tres niveles de organización sectorial:

- *Nacional*: representado por el MINSA, con funciones normativas y de definición de políticas. En este nivel se propone el funcionamiento del Consejo Nacional de Salud, como instancia de concertación de las políticas nacionales, donde se junten representantes de los subsectores y la sociedad civil.
- *Regional/Departamental*: representado por las DISA. Se propone la creación del Consejo Regional de Salud, constituido

por representantes del gobierno regional, del cual dependerían las DISA.

- *Operativo*: representado por los hospitales departamentales y las redes de establecimientos, transferidos a las municipalidades provinciales con función exclusiva de prestación de servicios. Se propone su administración en función de acuerdos de gestión suscritos con las respectivas DISA. También es importante la presencia de los gobiernos locales, en un Consejo de Administración conformado por profesionales calificados, y de la comunidad, en un Consejo de Vigilancia.

La participación ciudadana es importante en un proceso de descentralización de los servicios. Solo con el aporte de la ciudadanía se conseguirá que el proceso sea realmente descentralizado y democrático. La comunidad debe estar representada en las diversas instancias prestadoras del servicio. En el nivel local, puede participar mediante la forma de CLAS o juntas de usuarios. En el nivel de redes y hospitales, puede establecerse una representación de la comunidad en el Consejo de Administración o en el Consejo de Vigilancia.

## **Estrategias para la viabilidad de la propuesta**

Es indispensable abrir un proceso de concertación muy amplio en torno a la reforma en salud. Se requiere promover consenso con las siguientes instancias:

- Estado
  - MINSA: debe asumir su papel de rector sectorial
  - Congreso: debe promover cambios en la Ley de Regionalización, la Ley Orgánica de

---

*«Debe adoptarse la forma de financiamiento nacional captado, asignando el 8% de los ingresos nacionales a las municipalidades provinciales para el financiamiento en salud»*

---

Municipalidades, la Ley Orgánica del Sector Salud y la Ley de EsSalud.

- Municipalidades
- Organismos públicos desconcentrados
  - EsSalud
- Sociedad civil
  - Colegios profesionales y universidades: deben colaborar en el proceso de descentralización nacional y regionalización, a través del aporte técnico
  - Prestadores privados
  - Organizaciones sociales

Existen tres temas críticos a tener en cuenta con respecto a la viabilidad de la propuesta de descentralización sectorial, que si no son adecuadamente tratados impedirán su aplicación. Estos son:

- *Concertación política*: las condiciones de la transición democrática crean un nuevo escenario, en el que se deben proponer bases de acuerdo de largo plazo.
- *Desarrollo de capacidades*: la propuesta de descentralización requiere una real transferencia o desarrollo de capacidades en el ámbito regional o local, en



los niveles de gobierno regional (Consejo Regional de la Salud), DISA, municipalidades provinciales, administración financiera y capacidad gerencial en hospitales y redes.

- *Recursos humanos*: aún no se ha establecido una política clara al respecto. Sin embargo, la descentralización en el sector no se podrá llevar a cabo si se demandan profesionales altamente especializados para dirigir procesos de reforma en niveles intermedios y no se les remunera adecuadamente. El personal profesional del sector salud se considera mal tratado, por lo que ha asumido una actitud de no compromiso con el cambio.

Una estrategia básica es la aplicación progresiva de la descentralización del sistema salud en tres etapas, durante un período no mayor a tres años. Se propone iniciar la reforma en un grupo seleccionado de departamentos del país que se encuentren mejor integrados, geográfica y administrativamente, en salud. Por ejemplo, podrían ser, Piura, Lambayeque, Arequipa, Tacna, Cusco y otros con características similares.

Durante esta primera fase se deberán constituir los Consejos Regionales de Salud, con presencia de los Gobiernos Regionales, municipalidades provinciales y demás actores de la zona. Las DISA deberán adecuarse a su papel de autoridad de la salud en el ámbito departamental. Se deberán elaborar los acuerdos de gestión por suscribirse entre las DISA y los hospitales y redes respectivas. Finalmente, se deben definir los niveles de participación de la comunidad en el funcionamiento del sistema regional de salud.

En una segunda etapa de la descentralización, se espera impulsar

---

*«Solo con el aporte de la ciudadanía se conseguirá que el proceso sea realmente descentralizado y democrático»*

---

el proceso en el departamento de Lima. En la última etapa se propone incorporar a los departamentos restantes, previo diseño del modelo de organización más adecuado para cada uno de ellos.

## **Recomendaciones de política**

Con respecto al estudio realizado, se pueden derivar las siguientes recomendaciones:

- *Descentralizar la función del gobierno*: el principal nivel subregional debe ser el nivel departamental. La función del gobierno se deberá ejercer en dos niveles: central (MINSA), que se ocuparía de la normatividad, definición de políticas sectoriales y conducción nacional; y el nivel regional (DISA), que complementaría la normatividad, aplicaría las políticas en su región y se encargaría de la conducción, control y fiscalización sectorial en su ámbito.
- *Garantizar la distribución equitativa de los ingresos nacionales*, destinando financiamiento suficiente y equitativo desde el nivel central. Deben modificarse los actuales mecanismos de financiamiento, garantizando recursos suficientes para la in-

versión en salud, los gastos corrientes y los seguros subsidiados.

- *Establecer mecanismos de concertación*: la planificación regional y local debe hacerse con una amplia base de participación social. Para ello es necesario establecer mecanismos de concertación entre el Estado, EsSalud y la sociedad civil.
-

# El Régimen de Fujimori: entre el liberalismo económico y el autoritarismo clientelista

Javier Portocarrero Maisch<sup>1</sup>

Varios analistas han usado la metáfora del péndulo peruano para describir los cambios abruptos en el régimen político y la filosofía económica de los gobiernos peruanos en el siglo XX (Gonzales de Olarte y Samamé 1991). Pocas veces fue tan agudo este movimiento como en el tránsito de García a Fujimori. En múltiples sentidos, este último reencarnó al general Odria (1948 - 1956), quien a su vez sucedió a un Presidente Bustamante (1945 - 1948), atrapado por el populismo y el caos.

En los inicios del siglo XXI, el reto para la sociedad peruana es superar estos movimientos pendulares, es decir consolidar un sistema democrático basado en un consenso económico mínimo y partidos políticos sólidos. Para ello resulta útil, a modo de exorcismo, intentar un balance de los años noventa. La primera sección de este breve ensayo examina la economía política del gobierno de Fujimori; la segunda describe el proceso político durante esa década; la tercera indaga por las bases del apoyo popular al régimen; y la cuarta intenta reflexionar sobre las lecciones aprendidas.

## **La economía política del gobierno de Fujimori**

Después del fracaso del gobierno populista de Alan García, en 1990 Fujimori subió al poder en medio del caos macroeconómico: hiperinflación, severa recesión, fuga de capitales y reservas internacionales negativas.<sup>2</sup>

La política económica tuvo dos ejes: la estabilización de corto pla-

zo y las reformas estructurales de corte liberal. La primera se logró con el ajuste fiscal. A fines del gobierno de García, el gasto público era 12% del PBI, los ingresos fiscales 5% y el déficit 7%, frente a una base monetaria inferior al 5% del PBI. Es decir, el déficit fiscal financiado con emisión duplicaba el tamaño de la base monetaria. Fujimori adoptó un shock draconiano en agosto de 1990<sup>3</sup> (la inflación pasó de 63% en julio a 397% en agosto) elevando los precios públicos (la gasolina en 33 veces), eliminando otros subsidios, reduciendo el gasto y unificando y dejando flotar el tipo de cambio. El déficit fiscal y cuasi fiscal se cortó virtualmente a cero, y después de un breve período se adoptó una política monetaria contractiva. Como no había soles, el tipo de cambio real bajó notablemente y las tasas de interés activas se mantuvieron elevadas en el resto de la década.

