

PERÚ

La oportunidad de un
país diferente

Próspero, equitativo y gobernable

Marcelo M. Giugale Vicente Fretes-Cibils John L. Newman



BANCO MUNDIAL

© 2006, Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento / Banco Mundial
1818 H Street N. W.
Washington D. C. 20433, Estados Unidos de Norteamérica
Teléfono: 202-473-1000
Página web: www.worldbank.org
Correo electrónico: feedback@worldbank.org

Para la edición en español:
© Banco Mundial, Oficina de Lima, Perú
Álvarez Calderón 185, piso 7, San Isidro
Teléfono: 511-615-0660
Página web: www.bancmundial.org.pe
Correo electrónico: bmperu@worldbank.org

Primera edición: octubre de 2006

Tiraje: 1.500 ejemplares

Derechos reservados

Este volumen es un producto del personal del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento / Banco Mundial. Los resultados, interpretaciones y conclusiones expresados en esta publicación no necesariamente reflejan la opinión de los Directores Ejecutivos del Banco Mundial o de los gobiernos que representan.

El Banco Mundial no garantiza la exactitud de los datos incluidos en esta publicación.

Derechos y permisos

La propiedad intelectual de los materiales de esta publicación está registrada. La copia o la transmisión de partes o de toda esta obra sin permiso pueden constituir una violación de la legislación aplicable. El Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento / Banco Mundial fomenta la difusión de su trabajo y por lo general concede rápidamente permiso para reproducir partes de este libro.

Si desea solicitar permiso para fotocopiar o reimprimir una parte de esta obra, por favor envíe una solicitud con la información completa a Copyright Clearance Center Inc., 222 Rosewood Drive, Danvers, MA 01923, USA; teléfono: 978-750-8400; fax: 978-750-4470; página web: www.copyright.com o a la dirección en el Perú mencionada arriba.

Cualquier pregunta sobre derechos y licencias, incluyendo los derechos subsidiarios, deberá dirigirse a la Office of the Publisher, The World Bank, 1818 H Street NW, Washington, DC 20433, USA; fax: 202-522-2422; correo electrónico: pubrights@worldbank.org.

Ilustración de la carátula: **Amarilis**, de Miguel Collantes, cortesía del Banco Central de Reserva del Perú

Diseño de carátula: Taller Cuatro

Diagramación, impresión y encuadernación: Tarea Asociación Gráfica Educativa

ISBN-10: 0-8213-6860-5

ISBN-13: 978-0-8213-6860-2

DOI: 10.1596/978-0-8213-6860-2

Contenido

Reconocimientos	xv
Prefacio	xvii
Biografías de los editores	xix
Acrónimos y siglas	xxi
Síntesis / La oportunidad de un país diferente: próspero, equitativo y gobernable	
Marcelo M. Giugale	1
I. El porqué de este libro	1
II. La oportunidad de un país diferente —mensajes principales	2
III. Una economía que genera empleos	5
IV. Un nuevo contrato social	24
V. Un Estado para sentirse orgulloso	33
VI. Conclusiones: una agenda para la acción	42
 Parte I	
Notas temáticas	
 Capítulo 1. La importancia del crecimiento para una sociedad próspera	
Vicente Fretes Cibils, Christopher Humphrey y Rossana Polastri	47
I. Introducción	47
II. Crecimiento y reducción de la pobreza: a través del tiempo y entre países	48
III. Alcanzando un crecimiento alto y sostenido	53
Bibliografía	67

Capítulo 2. Gobernabilidad e instituciones***Ruxandra Burdescu, Jonas Frank, John L. Newman, Juan Manuel Quesada******y Fernando Rojas***

I.	Antecedentes: gobernabilidad e instituciones	69
II.	Hacia una nueva estrategia para la reforma estatal	73
III.	Áreas de la reforma institucional	76
IV.	Conclusión	85
	Bibliografía	85
	Anexo I. Barómetro global de corrupción 2005 en países de América Latina seleccionados	87
	Anexo II. Barómetro global de corrupción en el Perú	88

Parte II***Una economía que genera empleos*****■ ESTABILIDAD MACROECONÓMICA*****Capítulo 3. Manteniendo un marco macroeconómico apropiado para un crecimiento sostenible******Rossana Polastri***

I.	Antecedentes	92
II.	Las fuentes del crecimiento económico: un marco contable	95
III.	Resultados macroeconómicos recientes y principales retos	98
IV.	Principales recomendaciones de política económica	103
	Bibliografía	104

Capítulo 4. Hacia una política tributaria más eficiente***Valeriano García y José Valderrama***

I.	Introducción	108
II.	Estructura y tendencias en el sistema tributario	110
III.	Los tres problemas centrales: las exoneraciones, la informalidad (y evasión) y el continuo cambio de reglas	115
IV.	Políticas tributarias actuales y algunas opciones de política	124
V.	Reflexiones finales sobre la estrategia de reforma o perfeccionamiento del sistema tributario	131
	Bibliografía	132
	Anexo I. Principales cambios en la legislación tributaria en los diez últimos años (1996-2005)	134
	Anexo II. Estimado del impacto fiscal de las principales modificaciones tributarias, 1997-2000 (Impacto anual, como porcentaje del PBI)	137
	Anexo III. Estimado del impacto fiscal de las principales medidas tributarias, 2001-2005 (Impacto anual, como porcentaje del PBI)	138

<i>Capítulo 5. La sostenibilidad fiscal y el manejo de la deuda pública</i>	
<i>Vicente Fretes Cibils, Conrado García Corado y Antonio Velandia Rubiano</i>	139
I. Antecedentes	140
II. La sostenibilidad de la deuda	147
III. La gestión de la deuda y el desarrollo del mercado de la deuda, 2000-05	153
Bibliografía	161
Anexo I. Comparaciones internacionales	162
Anexo II. Marco analítico para la sostenibilidad fiscal	165
<i>Capítulo 6. La prestación de servicios públicos: el uso de concesiones y asociaciones público-privadas</i>	
<i>José Luis Guasch</i>	169
I. Principales problemas del sector de infraestructura	169
II. Necesidades de infraestructura y efectos sobre la pobreza y el crecimiento	173
III. La necesidad de avanzar	179
Bibliografía	184
■ CRECIMIENTO Y COMPETITIVIDAD	
<i>Capítulo 7. Profundizando la intermediación financiera</i>	
<i>Hela Cheikhrouhou</i>	191
I. Situación actual	192
II. Los retos futuros	201
III. Principales recomendaciones de política	207
Bibliografía	212
Anexo I	213
<i>Capítulo 8. Comercio exterior</i>	
<i>José Luis Guasch y Rossana Polastri</i>	219
I. Evolución reciente y retos relativos al comercio y a la competitividad	219
II. Principales recomendaciones de política	229
Bibliografía	235
<i>Capítulo 9. Hacia la competitividad agropecuaria y la equidad rural</i>	
<i>Antonio Pérez</i>	237
I. Antecedentes: El desarrollo del sector: aciertos y desaciertos	238
II. Condiciones: Bases para una política de desarrollo agrícola equitativo	243
III. Opciones: Competitividad y equidad	246
Bibliografía	253
<i>Capítulo 10. Desarrollo territorial</i>	
<i>José María Caballero, Carolina Trivelli y María Donoso Clark</i>	255
I. Introducción	255

II. El contexto	256
III. Avance del enfoque territorial	259
IV. Construcción del mecanismo de apoyo al desarrollo territorial	262
V. Algunos pasos para la implementación	266
Bibliografía	268

■ **INFRAESTRUCTURA**

Capítulo 11. Transporte urbano

<i>José Barbero</i>	273
I. Los problemas del transporte en Lima	273
II. Iniciativas recientes	279
III. Tendencias de reforma sectorial en la región	281
IV. Opciones de política y recomendaciones	283
V. Problemas y perspectivas en otros centros urbanos del Perú	286
Bibliografía	288

Capítulo 12. Infraestructura rural

<i>Nicolas Peltier-Thiberge</i>	289
I. Problemas claves	290
II. Opciones para una política de infraestructura rural y recomendaciones	301
Bibliografía	306

Capítulo 13. Electricidad

<i>Susan V. Bogach, Demetrios Papathanasiou y Eduardo H. Zolezzi</i>	309
I. Introducción	310
II. Principales problemas y recomendaciones	315
Bibliografía	323

Capítulo 14. Agua potable y saneamiento

<i>Iris Marmamillo</i>	325
I. Introducción	326
II. Principales desafíos del sector	332
III. Recomendaciones	341
Bibliografía	349
Anexo. Resumen de los desafíos y recomendaciones	351

Capítulo 15. Vivienda

<i>William Britt Gwinner</i>	353
I. Antecedentes	353
II. Políticas recientes	355
III. Recomendaciones	360
Bibliografía	364

■ *RECURSOS NATURALES****Capítulo 16. Recursos naturales***

<i>Renán A. Póveda</i>	367
I. Antecedentes	367
II. La diversidad biológica	368
III. La conservación de la biodiversidad mediante áreas naturales protegidas	375
IV. Los bosques	379
V. La degradación del suelo	387
Bibliografía	390

Capítulo 17. Hidrocarburos

<i>Eleodoro Mayorga Alva</i>	393
I. Antecedentes	394
II. Las inversiones en exploración, perforación y producción y la producción de petróleo	394
III. La refinación y la distribución de los productos derivados del petróleo	398
IV. El sector del gas	401
V. El impacto medioambiental y social	407
VI. Recomendaciones generales	412
Bibliografía	415

Capítulo 18. Recursos hídricos

<i>Douglas Olson</i>	417
I. Visión general	417
II. Los retos relacionados con los recursos hídricos y enfoques actuales de las soluciones	420
III. Recomendaciones	422

Capítulo 19. Pesca

<i>Marea Hatziolos y Cornelis de Haan</i>	427
I. Introducción	427
II. Antecedentes	428
III. Problemas específicos	430
IV. Futuro	438
V. Recomendaciones de política	439
Bibliografía	443

Capítulo 20. Minería

<i>Renán A. Póveda</i>	445
I. Importancia de la minería	445
II. Los retos pendientes y los obstáculos posibles al crecimiento	447
III. Los pasivos ambientales del sector minero	448
Bibliografía	466

■ ***POLÍTICA AMBIENTAL***

Capítulo 21. Prioridades ambientales

<i>Renán A. Póveda y Ernesto Sánchez-Triana</i>	469
I. Antecedentes	469
II. Cómo establecer prioridades a partir del costo de la degradación ambiental	473
III. Cómo abordar las prioridades ambientales	478
IV. Análisis institucional	490
V. Opciones de política	498
Bibliografía	503

Capítulo 22. Política de salud ambiental

<i>Ernesto Sánchez-Triana y Yewande Awe</i>	505
I. Introducción	506
II. Diagnóstico de los factores y recomendaciones	509
III. Conclusiones y recomendaciones finales	532
Bibliografía	534

Parte III
Un nuevo contrato social

■ ***BIENESTAR GENERAL***

Capítulo 23. Pobreza y desigualdad

<i>Carolina Sánchez. Páramo</i>	537
I. Actualización y tendencias de la pobreza y la desigualdad, 2001-04	538
II. El perfil de la pobreza	540
III. Dinámica de la pobreza	543
IV. Recomendaciones de política	551
Bibliografía	556
Anexo I. Anexo estadístico	557
Anexo II. Medición del tamaño y condiciones de vida de la población indígena	565

Capítulo 24. Derechos de propiedad y tenencia de la tierra

<i>David E. Varela y Jorge L. Archimbaud</i>	569
I. Derechos de propiedad y tenencia de la tierra: contribución al desarrollo económico y social	570
II. Antecedentes: respuestas del Estado peruano a los desafíos de cambio social y económico	571
III. Problemática actual de los derechos de propiedad y tenencia de la tierra	580
IV. Conclusiones y recomendaciones	591
Bibliografía	595

Anexo I. Proyecto de derechos de propiedad urbana	598
Anexo II. Organigrama de las instituciones nacionales y locales relacionadas con los derechos de propiedad en el Perú	603
Anexo III. Instituciones que manejan información sobre derechos de propiedad en el Perú	604

Capítulo 25. Juventud

<i>María Donoso Clark</i>	607
I. Introducción	608
II. La situación de los jóvenes	610
III. Conclusiones	621
Bibliografía	626
Anexo. Mercado de desarrollo para las juventudes	627

■ ***LOS SECTORES SOCIALES***

Capítulo 26. Educación básica

<i>Luis Crouch</i>	631
I. La situación actual	631
II. El rol del gasto	636
III. Dos problemas especiales: deserción y educación bilingüe	637
IV. Muchos peruanos saben qué hacer; sin embargo, el sistema aún no	638
V. Retos y posibilidades de la descentralización	639
VI. Recomendaciones de política	640
VII. Prioridades de corto plazo	643
VIII. Resumen de prioridades	644
Bibliografía	644

Capítulo 27. Educación superior

<i>Kristian Thorn</i>	647
I. Introducción	647
II. Diagnóstico	649
III. Recomendaciones	658
Bibliografía	660

Capítulo 28. Salud

<i>Betty M. Alvarado y Monique Mrazek</i>	663
I. Introducción	664
II. Antecedentes y contexto	664
III. Innovaciones y retos en la gestión y el financiamiento de la salud	672
IV. Recomendaciones	678
Bibliografía	685

Capítulo 29. La red de protección social

<i>Cornelia Tesluc</i>	689
I. Antecedentes	690
II. Cuestiones claves del sector de PS	693
III. Perspectivas de futuro	704
IV. Recomendaciones de política	707
Bibliografía	712

Capítulo 30. Recursos humanos

<i>Richard Webb y Sofía Valencia</i>	715
I. Un equilibrio de bajo nivel	715
II. Un sesgo contrario a los pobres	734
III. Conclusiones y recomendaciones de política	736
Bibliografía	742

Capítulo 31. Sistema de pensiones

<i>Rafael Rofman</i>	745
I. Antecedentes, contexto y diagnóstico	745
II. El futuro	749
III. Políticas	752
Bibliografía	753

Parte IV
Un Estado para sentirse orgulloso

■ ***MODERNIZACIÓN DEL ESTADO***

Capítulo 32. Descentralización

<i>Rossana Polastri y Fernando Rojas</i>	757
I. Antecedentes	757
II. Desafíos	760
III. Alternativas de política	769
Bibliografía	772

Capítulo 33. Gobierno electrónico

<i>María Dolores Arribas Baños, Enrique Fanta Ivanovic y Henry Forero Ramírez</i>	775
I. Evolución y situación actual	776
II. El Perú en el contexto internacional	781
III. Los riesgos de la no implementación	782
IV. Recomendaciones de política	785
Bibliografía	787

Capítulo 34. Justicia

<i>Liza L. Bhansali</i>	789
I. Introducción	790
II. Integrantes del sector Justicia	791
III. Barreras de acceso a la justicia: diagnóstico y problemática del sector	793
IV. Recomendaciones de política	803
Bibliografía	806

■ *ACCESO A BIENESTAR****Capítulo 35. Crimen y violencia***

<i>Andrew Morrison</i>	811
I. Diagnóstico	811
II. Actores y políticas	820
III. Recomendaciones de política	825
Bibliografía	829

Capítulo 36. Voz y participación

<i>William Reuben</i>	831
I. Introducción	832
II. Los canales de voz y participación	834
III. Diagnóstico del funcionamiento de los mecanismos de voz	839
IV. Una mirada hacia el futuro: tendencias y recomendaciones	844
Bibliografía	847

Reconocimientos

Este libro es el resultado de un esfuerzo de trabajo en equipo bajo la dirección estratégica de Marcelo M. Giugale, Vicente Fretes-Cibils y John L. Newman, autores y editores del mismo. La obra se ha beneficiado de múltiples contribuciones valiosas. Primero, de los autores principales en su calidad de funcionarios del Banco Mundial o de especialistas externos como Betty M. Alvarado, Jorge Luis Archimbaud, María Dolores Arribas-Baños, Yewande Awe, José Barbero, Lisa L. Bhansali, Susan V. Bogach, Ruxandra Burdesco, José María Caballero, Hela Cheikhrouhou, Luis Crouch, Cornelis de Haan, María Donoso Clark, Enrique Fanta Ivanovic, Henry Forero Ramírez, Jonas Frank, Valeriano García, Conrado García Corado, José Luis Guasch, William Britt Gwinner, Marea Hatziolos, Christopher Humphrey, Iris Marmamillo, Eleodoro Mayorga Alba, Andrew Morrison, Monique Mrazek, Douglas Olson, Demetrios Papathanasiou, Nicolas Peltier-Thiberge, Antonio Pérez, Rossana Polastri, Renán A. Póveda, Juan Manuel Quesada, William Reuben, Rafael Rofman, Fernando Rojas, Carolina Sánchez-Páramo, Ernesto Sánchez-Triana, Cornelia Tesliuc, Kristian Thorn, Carolina Trivelli, José Valderrama, Sofía Valencia, David F Varela, Antonio Velandia-Rubiano, Richard Webb y Eduardo H. Zolezzi. Además, las diferentes áreas han contado con aportes de destacados profesionales, a quienes se les reconoce en cada uno de capítulos. Los estudios se enriquecieron con los comentarios de especialistas como Dan Biller, Augusto de la Torre, William Drotinsky, Pablo Gottret, Aurelio Menéndez, Richard Newfarmer y N. Roberto Zagha. Les agradecemos a todos por sus contribuciones a las propuestas de políticas y compromiso con el desarrollo del Perú. Destacamos la participación de Linnette Lecussan, y agradecemos a los colegas Keisgner Alfaro, Betty M. Alvarado, Oscar Avalle, María del Carmen Cossu, Todd Crawford, James Hanson, Livia Benavides, Elizabeth Dasso, Rafael Letts, Patricia Mc Kenzie, Elena Serrano, Brígida F. Tuason, cuya participación y asesoría en diferentes fases del proyecto permitió el éxito del mismo.

Aunque este libro refleja los puntos de vista de los autores (y no necesariamente los del Banco Mundial, su Directorio Ejecutivo, o sus países miembros), su producción fue institucionalizada en el Banco Mundial. Agradecemos los aportes y las sugerencias de Guillermo Perry (Economista Jefe de América Latina y el Caribe), la supervisión y dirección estratégica de los Directores Sectoriales como Makhtar Diop, Evangeline Javier, Stefan G. Koeberle, Ernesto May, John Redwood y Laura Tuck, así como de los Gerentes Regionales McDonald P. Benjamin, Mark E. Cackler, Mauricio Carrizosa, Enzo De

Laurentis, Susan G. Goldmark, Keith E. Hansen, José Luis Irigoyen, Abel Mejía, Ronald Myers, Helena G. Ribe, Jaime Saavedra Chanduvi, John Henry Stein, Roberto Tarallo y Eduardo Vélez Bustillo, y de los líderes de sector como Daniel Cotlear, María Donoso Clark y Franz Drees-Gross. Este proyecto ha contado con el auspicio de la Oficina de Pamela Cox, Vicepresidenta para América Latina y el Caribe.

Un reconocimiento especial a los funcionarios del Gobierno del señor presidente Alejandro Toledo, quienes dieron acceso a la información necesaria para realizar los análisis y desarrollo de las propuestas, y promovieron un diálogo abierto, en especial al señor Pedro Pablo Kuczynski, ex Primer Ministro, y al señor Fernando Zavala Lombardi, ex Ministro de Economía y Finanzas, y a todo su equipo, quienes brindaron sugerencias valiosas a los borradores de los capítulos. Asimismo, se recibieron importantes comentarios del señor Renzo Rossini, Gerente General del Banco Central de Reserva del Perú, y de los profesionales de esa institución.

Un agradecimiento significativo al señor Alan García Pérez, Presidente de la República, y a sus equipos de transición y de gobierno, quienes activamente participaron, junto con la señora Pamela Cox, Vicepresidenta del Banco Mundial, y los oficiales del Banco Mundial, en el taller de presentación y discusión el 27 de junio de 2006 en la ciudad de Lima. Como resultado del taller, las propuestas de este libro se enriquecieron y se ha iniciado una agenda de trabajo conjunto.

Agradecemos en particular al equipo de comunicaciones en Lima conformado por Sandra Arzubiaga y Carla Melgar, responsables de la producción de este libro. Destacamos la valiosa colaboración de la oficina del Banco Mundial en Washington D.C., especialmente la de Michael Geller, José Francisco Irias y María Antonieta Podestá, quienes acompañaron la producción de este libro en sus diferentes etapas. Reconocemos la colaboración muy ejecutiva del equipo de la Oficina del Banco Mundial en el Perú, en especial la de Ana María Arteaga y Ana María Angulo. El apoyo administrativo liderado por Nelly Ikeda, aseguró la implementación efectiva del proceso. El trabajo eficiente y en equipo de la oficina local hizo posible el desarrollo de las investigaciones necesarias, las coordinaciones de las visitas oficiales y la organización de las reuniones de diálogo, todo esto gracias a Judith Abele, Angie Alva, Erika Bazán, Nancy Escalante, Gladys Elizabeth López, Luisa María Yesquén, María Inés Thorne, Carol Yagui y Alexandra Van Oordt. Las coordinaciones de logística fueron hechas eficientemente por Raúl Pérez y Clever Guevara.

Sinceros agradecimientos a Cecilia Bákula, Directora del Instituto Nacional de Cultura, y Jacqueline Daza del Museo del Banco Central de Reserva del Perú, quienes gentilmente nos facilitaron el uso del óleo de Miguel Collantes para la carátula de este libro.

Prefacio

En los próximos cinco años, el Perú tendrá la oportunidad de alcanzar un crecimiento económico elevado y sostenido, así como un importante desarrollo social. Esta oportunidad no tiene precedentes en la historia reciente del país. Por primera vez en varios años, un Gobierno democrático le ha entregado el poder a otro Gobierno democrático en el marco de una economía estable y en vías de crecimiento. En el pasado, los breves períodos de crecimiento en el Perú estuvieron con frecuencia acompañados de débiles fundamentos macroeconómicos que condujeron rápidamente a cambios económicos desfavorables, los cuales limitaron las posibilidades de reducir el alto nivel de pobreza en el país. Por el contrario, el importante crecimiento registrado en los últimos cinco años se logró manteniendo sólidos fundamentos macroeconómicos. El déficit general del sector público ha sido bajo, y este año se prevé un pequeño superávit. La deuda pública, como porcentaje del PBI, está disminuyendo. La inflación es baja. Las exportaciones, impulsadas por la mayor integración del Perú en la economía mundial y los altos precios de las materias primas, han crecido en forma significativa, con un considerable incremento de las exportaciones no tradicionales, contribuyendo de este modo a una mayor diversificación y oferta de empleo.

Ello no obstante, existen otros componentes esenciales para el crecimiento sostenido y para la mejora de las condiciones de vida, especialmente de los pobres, que no son lo suficientemente sólidos. Se requieren reformas adicionales para llevar los frutos del crecimiento a la población entera y brindarle protección contra futuros *shocks* económicos. La inversión pública y privada en infraestructura —crucial para mantener y acelerar la actividad económica— es muy limitada. La calidad de la mayoría de los servicios públicos es deficiente, especialmente en lo que respecta a la educación básica y la protección social para las poblaciones más vulnerables. Si bien hay algunos focos de excelencia en las instituciones públicas, también existen otras que son débiles e inefficientes. La desigualdad en materia de ingresos sigue siendo alta, y no todas las regiones y segmentos de la población se han beneficiado en la misma medida del crecimiento registrado recientemente.

Existen señales alentadoras en el Perú de que está surgiendo un consenso sobre lo que se necesita hacer para fortalecer al país, aunque aún no se ha llegado a un acuerdo sobre cómo alcanzar tal propósito. Este libro pretende contribuir al debate. Esperamos que el capítulo de síntesis, la parte I con notas temáticas y los ensayos sobre cada sector impulsen

la discusión informada entre el gobierno y la sociedad como un todo, acerca de la mejor manera de salir adelante. Los ensayos representan las visiones de diversos expertos del Banco Mundial y de otras instituciones que han tenido el privilegio de trabajar en el país. El Banco Mundial mantiene su compromiso con el Perú y espera trabajar para ayudarlo a lograr sus metas de desarrollo económico y social en los años venideros.

Pamela Cox
Vicepresidente
Región de América Latina y el Caribe
Washington, D. C.
1 de octubre de 2006

Biografías de los editores

MARCELO GIUGALE, ciudadano argentino-italiano, doctorado en Economía por la Escuela de Economía de Londres. Después de un periodo en la academia, en 1989 se incorporó al Banco Mundial como economista del Departamento de Investigación Financiera. De 1990 a 1994 fue Economista Adjunto de la Vicepresidencia de Operaciones de Oriente Medio, encargado de la supervisión del programa de ajuste estructural de Egipto, y dirigió el trabajo de reconstrucción del Banco en el Líbano de la posguerra. De 1994 a 1998 fue Economista Principal de la Región de Europa Oriental y Asia Central, responsable del trabajo de créditos y economía analítica en Lituania y Kazajstán. En septiembre de 1998 se desempeñó como Economista Principal para la subregión de países que incluye a Colombia, México y Venezuela. Su destacada labor continúa actualmente como Director del Departamento de Países Andinos del Banco. Fue profesor de la Escuela de Economía de Londres y de la Universidad Americana en El Cairo. Ha publicado artículos sobre econometría aplicada, finanzas, economía de negocios y desarrollo económico.

VICENTE FRETES-CIBILS, de nacionalidad argentina, realizó sus estudios en la Universidad Nacional del Nordeste (Argentina), y las universidades de Pennsylvania y del Estado de Carolina del Norte (Estados Unidos), donde obtuvo la maestría en Administración de Empresas y el doctorado en Economía respectivamente. Ingresó al Banco Mundial en 1987 a través del Programa para Jóvenes Profesionales, continuando así una prominente carrera profesional. Luego de trabajar en la Vicepresidencia de Europa y Oriente Medio, y en el Departamento del Tesoro del Banco Mundial, se desempeñó, durante los años 1988-1992, como Economista en la Vicepresidencia de Operaciones del Oeste de África. Posteriormente, de 1992 a 1996, fue Economista Principal en el Departamento de Operaciones de los Países Andinos, desde donde supervisó los programas de ajuste y lideró los trabajos económicos y analíticos en Bolivia. Entre 1996 a 2002 se desempeñó como Economista Principal para Venezuela, y luego para Colombia y México. Actualmente es Economista Líder del Sector correspondiente a la Reducción de la Pobreza y Gestión Económica para la subregión de países, que incluye a Bolivia, Ecuador, Perú y Venezuela. Ha sido docente en la Universidad Nacional del Nordeste y de Carolina del Norte y cuenta con diversas publicaciones en las áreas de finanzas, econometría aplicada, finanzas públicas, economía internacional y desarrollo económico.

JOHN L. NEWMAN, de nacionalidad estadounidense e inglesa, obtuvo el bachillerato y la maestría en Economía en John Hopkins University (1976), y una segunda maestría y su doctorado en Economía en Yale University (1981). Ingresó a trabajar al Banco Mundial en 1986, donde inició una trayectoria destacada como Economista del Área de Recursos Humanos y después como Jefe de la Unidad de Sectores Sociales, entre otros cargos importantes. Durante su carrera se ha desempeñado profesionalmente en diferentes países como Bolivia, Colombia, Costa de Marfil, Guatemala, Honduras, Indonesia, México, Trinidad y Tobago, y Venezuela. Desde julio de 2004 es Representante Residente del Banco Mundial en Lima, Perú. Anteriormente, tuvo esta misma responsabilidad a la cabeza del equipo del Banco Mundial en La Paz, Bolivia. Es ahí donde desarrolló enfoques operacionales de monitoreo y seguimiento a la Estrategia de Bolivia para la Reducción de la Pobreza. Sus publicaciones y estudios giran en torno a temas económicos con énfasis en la evaluación de programas y gerencia en base a resultados.

Acrónimos y siglas

AFP	Administradoras de fondos de pensiones
AgroBanco	Agropecuario
ALC	América Latina y el Caribe
AMAG	Academia de la Magistratura
ANA	Agencia Nacional del Agua
ANR	Asamblea Nacional de Rectores
AP	Áreas protegidas
APAFA	Asociación de Padres de Familia
ATPDEA	Andean Trade Promotion and Drug-Eradication Act
AVAD	Años de vida ajustados por discapacidad
BCG	Vacuna contra la tuberculosis
BCRP	Banco Central de Reserva del Perú
BGR	Instituto Federal Alemán de Geociencias y Recursos Naturales
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
BN	Banco de la Nación
BO	Back office
BOT	Built, Operate and Transfer; Construye, opera y transfiere
BRT	Bus Rapid Transit; buses de alta capacidad
BVL	Bolsa de Valores de Lima
CAC	Cooperativa de Ahorro y Crédito
CAF	Corporación Andina de Fomento
CAJ	Comisión Andina de Juristas
CAN	Comunidad Andina de Naciones
CCL	Consejo de Coordinación Local
CDC	Centro de Datos para la Conservación de la Universidad Agraria
CEDEFOR	Certificación y Desarrollo del Sector Forestal
CEJA	Centro de Estudios de Justicia de las Américas
CELADE	Centro Latinoamericano de Demografía
CEO	Centro de Educación Ocupacional
CEP	Compañías estatales de petróleo
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
CEPLAN	Centro Nacional de Planeamiento Estratégico
CERIAJUS	Comisión Especial de Reforma Integral de la Administración de Justicia

CETICOS	Zonas especiales tributarias y aduaneras
CFI	Corporación Financiera Internacional
CI	Cociente intelectual
CID	Colectivo integral de desarrollo
CITES	Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora
CLAS	Comité local de administración de salud; también Comunidad local de administración de salud
CLATPU	Congreso Latino Americano de Transporte Público
CMAC	Caja Municipal de Ahorro y Crédito
CMARN	Código del Medio Ambiente y los Recursos Naturales
CNC	Consejo Nacional de Competitividad
CNM	Consejo Nacional de la Magistratura
COFIDE	Corporación Financiera de Desarrollo
COFOPRI	Comisión de Formalización de la Propiedad Informal
CONAFU	Consejo Nacional para la Autorización de Funcionamiento de Universidades
CONAM	Consejo Nacional del Ambiente
CONASEC	Consejo Nacional de Seguridad Ciudadana
CONASEV	Comisión Nacional Supervisora de Empresas y Valores
CONEI	Consejo Educativo Institucional
CONFIEP	Confederación Nacional de Instituciones Empresariales Privadas
CONVEAGRO	Convención Nacional del Agro Peruano
COPRI	Comisión de la Promoción de la Inversión Privada
COSAC	Corredor de Alta Capacidad
CRAC	Caja Rural de Ahorro y Crédito
CV	Cédula Viva
CVR	Comisión de la Verdad y Reconciliación
DAP	Disposición a pagar
DEP	Dirección Ejecutiva de Proyectos del MEM
DGAA	Dirección General de Asuntos Ambientales
DHS	Demographic and Health Survey
DIGESA	Dirección General de Salud Ambiental
DIREMA	Dirección del Medio Ambiente
DIRESA	Dirección Regional de Salud
DISA	Dirección de Salud
DNEP	Dirección Nacional de Endeudamiento Público del MEF
DNI	Documento Nacional de Identidad
DNPP	Dirección Nacional de Presupuesto Público del MEF
DNS	Dirección Nacional de Saneamiento
DPT	Vacuna triple de difteria, polio y tétano
EAC	Región de Europa y Asia Central

ECA	Estándares de calidad ambiental
ECLAC	Economic Commission for Latin America and the Caribbean
ECTS	European Credit Transfer System; Sistema Europeo de Transferencia de Créditos
EDA	Enfermedad diarreica aguda
EDPYMES	Entidades de desarrollo de las pequeñas y microempresas
EIA	Estudio de Impacto Ambiental
EITI	Iniciativa para la transparencia de las industrias extractivas
EMAPE	Empresa Municipal Administradora de Peaje de Lima
ELITES	Equipos Locales Itinerantes de Trabajo Extramural en Salud
EMTAL	Proyecto de Asistencia Técnica para la Energía y Minería
EMTAP	Proyecto de Ayuda Técnica en materia de Energía y Minas
ENAHO	Encuesta Nacional de Hogares
ENDES	Encuesta Demográfica y de Salud Familiar
ENDR	Estrategia Nacional de Desarrollo Rural
ENSO	El Niño – Oscilación del Sur
EPA	Proyecto de Eliminación de Pasivos Ambientales
EPOC	Enfermedad pulmonar obstructiva crónica
EPS	Entidades Prestadoras de Salud
ESMAP	Energy Sector Management Assistance Program
EsSalud	Seguro Social del Perú
ETS	Enfermedades de Transmisión Sexual
FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura
FDD	Fondo para el Desarrollo Descentralizado
FEM	Foro Económico Mundial; WEF por sus siglas en inglés
FIDA	Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola
FIEX	Programa de Financiamiento Integral para el Sector Exportador
FITEL	Fondo de Inversión en Telecomunicaciones
FMI	Fondo Monetario Internacional
FMV	Fondo Mivivienda
FONAFE	Fondo Nacional de Financiamiento de la Actividad Empresarial del Estado
FONAM	Fondo Nacional del Ambiente
FONAVI	Fondo Nacional de Vivienda
FONCODES	Fondo de Compensación para el Desarrollo Social
FONCOMUN	Fondo de Compensación Municipal
FONDOEMPLEO	Fondo Nacional de Capacitación Laboral y Promoción del Empleo
FOSE	Fondo Social de Compensación Eléctrica
FPP	Fondos privados de pensiones
FSD	Fondo de Seguro de Depósitos
GEF	Global Environmental Fund

GIRH	Gestión Integrada de los Recursos Hídricos
GLP	Gas licuado de petróleo
GNC	Gas natural comprimido
GRP	Garantía por red principal
GTCI	Grupo Técnico de Coordinación Interinstitucional Camisea
GTU	Gerencia de Transporte Urbano
HCA	Human Capital Approach; Enfoque del capital humano
HIS	Health Information System
I&D	Investigación y desarrollo
IANP	Intendencia de Áreas Naturales Protegidas
IBM	Instituto del Banco Mundial; también WBI
ICL	Instituto Catastral de Lima
IDL	Instituto de Defensa Legal
IDM	Informe de Desarrollo Mundial
IEAN	Impuesto extraordinario a los activos netos
IES	Impuesto extraordinario de solidaridad
IFES	International Foundation for Election
IFI	Institución Financiera Intermedia
IGN	Instituto Geográfico Nacional
IGV	Impuesto general a las ventas
IIAP	Instituto de Investigaciones de la Amazonía Peruana
ILD	Instituto Libertad y Democracia
IMARPE	Instituto del Mar de Perú
INABEC	Instituto Nacional de Becas y Crédito Educativo
INABIF	Instituto Nacional de Bienestar Familiar
INACC	Instituto Nacional de Concesiones y Catastro Minero
INADE	Instituto Nacional de Desarrollo
INCAGRO	Programa de Innovación y Competitividad para el Agro Peruano
INDECI	Instituto Nacional de Defensa Civil
INDECOP	Instituto de Defensa del Consumidor y Propiedad Intelectual
INEI	Instituto Nacional de Estadística e Informática
INIA	Instituto Nacional de Investigaciones Agrarias
INIDEN	Instituto de Investigación para el Desarrollo y la Defensa Nacional
INPE	Instituto Penitenciario
INRENA	Instituto Nacional de Recursos Naturales
IPE	Instituto Peruano de Economía
IPI	Institutos Provinciales de Infraestructura
IPM	Impuesto de Promoción Municipal
IPSS	Instituto Peruano de la Seguridad Social
IRA	Infección respiratoria aguda
ISC	Impuesto selectivo al consumo
ISP	Instituto Superior Pedagógico

IST	Instituto Superior Tecnológico
ITAN	Impuesto temporal a los activos netos
ITF	Impuesto a las transacciones financieras
IVP	Institutos Viales Provinciales
JASS	Juntas Administradoras de Servicios de Saneamiento
JICA	Cooperación Japonesa
JU	Junta de usuarios
LME	Gran ecosistema marino
LMP	Límites máximos permisibles, también LPM
MARENASS	Proyecto de Manejo de los Recursos Naturales en la Sierra Sur
MBD	Millones de barriles diarios
MEF	Ministerio de Economía y Finanzas
MEGA	Marco Estructural de Gestión Ambiental
MEM	Ministerio de Energía y Minas
MIMDES	Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social
MINAG	Ministerio de Agricultura
MINEDU	Ministerio de Educación, también MED
MINSA	Ministerio de Salud
MINTRA	Ministerio de Trabajo
MIPE	Ministerio de Pesquería
MIPYME	Micro, pequeñas y medianas empresas
MMM	Marco Macroeconómico Multianual
MTC	Ministerio de Transporte y Comunicaciones
MVCS	Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico
OCE	Organismos de Coordinación Económica
ODM	Objetivos del milenio; MDG/Millennium Development Goals
OEI	Oficina de Estadística e Informática, MINSA
OGE	Oficina General de Epidemiología, MINSA
OJASS	Juntas Administradoras de los Servicios de Saneamiento
OLADE	Organización Latinoamericana de Energía
OMC	Organización Mundial del Comercio
OMS	Organización Mundial de la Salud
ONADE	Oficina Nacional para la Atención de Desastres
ONERN	Oficina Nacional de Evaluación de Recursos Naturales
ONG	Organizaciones no gubernamentales
ONGEI	Oficina Nacional de Gobierno Electrónico
OPA	Oficina de Planificación Agraria
OPS	Organización Panamericana de la Salud
OSINERG	Organismo Supervisor de la Inversión en Energía
OSINFOR	Oficina de Supervisión de las Concesiones Forestales
	Maderables
O&M	Operación y mantenimiento

PA	Pasivos ambientales
PAAG	Programa de Acuerdos de Gestión
PAC	Programa de Administración Compartida
PACFO	Programa de Alimentación Complementaria para Grupos en Mayor Riesgo
PAM	Pasivos ambientales mineros
PAMA	Plan de Adecuación y Manejo Ambiental
PANFAR	Programa de Alimentación y Nutrición de la Familia en Alto Riesgo
PARSALUD	Proyecto de Apoyo a la Reforma del Sector Salud
PARSSA	Programa de Apoyo a la Reforma del Sector Saneamiento
PBI	Producto bruto interno
PbS	Nivel de plomo en sangre
PCD	Programa de Caminos Departamentales
PCM	Presidencia del Consejo de Ministros
PDPU	Proyecto Derechos de Propiedad Urbana
PEA	Población económicamente activa
PETT	Proyecto Especial de Titulación de Tierras y Catastro Rural
PFE	Producto Financiero Estandarizado
PISA	Programa de Evaluación Internacional de Estudiantes
PM10, PM2,5	Partículas de 10 y 2,5 micrones
PMDT	Planes Multisectoriales de Desarrollo Territorial
PNB	Producto nacional bruto
PNF	Programa Nacional de Formalización
PNP	Policía Nacional del Perú
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
PPP	Participación pública privada, también asociaciones público-privadas
PRA	Programa de reducción de la pobreza
PREDECAN	Proyecto Apoyo a la Prevención de Desastres en la Comunidad Andina
Pro Inversión	Agencia de Promoción de la Inversión Privada
PROCLIM	Programa de Fortalecimiento de Capacidades Nacionales para Manejar el Impacto del Cambio Climático y la Contaminación del Aire
PRODAME	Programa de Autoempleo y Microempresa
PRODUCE	Ministerio de la Producción
PROFECE	Programa Juvenil de Consolidación del Empleo
PROFONANPE	Fondo Nacional para Áreas Naturales Protegidas del Estado
ProJoven	Programa de Capacitación Laboral Juvenil
PRONAA	Programa Nacional de Asistencia Alimentaria
PRONAMACHCS	Proyecto Nacional de Manejo de Cuencas Hidrográficas y Conservación de Suelos
PRONAP	Programa Nacional de Agua Potable y Alcantarillado

PRONASAR	Programa Nacional de Saneamiento Rural
PS	Programas de protección social
PSBPT	Programa de Salud Básica para Todos
PSI	Proyecto Subsectorial de Irrigación
PSP	Participación del sector privado
PTF	Productividad total de los factores
PYME	Pequeña y mediana empresa
RDR	Recursos directamente recaudados
RECURSO	Rendición de Cuentas para la Reforma Social
REM	Rendimiento económico máximo
RENIEC	Registro Nacional de Identificación y Estado Civil
RPI	Registro de la Propiedad Inmueble
RSM	Rendimiento sostenible máximo
RUS	Registro único simplificado
SAFP	Superintendencia de Administradoras Privadas de Fondos de Pensiones
SBN	Superintendencia de Bienes Nacionales
SBS	Superintendencia de Banca y Seguros
SEACE	Sistema de Electrónico de Adquisiciones y Compras del Estado
SEDAPAL	Servicio de Agua Potable y Alcantarillado de Lima
SEG	Seguro Escolar Gratuito
SENAPA	Servicio Nacional de Abastecimiento de Agua Potable y Alcantarillado
SENATI	Servicio Nacional de Adiestramiento y Trabajo Industrial
SEPR	Sección Especial de Predios Rurales
SEPS	Superintendencia de las Entidades Prestadoras de Salud
SERUM	Servicio Rural Urbano Marginal
SIAF GL	Sistema Integrado de Administración Financiera de Gobiernos Locales
SIDA	Síndrome de inmunodeficiencia adquirida
SIG	Sistema de Información Georreferencial
SINANPE	Sistema Nacional de Áreas Naturales Protegidas por el Estado
SINASEC	Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana
SIS	Seguro Integral de Salud
SISESAT	Sistema de Seguimiento Satelital
SMI	Seguro Materno Infantil
SNGA	Sistema Nacional de Gestión Ambiental
SNIC	Sistema Nacional Integrado de Catastro
SNIP	Sistema Nacional de Inversión Pública
SNMPE	Sociedad Nacional de Minería, Petróleo y Energía
SNP	Sistema Nacional de Pensiones
SOFES	Sociedad de Fomento a la Educación Superior
SPNF	Sector público no financiero

SPP	Sistema Privado de Pensiones
SPSP	Servicios privados a pequeña escala
SUNARP	Superintendencia Nacional de Registros Públicos
SUNASS	Superintendencia Nacional de Servicios de Saneamiento
SUNAT	Superintendencia Nacional de Administración Tributaria
SUTEP	Sindicato Único de Trabajadores en la Educación del Perú
SVC	Sistema de supervisión, vigilancia y control
TAC	Capturas totales admisibles
TAD	Tasa anual de deforestación
TC	Tribunal Constitucional
TCE	Transferencias condicionadas de efectivo
TIC	Tecnologías de información y comunicaciones
TLC	Tratado de Libre Comercio (con Estados Unidos)
TMC	Trillones de metros cúbicos
TRANSMET	Comité de Transporte Metropolitano de Lima
UE	Unión Europea
Ug	Microgramos
UGEL	Unidades de gestión educativa
UIT	Unidad impositiva tributaria
UNALM	Universidad Nacional Agraria La Molina
UNICRI	United Nations Interregional Crime and Justice Research Institute
UOPE	Unidad Operativa de Proyectos Especiales, MINAG
URP	Unidad de referencia procesal
USAID	Agencia Internacional para el Desarrollo de los Estados Unidos de Norteamérica
VAD	Tarifa de generación + transmisión+ distribución
VLS	Valor estadístico de la vida
WDI	World Development Indicators; Indicadores de Desarrollo Mundial
WHO	World Health Organization

La oportunidad de un país diferente: próspero, equitativo y gobernable

Síntesis

Marcelo M. Giugale

I. El porqué de este libro

Es una costumbre, y un honor, para el Banco Mundial facilitar a gobiernos entrantes un diagnóstico completo del desarrollo de sus países—una recopilación sector por sector de experiencias acumuladas, problemas pendientes y soluciones posibles, escrita por un equipo de expertos nacionales y extranjeros, de dentro y fuera del Banco. Es difícil imaginar un país y un momento más relevantes para seguir con esa costumbre que el Perú en la actualidad. El Presidente Alan García liderará una nación de gente talentosa y aguerrida que vive en medio de una enorme riqueza en recursos naturales—una nación que, sin embargo, nunca ha logrado alcanzar o ha estado cerca de alcanzar su verdadero potencial. ¿Tendrá esta vez éxito el Perú? Por primera vez en la historia republicana del país, la transición presidencial tiene lugar en democracia, paz social, rápido crecimiento económico, y mercados mundiales favorables. En otras palabras, nunca ha habido una oportunidad mejor para construir un Perú diferente—más rico, más equitativo y más gobernable.

No hay una senda única hacia ese Perú. De hecho, partes de América Latina parecen estar hoy en medio de un revisionismo crítico de «modelos» alternativos de desarrollo—mercados o Estado, precios o planes, privado o público, apertura o protección. Estas son, por supuesto, preguntas importantes. En nuestra opinión, las respuestas y las reformas de Perú deberán surgir de un debate nacional amplio y participativo—de una visión común concebida por y para los peruanos. Este libro solo pretende ser una contribución técnica e independiente a ese debate. Condensa los conocimientos disponibles sobre los desafíos a los que se enfrentará el nuevo gobierno. No recomienda recetas, sino que indica opciones de política pública. Se basa en el análisis de la realidad actual y en seis décadas de asociación con el Perú, durante las cuales se han puesto en marcha más de cien proyectos del Banco Mundial y se han escrito más de quinientos informes técnicos a lo largo del espectro del desarrollo económico. Cuando es pertinente, el libro recurre a lecciones que el Banco ha aprendido en otras partes del mundo.