En términos de reformas estructurales, Fujimori aplicó una versión radical del Consenso de Washington: liberalización de la cuenta de capitales y las tasas de interés, apertura del comercio exterior, flexibilización del mercado laboral, etcétera. Todo esto se trató de hacer simultáneamente y lo más rápido posible. El péndulo fue muy intenso pues se venía de un régimen muy intervencionista y populista. Por ejemplo, el arancel promedio simple sobre las importaciones bajó de 110% en julio a 26% en septiembre de 1990, para reducirse nuevamente a 17% en marzo de 1991. Además, se inició la privatización de las empresas públicas, que a partir de 1994, restaurada la confianza de la inversión privada, fue muy significativa.

*«...el régimen de Fujimori representó un retorno al modelo primario exportador, a las ventajas comparativas tradicionales del Perú, abandonándose el modelo de industrialización por sustitución de importaciones»*

En materia macroeconómica, hubo tres períodos en la década de Fujimori: a) entre 1990 y 1992 se dio un control de la inflación y una recesión, como resultado del ajuste inicial; b) entre 1993 y 1997 un elevado crecimiento impulsado por la recuperación de la inversión privada, los flujos de capital extranjero y las exportaciones; y c) entre 1998 y 2000 nuevamente un período recesivo, asociado a los shocks del Fenómeno del Niño y las crisis asiática, rusa y brasilera (véase el cuadro 1). En balance, el crecimiento económico de la década fue moderado -el PBI creció 3,1% anualmente en promedio-, y en el año pico, 1997, el PBI per cápita

1/ El autor agradece la colaboración de Giancarlo Marchesi y Raúl Mauro en el procesamiento de los cuadros estadísticos del presente artículo.

2/ La inflación anualizada de julio de 1990 era 3500%, y entre 1988 y 1990 el PBI cayó en 20%.

3/ El Ministro de Economía terminó su discurso diciendo «Que Dios nos ayude»; y al día siguiente Lima parecía una ciudad vacía.

Cuadro 1

Principales indicadores macroeconómicos para el Perú.  
Promedio para periodos seleccionados

|  | 1980 - 1989 | 1990  | 1991 - 1992 | 1993 - 1996 | 1997  | 1998 - 2001 |
|--|-------------|-------|-------------|-------------|-------|-------------|
| 1/ Inflación anual (%)                         | 219%        | 7650% | 94%         | 19%         | 7%    | 3%          |
| 2/ Índice PBI per cápita                       | 100         | 78    | 78          | 89          | 99    | 96          |
| 3/ Índice del tipo de cambio real bilateral    | 199.9*      | 105   | 83          | 82          | 79    | 94          |
| 4/ Deficit del SPNF (% PBI)                    | 7.2         | 8.6   | 3.2         | 2.5         | -0.2  | 2.4         |
| 5/ Déficit de cuenta corriente en B. P:(% PBI) | 3.9         | 4.2   | 4.6         | 7.0         | 5.8   | 3.4         |
| 6/ Flujo de Capital de Corto Plazo (% PBI)     | -1.2*       | 0.9   | 1.3         | 0.6         | 4.5   | -1.4        |
| 7/ Términos de intercambio                     | 115.3**     | 105.2 | 103.3       | 99.7        | 101.5 | 87.6        |
| 8/ T. de interés activa en moneda extranjera   | -           | -     | 18.6        | 16.1        | 15.6  | 13.6        |
| 9/ Liquidez total del sistema bancario (% PBI) | 14.6        | 6.0   | 10.1        | 16.3        | 21.4  | 24.7        |
| 10/ Índice de empleo para Lima                 | -           | 100.0 | 86.9        | 90.9        | 98.9  | 96.3        |
| 11/ Índice de salarios reales para Lima        | 100.0       | 36.5  | 42.4        | 41.2        | 39.9  | 39.2        |

1/ Memorias BCRP 2001 cuadro 1, 1998 cuadro 1

2/ Memoria BCRP 2001 anexo 2

3/ Memorias BCRP 2001 anexo 26, 1998 anexo 20, 1991 anexo 30, 1988 anexo 48. Agosto 1990=100

4/ Memorias BCRP 2001 anexo 50, 1998 anexo 43, 1995 anexo 52, 1991 anexo 47, 1988 anexo 52

5/ Memorias BCRP 2001 grafico 15, 1998 grafico 9, 1995 anexo 27, 1991 anexo 16, 1988 anexo 34

6/ Memorias BCRP 2001 anexo 30, 1998 anexo 23, 1995 anexo 22

7/ Memorias BCRP 2001 anexo 36, 1998 anexo 28. 1994=100

8/ Memoria BCRP 2001 anexo 66

9/ Memorias BCRP 2001 gráfico 29, 1991 cuadro 26, 1998 cuadro 12

10 y 11/ En Francke, Pedro y Waldo Mendoza (2001) pag. 7.

10/ Empresas de más de 100 trabajadores para Lima Metropolitana

11/ Empresas de más de 10 trabajadores en Lima Metropolitan según INEI

\* calculado para el periodo 86 - 89

\*\*valor correspondiente al 89

no llegó a superar el nivel promedio alcanzado en los ochenta.

En términos de economía política, el régimen de Fujimori representó un retorno al modelo primario exportador, a las ventajas comparativas tradicionales del Perú, abandonándose el modelo de industrialización por sustitución de importaciones. Sin embargo, a diferencia de otros episodios de la historia peruana, esta vez no hubo un impulso exógeno de una materia prima en particular (Thorp 2002). Otra diferencia importante fue el significativo papel de la inversión extranjera atraída por las privatizaciones, en especial en el sector de las telecomunicaciones. Los ganadores fueron los acreedores externos, para los cuales el fin de la moratoria de García fue «música celestial»<sup>4</sup>, el sector financiero, favorecido por las altas tasas de interés, y los exportadores tradicionales, en especial la minería, que

fue casi el único sector con un tratamiento preferencial, y que podía resistir el bajo tipo de cambio. Los perdedores fueron el industrial orientado al mercado interno, el obrero del sector formal, que vio disminuir su poder de negociación y su salario real, la empleocracia pública y parte de las clases medias.

La alianza en el poder comprendía a las instituciones financieras internacionales, el capital extranjero, el sector financiero, los exportadores tradicionales, en particular los intereses mineros, y —como veremos— las Fuerzas Armadas y una red de operadores políticos.

### **Proceso político en los noventa**

Fujimori era un desconocido en la política peruana. Triunfó en 1990 por el desencanto de la opinión

pública con los partidos tradicionales que en los ochenta fracasaron en la gestión macroeconómica y en el control del terrorismo. Más de la mitad del territorio peruano se encontraba en estado de emergencia, bajo un ineficaz control militar, y Lima vivía en la zozobra de los coches bomba, los cortes de electricidad casi diarios y la infiltración de Sendero Luminoso en sindicatos, universidades y organizaciones vecinales.

Sin mayoría en el Legislativo, en abril de 1992 Fujimori dio un autogolpe, disolviendo el Congreso. Durante varios meses gobernó por decreto ley, aprobando una legislación antiterrorista draconiana y fortaleciendo los servicios de inteligencia. En septiembre de 1992 logró capturar al líder y la

4/ Palabras del Director Gerente del FMI aprobando la reinserción del Perú en el sistema financiero internacional.

cúpula de Sendero Luminoso, asestando un golpe mortal a este movimiento subversivo. Paralelamente, debido a la presión internacional, convocó a elecciones para un Congreso Constituyente, que se instaló en 1993, esta vez con mayoría absoluta del Presidente. El hecho a destacar es el apoyo popular al gobernante, al hombre fuerte que logra controlar la inflación y el terrorismo.