Este capítulo resume el libro. Reúne en un único marco conceptual los análisis de los 34 capítulos sectoriales y en las dos perspectivas históricas que los preceden. Al hacerlo, elabora una agenda comprensiva de reforma que, implícitamente, ilumina posible secuencias y prioridades. Está organizado en cinco secciones: a continuación, se presentan los mensajes principales, seguidos por los tres retos estratégicos principales en el desarrollo del Perú, y concluyendo con una senda de acción para los próximos cinco años.¹

II. La oportunidad de un Perú diferente—mensajes principales

La presente síntesis y, de hecho, este libro, sostienen que Perú tiene hoy una oportunidad sin precedentes de convertirse en la próxima historia de éxito latinoamericana. Las decisiones de política pública que se tomen en los próximos cinco años podrían situar al país en una senda de desarrollo similar a la que han seguido Chile, Costa Rica o España durante las dos últimas décadas. Es decir, cuando el Presidente Alan García termine su mandato podría dejar como legado un Perú muy distinto al que encontró en 2006—un Perú más rico, más equitativo y más gobernable. En nuestra opinión, esa transformación podría lograrse con un programa de reformas centrado en tres objetivos:

- una economía que genera empleo—y lo hace de forma rápida y sostenible;
- un nuevo contrato social—entre los que tienen, los que carecen y los que deciden;
- un Estado del que los peruanos puedan sentirse orgullosos—porque da los servicios que a ellos les importan.

El crecimiento económico es una condición necesaria (aunque no suficiente) para el éxito del Perú. El gobierno del Presidente Toledo construyó una excelente plataforma de política macroeconómica de la cual comenzar. La primera consideración es, obviamente, no debilitar esa plataforma, sino consolidarla—with una ampliación de la base impositiva, mesura en los gastos públicos corrientes, apoyo a la independencia del Banco Central y a sus objetivos de inflación y desdolarización, y compromiso con la estrategia de reducción de deuda pública. Esto proveerá el marco necesario para llevar el crecimiento económico a un umbral nuevo y mucho más alto (quizá, hasta del 8 ó 9 por ciento anual) a través de un salto cuántico en la competitividad global de Perú. Existen muchos factores que afectan a esa competitividad, pero en la actualidad hay tres que destacan sobre todos los demás: convertir en realidad el acuerdo de libre comercio con Estados Unidos; abrir las puertas al financiamiento privado de proyectos de infraestructura pública a través de contratos de concesión; y elevar la capacidad tecnológica a través de incentivos al desempeño en la industria y en las universidades.

Un crecimiento más rápido y más competitivo orientado hacia la exportación será ciertamente bueno para el Perú, pero no significará mucho para el peruano medio si no se

1 Este libro se completó en agosto del 2006 y, por lo tanto, no incluye las acciones de política pública que puedan haber tenido lugar a partir de ese momento.

traduce en más y mejores puestos de trabajo. Tan importante como acelerar el proceso de crecimiento es llevarlo a un segmento más amplio de la población. Hoy por hoy, esto requiere la integración física de zonas rurales retrasadas mediante paquetes de servicios de infraestructura diseñados territorialmente; el uso de fondos públicos para facilitar el microcrédito privado en lugar de sustituirlo; la eliminación del peso de los procedimientos burocráticos que condenan a amplios sectores de la economía a la informalidad; la expansión de las alianzas público-privadas que dieron origen a «la nueva agricultura» de Perú; y, dados los obstáculos políticos a una ley laboral más flexible, al menos la reducción (*de jure o de facto*) del desmesurado costo de despedir trabajadores en el sector formal.

Pero, aún en el caso de que Perú consiguiera un crecimiento rápido y generador de empleo, actualmente carece de los mecanismos necesarios para mantenerlo a largo plazo: la degradación ambiental, actual y pasada, asociada a algunas de sus principales industrias (como la minería, la pesca y la agricultura) está imponiendo un costo casi insoportable y creciente en términos de salud humana y biodiversidad. Esta es menos una cuestión de dinero que de conflicto de intereses institucionales—con tanta riqueza en recursos naturales, el Perú no puede seguir delegando el control ambiental a un grupo disperso de ministerios sectoriales, cuyo mandato principal es la promoción de la producción en su sector.

El problema de pobreza y desigualdad en el Perú, sin embargo, no se va a resolver solo con crecimiento, ni con una nueva generación de empleadores que pueda surgir de un crecimiento más rápido. Una gran parte de la sociedad peruana, quizás hasta uno de cada dos peruanos, carece del capital humano necesario y de los sistemas iniciales de apoyo para poder ganarse la vida—aún en las fases de auge del ciclo económico. Para ellos, una política social progresiva es la única esperanza. Pero, con contadas excepciones, la política social del Perú ha sido, desde hace mucho tiempo, una decepción para sus ciudadanos, tanto para aquellos que supuestamente pagan por ella como para aquellos que supuestamente se benefician. Un nuevo contrato social es ahora necesario—un contrato basado en estándares, resultados y rendición de cuentas. Estos atributos aparentemente administrativos podrían por sí mismos inducir enormes cambios culturales, incluso en los servicios sociales más básicos.

¿Cómo? Una vez que los estándares dejen perfectamente claro a los padres de familia del Perú lo mal que están funcionando los sistemas públicos de educación y salud del país, surgirá un nuevo bloque social a favor del cambio. Los aspectos técnicos de las reformas necesarias son bien conocidos, desde las asignaciones de responsabilidad óptimas y la composición de los consejos descentralizados que gobiernan las escuelas, hasta las oportunidades de consolidación y coordinación entre proveedores de salud. Lo que ha faltado, debido a la carencia de información y conciencia pública, es el clamor colectivo por el cambio. De forma similar, la concepción equivocada por parte de la sociedad de que los programas contra la pobreza no están bien focalizados o tienen escaso impacto ha debilitado la voluntad política para ampliarlos—y necesitan ser ampliados. Algo parecido puede decirse de las pensiones: el cambio hacia cuentas de capitalización privadas ha sido, en su conjunto, un éxito—pero un éxito que no se ha extendido más allá de los pudientes. Y lo mismo sucede con la inminente «explosión generacional»: la dinámica demográfica está a punto de lanzar a la adultez a la legión de jóvenes más grande en la historia del Perú, sin una preparación adecuada, laboral o de otro tipo. En otras palabras,

el nuevo contrato social no se trata tanto de mayores recursos financieros o de innovadoras recomendaciones técnicas (aunque ambos son importantes), sino de liderazgo en levantar el velo que por décadas ha ocultado el pobre desempeño de los programas sociales, y en explicar la necesidad urgente de reforma.

Por último, el camino de reformas que conducirá hacia un Perú más próspero y más equitativo no puede ser diseñada o implementada por una autoridad en la que los peruanos no confien. Por desgracia, el carácter actual de la relación entre el Estado peruano y sus ciudadanos es de desconfianza. El Estado ha renunciado *de facto* a muchas de sus obligaciones, como la protección eficaz de la gente, de sus propiedades y de sus servicios. El vacío lo han llenado un pequeño grupo de agencias públicas muy competentes (como el Ministerio de Economía y Finanzas), algunas autoridades locales particularmente progresistas, y cada vez más, organizaciones de la sociedad civil—ellos han conseguido a lo largo del tiempo proporcionar bienes públicos que van desde la estabilidad macroeconómica hasta la seguridad de los barrios. Este arreglo implícito ya no basta. Sin embargo, debido a la endémica fragmentación política, es muy improbable que se produzca una reforma fundamental del Estado o un consenso político sobre el papel mismo que el Estado debe cumplir. La pregunta que se plantea entonces es: ¿qué puede hacer la nueva administración para construir un Estado que los peruanos sientan que los sirve—un Estado del que puedan sentirse orgullosos?

A nuestro parecer, existen cuatro ámbitos en los que se pueden hacer progresos visibles, que generen confianza, durante los próximos cinco años. En primer lugar, el Perú ya está preparado para delegar una mayor parte de la provisión de servicios públicos a los gobiernos subnacionales, quienes están más cerca de los beneficiarios. El país ha establecido reglas razonables para una descentralización gradual; ha llegado el momento de realmente poner el proceso en marcha. En segundo lugar, se puede volver a crear un sentimiento de seguridad personal mediante un cambio fundamental en la función policial, pasando de la reacción a la prevención, y mediante una aceleración paralela de los programas de titularización y registro de la propiedad. En tercer lugar, es posible que la tan postergada reforma exhaustiva del sistema judicial para restablecer por completo la confianza pública en el mismo, no sea hoy políticamente factible. Pero se puede proporcionar a la población algunos servicios judiciales concretos en las áreas que a ella más le interesan. Esto se puede hacer de forma relativamente rápida y con un costo reducido, ampliando, por ejemplo, la red local de «jueces de paz» y los «módulos básicos» que arbitran *in situ* los conflictos civiles más sencillos, los recursos de los consultorios de ayuda legal que se ocupan de los pobres en su propia lengua (literalmente), y las cortes comerciales especializadas como las recientemente establecidas en Lima metropolitana. Y, en cuarto lugar, la nueva administración puede y debe acabar con la impresión generalizada de corrupción en el sector público. El gobierno saliente se ha esforzado mucho por poner algo de orden en la gestión del servicio civil y hacer más eficientes sus sistemas de compras y de manejo financiero. Pero no ha logrado lo que le interesa al ciudadano medio: la introducción de estándares de desempeño transparentes sobre los que los funcionarios públicos rindan cuentas, y el acceso de la población y de sus organizaciones civiles a información desagregada sobre las adquisiciones del Estado. Ha llegado la hora de lograr ambos.

III. Una economía que genera empleos

El crecimiento económico ha sido, indudablemente, el principal legado del gobierno del Presidente Toledo. El elevado ritmo al que ha venido creciendo el país a lo largo de los últimos cinco años (un promedio anual superior al 5 por ciento) no tiene muchos precedentes en la historia del Perú. De hecho, este tipo de episodio de crecimiento sostenido no se había producido desde 1970. Y lo que es aún más extraordinario, esta vez el país ha crecido manteniendo cuentas fiscales y monetarias ordenadas y a pesar de masivos *shocks* externos (en especial, la crisis financiera argentina del año 2002) y de la recurrente inestabilidad política interna. A diferencia de lo ocurrido en otras épocas, esta vez el crecimiento ha llegado a sectores no tradicionales distintos de los productos básicos, ha estado inducido por las exportaciones, y ha sido impulsado principalmente por mejoras en productividad.

Sin embargo, a pesar de este extraordinario desempeño, el crecimiento no ha generado suficientes puestos de trabajo, no ha reducido la pobreza de forma significativa, y depende aún de la depredación de los recursos naturales. Después de todo, uno de cada dos peruanos sigue siendo pobre. Mientras que en el año 1970 el ingreso per cápita del Perú era más alto que el de Chile, actualmente es menos de la mitad que el de su vecino del sur. Por lo tanto, el desafío al que se enfrenta el nuevo gobierno en relación al crecimiento económico tiene cuatro frentes: consolidar el marco de política macroeconómica que lo hizo posible; acelerar su tasa; ampliar su base sectorial; y conseguir que sea ambientalmente sostenible.

a) Consolidar

Tres pilares principales de política económica han hecho posible el reciente crecimiento del Perú—el pilar fiscal, el monetario y el financiero. Las autoridades salientes han tenido muchos aciertos en los tres frentes. Sin embargo, quedan debilidades importantes en cada uno de ellos. La primera tarea del gobierno entrante es, por lo tanto, consolidar el marco de política macroeconómica.

Por el lado fiscal, el déficit del sector público, que en el año 2000 superaba el 3 por ciento del PBI, prácticamente ha desaparecido. Esto es un logro mayúsculo. Pero es un logro que urgentemente necesita consolidación, por dos motivos. En primer lugar, porque el aumento de la recaudación impositiva, de menos del 12 por ciento a más del 14 por ciento del PBI en cinco años, se ha debido no tanto a una mejora en la administración impositiva (aunque ésta haya mejorado)² como a una combinación de elevados precios de los minerales e impuestos provisionales (un impuesto a la intermediación financiera y un plan para anticipar los pagos del impuesto sobre la renta, que desaparecerán a finales del año 2006). Es interesante observar que, si bien la *recaudación* impositiva del Perú es

2 De hecho, la mejora en la eficiencia y calidad de servicio de la agencia responsable de la administración tributaria, el SUNAT, es un verdadero caso de éxito en la historia del desarrollo institucional de Perú. El número de contribuyentes aumentó en más de la mitad (a 3.3 millones) entre 2001 y 2005.

reducida, e inferior a la media latinoamericana, las **tasas impositivas** son altas, mucho más que las del promedio de la región (por ejemplo, las tasas del impuesto sobre el valor agregado y del impuesto sobre la renta corporativa son del 19 por ciento y el 30 por ciento, respectivamente). ¿Por qué? Debido a la informalidad generalizada (léase, evasión fiscal), a la proliferación de exoneraciones y tratamientos especiales (por sector, por ubicación geográfica, por tamaño empresarial) y a los continuos cambios en las normas tributarias (con la consiguiente confusión). Se estima que solo las pérdidas de ingresos asociadas a las exoneraciones representan entre el 1 por ciento y el 2 por ciento del PBI; en otras palabras, Perú gasta por año más en privilegios fiscales que en todos sus programas de vacunación, nutrición y empleo combinados.

No hay duda de que las exoneraciones fiscales y los regímenes especiales deberían ser eliminados de las cuentas públicas del Perú y que cualquier subsidio necesario (por ejemplo, para infraestructura en regiones remotas) debería concederse de forma explícita y transparente. Esto puede ser difícil políticamente, pero es simple desde el punto de vista administrativo. La reducción de la informalidad, y de la evasión fiscal, no son tan simples. Alrededor de dos tercios del PBI peruano lo producen unidades económicas que funcionan, al menos en parte, al margen de la ley (en América Latina, solo Bolivia exhibe un mayor grado de informalidad). El gobierno ha realizado grandes esfuerzos para resolver el problema de la informalidad y de la evasión fiscal, principalmente a través de retenciones fiscales efectuadas por las grandes empresas, con buenos resultados iniciales (por ejemplo, desde 2001, la proporción del impuesto al valor agregado que no se llega a recaudar se redujo de más de 55 céntimos por nuevo **Sol** a menos de 45). Pero aún queda mucho por hacer, especialmente mediante impuestos mínimos por estimación presunta basada en activos. Y, no menos crucial, deberían introducirse filtros de calidad en el proceso legislativo tributario—someter los proyectos de leyes fiscales a debate con las partes afectadas antes de presentarlas para su aprobación en el Congreso, sería una manera eficaz y económica de aumentar su calidad legal.

En segundo lugar, no solo el aumento en los ingresos fiscales se ha basado en una plataforma débil, sino también la reducción del gasto. Los gastos corrientes se han mantenido aproximadamente constantes como proporción del PBI (alrededor del 16 por ciento) y, lo que es más importante, se han vuelto más rígidos. Actualmente, el pago de salarios, intereses y transferencias (conceptos en los que es casi imposible hacer recortes) representan más de las tres cuartas partes del gasto público. Mientras que la inversión pública fue relegada a su nivel más bajo desde 1980 (2,5 por ciento del PBI). Y la Ley de Responsabilidad Fiscal, que se supone fija límites cuantitativos y disciplina sobre los gastos no siempre se ha cumplido en la práctica (el gasto primario, por ejemplo, aumentó en el año 2005 en un 7 por ciento en términos reales, muy por encima del 3 por ciento que permite la ley, y ciertas inversiones de gran envergadura de los gobiernos central y regionales no se sometieron la evaluación del *Sistema Nacional de Inversión Pública*). Indudablemente, para el próximo gobierno, controlar el gasto, especialmente el gasto corriente, no será tanto una cuestión de diseño técnico sino de voluntad política puesto que ya existen leyes y regulaciones adecuadas. Solo hace falta aplicarlas.

Por el lado monetario, el Perú ha otorgado independencia al Banco Central para establecer un mecanismo formal de objetivos de inflación (objetivos anuales del 2,5 por ciento, con una desviación permitida de un punto porcentual, utilizando como instrumento la tasa de interés de redescuento). Los resultados han sido excelentes. La tasa de inflación del país se ha mantenido sistemáticamente por debajo del objetivo fijado y en el año 2005 ha sido incluso la más baja de América Latina (1,5 por ciento). Sin embargo, la inflación no ha sido *de facto* el único objetivo del Banco Central. También ha intentado controlar la volatilidad de la tasa de cambio nominal (por una buena razón, ya que la economía peruana es una economía muy dolarizada en la que tres cuartas partes de los préstamos bancarios concedidos están denominados en dólares americanos, pero donde la mayor parte de la renta personal y corporativa está denominada en nuevos *Soles*). Ambos objetivos (inflación baja y volatilidad de tasa de cambio reducida) no son necesariamente compatibles, y se necesitan urgentemente instrumentos adicionales. En el largo plazo, la credibilidad de la política monetaria de Perú (y, más en general, de su política macroeconómica) debería reducir la dolarización.³ Pero entre tanto, la regulación y la supervisión bancarias, no la política monetaria, serán los mejores instrumentos para conseguir que los agentes económicos internalicen el riesgo de tasa de cambio que asumen.⁴ Esta tarea se verá facilitada por los recientes éxitos en el tercer pilar del marco macroeconómico del país—la inteligente ingeniería financiera que hay detrás del manejo de la deuda pública.

Efectivamente, durante los últimos cinco años, la deuda pública acumulada bruta del Perú se ha reducido de forma continua (de más del 46 por ciento del PBI en 2001 a solo algo más del 38 por ciento en la actualidad). Esto ha sido posible gracias a una combinación de buenas políticas macro que han generado crecimiento, superávits fiscales primarios y apreciaciones de la moneda. Pero detrás de la reducción en el *peso* de la deuda hay también una gran mejora en su *calidad*, algo que se debe a la habilidad con que se la ha manejado. En concreto, la nueva administración se encontrará con un riesgo de tasa de cambio que se ha reducido de forma significativa (inducido por un mayor recurso a la emisión de bonos denominados en moneda local), un riesgo de tasa de interés limitado (ya solo el 40 por ciento de la deuda pública está sujeta a tasas de interés variables, y la mayor parte de la misma se contrajo con organismos multilaterales), casi sin riesgo de refinanciación durante los próximos cinco años (gracias al prepago en 2005 de US\$1,500 millones al Club de París), y unos plazos de vencimiento mucho más largos (el plazo de vencimiento promedio de la cartera de deuda interna se ha ampliado de menos de seis años a casi nueve). Hay que destacar asimismo que dentro del Ministerio de Economía y Finanzas se está creando una capacidad institucional de calidad mundial para gestionar

3 La solidez del manejo monetario de Perú ha comenzado ya a reducir gradualmente la proporción de depósitos bancarios denominados en dólares (al presente alcanzan 55 por ciento).

4 Por ejemplo, el organismo supervisor exige actualmente que los bancos no solo empaten sus activos y pasivos denominados en moneda extranjera, sino también que valoren en sus ejercicios de clasificación y aprovisionamiento de los préstamos el riesgo sin cobertura que los prestatarios acarrean en moneda extranjera.

la deuda pública. La introducción de técnicas más sofisticadas para colocar los bonos del gobierno denominados en nuevos *Soles* ha fomentado la aparición de una industria local de creadores de mercado y de una curva de rendimientos a largo plazo en moneda local—cruciales ambos para la desdolarización de la economía. Las simulaciones y el análisis de sensibilidad demuestran que solo con mantener las tasas actuales de crecimiento económico y de superávit fiscal primario, el cociente entre la deuda pública y el PBI seguirá reduciéndose (hasta por debajo del 30 por ciento del PBI) hasta el año 2010, y que solo una gran perturbación (como la triplicación de las tasas externas de interés) podría poner en peligro este resultado. Exceptuando grandes desviaciones, el Perú podría convertirse pronto, y por primera vez en su historia, en un deudor soberano con grado de inversión. En resumen, el nuevo gobierno hereda una cómoda posición de deuda pública que no tiene por qué perder. Solo debe seguir la senda de disciplina macroeconómica y mantener el apoyo al fortalecimiento institucional (y aislamiento político) de la *Dirección Nacional de Endeudamiento Público*.

b) Acelerar

Suponiendo que los pilares del marco macroeconómico del Perú estén consolidados adecuadamente, ¿puede crecer el país en el mediano plazo a tasas más rápidas que su actual 5-6 por ciento anual? ¿Es posible llegar en el Perú a una nueva meseta de crecimiento entre el 8 por ciento y 9 por ciento anual, similar a la de los países del Este Asiático? La respuesta depende del nivel de competitividad global que el país pueda alcanzar. Por el momento, el Perú no es muy competitivo—ocupó el puesto 68 de 117 en el índice de competitividad del Foro Económico Mundial del 2005. Si bien hay una larga lista de factores que afectarán la competitividad del Perú (las cuales se analizan más adelante), los principales limitantes son tres—el acceso a mercados externos, la infraestructura física, y la calidad tecnológica. Estos tres limitantes deberían concentrar los esfuerzos del próximo gobierno.

El Perú sigue siendo una economía cerrada. Como proporción del PBI, las exportaciones y las importaciones no son mucho más altas hoy de lo que lo eran hace treinta años (alrededor del 40 por ciento). Lo que es más importante, durante ese periodo la participación del Perú en el comercio mundial ha caído de manera brusca—las exportaciones actuales representan cerca del 0.1 por ciento del comercio mundial, frente a un 0.3 por ciento en el año 1970. Más aún, en términos per cápita, las exportaciones de Perú están por debajo de la mitad del promedio latinoamericano. Sin embargo, no se puede negar el éxito exportador del país durante los últimos cinco años. Las exportaciones crecieron a una tasa promedio *anual* sin precedentes de más del 20 por ciento. Es cierto que los altos precios internacionales de los productos primarios, el rápido crecimiento de la economía global y las preferencias comerciales (en especial, el ATPDEA) han ayudado.⁵ También es

5 ATPDEA es el Acuerdo Andino de Promoción Comercial y Erradicación de la Droga, por medio del cual las exportaciones de los países andinos entran a los Estados Unidos de América libres de aranceles. El acuerdo expira en diciembre de 2006.

cierto que las exportaciones peruanas siguen estando muy concentradas, en términos de destino (más de la mitad de las mismas están dirigidas a los Estados Unidos y a Europa), de productos (la minería representa más de la mitad), de región de origen (casi las tres cuartas partes procede de Lima y de las tres regiones de la *Sierra*), y de empresas (20 grandes empresas representan más de la mitad del valor total de las exportaciones). Con todo, el auge exportador que ha tenido lugar desde 2001 es un reflejo de que el país ha encontrado una senda aún incipiente pero real para integrarse en mercado mundial—y para crecer más rápido.

La primera prioridad para fortalecer el crecimiento del Perú es, por tanto, profundizar la senda de integración mediante acuerdos de libre comercio. Y no hay acuerdo de libre comercio más importante que el negociado con los Estados Unidos—el mayor mercado de importación del mundo. Es cierto que hay otros mercados relevantes, y Perú ha concluido o está a punto de concluir negociaciones con varios (la Unión Europea, Singapur, Tailandia, México, etc.). Pero, simplemente por su tamaño, hacer realidad el acuerdo con los Estados Unidos es la forma más eficaz de ampliar el acceso a mercados para el Perú. Esto no solo abrirá la puerta hacia una inmensa legión de compradores para las exportaciones tradicionales y no tradicionales del país (especialmente, en vista de que el ATPDEA expira a finales de 2006), sino que además detonará un flujo de inversión privada relacionada con la exportación. ¿Causará esto también una dislocación en la industria nacional, quien deberá enfrentarse a una competencia mucho más acentuada por el lado de las importaciones? En realidad, no. Las simulaciones disponibles demuestran que el acceso libre y recíproco con los Estados Unidos podría generar presiones competitivas solo en un número limitado de productos locales (cereales, algodón, azúcar, lácteos) porque Perú ya tiene un régimen comercial bastante liberal y porque la ventaja comparativa de los Estados Unidos se encuentra en un conjunto de bienes que Perú no produce.

Para entender hasta qué punto la carencia de infraestructura adecuada está afectando a la economía peruana, basta con decir que por cada dólar que el país exporta, casi la tercera parte corresponde a costos logísticos—frente a menos del 10 por ciento en la media de la OCDE. Dicho de otra forma: el Perú se está autoimponiendo una tarifa a la importación *sobre sus propios productos* de alrededor del 20 por ciento *antes de que zarpen* del puerto de El Callao. Esto se debe a la caída en inversión pública en infraestructura que ha estado ocurriendo a lo largo del tiempo y que, salvo en telecomunicaciones, no ha sido compensada por la participación privada. Actualmente, el gobierno invierte menos del 1 por ciento del PBI en infraestructura pública, sin participación o con muy escasa participación del sector privado. Este monto está muy por debajo de lo que es necesario—las simulaciones disponibles indican que, solo para mantener las actuales tasas de crecimiento (ni hablar para acelerarlas), el país tendría que invertir en infraestructura entre el 3 por ciento y el 4 por ciento del PBI de cada año durante los próximos veinte años. Es también un monto insignificante cuando se compara con la región—la inversión en infraestructura pública en Chile o Colombia ya está por encima del 4 por ciento del PBI anual.

El déficit de infraestructura afecta a casi todos los sectores. Pero hay tres que destacan—transporte, electricidad y agua. Perú tiene una de las densidades de carreteras

asfaltadas más bajas de América Latina. Su principal puerto (El Callao), que mueve 9 de cada 10 contenedores que entran o salen de Perú, no dispone de grúas—un modelo operativo que hace tiempo que se ha dejado de utilizar salvo en los países menos desarrollados del mundo. No es de extrañar, pues, que sea un puerto casi dos veces más caro que sus competidores de Chile. Otro aspecto de importancia similar, el flujo de mercancías que llega al puerto (y al principal aeropuerto internacional del país) está siendo asfixiado por un sistema de tránsito disfuncional en el área de Lima metropolitana y sus alrededores, donde la oferta excedente de autobuses formales e informales, microbuses, *combis*, taxis y mototaxis compiten literalmente por pasajeros en un mercado callejero sin regulación. Los resultados son tasas de accidentes mortales diez veces más altas que la media de los países desarrollados, una contaminación atmosférica que ya ha sobrepasado los niveles máximos recomendados, una velocidad media de circulación que está entre las más bajas del mundo (17 Km. por hora), y una carga financiera enorme para los presupuestos de los hogares (se estima que el costo de desplazarse cada día al trabajo representa casi una quinta parte del presupuesto mensual para una familia peruana urbana situada en el quintil más bajo de la distribución de la renta).

En suma, Perú tiene hoy un problema grave con su sistema de transporte. También tendrá un problema grave en los próximos años con su sector eléctrico, sino lo atiende antes. De acuerdo a la tendencia actual, la demanda de electricidad aumentará en un 50 por ciento a lo largo del próximo mandato presidencial. Pero por el momento se están acometiendo pocas nuevas inversiones. Sería una pena—ya que la transformación del sector eléctrico del país a lo largo de la pasada década ha sido un éxito notable. Se abrió el sector a la participación privada; se introdujo la competencia allí donde ésta era factible (generación, comercialización); el Estado se limitó a regular de forma eficiente las partes del sistema que no eran competitivas (la transmisión y la distribución) y a gestionar las compañías de distribución en las zonas geográficas que son menos atractivas desde el punto de vista comercial o que son, simplemente, inviables; y se introdujo un mecanismo de subsidio cruzado cerrado (la «tarifa social») a través del cual los consumidores grandes subvencionan parcialmente las tarifas de los que tienen un consumo por debajo de la media residencial. Esta transformación ha hecho posible que el país goce en la actualidad de un suministro confiable a un costo razonable, cubra a las tres cuartas partes de su población, y utilice eficientemente sus fuentes naturales (hidráulicas y de gas natural). De hecho, el Perú es uno de los pocos países latinoamericanos que ha conseguido evitar una crisis energética. Todos estos logros están ahora en peligro, ya que durante los últimos tres años apenas se han realizado inversiones nuevas en generación o distribución. La razón es que, desde mediados del 2003 los precios regulados a los que los distribuidores pueden vender a los consumidores minoristas no han crecido al mismo ritmo que los precios negociados libremente que pagan los grandes consumidores. La inercia incorporada en la fórmula que la ley prescribe para calcular los precios regulados es frecuentemente superada por las fluctuaciones en los precios mundiales de la energía, algo que aumenta la incertidumbre y desalienta la inversión. Un problema similar de regulación de tarifas afecta a la distribución eléctrica—y a los incentivos para invertir en ella.

La calidad de la regulación de precios será, por tanto, uno de los factores cruciales en el suministro eléctrico en Perú. El otro será la salud del sector de hidrocarburos con los que se produce una cuarta parte de la electricidad—la cuarta parte que determina los precios marginales. La ola de reformas que incorporó la participación del sector privado en el sector eléctrico a mediados de los años 90 fue aún más amplia en los sectores del petróleo y del gas. En el primero, aunque un nuevo sistema de regalías atrajo un volumen considerable de inversión privada en exploración y explotación, no se han producido descubrimientos significativos de crudo, y la producción ha disminuido en forma continua desde 1980—el Perú es actualmente, y ha sido desde mediados de los años 90, un importador neto de petróleo. En parte por ello, la capacidad local de refinación, un 50 por ciento de la cual sigue estando en manos públicas (especialmente, la refinería de Talara), se ha reducido rápidamente. En contraste, las reformas y la participación privada han pagado con creces en el sector gasífero, ya que han hecho posible la explotación de los gigantescos campos de Camisea (que se habían descubierto a principios de los años 80) y su conexión con el área de Lima metropolitana. Esto ha convertido al gas en la principal materia prima en la generación de electricidad de Perú. En realidad, un margen especial sobre los precios regulados de la electricidad ha financiado el desarrollo del proyecto de Camisea. Esto está cambiando la matriz energética del país—el gas está sustituyendo a los combustibles líquidos en las centrales térmicas, en la industria, y en el transporte automotor, reduciendo el déficit comercial petrolero del país. El reto es equilibrar esa sustitución con los proyectos de exportación de gas que competirán con la misma, en especial el llamado «anillo» de gas sudamericano y la posible venta de GNL a México y California. Todo eso mientras se preservan los tres grandes logros del Estado peruano en lo que a hidrocarburos se refiere: ha minimizado su intervención en los precios, ha evitado grandes distorsiones fiscales (especialmente, con el diésel), y ha manejado los ingresos de manera transparente (incluso ejemplar).

La electricidad y el transporte no son los únicos sectores en la infraestructura física del Perú que están en curso de colisión. Otro sector es el agua. Y en agua, los problemas van desde la gestión de los recursos en origen hasta el suministro de los servicios en destino. Perú dispone de agua en abundancia, pero la mayor parte está concentrada en la región Amazónica donde vive menos del 10 por ciento de la población y donde se genera menos del 10 por ciento del PBI. En cambio, la zona costera árida, donde se localiza la mayor parte de la actividad económica del país, se alimenta de unos 50 ríos que fluyen bajando desde los Andes hacia el oeste, de los que solo una pequeña fracción es perenne (el resto solo tiene un flujo estacional) y un tercio transporta agua contaminada por residuos mineros (plomo, manganeso, y hierro). La situación es aún peor si se considera que el Perú ha perdido desde 1960 más de una quinta parte de la superficie de sus glaciares debido al calentamiento global, una pérdida de masa lo suficientemente grande como para suministrar agua a Lima durante una década. El mayor consumidor de la escasa agua andina, con un consumo que representa algo más del 80 por ciento del total, es la agricultura de regadío. Esta es la razón por la que la calidad de la infraestructura de riego es tan crucial para el crecimiento, no solo del sector agrícola, sino de la economía en su conjunto. Actualmente, esa infraestructura está casi en ruinas. No necesariamente por

falta de fondos—durante los últimos 30 años, el gobierno nacional ha invertido más de US\$5,000 millones en infraestructura hidráulica para riego, como diques y sistemas de drenaje. El problema ha sido una combinación de derechos de agua poco claros, falta de medidores, y un deficiente sistema de control de pagos. Estos factores han debilitado, si no eliminado, los incentivos al mantenimiento y reparación de los sistemas de distribución, a la sustitución de anticuados métodos de riego por gravedad y por inundación, o al abandono de los cultivos y las técnicas de cultivo intensivos en agua. Ciertamente se ha avanzado mucho en la gestión del agua en la agricultura durante los últimos cinco años, especialmente en lo que se refiere a transferir la responsabilidad de operación y mantenimiento de los sistemas de riego a cooperativas de usuarios (*Juntas de Usuarios*) y a la concentración de las nuevas inversiones públicas en la rehabilitación y modernización de la infraestructura existente. Estas acciones empiezan a dar fruto, ya que han dado lugar a la aparición de un importante grupo de interesados en la regulación eficiente de los derechos al agua y en un mejor control de vertidos en las cuencas de los ríos.⁶

Los problemas con la infraestructura del agua llegan hasta sus usos finales—al servicio mismo de suministro residencial. La cobertura del suministro de agua es baja y no ha aumentado durante casi dos décadas—cerca de una cuarta parte de la población no tiene acceso a agua potable y la mitad no dispone de sistema de alcantarillado, mientras que tres cuartas partes de las aguas servidas no reciben tratamiento. La calidad, medida como las horas efectivas de servicio, es también muy baja. El problema es que la mayoría de los suministradores de agua y saneamiento, todos ellos estatales, están perdiendo dinero. De hecho, en promedio, 80 por ciento de sus ingresos operativos van a cubrir sus costos de operación, con lo que hay un margen muy limitado para pagar el servicio de deuda, hacer frente al mantenimiento y la depreciación, o financiar nuevas inversiones. De ahí que dichos suministradores hayan acumulado unos US\$1.500 millones de deuda (que sigue aumentando), y dependan por completo del Estado para costear sus inversiones. Esto no se debe a la ausencia de un marco legal propicio, sino a que el marco legal es ignorando. La ley prescribe específicamente que las tarifas de los servicios de agua y saneamiento deben cubrir los costos económicos a mediano plazo. Pero los representantes políticos locales que controlan los directorios de los suministradores públicos se han mostrado reacios a aumentar las tarifas. Esto ha diluido el incentivo para extender la instalación de medidores (solo cerca de la mitad de los usuarios tiene medidor, y a los que no lo tienen se les cobra en relación a obsoletos parámetros de consumo estimado) y para resolver los continuos abusos del mecanismo de subsidios cruzados (se estima que el 5 por ciento de los usuarios está subvencionando al restante 95 por ciento). Esto también ha diluido la capacidad de invertir en mantenimiento básico—aproximadamente la mitad del agua distribuida se pierde por escapes o por consumo no registrado. Y por supuesto, el organismo regulador del sector (SUNASS) a cargo de aplicar la ley, no ha tenido el apoyo

6 Una nueva ley que regula la gestión de los recursos hídricos basándose en el principio de que el agua es un bien económico que debería gestionarse en forma eficiente y transparente, lleva varios años esperando la aprobación del congreso.

necesario para hacerlo—el costo político de declarar en bancarrota a un suministrador de agua municipal e interrumpir el servicio es demasiado grande.

¿Qué se puede hacer para destrabar los cuellos de botella (presentes y futuros) que ocasiona el estado de la infraestructura peruana? Ya existen diagnósticos y estrategias adecuados. Por ejemplo, se están aplicando las primeras medidas de un *Plan Maestro de Transporte Urbano para el Área de Lima Metropolitana*, entre las que se halla la construcción de un carril de gran capacidad reservado para los autobuses que cruce la ciudad. Y se ha elaborado un borrador del *Plan Nacional de Desarrollo Portuario*. En el sector eléctrico, existe un anteproyecto de enmienda de ley para hacer que las fórmulas de fijación de precios sean más sensibles al mercado, fomentando así la inversión privada en generación y distribución. Asimismo, se han puesto en marcha proyectos piloto (en Tumbes y en Piura) que condicionan las asignaciones de fondos del gobierno nacional para inversiones en agua y saneamiento a que las autoridades locales hagan uso de gestión privada y disciplina financiera en sus compañías de agua. Además, existen mecanismos para la participación de usuarios en el manejo de la infraestructura—mecanismos que permitirían despolitizar las iniciativas de reforma. En otras palabras, el problema en infraestructura no es la falta de ideas. El problema es falta de financiamiento.

En el futuro previsible, las restricciones fiscales mantendrán al mínimo la inversión pública en infraestructura. La atracción de inversión y financiamiento privados son la única salida. Al mismo tiempo, es posible que la *propiedad* privada de la infraestructura («privatización») ya no sea políticamente factible. Por tanto, el futuro de los proyectos de infraestructura en el Perú yace en otorgar concesiones (no propiedad) a promotores privados, que puedan recaudar financiamiento en el mercado para construir y operar instalaciones, a cambio de utilidades razonables. Esta no será una tarea fácil. Por un lado, no todos los proyectos en la lista de necesidades de infraestructura de Perú son viables económicamente sin contar con un cierto grado de subvención o de reducción de riesgos. Otorgar esos beneficios en forma competitiva, transparentes, y fiscalmente sostenible será fundamental para la credibilidad de los procesos de concesión. También lo será la creación de la capacidad regulatoria para gestionar (y respetar) los compromisos contractuales, especialmente la fijación de precios. Por otro lado, conseguir que las concesiones sean socialmente sostenibles mediante la comunicación temprana, la participación de los usuarios, y la publicación de indicadores de desempeño facilitará en gran medida el vencimiento de la reticencia política a poner los servicios públicos en manos de gerentes privados. Pero lo interesante es que Perú ya dispone del instrumento de la concesión y, hasta ahora, lo ha utilizado muy por debajo de sus posibilidades. El organismo gubernamental para el fomento de la inversión (PROINVERSIÓN) ha identificado una cartera de proyectos clave de infraestructura que son susceptibles de ser entregados en concesión (entre ellos la muy urgente modernización del puerto de El Callao) y cuenta con una ventana de garantías de contrapartida de los organismos multilaterales. Esta ventana no solo confiere la más alta calificación a la deuda emitida por el concesionario (atrayendo así a financieras institucionales, locales y extranjeros), sino que también proporciona una fuente independiente de tranquilidad en relación con la sostenibilidad social y medioambiental de los proyectos. Lo único que tiene que hacer el próximo gobierno es proceder.

El acceso a mercados y un costo logístico razonable serán dos de los instrumentos centrales para conseguir, a través de mayores exportaciones, una aceleración permanente en el crecimiento económico del Perú. El tercero será la capacidad tecnológica del país para producir bienes de calidad que el resto del mundo quiera comprar. Con la excepción de algunas industrias extractivas, los niveles tecnológicos del Perú (y, por tanto, su productividad) son sorprendentemente bajos. La mayor parte de las transferencias de conocimiento se producen a través de las importaciones de maquinaria y equipo.⁷ Solo una pequeña (pero creciente) porción de las empresas locales adquieren tecnología mediante licencias, proyectos llave en mano, o especificaciones técnicas incorporadas en los contratos de exportación. De hecho, la imposibilidad de ceñirse a normas de calidad, laborales, medioambientales, de certificación de origen, y de velocidad de despacho, está dejando al margen del mercado de exportación al universo de micro y pequeñas empresas (esta cuestión se analiza con mayor detalle más adelante). Se estima que menos del 1 por ciento de esas empresas son exportadores directos, y menos del 10 por ciento son exportadores indirectos—en su mayoría pertenecientes al sector textil y agroalimentario. Las tecnologías autóctonas y la adaptación son escasas—la inversión en investigación y desarrollo, tanto privada como pública, es equivalente a una décima de un punto porcentual del PBI, esto es, un cuarto del promedio latinoamericano. Cerca del 60 por ciento de la fuerza de trabajo no ha recibido formación vocacional. Más aún, menos de 400 empresas peruanas tienen certificación ISO.

Como parte de su *Plan Nacional Estratégico de Exportaciones*, el gobierno ha lanzado varias iniciativas para elevar los niveles tecnológicos de ciertos sectores—textil, joyería, acuicultura, pesca. Esas iniciativas incluyen los *Centros de Innovación Tecnológica*, los programas de agrupamiento de empresas, los vales para la formación de trabajadores, los sistemas de homologación para los institutos tecnológicos, los fondos de capital riesgo, las pruebas y certificación, y otras similares. Pero hasta ahora, su alcance e impacto han sido limitados. Es esencial que se produzca una mejora generalizada, si el Perú pretende alcanzar una meseta de crecimiento más alta. Esto va a involucrar, entre otros, la expansión en la co-financiación pública, sea con becas de contraparte o con incentivos tributarios, de las certificaciones reconocidas internacionalmente; un régimen impositivo que reconozca el gasto privado en investigación y desarrollo, así como el gasto en entrenamiento de personal; y, más importante, un arreglo institucional que asegure el foco estratégico y coordinación entre los muchos ministerios y agencias que operan en este área.

La posición tecnológica del Perú se ve aún más socavada por la calidad de su educación superior. Aunque el número de universidades e institutos de estudios terciarios ha aumentado rápidamente durante la última década, su calidad no lo ha hecho. Algo menos de uno de cada tres peruanos de edades comprendidas entre los 18 y los 24 años ha recibido alguna forma de educación post-secundaria, un alcance mayor que el de Brasil, Colombia o México. Pero el atractivo para el mercado de los graduados que salen del sistema, y el valor académico y relevancia industrial de su producción científica, siguen siendo, en el mejor de los casos, limitados. La razón de esto tiene que ver con incentivos.

7 Afortunadamente, los aranceles de importación sobre los bienes de capital son relativamente bajos (9 por ciento en promedio) y decrecientes.

Debido a una interpretación dudosa de la Constitución, las universidades públicas no cobran matrícula y dependen, en cambio, de las transferencias del gobierno central para su financiamiento.⁸ Esta práctica es, por sí misma, altamente regresiva—casi la mitad de los estudiantes de las universidades públicas pertenecen a la quinta parte más rica de la población. Pero también es muy ineficiente, ya que las transferencias se basan en el precedente histórico y en la negociación política, y no en resultados pre-acordados como la capacidad de conseguir empleo de los graduados o la utilidad económica de la investigación producida. De hecho, no existen estadísticas de desempeño de las universidades públicas peruanas. Esta falta de información también debilita la calidad de las universidades privadas: en ausencia de sistemas de homologación, de transferencia de créditos académicos, y de recopilación y disseminación de datos, los estudiantes y empleadores peruanos no pueden discriminar a las instituciones con peor funcionamiento, perpetuando así la tradición y el prestigio por encima de la calidad técnica y la relevancia de mercado.⁹ Otros países se han enfrentado a estos problemas antes, y afortunadamente hay soluciones disponibles—ligar el financiamiento público marginal a criterios de desempeño publicados, cobrar por la matrícula en las universidades públicas al mismo tiempo que se ofrece un programa de préstamos para estudiantes pobres cuyo repago es contingente al nivel de ingresos post-graduación, establecer un mecanismo de homologación transparente, publicar datos sobre el aprendizaje y el empleo de los graduados, etc. Esta no es una senda de reforma fácil, pero es una senda que el Perú tiene que seguir si desea que su sistema de educación superior sea de verdadera utilidad para su economía.

c) Ampliar

No es correcto afirmar que el reciente crecimiento del Perú no ha logrado generar empleo, pero sí es cierto que, en su conjunto, el número de puestos de trabajo creados ha sido decepcionante. Un cuarto del **cambio** registrado en el valor de la producción del Perú procede de las industrias extractivas o del sector público—ninguno de los cuales crea mucho empleo. Al mismo tiempo, la mayor parte de las «nuevas industrias» cuya producción ha aumentado de forma especialmente rápida (como la agricultura orientada hacia la exportación, y el sector textil), también han creado relativamente pocas nuevas oportunidades de empleo (alrededor de 300,000), porque su punto de partida es muy bajo. Esto ha dejado a millones de peruanos tratando de obtener ingresos en la periferia de los principales circuitos económicos—sobre todo en una agricultura de subsistencia y en el sector servicios urbanos informales, en los que la productividad y, por tanto, los salarios,

8 La Constitución de 1993 garantiza el derecho a la educación universitaria gratuita para «los alumnos con rendimiento satisfactorio y que carezcan de los recursos económicos necesarios para cubrir los costos de su educación». En la práctica, esto se interpreta como educación universitaria gratuita para todos. El costo anual para el Estado es del 0,7 por ciento del PBI, aproximadamente siete veces el tamaño de los programas públicos de empleo temporal para los pobres.

9 En el Perú, solo los estudios de medicina están sujetos a homologación.

son especialmente bajos. Para estos peruanos el reciente auge económico han significado muy poco y su apoyo político a las reformas que lo han permitido no se puede dar por supuesto. ¿Qué puede hacer el próximo gobierno para extender, de manera eficiente, los beneficios del crecimiento y, en concreto, los puestos de trabajo a un segmento más amplio de la sociedad peruana? Hay hoy cinco mecanismos prioritarios: extender servicios de infraestructura básica a las zonas rurales con mayor concentración de pobreza, eliminar las distorsiones que frenan el microfinanciamiento, revertir los incentivos que llevan a la informalidad, aumentar el alcance de la «nueva agricultura», y eliminar los elementos más restrictivos de la legislación laboral.

Los índices de pobreza de las zonas rurales son casi dos veces mayores que los de las zonas urbanas, y los índices de extrema pobreza son cuatro veces superiores. En la Sierra, donde solo vive una cuarta parte de la población del país, se concentra la mitad de los pobres extremos. Salvo por las industrias extractivas que allí se encuentran (pero que brindan pocas oportunidades de empleo a la mano de obra local), la mayor parte de los pobres en esas zonas está literalmente fuera del circuito productivo del país y, en consecuencia, de la posibilidad de un trabajo adecuado. En promedio, solo una cuarta parte de los hogares rurales tiene acceso a carreteras transitables y menos del 10 por ciento de las ciudades situadas en el ámbito rural tiene teléfonos públicos. Solo la mitad de la población rural de Perú dispone de electricidad y únicamente dos terceras partes tienen acceso a sistemas de saneamiento. De acuerdo con los cálculos realizados por el PNUD, el «coeficiente de integración» de departamentos como Huancavelica, Cajamarca o Huanuco es una tercera parte del valor promedio del país. Esta desarticulación no es sorprendente—se estima que, aproximadamente, la inversión pública anual en infraestructura en las zonas rurales es de US\$20 por persona, frente a los US\$60 por persona del país en su conjunto.