Sin embargo, esta mayoría parlamentaria no era un partido político: no tenía ideología, ni programa. Era un conjunto de individuos con el común denominador de haber sido convocados por el caudillo, y se estructuraban en círculos concéntricos según su cercanía al mismo.

Amparado en la nueva constitución de 1993, Fujimori logró su reelección en 1995, nuevamente con mayoría parlamentaria. Progresivamente, los servicios de inteligencia, bajo el mando real de Vladimiro Montesinos, fueron controlando los ascensos en las Fuerzas Armadas, y cooptando a los líderes parlamentarios y las elites políticas regionales. El poder se tornó crecientemente mafioso, y el Presidente —a través de Montesinos— fue controlando el Poder Judicial, el Jurado Nacional de Elecciones, y los medios de comunicación mediante una red de sobornos, favores y amenazas.

El crecimiento del componente mafioso y corrupto del gobierno

*«El crecimiento del componente mafioso y corrupto del gobierno de Fujimori generó una situación complicada para su segundo gobierno: tenía que buscar un tercer mandato para evitar el destape de la masiva corrupción generada»*

de Fujimori generó una situación complicada para su segundo gobierno: tenía que buscar un tercer mandato para evitar el destape de la masiva corrupción generada. Para ello, valiéndose de su mayoría en el Congreso, introdujo leyes inconstitucionales y cometió una serie de atropellos contra las instituciones. Entre otras medidas, destituyó al Tribunal Constitucional, que había fallado en contra de su segunda reelección. Al mismo tiempo, profundizó el alcance de las redes de corrupción y de chantaje político. Sin embargo, estos atropellos y las señales de corrupción fueron menoscabando su legitimidad, y finalmente en las elecciones del 2000

el fraude fue evidente. El ocaso de Fujimori se produjo a poco de iniciado su tercer período, cuando se hizo público que Montesinos (jefe real de los servicios de inteligencia) había sobornado a varios integrantes del nuevo Congreso, para asegurar una mayoría oficialista en el mismo. En este punto el Presidente huyó del país.

## **Las bases del apoyo popular**

Además de contar con las Fuerzas Armadas y los servicios de inteligencia, como bases de poder, es indudable que Fujimori tuvo también un amplio respaldo popular. ¿Cómo lo logró? Hay factores políticos, económicos y sociales que lo explican. En primer lugar, como ya se ha mencionado, está el control de la inflación y el terrorismo. En segunda instancia, cabe subrayar la notable expansión del gasto social. La filosofía de libre mercado del gobierno implicaba que el crecimiento fuese liderado por los sectores con ventaja comparativa, intensivos en capital. Como el mercado de trabajo generaba poco empleo en sector moderno de la economía, la idea era recolectar parte del excedente económico vía impuestos, y redistribuirlo a través del gasto social. Este aumentó de US\$ 1,5 mil millones en 1993 a US\$ 4,3 mil millones en el año 2000, como se muestra en el cuadro 2. En particular, se incrementó el gasto de alivio de la pobreza, que subió de US\$ 318 millones en 1993 a US\$ 1.006 millones en 1995, año de la reelección de Fujimori, oscilando alrededor de esta última cifra hasta el año 2000. Así, durante la segunda mitad de los noventa, se gastó más de US\$ 5 mil millones en estos programas. Aunque hubo un esfuerzo técnico importante para focalizar el gasto hacia los pobres, también hubo un manejo políti-

**Cuadro 2**

Gasto Social en el Perú 1993 - 2000 en millones de US\$

|  | 1993 | 1995 | 1997 | 2000 |
|--|------|------|------|------|
| Gasto Social Total                       | 1462 | 3575 | 3707 | 4346 |
| Gasto en Salud y Educación               | 1104 | 2511 | 2391 | 2445 |
| Programas de alivio a la extrema pobreza | 318  | 1006 | 1000 | 1057 |
| Otros gastos sociales                    | 40   | 58   | 317  | 845  |
| Gasto Social como % del PBI              | 4.2  | 6.7  | 6.3  | 8.1  |

Instituto, Cuanto Anuario Estadístico 2001 pag. XXX y BCRP, Memoria 2001



co, incrementándose el gasto en los períodos electorales, especialmente hacia aquellos distritos donde el «partido» de gobierno pudiese obtener mayor votación. Se conformó un conjunto de redes clientelistas en torno a los programas de apoyo social, y también alrededor de los municipios adictos al Gobierno.

Como resultado del *boom* de crecimiento 1993-97, y la expansión del gasto social, la tasa de pobreza en el Perú cayó en unos cinco puntos entre 1991 y 1997, para volver a subir con la recesión de 1998 - 2001. La caída en la extrema pobreza fue más significativa y prolongada, como se aprecia en el cuadro 3. No es casual que Fujimori obtuviera mayor apoyo entre los estratos sociales más bajos.

Por último, y no menos importante, existe un conjunto de factores so-

*«Aunque hubo un esfuerzo técnico importante para focalizar el gasto hacia los pobres, también hubo un manejo político, incrementándose el gasto en los períodos electorales»*

ciales y políticos que ayudan a explicar cómo un régimen a la vez autoritario, patrimonialista, clientelista y mafioso pudo mantener su popularidad por tantos años. En primer término, existe una secular tradición autoritaria en el Perú, que es en gran parte una herencia colonial (Flores Galindo 1986).<sup>5</sup> La diversidad étnica, la fragmentación social y la exclusión son fenómenos de larga data en el Perú. «En gran medida está tradición autoritaria se sustenta sobre el racismo y la violencia... Además como la diversidad entre la gente (color de la piel, educación, lugar de nacimiento, forma de hablar) se convierte de inmediato en jerarquía, a la vez reconocida y resentida —en todo caso silenciada—, resulta muy difícil concertar acciones. No se genera la idea de un interés colectivo... El resultado es una sociedad que... cifra sus esperanzas de cambio en una figura providencial. Una autoridad fuerte, justa, honrada, benevolente» (Portocarrero 2002). En esta perspectiva, Fujimori representaba la figura del caudillo, modernizado y a tono con la época.

En segunda instancia, el régimen de Fujimori fue paradójicamente heredero del de García: se originó en una crisis del sistema de representación política y de la gobernabilidad (Cotler y Grompone, editores, 2000). La mayoría de los partidos políticos peruanos eran,

*«...como la diversidad entre la gente... se convierte de inmediato en jerarquía,... resulta muy difícil concertar acciones. No se genera la idea de un interés colectivo»*

hacia fines de los ochenta, superestructuras poco ancladas en la sociedad, basadas en liderazgos caudillistas. En los noventa, Fujimori atacaba a los partidos tradicionales como cúpulas poco representativas; y estos no supieron —hasta bien entrada la década— articular un discurso que movilice a las fuerzas democráticas.

En tercer lugar, el control de los medios de comunicación y las continuas operaciones psicosociales digitadas desde los cuarteles de Montesinos, fueron fundamentales (Degregori 2000). Por ejemplo, en las elecciones fraudulentas del año 2000 ningún partido de oposición pudo contratar publicidad en los canales de televisión de señal abierta. Asimismo, en estos canales, los noticieros, los programas políticos, los *talk shows* y hasta los musicales fueron usados para desprestigiar a los adversarios y ensalzar las virtudes del régimen vigente. El complemento impreso fue la prensa chicha.

## **Reflexiones finales**

El gobierno de Fujimori supuso un retorno al liberalismo económico con un régimen político opuesto al modelo liberal, y mas bien ca-

5/ Recordemos la división entre la república de indios y la república de españoles.