Sin duda, es necesario invertir más dinero para llevar los servicios de infraestructura rural hasta un nivel en el que la población de estas áreas pueda participar de forma significativa en la economía del país. Según nuestra estimación, para reducir a la mitad la proporción de población rural que no tiene acceso a las infraestructuras básicas en 10 años, sería necesario, como mínimo, doblar el presupuesto actual de inversiones públicas en infraestructura rural—hasta alcanzar los US\$200 millones anuales. Pero la cuestión no es solamente cuánto dinero público se invierte, sino también cómo se invierte. El impacto de los fondos dedicados a inversión pública puede mejorarse de cuatro formas principales. En primer lugar, apalancando la participación del sector privado en la construcción, utilización y mantenimiento de las infraestructuras rurales. Las experiencias recientes en la contratación de la rehabilitación y mantenimiento de caminos con micro-empresas locales han tenido un éxito resonante que puede extenderse en otros sectores. Existen experiencias similares en sistemas de agua potable y saneamiento dirigidos por asociaciones locales. Pero, para aumentar la participación privada, sobre todo en el financiamiento, habrá que recurrir a subsidios ya que la mayor parte de estas inversiones en zonas remotas no son comercialmente viables. La clave estará entonces en diseñar contratos de concesión que minimicen el valor de esos subsidios a través de su subasta abierta.

En segundo lugar, apalancar los recursos públicos locales. Todos los municipios peruanos perciben una parte de los tributos que el país impone a la explotación de sus recursos

naturales—el así llamado **canon**. El importe de este canon puede ser considerable y, a menudo, no se lo utiliza completamente debido a la falta de capacidad institucional para diseñar e implementar proyectos. El gobierno central debería, por tanto, utilizar parte de sus propios recursos para ayudar a los municipios a gastar bien su dinero (a través, por ejemplo, de asistencia técnica o de becas de contraparte). En tercer lugar, apalancar las «economías de espectro». Se ha demostrado que el impacto en los ingresos permanentes de los hogares del acceso a una «canasta» de servicios de infraestructura es mayor que la suma de los impactos de los mismos servicios utilizados de forma individual. De hecho, los cálculos disponibles para el caso del Perú indican que el impacto puede ser hasta más del doble (aumento superior al 25 por ciento) cuando se proporcionan simultáneamente los cuatro servicios principales (carreteras, electricidad, agua potable y teléfonos). Este enfoque, sin embargo, requiere un cierto grado de coordinación institucional dentro del gobierno nacional central que actualmente no existe—cada servicio tiene su propio ministerio, agencia o programa, y tres de cada cuatro hogares rurales no tiene acceso a ningún servicio o, como máximo, a uno.

En cuarto lugar y, tal vez lo más importante, es preciso apalancar las potencialidades locales mediante enfoques territoriales a la inversión pública. Estos enfoques consisten en acuerdos institucionales liderados por actores locales (públicos, privados y de la sociedad civil) que buscan definir de una forma participativa estrategias de desarrollo para su «territorio» geográfico, basadas en su dotación de activos naturales, sociales y culturales. A partir de esas estrategias, estas instituciones actúan como jueces en la asignación competitiva de fondos públicos de inversión, ya sean locales o centrales, y como controladores de los resultados obtenidos. El Perú goza de una buena posición para beneficiarse de este planteamiento, ya que combina varios de sus elementos principales—un proceso de descentralización en marcha que está gradualmente fortaleciendo la capacidad de decisión de las autoridades locales, un universo de organizaciones de la sociedad civil en constante crecimiento, la aparición de centros urbanos progresistas en el interior del país, un marco legal para la presupuestación participativa en el ámbito subnacional, y la existencia de **Institutos Viales Provinciales** eficaces y participativos. Con adecuada supervisión fiduciaria, las competencias de esos institutos podrían ampliarse para tener un enfoque más comprensivo del desarrollo local.¹⁰

El déficit de infraestructura impide a los pequeños productores rurales llegar a los mercados. La falta de financiamiento impide el crecimiento de todos los pequeños productores, ya sean rurales o urbanos, incluso de los que pueden llegar a los mercados. Este es un problema especialmente grave, porque alrededor del 97 por ciento de las empresas peruanas del sector formal son micro o pequeñas empresas que proveen tres cuartos del empleo formal.¹¹

10 FONCODES ha estado implementando un enfoque de desarrollo territorial en el proyecto conocido como Corredor Puno-Cusco, con excelentes resultados iniciales.

11 En el Perú, se considera microempresa a la que tiene 10 o menos empleados y ventas anuales inferiores a US\$80.000. Las cifras correspondientes para las «pequeñas empresas» son, respectivamente, 50 o menos empleados y US\$750.000.

El sector financiero del Perú es en sí mismo pequeño pero, en su conjunto, sólido. Está dominado por bancos, que poseen dos terceras partes de los activos del sector y que, aunque bastante concentrados (cuatro bancos controlan el 80 por ciento de los activos de la banca comercial), están adecuadamente capitalizados y bien supervisados. Han atendido tradicionalmente a las grandes empresas nacionales. Pero, con una economía que crece con rapidez, utilidades en aumento, bonos del Estado cuya calificación se acerca al grado de inversión y que se extienden a lo largo de la curva de rendimientos, y una acumulación de reservas en el sistema privado de pensiones que no cesa (véase más adelante), esos grandes clientes están cambiando con rapidez sus fuentes de financiamiento, y sustituyen el crédito bancario por beneficios no distribuidos, el cada vez más importante mercado nacional de bonos, y las colocaciones en el mercado internacional.¹² Esta transformación está forzando a los bancos comerciales a encontrar nuevos negocios en el mercado hipotecario, en el crédito al consumo y, especialmente, en las empresas de menor tamaño.

Si bien los créditos de los bancos comerciales a las micro y pequeñas empresas han crecido rápidamente, aún no han alcanzado niveles suficientes para cubrir las necesidades de los millones de pequeños empresarios que operan en la economía peruana—los créditos acumulados representan aproximadamente el 2 por ciento del PBI. ¿Existe espacio para que programas o políticas gubernamentales aceleren en forma eficiente el desarrollo de esta línea de negocios del sector financiero? Sí, en cuatro ámbitos diferentes. El primero es la protección de los logros recientes en materia de reportes sobre deudores morosos realizados por la agencia de supervisión bancaria y por las oficinas de crédito privadas, de las que ya existen dos en Perú—logros que se ven hoy amenazados por intereses políticos. El segundo es la ampliación de los proyectos piloto con cortes dedicadas exclusivamente a casos comerciales (véase más adelante), las que ya han comenzado a abreviar el proceso de recuperación de prendas y garantías—un proceso que dura actualmente entre tres y cinco años. El tercero es la inversión de fondos públicos en la unificación y la mejoría de los registros de garantías subsidiarias. Y, por último, evitar que las instituciones financieras públicas copen o distorsionen el mercado de créditos.

Este último punto es especialmente importante. El Banco de la Nación (que es el brazo financiero del gobierno central), el AgroBanco (dedicado a financiar los créditos que otras entidades dan a pequeños campesinos) y COFIDE (el intermediario público para créditos multilaterales) tienen previsto ampliar sus actividades, y en algunos casos ya lo hacen, hacia el otorgamiento de créditos directos a pequeñas empresas. Al mismo tiempo, el número de Cajas Municipales y Cajas Rurales (esencialmente, instituciones de ahorro y préstamo que pertenecen a los gobiernos locales y se especializan en microfinanciamiento) han crecido vertiginosamente—ya son unas 40 las que operan en todo el país. En principio, no hay nada que objetar a la intervención pública en mercados incompletos como, por ejemplo, las iniciativas de COFIDE hacia la creación de seguros

12 Es interesante el hecho de que las grandes empresas peruanas huyen de la bolsa de valores de su país, algo que deja la actividad bursátil atrapada en un círculo vicioso de pequeñez y falta de liquidez. Si alguna vez emiten acciones, las principales empresas peruanas prefieren cotizar en las bolsas de países desarrollados.

contra riesgo climáticos o de garantías parciales de crédito pre-exportación para pequeñas empresas. Pero, en la práctica, dejar que las instituciones financieras públicas, tanto centrales como municipales, compitan con las privadas en el mercado de crédito ha provocado en el pasado graves distorsiones, principalmente por la manipulación política de sus tasas de interés y de sus esfuerzos por recuperar préstamos morosos—con el consiguiente costo fiscal. Será crucial, por tanto, clarificar el mandato y reforzar la supervisión de estas instituciones.

Se calcula que uno de cada dos peruanos en edad activa trabaja en el sector informal, donde se produce aproximadamente dos tercios del PBI del país. Este nivel de informalidad es especialmente elevado, incluso para América Latina. En general, la informalidad es el resultado al que llegan empresarios en mercados competitivos cuando el costo de cumplir con leyes y regulaciones es mayor que las economías de escala que pierden por mantener una estructura empresarial pequeña para no ser detectados (o para tener una probabilidad menor de ser detectados) por los encargados de hacer cumplir dichas leyes y regulaciones. En la práctica, la informalidad significa que, en el Perú, alrededor de 7 millones de personas están confinadas a trabajos que requieren poca formación, son de baja productividad y están mal retribuidos—y que, en general, ofrecen pocos derechos y alta inseguridad.¹³ Es decir, esos peruanos están confinados a vivir en pobreza en la periferia de la economía. ¿Por qué hay tantas micro y pequeñas empresas que se mantienen en la informalidad? O, para decirlo con otras palabras, ¿cuánto cuesta ser formal en el Perú?

Los estudios disponibles permiten concluir que los impuestos y la legislación laboral son solo una parte del motivo—como ya hemos señalado, el régimen impositivo aplicable a los pequeños contribuyentes ha mejorado de forma significativa en los últimos años y, desde el año 2003, las microempresas están exentas de las disposiciones más gravosas de la legislación laboral (véase más adelante). Es simplemente la carga burocrática de los trámites lo que inclina a la mayor parte de los empresarios peruanos hacia la informalidad. Según los cálculos realizados por el Banco Mundial,¹⁴ iniciar una actividad formal en el Perú exige realizar 10 trámites para los que se necesitan 102 días y cuesta el equivalente a un tercio del ingreso per cápita del país. Obtener los permisos necesarios, sobre todo los municipales, requiere 19 trámites durante 201 días y a un costo equivalente al 350 por ciento del ingreso per cápita. Registrar la compraventa de una propiedad inmobiliaria requiere 5 trámites diferentes, 33 días y cuesta el 3 por ciento del valor del activo a registrar. La lista es casi interminable y su impacto es especialmente perjudicial porque, en general, los empresarios y los trabajadores informales se caracterizan por un bajo nivel de educación que les hace más difícil enfrentarse a la burocracia. No es sorprendente, pues, que las encuestas demuestren que solo los grandes incentivos provocan la formalización.

13 Los datos disponibles sobre el mercado laboral urbano en el Perú sugieren que, controlando por otras características, los salarios del sector informal son, en promedio, la mitad de los pagados en el sector formal.

14 Banco Mundial. 2006. *Doing Business in 2006: Creating Jobs* Washington D. C.: Banco Mundial.

El más importante de estos incentivos es la posibilidad de participar en cadenas de exportación rentables—para poder ser proveedor de exportadores directos, las empresas necesitan, entre otras cosas, llevar un registro tributario que pueda ser acreditado en el sistema de reintegro de impuestos sobre la importación de insumos, cumplir con normas de seguridad en el trabajo y medioambientales que suelen ser más exigentes que las exigidas por la misma legislación peruana, y tener registrados sus locales a efectos de la certificación de origen.

El mejor ejemplo de las ventajas que una combinación adecuada de insumos, ya sea infraestructura, financiamiento o flexibilidad laboral, puede aportar a un sector económico, zona geográfica o segmento de la población en el Perú, es la llamada «nueva agricultura». En menos de cinco años, una legión de productores de frutas y verduras no tradicionales (como espárragos, páprika, alcachofas, paltas, uvas, entre otros) ha logrado penetrar nichos de mercado de alto rendimiento mediante contratos de distribución con algunas de las mayores cadenas de supermercados de los Estados Unidos y Europa. Su negocio floreció rápidamente, y se han convertido en un emblema de nuevos estándares de calidad y de modernidad para el resto del país. En el camino dieron una rentabilidad sin precedentes a la tierra, además de casi pleno empleo, en varias zonas costeras. Por el momento, estas zonas son mínimas si las comparamos con la superficie fértil total del país—apenas un 1 por ciento, equivalente a unas 50,000 hectáreas. Pero, vale preguntarse: ¿Qué es lo que se ha hecho bien en esas zonas y, todavía más importante, cómo puede extenderse este éxito a, por lo menos, una parte de las superficies de cultivo y de los peruanos que parecen estar atrapados en una agricultura tradicional o, incluso, de subsistencia?

La «nueva agricultura» está basada en una asociación de hecho entre el sector público y el privado. El sector privado ha arriesgado el capital necesario para comprar tierras y firmar contratos de exportación de productos nuevos de alta calidad y con una alta demanda, mientras que el sector público ha facilitado la titularización de la tierra y ha concedido subsidios para asistencia técnica y para modernizar los sistemas de riego. Este modelo podría extenderse a, por lo menos, una parte de las 1,7 millones de hectáreas de explotaciones agrícolas y granjas individuales dedicadas a la «agricultura tradicional», que cultivan arroz, azúcar, algodón, maíz, papas y otros productos de escaso valor, en tierras cuyos títulos de propiedad no están claros, con riego por gravedad, y detrás de una muralla tarifaria que los protege de los menores costos de la competencia extranjera—una muralla que desaparecerá con el tratado de libre comercio con Estados Unidos. Parte de esa extensión se está dando naturalmente, a través de la subcontratación que realizan los exportadores agrícolas que no pueden seguir el ritmo de una demanda cada vez mayor. Si se planifica bien, un monto relativamente pequeño de inversión pública adicional podría acelerar este proceso en forma significativa.¹⁵ No existen muchos sectores en el Perú en los que la rentabilidad de los fondos públicos, medida en creación sostenible de puestos de trabajo, sea superior.

15 El valor estimado de la inversión pública en el sector de la «nueva agricultura» durante los últimos cinco años es de, aproximadamente, US\$700 millones, es decir, menos del 4 por ciento del presupuesto quinquenal total de inversiones.

Por último, hay que señalar que los esfuerzos para crear puestos de trabajo en el Perú, ya sea facilitando infraestructuras o microcréditos, a través de la formalización o mediante el apoyo a la nueva agricultura, tendrán un impacto menor o, incluso, limitado mientras no se flexibilicen las leyes laborales. Estas leyes, que imponen cargas exageradas en términos de indemnizaciones por despido, participación obligatoria en beneficios, primas y vacaciones, o no se cumplen o se integran en los salarios de equilibrio—el resultado es menos puestos de trabajo y menores salarios. Las encuestas indican que la pérdida neta de puestos de trabajo debida a la rigidez de la legislación laboral es del orden del 5 por ciento del empleo formal urbano privado—es decir, algo así como 200,000 oportunidades de empleo desperdiciadas.¹⁶ Y todo esto trae muy pocos beneficios en términos de protección de los trabajadores—se calcula que, debido a la poca capacidad del Ministerio de Trabajo para hacer cumplir la legislación laboral vigente, menos de una quinta parte del empleo privado urbano la respeta cabalmente.¹⁷

A mediados de la década de los 90 se hizo un intento de reforma laboral que dio resultados dispares. Más que un cambio radical de la legislación, la reforma hizo hincapié en los contratos temporales como una opción de menor costo. El resultado fue un auge enorme de este tipo de contratos, hasta el punto que, desde entonces, casi la mitad de todos los trabajadores formales del sector privado se han contratado con esta modalidad. Pero el impacto sobre la tendencia general del empleo ha sido insignificante. En este momento, una revisión completa para dar flexibilidad a la legislación laboral del Perú es políticamente imposible—un proyecto de ley sobre la materia, que aumentaría aún más la rigidez del sistema de empleo, está en trámite de elaboración en el Congreso desde el año 2003. Sin embargo, cambios marginales de las disposiciones legislativas que provocan las mayores distorsiones serían de enorme ayuda. Y no hay peor distorsión que la relativa al costo del despido, un costo equivalente a 14 meses de salario medio, en comparación con 5 meses en América Latina y 2 en los países industrializados de habla inglesa. A falta de enmendar la legislación para reducir los costos de indemnización, la exención o el tratamiento menos gravoso del despido (y otras ventajas) que se han concedido a las microempresas podría aplicarse también a empresas de mayor tamaño o a las que contrataran como aprendices a trabajadores jóvenes y desempleados. El costo del despido también podría disminuir de forma indirecta si se autorizara un periodo de prueba más largo para los nuevos trabajadores, una interpretación más amplia de las «razones económicas» como causa de rescisión del contrato de trabajo, y el arbitraje privado en las demandas por despido. La idea no es debilitar los beneficios de los que tienen empleo, sino crear oportunidades para aquellos trabajadores a los que se les niega el empleo a causa del costo de esos beneficios.

16 Banco Mundial. 2004. *Peru – Microeconomic Constraints to Growth: The Evidence from the Manufacturing Sector*. Washington D. C.: Banco Mundial.

17 Vale la pena señalar que uno de los requisitos del tratado de libre comercio con Estados Unidos será mejorar el cumplimiento de ciertos estándares laborales, como los relativos al trabajo infantil, el salario mínimo y la jornada máxima.

d) Sostener

La preocupación por el medio ambiente no tiene una larga tradición en el Perú. No fue sino hasta el comienzo de la década de los 90 que el país estableció un marco legal e institucional para protegerlo. Hasta ahora, casi todas las iniciativas se han encaminado hacia la conservación de la biodiversidad y de los bosques—tal vez un reflejo de la influencia de los donantes extranjeros y de las ONG que financiaron la agenda de intervenciones. El resultado ha sido el aumento de las zonas protegidas, que ahora cubren alrededor del 13 por ciento del territorio nacional, y la reducción de la tasa de deforestación—aunque solo después de haber perdido en los últimos diez años una superficie de bosques más grande que Costa Rica. Estos logros han sido importantes y deben apoyarse, entre otras razones porque el Perú forma parte del grupo de los doce países biológicamente «mega-diversos» del mundo y alberga la octava capa forestal del planeta.¹⁸ Además, las presiones estructurales contra la conservación tenderán a aumentar en los próximos años: la violencia política que impulsó la emigración de las zonas rurales (especialmente de la Selva) se ha acabado, los precios internacionales de las materias primas han alcanzado una meseta mucho más elevada, la demanda global de plantas y animales exóticos crece sin cesar, y la lucha contra las drogas empuja el cultivo ilegal de coca cada vez más hacia tierras vírgenes.

Sin embargo, hoy, la degradación medioambiental en el Perú no es solo, ni siquiera principalmente, una cuestión de conservación, sino una cuestión de sostenibilidad del crecimiento. Se calcula que el costo anual de la degradación equivale al 4 por ciento del PBI. Tres cuartas partes de este costo se debe a las consecuencias sanitarias de la contaminación del aire y del agua—incluida la innecesaria pérdida de 7.000 vidas por año, casi todas entre los pobres y muchas de ellas entre la población infantil. Si no se hace nada, la actual tasa de crecimiento económico, por no hablar de tasas mayores, no podrá mantenerse—el país se contaminará hasta estancarse. ¿Es realmente tan grave la situación? Sí, lo es. Se calcula que el Perú pierde anualmente por la contaminación del aire unos 140.000 años vida ajustados por discapacidad—una pérdida enorme para una economía cuyo capital humano es limitado. Una de cada diez muertes infantiles es causada por la diarrea que provocan las fuentes de aguas ligadas a la minería, la fabricación de harina de pescado, la energía, los agroquímicos y las cloacas sin tratamiento. Las concentraciones de partículas sólidas y de plomo en el aire de Lima metropolitana son peores que las de la Ciudad de México o Santiago de Chile—y varias veces superiores a los umbrales de seguridad fijados por la Organización Mundial de la Salud. De hecho, se calcula que la exposición a plomo causa más de 2.000 casos anuales de retardo mental leve entre los niños peruanos. Pero la eliminación de la gasolina con plomo no empezó hasta el año 2005, y la introducción del diésel de bajo contenido en azufre no está prevista hasta el año 2010. Hasta el momento, el combustible más sucio sigue siendo el más barato.

18 Además, en el territorio de Perú se han identificado hasta ahora más de 6.000 especies endémicas de flora y fauna.

El problema es que muchas de estas consecuencias sanitarias se agravan por el impacto de pobreza que la degradación tiene en ciertos sectores particularmente sensibles—los pobres tienen menos medios para prevenir o curar enfermedades. Consideremos el caso de la silvicultura. Se calcula que en la cuenca del Amazonas la agricultura de tala y quema cuesta alrededor de US\$1.000 millones por año en productos forestales y derechos de secuestro de carbono no aprovechados. Una gran parte de las tierras de la Sierra están afectadas por la erosión del suelo, lo cual merma la productividad de las parcelas que habitualmente cultivan los pobres. Las tierras costeras, casi enteramente despojadas de su cubierta natural de manglares y de bosques secos y semi-húmedos, están sufriendo rápidamente los efectos de una salinidad cada vez más alta, con la consiguiente pérdida de rendimiento.

La pesca sufre el mismo tipo de depredación empobrecedora. Aunque el Perú está dotado de los caladeros más ricos del mundo y anualmente representa el 10 por ciento de las capturas marinas globales, su sector pesquero está altamente endeudado, sobredimensionado y es insostenible desde el punto de vista biológico. La debilidad en hacer cumplir los derechos de pesca y las licencias de las embarcaciones, cuando no una total indiferencia por la ley, han conducido a una sobrecapacidad y, en consecuencia, a un constante peligro de exceso de capturas de la principal especie del país, la *anchoveta*—desplazando en el camino a los pescadores más pobres que utilizan métodos artesanales. La *anchoveta* se emplea después en la preparación de harina y aceite de pescado (que se venden casi en su totalidad a China como alimento para animales) en instalaciones procesadoras anti-cuadas, cuyos flujos contaminados se vierten en las aguas cercanas a la costa y no están sometidos a ningún estándar obligatorio de calidad medioambiental. El proceso solo beneficia a unos pocos participantes con buenas conexiones—ya que los barcos y las instalaciones procesadoras se utilizan, en promedio, una tercera parte del año, los bancos están sentados en créditos al sector de dudoso cobro, y el Estado recauda menos del 1 por ciento de sus ingresos tributarios de una industria que es el segundo exportador del país.

Y, por supuesto, está la minería. Este es un sector cuya producción se ha duplicado en los últimos 15 años y que representa el 9 por ciento de los impuestos recaudados en el país, el 7 por ciento del PBI y más de la mitad de las exportaciones. Es asimismo un sector de cuyos impuestos dependen los gobiernos locales de las regiones más pobres para financiar la inversión en infraestructura social. Pero aunque sus estándares medioambientales y de rendición de cuentas, transparencia y responsabilidad social han mejorado de forma significativa en los últimos cinco años, las actividades mineras realizadas anteriormente sin ningún control han dejado un legado enorme de instalaciones que siguen contaminando activamente—algo así como 600, el 25 por ciento de las cuales no tiene propietario legal.¹⁹ También ha dejado un legado de conflictos locales—aun cuando la minería es actualmente la industria más regulada y más transparente del país.²⁰

19 De hecho, antes de 1990, literalmente la ley no exigía a las empresas mineras el cumplimiento de ningún estándar medioambiental o social.

20 Perú es firmante, desde 2005, de la Iniciativa Global para la Transparencia de las Industrias Extractivas.

Abordar estos problemas y situar al Perú en la senda de un crecimiento sostenible desde el punto de vista medioambiental no será fácil—ni barato. El gasto anual en medio ambiente, tanto público como privado, es del orden de un 0,25 por ciento del PBI. No es mucho si lo comparamos con los estándares internacionales, y además ha ido disminuyendo.²¹ Pero el problema real está en las instituciones. La gestión medioambiental y la exigencia del cumplimiento de las leyes y de las disposiciones pertinentes son competencia de distintas agencias y niveles gubernamentales que en principio siguen las directrices estratégicas y políticas del Consejo Nacional del Ambiente (CONAM). En la práctica, cada ministerio tiene su propia unidad de vigilancia de asuntos medioambientales dentro de su ámbito de actividad (salud, minería, energía, transportes, vivienda, entre otros), sobre las que el CONAM tiene, de hecho, poco control. Esto provoca graves problemas de coordinación y solapamiento. Más preocupante aún es que esto provoca obvios conflictos de interés dentro de cada sector, ya que los ministros correspondientes son responsables tanto del desarrollo del sector como de exigir el cumplimiento de las disposiciones medioambientales.

La situación se complica aún más por dos carencias aparentemente triviales pero paralizantes—de empleados con experiencia en las unidades medioambientales de los ministerios, y de un mecanismo centralizado de recolección de datos medioambientales. Este último punto es especialmente peligroso: el monitoreo de la biodiversidad y de la calidad del agua y del aire es, en el mejor de los casos, limitado; no existen estudios completos de deforestación; el índice de erosión del suelo no se conoce con precisión; y las empresas no tienen la obligación legal de informar de sus vertidos.²² Como es lógico, la ausencia de información exacta hace casi imposible crear una conciencia pública del problema ambiental y establecer mecanismos de rendición de cuentas. Estos problemas pueden solucionarse, especialmente si el próximo gobierno crea una agencia central e independiente a cargo de hacer respetar las leyes y regulaciones medioambientales (una especie de «Fiscalía Medioambiental») y de imponer sanciones cuando no se respetan.

IV. Un nuevo contrato social

Como ya hemos señalado, el crecimiento económico del Perú ha tenido un impacto limitado en la pobreza. A pesar de la expansión económica sin precedentes de los últimos

21 Conviene destacar, sin embargo, que en cuestiones de salud relacionadas con el medio ambiente, las intervenciones del sector público no necesitan ser costosas para ser efectivas.

Un ejemplo excelente es el programa para promover el lavado de manos, lanzado recientemente por el gobierno y que se espera disminuirá en un 30 por ciento la incidencia de la diarrea.

22 Inventarios y monitoreos de la biodiversidad para varias zonas de Perú especialmente delicadas han sido realizados por instituciones extranjeras como *Conservation International*, el *Field Museum* de Chicago y la *Frankfurt Zoological Society*. El primer sistema de monitoreo de la biodiversidad a nivel regional de Perú lo ha iniciado, sin embargo, el reputado Instituto Peruano de Investigaciones Amazónicas.

cinco años, los niveles de pobreza han caído poco y permanecen por encima del 50 por ciento.²³ La pobreza extrema ha disminuido más significativamente, especialmente en las zonas rurales, pero uno de cada cinco peruanos sigue viviendo en ella. La desigualdad, que ya era menor al promedio latinoamericano, se contrajo ligeramente, pero sigue siendo extremadamente elevada en términos mundiales—el ingreso medio de los más ricos (es decir, de los individuos pertenecientes al quintil más alto de la distribución) es 15 veces superior al de los más pobres (es decir, los individuos pertenecientes al quintil más bajo). Y todavía hay casi cinco millones de peruanos que viven con un dólar al día o menos. Es importante traducir estos números en realidades humanas concretas: en comparación con sus compatriotas más ricas, una niña peruana pobre tiene una probabilidad seis veces mayor de haber nacido sin asistencia médica, cuatro veces mayor de morir antes de cumplir los cinco años de edad, dos veces mayor de no acceder a la educación primaria, y un tercio de probabilidad de disponer de agua corriente alguna vez en su vida.

Este panorama sombrío de la pobreza y la desigualdad se complica aún más debido a la presencia de otros dos factores un poco más sutiles—la escasa movilidad social y el elevado grado de polarización. Los estudios disponibles muestran que, en el Perú, la probabilidad de que el hijo de un padre pobre o analfabeto no llegue a ser pobre o analfabeto es extremadamente baja. Asimismo, es preocupante la brecha creciente entre grupos cuya composición interna es cada vez más homogénea, especialmente en términos de origen étnico y geográfico: un indígena peruano de las zonas rurales tiene, en promedio, una probabilidad diez veces mayor de ser extremadamente pobre que su par no indígena de las zonas urbanas. Y, controlando por otras diferencias, el grado de «blancura» racial ha probado ser un poderoso determinante del acceso a servicios y de mejores salarios.

¿Cómo se explica que la pobreza en el Perú sea tan lenta en reaccionar al crecimiento? Parte de la respuesta es que el crecimiento ha tendido a concentrarse en sectores de capital intensivos—simplemente no hay suficientes empleos para los pobres en las industrias extractivas. Las políticas de «ampliación» de la base de crecimiento, tal y como se señaló antes, podrían contribuir a resolver este problema. Pero la razón principal radica en que, en el Perú, los pobres carecen de suficiente capital humano y de sistemas de apoyo inicial. Esto condena a la inmensa mayoría de ellos a trabajar en pequeñas empresas dentro del sector informal, donde la productividad es menor, y hace que les resulte particularmente difícil recuperarse cuando se ven expuestos a un *shock*—se trate de la enfermedad del jefe del hogar o de un desastre natural. Por eso es que para resolver el problema de la pobreza no basta con crecer. El país debe hacerse a la idea de que para erradicar la pobreza es preciso hacer una política social diferente, basada en estándares, resultados y rendición de cuentas—es preciso un nuevo contrato social. Para ser claros, si el Perú no crece, y si no crece con rapidez, no habrá contrato social capaz de tener un efecto apreciable sobre la pobreza. Pero el crecimiento económico, aunque necesario, no es suficiente. El país tiene que liberar a su sistemas educativo y de salud del equilibrio de bajo nivel en el que han quedado atrapados a causa de la telaraña de intereses particulares; tiene que gastar más en

23 Los niveles de pobreza y desigualdad citados aquí se miden a través del consumo, y están basados en la *Encuesta Nacional de Hogares*

asistencia social; tiene que extender los beneficios de su valiente reforma pensional a todos los ancianos (no solo a los ricos); y tiene que enfrentarse al «*boom* juvenil» que se está fraguando en su pirámide demográfica.

a) *Levantando el velo que cubre al desempeño del sector educativo*

Durante décadas, Perú ha superado a otros países latinoamericanos, incluidos algunos mucho más ricos, en lo que se refiere a la extensión de la cobertura del sistema educativo a todos sus ciudadanos. Esta extensión ha sido costosa—aun cuando el Perú gasta menos por estudiante, por maestro o por dólar de PBI que otros países comparables. Pero aunque el Perú ha tenido un éxito considerable en lo que se refiere a mandar a sus niños a la escuela, una vez en ella los niños aprenden poco. En las pruebas internacionales normalizadas más recientes sobre capacidades cognitivas en las que el país ha participado, y que comprenden 41 países, el Perú ocupa el puesto 41—último.²⁴ Incluso los mejores estudiantes peruanos se sitúan solo en torno a la media de la OCDE. Más de la mitad de los alumnos peruanos de primero y segundo grado no pueden leer en absoluto. Y la desigualdad de logros entre estudiantes pertenecientes a distintas clases sociales es apabullante—se equipara con la de Sudáfrica, un país afectado por décadas por el *apartheid* racial. No es de extrañar que los datos revelen que el graduado promedio que sale de la escuela pública secundaria carece de capacidades de pensamiento crítico y de aprendizaje y es, en consecuencia, inempleable.

Dicho de otra forma, el Perú goza de una tasa de escolaridad muy elevada, pero ofrece una educación muy deficiente. Existen múltiples diagnósticos técnicos del problema y múltiples recomendaciones de política para resolverlo. El análisis destaca seis factores principales: la escasa calidad del profesorado y de la formación docente; el poco tiempo efectivamente dedicado a las tareas escolares; el entorno socio-económico desfavorable para los estudiantes; programas curriculares, infraestructuras y materiales inapropiados; la excesiva centralización de los procesos de toma de decisiones; y la falta de involucramiento de los padres de familia. Estos factores no son poco frecuentes en los países en desarrollo. Lo que es asombrosamente inusual es lo poco que se ha hecho en el Perú (durante tanto tiempo) para reformar el sistema. La sociedad peruana parece tolerar el fracaso de su sistema público de educación. ¿Por qué?

En nuestra opinión, el «equilibrio de bajo nivel» en que parece estar atrapado el Perú se explica por una ausencia básica de estándares, de información acerca de cómo se sitúa el país en relación a dichos estándares y, en última instancia, de rendición de cuentas por los resultados. Consideremos, por ejemplo, la lectura, quizás el área del aprendizaje donde resulta más fácil definir un estándar. En Chile, se espera que un estudiante promedio de segundo grado lea 60 palabras por minuto, un nivel por debajo del cual en los Estados Unidos ese estudiante se consideraría «a riesgo». Sin embargo, la cifra correspondiente para el Perú es inferior a 30. Pero, dado que no existe un estándar oficial de lectura, ni datos que puedan contrastarse con el estándar, tampoco existe presión social para mejorar la capacidad de lectura. Y en los casos en que sí existen dichos estándares, son poco menos

24 *Program in International Student Assessment*, versión 2000.

que incomprensibles—un estudiante de segundo grado debería «...reflejar el funcionamiento lingüístico de los textos y sistematizar sus conclusiones para mejorar su lectura y las estrategias de producción de textos».²⁵ Con esta falta de claridad sobre lo que los niños peruanos deberían saber hacer (y sobre lo que pueden realmente hacer), no es extraño y es algo irónico que la mayoría de los padres reportan estar satisfechos con las escuelas, mientras que los profesores son conscientes de no estar alcanzando los objetivos de sus clases (cuando los tienen). Por supuesto, todo esto se complica aún más cuando se supone que la escuela en cuestión debe proveer una educación intercultural y bilingüe. Ciertamente algunas escuelas públicas en el Perú son excelentes, pero ello se debe más a factores idiosincrásicos aleatorios (por ejemplo, un maestro talentoso) que a una estructura sistemática de incentivos.

Es esa ausencia y asimetría de información lo que ha enredado al Estado (gobierno, políticos), a los oferentes de educación (profesores, gestores) y a los consumidores (alumnos, padres) en una telaraña auto-perpetuante de bajas remuneraciones, bajas expectativas y bajo desempeño. Más allá de las reformas técnicas, parece necesario un verdadero cambio cultural—un nuevo contrato educativo—basado en una toma de conciencia colectiva sobre el fracaso pasado del sistema. El país necesita levantar el velo que ha mantenido oculto durante tanto tiempo al desempeño de su sistema educativo. En primer lugar, y sobre todo, el Perú debe definir estándares de aprendizaje sencillos y específicos para cada uno de los grados (al menos en lo referente a las capacidades de lectura y numéricas), e instaurar un examen final de graduación y certificación secundaria. De allí en adelante, debería evaluar el desempeño de manera continua y publicar los resultados, desagregados por provincias, escuelas y promociones. En segundo lugar, deberían adoptarse mecanismos transparentes de rendición de cuentas. Los padres deberían tener mayoría estatutaria en los consejos escolares y los consejos deberían tener poder de decisión sobre el presupuesto de la escuela, la selección y retención de directores y maestros, y la contratación externa de servicios. En tercer lugar, a cambio de mayor transparencia y rendición de cuentas, los maestros deberían disponer de un sistema de apoyo más eficaz. Esto debería incluir un mejor paquete retributivo basado en desempeño, una formación docente de calidad antes y durante el servicio educativo, y mejores materiales (especialmente, de lectura). Todo esto será caro. Puede costar uno a dos puntos porcentuales adicionales del PBI por año. Pero, si (un «sí» importante) ese gasto adicional es parte de la introducción de estándares y de rendición de cuentas en educación, será una de las mejores inversiones que el país haya hecho.

El gobierno entrante gozará de una oportunidad sin precedentes para dar el salto hacia ese «equilibrio de más alta calidad». A medida que progresá la descentralización de las funciones estatales, el Perú deberá enfrentarse a la delegación de las competencias

25 Ministerio de Educación del Perú, Dirección de Educación Inicial y Primaria. 2000. Programa Curricular de Educación Primaria de Menores. (Primer y segundo grado.) Estructura Curricular Básica de Educación Primaria de Menores. Lima, Perú. Puede consultarse en: http://www.minedu.gob.pe/gestion_pedagogica/dir_edu_inicial_primaria/2003/

educativas en el ámbito local, lo que generará el apropiado contexto político y fiscal para fijar nuevos estándares educativos y para hacer responsables de los mismos a los gobiernos locales.

b) Llevando salud a la gente

Un fracaso generalizado en los mecanismos de rendición de cuentas ha hecho que la población peruana esté mucho menos educada de lo que debería estar. Un fracaso similar hace que también esté mucho menos sana. O al menos eso es lo que parece—ya que la ausencia de datos hace poco menos que imposible diagnosticar con precisión el estado de la salud pública en el Perú, o evaluar la eficiencia de su gasto en el sector. Lo que sabemos es esto: uno de cada dos peruanos carece de seguro médico; dos de cada tres peruanos pobres que caen enfermos no reciben asistencia profesional y, si bien la mortalidad infantil ha descendido, las tasas de mortalidad materna doblan la media latinoamericana. El sector salud está organizado, financiado y administrado para responder a un perfil epidemiológico que está en vías de desaparición: existen cinco proveedores separados, integrados verticalmente (el Ministerio de Salud, que se ocupa principalmente de la población más pobre; el sistema de aseguramiento de los trabajadores del sector formal, EsSalud; sendos sistemas para las fuerzas armadas y la policía; y un universo creciente de proveedores privados, con y sin fines de lucro). Cada una de ellos tiene, *defacto* propias políticas, fuentes de financiación y establecimientos, de manera que no es posible explotar economías de escala ni amalgamar riesgos. Este esquema era adecuado para la cobertura masiva de enfermedades de primera generación, y sigue siendo apropiado para algunas enfermedades que aún afectan a los pobres en las zonas rurales (malaria, dengue, tuberculosis). Pero está desfasado respecto de las nuevas y más complejas necesidades de una población que está demográficamente envejeciendo (tumores, enfermedades circulatorias, enfermedades sexualmente transmitidas).

¿Cómo debería adaptarse el Perú a una distribución de necesidades de salud que está haciéndose «binomial»—por un lado, los peruanos pobres que precisan atención básica y, por otro, los peruanos más ricos, que demandan servicios de segunda generación? Por lo que se refiere a los servicios de salud preventiva y primaria para los más pobres, la solución correcta parece ser la extensión de los modelos de gestión ya existentes del Ministerio de Salud. Por el lado de la demanda, esta extensión exige la ampliación del **Seguro Integral de Salud (SIS)**, el esquema de aseguramiento financiado por el Estado que paga por algunos de los servicios que recibe una parte de los pobres. El objetivo final debería ser convertir al SIS en un seguro de salud universal focalizado a través del nivel de ingreso de los hogares—para todos los pobres y para todas las patologías. Por el lado de la oferta, la utilización de los llamados **Comités Locales de Administración de Salud (CLAS)**—asociaciones comunales sin fines de lucro que en la actualidad administran por contrato una de cada cuatro clínicas del Ministerio de Salud—ha demostrado ser altamente eficaz. Tienen libertad para manejar insumos (incluidos los empleados) y, por consiguiente, pueden superar muchas de las barreras burocráticas y sindicales que paralizan otras partes del sistema. A cambio, son los responsables inmediatos ante los ciudadanos locales.

En cuanto a las necesidades de salud más avanzadas, en particular las de su población no pobre, el Perú tiene que romper los silos que separan a sus diversos sistemas públicos (Ministerio de Salud, EsSalud, Fuerzas Armadas y Policía). No hay razón técnica alguna para que dichos sistemas no puedan competir entre sí para prestar servicios a los asegurados uno del otro, amalgamar sus riesgos y consolidar sus compras. Todo ello permitiría no solo un evidente ahorro en los costos, sino además la cobertura conjunta de aquellas enfermedades más complejas o menos frecuentes.

Obviamente, la extensión del SIS y del CLAS en la asignación de los recursos del gobierno central (es decir, del Ministerio de Salud) y la racionalización de funciones entre los proveedores de salud del sector público van a suponer una amenaza para el *status quo* en el sector. Diversos intereses particulares (incluidos los sindicales) van a verse afectados. A medida que las asociaciones locales se hagan cargo de la gestión de un número creciente de clínicas públicas e impongan criterios de eficiencia y rendición de cuentas más estrictos, el personal médico excedente o con peor desempeño podría ser despedido. Además, consolidar las compras de los distintos sistemas públicos de salud presionaría a la baja los precios que pueden cargar los proveedores de medicinas e insumos. El costo político de estas medidas no va a ser pequeño. Pero también en este caso el proceso de descentralización por el que está atravesando el país brinda una oportunidad única: a medida que los recursos del gobierno central y la responsabilidad por los servicios de salud se transfieran a las autoridades locales (lo cual no está sucediendo todavía), los usuarios tendrán un papel mayor en las decisiones acerca de cómo se gastan dichos recursos y qué resultados deben alcanzarse—dejando al descubierto los intereses que obstaculizan las reformas para mejorar la eficiencia.

c) *Invirtiendo en asistencia social*

Es evidente que mejorar los sistemas de salud y educación en el Perú requiere más reformas que dinero. En el caso de la asistencia social, ocurre lo contrario. Los aproximadamente 30 programas contra la pobreza del país ofrecen tres tipos de transferencias a los pobres: alimentos básicos, trabajo temporal e infraestructura comunitaria. Los programas de alimentos (en particular, el *Vaso de Leche*, el *Desayuno Escolar*, y los *C comedores Populares*) gozan de una amplia cobertura y, en contra de la percepción generalizada del público, están bastante bien focalizados. Benefician a más de 9 millones de personas —uno de cada tres peruanos. Pero, con un presupuesto total aproximado del 0,4 por ciento del PBI, la prestación media por persona es tan solo de alrededor de US\$2 *al mes*, un porcentaje prácticamente insignificante del umbral de extrema pobreza de US\$1 *al día*. Del mismo modo, los beneficiarios de los programas urbanos y rurales de trabajo temporal (*A Trabajar Urbano y A Trabajar Rural*) son casi exclusivamente cabezas de familia desempleados pertenecientes a los dos quintiles más pobres de la población, pero el valor anual del programa es inferior al 0,1 por ciento del PBI. Y FONCODES, el fondo social que financia en las zonas rurales pequeños proyectos de infraestructura por demanda y ejecución de las propias comunidades utiliza mapas de pobreza para asignar sus recursos—desgraciadamente, estos recursos representan menos del 0,15 por ciento del PBI al año.

Es cierto que es mucho lo que puede hacerse por mejorar el impacto de los programas peruanos de lucha contra la pobreza dentro de los actuales límites presupuestarios —consolidar la gestión que actualmente recae en distintos y dispersos ministerios, agencias y niveles de gobierno; vincular los programas a comportamientos específicos de los beneficiarios (por ejemplo, vacunación de los niños); establecer objetivos cuantitativos claros (por ejemplo, en términos de raquitismo); orientar los programas hacia los niños más pequeños (por ejemplo, adoptando políticas de graduación ligadas con la edad); reducir los costos administrativos (que, en los actuales programas de alimentos, son de 18 céntimos por dólar); incorporar criterios de eficiencia y de transparencia en las compras de alimentos; etc. Sin embargo, lo que el país destina a la asistencia social es, sencillamente, demasiado poco—un 0,7 por ciento del PBI, es decir, menos de la mitad de la media latinoamericana. Incluso si todos los programas de lucha contra la pobreza que existen en el Perú estuvieran perfecta y exclusivamente orientados hacia los individuos en situación de extrema pobreza, la brecha de la pobreza (básicamente, lo que los pobres necesitarían para traspasar el umbral de la pobreza) disminuiría en menos de un 40 por ciento.

Para hacer frente a estos problemas, al menos en parte, el gobierno ha puesto recientemente en marcha un programa de transferencias condicionadas (*Juntos*) que, de continuar, se prevé que beneficie a uno de cada diez peruanos a finales del año 2006, con un costo anual de alrededor del 0,3 por ciento del PBI. Este programa se ha implementado inicial y progresivamente en regiones rurales con una alta incidencia de pobreza extrema, condicionándose los pagos mensuales de alrededor de US\$30 por familia a la asistencia de los niños a la escuela y al uso de servicios de medicina preventiva. El reto será la implementación futura—identificar a los beneficiarios en zonas urbanas de alta densidad poblacional no será fácil, y el riesgo de captura política no será pequeño. Por eso será crucial establecer un sistema adecuado de identificación de los beneficiarios y fijar objetivos cuantitativos claros y estrategias de rendición de cuentas *antes* de extender los programas. Obviamente, extender *Juntos* (o un programa nacional equivalente) a *todos* los pobres tendrá costos. ¿Hay margen fiscal para ello? Basta decir que el Perú gasta casi la misma cantidad en proporcionar educación universitaria gratuita a los hijos de los más ricos (es decir, los que integran el quintil superior de la distribución del ingreso) que en todos los programas de lucha contra la pobreza puestos juntos.

d) Dando seguridad a los ancianos

Si la falta de un ingreso seguro constituye un problema para los ciudadanos pobres que se encuentran en actividad, para los que ya son ancianos representa una catástrofe. Durante la última década, el Perú ha tenido mucho éxito en racionalizar su sistema de pensiones. Se instituyó un sistema de cuentas individuales de gestión privada para aquellos trabajadores del sector privado que desearan abandonar el sistema público de reparto (el «Sistema Nacional de Pensiones»), y muchos de ellos lo hicieron. El sistema de reparto de los funcionarios públicos (*Cédula Viva*), afectado por el fraude y cuyo déficit monetario anual cuesta al Estado aproximadamente lo mismo que todo el programa anual de inversiones públicas (algo así como 2.5 por ciento del PBI), se cerró a nuevos miembros. Estas reformas no estuvieron exentas de problemas técnicos—por ejemplo, la expedición

de los «bonos de reconocimiento» que permitían el tránsito de un sistema a otro fue demasiado lenta; la limitada competencia inicial entre los fondos privados de administración de pensiones implicó unos elevados costos de intermediación; y las restricciones que pesan sobre las inversiones en el extranjero han provocado que esos fondos están exce- sivamente líquidos. Pero estos problemas técnicos han ido desapareciendo poco a poco a medida que el mercado ha madurado y la regulación ha mejorado. En términos genera- les, la reforma pensional ha sido beneficiosa para los que forman parte del sistema. El problema es que son muy pocos los peruanos que participan—de hecho, solo uno de cada diez trabajadores lo hace, la tercera peor tasa de participación de América Latina. Y lo que es más preocupante, la tasa de participación entre el 40 por ciento más pobre de la población económicamente activa es solo del 2 por ciento. Dicho en pocas palabras: los peruanos pobres no tienen pensiones.

El problema principal es pues cómo extender la seguridad social (y, más específicamente, seguridad de ingreso) a los pobres. Las medidas administrativas, especialmente las que facilitan la entrada de los trabajadores autónomos y mejoran la fiscalización de los empleadores, pueden contribuir. Pero las medidas administrativas no bastan. El Perú debe decidir si va a pagar por beneficios pensionales no contributivos a su población anciana pobre. Ciertamente, este tipo de beneficios no está libre de problemas, particularmente los relacionados con la focalización y el riesgo moral. Si es tan difícil, ¿para qué molestarse? Porque los cambios en la demografía del país y la forma que está adoptando su proceso de desarrollo están erosionando rápidamente las redes tradicionales informales de ayuda en que se apoya la población anciana pobre. Las tasas de fertilidad han dismi- nuido de forma pronunciada (hace treinta años, la mujer peruana media tenía más de siete hijos durante su periodo fértil; en la actualidad, tiene menos de tres), lo cual reduce el número de familiares que pueden cuidar a los ancianos. Asimismo, el rápido proceso de urbanización ha hecho que solo uno de cada tres peruanos viva hoy en zonas rurales, donde las redes comunitarias son más sólidas. ¿Qué costo tendría asignar una pensión no contributiva a todos los ancianos pobres? Dependiendo del diseño adoptado, estimamos que ese costo se situaría entre un 0,3 y un 1,7 por ciento del PBI anual en el largo plazo, una cifra sustancialmente inferior al déficit del programa *Cédula Viva* para los empleados del sector público.

e) Abriendo espacio a los jóvenes

El doble efecto de las tasas de fertilidad y el rápido incremento de la esperanza de vida, ha llevado al Perú a una situación demográfica crítica—a lo largo de la próxima década, la mayor legión etaria de su historia (y, de no producirse grandes cambios, de su futuro) pasará de la juventud a la adultez. Esto va a plantear enormes retos a los responsables de hacer políticas públicas—desde la educación al empleo y desde la cultura a la política. ¿Está preparado el Perú para esta transición social masiva? Probablemente no. Uno de cada cinco jóvenes peruanos (esto es, con edades comprendidas entre los 8 y los 20 años) no estudia ni trabaja, casi dos de cada diez forma una familia demasiado pronto (es decir, antes de los 18 años) y todos ellos están triste y notablemente sobrerepresentados en las estadísticas criminales—como autores y como víctimas. El estudiante medio de la escuela

pública no alcanza los estándares educativos básicos internacionales. Y los que intentan ingresar al mercado laboral tienen el doble de probabilidad de quedar desempleados que el trabajador promedio. Al mismo tiempo, la economía global está demandando habilidades cada vez más sofisticadas—la proporción del comercio mundial que representan los bienes de tecnología media y alta casi se ha duplicado (hasta alcanzar más del 50 por ciento) en los últimos veinticinco años. Y, lo que es más importante, la juventud peruana está atrapada por un desalentadora sensación de falta de oportunidad—la información disponible sugiere que dos tercios de los jóvenes migraría fuera del país si tuviera la posibilidad de hacerlo.

Desde luego, se trata de cuestiones a largo plazo. Como ya hemos señalado, mejorar el sistema educativo peruano es una cuestión de años, si no de décadas. Otro tanto puede decirse del entorno empresarial y laboral de las microempresas—la puerta de entrada habitual para trabajadores jóvenes. O del sistema judicial, en cuyas manos se hallan demasiados jóvenes peruanos. Sin embargo, es mucho lo que se puede hacer en el corto plazo para facilitar la transición demográfica, con una inversión relativamente modesta. El país cuenta ya con una multitud de iniciativas públicas y privadas para la formación ocupacional y vocacional de los jóvenes (algunas de ellas, como **PROJOVEN** o **PERÚ EMPRENDEDOR**, han tenido bastante éxito). Pero la coordinación es escasa o nula, y muchas de las iniciativas se traslanan entre sí. También carecen de un sistema de estándares y certificación, lo que reduce su valor en el mercado de trabajo. Una extensión del hoy por hoy insignificante programa público de becas destinadas a la educación secundaria o la introducción de transferencias monetarias condicionales, podría tener un impacto considerable en las tasas de retención (alrededor del 30 por ciento de los jóvenes del país no acaba la escuela secundaria). Asimismo, la experiencia con «ferias del desarrollo para los jóvenes» (es decir, los concursos por becas para pequeños proyectos empresariales liderados por jóvenes) ha resultado todo un éxito, ha tenido un costo relativamente bajo y podría fácilmente ampliarse. Finalmente, pero muy importante, los jóvenes peruanos necesitan ser escuchados para ser entendidos. Pese a ser incipientes, las recientes iniciativas de consulta con jóvenes procedentes de todos los estratos sociales para diseñar e implementar políticas públicas, y para desarrollar proyectos, han sido excelentes.²⁶ Con una vibrante y creciente comunidad de organizaciones de la sociedad civil dispuestas a ayudar, el próximo gobierno va a disponer de un terreno fértil donde crear más espacios y foros para involucrar a la próxima generación.

26 A través de su programa «Voces Nuevas», el Banco Mundial se ha beneficiado de la visión de los jóvenes en el diseño e implementación de sus proyectos. Desde su lanzamiento en Lima en el año 2002, el programa se ha extendido a otras cuatro ciudades del Perú, y a más de 20 países del mundo.

V. Un Estado para sentirse orgulloso

Tras una década de gobierno centralizado, autoritario y corrupto, la llegada del gobierno del Presidente Alejandro Toledo en el año 2001 auguraba una nueva relación entre el Estado y los ciudadanos peruanos, basada en la participación democrática, la transparencia y la confianza. En los hechos, el gobierno mostró un sólido desempeño económico y ciertas mejoras en algunos indicadores sociales, pero la relación entre el Estado y los ciudadanos se deterioró aún más. El estado no ha sido capaz de proteger a la gente, a sus propiedades, y a sus servicios. El Estado ni siquiera ha logrado proteger sus propios bienes. En un país con un éxito económico sin precedentes, las tasas de aprobación del Presidente y del Congreso salientes han sido de un dígito durante la mayor parte de su periodo en funciones, y la población ha clasificado al poder judicial como la institución más corrupta del país. ¿Por qué? Porque la fragmentación del sistema político ha impedido el surgimiento de una visión nacional compartida y, por tanto, una definición clara de cuál debería ser la función del Estado. Esto ha llevado al país a un círculo vicioso de instituciones débiles y gobernabilidad débil. El Estado no solo ha perdido su vínculo con el pueblo peruano, sino que rápidamente se está convirtiendo en un obstáculo, más que en promotor, del progreso del país.

La fragmentación política en el Perú no solo está relacionada con la proliferación de partidos (algo que la ley electoral del año 2006 ha tratado de limitar; habrá siete partidos en el nuevo Congreso), sino también con la falta de mecanismos de disciplina dentro de los partidos que genera el sistema electoral de «listas abiertas»—no es necesario estar afiliado a un partido para ser candidato. Esto concede un rol desproporcionado a parlamentarios individuales (especialmente a aquellos que pueden financiar sus propias campañas) en iniciar legislación; debilita la confianza en las alianzas entre partidos o los acuerdos ejecutivo-legislativos; y convierte el cambio de afiliación de partido en una práctica habitual (aproximadamente uno de cada cuatro miembros del Congreso saliente lo hicieron). No es de extrañar que sean habituales las acusaciones de corrupción legislativa, y la regulación de la gestión de intereses privados (*lobbying*) es, en realidad, inexistente. La solución de este problema exige la reforma del sistema político (en cierto modo una auto reforma) cuyas posibilidades son, en el mejor de los casos, escasas en el próximo periodo presidencial.

El vacío dejado por la relación disfuncional entre la rama legislativa y el ejecutivo lo han llenado en parte un pequeño grupo de instituciones públicas técnicamente competentes y ampliamente respetadas que mantienen la economía del Perú en funcionamiento—el Ministerio de Economía y Finanzas, el Banco Central, la Superintendencia Nacional de Administración Tributaria (SUNAT) y la Defensoría del Pueblo. También lo han llenado algunos gobiernos locales progresistas (como el de Lima Metropolitana) y una sociedad civil mucho más activa—Perú cuenta en la actualidad con casi el doble de ONG que hace una década. Este acuerdo implícito ha sido suficiente para llevar al país hasta donde está, pero a un precio muy alto en términos de gobernabilidad.

Con una fragmentación política endémica, pocas posibilidades de una reforma política profunda, y solamente algunas «islas de excelencia» entre las instituciones públicas,

el principal desafío del próximo gobierno es, por tanto, lograr un apoyo suficiente para reformar aquellos elementos concretos de la estructura del Estado que más importan al pueblo: los servicios locales, la seguridad pública, el acceso a la justicia, y la percepción de una corrupción generalizada en la burocracia estatal. Esto sería un principio para retomar la relación entre los peruanos y su Estado, y prepararía a este último para llevar al país a un sendero de desarrollo más elevado.

a) *Acercando los servicios públicos a la gente*

Como parte de su marcha hacia una mayor participación democrática, Perú ha sentado en los últimos cinco años las bases legales para la descentralización geográfica del poder político. Aunque el proceso fue impulsado por la política, ofrecía una oportunidad única para mejorar la calidad de los servicios públicos.²⁷ Se creó un nuevo nivel de gobierno electo (las regiones, 26 en total) entre el gobierno central y los casi 2.000 municipios. Se establecieron unos sólidos principios de implementación mediante la Ley Orgánica de Descentralización—la descentralización ha de ser gradual, fiscalmente neutral y ha de fomentar la competitividad.²⁸ Se puso en marcha un sistema de acreditación que define *ex ante* las condiciones o las capacidades mínimas que han de presentar los gobiernos subnacionales para poder asumir las competencias de gasto (y las correspondientes transferencias de recursos). Se diseñaron Convenios de Administración por Resultados entre el Ministerio de Economía y Finanzas, los ministerios sectoriales y los gobiernos regionales, y Convenios de Gestión entre los ministerios sectoriales y las autoridades subnacionales como herramientas para la rendición de cuentas *ex post*. Se creó un sistema de monitoreo y evaluación dentro de la Dirección Nacional de Presupuesto Público del Ministerio de Economía y Finanzas. En gran medida, las «reglas del juego» para la descentralización en Perú ya existen. Pero «el juego» en sí apenas ha comenzado.²⁹

Aunque en la actualidad las entidades subnacionales representan (léase, administran el pago) aproximadamente un tercio de todo el gasto público, la transferencia de competencias (léase, poder de decisión) se ha limitado a parte de los programas de alimentación y de los programas sociales y de infraestructura rural (PRONAA y FONCODES, respectivamente) que fueron trasladados a los municipios. Las competencias de educación y salud (los dos principales servicios del presupuesto nacional) siguen correspondiendo al gobierno central. ¿A qué se debe el retraso? Por una parte, a que siguen pendientes complejas decisiones políticas sobre las transferencias de equiparación entre regiones. Los

27 En principio, la proximidad física entre los individuos responsables de formular las políticas públicas y los que teóricamente habrían de beneficiarse de ellas, aumenta el bienestar general.

28 Aunque se creó una Comisión de Descentralización con rango ministerial, los principios generales de la descentralización (y hasta cierto punto el proceso) han estado bajo el control del Ministerio de Economía y Finanzas.

29 Establecer las reglas de juego de la descentralización no ha sido fácil. Una moción para compartir gastos administrativos y capacidades de planeación entre las regiones (esto es, la formación de «mega-regiones») fue rechazada en referendos populares.

gobiernos subnacionales en el Perú apenas cuentan con bases fiscales propias—según la Constitución, las regiones no disponen de ninguna, mientras el Congreso nacional sigue estableciendo los lineamientos de los impuestos municipales a la propiedad. Así pues, dependen en gran medida de las transferencias del gobierno central y, más específicamente, de participaciones fijas en los ingresos fiscales nacionales (FONCOMUN) y de canon sobre los recursos naturales (que está vinculado a la dotación local de esos recursos). Esto no solo acaba con cualquier incentivo hacia la tributación local, sino que además está generando una disparidad regional cada vez mayor en la que los municipios ricos en recursos (como Tacna) encuentran dificultad en gastar todo su presupuesto de inversión anual mientras que los más pobres (como Ayacucho) no pueden financiar servicios básicos.³⁰ Por otro lado, existe una reticencia razonable a transferir la competencia de «sectores problemáticos» hasta que un gobierno central relativamente más poderoso emprenda las reformas estructurales necesarias (la gestión de personal en educación y salud es un caso obvio).

Aunque al Perú le ha funcionado hasta ahora una estrategia de implementación gradual, el país no podrá posponer la descentralización efectiva durante mucho más tiempo. La existencia de una legión de funcionarios subnacionales elegidos pero sin funciones claras (es decir, sin recursos ni responsabilidades) es políticamente insostenible. En vez de verse forzado a descentralizar, quizás el nuevo gobierno desee liderar el proceso por un camino viable, estableciendo un calendario claro para las reformas pendientes.

Esto requerirá varios pasos. En primer lugar, el sistema de transferencias (en particular, el FONCOMUN) debería regirse por una fórmula explícita que tenga en cuenta el mapa de pobreza, que recompense los esfuerzos de recaudación propia de impuestos y que garantice un nivel mínimo de servicio (para todos los servicios) a todos los ciudadanos peruanos, independientemente de su lugar de residencia. Esto definiría implícitamente un mecanismo de equiparación horizontal, es decir, una transferencia de renta entre regiones. En segundo lugar, debería ponerse en marcha un fondo (o fondos) de estabilización de cánones para suavizar las oscilaciones procíclicas del gasto municipal, junto con herramientas para el desarrollo de la capacidad local de gestionar, auditar y controlar socialmente el uso del canon. En tercer lugar, debería acordarse en el nivel nacional un plan a mediano plazo para ir transfiriendo gradualmente las bases fiscales a las regiones (por ejemplo, los impuestos sobre el consumo de bienes y servicios seleccionados) y a los municipios (por ejemplo, el control total de los impuestos prediales). En cuarto lugar, sería necesario clarificar los contratos laborales y las obligaciones relacionadas en educación y salud, e iniciar la transferencia gradual de las competencias de estos servicios, comenzando con los gobiernos locales con mayor grado de acreditación y con convenios de resultados y gestión establecidos. Y, por último, con la descentralización ya en marcha será necesario un régimen normativo realista para el endeudamiento subnacional—el actual da por supuesto que el gobierno central puede mantener para siempre cerrada la

30 Si los municipios del Perú aumentaran su recaudación del impuesto a la propiedad (predial) hasta el promedio de la OCDE, recibirían US\$1.200 millones adicionales al año, una cantidad equivalente a diez veces el valor del canon minero.

puerta al endeudamiento local cuando, en la práctica, la conveniencia política ha abierto esa puerta en repetidas ocasiones. Sería preferible un sistema basado en sanciones automáticas y evaluaciones del riesgo dirigidas por el mercado. Esto también podría resultar un potente incentivo para la adopción de un régimen común de gestión y contabilidad financiera entre posibles prestatarios subnacionales, específicamente, la adopción universal del Sistema Integral de Administración Financiera-Gobierno Local (SIAF-GL).

b) Una sensación de seguridad personal—protagiendo a las personas y a sus propiedades

Los peruanos clasifican a su fuerza policial como la segunda institución pública más corrupta del país—apenas después del sistema judicial. Esto no resulta sorprendente, ya que cuatro de cada diez peruanos han sido víctimas de un robo en la calle y uno de cada cinco hogares ha sido asaltado—y esto solamente en los seis meses anteriores a la última encuesta. En Lima, donde se concentra la mayor parte de la policía, el 90 por ciento de la población declara tener una sensación constante de inseguridad. Si se examinan a profundidad, los pocos datos que existen sugieren un fallo sistemático en la protección pública: el Perú cuenta con tasas de homicidio y secuestro más bajas que algunos de los países más seguros de América Latina (como Chile y Uruguay), pero sus tasas de robo figuran entre las peores de la región y crecen a un ritmo preocupante.³¹ En otras palabras, la policía parece estar perdiendo gradualmente el control de las calles. Si a esto se añade una de las tasas más altas del mundo de violencia doméstica,³² surge una incómoda sensación de que el Estado no está protegiendo ni a los ciudadanos ni a sus propiedades.

La pobreza, el desempleo juvenil, la mala calidad de la educación, una infraestructura urbana inadecuada, un sistema de transporte caótico, el legado de la violencia política y la creciente presencia del narcotráfico explican en parte el nivel de delincuencia del Perú. Pero la razón más importante radica en la calidad de la actuación policial. No es que las fuerzas policiales peruanas no hayan tenido grandes éxitos contra la delincuencia—los han tenido. El problema es que la estrategia y las herramientas que emplean ya no son adecuadas para el país. Por una parte, al igual que numerosos otros países de América Latina, operan un modelo de «actuación policial reactiva» (es decir, reaccionan cuando se denuncian los delitos) en vez de un análisis de los patrones de la delincuencia (especialmente geográficos) y una creación pro-activa de mecanismos de prevención. Por otra parte, la policía del Perú es demasiado pequeña (en función a la población, la policía de Lima es, por ejemplo, la mitad que la de Bogotá), está mal equipada, mal pagada y poco entrenada. Resultaría difícil hacerla responsable, aun si existieran estándares y estadísticas. Estos factores se conocen desde hace tiempo. Una comisión especial para la reestructuración de la fuerza policial ya los había identificado al inicio del gobierno del Presidente Toledo, y en el año 2003 se creó por ley una serie de comités nacionales, regionales y

31 La mayoría de los datos disponibles, que no son muchos, proceden de grandes ciudades, especialmente Lima y Callao. No se dispone de tasas de victimización rurales.

32 La mitad de todas las mujeres peruanas serán víctimas de esta violencia doméstica en algún momento de su vida.

municipales (denominados el Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana) para coordinar y cooperar con la policía en la prevención de la delincuencia. En la realidad, ninguna de las iniciativas recibió apoyo político, se les concedieron pocos recursos, y fallaron.

Al no proporcionar el Estado una protección eficaz, los ciudadanos han comenzado a llenar el vacío. En la actualidad existen más de 50.000 juntas de vigilancia vecinales en el Perú, muchas de las cuales también financian fuerzas de seguridad municipales privadas (los serenazgos)—una práctica que surgió en la época de la insurgencia terrorista. Los proyectos pilotos con juzgados en comisarías locales, que pueden administrar justicia con rapidez en cuanto a delitos y disputas menores, están alcanzando una enorme popularidad. Se cree que en torno a medio millón de ciudadanos peruanos donan su tiempo voluntariamente en actividades de prevención del crimen.

El Perú debería emprender una reforma profunda de la función policial (no solo de la fuerza policial). Desde el año 2003 existe un proyecto para ello. Puede que tarde en lograrse un apoyo político suficiente, pero no es imposible. Los votantes son muy conscientes de la realidad diaria de vivir con una sensación generalizada de anarquía y sus crecientes iniciativas populares de autodefensa ofrecen una plataforma excelente para apalancar el trabajo de la policía, especialmente el preventivo. A mediados del año 2005, el gobierno anunció un paquete de medidas de seguridad y recursos que, acertadamente, intenta explotar estas sinergias. Se trata de un paso inicial en la dirección correcta—pero hace falta mucho más.

El apalancamiento de la participación ciudadana para reducir la delincuencia se verá enormemente facilitado por algo que el Estado peruano lleva haciendo bien desde hace casi una década—la formalización de la tenencia de tierras. La fallida reforma agraria de la década de los años 70 y la táctica brutal de insurgencia y contrainsurgencia de la década de los 80 aceleraron los flujos naturales de migración interna y obligaron a aproximadamente un tercio de la población a abandonar las zonas rurales y trasladarse a las afueras de las grandes ciudades (especialmente Lima). Millones de peruanos no tuvieron otra opción que ocupar ilegalmente propiedades públicas (y a veces privadas) en zonas peri urbanas. Este fue el comienzo de los «pueblos jóvenes» de la actualidad. Sin título de propiedad de su lugar de residencia, estos moradores se vieron *de facto* privados de servicios de infraestructura básica, préstamos hipotecarios y seguridad física. A mediados de la década de los 90 se inició un programa masivo para formalizar la tenencia ilegal de tierras y, desde entonces, se ha emitido y registrado en torno a 1,4 millones de títulos de propiedad de predios que constituyen el hogar de 6 millones de personas. Así floreció el microcrédito basado en hipotecas y un mercado secundario de tierras. Esto ha generado un gran número de propietarios con un interés permanente en que se erradique la delincuencia y la violencia local. No obstante, a pesar del éxito inicial, el proceso de titulación aún está lejos de concluir—las estimaciones disponibles sugieren que quedan aproximadamente 1,5 millones de parcelas sin registrar. Esta «segunda mitad» resultará más difícil de tratar, ya que está relacionada con asentamientos más dispersos geográficamente, con una menor densidad de población, difícil acceso logístico y, en muchos casos, ubicados en zonas propensas a sufrir desastres naturales. Además, la nueva ola de formalizaciones se producirá en el contexto de una rápida descentralización, añadiendo una

dimensión vertical a las numerosas instituciones que contribuyen en la actualidad al proceso de adjudicación de títulos de propiedad y que luchan con las más de 1.800 leyes y normativas que rigen ese proceso. Sin embargo, resulta difícil sobreestimar los beneficios de este programa, incluyendo su valor como símbolo de un Estado que provee servicios e inspira confianza—tres gobiernos sucesivos lo han mantenido con pocos cambios.

c) Justicia para todos

Los peruanos detestan su sistema judicial. Lo consideran corrupto e inaccesible. Los pobres, que representan la mitad de la población, simplemente no lo tienen en cuenta. La rendición de cuentas sobre su desempeño es inexistente—los indicadores de la productividad judicial (si es que existen) no se publican. Se han abandonado numerosos intentos de reformar el sistema, cosa que no resulta sorprendente, ya que el sector judicial es desde hace mucho tiempo un campo de batalla política—el control de las instituciones judiciales, especialmente las que designan y retiran a los jueces, ha sido un objetivo estratégico de primer orden para todos los partidos en todos los régimen. Al igual que en otros ámbitos en que el Estado ha demostrado su ineficacia, el vacío dejado por el sistema judicial formal se ha llenado mediante la justicia local no estatal o «Juzgados de Paz»—en la actualidad, tres cuartas partes de todos los jueces del país son jueces de paz, la mayoría de los cuales no disponen de capacitación legal formal.

¿Cuáles son las barreras que separan el Poder Judicial de la gente? ¿Y cómo se puede acabar con ellas? La primera barrera es económica. La ley exige que todos los casos civiles estén representados por un abogado y que los costos judiciales (que están vinculadas al valor del caso) se paguen por adelantado. La asistencia legal gratuita es mínima (unos 500 abogados para 14 millones de pobres) y las exoneraciones de los costos judiciales («beneficio de pobreza») requieren complejos procedimientos de solicitud. La segunda barrera es étnico-cultural. Se cree que uno de cada cuatro hogares peruanos utiliza una lengua indígena; para ellos, entender la jerga legal en español resulta prácticamente imposible. Además, parece ser que la discriminación de género, aunque resulta difícil de cuantificar o demostrar, es rampante; llamativamente, la duración promedio de un juicio por alimentos es de dos años. La tercera barrera es la percepción de corrupción. Los ciudadanos promedio prefieren permanecer alejados de un sistema de cuya imparcialidad dudan y cuya burocracia son incapaces de «aceitar» o no están dispuestos a «aceitar»—debido a la falta de estándares de servicio, el personal de los juzgados tiene en la práctica poder para acelerar, retrasar o detener cualquier fase del procesamiento de un caso.

Naturalmente, las barreras para el acceso son solo el principio del problema judicial de Perú. Una vez dentro del sistema, la cuestión es la ineficiencia. Teniendo en cuenta su población, Perú tiene menos jueces y fiscales que el promedio latinoamericano. El país también invierte una parte ligeramente inferior de su presupuesto fiscal en justicia que la media regional. Pero el verdadero problema es la escasa capacidad técnica de los jueces que, a su vez, se debe a la intromisión política en los mecanismos de selección, a la falta de oportunidades para la capacitación continua y a la obsolescencia de infraestructura física y de los sistemas de apoyo, especialmente para la administración de casos. Todo esto es aún peor en la rama penal del sistema, puesto que el país está yendo hacia un sistema acusatorio

para el que dispone de poca preparación (incluso la aplicación del nuevo Código Penal Procesal está en suspenso). Tristemente, dos tercios de la población penitenciaria aún no tiene sentencia.

A falta de una reforma profunda para la que resultaría difícil lograr el apoyo político, ¿qué puede hacer la nueva administración con el sistema judicial de Perú? Construir sobre los exitosos resultados de las intervenciones específicas que, aunque parciales, han comenzado a acercar servicios de justicia a la gente. Los ejemplos recientes abundan: los denominados «módulos básicos», es decir, pequeños juzgados ubicados en zonas remotas (y a veces en comisarías) con capacidad para arbitrar disputas civiles sencillas; los programas para proporcionar capacitación y apoyo logístico a los jueces de paz; las iniciativas de contratación de traductores e intérpretes; la definición de sencillos estándares de servicios y, en su caso, la publicación regular del desempeño real frente a esos estándares; las inversiones iniciales en la tecnología informática necesaria para la administración de casos; el apoyo financiero directo a los centros de asistencia legal gratuita (ALEGRA); la creación de Juzgados y Cortes Comerciales de Lima; etc. Este enfoque incremental puede ser sub-óptimo comparado con una amplia reforma estructural del sistema para la que ya existe un mapa técnico—el Plan Nacional de Reforma Integral de la Administración de Justicia, cuyo borrador fue elaborado en el año 2003 por una comisión gubernamental especial conocida como CERIAJUS. Pero mientras la política continúe interponiéndose en el camino de una reforma integral, el enfoque incremental constituirá una vía lo suficientemente buena para comenzar a reconstruir la confianza del pueblo peruano en su sistema judicial.

d) Poner fin a la sensación de corrupción

El gobierno del Presidente Toledo llegó al poder en medio de la ira popular con la corrupción de su predecesor. Se pusieron en marcha varias iniciativas nacionales contra la corrupción (la más reciente en el año 2004), se creó una comisión nacional anticorrupción cuyo mandato es empoderar a los organismos públicos de auditoría y monitoreo, y se promulgó una nueva ley sobre el acceso a la información pública. Pero estas iniciativas han fracasado, principalmente por la falta de liderazgo y de seguimiento en su implementación. Ni siquiera las organizaciones de la sociedad civil que se crearon para eliminar la corrupción pública han tenido demasiada influencia. El Índice de Corrupción de Transparencia Internacional para Perú, que era muy bajo, apenas ha variado.³³

Serán necesarias importantes reformas institucionales para erradicar la corrupción (como reformas del sistema judicial, la administración pública, y la policía). Como se ha discutido antes, estas reformas llevarán su tiempo y dependerán de la voluntad política. No obstante, hay mucho que el próximo gobierno puede hacer para transmitir una nueva sensación de honestidad y transparencia. Especialmente puede llevar aire fresco a la forma en que sus empleados tratan a los ciudadanos comunes, a la forma en que compra lo que consume, y a la forma en que desembolsa sus fondos—y de un modo más general,

33 En la actualidad, el índice se encuentra en 3,5, en una escala del 1 al 10 donde 10 es el menor nivel posible de corrupción.

puede fortalecer los canales para que los peruanos expresen su opinión sobre el desempeño del Estado.

En los últimos 15 años, la carga fiscal de la administración pública del Perú se ha incrementado de un modo continuo hasta superar el 6 por ciento del PBI—el doble que el costo del programa de inversiones del gobierno. En la actualidad, el 6 por ciento de los peruanos activos es empleado por el sector público, una proporción que no es excesiva en comparación a estándares internacionales. Pero, el marco de incentivos individuales en el que trabajan los funcionarios se ha deteriorado enormemente, con la consiguiente pérdida de productividad. La contratación y el sueldo base de los empleados públicos llevan congelados más de una década. No obstante, en la práctica la contratación continuó con rapidez mediante acuerdos contractuales *ad hoc* que no están sujetos a una selección competitiva, escalas de salarios homogéneas, evaluaciones de desempeño o mecanismos formales de rendición de cuentas. Proliferaron los suplementos salariales, subsidios, primas y beneficios especiales, y se redujo la precisión de la información de seguimiento de los recursos humanos. La consecuencia es que desapareció el concepto de «carrera de funcionario público» y se depreció el capital humano del Estado. La ausencia de un marco que fomente el buen desempeño y que castigue el deficiente hizo más difícil el control de la corrupción. En resumen, a medida que aumentó su costo, se redujo la calidad de la administración pública.

El gobierno saliente se esforzó por detener el deterioro de la administración pública. En primer lugar, el Ministerio de Economía y Finanzas implementó un sistema de nóminas electrónicas que, al menos, monitorea quién trabaja para el Estado por el resultado final—viendo a quién se le paga. En segundo lugar, la descentralización ha permitido que los gobiernos regionales asuman la gestión de las nóminas en los sectores educación y salud (donde trabaja la mayor parte de los empleados públicos), por lo que el escrutinio de los empleados debiera ser mayor. En tercer lugar, se ha roto el vínculo entre la compensación de los funcionarios activos y los retirados con la reforma del sistema de pensiones del sector público (Cédula Viva). Borradores de nuevas leyes sobre empleo público y sobre la carrera de funcionariado que unifican las escalas salariales, expanden la selección competitiva, y establecen parámetros de ética y comportamiento para los empleados públicos, han sido enviados al Congreso—donde están en suspenso desde entonces. Su aprobación debería constituir una prioridad para el próximo gobierno.

Los sistemas de compras y de manejo financiero han mejorado mucho en los últimos cinco años—algo que no se suele reconocer al gobierno. Bajo el liderazgo del Ministerio de Economía y Finanzas se han instalado sistemas para las adquisiciones electrónicas (SEACE) y la gestión financiera integral (SIAF), y se ha establecido un organismo competente para regularlos y supervisarlos (CONSUCODE). Esta unidad ha desarrollado un Registro Nacional de Proveedores, que ha aportado orden y transparencia a la decisión de quién puede vender al Estado. La unidad también actúa como tribunal para disputas contractuales y de procedimiento. Actualmente, la administración central, sus organismos autónomos y la mayoría de los gobiernos subnacionales hacen uso de SEACE y de SIAF. Estos son excelentes primeros pasos. Pero no son suficientes para producir los frutos concretos de la transparencia—es decir, ahorro y reputación.

El universo de entidades públicas (centrales, autónomas o subnacionales) aún no coordina ni estandariza sus compras y, por tanto, pierde la posibilidad de obtener economías de escala. Además, la planificación de esas compras y del flujo de fondos que las pagará no está vinculada al proceso nacional de elaboración de presupuestos, lo que da lugar a importantes retrasos en la ejecución (por ejemplo, los suministros médicos tardan en promedio 450 días en llegar a un hospital desde que este realiza la solicitud). El régimen legal para operar en Internet es aún incompleto (por ejemplo, la certificación de firmas electrónicas), de modo que no se pueden llevar a cabo transacciones en línea. Y los códigos de contabilidad del SIAF son diferentes de los del presupuesto nacional, lo que debilita el control y la elaboración de informes. Todos estos son problemas naturales para un nuevo sistema que recién se está implementando. Pero han impedido que el ciudadano peruano medio obtenga, mediante un simple clic del *mouse*, respuestas sencillas a las preguntas que más preocupan: ¿Qué está comprando el gobierno? ¿A quién se lo está comprando? ¿Y, está pagando demasiado? Las estimaciones disponibles indican que, si fueran plenamente operativos y estuvieran bien ajustados, SEACE y SIAF podrían ahorrar al Perú unos US\$400 millones al año.³⁴ Esto sería suficiente, por ejemplo, para triplicar el monto de la inversión pública anual en infraestructura rural. Y si se diera a conocer a la población, ayudaría en gran medida a recobrar la confianza en la forma en que se utiliza el dinero público.

El acceso a una información precisa, oportuna y comprensiva sobre las compras, el manejo financiero y el desempeño de la administración pública constituirá la mitad de la ecuación para recobrar la confianza en la capacidad del Estado para actuar de forma honesta y transparente. La otra mitad es permitir a los ciudadanos que expresen su opinión sobre los resultados de esas acciones. El Perú tiene tradición de participación civil—con hincapié en la toma popular de decisiones en la década de los años 80, en la prestación de servicios en la década de los 90, y en el diseño de políticas en la actualidad. Desde el año 2000, el Perú ha institucionalizado múltiples canales para que los ciudadanos influyan en la política pública: el Consejo Nacional de Salud (que supervisa la política y la inversión en salud), el Consejo Nacional de Educación (educación), la Mesa Nacional de Concertación para la Lucha contra la Pobreza (programas de asistencia social), Consejos Consultivos Regionales (cuestiones de descentralización a nivel regional), Consejos Consultivos Locales (cuestiones de descentralización a nivel local), y el Presupuesto Participativo (programas de inversión pública a distintos niveles de gobierno). Ninguno de ellos son organismos que tomen decisiones, sino foros para que el Estado escuche. Todos funcionan gracias a la Ley de Transparencia y Acceso a la Información del año 2002, que obliga a las instituciones estatales de todos los niveles a publicar multitud de datos; la mayoría lo hace a través de portales de Internet, como la Consulta Amigable, el buque insignia del Ministerio de Economía y Finanzas. Una Defensoría del Pueblo activa y unas 40 organizaciones de la sociedad civil especializadas en política pública supervisan el cumplimiento de esa ley.

34 Esto no tiene en cuenta otros ajustes legales (y ahorros) que probablemente tendrán que hacerse al SEACE para aplicar los convenios sobre adquisiciones públicas que se podrían alcanzar bajo el Acuerdo de Libre Comercio con EE.UU.

Con una infraestructura institucional tan rica para expresar opiniones y para ser escuchado, resulta sorprendente el nivel y la persistencia de la frustración popular con la transparencia del gobierno del Perú. La explicación es una serie de fallas de diseño en esa infraestructura: los límites impuestos para que los representantes de la sociedad civil sean una minoría en los distintos foros (no pueden representar más del 40 por ciento de los miembros); la obligación de que los representantes pertenezcan a asociaciones legalmente constituidas (ignorando a agrupaciones sociales tradicionales, especialmente en las zonas rurales); el elevado costo de oportunidad para los pobres (los foros tienen lugar en grandes ciudades en vez de en comunidades rurales y las dietas, cuando existen, son insuficientes); competencias que se traslanan entre foros; falta de comunicación entre foros e instituciones clave del Estado (como el Congreso); entre otros. Más fundamentalmente, los canales existentes de participación civil no tienen mandato alguno para enfocarse, y por ende no se enfocan, en la rendición de cuentas. Proporcionan un asesoramiento *ex ante*, pero no pueden hacer al gobierno responsable *ex post* por los resultados, ni monitorear el desempeño contra estándares previamente acordados. Esto perpetúa una sensación de impotencia que está comenzando a desalentar la participación—y a reanimar la recriminación.

VI. Conclusiones: una agenda para la acción

Esta síntesis ha descrito los enormes desafíos a los cuales se enfrenta el Perú en los próximos años. También ha proporcionado una larga serie de sugerencias para convertir esos desafíos en una oportunidad sin precedentes para el cambio. No obstante, las reformas necesarias son muchas, no son fáciles, y resultarían arduas incluso para países que pueden contar con sistemas políticos armoniosos y administraciones públicas capaces—lo cual todavía no es el caso en el Perú. Así pues, el pragmatismo y la priorización serán esenciales.

El cuadro 1, a continuación, presenta una posible agenda para la acción. Muestra una secuencia de reformas de política que abarca el mandato presidencial y conduce a tres objetivos estratégicos centrales: crecimiento, equidad y gobernabilidad. Al igual que el resto de este libro, pretende ser solo una contribución a las decisiones nacionales. Qué puede hacerse exactamente y cuándo son cuestiones que dependerán de las consultas, debates y negociaciones entre los peruanos, al ritmo que ellos decidan.

Pero ¿la agenda que se sugiere, producirá realmente un Perú diferente? Ciertamente, daría lugar a una economía que crece más rápido, crea más empleo y protege mejor los recursos naturales del país. Pero es evidente que no acabaría con toda la pobreza. Los pobres serán más sanos y tendrán mayor educación, y existirá una plataforma de asistencia para que puedan salir de la pobreza. Pero seguirá habiendo grandes inequidades sociales. El Estado empezará a tener una presencia constructiva y una imagen más positiva en la vida de las personas comunes. Pero las exigencias al Estado seguirán siendo mayores que su capacidad para satisfacerlas. En suma, no estarán resueltos todos los

problemas para cuando se celebren las próximas elecciones presidenciales. Pero, para entonces, los peruanos pueden estar en camino hacia una nación de oportunidad y justicia para todos. No se merecen menos.

Cuadro 1. Una posible priorización de reformas para la nueva administración presidencial

Desde el principio – Dar señales claras...

...de manejo económico disciplinadode una política social progresivay de un gobierno limpio
<ul style="list-style-type: none"> Presentar un presupuesto equilibrado desde el año 2007 en adelante Comprometerse con la independencia del BCR y con sus objetivos de inflación Comprometerse con la estrategia de reducción de la deuda pública 	<ul style="list-style-type: none"> Establecer un estándar simple de lectura para los alumnos de 2º grado mediante el cual se mida anualmente a todas las escuelas públicas Anunciar la creación de un seguro de salud universal focalizado de acuerdo con el ingreso de los hogares Duplicar el presupuesto para los programas de asistencia social y anunciar metas de mejoramiento de la nutrición 	<ul style="list-style-type: none"> Publicar toda la información sobre compras y empleo público en el Internet Decretar un Código de Ética y Estándares para los empleados públicos Extender el mandato de todos los foros público-privados para que abarquen no solo las consultas <i>ex ante</i> sino también el monitoreo de resultados <i>ex post</i>

Tras los primeros 100 días – Comenzar la búsqueda de...

...un crecimiento más rápido que cree empleoun nuevo contrato social	...y un Estado del que los peruanos se puedan sentirse orgullosos
<ul style="list-style-type: none"> Licitar las principales veinte concesiones de infraestructura, para luego continuar con el resto Implementar el Acuerdo de Libre Comercio con EE.UU. Enfocar el financiamiento público en facilitar las microfinanzas privadas, y la actuación pública en simplificar los procesos empresariales 	<ul style="list-style-type: none"> Dar a los padres la mayoría estatutaria en los consejos escolares Subcontratar todas las clínicas del Ministerio de Salud a los Comités Locales de Administración de Salud Crear una superintendencia autónoma de evaluación de programas sociales 	<ul style="list-style-type: none"> Iniciar la reforma de la fuerza policial-de la reacción a la preventión Duplicar el presupuesto para los Módulos Básicos, Juzgados de Paz, Tribunales Comerciales y la asistencia legal gratuita Duplicar el monto del programa de titilación de la propiedad

Tras el primer año – Enfocarse en...

...ampliar y mantener la base del crecimientola rendición de cuentas en los programas sociales	...y los incentivos en la función pública
<ul style="list-style-type: none"> Duplicar el presupuesto para la inversión pública en infraestructura rural y establecer mecanismos para dar incentivos a la forma- 	<ul style="list-style-type: none"> Establecer estándares de aprendizaje respecto de las capacidades numéricas y de lectura en todos los grados y en todas las escuelas públicas, y comenzar 	<ul style="list-style-type: none"> Promulgar una nueva ley sobre la carrera del funcionario público basada en el desempeño Unificar los códigos de presupuestación y contabilidad

<p>ción de canastas de servicios de infraestructura enfocadas territorialmente</p> <ul style="list-style-type: none"> • Hacer cumplir tanto los precios que cubren costos como el subsidio solo para quienes lo necesitan, en el suministro de electricidad y agua • Unificar la autoridad sobre la protección ambiental 	<p>a publicar resultados anuales desagregados</p> <ul style="list-style-type: none"> • Proporcionar a los maestros un mejor paquete de remuneración, capacitación y materiales • Obligar a todos los sistemas de salud de financiamiento público a coordinar la compra de insumos y a competir por sus clientes 	<p>pública, y consolidar las compras de los distintos organismos del Estado</p> <ul style="list-style-type: none"> • Establecer una fórmula para el reparto de ingresos impositivos entre los gobiernos subnacionales basada en los niveles de pobreza, el esfuerzo tributario propio y estándares mínimos de provisión de servicios
--	---	---

En mitad del mandato – Avanzar hacia...

<p><i>...los «fundamentales» del crecimiento de largo plazo</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Expandir las alianzas público-privadas en la «nueva agricultura», especialmente en lo que respecta al riego • Reducir el costo del despedir trabajadores • Ligar el financiamiento de los centros públicos de investigación y tecnológica a acuerdos por resultados 	<p><i>...la equidad social de largo plazo</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Establecer exámenes de certificación en la escuela secundaria • Extender pensiones no contributivas a los pobres • Introducir aranceles en las universidades públicas, ofreciendo al mismo tiempo a los estudiantes pobres préstamos de pago contingente a su nivel de ingreso post-graduación 	<p><i>...y más y mejores servicios</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Comenzar la descentralización de la educación pública • Implementar un fondo de estabilización del canon • Someter el endeudamiento de gobiernos subnacionales a la disciplina de mercado
--	---	---

Y dejar al final del mandato presidencial....

<p><i>...una economía más próspera</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Un país con grado de inversión • Pleno o casi pleno empleo • Una red de infraestructura de calidad mundial 	<p><i>...una sociedad más equitativa</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Menos de uno de cada diez peruanos en la pobreza extrema • Niños quelean bien en todos los grados • Cero desnutrición y no enfermedades prevenibles 	<p><i>...un país más gobernable</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Las menores tasas de delincuencia desde que se comenzara a recopilar datos • Un Índice de Corrupción de Transparencia Internacional de 6 o más alto (actualmente es 3.5 de 10) • Servicios locales que funcionan
--	---	---

Parte I

Notas temáticas

La importancia del crecimiento para una sociedad próspera

Vicente Fretes Cibils, Christopher Humphrey y Rossana Polastri¹

Resumen

Este capítulo se concentra en el crecimiento económico. Toma como base las conclusiones principales de los otros capítulos e informes económicos, así como las evidencias empíricas referidas al crecimiento económico, sus motores y el impacto de este sobre la reducción de la pobreza. El capítulo parte de la observación de que la economía peruana ha tenido un subdesempeño en décadas recientes en comparación con el de otros países de la región y del mundo. La conclusión más importante es que para que el Perú construya una sociedad más próspera deberá concentrarse en acelerar el crecimiento actual de 5-6 por ciento a 7-8 por ciento al año, y mantenerlo durante diez años o más. El país cuenta con los instrumentos para lograrlo; la pregunta es si los responsables implementarán el marco de políticas necesario para convertir esto en una realidad.

I. Introducción

El desarrollo económico y social del Perú se encuentra en un punto crítico de inflexión. Luego de quince años de recuperación del colapso económico de la década de 1980, el país cuenta con una oportunidad singular para realizar un salto cualitativo, dejar atrás los años de volatilidad y emprender una senda de crecimiento alto y sostenido para alcanzar ganancias sociales y económicas como las que han logrado países como España, Portugal, Corea, Costa Rica o Chile en décadas recientes. El nuevo Gobierno está asumiendo el cargo en un contexto no visto antes: un déficit fiscal y una deuda del sector público

¹ Elaine Tinsley y Deborah Watkins realizaron investigaciones adicionales para el capítulo.

moderados y decrecientes, baja inflación y un crecimiento económico estable promedio de 5 por ciento en los últimos cinco años. Sin embargo, estos logros no han sido suficientes, y los avances en materia de pobreza y generación de empleo fueron modestos. Un crecimiento alto y sostenido es sin duda la herramienta más poderosa para mejorar las condiciones de vida y reducir la pobreza. Si se logra impulsar la tasa de crecimiento del PBI a 7-8 por ciento en promedio a lo largo de diez años, se podrá reducir a la mitad el número de personas que viven en pobreza —actualmente 52 por ciento de la población (véase el cuadro 1)—. No hay ninguna razón para que el Perú —un país con inmensos recursos naturales y con una población vibrante, diversa y talentosa— no pueda alcanzar más altos niveles de crecimiento y prosperidad.

Cuadro 1. Cómo el crecimiento sostenido per cápita puede elevar los ingresos y reducir la pobreza

	<i>Ingreso real promedio(US\$)</i>	<i>Tasa de pobreza (%)</i>
Perú hoy	2.478	52
... en 10 años, manteniendo la tendencia actual de crecimiento del ingreso per cápita a 2,3% (crecimiento del PBI de 5%)	3.182	37
... en 10 años, con un crecimiento del ingreso per cápita de 5% (crecimiento del PBI de 7%)	4.238	24

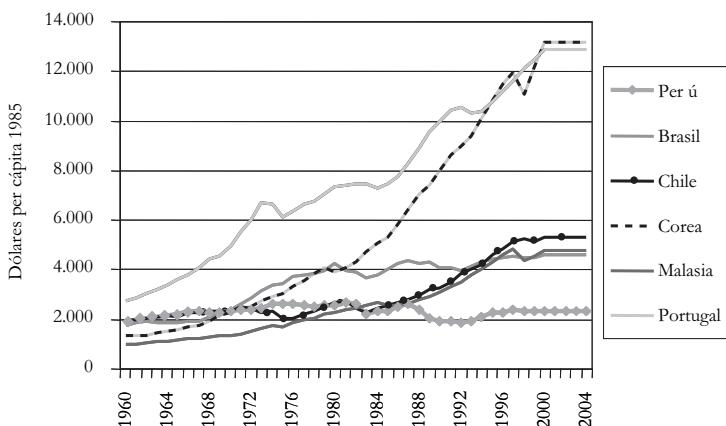
Lograr este objetivo no solo requerirá mantener una política macroeconómica sólida, sino también impulsar reformas adicionales que permitirán a los peruanos aprovechar el comercio global y un mercado doméstico cada vez más dinámico. Este capítulo presenta una visión global de lo que se requiere para afianzar al Perú en una senda de crecimiento de largo plazo que permita sacar a un gran número de personas de la pobreza. El Perú se encuentra a punto de cruzar el umbral hacia un nuevo patrón de estabilidad y crecimiento. Que el país logre o no dar este paso, es algo que está en manos del nuevo Gobierno.