**Cuadro 3**

Niveles de Pobreza en el Perú (%)

|                   | 1985-86 | 1991 | 1994 | 1997 | 2000 |
|-------------------|---------|------|------|------|------|
| <b>Lima Metro</b> | 27.4    | 47.6 | 42.4 | 35.5 | 45.2 |
| <b>Perú</b>       | 41.6    | 55.3 | 53.4 | 50.7 | 54.1 |

Niveles de Pobreza Extrema en el Perú (%)

|                   | 1985-86 | 1991 | 1994 | 1997 | 2000 |
|-------------------|---------|------|------|------|------|
| <b>Lima Metro</b> | 3.4     | 10.1 | 5.5  | 2.4  | 4.7  |
| <b>Perú</b>       | 18.4    | 24.2 | 19   | 14.7 | 14.8 |

Fuente: Instituto Cuanto - ENNIV 85-86, 91, 94, 97 y 2000

«La democracia sigue siendo un gran reto en el Perú, y exige tanto un combate decidido a la pobreza extrema, como una transformación radical del sistema de partidos y del comportamiento de las elites políticas»

racterizado por el autoritarismo, el patrimonialismo, el clientelismo y la corrupción. En última instancia, este tipo de régimen no propende al desarrollo de las instituciones necesarias para el buen funcionamiento de la economía de mercado; y además termina perdiendo legitimidad y por ende viabilidad política.

En cierta medida, el fenómeno Fujimori fue el resultado de la crisis de gobernabilidad de los ochenta. En el núcleo de esta última encontramos por un lado la fragmentación y la exclusión social; y por el otro lado la debi-

lidad del sistema de representación partidaria y la irresponsabilidad de las elites políticas.

Hace cincuenta años el dictador Odría (1948 - 1956) solía justificarse diciendo «la democracia no se come». Y efectivamente el Perú es hasta hoy un país con hambre. El cuadro 4 resume la pobreza y la desigualdad reinantes: 60% de las familias viven con ingresos mensuales inferiores a US\$ 345, y en el quintil más pobre los hogares tienen un ingreso medio inferior a los US\$ 70 por mes. En este contexto, no resulta fácil hablar de derechos y ciudadanía. Sin embargo, quizás la gente más pobre sea capaz de postergar sus expectativas, si experimenta mejoras graduales y ve luz al final del túnel. La democracia sigue siendo un gran reto en el Perú, y exige tanto un combate decidido a la pobreza extrema, como una transformación radical del sistema de partidos y del comportamiento de las elites políticas.

Por otro lado, en materia de desarrollo, sabemos que las estrategias de populismo económico desembocan en el caos y el exceso de intervencionismo estatal en el estancamiento, pero también sabemos que el libre mercado, sin in-

tervención pública, tiende a excluir a los más pobres de los beneficios del crecimiento. Por tanto, tenemos que explorar opciones que promuevan la inversión privada y los mercados, pero también el desarrollo de las capacidades y los activos de los pobres.

## Bibliografía citada

Cotler, Julio y Romeo Grompone (editores, 2000): *El fujimorismo: ascenso y caída de un régimen autoritario*. Lima, IEP.

Degregori, Carlos Iván (2000): *La década de la antipolítica. Auge y huida de Alberto Fujimori y Valdimiro Montesinos*. Lima, IEP.

Flores Galindo, Alberto (1986): *La tradición autoritaria (Violencia y democracia en el Perú)* (inédito).

Francke, Pedro y Waldo Mendoza (2001): *El grado de orientación pro pobre de las políticas económicas peruanas: una revisión bibliográfica*. Lima, Documento de Trabajo 198, Departamento de Economía, PUCP.

Gonzales de Olarte, Efraín y Lilian Samamé (1991): *El péndulo peruano. Políticas económicas, gobernabilidad y subdesarrollo, 1963-1990*. Lima, IEP.

Portocarrero, Gonzalo (2002): *Las relaciones Estado - Sociedad en el Perú: un examen bibliográfico*. Lima, Cuadernos de Cisepa, PUCP.

Thorp, Rosemary and Graciela Zevallos (2002): *The Economic Policies of the Fujimori Years: a return to the past?* (inédito).

## Cuadro 4

Distribución del ingreso por hogares en US\$

| Quintil      | Peru 2000  |   |                                   | USA 2000                           |                                  |
|--------------|--|---|-----------------------------------|------------------------------------|----------------------------------|
|              | intervalos del ingreso promedio por hogares (US\$) | ingreso mensual nacional por hogares (US\$) | %del ingreso promedio por quintil | ingreso mensual por hogares (US\$) | del ingreso nacional por quintil |
| 1            | menos de 113                                       | 68  | 3.3                               | 849                                | 3.6                              |
| 2            | entre 113 y 211                                    | 161   | 7.8                               | 2111                               | 8.9                              |
| 3            | entre 212 y 345                                    | 274   | 13.2                              | 3530                               | 14.9                             |
| 4            | entre 346 y 588                                    | 457   | 22.0                              | 5477                               | 23.0                             |
| 5            | más de 589   | 1115  | 53.7                              | 11802                              | 49.7                             |
| <b>Total</b> | -  | <b>414.5</b>                                | <b>100</b>                        | <b>4753.8</b>                      | <b>100</b>                       |
| 5 % más rico | más de 1248  | 2040.3                                      |                                   | mayor a 12128                      |                                  |

Perú: ENAHO 2000 IV trim (INEI)

EEUU: US Census Bureau, Current Population Survey 2000

## Introducción

El CIES es una organización de segundo piso, cuyo propósito es producir y diseminar conocimiento útil para los analistas y agentes de decisión en el sector público, la sociedad civil y la academia. Desarrolla investigaciones sobre los temas más relevantes para la economía y sociedad peruana: política económica, regulación, pobreza, empleo, educación, salud, medio ambiente, entre otros. La misión del CIES es contribuir al desarrollo del Perú, elevando el nivel del debate nacional sobre las opciones clave de política económica y social. Nuestra institución desea promover mejoras en las políticas públicas, en el mediano y largo plazo, realizando investigación objetiva y de buena calidad, para difundirla entre los funcionarios responsables de su aplicación.

Este artículo describirá las principales actividades y logros de nuestra institución durante el año 2002, relacionándolos con los objetivos institucionales.

## Producción de nuevo conocimiento

El Consorcio ha continuado con su política de apoyo a la producción del conocimiento, a través de diversos concursos de investigación entre sus asociados. Este año se llevó a cabo una nueva edición del Concurso CIES para proyectos de investigación en temas económicos y sociales, con el auspicio de ACIDI e IDRC de Canadá. En esta ocasión, se otorgaron

fondos para la realización de diez proyectos medianos y tres proyectos de la Red de Educación. Se apoyó a los ganadores de este concurso con la organización de talleres de inicio de la investigación. En dichos talleres, los autores expusieron sus agendas de investigación, para luego recibir comentarios de colegas académicos y funcionarios públicos.

Asimismo, se apoyó a los ganadores del Concurso CIES 2001 mediante la organización de once talleres de avance de investigación, en los cuales los autores presentaron versiones preliminares de sus trabajos. Estos talleres contaron con la participación de 167 personas, entre académicos y funcionarios públicos, y trataron temas relacionados con el microcrédito rural, las PYMES, la descentralización, los programas sociales y de empleo, entre otros.

En el tema de salud pública, se concluyó con la segunda fase del programa de investigación "Consensos para una política de Salud"<sup>2</sup>, que contó con el auspicio de DFID y el Policy Project (USAID). Las propuestas de este proyecto fueron compiladas en el libro *La salud peruana en el siglo XXI*, que sirvió como base para la discusión llevada a cabo en la 1ra. Conferencia Nacional de Salud, realizada en Lima a fines de agosto. Esta conferencia convocó a más de mil participantes y a ponentes nacionales e internacionales. Durante la misma se instauró oficialmente Forosalud, iniciativa de más de cincuenta organizaciones civiles que busca proponer y difundir propuestas de programas y políticas de salud pública.