II. Crecimiento y reducción de la pobreza: a través del tiempo y entre países

La pobreza en el Perú se explica por una baja tasa de crecimiento económico promedio durante un tiempo considerable. Entre 1960 y 2004 el PBI per cápita del Perú se incrementó marginalmente en 0,7 por ciento al año, muy por debajo del crecimiento promedio de 2,7 por ciento alcanzado por los países en vías de desarrollo en ese periodo, y la mitad del crecimiento promedio de los países latinoamericanos. Si la economía peruana hubiese crecido a la tasa promedio de América Latina, el ingreso per cápita sería hoy de

3.310 dólares en lugar del actual 2.478 dólares, y si hubiese crecido a la tasa promedio de los países en vías de desarrollo del mundo hoy tendría un ingreso de 6.055 dólares, esto es, más del doble del actual. Muchos de los países en vías de desarrollo en América Latina y otros lugares, que en 1960 tenían niveles de ingreso similares o incluso inferiores al del Perú, son hoy más ricos (véase el gráfico 1). Para tomar un ejemplo, en 1960 Corea del Sur tuvo un PBI per cápita de apenas 1.325 dólares, en comparación con los 1.875 dólares del Perú. Para 2004, el ingreso per cápita coreano promedio era de más de 13 mil dólares, mientras que el del Perú apenas si había crecido.

Gráfico 1. Crecimiento del PBI per cápita 1960-2004



Fuente: Banco Mundial, *WDI 2005*.

No debe subestimarse el poder del crecimiento económico para mejorar los estándares de vida. La experiencia internacional ha mostrado que cuanto más alto sea el crecimiento tanto mayor será su impacto sobre la pobreza: los países que han alcanzado el mayor éxito en reducirla registraron tasas de crecimiento per cápita mucho más altas que el tímido 0,7 por ciento conseguido por el Perú. Un ejemplo de país exitoso en reducir la pobreza es la China, donde los ingresos per cápita crecieron en alrededor de 8,5 por ciento al año en promedio entre 1981 y 2000, y en el que, en el mismo lapso, la tasa de pobreza² disminuyó de 63 por ciento a 16 por ciento. De manera similar, Vietnam logró reducir la tasa de pobreza³ de 58 por ciento a 29 por ciento entre 1993 y 2002, periodo durante el cual creció alrededor de 6 por ciento por año. Incluso en el caso de reducciones mucho más modestas de la pobreza, como la de Costa Rica, donde esta cayó de 32 por ciento a 24 por ciento en la década de 1990, el ingreso per cápita creció 3 por ciento al año.

2 Medido como el porcentaje de la población que vive con menos de un dólar al día.

3 La línea de pobreza de Vietnam está definida nacionalmente, lo que hace que sea difícil efectuar comparaciones transversales de países con respecto al nivel absoluto de pobreza. Sin embargo, la magnitud de la caída de la pobreza sí está clara.

En los últimos cinco años (2001-05) el ingreso per cápita peruano se elevó en un promedio de 2,3 por ciento al año, una mejora considerable respecto de la tendencia de crecimiento del país. Los resultados en la reducción de la pobreza todavía no han respondido significativamente a este crecimiento, en buena cuenta porque este periodo de crecimiento sucedió a una fuerte recesión, lo que significa que la economía necesitó tiempo para reducir la capacidad sobrante y comenzar a contratar nuevos trabajadores.⁴ Un ejercicio simple de simulación del impacto del crecimiento sobre la reducción de la pobreza indica que si la tasa de crecimiento actual persiste durante los próximos diez años, la pobreza caería de 52 por ciento a 37 por ciento. Si el crecimiento superase el 5 por ciento anual (lo que equivale aproximadamente a un crecimiento de 7 por ciento del PBI), la pobreza caería a 24 por ciento de la población en diez años.

¿Qué hay detrás del registro peruano de un pobre crecimiento?

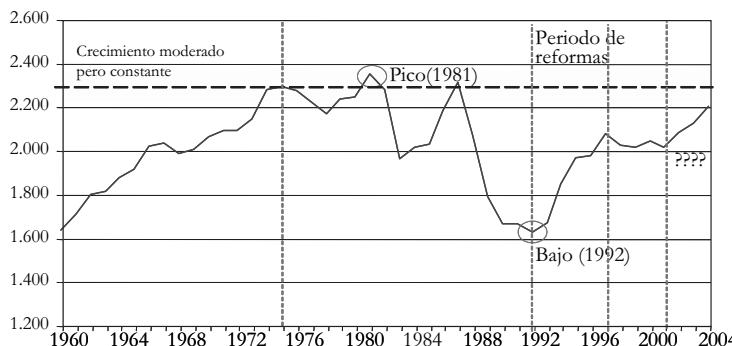
Los datos sugieren que durante las primeras tres cuartas partes del siglo XX el desempeño del crecimiento peruano estuvo en general a la par con el de otros países en desarrollo. Sin embargo, después de 1970 el Perú perdió la oportunidad de unirse a una expansión económica mundial. La peruana y otras economías latinoamericanas sufrieron una caída durante las décadas de 1970 y 1980, pero la del Perú se destacó por ser la economía que experimentó mayor volatilidad y profundos descensos de los ingresos per cápita (véase el gráfico 2). Países de la región que en 1970 eran más pobres que el Perú son hoy más ricos; es el caso de México, Chile, Costa Rica y Panamá. ¿Por qué le fue tan mal al Perú entre 1970 y 2000, y en particular en la década de 1980? Una exhaustiva mirada a los eventos ocurridos en ese decenio sugiere que los factores más importantes fueron la serie de políticas económicas tomadas por sucesivas administraciones, que incapacitaron a la economía peruana. Estas opciones de política tuvieron como resultado el descenso económico más grave en la historia moderna del Perú.

El crecimiento peruano fue razonablemente robusto (en promedio, incrementos anuales de 4 por ciento del PBI per cápita) entre el final de la Segunda Guerra Mundial y la década de 1960, alimentado por una estrategia de exportación de materias primas, una tasa de cambio flotante, cuentas fiscales equilibradas, inversión pública financiada por los ingresos fiscales y una mínima participación estatal en la economía. El primer Gobierno de Belaunde (1962-68) recurrió a programas sociales para revertir la desigualdad en el Perú, pero en un contexto global continuo de un crecimiento liderado por las exportaciones y la estabilidad macroeconómica. Entre 1960 y 1970, esta combinación de crecimiento y programas sociales progresistas condujo a una caída significativa de la desigualdad del ingreso, medida con el coeficiente de Gini, de 0,61 a 0,49 (Banco Mundial 2005b: 54).

El curso de la política económica cambió con el Gobierno Militar dirigido por el general Juan Velasco Alvarado (1968-75). Este Gobierno emprendió un programa de

⁴ Para más detalles sobre la evolución de la pobreza en el Perú, consultese Banco Mundial 2005a.

**Gráfico 2. PBI per cápita real (1960-2004)
(Dólares constantes)**



Fuente: Newman y otros 2006.

industrialización liderado por el Estado. Además de nacionalizar las industrias, se aplicaron altos aranceles a las importaciones de consumo, se implementaron controles de precios en toda la economía, se fijó una tasa de cambio nominal y se lanzó una reforma agraria con redistribución de tierras. El gasto público se disparó para financiar estos ambiciosos proyectos, y con él la deuda pública comenzó a subir.

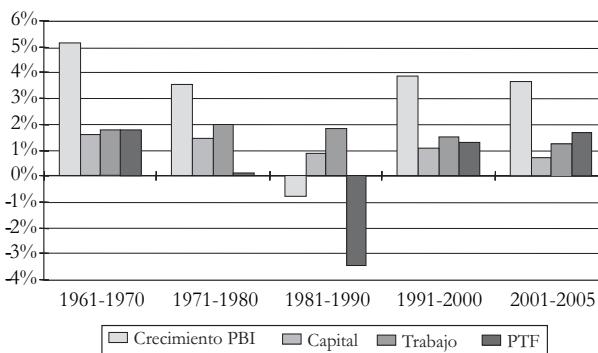
A pesar de su intención de mejorar la suerte de los pobres del Perú, estas políticas tuvieron el efecto inverso. La producción agrícola cayó fuertemente, a causa tanto de las ineficiencias en el sistema agrícola dirigido por el Estado como de los controles de precios que buscaban suministrar a los trabajadores urbanos alimentos baratos. Las exportaciones se desaceleraron, afectadas por una tasa de cambio real sobrevaluada. Los déficits fiscales subieron constantemente cada año, a medida que el Gobierno asumía una deuda externa cada vez mayor, que subió de 13 por ciento del PBI en 1970 a 42 por ciento del PBI en 1978. Para 1975, el déficit de cuenta corriente externa era de alrededor de 10 por ciento del PBI, la fuga de capitales campeaba y la confianza de los inversionistas locales y extranjeros se evaporaba.

Si los sucesivos gobiernos de finales de la década de 1970 y del siguiente decenio hubiesen corregido estos desequilibrios, la economía podría haberse adaptado rápidamente y reiniciado el crecimiento. En lugar de ello, las autoridades solo dieron pasos dubitativos en las reformas, sin entender que la intervención del sector público estaba limitando la economía y que el Perú simplemente no podía sostener los elevados déficits fiscales y la deuda pública. En consecuencia, la economía se movió de una crisis a otra. Las políticas de finales de la década de 1980 la hicieron colapsar: la inflación se disparó a miles por ciento al año, la deuda pública llegó a 70 por ciento del PBI, los ingresos per cápita entraron en caída libre y (tras el incumplimiento de la deuda) se perdió toda fuente externa de financiamiento para ayudar al Perú.

Los efectos de las políticas de las décadas de 1970 y 1980 pueden también mostrarse con un examen de los impulsores del crecimiento: la mano de obra, el capital y la productividad

total de los factores (Banco Mundial 2006a). Como se aprecia en el gráfico 3, el crecimiento económico del decenio de 1970 se basó simplemente en añadir más factores de producción —mano de obra y capital—, y no en mejora alguna en el uso eficiente de estos factores, como sucediera en la década de 1960 y, posteriormente, entre 1990 y 2005. Debido a los elevados gastos públicos y a la intervención estatal, la economía se hizo mucho menos eficiente que en la década de 1970, y en el siguiente decenio la situación empeoró considerablemente. Usar el gasto público como una estrategia de crecimiento de largo plazo puede reportar un éxito efímero, pero tales ganancias no son sostenibles. Un país crea mayor ingreso y riqueza con las mejoras en la productividad de los factores y no con una simple acumulación de los factores de producción. El mismo gráfico deja en claro que no fue sino hasta los últimos cinco años que el factor de productividad volvió a ser el principal impulsor del crecimiento.

Gráfico 3. Crecimiento según décadas



Fuente: cálculos de los autores basados en **WDI 2005** y Oficina Perú.

El colapso de la economía peruana ocurrido en la década de 1970 y plasmado plenamente en el siguiente decenio, llevó a tasas negativas de crecimiento del ingreso que eliminaron toda posibilidad de reducir el alto nivel de pobreza del país. Los responsables de las políticas tomaron una serie de decisiones fatídicas en las décadas de 1970 y 1980 que inhibieron la inversión privada, cerraron el país al comercio internacional y destruyeron las finanzas públicas. Solo ahora, después de años de austeridad, reformas y de un sólido manejo económico, el Perú ha vuelto a alcanzar el nivel de ingresos que tenía en 1970, en tanto que los países que contaban con una riqueza comparable en ese entonces ya lo han superado.

Mirando hacia delante: ¿cuál es la mejor forma de crear prosperidad: el crecimiento o la redistribución?

Es posible reducir la pobreza sin crear nueva riqueza y redistribuyendo la que ya existe. En una región con una desigualdad del ingreso tan alta como América Latina, esta fue

una tentación particularmente fuerte en el pasado, y aún lo es. Si bien es cierto que las políticas redistributivas de gran escala son populares entre los segmentos más pobres de la población, la experiencia enseña que estas afectan negativamente a los incentivos que impulsan la creación de riqueza. Por ende, un país termina por redistribuir la pobreza y no la riqueza.

No hay ningún sustituto para el crecimiento económico. Las políticas redistributivas pueden ser útiles si no acarrean grandes desincentivos al crecimiento continuo, en particular para países como Chile y el Brasil, con altos niveles de desigualdad y que ya son relativamente ricos. Sin embargo, en países como el Perú, que son relativamente más pobres pero no tan desiguales, el crecimiento económico por sí solo rendiría el mayor dividendo en cuanto a la reducción de la pobreza incluso si la distribución del ingreso permanece sin cambios.⁵ Por ello, en esta etapa de su desarrollo el Perú debiera concentrarse fundamentalmente en promover un crecimiento económico acelerado como la mejor estrategia para generar una prosperidad de amplia base.

El nuevo Gobierno tiene la oportunidad de generar la aceleración del desarrollo económico y social vista en décadas pasadas en partes del Asia y de América Latina. La situación macroeconómica y fiscal está siendo bien manejada, la economía crece a partir de la fuerte demanda global de los productos peruanos, un acuerdo comercial con el mercado de consumo más grande del mundo es inminente, y la confianza va incrementándose entre los consumidores y los empresarios. Un salto en el desarrollo como este requiere de una visión clara de dónde se encuentran los intereses peruanos en el mediano y el largo plazo, junto con una estrategia para eliminar los demás obstáculos a un crecimiento más rápido. El resto de este capítulo ofrece una guía acerca del camino que el nuevo Gobierno podría seguir para enfrentar estos desafíos.

III. Alcanzando un crecimiento alto y sostenido

Si bien hay que felicitar al Perú por su recuperación y reciente desempeño, la complacencia no es una opción. La economía debe crecer con mayor rapidez para satisfacer las demandas de una sociedad cada vez más democrática y empoderada, y en la cual la mitad de la población se encuentra en la pobreza y uno de cada cinco peruanos vive en extrema pobreza. Buena parte del crecimiento actual tiene como base unas circunstancias externas favorables que podrían fácilmente cambiar para peor. Y si las condiciones siguen siendo favorables, generar un crecimiento del PBI de 7-8 por ciento anual sostenido a lo largo de varios años es perfectamente factible. Para conseguirlo, la política gubernamental debiera concentrarse en tres objetivos claves:

- mantener los equilibrios fiscales y seguir reduciendo el nivel de deuda pública como porcentaje del PBI;

5 Véase Banco Mundial 2005b: 57-73.

- incrementar la inversión pública y privada, al mismo tiempo que se controla el gasto público corriente; y,
- expandir el comercio internacional.

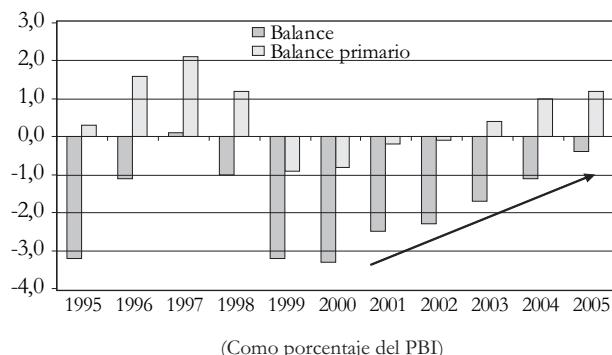
Hay muchos más factores involucrados en el sostenimiento y la aceleración del crecimiento económico. Pero alcanzar estos tres objetivos rinde el mayor dividendo potencial.

A. Una política fiscal sostenible como base del crecimiento

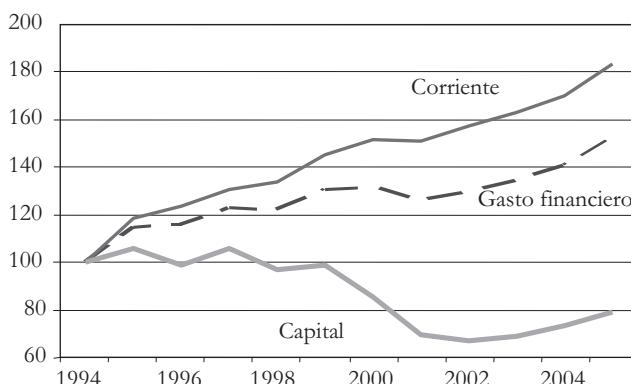
El pobre desempeño económico de una parte importante de América Latina durante la segunda mitad del siglo XX se debió, en gran medida, a un gasto público insostenible e ineficiente, a desequilibrios fiscales crónicos y a una deuda pública excesiva. El Perú no fue la excepción: el déficit fiscal alcanzó 8,5 por ciento del PBI y la deuda pública se incrementó de 13 por ciento del PBI en 1970 a 70 por ciento del PBI en 1988. Los equilibrios fiscales y los niveles de deuda pública han mejorado sustancialmente en el Perú en los últimos años, a partir de los esfuerzos de reforma en la década de 1990 y que se mantuvieron durante el siguiente Gobierno. El déficit fiscal global mejoró de 3 por ciento del PBI en el año 2000 a 0,4 por ciento en 2005; el equilibrio fiscal primario pasó de un déficit de uno por ciento del PBI en el año 2000 a un excedente de 1,3 por ciento del PBI en 2005; y la deuda pública total cayó de 46 por ciento del PBI en el año 2000 a 38 por ciento en 2005.

Sin embargo, los resultados alcanzados durante los últimos cinco años, aunque son positivos, siguen siendo frágiles. La recaudación tributaria, de apenas 14 por ciento del PBI, es baja si se la compara con los estándares internacionales, y el crecimiento alcanzado en los últimos dos años se debe en parte al ingreso temporalmente alto de las compañías mineras. Al mismo tiempo, el gasto gubernamental se está haciendo cada vez más rígido, al punto que ahora los salarios, los pagos de intereses y las transferencias dan cuenta de casi 80 por ciento del presupuesto. El gasto primario subió 7 por ciento en términos reales en 2005, muy por encima del 3 por ciento requerido por la Ley de Transparencia y Responsabilidad Fiscal, y una parte importante de este incremento fue a transferencias y salarios de los empleados del sector público. Por otro lado, el prudente manejo fiscal realizado desde 2001 se sustentó fundamentalmente en la contención de la inversión pública, que alcanzó 2,5 por ciento del PBI en 2005, lo que no basta para mantener un alto crecimiento económico. No solo se perdió la oportunidad para consolidar una política fiscal anticíclica, sino que los incrementos no se dirigieron a inversiones públicas sumamente necesarias sino al gasto corriente, parte del cual será difícil reducir en el futuro, en caso la economía se desacelere. De este modo, la posición fiscal del Perú en el largo plazo sigue siendo vulnerable a los términos negativos de los *shocks* comerciales.

Los países con un alto crecimiento sostenido tienen invariablemente un historial de muchos años de manejo fiscal prudente. Corea del Sur promedió un déficit fiscal de 0,6 por ciento del PBI entre 1990 y 2004, que incluso contiene el gasto deficitario de 1998, luego de la crisis asiática. Singapur ha generado excedentes que promedian el 6 por ciento del PBI cada año desde 1990; Chile, excedentes de 0,6 por ciento del PBI, y el Brasil, excedentes de 4 por ciento del PBI. Vemos una historia similar en lo que respecta a la

Gráfico 4. Balance consolidado del sector público

Fuentes: BCRP y MEF.

Gráfico 5. Gastos generales no financieros del Gobierno, en términos reales (1994 = 100)

Fuentes: BCRP, INEI y proyecciones del Banco Mundial.

deuda. Desde 1990 la deuda externa peruana ha promediado 39 por ciento del PBI, mucho más alto que el de países en desarrollo que mostraron un crecimiento sostenido durante ese periodo, como Chile (14 por ciento), el Brasil (18 por ciento), Malasia (22 por ciento) y Tailandia (16 por ciento).⁶

Estas evidencias son respaldadas por estudios de los vínculos existentes entre el manejo fiscal y el crecimiento. Según un reciente análisis de treinta países en vías de desarrollo (Bose, Haque y Osborn 2003), en promedio, un incremento de uno por ciento en el déficit del gobierno está asociado con una disminución de 0,15 por ciento en el PBI per-

6 Todas las cifras provienen del Banco Mundial: *World Development Indicators (WDI)*.

cápita real. Otro estudio de veinte países (Bleaney, Gemmell y Kneller 1999) también halló una fuerte asociación positiva entre los excedentes presupuestales y el crecimiento del PBI, mientras que un tercer estudio (Patillo, Poirson y Ricci 2004) encontró que una deuda pública superior a un umbral de 35 por ciento del PBI tenía un fuerte impacto negativo sobre el crecimiento. Otros estudios han arrojado resultados similares.⁷

El Perú ya experimentó en la década de 1980 las consecuencias negativas de una política fiscal insostenible. Ahora tiene la oportunidad de construir un circuito virtuoso a partir de un sólido manejo fiscal, que conlleva una mejor plataforma para un rápido crecimiento, tasas de interés menores, que no haya una competencia desleal con el sector privado en el mercado crediticio, una mejor calificación de riesgo-país, y más inversiones. La raíz de este circuito virtuoso puede resumirse simplemente como la confianza en la capacidad del Gobierno para implementar políticas económicas sostenibles. Esta confianza puede quebrarse con mucha rapidez y toma muchos años reconstruirla. Hoy, luego de quince años de arduo trabajo, el Perú está a punto de recuperar y sostener esa confianza, lo que sería sumamente beneficioso para el bienestar de su población. El que esto se dé o no depende directamente del nuevo Gobierno: las políticas fiscales sólidas por sí solas no pueden asegurar el crecimiento, pero sin ellas el crecimiento sostenible de largo plazo resulta imposible.

Para fortalecer la base fiscal sobre la cual acelerar el crecimiento, la experiencia peruana y la de otros países indica que el nuevo Gobierno debiera fijar la meta de un excedente primario de 3 por ciento del PBI, lo que produciría una razón deuda pública-PBI de alrededor de 25 por ciento del PBI para 2010.

- El ajuste fiscal debiera venir del control de gastos rígidos como los salarios y las transferencias, no a costa de la inversión pública, y mediante la mejora de la calidad del gasto existente.
- Es preciso incrementar las rentas ampliando la base de los contribuyentes a partir de la eliminación de las exoneraciones tributarias existentes y de la mejora de la recaudación de impuestos, y no solo con medidas temporales.

El objetivo de 25 por ciento de deuda pública-PBI no es un fin en sí mismo, sino más bien un medio para reducir el riesgo de las crisis financieras y promover un crecimiento más rápido. Como lo mostraron los recientes problemas de deuda en la Argentina y la República Dominicana, el actual nivel de deuda pública del Perú no basta para aislar al país de las dificultades financieras, particularmente en la eventualidad de un *shock* negativo en los términos de intercambio. Aún más: los menores niveles de deuda estimularían una mayor actividad económica y la creación de empleos gracias a tasas de intereses más bajas y un entorno de inversión más seguro.⁸

7 Por ejemplo, Easterly y Rebelo 1993, Miller y Russek 1997 y Baldacci y otros 2005.

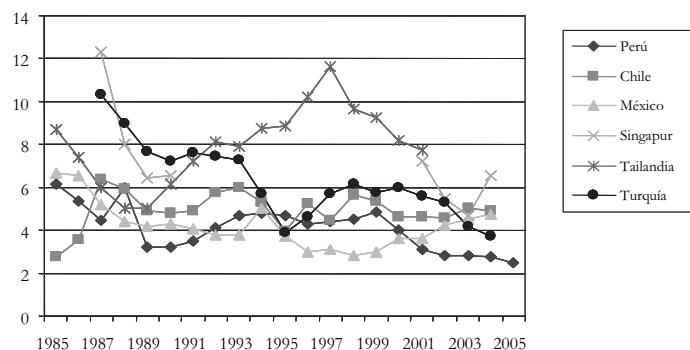
8 Respecto a la relación entre deuda pública, estabilidad financiera y crecimiento, véase Reinhart, Rogoff y Savastano 2003.

B. La inversión como el combustible del crecimiento

Establecida una vía fiscal más estable, el combustible que el Perú requiere para promover un crecimiento más sólido es niveles más altos de inversión (pública y privada) en la economía. Entre 1990 y 2004 el Perú dedicó apenas 4 por ciento del PBI a la inversión pública, y la tendencia es a la baja. En 2005 el Gobierno invirtió solo 2,5 por ciento del PBI en gasto de capital público. Este bajo nivel de inversión pública amenaza minar la capacidad del país para seguir creciendo, pues la economía se topa con obstáculos estructurales, en particular la inadecuada infraestructura de transportes.

El impacto positivo de la inversión pública sobre el crecimiento está claramente establecido en la bibliografía especializada,⁹ aunque diversos estudios¹⁰ —que resaltan la importancia de una política fiscal sólida— han mostrado que la inversión pública financiada por la acumulación de deuda pública resulta nociva para el crecimiento económico. Numerosos ejemplos respaldan estas conclusiones. La inversión pública es la piedra angular de la estrategia de crecimiento de las economías del Este Asiático. El sector público de Singapur invirtió en promedio 11 por ciento del PBI cada año entre 1990 y 2004, Tailandia 7 por ciento y Malasia 5 por ciento, al mismo tiempo que mantenían las cuentas fiscales bajo control. El sector público de la China invirtió un asombroso 18 por ciento del PBI cada año en el mismo lapso, y siguió en ese periodo una política fiscal sólida. En América Latina, las economías más dinámicas son también aquellas con los niveles más altos de inversión pública: Chile y México promediaron, ambos, 5 por ciento del PBI en inversión pública entre 1990 y 2004, y Colombia alcanzó una cifra tan alta como 7,5 por ciento del PBI.

Gráfico 6. Inversión pública como porcentaje del PBI



Fuente: Banco Mundial, *WDI*.

9 Véase por ejemplo Easterly y Rebelo 1993, De la Fuente 1997, Sánchez Robles 1998, Esfahani 2003, Calderón (2004) y Bayraktar (2005). De la Fuente encontró que la inversión pública en infraestructura, en particular, guarda una relación positiva y no lineal con el crecimiento.

10 Por ejemplo, Miller y Russek 1997 y Aschauer 1998.

La inversión privada es necesaria para complementar la inversión pública, cuyo nivel está siempre restringido por la situación fiscal. Sin embargo, el nivel de inversión privada en el Perú también es bajo. Entre 1980 y 2004, esta alcanzó en el Perú un promedio anual de 16,4 por ciento del PBI; este nivel ha caído constantemente, y desde 2000 se ha registrado un promedio de apenas 15,5 por ciento anual (véase el cuadro 2). Este es considerablemente más bajo que la media de 17,7 por ciento del PBI en el Brasil entre 2000 y 2004, 16,6 por ciento en Chile, 17,1 por ciento en Costa Rica, 17 por ciento en la India, 20 por ciento en Singapur y 28 por ciento del PBI en la China a lo largo del mismo periodo.

Cuadro 2. La inversión privada como porcentaje del PBI, por décadas

Países	1980	1990	2000-04
Perú	17,2	16,5	15,5
Brasil	18,2	16,7	17,7
Chile	14,7	18,9	16,6
Costa Rica	14,0	17,8	17,1

Fuente: Banco Mundial, *WDI*, varios años.

La inversión en infraestructura es crucial

El Perú requiere de un mayor nivel de inversión en infraestructura, para así mejorar el potencial de crecimiento, en particular en el transporte. Los costos de logística equivalen hoy en el país a 34 por ciento del valor del producto, en comparación con 19 por ciento en México, 12 por ciento en Colombia y 25 por ciento en el Brasil (Guasch 2002). Esto es similar a un arancel autoimpuesto de alrededor de 10-15 por ciento a los productos nacionales antes de que dejen el Perú, en comparación con otros países de la región; no se trata pues, en modo alguno, de una estrategia exitosa para mejorar la competitividad de las exportaciones. Asimismo, más de 25 por ciento de los bienes primarios se pierden entre su lugar de producción y el mercado debido a la mala infraestructura de transporte, en comparación con apenas 2 por ciento en los países de la OCDE.

Cada año el Perú dedica alrededor de 2 por ciento del PBI a la infraestructura; de ese porcentaje, la mitad proviene del sector privado y la otra mitad de inversiones públicas. Este es uno de los niveles más bajos de América Latina, pues representa más o menos la mitad de lo que invierten Costa Rica, Colombia o Chile. Si el Perú lograra mejorar los niveles de cantidad y calidad de la infraestructura hasta alcanzar, por ejemplo, los de Costa Rica, podría incrementar el crecimiento del PBI en 3,5 puntos porcentuales al año, y si lograra el nivel de Chile agregaría unos 1,7 puntos porcentuales extras (Calderón y Servén 2004a: 20). Si llegase a los niveles promedio del Este Asiático, la tasa de crecimiento del Perú se incrementaría anualmente en otros 5 puntos porcentuales. Mejorar el **stock** de infraestructura tendría asimismo un fuerte impacto sobre la reducción en la desigualdad del ingreso (Calderón y Servén 2004a: 39).

Alcanzar el nivel de infraestructura de Costa Rica implicaría casi duplicar la inversión anual peruana en infraestructura en los próximos veinte años, e incluso mantener las actuales tasas de crecimiento requerirá de un incremento en las inversiones de por lo menos 3 por ciento del PBI al año. Considerando las restricciones fiscales que el Perú enfrenta, la vía más probable para alcanzar este nivel de inversión es atrayendo al capital privado. Una alternativa son las concesiones, en las que los auspiciadores privados invierten capital y administran la infraestructura para sacar sus ganancias. Dado que muchos de los 'cuellos de botella' de mayor trascendencia de la infraestructura podrían no ser comercialmente viables, esto implicará el uso de algún tipo de garantía gubernamental de ingreso mínimo. La principal prioridad es modernizar el puerto del Callao, que atiende a la inmensa mayoría de las exportaciones peruanas, así como las autopistas más importantes y los aeropuertos regionales. Los sectores de agua y electricidad también requieren de mayor inversión. El Perú ya consiguió contragarantías de las agencias multilaterales para apoyar concesiones (calificando automáticamente la deuda del concesionario con las máximas puntuaciones y facilitando así las inversiones) y existe la legislación adecuada, lo que significa que el nuevo Gobierno puede avanzar rápidamente.

Con el fin de alcanzar los niveles de inversión necesarios para alimentar un crecimiento económico más rápido y eliminar los 'cuellos de botella' de la infraestructura, la experiencia internacional sugiere a las autoridades:

- ***Fijarse como meta elevar los niveles de inversión pública en al menos un punto porcentual del PBI al año durante el nuevo Gobierno***, pasando recursos a la inversión pública.
- ***Estipular que alguna parte de los recursos transferidos a los gobiernos subnacionales se dedique a la inversión pública***, en particular los recursos de los hidrocarburos y la minería, al mismo tiempo que se asegura la calidad de esas inversiones.
- ***Estimular una mayor inversión privada en el corto plazo mediante la concesión*** de importantes 'cuellos de botella' de la infraestructura en transportes, generación de electricidad y suministro de agua.

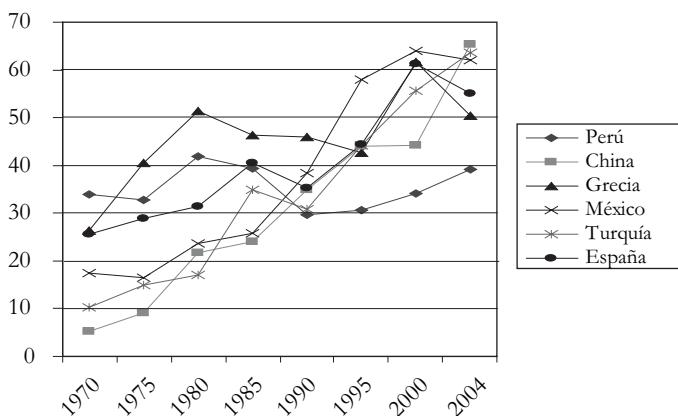
C. El comercio internacional como la rampa de entrada a la autopista del crecimiento

Para el Perú, el comercio internacional constituye la ruta más directa a un crecimiento rápido y sostenido (Banco Mundial 2006a). Las evidencias empíricas mundiales demuestran lo efectivo que resulta usar las exportaciones como una herramienta para fomentar el crecimiento económico. No es una coincidencia que los países de crecimiento más rápido del mundo cuenten también con unas de las tasas más altas del comercio internacional, en particular las economías del Este Asiático. El mercado doméstico puede desempeñar un papel importante, pero el mercado interno peruano es demasiado pequeño como para sustentar niveles altos de crecimiento. El rápido crecimiento de diversos países con poblaciones y mercados internos mucho más grandes que los del Perú, como la China, la India y Corea, depende todavía del comercio internacional.

El Perú se dirige a una mayor integración comercial. Desde 2001 las exportaciones han crecido a tasas de 20 por ciento al año, y las exportaciones no tradicionales intensivas

en mano de obra se han incrementado más aún. Sin embargo, el país aparece todavía detrás de muchos otros en desarrollo de la región y el mundo debido a su bajo punto de partida. Las exportaciones per cápita alcanzaron apenas 580 dólares en 2005, aproximadamente la mitad del promedio latinoamericano. El valor total de las exportaciones equivale a solo 21 por ciento del PBI, muy por debajo del de otros países de América Latina como Chile (34 por ciento), México (28 por ciento) e incluso Bolivia (24 por ciento). El comercio total (importaciones y exportaciones) casi no se ha alterado desde 1970, y ha permanecido en alrededor de 35 por ciento del PBI. En cambio, otros países que en 1970 estaban más cerrados al comercio mundial han dejado atrás al Perú (véase el gráfico 7). Por motivos de escala, este gráfico no incluye a los países de mejor desempeño del Este Asiático, como Corea (su comercio pasó de 37 por ciento del PBI en 1970 a 84 por ciento en 2004) o Tailandia (cuyo comercio subió de 34 por ciento a 136 por ciento del PBI en el mismo periodo). Las políticas seguidas por el Perú en las décadas de 1970 y 1980 le negaron al país la oportunidad —tomada por otras naciones más exitosas— de utilizar el comercio como una herramienta de desarrollo social y económico.

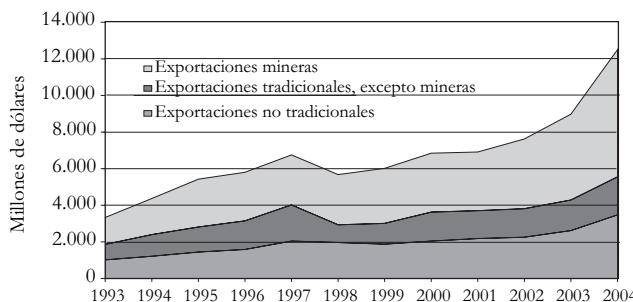
Gráfico 7. Comercio total como porcentaje del PBI



Fuente: Banco Mundial, *WDI*, varios años.

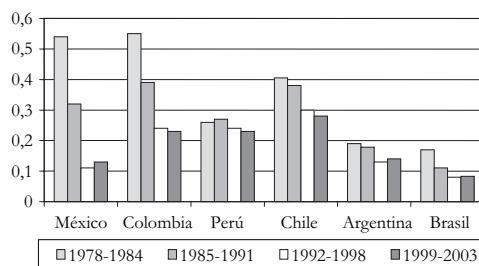
La escasa diversificación de las exportaciones peruanas, y en particular la concentración en productos primarios intensivos en capital, es igual de importante que el bajo nivel comercial del Perú. Juntas, la minería, los hidrocarburos y otras exportaciones tradicionales explican más de las dos terceras partes de las exportaciones realizadas en 2005 (véase el gráfico 8). El Perú ha sido mucho menos exitoso que otros países de ALC en diversificar su base exportadora (véase el gráfico 9). Las exportaciones de bienes manufacturados crecieron en toda Latinoamérica de 15 por ciento en 1980 a 55 por ciento en 2003, pero en el Perú únicamente subieron de 12 por ciento a 17 por ciento en el mismo lapso.

Gráfico 8. Composición de las exportaciones del Perú



Fuente: Banco Mundial 2006a.

Gráfico 9. Concentración de las exportaciones



Fuente: Banco Mundial 2006a.

Sustentar el crecimiento en un pequeño número de exportaciones primarias es una estrategia riesgosa, sumamente dependiente de los volátiles precios internacionales, de lo que dan fe, por ejemplo, los repetidos ciclos de auge y caída en los países exportadores de minerales. Y dado que la extracción de estos últimos es una actividad intensiva en capital, la demanda de trabajo es baja y, por ende, su impacto sobre el empleo resulta limitado. Los mecanismos redistributivos que ya existen, como el canon minero y el canon petroliero, son herramientas útiles para asegurar un beneficio social más amplio con la extracción de minerales (si son bien implementados), pero no bastan.

Para que el crecimiento tenga un mayor impacto sobre el empleo, el objetivo es intensificar tanto como diversificar la base de exportaciones, complementando el fuerte sector de minerales e hidrocarburos con más exportaciones no tradicionales. Esto ampliaría la distribución de los frutos del crecimiento, ya que las exportaciones no tradicionales a menudo provienen de compañías más pequeñas de propiedad local, muchas de ellas ubicadas fuera de los polos económicos tradicionales y con una demanda más alta de mano de obra. Las exportaciones producidas con una alta participación del trabajo —por ejemplo, espárragos cortados o flores, artesanías especializadas o textiles hechos con fibras locales como la de la alpaca— se traducirán en mayores ganancias para los trabajadores.

El crecimiento de las exportaciones agrícolas, en particular, tendría un gran impacto sobre la reducción de la pobreza.¹¹ Casi las tres cuartas partes de la población rural son pobres. El éxito de la agricultura costeña evidencia un gran potencial no explorado. Actualmente esta moderna agricultura costeña —que cuenta con contratos de exportación con las principales cadenas de supermercados de los Estados Unidos— solo utiliza alrededor de 50 mil hectáreas, apenas algo más de uno por ciento de las tierras agrícolas del país, en comparación con 1,7 millones de hectáreas sembradas con cultivos tradicionales como el café, el arroz, el azúcar, el maíz y el tomate, y otros 2 millones de hectáreas utilizadas para la agricultura de subsistencia. Convertir apenas otro uno por ciento de la agricultura tradicional en agricultura moderna tendría un gran impacto sobre el crecimiento, la creación de empleos y el desarrollo regional.

Si una sólida base de exportaciones de bienes primarios pudiera ser complementada con el crecimiento continuo de exportaciones de la agricultura moderna y manufacturas con valor agregado, como textiles y artesanías, el Perú podría igualar el reciente desempeño económico y social de otros países en desarrollo como Tailandia, Malasia, Chile o Costa Rica. El Perú no solo tiene enormes riquezas minerales, sino que además es también un país con una gran diversidad de recursos naturales y humanos, lo que significa que podría desarrollar una base exportadora variada y un mercado interno más dinámico. Ello reduciría el riesgo y el impacto de los *shocks* en materia de comercio y los volátiles precios internacionales de las mercancías, y crearía más empleo.

El Perú ha hecho grandes avances para mejorar su desempeño comercial en los últimos años. La mayoría de las numerosas barreras proteccionistas formales que aislaban la economía en las décadas de 1970 y 1980 han sido desmanteladas. El entorno macroeconómico estable y la continuidad de las políticas en los últimos años han animado a los empresarios a invertir en una producción orientada a las exportaciones, en especial en bienes primarios pero también en la agricultura y la manufactura ligera, ambas con valor agregado. Mantener una política fiscal sostenible y dar pasos para incrementar las inversiones (sobre todo en infraestructura) será esencial, como ya se señaló.

También es importante continuar con la reciente política de establecer vínculos comerciales con socios estratégicos que complementen el perfil importador y exportador del Perú. La implementación de un tratado de libre comercio (TLC) con los Estados Unidos resulta crucial. Esto brindará un acceso competitivo al mercado estadounidense, no solo con productos primarios y productos agrícolas especializados, sino incluso con textiles que, de no firmarse el TLC, perderían con los de países rivales que los producen con menores costos, como la China o la República Dominicana. Tan importante como esto es que el TLC daría además una fuerte señal a los inversionistas domésticos y extranjeros de que el Perú tiene una estrategia clara de crecimiento y buenas perspectivas para el futuro.

Pero los acuerdos comerciales por sí mismos no bastan para estimular el comercio. El análisis de otros acuerdos comerciales bilaterales y multilaterales¹² muestra que estos tienen

11 En un estudio transversal de países acerca del efecto de distintos tipos de crecimiento sobre la pobreza, Loayza y Raddatz (2005) encontraron que el crecimiento en la agricultura era el que tenía más impacto sobre la reducción de la pobreza.

12 Véase, por ejemplo, Lederman, Maloney y Servén 2005.

un impacto más fuerte sobre el crecimiento y la generación de empleo si se los complementa con una agenda de reformas que permitan mejorar la competitividad. Y en este aspecto al Perú le queda mucho camino por recorrer. El país ocupa el 67.^º lugar de 117 países en el Índice de Competitividad Global 2005 del Foro Económico Mundial, detrás de otros países de la región como el Brasil (65.^º), México (55.^º) y Chile (23.^º), y muy por detrás de economías del Este Asiático como Corea (17.^º), Malasia (24.^º) y Tailandia (36.^º). Las áreas particularmente problemáticas para el Perú son un sistema judicial inadecuado, en el que la protección de la propiedad privada es débil y el cumplimiento de los contratos desigual y lento. La legislación empresarial es también engorrosa. Por ejemplo, el tiempo promedio necesario para abrir un negocio en el Perú es de 102 días, en comparación con 20 en Corea, 30 en Malasia y 33 en Tailandia (Banco Mundial 2006b). Esto es un fuerte desincentivo para empresarios que de otro modo podrían estar dispuestos a arriesgar su capital abriendo nuevas empresas exportadoras.

Para ampliar la integración del Perú al comercio mundial, y en particular para fomentar más exportaciones no tradicionales que tengan un impacto mayor sobre el empleo, las autoridades debieran:

- **Implementar el tratado de libre comercio con los Estados Unidos**, y continuar el trabajo del Gobierno anterior en la búsqueda de acuerdos comerciales bilaterales en el Este Asiático, Europa y en otras partes de América Latina que convengan a las necesidades estratégicas del Perú.
- **Estimular la inversión en infraestructura** (ya examinada), para reducir los costos de logística y lograr que los productos peruanos sean más competitivos en los mercados internacionales.
- **Mejorar la eficiencia de los procedimientos reguladores y judiciales para los negocios**, reduciendo así los costos de transacción y facilitando a los empresarios el aprovechamiento de las oportunidades de exportación a medida que estas surjan. Entre las medidas concretas están las siguientes:
 - expandir el funcionamiento de los nuevos juzgados comerciales al resto del país;
 - y,
 - avanzar en programas para simplificar los procedimientos empresariales en los ámbito nacional y municipal.

D. Impulsar la productividad para que el crecimiento pase a un nivel más alto

Los ya examinados ‘cuellos de botella’ que impiden un crecimiento más rápido pueden ser resueltos por el nuevo Gobierno con políticas que tengan un impacto en el corto y el mediano plazo. Pero para que el Perú mantenga un alto crecimiento en el largo plazo tiene que impulsar la productividad. Esto exige que el nuevo Gobierno y los subsiguientes tomen decisiones de política que no darán resultados rápidamente y que revelarán su valía solo años después. Estas políticas requieren de una visión de dónde desea estar el Perú, no en cinco años, sino en la siguiente generación. Para tener éxito en el rápidamente cambiante mundo globalizado será esencial mejorar la productividad, lo que supone incrementar las capacidades del capital humano, la investigación y la adopción de tecnologías.

El incremento de la productividad en el Perú ha sido mínimo en las décadas pasadas. El análisis realizado en el caso peruano en los últimos 45 años revela que el trabajo y la mano de obra fueron los factores más importantes para explicar el crecimiento del PBI, mientras que la productividad total de los factores contribuyó casi nada: fue del orden de 0,1 puntos porcentuales del PBI al año desde 1960. El crecimiento de la productividad fue también débil en el resto de América Latina, aunque no tanto como en el Perú. En cambio, en las economías de alto crecimiento ella da cuenta de entre uno y 3 puntos porcentuales del PBI al año, como sucede en Corea del Sur (2,1 puntos porcentuales al año), Taiwán (3,3 puntos porcentuales), Chile (1,9 puntos porcentuales) y España (1,9 puntos porcentuales).¹³ Estas diferencias, que permanecieron a lo largo de la década, explican buena parte del subdesempeño de la economía peruana.

Capital humano

En años recientes el Perú ha avanzado en la mejora de su capital humano a través del sistema educativo. Las tasas de matrícula en educación primaria, secundaria y superior están por encima del promedio de América Latina, sin duda un logro significativo. Además, las tasas de culminación de los estudios escolares son altas: casi 100 por ciento en la escuela primaria y alrededor de 65 por ciento en la secundaria. Sin embargo, la calidad de la educación sigue siendo baja, en especial en la secundaria. El Perú ocupó el último lugar de los 41 países participantes del examen tomado el año 2000 por el Programa de Evaluación Internacional de Estudiantes (Program for International Student Assessment). El 5 por ciento superior de los adolescentes peruanos tenían capacidades de lectura al nivel del promedio de los países de la OCDE, y la mitad de los adolescentes del Perú no se encontraban ni siquiera en el primer nivel de competencia en lectura. Este pésimo desempeño se debe en gran medida a la falta de estándares básicos en educación —incluso en algo tan fácil de medir como el saber leer y escribir— y a la ausencia de mecanismos que hagan que los docentes tengan que rendir cuentas por el desempeño de sus alumnos.

La educación universitaria tiene problemas de calidad similares, que se explican principalmente por dos factores: la mala asignación de recursos en la educación pública y el bajo nivel general de tales recursos. Para comenzar, la educación gratuita proporcionada por las universidades públicas es captada desproporcionadamente por alumnos que vienen de familias pudientes, mientras la mayoría de la demanda proviene de estudiantes de bajos recursos. Solo un estudiante de cada diez que asisten a universidades públicas proviene del 20 por ciento más pobre de la población: lo opuesto de lo que debiera ser la focalización de la educación universitaria subsidiada. La asistencia financiera en forma de becas para las universidades privadas es también muy baja, pues representa apenas 2 por ciento del gasto público en educación superior en comparación con 31 por ciento en Chile. La distribución de los recursos públicos en el sistema universitario no se hace con criterios claros. Por ejemplo, el financiamiento público de la Universidad de Ingeniería es

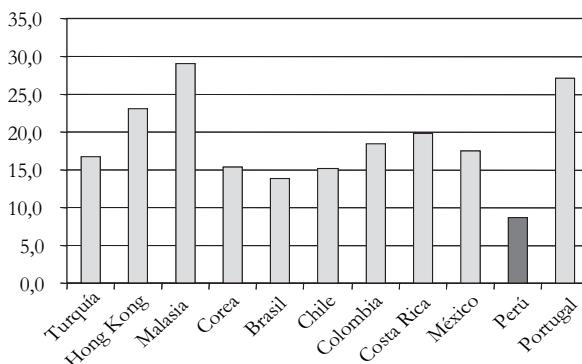
13 Estas cifras son promedios anuales entre 1950 y 2000, y han sido tomadas de Gomes, Pessoa y Veloso 2004.

de 2.600 dólares por alumno por año, pero de apenas 580 dólares por alumno por año en la de Huancavelica, ubicada en una de las regiones más pobres del país.

Además, los fondos públicos gastados en educación no son bien utilizados. Casi 20 por ciento de los subsidios de las universidades públicas va al pago de pensionistas (en 1995 fue de 9 por ciento). Debido en parte a ello, el gasto de inversión en las universidades cayó de 28 por ciento de su presupuesto en 1995 a 12 por ciento en 2002. Ello ha provocado el deterioro de las instalaciones y equipos de infraestructura, particularmente importantes para los currículos más exigentes y complejos de las universidades. La calidad de educación también está impactada por la falta de capacitación para maestros de nivel universitario: solo 7 por ciento de los profesores universitarios tienen un doctorado y apenas 40 por ciento cuenta con una maestría.

Si se considera todo el sistema educativo público (primaria, secundaria, universidad), el Perú gasta un monto comparativamente bajo en educación. Entre 1999 y 2004 gastó, en promedio, alrededor de 9 por ciento del PBI per cápita por estudiante en todos los niveles educativos (véase el gráfico 10). Este gasto se encuentra bastante detrás de los realizados por competidores regionales como México, Costa Rica o Chile, y muy por debajo del de economías del Este Asiático como las de Malasia y Hong Kong.¹⁴

Gráfico 10. Gasto público en educación 1999-2004 como porcentaje del PBI per cápita



Investigación y tecnología

En 2003 el Perú invirtió apenas 0,1 por ciento del PBI en investigación y desarrollo de tecnología, lo que lo deja muy mal parado en comparación con otros países de la región como el Brasil (1,1 por ciento del PBI), Costa Rica (0,35 por ciento) o Chile (0,5 por ciento), y mucho más abajo que países como Malasia (0,7 por ciento del PBI), Corea (2,6 por ciento) o Singapur (2,2 por ciento).¹⁵ En el Perú, la inversión privada se ve estorbada

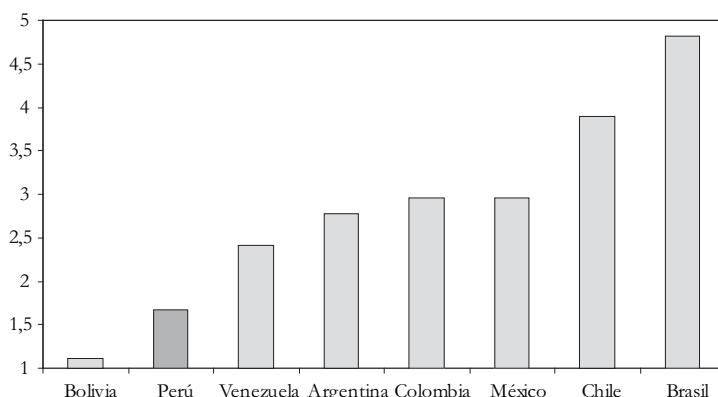
14 Solamente se cuenta con datos comparativos hasta 1999; es de sospechar que el contraste fue aún más dramático en las décadas de 1960, 1970 y 1980.

15 Unesco. Statistical Database, 1999-2004.

por una débil protección de la propiedad intelectual, lo que actúa como un desincentivo para el desarrollo de nuevas tecnologías. Las universidades, que llevan a cabo alrededor de una tercera parte de las investigaciones, se ven severamente limitadas por el bajo número de catedráticos con educación avanzada y por la falta de equipos de investigación y de laboratorios. En consecuencia, la innovación científica es baja. En 2001 el Perú publicó solo cuatro artículos científicos internacionales por millón de habitantes, muy por detrás de Chile (77), el Brasil (41), la China (16), Malasia (21), Turquía (60) o Corea (233).¹⁶

Los eslabonamientos entre la industria y los programas universitarios de tecnología son asimismo débiles (véase el gráfico 11). Apenas 36 por ciento de los graduados de los institutos tecnológicos encuentran trabajo en su línea de especialización, y 44 por ciento está desempleado. Las investigaciones en colaboración están asimismo limitadas, en gran medida debido a la gran concentración en investigaciones básicas en las universidades y a los limitados incentivos existentes para que los investigadores universitarios trabajen con el sector privado. Los sistemas de premios e incentivos en las universidades usualmente no consideran trabajar con el sector privado, en tanto que las rigideces burocráticas (en particular en las universidades públicas) hacen que esas asociaciones sean difíciles de establecer.

Gráfico 11. Eslabonamientos entre universidades e industrias



Fuente: World Economic Forum 2002.

Nota: los datos reflejan en qué medida la colaboración entre las empresas y las universidades es intensa en las actividades de investigación y desarrollo. Los datos fueron normalizados en una escala del 1 al 10.

Para mejorar el capital humano y la innovación tecnológica en el Perú, con miras a subir en la cadena del valor agregado y sustentar el crecimiento económico hacia el futuro, el Gobierno debiera concentrarse en reformas de política en las siguientes áreas clave:

16 Banco Mundial, **WDI**, 2001 es el último año comparativo disponible.

- En educación primaria y secundaria:
 - **Desarrollar estándares más concretos de los logros educativos** e implementar procesos que permitan a los padres y a los funcionarios del sector educación hacer que los docentes rindan cuentas por los resultados obtenidos por sus alumnos, que incluyan incentivos (financieros y de otro tipo) al buen desempeño.
 - **Brindar una mejor capacitación de los docentes** Junto con los estándares y la rendición de cuentas, una buena capacitación les proporcionarán las herramientas necesarias para alcanzar los resultados deseados.
- En la educación universitaria:
 - **Incrementar la disponibilidad del financiamiento de las pensiones para los estudiantes calificados pero necesitados** por intermedio de planes de préstamos dependientes del ingreso, al mismo tiempo que se promueve una mayor recuperación de costos en las universidades públicas.
 - **Ligar los subsidios públicos en la educación superior a metas de desempeño**, comenzando con programas piloto en universidades con estadísticas de desempeño confiables.
 - **Desarrollar asociaciones más fuertes con la industria y las empresas** que ayuden a focalizar los currículos en áreas que serán de utilidad para los graduados y harán más fluida su transición a la fuerza laboral.
- En investigación y desarrollo de tecnologías:
 - **Simplificar las políticas universitarias para la colaboración con —y la transferencia de tecnología de— el sector privado.**
 - **Incrementar la efectividad del financiamiento de la investigación y desarrollo públicos**, mejorando los inventivos para la transferencia de tecnología al sector privado.
 - **Fortalecer los derechos de la propiedad intelectual** para asegurar altos retornos a la innovación, brindando así un mayor incentivo a las inversiones privadas en investigación y desarrollo.

Bibliografía

- Baldacci, E., B. Clements, S. Gupta y C. Mulas-Granados. 2005. «Fiscal Policy, Expenditure Composition, and Growth in Low-Income Countries». *Journal of International Money and Finance* 24: 441-463.
- Banco Mundial. 2006a. «Peru Country Economic Memorandum: An Agenda to Sustain Growth and Employment Through Greater Economic Integration». Report n.º 32532-PE (borrador). Washington D. C.: Banco Mundial, junio.
- Banco Mundial. 2006b. «Doing Business in 2006», Washington D. C.: Banco Mundial.
- Banco Mundial. 2005a. ***Peru Poverty Assessment: Opportunities for All*** Report n.º 29825-PE. Washington D. C.: Banco Mundial, diciembre.
- Banco Mundial. 2005b. ***Poverty Reduction and Growth: Virtuous and Vicious Circles*** Washington D. C.: Banco Mundial.

- Banco Mundial. Varios años. ***World Development Indicators*** Washington D. C.: Banco Mundial.
- Bleaney, M., N. Gemmell y R. Kneller. 1999. «Growth Public Policy and the Government Budget Constraint: Evidence from OECD Countries». Discussion Paper n.º 98/14. Nottingham: University of Nottingham School of Economics.
- Bose, N., M. E. Haque y D. R. Osborn. 2003. «Public Expenditure and Growth in Developing Countries: Education is the Key». Discussion Paper n.º 030. Manchester: Centre for Growth and Business Cycle Research-University of Manchester.
- Calderón, C. y L. Servén. 2004a. «The Effects of Infrastructure Development on Growth and Income Distribution». Working Paper n.º 270. Santiago, Chile: Banco Central de Chile.
- Calderón, C. y L. Servén. 2004b. «Trends in Infrastructure in Latin America, 1980-2001». Working Paper n.º 269. Santiago, Chile: Banco Central de Chile.
- Easterly, W. y S. Rebelo. 1993. «Fiscal Policy and Economic Growth». ***Journal of Monetary Economics***, 32: 417-458.
- Fuente, A. de la. 1997. «Fiscal Policy and Growth in the OECD». Discussion Paper n.º 1755. Londres: Centre for Economic Policy Research.
- Gomes, V., S. de Abreu Pessoa y F. Veloso. 2004. «Evolução de produtividade total dos fatores na economia brasileira: Uma análise Comparativa». ***Pesquisa e Planejamento Econômico***
- Guasch, José Luis. 2002. ***Logistics Costs and their Impact and Determinants in Latin America and the Caribbean***. Washington D. C.: Banco Mundial.
- Lederman, D., W. Maloney y L. Servén. 2005. ***Lessons from NAFTA for Latin America and the Caribbean***. Washington D. C.: Banco Mundial.
- Loayza, N. y C. Raddatz. 2005. «The Composition of Growth Matters for Poverty Reduction». Texto inédito. Washington D. C.: Banco Mundial.
- Miller, S. M. y F. S. Russek. 1997. «Fiscal Structures and Economic Growth: International Evidence». ***Economic Inquiry***, 35: 603-613.
- Newman, J., M. Ortiz Sosa y R. Polastri. 2006. «Peru's Current Growth Spurt: What Can Peru Learn from International Experience with Similar Episodes of Growth?». Lima: Oficina del Banco Mundial. Versión preliminar.
- Patillo, C., H. Poirson y L. Ricci. 2004. «What are the Channels through Which External Debt Affects Growth?». IMF Working Paper n.º 04/15. Washington D. C.: Fondo Monetario Internacional
- Reinhart, C., K. Rogoff y M. Savastano. 2003. «Debt Intolerance». NBER Working Paper 9908. Cambridge, Massachusetts: National Bureau of Economic Research.
- Unesco. Statistical Database. Varios años.
- World Economic Forum. 2002. ***Global Competitiveness Report 2001-2002***. Ginebra: World Economic Forum.

Gobernabilidad e instituciones

***Ruxandra Burdexu, Jonas Frank, John L. Newman,
Juan Manuel Quesada y Fernando Rojas***

Resumen

En el nuevo contexto en el que se encuentra el Perú — inserción en mercados mundiales, competitividad, descentralización —, el país se enfrenta a tres desafíos específicos (i) cómo elevar la calidad del crecimiento (crecimiento sostenido con una reducción de la pobreza acelerada); (ii) cómo lograr que las instituciones públicas tengan mayor credibilidad; y (iii) cómo mejorar la eficiencia de los servicios. Para hacer frente a estos desafíos el país necesita una nueva estrategia de reforma del sector público. En el pasado el Perú adoptó un enfoque basado en la creación de organismos para la reforma estatal, que ha generado buenos resultados para algunas instituciones particularmente para el Ministerio de Economía y Finanzas. Como resultado de ello, actualmente existe una mejor gestión fiscal. La segunda fase de la reforma estatal debe concentrarse en mejorar la calidad del gasto público. Para lograrlo, el país necesita consolidar la gestión fiscal y desarrollar la estrategia de reforma estatal futura en torno de tres elementos (i) el incrementalismo estratégico; (ii) la reforma estatal de las instituciones centrales; y (iii) la reforma estatal más allá del Poder Ejecutivo.

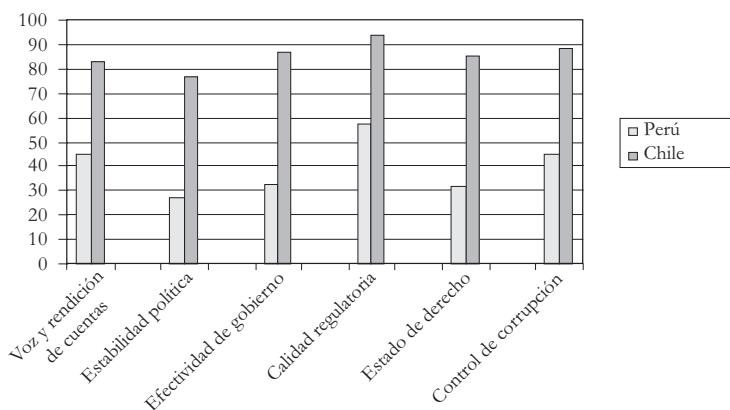
I. Antecedentes: gobernabilidad e instituciones

Existen muy pocos países, si realmente los hay, que han alcanzado un crecimiento sostenido y reducciones importantes en el nivel de pobreza sin contar con instituciones sólidas. El Perú ha logrado cierto crecimiento sostenido y aspira a expandir ese crecimiento y a acelerar su tasa de reducción de la pobreza. ¿Está la calidad de las instituciones a la altura de esta meta? La respuesta inmediata es: todavía no. Si bien existen algunos focos

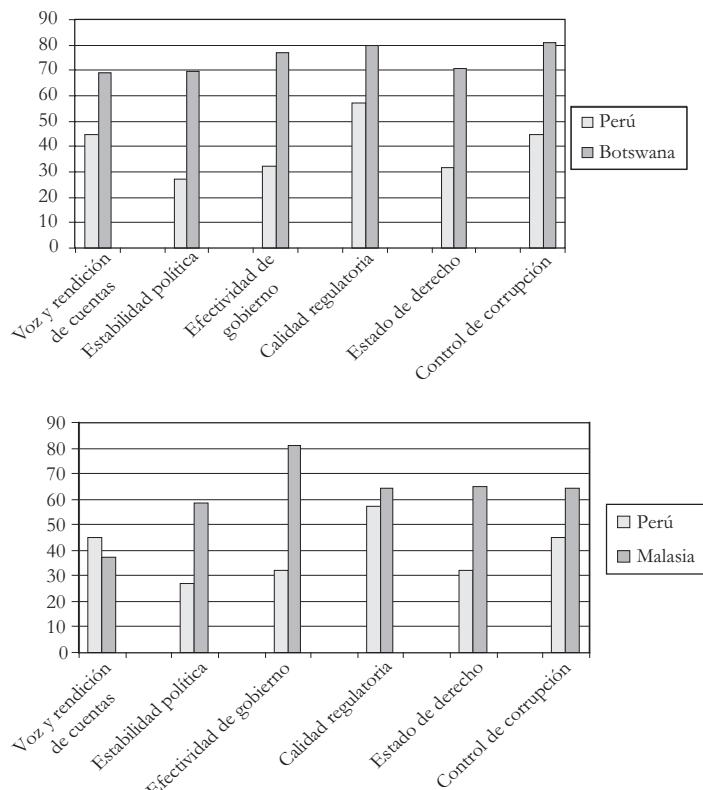
¹ Del inglés **incrementalism**, escuela que postula cambios progresivos y continuos.

de excelencia dentro de las instituciones, aún queda mucho por hacer para superar algunas de las debilidades heredadas y los daños dejados al final de la década de 1990. El gráfico 1 compara los valores de un conjunto de indicadores de gobernabilidad elaborados por el Instituto del Banco Mundial para el Perú, con tres países de tres continentes que son ampliamente reconocidos como líderes en crecimiento sostenido: Chile, Botswana y Malasia.² Es obvio que existe una brecha. Sin embargo, el hecho de que el Perú ahora esté pasando por una pacífica transición democrática sin crisis fiscal supone una oportunidad para dirigir la atención hacia la meta de una mejor gobernabilidad, lo que implica manejar los recursos de forma más eficaz, implementar políticas fiscales sólidas y mejorar los servicios para los ciudadanos. Luego de presentar un breve resumen de las recientes reformas del sector público, este capítulo brinda algunas sugerencias sobre lo que debe hacer el Perú para emprender esa labor.

Gráfico 1. Comparación de los indicadores de gobernabilidad entre el Perú, Chile, Botswana y Malasia



-
- 2 Los indicadores de gobernabilidad presentados en los gráficos 1 y 2 reflejan la recopilación estadística de las respuestas sobre calidad de gobierno brindadas por un gran número de empresas, ciudadanos y expertos encuestados de países en desarrollo e industrializados, como lo confirman una gran cantidad de institutos encuestadores, líderes de opinión e intelectuales (**think tanks**), ONG y organizaciones internacionales. Para cada indicador, la cifra presenta el rango porcentual, que es el porcentaje de países en todo el mundo que tiene **ratings** más bajos que los del país seleccionado (sujeto a un margen de error). Para una descripción detallada de los indicadores, las fuentes de información y la metodología, visite <<http://www.worldbank.org/wbi/governance/index.html>>.



Fuente: Indicadores de Gobernabilidad del Instituto del Banco Mundial.

Esfuerzos pasados en materia de reforma estatal

Desde hace mucho tiempo el Perú está empeñado en realizar una reforma estatal. Los primeros esfuerzos significativos se hicieron durante la década de 1990. La estrategia aplicada durante esos años consistía en eludir a los ministerios sectoriales estableciendo organismos autónomos que fueran altamente capaces y más eficientes para la prestación de servicios. Un ejemplo de ello es el fondo social FONCODES. Estos y otros mecanismos se establecieron con la finalidad de que el Gobierno Central pudiera realizar intervenciones en el ámbito comunitario, esquivando no solo a los ministerios de Salud, Educación y a los vinculados a la infraestructura, sino también a los gobiernos regionales y municipales. Este enfoque fue efectivo y ha mejorado los servicios, aunque con el costo de no rendir cuentas a los ciudadanos.

A partir del año 2000 el país profundizó el enfoque basado en la creación de organismos autónomos. Se lograron algunos focos aislados de eficiencia, sobre todo en el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), que asumió un papel destacado. Aunque estos acuerdos institucionales nunca se explicitaron ni formalizaron, fueron efectivos y permitieron

al Gobierno lograr un progreso significativo en algunas áreas. Tras el retorno al gobierno democrático, el MEF mostró una alta eficacia al crear un marco normativo para regular la responsabilidad fiscal y la coordinación de la descentralización.

Actualmente el Sistema Integrado de Administración Financiera (SIAF) brinda información oportuna sobre la ejecución del presupuesto, pero se requieren esfuerzos adicionales para implementarlo completamente.³ El MEF también ha puesto en marcha un sistema de monitoreo y evaluación (MyE) que contribuirá, en el largo plazo, a un mejor uso de los recursos públicos. La Superintendencia Nacional de Administración Tributaria (SUNAT) tuvo igual éxito en lo concerniente a incrementar su eficacia, eliminar todas las posibilidades de evasión en el sistema tributario y mejorar el cumplimiento de las obligaciones fiscales. En general, con este enfoque el Perú ha logrado una mejor gestión fiscal y de las rentas públicas, aunque esta mejora aún es vulnerable a mayores presiones fiscales y al estrés que se crea durante una baja en el ciclo económico.⁴ El Perú tiene rigideces en el presupuesto y estas aún no se han puesto a prueba en un contexto menos favorable. La experiencia del Este Asiático sugiere que es la habilidad para manejar las crisis lo que determina la rapidez con la cual se puede reanudar el crecimiento después de un choque negativo.

Pero el enfoque basado en la concentración de mejoras en pocas agencias y en la creación de nuevas agencias tenía sus limitaciones. En particular, no ha tenido buenos resultados para los ministerios de línea (sectoriales). La persistencia en esa opción seguirá fragmentando al Gobierno y debilitará la administración central en los ministerios de Salud, Educación y de la Mujer y Desarrollo Social, entre otros. Es necesario que la administración pública luche contra los generalmente bajos niveles de productividad prevalecientes. Sin embargo, no solo es cuestión de reformar la administración pública. Los gobiernos pasados han pospuesto las reformas destinadas a buscar la eficiencia —desde las reformas de personal hasta la reforma del sistema de pensiones, y desde la implantación del gobierno electrónico hasta la reingeniería de procesos— que otros países de América Latina y el Caribe de similar tamaño y desarrollo económico ya han puesto en marcha.

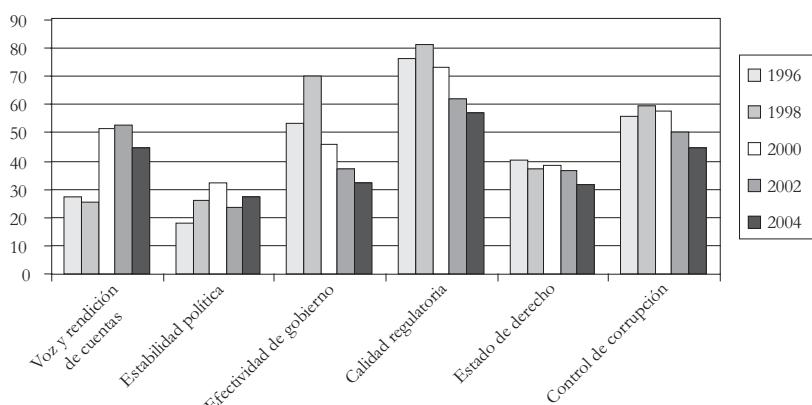
A medida que las diferentes administraciones buscaban enfoques diversos para la reforma estatal, la percepción del público en general hacia el Estado cambió sustancialmente, como se ilustra en el gráfico 2, que presenta una comparación en el tiempo de los seis indicadores de gobernabilidad del Instituto del Banco Mundial. Desde mediados hasta fines de la década de 1990 se percibía al Estado como una entidad que no rendía cuentas, pero que era altamente efectiva. La percepción de la efectividad del Estado comenzó a caer de su pico en 1998. Con el inicio del Gobierno de Transición, las percepciones sobre voz y rendición de cuentas mejoraron repentinamente, pero aún no

3 El establecimiento de **Consulta Amigable**—un portal en Internet manejado por el MEF que pone a disposición del público información oportuna y desagregada sobre el presupuesto y el gasto público—, fue un importante logro en materia de una mayor transparencia financiera pública.

4 Tras el aumento de las presiones fiscales durante 2005, se debaten varias exoneraciones a la Ley de Responsabilidad y Transparencia Fiscal.

superan la media de los países que conforman la muestra. En los indicadores críticos de cumplimiento de las leyes y control de la corrupción, la percepción que se tiene es que el Perú se ha deteriorado ligeramente. Si bien las diferencias no son tan pronunciadas como en el caso de voz y rendición de cuentas, así como en efectividad del Estado, y, en consecuencia, no se puede concluir terminantemente que ha habido un deterioro, es posible afirmar que no ha habido ninguna mejora en las percepciones y que los resultados están por debajo del valor medio.

Gráfico 2. Comparación en el tiempo de los indicadores de gobernabilidad para el Perú



Fuente Indicadores de Gobernabilidad del Instituto del Banco Mundial.

Dentro de la muestra de 209 países, el Perú está hoy por debajo del valor medio en todos los indicadores de gobernabilidad, con excepción de aquel sobre calidad regulatoria. Sin duda, las percepciones sobre control de la corrupción aún resienten los efectos perjudiciales del escándalo Montesinos y de otras actividades que salieron a la luz al final de la Administración del decenio de 1990. Además, si bien se han logrado algunos avances en cuanto a procedimientos y reformas administrativas en algunas instituciones, no ha habido un impulso visible contra la corrupción en los últimos cinco años.

II. Hacia una nueva estrategia para la reforma estatal

La información presentada en la sección anterior subraya la necesidad de profundizar la reforma estatal e incrementar la eficacia de las instituciones públicas. Al definir cómo se llevará a cabo esta labor, es importante tomar en cuenta los siguientes contextos:

- Actualmente no hay una visión común acerca de la reforma estatal. En el pasado la reforma se desarrolló de manera poco sistemática, lo que socavó su eficacia. Una

- visión compartida del desarrollo asegurará la continuidad de las políticas de crecimiento y de reducción de la pobreza de una administración a la otra.
- En la actualidad existe una alta fragmentación política. Para las elecciones de abril recién pasado había trece partidos inscritos y diecisésis no inscritos, y veintiún candidatos postularon a la Presidencia de la República. Aunque las modificaciones recientes a la ley electoral establecieron un límite de representación de los partidos en el Congreso,⁵ la fragmentación política, las coaliciones gubernamentales inestables y la falta de disciplina al interior de los partidos son condiciones adversas para la reforma estatal.
 - Recientemente el Perú ha firmado un Tratado de Libre Comercio. Si el tratado es ratificado por el Congreso de los Estados Unidos, esto creará más oportunidades para el Perú, pero el país necesitará incrementar su competitividad para aprovechar las oportunidades, y esto requiere de un Estado eficaz.
 - La descentralización refuerza la necesidad de fiscalización, transparencia y coordinación entre los niveles de gobierno. El marco normativo para la descentralización fiscal necesita ser fortalecido para evitar el riesgo de un retroceso de los avances en gestión fiscal como resultado de las presiones fiscales que se hicieron evidentes durante 2005.
 - Existe el imperativo político de generar resultados rápidamente. Emprender una amplia reforma supone una inversión que generará beneficios en el futuro, pero que podría reducir la capacidad de entregar servicios en un momento en el cual el Estado ya presenta problemas para realizar inversiones rápida y eficazmente.

Elementos de una estrategia de reforma estatal

Teniendo en cuenta estos factores coyunturales, se puede deducir que lo que se necesita en el Perú es un cambio en la estrategia de reforma estatal. Esta futura estrategia debe girar en torno de tres elementos:

- ***Incrementalismo estratégico***: el Perú necesita continuar con el proceso de implementación gradual de la reforma y aprovechar los logros anteriores. Debe seleccionar cuidadosamente ciertas áreas que brindaron valor añadido en el proceso (incremento de la demanda de transparencia y una mayor eficiencia). El ***Informe de Desarrollo Mundial*** de 1997 ha destacado el incrementalismo estratégico como un elemento de primer orden para la reforma estatal, y estas recomendaciones son importantes para el Perú a medida que desarrolla su estrategia de reforma estatal.
- ***Reforma estatal de las instituciones centrales***: el enfoque basado en la creación de organismos ha tenido buenos resultados para algunas instituciones y ha generado algunos focos aislados de excelencia responsables de intervenciones estatales claves en la economía. Sin embargo, este enfoque no puede ampliarse ni aplicarse al resto del sector público. En lugar de patrocinar un enfoque dual para la reforma del

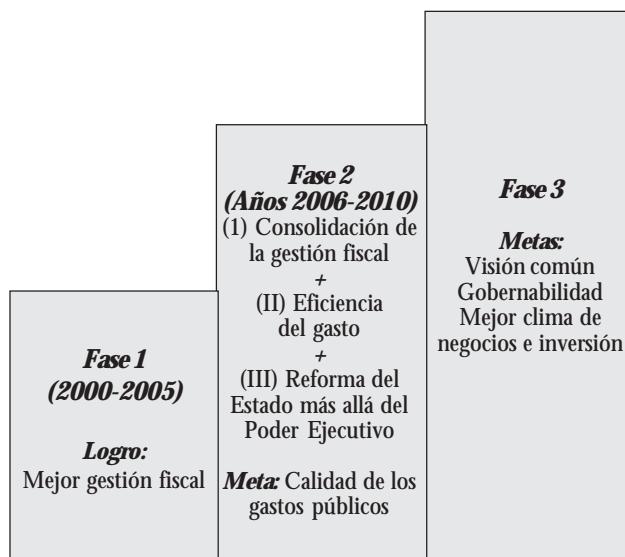
⁵ Para 2006, el límite será de 4 por ciento, y en adelante ascenderá a 5 por ciento.

sector público, se ha debido, inevitablemente, abordar los puntos difíciles de la administración pública principal. Es necesario conservar, sea por intermedio de la ley o del consenso nacional sostenible, reglas básicas para asegurar la estabilidad y brindar seguridad respecto del marco global a mediano plazo.

- **Reforma estatal más allá del Poder Ejecutivo:** una buena gobernabilidad depende tanto de la eficacia del Ejecutivo como del buen funcionamiento de los poderes Legislativo y Judicial. La manera en que estos poderes cooperan y funcionan determina en gran medida el grado de credibilidad de un Estado y la forma como este maneja sus recursos. Por lo tanto, lo que se necesita es expandir la reforma estatal y proseguir con ella en los otros poderes del Estado.

El Perú debe utilizar los logros ya alcanzados en la reforma estatal para expandir sus esfuerzos de forma incremental a lo largo de varias fases (véase el gráfico 3). Como ya se señaló, la primera fase de la reforma estatal condujo a una mejor gestión fiscal. La segunda fase de la reforma necesita consolidar esta gestión, profundizando la reforma en cuatro áreas ya descritas: un nuevo papel del Congreso y de las instituciones presupuestarias, la administración pública, la descentralización y la reforma judicial. La meta de esta nueva segunda fase es mejorar la calidad del gasto público. La tercera fase —que no se aborda en esta síntesis— mejoraría, en el mediano plazo, la gobernabilidad en general, así como el clima de negocios e inversión.

Gráfico 3. Incrementalismo estratégico de la reforma estatal en el Perú



La experiencia de otros países sugiere que el proceso de mejora del Estado no termina nunca. Incluso los estados altamente exitosos que han culminado la fase 3 siguen adaptando sus propias instituciones a las demandas del tiempo. Singapur utiliza la reinvención periódica para posicionar mejor a su economía en los cambiantes mercados mundiales. La autoevaluación y adaptación que Suecia realiza en sus instituciones públicas exige un proceso de reforma más regular, en profundo contraste con Nueva Zelanda, que se mantiene aferrada a su audaz reestructuración de instituciones públicas. Chile parece haber alcanzado un consenso en torno de los elementos básicos de su economía, que va más allá de la coalición en el Gobierno o del equilibrio de poderes en el Congreso. La estabilidad de las metas básicas ha permitido a Chile promover un proceso importante de modernización del sector público, valiéndose frecuentemente de los logros anteriores en materia de administración. Estos países difieren no solo en su enfoque de la modernización, sino también en la forma en que crearon las bases que la hicieron posible, pero los tres han podido desarrollar instituciones fuertes compatibles con sus propios sistemas de gobierno y capaces de ajustarse a los cambios a través del tiempo.

III. Áreas de la reforma institucional

Para poder lograr la meta deseada —mejorar el gasto público—, el país debe avanzar de manera estratégica. Esto requiere de la selección de diferentes áreas de intervención. Tres criterios que se debieran mantener al momento de seleccionar las áreas de intervención son: el costo de no tomar acción o de dejar reformas a la mitad; el beneficio fiscal; y el valor agregado para todo el proceso de reforma estatal debido al cambio de incentivos.

Área 1. Organización del Estado

Los organismos competentes han preparado una nueva Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, más conocida por sus iniciales: LOPE. La LOPE es necesaria para clarificar las responsabilidades del sector y de las agencias, y para ajustar mejor al Gobierno Central a sus nuevos roles, como lo demanda el proceso de descentralización. Los borradores y cálculos pasados han alcanzado un estado de consenso básico. Cuando este finalmente se dé, la nueva ley debiera ser complementada rápidamente con acciones de los sectores y de las unidades ejecutoras. Como lo han demostrado el tiempo y la experiencia de América Latina, la reorganización de roles y responsabilidades necesita ser complementada con procesos y reformas de tecnologías de la información que eventualmente llevarán a reformas en lo que se refiere a los recursos humanos. Los ministerios y las agencias necesitan definir claramente sus mandatos y sus objetivos estratégicos, y vincularlos con los objetivos de desarrollo del país; articular sus programas; mejorar la integración de la información al momento de planificar, monitorear y evaluar; y proceder con sus propios ejercicios de reingeniería para cumplir con sus nuevos mandatos definidos. Si no lo hace, la reforma estructural permanecerá en el papel.

Área 2. Manejo fiscal

El manejo fiscal es el punto de entrada para la reforma del Estado en el Perú; sin embargo, se requerirá profundizar esfuerzos en: (a) administración financiera; y (b) monitoreo y evaluación.

(a) Administración financiera

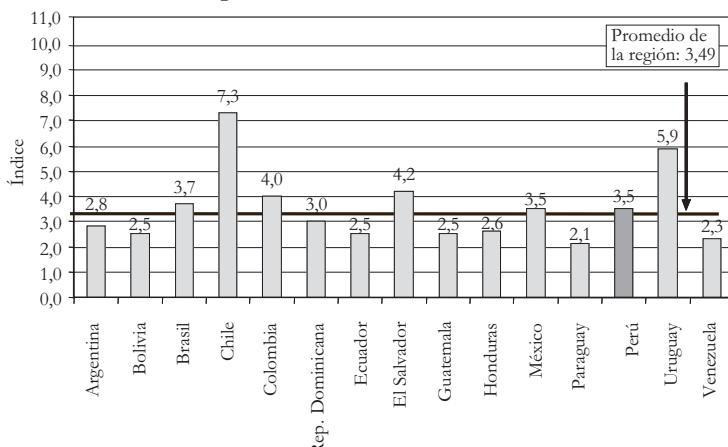
La adopción del SIAF, y el perfeccionamiento gradual de este sistema de manejo financiero, ha mejorado la transparencia de las finanzas públicas en el Perú. El SIAF es la piedra angular en el proceso de reforma del Estado. Sin embargo, los esfuerzos deben ser profundizados para integrar mejor la clasificación presupuestal con las cuentas del balance y establecer una cuenta única del Tesoro, asegurar estándares comunes y adecuar el reporte según gobiernos regionales y locales y lograr una cobertura total en los gobiernos subnacionales en áreas como el manejo de deuda. A pesar de que el SIAF ha sido consolidado, aún se requiere mejorar el sistema, y sus usos contribuirían a incrementar la calidad del gasto público. Asimismo, un sistema de manejo financiero que funciona bien provee información fiable y transparente en el uso de los recursos públicos y genera una mayor confianza en los ciudadanos. Esto trae consigo un aumento de la demanda por el mejor uso de los recursos públicos, incentivos que son necesarios para el éxito de la estrategia de reforma del Estado.

En el índice de transparencia,⁶ el Perú está ubicado en el promedio de los países de América Latina (véanse los anexos I y II). Tiene estándares comparables con el Brasil y México, pero está muy por detrás de otros países como Chile y el Uruguay, que marcan estándares en América Latina (véase el gráfico 4). Con el mayor desarrollo del SIAF y la difusión continua de la información presupuestal mediante la Internet, la posición del Perú debería empezar a mejorar.

(b) Monitoreo y evaluación

En los últimos años el Perú ha comenzado a implementar el sistema de MyE en el Ministerio de Economía y Finanzas. En el caso de los ministerios sectoriales (Salud) y los gobiernos subnacionales, se hicieron esfuerzos iniciales orientados a un manejo basado en resultados. Algunos de estos esfuerzos necesitan ser consolidados más allá de su fase piloto. Profundizar las reformas en esta línea preparará el terreno para una mayor calidad del gasto público y proveerá elementos para que los políticos rindan cuentas de lo que entregan en servicios a los ciudadanos. En el largo plazo, fracasar en la implementación del manejo basado en resultados implicaría que la calidad del gasto público siga siendo insatisfactoria. Asimismo, dejaría al Perú detrás de otros países de América Latina que actualmente están avanzando en la difusión pública de sus programas de MyE, políticas y metas presidenciales.

⁶ Publicado por la organización Transparencia Internacional.

Gráfico 4. Índice de Transparencia

Fuente: Transparencia Internacional.

Área 3. Calidad del gasto público

La tercera área se concentra en la calidad del gasto público en los ámbitos nacional y subnacional. La calidad del gasto público está centrada hoy en el impacto (efectividad) al menor costo posible (eficiencia). Como ha quedado demostrado en los casos del Brasil y Chile y los países de la OCDE, la herramienta más útil diseñada para elevar la calidad del gasto público es transformar una administración pública basada en insumos en otra basada en productos, resultados e impactos. Mejorar la calidad del gasto público no solo requerirá una atención especial de los resultados (véase el recuadro 1), sino también mejoras en: (a) recursos humanos; (b) adquisiciones; (c) inversión pública; y (d) descentralización. En este punto, se necesitará una mejora en el planeamiento estratégico para asegurar que los diferentes componentes trabajen bien juntos para optimizar la prestación de los servicios públicos.

(a) Recursos humanos

Mejorar el manejo de los recursos humanos implica reformar desde dentro el Estado. Esto es de importancia estratégica, puesto que las demandas de reformas desde fuera del aparato estatal —mediante mecanismos de rendición de cuentas, medidas de transparencia, entre otros— crean incentivos insuficientes para que la reforma del Estado sea sostenible y exitosa. El Perú debería seleccionar una senda de reforma gradual para obtener un mejor manejo del servicio público.

Un sistema de manejo de recursos humanos que funcione bien es crucial para mejorar la eficiencia del gasto público. En los últimos quince años hemos asistido a un preocupante aumento de la carga fiscal de la administración pública del Perú, tanto por los salarios del personal activo como por los costos del régimen de pensiones. Los salarios aumentaron de 2,7 por ciento del PBI en 2001 a 3,2 por ciento del PBI en 2004. En consecuencia, se recortaron las inversiones y los gastos corrientes en bienes y servicios, que

entre 2001 y 2004 cayeron, respectivamente, 0,4 por ciento y 0,2 por ciento del PBI. Equilibrar la balanza de los gastos corrientes respecto de las inversiones y conseguir mayor eficacia en los gastos corrientes son dos de los principales retos fiscales.

Se han tomado medidas básicas para controlar la contratación y el costo salarial, pero estas no han resultado efectivas. La contratación de empleados fijos ha estado prohibida por decreto durante más de una década en la administración pública, y el sueldo base de los empleados públicos se ha congelado durante ese mismo periodo. No obstante, las instituciones han recurrido a la contratación a través de acuerdos contractuales, un proceso que no está sujeto a los procedimientos formales de contratación y selección. En paralelo, el sueldo efectivamente recibido por los empleados se ha aumentado mediante una variedad de pagos complementarios y de ventajas, tanto en efectivo como en especie. A los funcionarios se los contrata bajo diferentes regímenes legales, con una gran dispersión de sueldos para trabajos parecidos. Todos estos factores han contribuido a crear una fuerza laboral deficientemente preparada y supervisada y, en consecuencia, de baja productividad.

La reforma de la gestión de la administración pública incide directamente en el plan de descentralización. Para que un sistema descentralizado de prestación de servicios funcione correctamente —un sistema compatible con la responsabilidad tanto fiscal como frente a la sociedad—, los costos de personal deben ser transparentes, de manera que cada nivel de gobierno conozca la carga fiscal. Sin embargo, con las prácticas de gestión actuales los gobiernos Central, Regional y Municipal carecen de información precisa respecto de los costos de personal asociados a la prestación de servicios públicos básicos, como atención sanitaria primaria o educación secundaria.

Recuadro 1. Gestión por resultados en el sector público

El Perú cuenta con algunos ejemplos exitosos de gestión por resultados en el sector público. Uno de ellos es el Ministerio de Salud, que ha implementado una estrategia focalizada para reducir la mortalidad infantil definiendo objetivos claros, analizando las causas de la mortalidad infantil y dirigiendo sus intervenciones de manera de obtener un impacto significativo. Así, el Perú ha logrado una reducción promedio de 2,7 puntos porcentuales de la mortalidad infantil por año en las dos últimas décadas. Este resultado es mejor que lo que han podido lograr el 90 por ciento de los países en desarrollo. Por el contrario, cuando la gestión no se centra en resultados y no hay un esfuerzo consciente del Estado por analizar las razones de la existencia del problema, los resultados no son ni cercanamente tan positivos. Los resultados en materia de calidad de la educación y la nutrición son un claro ejemplo de esto. En el caso de la nutrición, las mejoras constantes en malnutrición crónica ocurrieron en las décadas de 1980 y 1990. Desde entonces el Perú se ha estancado, y hoy uno de cada cuatro niños sufre malnutrición crónica. Sin embargo, este estancamiento en los indicadores no fue reconocido por el Estado y por consiguiente no aplicó las medidas correctivas. Los capítulos de este volumen sobre los sectores sociales discuten con más detalle los problemas causados por la falta de estándares, de un sistema de rendición de cuentas y de apoyo institucional para lograr los objetivos.

(b) Adquisiciones

Las adquisiciones del Estado son un rubro de gastos muy altos que tiene un impacto sustancial en la eficiencia del gasto público. Si se toman como referencia casos internacionales, las adquisiciones transparentes contribuyen con ahorros fiscales considerables. La reforma del Estado estaría incompleta si no se incluyera la parte de adquisiciones. Algunas de las acciones necesarias se describen en el capítulo sobre el gobierno electrónico. Una evaluación reciente de las prácticas de adquisiciones gubernamentales desarrollada conjuntamente entre el Banco Interamericano de Desarrollo y el Banco Mundial incluye recomendaciones más detalladas.⁷

El Estado no solo compra bienes y contrata consultores; también elabora y supervisa contratos de asociaciones público-privadas (APP) que pueden ser extremadamente útiles para el desarrollo. Pero en los detalles está el diablo, y los beneficios para el Estado dependerán de cuán bien diseñados están los contratos y cómo se adaptan al cambio de circunstancias a lo largo del tiempo. Como es notorio luego de una lectura concienzuda de todos los capítulos de este volumen, son muchos los casos en los que intervienen APP de distintos tipos. Será crítico que el Estado continúe asegurando que los funcionarios públicos encargados de estos asuntos sean de la mejor calidad.

(c) Inversión pública

La inversión pública ha caído a niveles insostenibles en los últimos años. Es claro que el Perú necesita incrementar tanto el nivel como la calidad de las inversiones para lograr un crecimiento sostenido. El SNIP juega un rol clave en este aspecto. Es un sistema que se ha centrado en la evaluación *ex ante* de los proyectos de inversión pública de todos los niveles de gobierno. Ha sido descentralizado e implementado en la mayoría de las ciudades y municipalidades provinciales. Mientras que las preocupaciones iniciales radicaban en la velocidad y eficiencia, los nuevos retos del SNIP son otros: cómo incrementar la calidad de la inversión y cómo coordinar las inversiones a través de los niveles de gobierno cuando ya más de 60 por ciento de estas son ejecutadas en los ámbitos regionales y locales. Es claro que mejorar la inversión pública tendrá un pago muy alto, puesto que llevará al país a una mejor competitividad y a un crecimiento sostenible.

(d) Descentralización

Con la creación de los gobiernos regionales autónomos en 2002 el Perú ha dado pasos efectivos hacia una mayor descentralización. La descentralización política —en forma de elección de las autoridades regionales— era el punto de partida. Como en todos los países, las reformas políticas proporcionan rápidas ganancias, pero se necesitará tiempo para concluir totalmente la descentralización fiscal (ingresos propios y transferencias), así

⁷ Este documento puede ser obtenido en <http://imagebank.worldbank.org/servlet/WDSContentServer/IW3P/IB/2006/01/30/000160016_20060130152021/Rendered/PDF/350680ENGLISH0101OFFICIAL0USE0ONLY1.pdf>.

como la de gastos (responsabilidades en asistencia social, educación, atención sanitaria y otras).

El Perú se encuentra en una etapa transitoria de descentralización en la que corre el riesgo de que los niveles de responsabilidad sean bajos. Algunas funciones de gestión importantes, como proveer el sueldo de profesores y médicos o asignar partes del presupuesto de inversiones, están en manos del Gobierno Regional. Sin embargo, en muchos otros aspectos el país parece estar muy centralizado. El Gobierno Nacional continúa participando en decisiones importantes como, por ejemplo, el establecimiento de escalas salariales, y la contratación y el despido de personal. Los sectores sociales impulsan actualmente un proceso de transferencia de las responsabilidades de gastos al ámbito local, un proceso, no obstante, que necesitará tiempo para consolidarse totalmente. Esta duplicación y división de las responsabilidades ha conducido a una situación en la que ni el Gobierno Nacional ni el Local tienen un claro mandato para la prestación de servicios de atención sanitaria, educación o protección social. Es difícil saber qué nivel de gobierno tiene realmente el servicio a su cargo, una situación que diluye la responsabilidad y que, a mediano o largo plazo, puede tener también consecuencias negativas en la calidad de los servicios que se proveen a la población.

Otro problema relacionado con la descentralización son las disparidades cada vez mayores entre los diferentes departamentos para conceptos similares. Se han aumentado las transferencias sin una política común de compensación.⁸ Las transferencias de los ingresos mineros (el canon) son especialmente problemáticas. Dentro de todo, la profundización de la descentralización significa que las reglas de responsabilidad fiscal nacional dependen de manera creciente del desempeño fiscal de los gobiernos subnacionales.