*«El CIES es una organización de segundo piso, cuyo propósito es producir y diseminar conocimiento útil para los analistas y agentes de decisión en el sector público, la sociedad civil y la academia»*

Durante este año, se mantuvieron activas seis redes formales de investigación nacidas de los concursos y proyectos del CIES: Macroeconomía, Empleo, Pobreza Salud, Microcrédito y Medio Ambiente. Además, como se mencionó anteriormente, se ha creado una adicional durante el Concurso CIES 2002: la Red de Educación. La investigación en redes es beneficiosa porque permite interactuar a especialistas de diferentes instituciones y especialidades, enriqueciendo la experiencia profesional de los investigadores y beneficiando los resultados del proyecto.

La Red de Macroeconomía, conformada por investigadores del

1/ Para mayor información sobre nuestra institución y detalle sobre los proyectos de investigación, podrá consultar nuestra página web: [www.consorcio.org](http://www.consorcio.org)

2/ Denominado como CONSALUD II. Este proyecto, en sus dos fases, pertenece a la Red de Políticas de Salud del CIES.

CIUP y de la PUCP, ha desarrollado modelos de corto y de largo plazo para la economía peruana, adaptados de modelos similares del Banco Central del Canadá. Estos permitirán cuantificar los efectos y medir la duración de los *shocks* internos y externos en diferentes sectores de la economía nacional. Ambos modelos han sido cedidos al Banco Central de Reserva del Perú (BCRP) para su uso. Se buscará su futura utilización por otras entidades gubernamentales como el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) y la Superintendencia de Banca y Seguros (SBS). Así, se tendrá una mejor base analítica para un debate objetivo sobre los efectos de la políticas monetaria y fiscal.

La Red de Empleo ha impulsado un resultado de aplicación directa en las políticas públicas: la encuesta permanente de empleo para Lima, ejecutada por el INEI. Esta es una encuesta mensual, basada en hogares, que permite medir los niveles de empleo, desempleo, subempleo, así como las entradas y salidas temporales a los mercados de trabajo. La encuesta se publica mensualmente. Además, la Red consiguió fondos adicionales de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) para elaborar algunos proyectos complementarios. El volumen final de la investigación realizada comprende doce trabajos completos en temas como calidad de empleo en las PYMES, políticas activas de empleo, medición del empleo rural, productividad del empleo, estabilidad laboral y políticas de empleo en la agricultura costeña.

La Red de Microcrédito, Pobreza y Género, auspiciada por la Fundación Ford, concluyó con una encuesta a 800 hogares en Huancayo, a cargo del Instituto Cuánto. Además, se ha concluido tres proyectos de investigación sobre la

plaza financiera en Huancayo, sobre fondos de garantía de microcrédito y sobre seguros para *shocks* climáticos. Durante el mes de julio se convocó un nuevo concurso de la Red y se seleccionaron cinco proyectos adicionales, que serán completados en el primer semestre de 2003.

Finalmente, es importante mencionar el inicio de las actividades de la Red de Educación Pública. Durante el primer semestre de este año, se llevaron a cabo dos talleres con la colaboración del Ministerio de Educación. Estos sirvieron para fijar la agenda de investigación de la Red, de acuerdo con los temas más relevantes y prioritarios para la actual política educativa. Manuel Bello (UPCH) y Luis Guerrero (MED) elaboraron sendos documentos sobre los desafíos del sistema de educación pública, que sirvieron como base para el debate en los talleres. Resúmenes de dichos documentos fueron publicados en el número 45 de nuestra revista, *Economía y Sociedad*, el cual estuvo dedicado exclusivamente al tema de Educación.

## ***Labor institucional y gestión de fondos***

Entre las actividades institucionales realizadas durante el año 2002, destaca la incorporación del Instituto Cuánto y de la ONG Prisma como instituciones asociadas, elevando el número total a treinta. Asimismo, para consolidar la imagen institucional, el CIES se mudó en el mes octubre a un nuevo local en la calle Antero Aspíllaga 584, San Isidro.

El CIES continúa superando sus metas anuales de obtención de fondos adicionales a los de ACIDI-DRC. Progresivamente, se viene cubriendo una mayor proporción de los costos operativos con

estos fondos. Al ritmo actual, se prevé obtener recursos a mediano plazo para solventar el total de estos costos. Durante el año 2002, se ha concretado un total de US\$ 327.537 para proyectos de investigación, obtenidos de las siguientes fuentes:

- La Fundación Ford financia el proyecto "Observatorio de la Salud", con un fondo por US\$ 200.000. El proyecto incluye actividades de diagnóstico, diseño metodológico de un observatorio de salud, así como apoyo a las actividades de Forosalud.
- El Instituto para la Educación Internacional financió el taller "Derechos Humanos y Salud" y la publicación del mismo nombre, con US\$ 20.000.
- El Banco Interamericano de Desarrollo (BID) financió la evaluación de los Foros de Pobreza por un monto de US\$ 44.537. El proyecto estuvo a cargo del CIES, IEP y DESCO.
- El Banco Mundial financió el proyecto "Análisis Independiente del Presupuesto Público", con US\$ 35.000.
- El BCRP financió el primer concurso conjunto de investigación CIES-BCR, sobre políticas monetarias. El monto donado fue de US\$ 28.000.

## ***Capacitación de asociados***

Para cumplir con nuestro objetivo de fortalecer y descentralizar la capacidad nacional en investigación y docencia, seguimos ejecutando una política de continua capacitación a nuestros asociados, a través de seminarios y cursos. Mencionaremos a continuación algunos de los más destacados:

- *Gestión de Proyectos Sociales*, con el Centro Bartolomé de las



---

«Para cumplir con nuestro objetivo de fortalecer y descentralizar la capacidad nacional en investigación y docencia, seguimos ejecutando una política de continua capacitación a nuestros asociados, a través de seminarios y cursos»

---

Casas en Cusco. Participaron 27 docentes, investigadores y funcionarios públicos.

- *Valorización de Bienes y Servicios Ambientales*, en la Universidad del Pacífico, Lima. Dicho curso se llevó a cabo en el marco de la Red de Economía Ambiental, que tiene el apoyo financiero de la Fundación Mac Arthur. Contó con 23 participantes de Bolivia, Ecuador y Perú, y fue dictado por profesores del Banco Mundial sin costo para el CIES.
- *Economía Ambiental y de Recursos Naturales*, en la ciudad de Quito. El curso fue coorganizado por FLACSO y el CIES y participaron 23 personas. Este curso también se realizó dentro de las actividades de la Red de Economía Ambiental.
- *Cálculo de Indicadores de Niveles de Vida y Pobreza*, coorganizado con el INEI. Este taller se repitió en Arequipa (28 participantes) y Huancavelica (20 participantes).

- *Curso de Actualización para Profesores de Economía del BCR*. En este caso, el CIES colaboró con cuatro talleres para 25 profesores de economía, de las universidades públicas y del interior.

Para mejorar la competitividad de los centros asociados de menor desarrollo, el CIES ha culminado una evaluación sobre las necesidades de capacitación de estos centros. Durante el primer trimestre de 2003, se organizarán cursos de actualización para los asociados en tópicos de microeconomía, macroeconomía y econometría. Asimismo, nuestra institución ha provisto de financiamiento parcial para la iniciativa del IEP, el portal de ciencias sociales [www.cholonautas.org.pe](http://www.cholonautas.org.pe)

## Vínculos con instituciones de Canadá y Estados Unidos

La oficina ejecutiva del CIES ha trabajado continuamente durante el año 2002, para entablar vínculos con diversas instituciones de Canadá y EE UU. En Canadá, se han establecido contactos con las Universidades de York, Toronto, McGill y Victoria, además del SSHRC<sup>3</sup> y el Programa MIMAP<sup>4</sup> del IDRC. Gracias a esta última gestión, el CIES ha sido invitado a participar en un taller organizado por la CBMS Network<sup>5</sup>, en la ciudad de Hanoi. En Estados Unidos, se estableció contacto con el Instituto del Banco Mundial, el BID, el Center for Global Development y las Universidades de George Washington (GWU) y Pennsylvania (UPENN). Con esta última se ha iniciado un intercambio de investigadores, con miras a un posible proyecto conjunto de investigación en temas de educación.