Completar el proceso de descentralización para que los gobiernos subnacionales puedan rendir sus cuentas a cabalidad en la prestación de servicios públicos provee un valor agregado muy alto para el proceso de la reforma del Estado. Lo que está en juego es la credibilidad de las instituciones en los niveles subnacionales y la responsabilidad fiscal como una condición necesaria para la reforma del Estado.

Área 4. La reforma del Estado más allá del Poder Ejecutivo

Un movimiento estratégico importante para el Perú es mirar más allá del Poder Ejecutivo cuando de la reforma del Estado se trata. Esto implica desarrollar: (a) instituciones presupuestales nuevas y un nuevo rol del Congreso; y (b) un enfoque más comprensivo para combatir la corrupción.

(a) Instituciones presupuestales y rol del Congreso

Al igual que otros países de América Latina, como Colombia y el Brasil, en estos últimos años el Perú ha avanzado en la creación de un marco normativo para aumentar la responsabilidad fiscal, y, sin duda, el desempeño fiscal ha mejorado en este periodo. Aunque

8 La descentralización fiscal se analiza en el capítulo sobre descentralización.

hay una estrecha supervisión de las normas fiscales, es necesario aplicarlas de forma sistemática para asegurar su credibilidad futura.⁹ En estos últimos años el Perú se ha concentrado en la magnitud y el importe total del gasto público.

Aunque esta iniciativa sea loable, y un punto de partida válido, en materia de responsabilidad fiscal no es suficiente, a largo plazo, para abordar una de las cuestiones esenciales que tienen que ver con la gobernabilidad en el Perú: aumentar la calidad y eficacia del gasto público. El diagnóstico de los sectores salud y educación (presentados en otros capítulos), destaca la necesidad de mejorar la calidad del gasto. Hacerlo, sin embargo, no es tarea solo del Ejecutivo.

Lo que se necesita es un nuevo rol del Congreso en la supervisión tanto de la magnitud del gasto público como de la calidad. Aunque los presupuestos suelen ser el resultado de un complicado regateo con el Ejecutivo, el papel del Congreso en las decisiones presupuestarias ha sido bastante limitado. El Perú parece estar en el grupo de países latinoamericanos que oscilan entre los dos extremos: la ausencia de iniciativa presupuestaria del Congreso (es el caso de Chile) y un amplio margen de influencia del Congreso en las decisiones relativas al presupuesto (como en algunos países de América Central). Llenar este vacío es uno de los retos más importantes para mejorar la gobernabilidad. Es crucial hacerlo atendiendo a la calidad del gasto, de manera que la distribución y asignación anual del presupuesto se hagan cada vez más sobre la base del desempeño.

Recuadro 2. Reforma del Estado en Chile: la combinación de responsabilidad fiscal con monitoreo y evaluación

Durante los años pasados Chile ha implementado una efectiva reforma del Estado en una manera efectiva. La clave del éxito fue la evaluación del progreso de la reforma en las agencias implementadoras (ministerios sectoriales, entre otras). Con este propósito, el Ministerio de Finanzas ha creado un sistema de evaluación para la planeación, iniciativa, gestión, reporte y el uso de diferentes tipos de evaluación. El Sistema de Evaluación del Ministerio de Finanzas es uno de los más efectivos a escala mundial. Las evaluaciones gozan de alta credibilidad entre las ramas ejecutivas y legislativas y en la academia. Los resultados de las evaluaciones están íntimamente ligados con la toma de decisiones y tienen un impacto sobre el presupuesto mediante el rediseño o cancelación de diferentes programas. Junto con reglas estrictas y creíbles de responsabilidad fiscal —que son tan creíbles que perduran como reglas informales basadas en un apoyo amplio— Chile está bien posicionado para elevar la calidad del gasto público.

⁹ En 2005 se produjo una relajación de las normas de responsabilidad fiscal.

(b) Combatiendo la corrupción

El gráfico 5 presenta las percepciones de corrupción de diferentes instituciones en el Perú, mientras el anexo I compara las percepciones de corrupción en diferentes instituciones del Perú con sus contrapartes en otros países de América Latina.

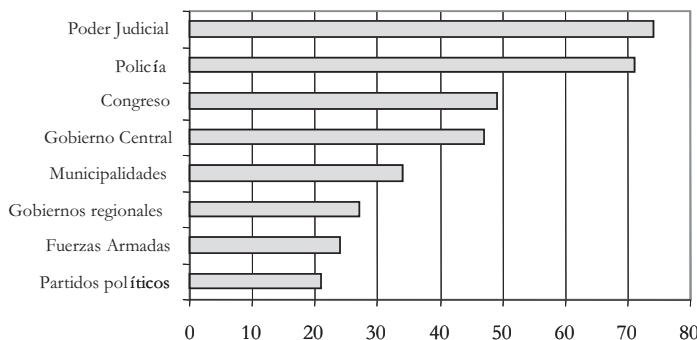
En ambos casos, la encuesta dentro del Perú y la que compara países, las percepciones de corrupción son mayores en el caso del Poder Judicial.¹⁰ Este Poder en el Perú es institucionalmente débil y su actuación se caracteriza por un bajo nivel de transparencia. Un Poder Judicial eficiente y transparente es esencial para mejorar la competitividad del país, atraer inversiones extranjeras y, en consecuencia, contribuir al crecimiento. El sector judicial muestra también preocupantes restricciones para el acceso de la población pobre. La reforma del Poder Judicial se justifica para la lucha contra la corrupción y el establecimiento del estado de derecho.

Para abordar la debilidad institucional del Poder Judicial es crucial un proceso transparente y responsable de compensación, selección y nombramiento de jueces. La administración de justicia en el Perú está especialmente aquejada de corrupción (Instituto del Banco Mundial 2001). Esta percepción se debe en gran medida a la interferencia de las élites políticas en el Poder Judicial, y a la falta de una autoridad suficientemente fuerte para investigar y sancionar internamente la corrupción judicial. Aunque la Constitución del Perú reconoce la independencia de los jueces, el Poder Judicial sigue siendo el poder más débil del Estado.¹¹

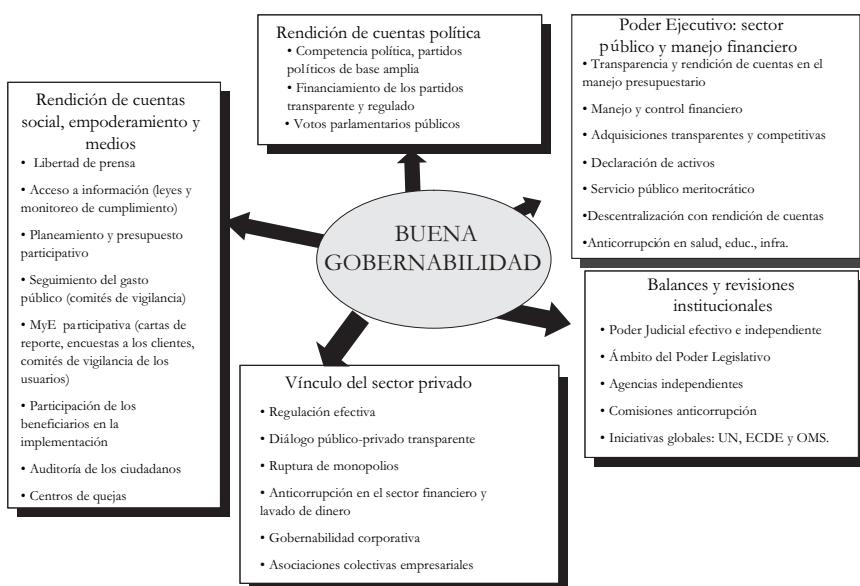
Aunque resulta claro que los sectores de justicia y seguridad ciudadana merecen una atención especial, combatir la corrupción requerirá una estrategia más abarcadora. Las reformas paralelas de los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial permitirán sinergias y generarán incentivos para la reforma del Estado, y estos se reforzarán entre sí. La reforma del Poder Judicial también posibilitará un mejor cumplimiento de las reglas. Esto también significa que las reformas emprendidas por el Poder Ejecutivo gozarán de mayor credibilidad. El gráfico 6, tomado de la estrategia anticorrupción para América Latina, proporciona un marco útil para diseñar una estrategia más integrada. Claramente, existen muchos actores que tendrán que cumplir un rol: desde la prensa, que debe ejercer un mejor periodismo de investigación y una sociedad civil con mayores demandas de rendición de cuentas por el Estado, a un sector privado que trabaja con el Estado para desarrollar una alianza público-privado más efectiva, a acciones en los tres poderes del Estado y a todos los niveles del gobierno. Mirando hacia el futuro, el Estado y el público en general deberán evaluar críticamente los avances en cada área mostrada en el gráfico.

10 Adicionalmente a los resultados de la encuesta de Proética y la consignada en el anexo, las pobres percepciones sobre el Poder Judicial son reportadas en el documento del Instituto del Banco Mundial (2001).

11 De acuerdo con el índice de percepción de corrupción de Transparency International para el año 2005 (<www.transparency.org/cpi/>).

Gráfico 5. Corrupción de la institución

Fuente Encuesta conducida por Proética www.proetica.org.pe.

Gráfico 6. Elementos de buena gobernabilidad

Fuente Banco Mundial PREM Reporte de Gobernabilidad 2006.

IV. Conclusión

El Perú se enfrenta a nuevas circunstancias que crean la necesidad de resolver las deficiencias del sector público. Los costos de no hacer nada son elevados: no abordar estas debilidades conducirá a una disminución en la calidad de los servicios públicos, continuará afectando la credibilidad de las instituciones públicas y el Perú perderá oportunidades de aumentar la calidad de su crecimiento.

Desde Colombia hasta México, desde Nueva Zelanda hasta Suecia, todos los países reconocen que la mejor forma de llevar a cabo la reforma del Estado es de manera incremental y gradual. En su pasado reciente, el Perú ha hecho avances considerables en el área de la gestión fiscal. Estos puntos de partida en la reforma del Estado le permitirán ampliar las iniciativas para una nueva fase de la reforma que se concentre en la calidad del gasto público. Las áreas críticas son las siguientes: reforma del Estado más allá del Poder Ejecutivo, eficiencia del gasto público, mejora de la gestión fiscal con énfasis en resultados, y anticorrupción, credibilidad de las instituciones públicas y mejoras en los servicios públicos. Es importante que la reforma no debilite la capacidad de prestación de servicios. En otras circunstancias, es posible aceptar una capacidad menor en el corto plazo a cambio de una mejor capacidad de prestación de servicios en el mediano plazo. Sin embargo, dada la baja credibilidad de la que goza el sector público en el Perú, cualquier reducción de la habilidad del Estado en la prestación de servicios puede generar un círculo vicioso por el que la falta de confianza en el Estado crea crisis de gobernabilidad, lo que obstruye aún más la capacidad del Estado de prestar servicios.

Es probable que el proceso de reforma del Estado se lleve a cabo en un contexto caracterizado por: (i) la ausencia de una visión común; y (ii) una alta fragmentación política. Estos factores complican la tarea y ponen de relieve la necesidad de una implementación gradual e incremental. Sin embargo, los éxitos de una reforma gradual del Estado también contribuirán a la mejora de los dos factores en el futuro, de tal manera que se aumentará la probabilidad de generar un círculo virtuoso de desarrollo institucional y desarrollo económico.

Bibliografía

- Haggard, Stephan y Robert R. Kaufman. 1995. *The Political Economy of Democratic Transitions* Princeton, New Jersey: Princeton University Press.
- Herrero, Álvaro y Keith Henderson. 2003. *El costo de la resolución de conflictos en la pequeña empresa: El caso del Perú*. Washington D. C.: BID.
- Instituto del Banco Mundial. 2001. *Voices of the Misgoverned and Misruled: An Empirical Diagnostic Study on Governance, Rule of Law and Corruption for Peru. Analysis of Survey Feedback by Peruvian Citizens, Firms and Public Officials* Washington D. C.: Instituto del Banco Mundial, julio.
- Latinobarómetro. 2005. En <www.latinobarometro.org>.

- Martínez, R. 2002. *La fórmula electoral de doble vuelta en Sudamérica, Centroamérica y el Caribe*. Salamanca: Universidad de Salamanca.
- Nash, Schooner y O'Brien. 1998. *The Government Contract Reference Book*. 2.ª edición. Washington D. C.: George Washington University.
- Pachano, Simón. 1997. «Bucaram, ¡fuera! Bucaram ¿fuera?». En varios autores. *¿Y ahora qué? Una contribución al análisis político-histórico actual*. Quito: Eskeletra Editions.
- ProÉtica. Capítulo Internacional de Transparencia Internacional. En <www.proetica.org.pe>.
- Ricciuti, R. 2004. «Political Fragmentation and Fiscal Outcomes». *Public Choice* 118: 365- 388.
- Samuels, David. 2000. «Fiscal Horizontal Accountability? Toward a Theory of Budgetary 'Checks and Balances' in Presidential Systems». Conference on Horizontal Accountability in New Democracies. University of Notre Dame, mayo.
- Santiso, Carlos. 2005. «Politics of Budgeting in Peru: Legislative Budget Oversight and Public Finance Accountability in Presidential Systems». En <<http://www.sais-jhu.edu/workingpapers/WP-01-04.pdf>>. Última visita: 30 de octubre de 2005.
- Tuesta Soldevilla, Fernando. 1994. *Perú político electoral*. Lima: Fundación Friedrich Ebert.
- Wise, Carol. 2003. *Reinventando el Estado: Estrategia económica y cambio institucional en el Perú*. Lima: Universidad del Pacífico.

Páginas web consultadas:

Jurado Nacional de Elecciones del Perú (legislación):

<<http://www.jne.gob.pe/archivos/ley28094.pdf>>.

<http://www.jne.gob.pe/contenidos_iframe/informacion_legal/leyes.php?ley=26859>.

Congreso Peruano (proyectos de ley):

<www2.congreso.gob.pe/Sicr/TraDocEstProc/CLProLey2001.nsf>.

<www.congreso.gob.pe/ntley/Imagenes/Leyes/28617.pdf>.

Tribunal Constitucional (jurisprudencia):

<<http://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2006/00030-2005-AI.html>>.

Asociación Civil Transparencia:

<www.transparencia.org.pe>.

Universidad de Lima:

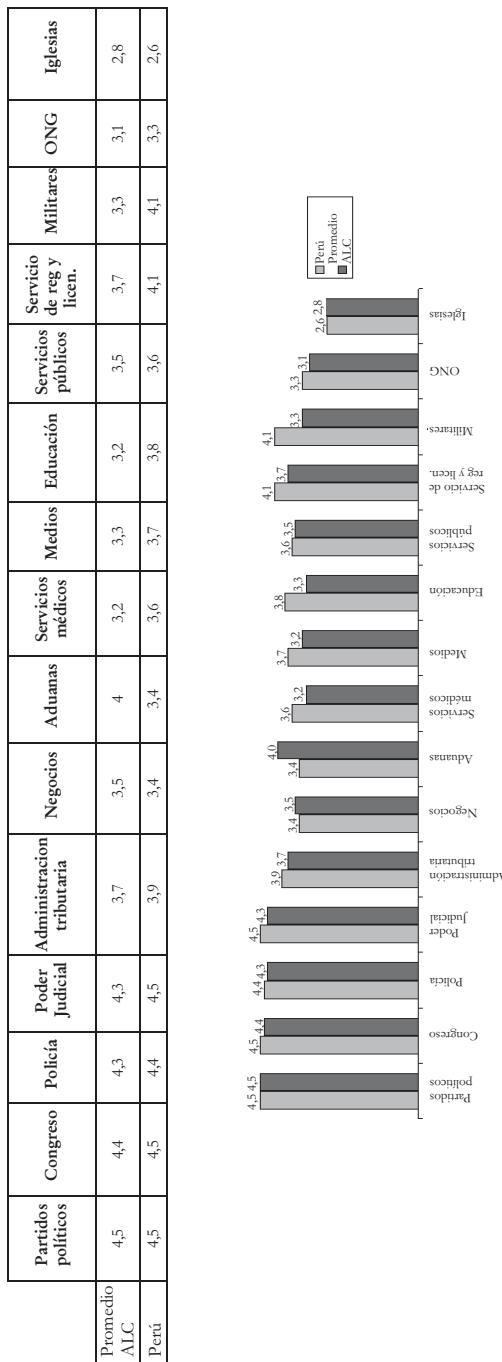
<<http://www.ulima.edu.pe/webulima.nsf/default/gopbs?OpenDocument&dn=7.1>>.

Anexo I. Barómetro global de corrupción 2005 en países de América Latina seleccionados

	Partidos políticos	Congreso	Policía	Poder Judicial	Administración tributaria	Negocios	Aduanas	Servicios médicos	Medios	Educación	Servicios públicos	Servicio de Reg y Licen.	Militares	ONG	Iglesias
Argentina	4,6	4,5	4,3	4,3	3,4	3,6	4,2	3	3,4	3	3,3	3,6	3,2	2,8	3
Bolivia	4,8	4,6	4,7	4,3	3,5	3,4	4,4	3,2	3	3,3	3,2	3,1	3,8	3,2	2,3
Chile	4,2	3,8	4,1	3,2	3,5	3,3	2,6	3	2,4	3	2,8	3	2,6	2,2	
Colombia	4,4	4,2	3,8	3,6	3,1	3,6	3,2	3	3	3	3,5	3,1	3,2	3	2,7
Costa Rica	4,6	4,2	3,8	3,6	4,1	3,5	4	3,5	3,1	3,1	3,6	3,2		3	3,2
República Dominicana	4,3	3,7	4,3	3,8	3,8	3,3	3,7	3,4	3,2	3,1	3,5	3,4	3,4	3	3
Ecuador	4,9	4,3	4,6	3,7	3,4	4,5	3,5	3,3	3,6	4,1	4,4	3,6	2,9	2,8	
Guatemala	4,2	4	4,2	3,9	4	3,7	3,8	3,6	3,5	3,4	3,7	3,6	3,9	3,4	3,2
México	4,7	4,4	4,7	4,5	3,9	3,5	4,2	3,2	3,3	3,1	3,6	4	3,1	3,3	2,9
Panamá	4,7	4,7	4,4	4,5	3,9	3,5	4	3,2	3,2	3,3	3,5	3,4	3,9	3	2,4
Paraguay	4,8	4,7	4,7	4,6	4,1	3,5	4,6	3,9	3,1	3,6	4	3,8	4,2	3	2,8
Uruguay	4	3,4	3,9	3,5	3	3,2	4	3,2	2,8	2,6	2,9	2,3	2,9	2,2	2,9
Venezuela	3,7	3,7	3,7	3,4	3,2	3,3	3,4	3,3	3,2	3,1	3,2	3,4	3,2	3,2	3,2

Fuente: Transparencia Internacional **Global Corruption Barometer**. En <[http://www.transparency.org/ru/doc/Global_Corruption_Barometer_2005_\(full_report\)_01000_171.pdfs](http://www.transparency.org/ru/doc/Global_Corruption_Barometer_2005_(full_report)_01000_171.pdfs)>.

Anexo II. Barómetro global de corrupción 2005 en el Perú



Parte II

Una economía que genera empleos



Estabilidad macroeconómica

Manteniendo un marco macroeconómico apropiado para un crecimiento sostenible

Rossana Polastrí¹

Resumen

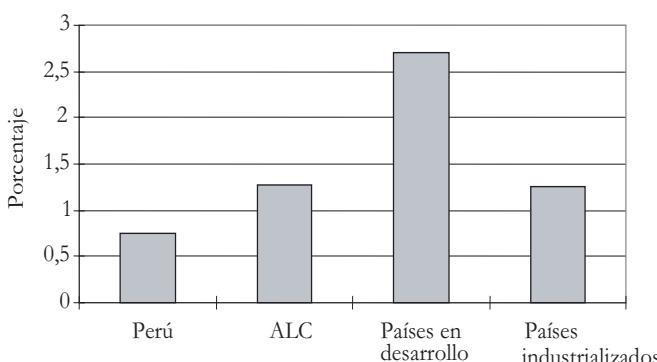
Dos rasgos preocupantes han caracterizado el desarrollo del Perú durante los últimos 45 años: un crecimiento económico bajo y una pobreza persistente. La renta per cápita creció en promedio menos de 0,75 por ciento al año, por debajo de la media de América Latina, los países desarrollados e incluso los países en vías de desarrollo. Este bajo nivel de crecimiento ha sido insuficiente para reducir las tasas de pobreza; en el año 2004, más de la mitad de la población peruana vivía con menos de dos dólares al día. Durante los últimos cinco años el país ha gozado de estabilidad económica, con tasas de crecimiento medias de 5 por ciento al año, una inflación baja, un tipo de cambio estable y con sectores primario y no primario igualmente dinámicos. Sin embargo, los efectos del crecimiento económico sobre el empleo y la reducción de la pobreza han sido muy modestos. Así, los dos desafíos más importantes son cómo asegurar que el crecimiento se mantenga por un periodo más largo y cómo conseguir que se traduzca en una más rápida reducción de la pobreza. En este contexto, el nuevo Gobierno se enfrenta con un dilema: mantener la estabilidad macroeconómica con políticas fiscal y monetaria prudentes y, al mismo tiempo, profundizar las reformas estructurales para elevar la productividad, o tomar un nuevo rumbo y recurrir a la intervención en el mercado y a una política fiscal expansiva. Los efectos a corto plazo de la segunda de las opciones podrían ser positivos, pero la historia ha demostrado que en el mediano plazo este tipo de políticas no es capaz de mantener el crecimiento y termina provocando profundas recesiones.

1 Este capítulo ha sido elaborado con la contribución de Norman Loayza y Linette Lecussan. Agradecemos especialmente los comentarios de Marco Ortiz.

I. Antecedentes

La historia económica del Perú ha estado caracterizada por crisis de corto plazo, estrategias de crecimiento poco definidas y marcados vaivenes en la orientación de la política económica. Las tasas de crecimiento económico nunca se han mantenido estables por períodos largos, y la economía ha estado inmersa en una nube de permanente vulnerabilidad. Considerado en su conjunto, el crecimiento económico del país durante los últimos 45 años ha sido decepcionante. La producción interna per cápita ha crecido por debajo de 0,75 por ciento anual por término medio, una tasa inferior a la de los países latinoamericanos, los países desarrollados e incluso aquellos en vías de desarrollo (véase el gráfico 1). De más está decir que el comportamiento del crecimiento económico en el Perú no admite semejanza alguna con el notable desempeño de los «tigres asiáticos».

Gráfico 1. Crecimiento medio del PBI per cápita en el Perú y otros países, 1960-2004/05

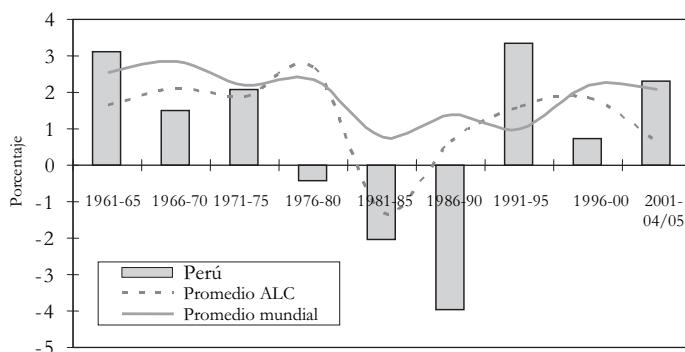


Nota: Las tasas medias de crecimiento están calculadas hasta el año 2004 con la excepción de Perú (hasta el año 2005).

Fuente: cálculos de los autores, con base en Banco Mundial 2005.

Como resultado del bajo crecimiento peruano, su nivel de producto per cápita ha ido perdiendo posiciones respecto del resto del mundo, las economías avanzadas (como la de los Estados Unidos) y aun sus vecinos latinoamericanos. Es aleccionador comprobar cómo después de haber aventajado considerablemente a Chile hacia comienzos de la década de 1970, en la actualidad el nivel de producto medio en el Perú es apenas la mitad del de su vecino sureño. No solo ha sido bajo el crecimiento económico en promedio, sino que ha sufrido considerables variaciones. Algunas de ellas han sido propias de verdaderas crisis económicas, como las experimentadas a mediados y finales del decenio de 1980 (véase el gráfico 2). Mientras que el crecimiento del producto potencial (o de tendencia) ha oscilado entre +/- 5 por ciento, el crecimiento total ha variado entre +10 por ciento y -15 por ciento por año.

Gráfico 2. Crecimiento del PBI per cápita en el Perú por períodos de cinco años, 1961-2005



Fuente: cálculos propios basados en datos del Banco Mundial 2005 y el BCRP.

De 1960 a 1975 el producto per cápita creció un poco por encima de 2 por ciento anual. No obstante, fue justo en esa época cuando las semillas del colapso económico se sembraron con políticas que atentaban contra la propiedad y la inversión privada (como la fallida reforma agraria, la expropiación de la industria minera y petrolera, y la política de sustitución de importaciones) y, en general, con una excesiva participación estatal en la vida económica y social del país (reflejada en la administración gubernamental de los recursos expropiados, una creciente deuda pública y el control de los medios de comunicación social).² Esta estrategia elevó considerablemente el gasto público y la deuda externa. Los insostenibles y cada vez mayores desequilibrios interno y externo provocaron una crisis económica, y en 1975 un golpe militar inició la segunda fase de un gobierno militar. Si bien el crecimiento fue relativamente moderado durante este periodo de aislamiento internacional, las políticas y reformas implementadas perjudicaron la eficiencia de la economía y limitaron las posibilidades futuras de crecimiento.

Los siguientes quince años fueron desastrosos para el país, pues el producto per cápita cayó a una tasa superior a 2 por ciento anual (véase el gráfico 2). En vez de revertirse el curso equivocado de las décadas de 1960 y 1970, en la de 1980 se agravaron los desequilibrios macroeconómicos, el aislamiento internacional y la distorsión de los incentivos para el esfuerzo y la inversión privados. A lo largo de este periodo la economía sufrió drásticas oscilaciones en su producción, en sus reservas internacionales y en la tasa de inflación. El punto más bajo en la historia reciente del Perú se vivió en la segunda mitad de la década de 1980, cuando a la caída del producto per cápita a un ritmo de 4 por ciento anual se sumaron una inflación de más de 7 mil por ciento (entre 1989 y 1990) y la creciente amenaza de grupos guerrilleros y terroristas. La suspensión del pago del

² En el periodo 1968-75 el país estuvo bajo un Gobierno militar encabezado por el general Juan Velasco Alvarado.

servicio de la deuda externa (con la consiguiente reacción negativa de los mercados financieros internacionales) estuvo acompañada de una política comercial caracterizada por aranceles elevados, cuotas restrictivas y otras medidas de protección discriminatorias. Los desequilibrios económicos trataron de ser revertidos con medidas de estabilización que fracasaron y además exacerbaron la crisis.³ En 1990 la situación del país era caótica, el ingreso per cápita había caído por debajo del nivel alcanzado en 1966, más de dos tercios de la deuda externa estaba pendiente de pago, el Banco Central no disponía de reservas internacionales y la violencia política se cobraba 3 mil vidas cada año; la recaudación fiscal era inferior a 5 por ciento del PBI, y los precios se habían multiplicado por 27 millones en el curso de tres décadas.

El decenio de 1990 marcó una recuperación sostenida del crecimiento económico a pesar de las frecuentes crisis internacionales de la segunda mitad de la década y mantenida en los primeros años de la de 2000 gracias a la continuación de una política macroeconómica responsable. Sin embargo, el crecimiento económico continuó siendo tan volátil como lo había sido en los períodos anteriores. El Gobierno introdujo fuertes medidas de estabilización para detener la hiperinflación y controles de precios, y acabó con los masivos subsidios fiscales. Al mismo tiempo, puso en marcha un gran programa estructural para combatir las costosas distorsiones de mercado y para reintegrar al país en la comunidad financiera. Entre 1993 y 1997, el crecimiento económico volvió a ser positivo, pero los *shocks* de políticas internos y externos frenaron el ritmo de las reformas y el crecimiento volvió a disminuir en el periodo 1998-2001. Durante los últimos cuatro años del Gobierno de Fujimori el PBI per cápita cayó 0,8 por ciento al año.

A mediados de 2001 la economía se reactiva rápidamente otra vez, impulsada por un entorno exterior favorable y por un marco de política económica más sólido. La economía creció de forma sostenida a una tasa promedio de 5 por ciento anual, y así se registró el más largo periodo de crecimiento estable desde 1970. La inflación se ha mantenido baja, el déficit fiscal se ha reducido año tras año, las reservas internacionales han alcanzado niveles históricos y el sector financiero se ha hecho más sólido. Por primera vez en la historia democrática del Perú, un nuevo gobierno recibe una economía sin desequilibrios macroeconómicos y que crece a una tasa superior al promedio histórico. La expansión económica actual no solo se está produciendo en un entorno más estable, sino que además se ubica entre las más altas de América Latina. Ello no obstante, los progresos en materia de reducción de la pobreza y generación de empleo han sido modestos, especialmente si los comparamos con los buenos indicadores macroeconómicos. El Gobierno actual tiene por delante retos importantes, pero el más urgente consiste en definir el marco de política apropiado para traducir el actual periodo de crecimiento estable en un crecimiento de tendencia **mayor** y **compartida**. Este capítulo examina las fuentes del crecimiento a largo plazo en el Perú, describe en términos generales la evolución económica de los últimos cinco años y analiza los retos aún pendientes, y presenta un conjunto de recomendaciones.

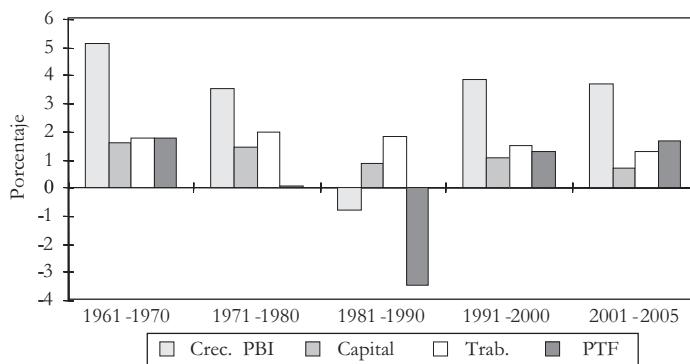
3 Entre 1975 y 1989 se produjeron diez intentos de estabilización, hubo diecisiete ministros de Economía y Finanzas y siete presidentes del Banco Central de Reserva.

II. Las fuentes del crecimiento económico: un marco contable

La hipótesis básica del crecimiento es que el progreso obedece a dos variables: el crecimiento de los factores de producción (capital y trabajo) y el incremento de la productividad total de los factores (PTF). El primer factor significa trabajar más (horas, trabajadores, etcétera) o ahorrar e invertir más (es decir, posponer el consumo). El segundo, la PTF, implica que el mismo stock de capital y de trabajo genera un mayor nivel de producción. Todo cambio en la productividad estaría asociado a una mejora tecnológica, inversión en capital humano o cambios en el uso y la gestión de los recursos económicos.

La descomposición de Solow aplicada al crecimiento de los últimos 45 años en el Perú (véase el gráfico 3) indica que el crecimiento de la mano de obra seguido por el crecimiento del capital físico explica la mayor parte del crecimiento del producto interno (3 por ciento anual en promedio).⁴ La contribución de la productividad de los factores ha sido minúscula. Comparando la situación peruana con la de América Latina en su conjunto, se encuentra que si bien el orden de contribuciones es el mismo (primero mano de obra, luego capital y por último productividad), el rol jugado por las mejoras en la productividad es bastante mayor en el resto de la región que en el Perú.

Gráfico 3. Perú: Descomposición de Solow al crecimiento, por décadas



Fuente: cálculos de los autores basados en información del Banco Mundial.

El crecimiento de la mano de obra, y su correspondiente contribución al crecimiento, ha caído gradualmente desde 1980. La inversión en capital físico alcanzó niveles altos en las décadas de 1960 y 1970, pero fue insostenible en las décadas siguientes con solo un

⁴ Este método, que fue empleado por primera vez por Robert Solow, relaciona el crecimiento del PBI con el crecimiento del trabajo y el capital, atribuyendo el porcentaje no explicado al crecimiento de la productividad total de los factores.

rebrote incipiente en el decenio de 1990. Aunque importantes, las contribuciones de la mano de obra y el capital físico no explican los cambios en el crecimiento del producto interno experimentados década a década. Ese rol lo ocupa el cambio en la productividad de los factores. El deterioro del crecimiento económico sufrido en la década de 1970 y exacerbado en la de 1980 se explica por un empeoramiento notable de la productividad, que obviamente no se relaciona con una involución tecnológica sino más bien con un uso ineficiente de los recursos productivos. La recuperación económica de la década de 1990 y de la presente se consiguió, de acuerdo con este análisis, gracias a una mejora considerable de la productividad. En efecto, en este último decenio, y por primera vez en la historia reciente, la productividad de los factores pasó a ocupar el primer lugar entre los contribuyentes al crecimiento económico del país.

Los factores determinantes del crecimiento y las perspectivas futuras de crecimiento

Desde la perspectiva de la política económica, es importante conocer cuáles son los factores determinantes del crecimiento. ¿Existen formas de manejo económico que generan un crecimiento mayor de la producción, mejoras en la productividad de los factores y, además, un mayor crecimiento económico? La descomposición del crecimiento con el método de Solow indica el importante rol de la productividad de los factores de producción. Este análisis, sin embargo, es insuficiente si lo que se busca es entender qué elementos y áreas concretas llevan al crecimiento. La nueva literatura sobre el crecimiento aporta un método que relaciona estadísticamente el crecimiento económico con el comportamiento de variables que se pueden considerar como sus determinantes. El método está basado en el análisis econométrico de las experiencias tanto de diversos países como de distintos períodos para un mismo país. Para este fin se estima cuáles son los factores determinantes del crecimiento económico en el Perú, a partir de los resultados del estudio elaborado por Loayza, Fajnzylber y Calderón (2005) sobre varios países. Este ejercicio tiene dos objetivos. En primer lugar, entender las causas del crecimiento económico de las últimas décadas y, en particular, responder a preguntas como ¿qué explica la recuperación de la tasa de crecimiento en la década de 1990 en comparación con la de 1980?, y ¿a qué se debe la continuación del crecimiento en los primeros años del decenio iniciado en el 2000 en relación con la década anterior? En segundo lugar, estimar cuál sería la trayectoria del crecimiento económico en el Perú en dos escenarios diferentes, uno optimista y otro pesimista. El estudio arriba mencionado⁵ relaciona el crecimiento económico con cinco variables explicativas clave que pueden considerarse factores determinantes del crecimiento:

- La situación inicial de la economía, que determina la capacidad del país de crecer a una cierta tasa hasta que alcanza la fase de rendimientos decrecientes.

5 El método se basa en el análisis econométrico de diferentes países y diversos períodos de un mismo país.

- El ciclo económico, que genera una tendencia a crecer a una tasa superior a la natural si la economía se está recuperando de una recesión o a una tasa inferior si acaba de salir de una fase expansiva temporal.
- Las políticas o reformas en campos como la educación, el desarrollo del sistema financiero, la apertura comercial de la economía o la provisión de infraestructuras públicas.
- Las políticas de estabilización macroeconómica, estabilización de precios, objetivos de inflación o volatilidad cíclica, y la frecuencia de crisis bancarias sistémicas.
- Las variables relacionadas con las condiciones exteriores o internacionales que actúan como un impulso (o como un freno) de la actividad económica interna, como los **shocks** de los términos de intercambio o el crecimiento económico mundial.

El análisis econométrico⁶ demuestra que los avances experimentados durante la década de 1990 y durante el periodo 2000-05 se explican principalmente por el progreso en la estabilización macroeconómica y el avance en las reformas estructurales. Gracias al desarrollo del sector financiero, la apertura comercial y mejoras en la infraestructura, la economía peruana pudo crecer durante el decenio de 1990 a una tasa de 1,3 puntos porcentuales por encima de la de 1980. Aún más determinantes resultaron las políticas de estabilización macroeconómica, que redujeron de forma drástica la inflación y la volatilidad real y acabaron con las crisis financieras sistémicas. Las tasas anuales de crecimiento del periodo 2000-05 han sido similares (solo 0,72 puntos porcentuales más elevadas) a las de la década de 1990. Esto puede explicarse por el hecho de que la situación inicial en el año 2000 era más sólida que la que caracterizó al decenio de 1990 (en tendencia y en ciclo).

¿Qué podemos esperar del crecimiento económico peruano durante los próximos años? Las posibilidades para la evolución futura de los determinantes del crecimiento son, naturalmente, múltiples. Sin embargo, con fines ilustrativos se pueden sintetizar en dos escenarios generales. El primero es un escenario conservador en el que los determinantes evolucionan de acuerdo con sus tendencias históricas, con énfasis en sus patrones más recientes. El segundo es un escenario optimista en el que los determinantes progresan rápidamente a un nivel elevado pero no inaccesible. En este escenario conservador, la tasa anual de crecimiento del periodo 2006-15 es igual a 2,2 por ciento, cifra muy similar a la tasa media de 2,3 por ciento que caracterizó al periodo 2001-05. A pesar de que las medidas en materia de educación, apertura comercial e infraestructuras públicas contribuyen al crecimiento con 0,63 puntos porcentuales, el deterioro de la relación de intercambio (en comparación con los años de expansión económica) y el hecho de que en la situación inicial el país está saliendo de una fase expansiva, compensan los efectos de las reformas estructurales.

El escenario optimista asume la puesta en marcha de reformas políticas que elevan todas las variables explicativas hasta el quintil superior de su distribución en una muestra

6 Los resultados que analizamos aquí están tomados de Loayza 2006.

de países desarrollados. Las simulaciones para el periodo 2006-15 indican que el Perú puede esperar crecer más rápido, a una tasa de 3,24 por ciento per cápita al año (es decir, alrededor de un punto porcentual más que la tasa del periodo 2001-05). La diferencia entre el escenario conservador y el escenario optimista se explica principalmente por los beneficios derivados del desarrollo del sistema financiero, la apertura comercial y las infraestructuras públicas. Las ganancias asociadas a las mejoras en el terreno educativo también quedan registradas, pero en menor medida. En conjunto, las reformas estructurales explican 1,7 puntos porcentuales del crecimiento económico.

Vale la pena detenerse también en la influencia que estos niveles previstos de crecimiento económico podrían tener sobre los niveles de renta y de pobreza. En el escenario de crecimiento conservador (2,2 por ciento anual), el ingreso promedio crecería 25 por ciento en diez años, y el nivel de pobreza disminuiría de 45 por ciento a 32 por ciento. En el escenario optimista (3,24 por ciento anual), el ingreso promedio aumentaría en 40 por ciento en diez años y la pobreza disminuiría de 45 por ciento a 27 por ciento.

Los problemas sociales del subdesarrollo no se habrán solucionado al cabo de diez años, pero por lo menos el país se dirigirá, de modo sostenible y sin espejismos de corto plazo, en la dirección correcta. A simple vista podría alegarse que es necesaria una mayor intervención del Estado en la economía. Sin embargo, la historia del Perú y la experiencia internacional sugieren que este tipo de políticas conducen en el largo plazo al estancamiento económico. Aunque los resultados en la reducción de la pobreza no son espectaculares, están muy por encima de lo que podría lograrse con una mayor intervención del Estado en la economía, y son sostenibles en el largo plazo.

III. Resultados macroeconómicos recientes y principales retos

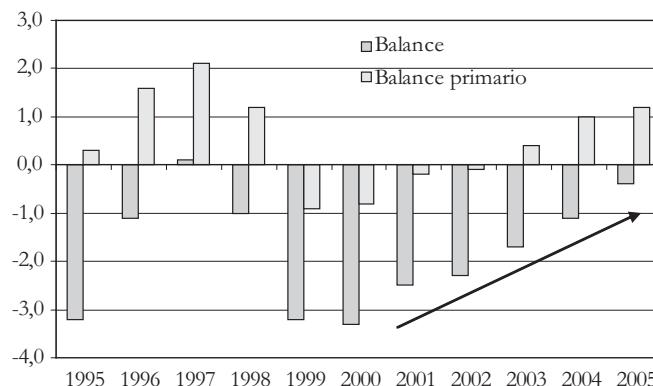
Durante los últimos cinco años, la economía peruana ha mostrado un crecimiento sostenido, acompañado por unos parámetros económicos fundamentales notablemente sólidos. Además, a diferencia de la volatilidad de anteriores periodos, el crecimiento de la producción ha sido estable, y ha alcanzado una media de 5 por ciento anual a lo largo del periodo 2002-05. Esta vez el crecimiento económico ha sido impulsado por factores internos y externos. Las favorables condiciones externas, incluido el rápido crecimiento de la economía mundial, el aumento vertiginoso de los precios de las materias primas y la elevada liquidez de los mercados financieros mundiales, han tenido un papel clave en la continuidad del crecimiento del país. Las políticas macroeconómicas estables practicadas durante todo el mandato de Toledo han ayudado a reforzar la confianza de los inversionistas y han servido de base para la expansión del empleo, de manera que han contribuido a una rápida recuperación de la demanda interna. Sin embargo, la mejora en los niveles de pobreza y en los indicadores sociales no ha sido tan espectacular. Se estima que más de la mitad de la población (51,6 por ciento en 2004) es pobre, y que 18 por ciento de la población vive en la extrema pobreza.

Cuadro 1. Principales indicadores económicos, 1997-2005

	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Tasa de crecimiento anual del PBI	6,8	-0,7	0,9	2,9	0,2	4,9	4,0	4,8	6,5
Tasa de inflación (IPC, final del periodo)	6,5	6,0	3,7	3,7	-0,1	1,5	2,5	3,5	1,5
Ingresos corrientes totales del sector público/PBI	19,0	18,9	17,7	17,8	17,2	17,2	17,6	17,8	18,5
Gasto no financiero total del sector público/PBI	17,7	18,0	18,9	18,5	17,8	17,4	17,3	17,0	17,6
Saldo global del sector público/PBI	0,1	-1,0	-3,2	-3,3	-2,5	-2,3	-1,7	-1,1	-0,4
Deuda del sector público						46,1	46,9	47,5	45,1
Inversión total/PBI		24,1	23,7	21,2	20,2	18,8	18,8	18,5	18,2
Ahorro nacional/PBI			18,4	17,8	18,3	17,3	16,7	16,9	17,3
Exportaciones (FOB); variación por ciento anual	16%	-16%	6%	14%	1%	10%	18%	39%	25%
Importaciones (CIF); variación por ciento anual	8%	-4%	-18%	9%	-2%	3%	11%	19%	19%
Balanza de pagos corriente/PBI	-5,7	-5,9	-2,9	-2,9	-2,1	-1,9	-1,5	0,0	1,7

Fuentes: BCRP y Marco Macroeconómico Multianual Revisado, 2006-2008.

**Gráfico 4. Balance consolidado del sector público
(Porcentaje del PBI)**



Fuentes: MEF, BCRP.

La política fiscal: retos relacionados con los ingresos y los gastos

La política económica de los últimos años se ha centrado en reducir el déficit fiscal. El déficit combinado del sector público ha disminuido año tras año desde 2001, pasando de 2,5 por ciento del PBI en 2001 a 0,4 por ciento en 2005, y la deuda pública se ha reducido de 46 por ciento del PBI a 38 por ciento del PBI en ese mismo lapso. A pesar de estos logros, la política fiscal del Perú sigue restringida por una escasa flexibilidad tanto por el lado de los gastos como por el de los ingresos.

La recaudación fiscal en el Perú, aunque creciente, sigue siendo baja en comparación con la otros países (18,5 por ciento del PBI). El rápido crecimiento económico, los ingresos imprevistos derivados del fuerte aumento de los precios de las materias primas y

las medidas fiscales⁷ han contribuido a mejorar la presión tributaria. La recaudación impositiva ha aumentado de 12,5 por ciento del PBI en el año 2001 a 13,9 por ciento del PBI en 2005, pero se halla aún lejos del 16 por ciento de mediados de la década de 1990. Dos elementos importantes merecen ser mencionados en relación con la reciente mejora en materia de recaudación impositiva. En primer lugar, un examen más detenido de la composición de las ganancias experimentadas por la recaudación impositiva revela que esas ganancias tienen un fuerte componente temporal: dos tercios de ellas pueden atribuirse al aumento de los impuestos empresariales de las compañías mineras. La alta dependencia de los ingresos del país con respecto a los ciclos de los productos básicos plantea la cuestión de la sostenibilidad de la fortaleza fiscal observada. En segundo lugar, las ganancias asociadas a las medidas de política económica se explican fundamentalmente por el incremento de las tasas impositivas, más que por una ampliación de la base impositiva. La presión tributaria en el Perú es, en comparación con la de otros países, sorprendentemente baja, a pesar de las elevadas tasas impositivas (19 por ciento del IGV y 30 por ciento del impuesto sobre la renta). Además, la base impositiva está actualmente limitada por diversas exoneraciones. Las reformas introducidas en el sistema fiscal desde comienzos del decenio de 1990 han elevado el número de exoneraciones regionales y sectoriales, que, se estima, equivalen a 1,9 por ciento del PBI. El hecho de que buena parte de la producción privada (alrededor de 59 por ciento) se lleve a cabo en el sector informal limita considerablemente la posibilidad de ampliar la base impositiva.

El gasto no financiero disminuyó de 15,2 por ciento del PBI en 2001 a 14,9 por ciento en 2005. Sin embargo, la rigidez fiscal aumentó desde mediados de los años noventa del siglo recién pasado, a medida que los salarios, los intereses y las transferencias crecían de 71 por ciento del gasto del Gobierno Central en el año 1995 a casi 78 por ciento en 2005. Esta tendencia al alza ha sido consecuencia, principalmente, del aumento de las transferencias a los gobiernos locales y del sistema público de pensiones, así como del creciente gasto en personal. Así pues, aunque el déficit público ha venido disminuyendo en forma continua desde 2001, ello ha sido posible en buena medida gracias a recortes importantes en la inversión pública (una media de 3 por ciento anual en términos reales), que la redujeron a 2,5 por ciento del PBI en 2005, su valor más bajo desde la década de 1980. Para afrontar este problema, la Administración del presidente Toledo elaboró un marco institucional orientado a fomentar las asociaciones público-privadas y evitar que las infraestructuras y el transporte se conviertan en un obstáculo para el crecimiento.