En el marco del primer programa de intercambio CIES-IDRC, se

otorgó una beca a Pierre Pineau, profesor investigador de la Universidad de Victoria en Canadá. Él realizará una investigación sobre acuerdos comerciales y el sector eléctrico, visitando Perú durante abril y mayo de 2003. Además, se coordinaron prácticas profesionales para dos estudiantes de maestría de la GWU en el Centro Bartolomé de las Casas y en el CEPES. Asimismo, se coordinó una pasantía en Grade y en el IEP para una estudiante de maestría de la Universidad de Ottawa. Finalmente, se está coordinando la venida de un especialista del Banco del Canadá, para discutir los modelos de corto y largo plazo elaborados por la Red de Macroeconomía.

## Difusión de resultados

Durante el año 2002, el CIES publicó nueve documentos sobre algunas de sus principales investigaciones:

- 4 ejemplares de la revista *Economía y Sociedad*. Se resumieron algunos de los más destacados trabajos sobre salud, educación, microcrédito y pobreza, respectivamente.
- 2 libros de la serie Diagnóstico y Propuesta
  - *La salud peruana en el siglo XXI: retos y propuestas de política*, de Juan Arroyo (editor)
  - *Microcrédito en el Perú: quiénes piden, quiénes dan*, de Felipe Portocarretero M, Carolina Trivelli y Javier Alvarado

3/ Consejo Canadiense para la Investigación en Ciencias Sociales y Humanidades.

4/ Impacto Micro de las Políticas Macroeconómicas.

5/ Community Based Monitoring Systems. Es una red que busca ayudar a sus miembros a desarrollar e institucionalizar sistemas de monitoreo de la pobreza en sus países.

---

*«El CIES ha conseguido, en sus pocos años de existencia, agrupar a las principales instituciones peruanas de investigación económica y social... Además, ha establecido una extensa red de contactos en la academia, el sector público y la cooperación internacional, así como diversificado sus fuentes de financiamiento»*

---

- 1 libro de la serie Investigaciones Breves
  - *Cambios de la pobreza en el Perú: 1991-1998*, de Raúl Mauro
- Otras 2 publicaciones
  - *Desafíos de las políticas sociales: superación de la pobreza e integración social en América Latina*, del CIES y Foncodes (editores)
  - *Derechos humanos y salud*, del CIES, Flora Tristán y Aprodeh (editores)

Adicionalmente, la página institucional del CIES, [www.consortio.org](http://www.consortio.org), ha sido rediseñada. El nuevo formato incluye un motor de búsqueda para base de datos, que permitirá fácil acceso a nuestras publicaciones e informes de investigación.

## **El CIES de cara al futuro**

El CIES ha conseguido, en sus pocos años de existencia, agrupar a

las principales instituciones peruanas de investigación económica y social. Ha desarrollado un *track record* en investigación aplicada. Además, ha establecido una extensa red de contactos en la academia, el sector público y la cooperación internacional, así como diversificado sus fuentes de financiamiento.

El Consorcio busca consolidarse como una institución de consulta para el sector público, la sociedad civil y los organismos de cooperación internacional en temas económicos y sociales. Busca también colaborar activamente en la mejora del diseño, evaluación y ejecución de políticas públicas. Además, desea proveer de conocimiento a otras instituciones de la sociedad civil, para mejorar sus capacidades en propuesta de políticas y vigilancia ciudadana. En ese sentido, la excelencia en la calidad de la investigación aplicada es el principal instrumento mediante el cual se pretende lograr estos objetivos.

En este marco, en los concursos de investigación, el CIES otorgará un mayor énfasis a los temas de reforma del Estado, descentralización, gestión pública, competitividad e inserción internacional de la economía peruana, dado que son clave en la agenda actual de las políticas públicas en el Perú. Se continuará con la actual iniciativa de talleres de inicio de investigación. Ello permitirá afinar los temas más relevantes para los programas y las políticas públicas desde un inicio, asegurando que los resultados sean útiles para estos.

En cuanto a la difusión de los resultados finales de los estudios, se organizarán talleres cerrados con el sector público y seminarios para un público más amplio. En términos editoriales, se reforzará el contenido y se mejorará la circulación de la revista *Economía y Sociedad*. Por último, para contribuir a la descen-

tralización de las capacidades de investigación entre los centros asociados, el CIES destinará mayores recursos a pasantías de investigadores de provincia y universidades públicas en centros de excelencia.

---

*«El Consorcio busca consolidarse como una institución de consulta para el sector público, la sociedad civil y los organismos de cooperación internacional en temas económicos y sociales. Busca también colaborar activamente en la mejora del diseño, evaluación y ejecución de políticas públicas.»*

---

---

## ÚLTIMAS PUBLICACIONES DE LOS CENTROS ASOCIADOS AL CIES

---

### CIES

CIES; Flora Tristán y Aprodeh. *Derechos humanos y salud: vinculando dos perspectivas*. Lima: agosto 2002.

Arroyo, Juan (editor). *La salud peruana en el siglo XXI. Retos y propuestas de política*, Serie: Diagnóstico y Propuesta, 10. Lima: CIES, julio 2002.

CIES y Foncodes. *Desafíos de las políticas sociales. Superación de la pobreza e integración social en América Latina*. Lima: CIES-Foncodes, mayo 2002.

Portocarrero M., Felipe; Carolina Trivelli y Juan Alvarado. *Microcrédito en el Perú: quiénes piden, quiénes dan*, Serie: Diagnóstico y Propuesta, 9. Lima: CIES, febrero 2002.

Chacaltana, Juan. *Más allá de la focalización. Riesgos de la lucha contra la pobreza en el Perú*, Serie: Diagnóstico y Propuesta, 8. Lima: CIES-Grade, setiembre 2001.

### CENTRO BARTOLOMÉ DE LAS CASAS - CBC, CUSCO

*Revista Andina*, No. 34. Cusco: CBC, febrero 2002.

Bauer, Brian. *Las antiguas tradiciones alfareras de la región del Cuzco*. Cusco: CBC, 2002.

Decoster, Jean-Jacques y José Luis Mendoza. *Ylustre Consejo, Justicia y Regimiento. Catálogo del Fondo Cabildo del Cuzco (Causas civiles)*. Cusco: CBC, 2002.

Chirinos, Andrés. *Atlas lingüístico del Perú*. Cusco: Ministerio de Educación/CBC, 2001.

Hurtado de Mendoza, William. *Pragmática de la cultura y la lengua quechua*. Cusco: Universidad Nacional Agraria La Molina/CBC, 2001.

### CEDEP

*Revista Socialismo y Participación*, No. 93, Lima: CEDEP, julio 2002.

Béjar, Héctor. *Política social, justicia social*. Lima: CEDEP, 2001.

Zevallos A., Emma. *¿La política? Percepciones y conductas políticas en mujeres y varones rurales*. Lima: CEDEP, 2001.

*Capacitación a mujeres en gestión municipal con perspectiva de género. Propuesta metodológica*. Lima: Consorcio Promujer, 2001.

*Propuestas para una nueva Ley Orgánica de Municipalidades desde un enfoque de equidad, género y ciudadanía.* Lima: Consorcio Promujer, 2001.

## **CEPES**

Ministerio de Agricultura y CEPES. *La economía campesina en la última década.* Lima: PROAPA-GTZ, 2002.

Revista *Debate Agrario: Análisis y Alternativa*, No. 34. Lima: CEPES, julio 2002.

Eguren, Fernando y Juan Rheineck (eds.). *Desarrollo rural: Organizaciones no gubernamentales y cooperación internacional.* Lima: CEPES, 2000.

Valderrama, Mariano (coordinador). *La realidad de la ayuda externa: América Latina al 2000.* Editado por el Grupo de Trabajo de Cooperación Internacional de la Asociación Latinoamericana de Organizaciones de Promoción - ALOP. Lima: CEPES, 2000.

Valderrama, Mariano (coordinador). *Mito y realidad de la ayuda externa: América Latina al 2001.* Editado por ALOP. Lima: CEPES, 2000.

## **CENTRO DE INVESTIGACIÓN - UNIVERSIDAD CATÓLICA DE SANTA MARÍA, AREQUIPA**

Revista *Univérsitas, Premio a la Investigación*, No. 4. Arequipa: Centro de Investigación, 2002.

Revista *Véritas*, No. 5. Arequipa: Centro de Investigación, 2001.

Revista *Univérsitas*, No. 3. Arequipa: Centro de Investigación, 2001.

Revista *Univérsitas*, No. 2. Arequipa: Centro de Investigación, 2000.

Revista *Véritas*, No. 4. Arequipa: Centro de Investigación, 2000.

## **CENTRO DE INVESTIGACIÓN Y PROMOCIÓN DEL CAMPESINADO - CIPCA**

Fort, Angélica; Steve Boucher y Gustavo Riesco. *La pequeña agricultura piurana: evidencias sobre ingreso, crédito y asistencia técnica.* Piura: Universidad del Pacífico-CIPCA, 2001.

Fort, Angélica. *Menestras y pequeña producción en la costa de Piura.* Piura: CIPCA, 2000.

Sánchez A., Pablo. *Manual de asesoría técnico productiva y empresarial a pequeños agricultores.* Piura: CIPCA, 2000.

Centro de Investigación y Promoción del Campesinado, Servicio Agropecuario para la Investigación y Promoción Económica. *Evaluación participativa de necesidades prioritarias: distritos de frontera de Piura-Perú.* Piura, Jaén: CIPCA, SAIPE, 2000.



Centro de Investigación y Promoción del Campesinado, Servicio Agropecuuario para la Investigación y Promoción Económica. *Evaluación participativa de necesidades prioritarias: Alto Marañón*. Lima. CIPCA, SAIPE, 2000.

## CIUP

Riordan, James T.; Enrique Vásquez H., Roberta van Haefen, Fred L. Mann y Carlos Figueroa A. *El ataque a la pobreza: un enfoque de mercado*. Lima: CIUP, USAID, IDRC, 2002.

Vásquez, Enrique y Enrique Mendizabal (editores). *¿Los niños...primero? El gasto público social focalizado en niños y niñas en el Perú: 1990-2000*. Lima: CIUP, Save the Children, 2002.

Tarazona, Silvia y Elena Maisch. *El tránsito de la pérdida del empleo a la empleabilidad*, Serie: Documento de Trabajo 50. Lima: CIUP, 2002.

Morón, Eduardo; Carlos Casas y Eliana Carranza. *Indicadores líderes para la economía peruana*, Serie: Documento de Trabajo 49. Lima: CIUP, 2002.

Bonifaz, José Luis; Roberto Urrunaga y Jennifer Wakeham. *Financiamiento privado e impuestos: el caso de las redes viales en el Perú*, Serie: Documento de Trabajo 48. Lima: CIUP, CIES, 2002.

## DESCO

*La nueva arquitectura financiera internacional y desafíos para la sociedad civil de América Latina*. Lima: Desco, Alop, Oxfam América, 2002.

*Situación de la educación en Villa El Salvador y la percepción de sus actores*. Lima: Desco Programa Urbano- Equipo del Proyecto Red de Educación y Desarrollo, agosto 2002.

Ballón, Eduardo y otros. *Perú hoy. Toledo: a un año de gobierno*. Lima: Desco, julio 2002.

Llona, Mariana. *Bolsa de iniciativas y proyectos. Sistematización de la experiencia. Un escenario para el protagonismo educativo local*. Lima: Desco Programa Urbano, mayo 2002.

Gamero, Julio y Ulises Humala. *Empleo y microempresa en Lima Metropolitana: entre el desempleo y la sobrevivencia*. Lima: Desco, abril 2002.

## ESAN

Roca, Santiago y colaboradores. *La inversión en el Perú 2002-2003: entorno, industrias, regiones, financiamiento y estrategias empresariales*. Lima: ESAN, 2002.

Regalado Pezúa, Otto y Eric Viardot. *El futuro de la desintermediación en los servicios turísticos: ¿una evolución en las competencias?*, Serie Documentos de Trabajo No. 10. Lima: ESAN, 2002.

Berríos, Rubén. *La transparencia en la privatización: una aproximación a partir de tres casos del proceso peruano*, Serie: Documentos de Trabajo, No. 9. Lima: ESAN, 2001.

Revista *Cuadernos de Difusión*, No. 12. Lima: ESAN, junio 2002.

Revista *Cuadernos de Difusión*, No. 11. Lima: ESAN, junio 2001.

## GRADE

Torero, Máximo. *Impacto de las privatizaciones sobre el desempeño de las empresas en el Perú*, Serie: Documento de trabajo, No. 41. Lima: Grade, 2002.

Escobal, Javier y Carmen Ponce. *El beneficio de los caminos rurales: ampliando oportunidades de ingreso para los pobres rurales*, Serie: Documento de trabajo, No. 40. Lima: Grade, 2002.

Escobal, Javier y Javier Torres. *Un sistema de indicadores líderes del nivel de actividad para la economía peruana*, Serie: Documento de trabajo, No. 39. Lima: Grade, 2002.

Saavedra, Jaime y Pablo Suárez. *El financiamiento de la educación pública en el Perú: el rol de las familias*, Serie: Documento de trabajo, No. 38. Lima: Grade, 2002.

Valdivia, Martín. *Acerca de la magnitud de la inequidad en salud en el Perú*, Serie: Documento de trabajo, No. 37. Lima: Grade, 2002.

## INSTITUTO APOYO

*Boletín Empleo – Entre promover la generación de empleo y mejorar las condiciones laborales*. Servicio de Asesoría Económica al Congreso No. 4. Lima: Instituto Apoyo, mayo 2002.

*Boletín de Difusión PODER JUDICIAL No. 4 – La formulación de políticas en el Perú: un análisis empírico entre los años 1980 y 2000*. Lima: Instituto Apoyo, mayo 2002.

Ortiz de Zevallos, Gabriel; Namasté Reátegui y Arturo Tolmos. *Leyes y decretos legislativos como vías para la formulación de políticas en el Perú: un análisis empírico entre los años 1980 y 2000*, Serie: Documento de Trabajo No. 9. Lima: Instituto APOYO, The Tinker Foundation, mayo 2002.

Eyzaguirre, Hugo y Carlos Calderón. *Poder Judicial y micro y pequeña empresa: impacto y posibles soluciones*, Serie: Documento de Trabajo No. 8. Lima: Instituto APOYO, The Tinker Foundation, mayo 2002.

*Boletín Corrupción – Cómo combatir la corrupción*. Servicio de Asesoría Económica al Congreso No. 3. Lima: Instituto Apoyo, marzo 2002.

## INSTITUTO CUÁNTO

Webb, Richard y Graciela Fernández Baca. *Perú en Números 2002. Anuario estadístico*. Lima: Instituto Cuánto, setiembre 2002.

Resumen, *Quinta Encuesta Nacional de Medio Ambiente*. Lima: Instituto Cuánto, julio 2002.

Alegre, Marcos et al. *El medio ambiente en el Perú, año 2001*. Lima: Instituto Cuánto, junio 2002.

Brack Egg, Antonio et al. *El medio ambiente en el Perú, año 2000*. Lima: Instituto Cuánto, octubre 2000.

## IEP

Larson, Brooke. *Indígenas, elites y Estado en la formación de las repúblicas andinas*, Serie: Estudios Históricos. Lima: IEP, 2002.

Murra, John. *El mundo andino. Población, medio ambiente y economía*, Serie: Historia Andina. Lima: IEP, 2002 (en prensa).

Huber, Ludwig. *Consumo, cultura e identidad en un mundo globalizado. Estudios de caso en los Andes*, Serie: Colección Mínima. Lima: IEP, 2002.

Tanaka, Martín y Carolina Trivelli. *Las trampas de la focalización y la participación. Pobreza y políticas sociales en el Perú durante la década de Fujimori*. Serie: Sociología y Política y Documentos de Trabajo, No. 121. Lima: IEP, 2002.

Trivelli, Carolina, Hildegardi Venero y Johanna Yancari. *Propuesta metodológica para consignación de costos de programas de agua y saneamiento en zonas rurales*. Serie: Economía y Documentos de Trabajo, No. 120. Lima: IEP, 2002.

## IPAE

Centro de Estudios Estratégicos. *Competir: un esfuerzo conjunto para la prosperidad* (Cade 2001). Resumen ejecutivo. Lima: CEE-IPAE, 2002.

Centro de Estudios Estratégicos (ed.). *Perú: ¿en qué país queremos vivir? La apuesta por la educación y cultura* (Cade 2000-2001). Lima: CEE-IPAE, 2001.

Contiene: Resúmenes ejecutivos. Tomo I y II: Cultura. Tomo III: Educación. Tomo IV: Propuesta de educación y cultura. Tomo V: Testimonios de la historia (editado por Cecilia Bákula).

Centro de Estudios Estratégicos (ed.). *Documentos preparatorios* (Cade 1999-2000). Lima: CEE-IPAE, 2000.

Contiene: Tomo I: Resúmenes ejecutivos. Tomo II: Documentos. Tomo III: Eventos previos. Tomo IV: Visión del Perú: iniciando la prospección. Tomo V: Reflexiones del panel.

Kisic, Drago y Bahamonde Ramón (editores). *El desarrollo del sur del Perú. Realidad y desafíos*. Lima: Centro de Estudios Internacionales - Centro de Estudios Estratégicos de IPAE, 2000.

## **MACROCONSULT**

Reporte Económico Mensual (REM)

- Macroeconomía
- Sectorial
- Política Económica

Reporte Semanal

## **PUCP**

Dancourt, Oscar y Waldo Mendoza. *Modelos macroeconómicos para una economía dolarizada*. Lima: Fondo Editorial, PUCP, 2002.

Jiménez, Félix; Gisella Chiang y Erick Laura. *Macroeconomía: enfoques y modelos. Nuevos ejercicios resueltos: capítulo 9*. Serie: Documento de Trabajo, No. 208. Lima: PUCP, mayo 2002.

García Núñez, Luis. *Health Reform in the Social Security System: The Peruvian Case*. Serie: Documento de Trabajo, No. 207. Lima: PUCP, abril 2002.

Figueroa, Adolfo. *Reformas en sociedades desiguales. La experiencia peruana*. Lima: Fondo Editorial, PUCP, 2001.

Ruiz Díaz, Gonzalo. *Y a usted...¿le sobra plata? Determinantes de los precios minoristas en el mercado de gasolina en Lima Metropolitana*, Serie: Documento de Trabajo, No. 206. Lima: PUCP, noviembre 2001.

## **PRISMA**

Marín, Patricia. *Otras voces: testimonios, entrevistas y reportajes*. Lima: Asociación Benéfica PRISMA, 2001.

Cardoso R., Flor de María. *Autoconciencia en salud reproductiva. Manual de capacitación*. Lima: Asociación Benéfica PRISMA: 2001.

Instituto para la Salud Reproductiva. *Guía del promotor en salud reproductiva*. Lima: Asociación Benéfica PRISMA, 1997.

Kusiayllu Proyecto, Asociación Benéfica PRISMA. *Guía del asesor. Componente Socio - Humano*. Lima: Asociación Benéfica PRISMA, 1998.



# SOCIOS DEL CIES

---

Institución / Representante

## LIMA

### Universidades

- . Escuela de Administración de Negocios para Graduados-ESAN / *Santiago Roca*
- . Pontificia Universidad Católica del Perú, Departamento de Economía / *Efraín Gonzales de Olarte*
- . Universidad de Lima, Centro de Investigaciones Económicas y Sociales / *Fermín Cebrecos*
- . Universidad del Pacífico, Centro de Investigación / *Felipe Portocarrero S.*
- . Universidad Nacional Agraria La Molina, Facultad de Economía y Planificación / *Alvaro Ortiz*
- . Universidad Nacional de Ingeniería, Facultad de Ingeniería Económica y Ciencias Sociales / *Víctor Valdivieso*
- . Universidad Nacional Mayor de San Marcos, Instituto de Investigaciones Económicas / *Enrique Palacios*
- . Universidad Peruana Cayetano Heredia, Facultad de Salud Pública y Administración / *Patricia García*

### Centros

- . Centro de Estudios para el Desarrollo y la Participación - CEDEP / *Félix Wong*
- . Centro de Estudios y Promoción del Desarrollo - DESCO / *Julio Gamero*
- . Centro Peruano de Estudios Sociales - CEPES / *Fernando Eguren*
- . Grupo de Análisis para el Desarrollo - GRADE / *Santiago Cueto*
- . Instituto Apoyo / *Gabriel Ortiz de Zevallos*
- . Instituto Cuánto / *Moisés Ventocilla*
- . Instituto de Estudios Peruanos - IEP / *Carolina Trivelli*
- . Instituto Nacional de Estadística e Informática - INEI / *Farid Matuk*
- . Instituto Peruano de Administración de Empresas - IPAE - Centro de Estudios

- Estratégicos / *Juan Díaz*
- . Macroconsult S.A. / *Elmer Cuba*
- . PRISMA / *Delia Haustein*
- . Seguimiento, Análisis y Evaluación para el Desarrollo - SASE / *Ricardo Vergara*
- . Sociedad Nacional de Industrias, Instituto de Estudios Económicos y Sociales / *Alberto Rey*

## PROVINCIAS

### Universidades

- . Universidad Nacional de Piura, Facultad de Economía / *Humberto Correa*
- . Universidad Nacional del Altiplano, Facultad de Ingeniería Económica / *Manglio Aguilar*
- . Universidad Nacional San Antonio Abad del Cusco, Facultad de Economía / *José Cáceres*
- . Universidad Nacional de San Agustín de Arequipa, Facultad de Economía / *Adolfo Prado*
- . Universidad Católica de Santa María, Arequipa, Centro de Investigaciones / *Edgar Borda*
- . Universidad Nacional de Trujillo - CEPUN, Facultad de Ciencias Económicas / *Enrique Rodríguez*

### Centros

- . Centro Bartolomé de las Casas / *Jean-Jacques Decoster*
- . Centro de Investigación y Promoción al Campesinado - CIPCA / *Bruno Revesz*
- . Instituto de Investigaciones de la Amazonía Peruana - IIAP / *Dennis del Castillo*

### Dirección Ejecutiva del CIES

Antero Aspíllaga 584, San Isidro, Lima 27, Perú  
(altura cuadra 2-3 Av. Santa Cruz)  
Teléfonos: (51-1) 421-8082, 421-7968, 442-0463  
Página web: [www.consortio.org](http://www.consortio.org)

---