7 Las medidas tributarias incluyeron un aumento de las tasas impositivas del IGV y de los impuestos específicos sobre el consumo, un incremento de las tasas del impuesto sobre la renta personal, la introducción de un impuesto sobre las transacciones financieras, una ampliación de la base del impuesto a la renta, una reducción de los aranceles y la eliminación de las exenciones fiscales en el impuesto a la renta de las empresas. Al mismo tiempo, comenzaron a aplicarse medidas para combatir la evasión fiscal. Entre estas podemos mencionar la extensión de los modelos de retención del IGV a las importaciones y a los grandes contribuyentes y el reforzamiento de la supervisión y el cumplimiento de la normativa.

En términos generales, la política fiscal de los últimos años ha sido moderadamente procíclica, y se ha perdido la oportunidad de reducir más la vulnerabilidad de la economía ante los **shocks**. El gasto primario ha aumentado 7 por ciento en términos reales en el año 2005, un porcentaje muy superior al límite de 3 por ciento fijado en la Ley de Transparencia y Responsabilidad Fiscal. Aunque el déficit fiscal global ha disminuido a 0,5 por ciento en 2005, el déficit fiscal cíclicamente ajustado ha aumentado de 1,4 por ciento en 2004 a 1,6 por ciento en 2005. Las nuevas y mayores partidas de gasto corriente de naturaleza permanente se han financiado con los ingresos temporales derivados de los mayores beneficios de las compañías mineras. La posición fiscal del país en el mediano plazo seguirá siendo muy vulnerable a cambios bruscos en las condiciones externas a menos que se adopten medidas que permitan atenuar los posibles ciclos de los productos primarios.

Afianzando los logros de la política monetaria y cambiaria

El Perú se caracteriza por contar con una política monetaria sólida y fiable. La política monetaria adoptada en 1993 se basaba en el control del crédito interno neto, con el fin de garantizar a la moneda nacional el respaldo de las reservas internacionales. Para transmitir a los agentes económicos señales claras acerca del rumbo tomado en materia de política monetaria, el Banco Central de Reserva del Perú (BCRP) adoptó en 2002 un sistema de metas de inflación con un objetivo de 2,5 por ciento y un intervalo de un punto porcentual. Para lograrlo, el BCRP ha venido utilizando su propia tasa de interés⁸ como instrumento de política monetaria, con el propósito de guiar las tasas de la banca comercial. La aplicación de los objetivos de inflación ha logrado reducir esta variable y anclar las expectativas. La inflación a finales de 2005 fue de 1,5 por ciento, la menor tasa de América Latina, y ello a pesar de la aceleración del crecimiento y del incremento de los precios del petróleo.

Pese a que la política relativa al tipo de cambio se ha decantado por un régimen de tipo de cambio libre flotante, el BCRP ha intervenido decididamente en el mercado para evitar una excesiva volatilidad de aquel. La relativa apreciación de la moneda en 2005 en relación con el dólar estadounidense, que fue de 3,4, se debió al incremento de precios y volúmenes de exportación. La depreciación de 3,4 por ciento del tipo de cambio real efectivo fue consecuencia de la depreciación de otras monedas y no del dólar así como de la baja inflación interna.

El alto grado de dolarización de la economía hace que los mecanismos de transmisión de la política monetaria no sean tan efectivos. Un sistema financiero muy dolarizado conlleva un riesgo significativo, ya que la mayoría de los peruanos (tanto consumidores como empresas) perciben sus salarios y otros ingresos en moneda nacional, mientras que la mayor parte de los créditos están denominados en dólares. Así, pues, en caso de una depreciación no anticipada y abrupta los ciudadanos y otras entidades que hoy amortizan

⁸ El BCRP emplea la regulación monetaria de la tasa de interés como límite superior y la tasa de interés del dinero a la vista como límite inferior.

sus préstamos en dólares y reciben sus ingresos en nuevos soles verían incrementarse su deuda de forma significativa, lo que podría ocasionar problemas en la cadena de pagos. Este desajuste en el balance puede llegar a resultar desastroso para países altamente dolarizados como el Perú. El desarrollo de un marco supervisor que induzca a los agentes a internalizar los riesgos, implementar los lineamientos del Comité de Basilea de un nuevo manejo de riesgos y establecer garantías para cubrir un mayor nivel de liquidez y los riesgos de insolvencia son medidas importantes que pueden contribuir a reducir los peligros de la excesiva dolarización. La decisión del BCRP de mantener un elevado nivel de reservas bancarias y los recientes esfuerzos de la Superintendencia de Banca y Seguros (SBS) encaminados a que los bancos se doten de mayores provisiones en caso de desajuste en los balances son alternativas que van en la dirección correcta, pero aún es necesario introducir algunas medidas más.⁹

La *Unholy Trinity* (no-Santa Trinidad), una regla de oro de la política monetaria, dice que un banco central solo puede perseguir dos de estos tres objetivos al mismo tiempo:¹⁰ (i) la libre movilidad del capital internacional; (ii) la estabilidad del tipo de cambio; o (iii) la aplicación de una política monetaria encaminada a lograr objetivos internos. La globalización está haciendo más permeables los controles de capital, y mantener la regulación del tipo de cambio y la independencia monetaria resulta cada vez más difícil. El BCRP ha tratado de afrontar este problema definiendo un conjunto explícito de metas de inflación, señalando como objetivos la estabilidad de los precios y una tasa de inflación baja, y adoptando una postura intermedia entre la movilidad libre del capital y un régimen cambiario regulado. En definitiva, el BCRP aspira a mantener, no sin limitaciones y riesgos, las tres metas mencionadas. En particular, ha estado interviniendo casi continuamente en el mercado de cambios con cantidades sustanciales con el fin de reducir su volatilidad, pero, al mismo tiempo, ha limitado la movilidad de los fondos privados de pensiones para invertir en el extranjero y ha aplicado una política monetaria independiente.

El BCRP se enfrenta al dilema de mantener su actual política monetaria o de relajar los límites impuestos a los fondos privados de pensiones para invertir en los mercados internacionales.¹¹ Limitar el alcance de los fondos privados tiene consecuencias negativas, ya que reduce el rendimiento de los fondos a la vez que los expone más a los *shocks* de naturaleza local. El BCRP considera que, ante el escaso tamaño del mercado de capitales peruano, los fondos privados de pensiones pueden, por medio de sus decisiones de inversión, influir de manera decisiva en el tipo de cambio y afectar al nivel general de precios, el principal objetivo del BCRP. Por consiguiente, justifica su intervención con controles de capital a las inversiones exteriores de los fondos privados de pensiones nacionales, alegando que es imposible mantener un objetivo explícito de inflación si los tipos de cambio varían abruptamente (aunque los datos sugieren que el traslado de la devaluación a la inflación en el Perú es muy bajo).

9 Para un estudio exhaustivo sobre estas cuestiones, véase Cayazzo y otros 2006.

10 Véase Obstfeld y otros 2004.

11 Este límite está fijado en 10,5 por ciento de los recursos del fondo, mientras que el límite máximo establecido por ley es de 20 por ciento.

IV. Principales recomendaciones de política económica

El Perú cuenta hoy con una serie de candados institucionales que permitirán la continuidad de la política económica; los dos más importantes son la Ley de Responsabilidad y Transparencia Fiscal y la Ley Orgánica del Banco Central de Reserva. Las metas y proyecciones en materia de inflación y déficit fiscal son publicadas en el Marco Macroeconómico Multianual, que es aprobado por el Congreso. Estas proyecciones requieren de un marco legal que las ampare, y estas dos leyes son instrumentos esenciales en ese sentido. El Perú deberá asegurar que esos fundamentos institucionales continúen vigentes para mantener una gestión macroeconómica exitosa, y, al mismo tiempo, realizar un mayor esfuerzo por un entorno que incentive al sector privado a liderar el crecimiento de la producción y el empleo.

Aunque se ha avanzado en ciertas áreas esenciales, la agenda pendiente de reformas es aún larga y complicada. Para que el país pueda consolidar los progresos económicos logrados en los últimos cuatro años y elevar la tasa de crecimiento es preciso intensificar las reformas que mejoran el capital humano, hacen más accesibles los mercados financieros, promueven una infraestructura pública de calidad y reducen la carga regulatoria. En todos estos campos es mucho lo que al Perú le queda por hacer. El desafío de avanzar en la agenda de reformas requiere de consensos políticos para que las instituciones del país puedan madurar y ofrecer el marco de estabilidad que necesita el Perú para avanzar en su senda hacia el desarrollo. Esto solo podrá resolverse con autoridad, inteligencia y una firme voluntad política.

El análisis precedente sugiere ciertas áreas críticas en las que una serie de medidas de política económica específicas pueden contribuir a que el Perú consolide los beneficios de la estabilización macroeconómica y de un contexto exterior favorable. En concreto, estas medidas deberían ir dirigidas a reducir la vulnerabilidad a mediano plazo frente a posibles **shocks** externos e internos.

- **Gestión macroeconómica.** En primer lugar, y ante todo, una recomendación política crucial es seguir desarrollando una gestión macroeconómica sólida. Ello contribuiría a reforzar y consolidar la reciente recuperación de la confianza empresarial y a fomentar la inversión privada.
- **Política fiscal**
 - El ajuste fiscal debería acompañarse de un aumento del volumen de gasto respaldado por ingresos. Fortalecer el régimen tributario y revertir las tendencias crecientes de gasto. Una reforma del sector público debería combinar la reducción gradual del gasto corriente, en especial en sueldos y salarios, con el desarrollo de una fuerza de trabajo más eficiente.
 - Evitar incrementos del gasto que se financian con ingresos temporales. Considerar la posibilidad de adoptar una meta de un déficit cíclicamente ajustado. Una política fiscal que incorpore mecanismos estabilizadores automáticos permitirá fortalecer las finanzas públicas y modernizar el marco macroeconómico del país.

- Fomentar la participación del sector privado en la provisión de ciertas infraestructuras claves para mejorar la competitividad y de otros bienes públicos. Desarrollar un marco institucional sólido para el funcionamiento de las asociaciones público-privadas que incluya garantías institucionales, contabilidad y cobertura fiscal, y transparencia (la cobertura de las obligaciones contingentes que se derivan de las garantías prestadas a las empresas público-privadas).
- **Política monetaria y cambiaria**
 - Continuar aplicando las medidas orientadas a reducir el grado de dolarización de la economía. Reforzar el sistema financiero.
 - Fomentar el desarrollo del mercado interno de capitales.
 - Aplicar plenamente los lineamientos de Basilea sobre la gestión del riesgo.
- **Reformas estructurales** El nuevo Gobierno recibirá una economía con un producto de tendencia creciente que le permitirá tener un importante punto de partida para realizar cambios estructurales que aceleren el crecimiento y reduzcan la pobreza, gracias a la generación de más y mejores empleos. Los capítulos siguientes discuten con mayor detalle las reformas estructurales pendientes en diversos campos. Sin embargo, urge avanzar más rápidamente con la agenda de reformas inconclusas en los siguientes campos:
 - disminuir la brecha de infraestructura;
 - mejorar el sistema judicial;
 - desarrollar mercados de trabajo;
 - ampliar el acceso al crédito y a los recursos financieros;
 - mejorar la calidad de la educación;
 - flexibilizar la normativa laboral y empresarial; y
 - desarrollar la capacidad de generar y gestionar el cambio tecnológico y la innovación.

Bibliografía

- Banco Central de Reserva del Perú. **Memoria 2005**. Lima: BCRP.
- Banco Mundial. 2006. «Economic Integration: Opportunities for Growth and Employment. Country Economic Memorandum». (Borrador no publicado).
- Banco Mundial. 2006. «Peru: Opportunities for All. A Poverty Assessment», Informe n.º 29825-PE. Washington D. C.: Banco Mundial.
- Banco Mundial. 2005. **World Development Indicators** Washington D. C.: Banco Mundial.
- Banco Mundial y Banco Interamericano de Desarrollo. 2003. **Perú-Restoring Fiscal Discipline for Poverty Reduction in Peru. A Public Expenditure Review**. Washington D.C.: Banco Mundial/BID.
- Cayazzo, Jorge y otros. 2006. «Toward an Effective Supervision of Partially Dollarized Banking Systems». Working Paper 32. Washington D.C.: IMF.

- Dornbusch, Rüdiger. 2000. *Keys to Prosperity. Free Markets, Sound Money, and a Bit of Luck* Cambridge: MIT.
- Easterly, William. 2006. «Relieving the 50s: the Big Push, Poverty Traps, and Takeoffs in Economic Development». Nueva York: NYU.
- Loayza, Norman. 2006. «El crecimiento en el Perú». Borrador.
- Loayza, Norman y otros. 2005. *Economic Growth in Latin America and the Caribbean: Stylized Facts, Explanations, and Forecasts* Washington D. C.: Banco Mundial.
- Ministerio de Economía y Finanzas. 2005. *Marco Macroeconómico Multianual 2006-2008* Lima: MEF.
- Morón, E. y C. Sanborn. 2005. «The Pitfalls of Policymaking in Peru: Actors, Institutions and Rules of the Game». Lima: Universidad del Pacífico. Borrador.
- Obstfeld, Maurice y otros. 2004. «The Trilemma in History: Tradeoffs among Exchange Rates, Monetary Policies, and Capital Mobility». Working Paper 10396. Cambridge: NBER.
- Perry, Guillermo y otros. 2006. Poverty *Reduction and Growth: Virtuous and Vicious Circles* Washington D. C.: Banco Mundial.
- Rose, Andrew. 1994. «Exchange Rate Volatility, Monetary Policy, and Capital Mobility: Empirical Evidence on the Holy Trinity». Working Paper 4630. Cambridge: NBER.

Hacia una política tributaria más eficiente

Valeriano García y José Valderrama

Resumen

La situación fiscal del Perú ha mejorado en los últimos años. Así, el déficit del sector público no financiero se ha reducido de 3,3 por ciento del PBI en el año 2000 a 0,3 por ciento en 2005. Sin embargo, esta mejora contiene elementos temporales como los atribuibles al extraordinario incremento de los precios de los minerales que el Perú exporta, así como a la introducción de nuevos impuestos (a las transacciones financieras y a los activos de las empresas) que legalmente deben eliminarse a fines de 2006. También hubo incrementos en las tasas de los dos principales impuestos a la renta y al valor agregado. Solo en mucho menor medida respondió a mejoras en la administración tributaria. Por otro lado, el aumento sustancial en el gasto público corriente ha continuado, en particular en salarios. Por ello, es preciso adoptar medidas previsoras para que cuando se reviertan las condiciones favorables relacionadas con la actual coyuntura económica la situación fiscal no se deteriore, tomando en cuenta que el gasto público es siempre más inflexible a la baja que el ingreso público.

Si bien puede haber discusión sobre si la presión tributaria es baja o no en el Perú, lo que sí parece indiscutible es que la situación no se debe a bajas tasas impositivas del régimen tributario general peruano, que no son menores que las de los otros países. Para que tenga éxito, la reforma tributaria debe atacar los tres problemas centrales del sistema tributario peruano: (a) la falta de estabilidad en los impuestos y regulaciones tributarias; (b) la alta informalidad y evasión; y (c) la proliferación de exoneraciones regionales y sectoriales.

Una parte importante de la muy variable recaudación impositiva del Perú obedece a los cambios casi permanentes en la política tributaria, modificaciones que aumentan de manera significativa la incertidumbre en las decisiones de inversión del sector privado. La informalidad y la evasión son también bastante elevadas, incluso comparadas con las de la mayoría de los países vecinos. Aun cuando en los últimos años ha habido mejoras, existe un amplio campo para mejorar la administración tributaria. Las exoneraciones no han producido

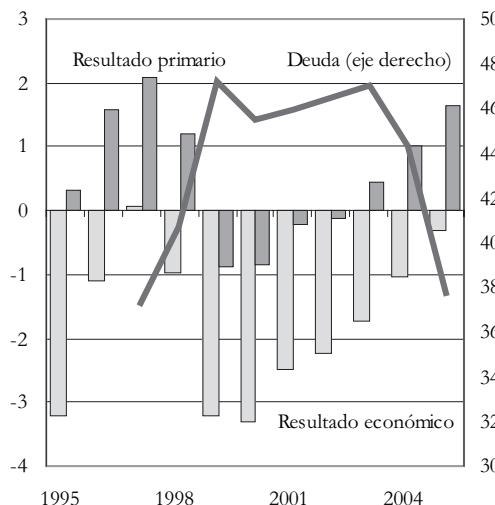
el efecto deseado, y los años recientes revelan las dificultades políticas para reducir estos privilegios, pues su eliminación resulta muy complicada.

Los dos grandes desafíos del Gobierno entrante son: (i) tratar de mantener por lo menos relativamente constantes los ingresos tributarios en relación con el producto en un escenario internacional menos favorable, y (ii) mejorar en forma significativa la equidad del régimen tributario y eliminar las distorsiones. Las opciones de política concretas que se proponen se dirigen a enfrentar estos dos grandes desafíos, incluyendo normas que reemplacen los impuestos transitorios, que eliminan gradualmente las exoneraciones con límites severos a nuevas iniciativas y el establecimiento de regulaciones para reducir la proliferación de modificaciones tributarias sin sustento técnico.

I. Introducción

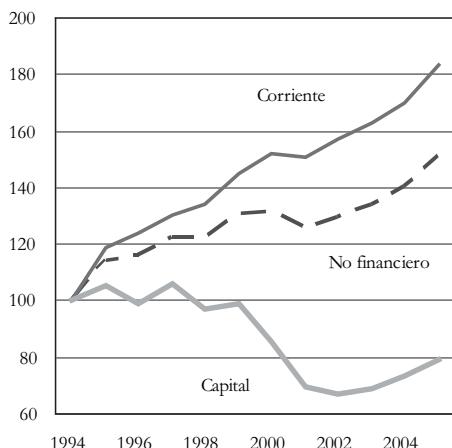
Durante los últimos años el déficit del sector público no financiero se ha reducido significativamente: de 3,3 por ciento del PBI en el año 2000 a 0,3 por ciento en 2005. Ello, junto con el alto crecimiento económico, las bajas tasas de interés en el mercado mundial y la apreciación del sol que prevaleció en este periodo, ha significado una notoria reducción de la deuda pública como participación del producto, como se ilustra en el gráfico 1.

Gráfico 1. Déficit del sector público no financiero y deuda pública (Porcentaje del PBI)



Fuentes: BCRP y MEF.

Gráfico 2. Gastos no financieros del gobierno general en términos reales (1994 = 100)*



* Deflactado por el IPC promedio anual.

Fuentes: BCRP e INEI.

Sin embargo, estas cifras esconden una situación algo menos auspiciosa, debido a que:

- Primero, la reducción del déficit ocurrió por una mayor recaudación tributaria en gran medida atribuible a factores transitorios. Una buena parte de este aumento está ligada a los extraordinarios incrementos de los precios de los minerales que el Perú exporta y a la posición en el ciclo de la economía, en un contexto internacional muy favorable. Además, respondió a la introducción de nuevos impuestos (el de las transacciones financieras y los basados en activos de la empresa) que legalmente deben eliminarse por completo a fines de 2006 —además del incremento de las tasas de los principales impuestos: renta y al valor agregado—. Solo en mucho menor medida obedeció a mejoras en la administración tributaria.
- Segundo, los gastos corrientes del gobierno general¹ se han incrementado severamente, sobre todo en los dos últimos años. Como se muestra en el gráfico 2, desde mediados de la década de 1990 una parte considerable de estos aumentos fueron en gastos corrientes, lo que está provocando una mayor inflexibilidad en el presupuesto.² Los gastos de capital crecieron a un ritmo menor, con lo que su participación en el PBI se ha retraído a un preocupante nivel menor de 3 por ciento.

1 El gobierno general comprende tanto al Gobierno Central como a los gobiernos subnacionales.

2 Adicionalmente, se están otorgando compromisos futuros de gasto, como homologaciones de sueldos públicos que deberán realizarse gradualmente y al inicio de grandes proyectos de inversión en los que los gastos en que se incurrirá se contabilizan con un desfase, incluyendo proyectos dentro de esquemas de asociación pública-privada (APP).

Resumiendo, es posible afirmar que la mejora en el balance fiscal puede revertirse en el futuro. Primero, porque es previsible un contexto internacional menos favorable, con menores precios internacionales de los minerales, lo que afectará en forma significativa la recaudación tributaria. Segundo, porque los impuestos transitorios tendrán que ser sustituidos por otras fuentes para no perder recaudación, con un costo político que se ignora si la siguiente Administración está dispuesta a asumir. Tercero, porque los incrementos en los gastos públicos otorgados (además de compromisos de gastos futuros que todavía no se reflejan en el gasto de estos últimos años) limitan severamente el grado de libertad para adoptar una política austera sin perjudicar el crecimiento.

Es por ello importante que en lo que queda de este periodo de bonanza se adopten medidas de disciplina fiscal, para poder mantener en el futuro un déficit en línea con la ley de responsabilidad fiscal, y que no se revierta la reducción de la deuda alcanzada ni, lo que sería más grave, se socave la sostenibilidad fiscal de mediano plazo. Es pues preciso no repetir un grave error cometido en el pasado en el Perú³ y otros países en desarrollo: el de no haber ahorrado los ingresos transitorios adicionales generados en las épocas de bonanza. Solo con estos ahorros se abren las posibilidades de financiar y evitar restringir en demasía los gastos en las épocas menos buenas (es decir, para crear los espacios que permitan una efectiva política fiscal contracíclica). En vista de la gran volatilidad de una economía como la peruana y su todavía alto endeudamiento, hay que limitar los incrementos en los gastos del Gobierno en las épocas buenas (y generar superávit fiscales) para no agravar la situación en las épocas más críticas.

II. Estructura y tendencias en el sistema tributario

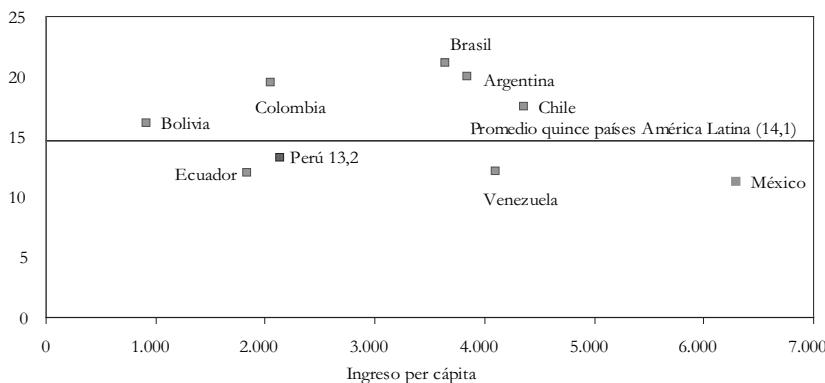
Nivel y su comparación internacional

Numerosos analistas consideran que el Perú tiene ingresos tributarios relativamente bajos. Esto puede ser confirmado por el gráfico 3, que da cuenta de la presión tributaria de los países de la región, en la que el Perú tiene una posición menor que la del promedio. Sin embargo, si se excluyeran los países petroleros (Méjico y Venezuela), el gráfico mostraría una línea de ajuste de pendiente positiva por la cual la presión tributaria en el Perú reflejaría básicamente su relativo menor desarrollo económico. En otras palabras: el Perú presenta una presión tributaria inferior al promedio de la región, pero también un ingreso per cápita inferior al promedio.⁴

3 Como lo puso de relieve un estudio anterior del Banco Mundial y el BID (2002).

4 Hay que tener presente que esta es solo una comparación de la presión tributaria entre países, en este caso de los de la región —y tómese en cuenta que la presión tributaria en América Latina es menor de la que prevalece en el resto del mundo, aun corrigiendo por el relativo grado de desarrollo (Perry y otros 2006). Como señala Tanzi (2000), es imposible determinar un nivel óptimo tributario. Lo que hay que evitar son los extremos. Por un lado, un alto nivel probablemente comience a perjudicar el crecimiento económico,

**Gráfico 3. Ingresos tributarios del gobierno general, 2003*
(Porcentaje del PBI)**



* No incluye contribuciones a la seguridad social. La información para el Brasil, Venezuela y el promedio de quince países corresponde al año 2000.

Fuente: FMI (diversos *Staff Report*), Banco Mundial (GNI per cápita, calculado usando el método Atlas) y el SII de Chile.

Si bien, como ya se dijo, puede haber discusión sobre si la recaudación es baja o no, lo que sí parece evidente es que la situación no se debe a bajas tasas impositivas del régimen tributario general peruano, que no son menores que las de los otros países. Así, la tasa general del impuesto al valor agregado (impuesto general a las ventas-IGV en el Perú) de 19 por ciento está entre 3 y 4 puntos porcentuales por encima del promedio en América Latina. La tasa del impuesto a la renta de las empresas (aun sin considerar el tributo por la distribución de dividendos) y las personas es de 30 por ciento, también mayor que el promedio de América Latina.⁵

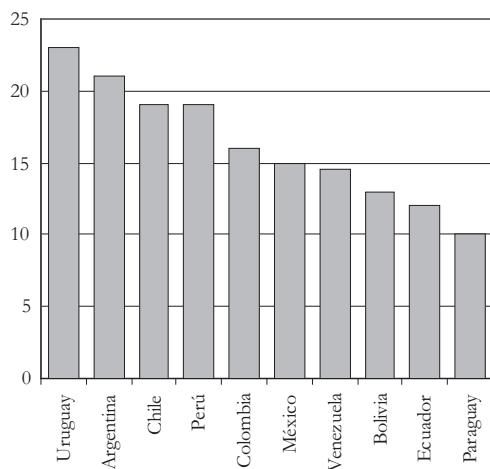
Los gráficos 4 y 5 muestran que el Perú tiene tasas impositivas altas relativas comparadas con las del resto de la región.

La recaudación es seriamente afectada por una baja base tributaria. En particular, esta se debe a dos problemas centrales del sistema tributario peruano: por un lado, la informalidad y el alto grado de evasión; por el otro, la proliferación de exoneraciones y otros

especialmente si viene acompañado de un uso ineficiente del gasto público. Por otro lado, un nivel muy bajo no permitiría financiar los gastos públicos «esenciales» que también son un obstáculo al crecimiento.

- 5 Según Cárdenas y otros (2005), el promedio simple de las tasas de diecinueve países de América Latina y el Caribe en el año 2002 fue de 15,4 por ciento para el IVA, casi 20 por ciento para el impuesto a la renta a las empresas y 26,4 por ciento para el impuesto marginal a la renta de personas. Según Gómez-Sabaini (2005), el promedio simple de dieciocho países de América Latina en el año 2004 fue de 14,8 por ciento para el impuesto al valor agregado (IVA), 26,6 por ciento para el impuesto a la renta a las empresas, y 28,8 por ciento para el tope máximo a la renta de las personas.

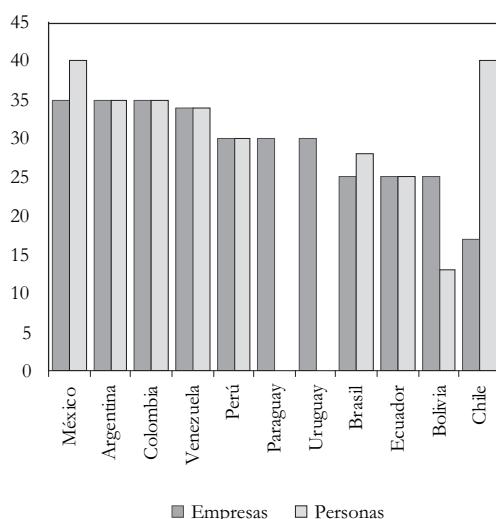
Gráfico 4. Tasa del impuesto al valor agregado*
(Porcentajes)



* Data para 2002, excepto actualizaciones para Chile y el Perú. Excluye al Brasil, porque este país tiene tasas múltiples (de 7 por ciento a 25 por ciento).

Fuente: Price Waterhouse Coopers, *Worldwide Summaries, 2002-2003*.

Gráfico 5. Tasa del impuesto a la renta de empresas y personas*
(Porcentajes)



* Data para 2002, excepto actualizaciones para el Perú y Chile. Excluye tasas impositivas por distribución de utilidades de empresas en Chile y el Perú. Tasas máximas para el impuesto a las personas.

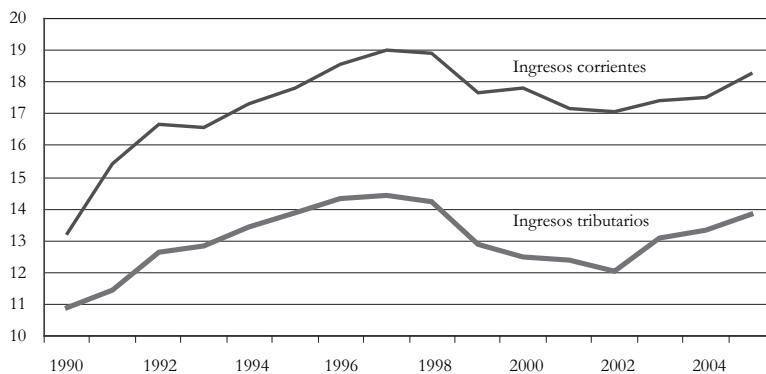
Fuente: Price Waterhouse Coopers, *Worldwide Summaries, 2002-2003*.

tratamientos diferenciados, que erosionan la base tributaria. Antes de analizarlos con mayor detalle, se revisará la tendencia del sistema tributario en el tiempo, que revela un tercer problema crítico del sistema peruano: su falta de estabilidad en las reglas de juego por permanentes cambios tributarios.

Tendencias y fluctuaciones

El sistema tributario se modernizó con las reformas introducidas a inicios de la década de 1990, en especial cuando se redujeron 68 tributos con una serie larga de escalas y excepciones a un sistema basado sustancialmente en cuatro impuestos: renta (a las personas y a las empresas), al valor agregado, selectivo al consumo y a las importaciones. A la vez, se institucionalizó el sistema administrativo, proceso en el que destaca la puesta en marcha de un ente autónomo para la recaudación, administración y fiscalización (SUNAT),⁶ a la vez que se reforzaba su labor con modificaciones al código tributario. Estas reformas trajeron resultados positivos, incluyendo un incremento considerable en la recaudación. De esta manera, la recaudación tributaria aumentó significativamente, y los ingresos tributarios del gobierno general pasaron de menos de 11 por ciento del PBI en 1990 a 14,4 en 1997. Como se ilustra en el gráfico 6, hay una fuerte tendencia positiva en la recaudación desde principios de la década de 1990 hasta 1997. A partir de este último año se registró una sustancial baja, pero en el año 2003 se recuperó este impulso positivo.

Gráfico 6. Ingresos corrientes del gobierno general e ingresos tributarios*
(Porcentaje del PBI)



* Los ingresos tributarios excluyen las contribuciones a la seguridad social, el impuesto a los activos de las empresas públicas y las regalías (consideradas dentro de los ingresos no tributarios).

Fuentes: BCRP y SUNAT.

6 La SUNAT se encargaba de los impuestos internos, mientras Aduanas se responsabilizaba de los ingresos tributarios que se recolectaban por las importaciones (incluyendo el cobro correspondiente por el IGV y los impuestos selectivos). El año 2003 se fusionaron las dos instituciones, y las labores de Aduanas fueron absorbidas por la SUNAT.

Luego de la reforma sustancial (*overhaul*) de principios del decenio de 1990 el sistema tributario ha sufrido continuos cambios incluyendo algunos que lo han complicado, segmentado y hecho menos eficiente y justo.⁷ Podemos diferenciar dos etapas:

- **1996-2001:** desde 1996 hasta la primera mitad de 2001 se adoptaron una serie de medidas que, en general, rebajaron tasas, pero en muchos casos diferenciando entre sectores o regiones. A partir de 1998 se percibe una reducción en la recaudación tributaria como proporción del producto. Si bien parte de esta reducción se debió al efecto de la crisis internacional (y El Niño) sobre la economía peruana, también es cierto que ella respondió a la serie de acciones que recortaron los ingresos tributarios. Al respecto, destacaron la incorporación de exoneraciones que diferenciaban entre zonas geográficas (como las introducidas con las leyes de la Amazonía y la que puso en marcha las zonas de régimen especial CETICOS) y otras que otorgaron privilegios sectoriales (de las cuales la más llamativa fue la reducción de la tasa de la renta y al IGV a unidades productivas agrícolas con ventas menores a un umbral).⁸
- **2002-2005:** con el inicio del Gobierno del presidente Toledo a mediados de 2001 se revierte esta tendencia a disminuir tasas tributarias. A partir de la segunda mitad de 2001 se inició un periodo en el cual se incrementaron en términos netos las tasas tributarias (de renta y del IGV) y se crearon nuevos impuestos (impuesto a las transacciones financieras [ITF] y la reinstalación de un impuesto basado en activos), solo en parte compensado con la reducción en otros (eliminación del impuesto a las planillas, reducción de aranceles y de la tasa del impuesto selectivo al combustible).

Como se puede ver, la recaudación tributaria es muy fluctuante en el Perú. Solo una parte de la variación se debe a la relativa volatilidad en la producción y la demanda interna. Todo indica que muchas de las fluctuaciones se explican por cambios en la política tributaria, de las cuales un buen número no intentaban amenguar el efecto del

7 Hay que recordar que para que un sistema tributario sea adecuado se necesita que sea: (i) eficiente (para lo cual en general se debe tratar de dar un trato uniforme, no discriminando entre sectores o regiones, para así no generar distorsiones arbitrarias en la toma de decisiones de los agentes económicos); (ii) equitativo, esto es, debe dar un trato igual a los que tienen similar ingreso pero permitir al mismo tiempo una cierta progresividad por la que paguen una proporción mayor los que más tienen; (iii) transparente, basado en reglas explícitas y no sujetas a discrecionalidad; (iv) simple y fácil de administrar, minimizando tanto los costos del contribuyente para pagar sus contribuciones como los de la administración para recolectarlos; y, (v) estable, para que incentive las inversiones al mejorar el clima de confianza y seguridad.

8 En el anexo 1 se presentan las principales modificaciones al sistema tributario de la última década, y en los anexos II y III se elaboran estimados de su costo fiscal en los subperiodos 1997-2000 y 2001-05.

ciclo sino que estaban ligadas a otros propósitos (elecciones, incentivar o disminuir presiones de gasto).⁹

Así, pues, la evolución de los últimos diez años ilustra los cambios constantes en las normas y en el sistema tributario, que han afectado la estabilidad y la certidumbre. No debe extrañar entonces que haya una percepción generalizada de instabilidad que perjudica las decisiones de inversión. Por ello, creemos que junto con medidas que aumenten la base tributaria se deben dictar otras orientadas a atacar la inestabilidad del sistema tributario.

III. Los tres problemas centrales: las exoneraciones, la informalidad (y evasión) y el continuo cambio de reglas

Exoneraciones

Las exoneraciones tributarias traen altos costos a la economía, que se pueden resumir en los siguientes cuatro: (i) menores ingresos fiscales que los demás ciudadanos, a la larga, se ven obligados a pagar (al tener que sufragar más impuestos o al recibir menos bienes públicos); (ii) implican en general un menor crecimiento económico, pues conllevan distorsiones arbitrarias entre actividades o regiones y así, en general, conducen a una menos adecuada asignación de los recursos que afecta la eficiencia de la economía; (iii) incrementan en forma sustancial la carga administrativa, que podría dedicarse a otros fines más productivos para la economía (como reducir la evasión tributaria y el contrabando); y (iv) costos sociales que conllevan estos privilegios en la búsqueda de generar rentas no productivas y que incluso pueden derivar en actos de corrupción.¹⁰

La SUNAT estima el costo fiscal de las exoneraciones en algo más de 2 por ciento del PBI,¹¹ pero reconoce que este estimado es solo potencial, de manera que la eliminación de todas ellas incrementaría la recaudación en un monto significativamente menor.¹² Pero las exoneraciones se deben racionalizar pensando menos en el beneficio fiscal de corto

9 La desviación estándar del crecimiento real de los ingresos tributarios es aproximadamente 50 por ciento más alta que la del crecimiento del PBI o la demanda interna, lo que no puede ser explicado solamente por la elasticidad de los ingresos tributarios (estimada entre 1,09 y 1,15 en diversos estudios).

10 Para un desarrollo de estos costos y, en general, la mala experiencia de los incentivos tributarios en los países en desarrollo, véase en especial Zee y otros 2002.

11 El estimado de la SUNAT excluye las exoneraciones y beneficios tributarios a los impuestos de los gobiernos locales, los subsidios cruzados en servicios públicos, y la inafectación y excepciones de impuestos a entidades del Gobierno (incluso en actividades en las que también participa el sector privado, como servicios de salud incluyendo la entidad de seguridad social, y algunas exoneraciones específicas como la del impuesto a las transacciones financieras por los bonos emitidos por el Gobierno).

12 En un estimado de la SUNAT (publicado como anexo en el *Marco macroeconómico multianual, 2006-2008*) se reconoce que con la capacidad administrativa actual se podría

plazo y más en la eliminación de los otros costos ya mencionados, que perjudican notoriamente al sistema tributario (esto es, la importancia de la eliminación de exoneraciones no hay que verla en un sentido fiscalista). Incluso, la eliminación de un buen número de exoneraciones muy probablemente tenga que venir acompañada de incrementos en el gasto para compensar sus efectos inmediatos en los grupos afectados más vulnerables.

Los cuadros 1 y 2 muestran el estimado oficial de los costos fiscales de los gastos tributarios, por tipo de impuesto y por tipo de exoneración (regional, sectorial o general), e intentan señalar el grado de dificultad que provocaría la eliminación de exoneraciones específicas.¹³

**Cuadro 1. Estimado de los gastos tributarios, según impuesto
(Como porcentaje del PBI)**

	<i>Costo potencial</i>	<i>Impacto corto plazo</i>
Impuesto al valor agregado (IGV)	1,62	0,88
De los cuales:		
Agropecuario	0,44	0,14
Amazonía	0,61	0,25
Impuesto selectivo al consumo	0,21	0,21
De los cuales: Amazonía	0,06	0,06
A las importaciones	0,17	0,17
Impuesto a la renta	0,24	0,24
Total	2,24	1,50

Fuente: SUNAT.

Los últimos años revelan las dificultades políticas que acarrea la reducción de estos privilegios: una vez que se otorgan, son muy difíciles de eliminar. Ello a pesar de la amplia divulgación de los costos que conllevan a la sociedad en su conjunto y de los análisis que muestran los escasos beneficios que traen a los grupos privilegiados; además de un amplio consenso manifiesto por racionalizar las exoneraciones.¹⁴ Si bien se han eliminado un par

recaudar, como mucho, dos tercios del estimado potencial. Apoyo Consultoría (2003) calcula un valor más cercano a la mitad del estimado potencial (que parece más realista). Estas diferencias entre el potencial y un estimado más realista se explican básicamente por las dificultades para recaudar el IGV de los productos agropecuarios y en la Amazonía.

13 Por las diferentes metodologías utilizadas, no es viable hacer una comparación internacional. Sin embargo, llama la atención la fuerte concentración de gastos tributarios en los impuestos indirectos (especialmente el IGV) en el Perú, que constituyen un 90 por ciento del costo potencial.

14 Desde principios de esta década se identificaron y cuantificaron los costos de las exoneraciones, que se revisan y publican anualmente por la SUNAT y el MEF en el *Marco macroeconómico multianual*. Asimismo, se han realizado análisis de las principales

de exoneraciones, en los últimos años su número se ha incrementado.¹⁵ Asimismo, la de extender los períodos de vigencia de las exoneraciones sin mayor análisis ha seguido siendo la norma usual (incluso en el caso de Zafra Tacna por un plazo mayor de los tres años que se estableció como máximo en una reciente modificación al Código Tributario).

Cuadro 2. Resumen de las exoneraciones tributarias*

Tipo	Principales exoneraciones	Costo fiscal**	Grado de dificultad
Regionales		0,41	
	Amazonía: IGV, excepto ventas región	0,09	Bajo
	Amazonía: IGV ventas región	0,16	Medio
	Amazonía: ISC a combustibles	0,07	Medio
	Zonas francas: IGV e ISC a vehículos	0,06	Medio
Sectoriales		0,76	
	Agricultura: IGV a productos e insumos	0,18	Alto
	Transporte: IGV e ISC terrestre	0,08	Bajo
	Construcción: IGV ventas hasta 30 UIT	0,02	Medio
	Depreciación acelerada	0,02	Bajo
	Educación (varios, incluyendo libros)	0,20	Alto
Generales		0,37	
	Impuesto a los intereses	0,02	Bajo
	Drawback arancelario	0,17	Bajo
Total		1,55	

* Listado y estimados oficiales de la SUNAT. Incluye el no pago por IGV de instituciones financieras pero que por imposibilidad práctica y posible costo fiscal es discutible su inclusión en esta lista.

** Estimado oficial de posible recaudación con la actual capacidad de administración.

Fuentes SUNAT y MEF (*Marco Macroeconómico Multianual, 2006-2008*).

En este sentido, para llevar a cabo una auténtica y efectiva racionalización de las exoneraciones tributarias no basta con promulgar una nueva ley que vaya en esa dirección, como tampoco es suficiente la no renovación o eliminación de exoneraciones hoy

exoneraciones, y ha quedado en evidencia que estas no han generado impactos económicos importantes en los sectores o regiones supuestamente beneficiados (al respecto, véase el excelente estudio de Apoyo Consultoría 2003). El aprobado Plan de Competitividad incluye como una acción específica la racionalización de las exoneraciones y beneficios tributarios, como reflejo del amplio deseo de por lo menos moderar estos privilegios.

15 Entre las exoneraciones suprimidas en años recientes destacan la que elimina el trato preferencial en relación con el impuesto a la renta y el IGV del que gozaban unidades agrarias con ventas menores de 50 UIT. Por otro lado, entre las nuevas exoneraciones (además de la extensión del plazo) resaltan la devolución del ISC a transportistas terrestres interurbanos y la pesca, y las exoneraciones establecidas en la Ley del Libro.

vigentes. Se necesita de un amplio consenso y de un compromiso serio de los distintos grupos políticos para garantizar que se respetará la racionalización sin excepciones banales y que las pocas exoneraciones remanentes se limitarán a aquellas claramente justificadas con un riguroso estudio económico de costo-beneficio que demuestre la existencia de una externalidad económica que es preciso atacar, y con una periodicidad no mayor de tres años que solo pueda ser renovada a partir, también, de estudios rigurosos.¹⁶ Estos deben ser casos muy limitados, e incluso antes de aceptarlos se debe descartar la posibilidad de recurrir a un subsidio directo en el presupuesto en lugar de la exoneración.

La alternativa del subsidio transparente es muchas veces superior, pues no se trata de un subsidio ciego como de hecho son las exoneraciones. De esta forma por lo menos no se disfraza el costo de la exoneración y, a la vez, el subsidio transparente permite tener un mayor conocimiento de los beneficiados, lo que seguramente ayudará a tomar decisiones futuras más acordes con los deseos de la sociedad.

Para las exoneraciones hoy existentes, en la medida de lo posible se debe respetar el compromiso por los plazos ya establecidos. Por ello, se sugiere dejar vencer las actuales exoneraciones que tengan un plazo de vigencia de un máximo de tres años. A la vez, se deben iniciar negociaciones con las regiones y sectores para que se reemplacen las exoneraciones existentes con plazos mayores de tres años por gastos en montos equivalentes pero que traigan mayor beneficio a la población objetivo.

Se debería imitar el acuerdo con el Gobierno Regional de San Martín, por el cual se eliminaron tres exoneraciones (dos en forma inmediata) a cambio del compromiso del Gobierno Nacional de destinar recursos para la inversión en infraestructura concreta. Una gran desventaja de la Amazonía es su enorme distancia de los mercados por razones geográficas, por lo que mejoras en la infraestructura con seguridad generarían un mayor impacto positivo en su población que las exoneraciones existentes. Asimismo, algunas exoneraciones tendrán que ser eliminadas de manera gradual y con ciertos programas de ayuda focalizados en los sectores más desprotegidos (por ejemplo, eliminación del subsidio a los combustibles en la selva).

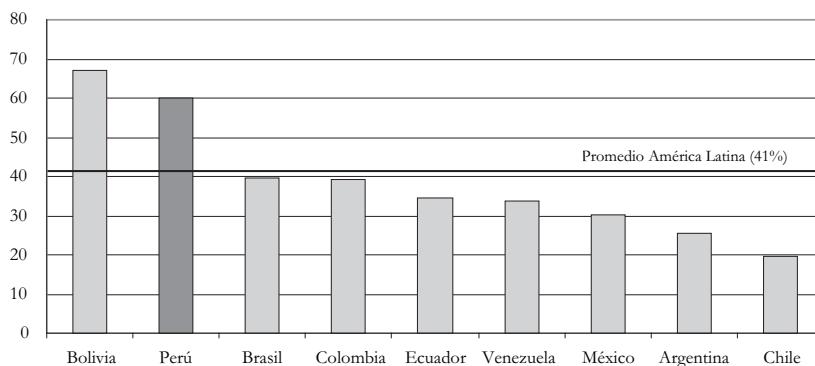
Tan importante como la racionalización de las exoneraciones explícitas es reducir otros tipos de beneficios tributarios que también discriminan entre contribuyentes. Al respecto, es preciso limitar las amnistías y fraccionamientos tributarios con tratamiento privilegiado para los que incumplen con sus obligaciones a tiempo, lo que, además, desfavorece la cultura de buen pagador.

16 Dado que las exoneraciones y otros beneficios tributarios son gastos tributarios, las modificaciones y las extensiones de plazos no deberían ser hechos por iniciativa del Congreso (que no tiene iniciativa para aumentar el gasto público). Si bien hay cierto sustento legal en lo antes dicho, quizás impulsar su estricto cumplimiento pueda traer revuelo político, por lo que hay que hacerlo con cuidado. Además, ello no resuelve el problema en sí, pues la mayoría de las nuevas exoneraciones salen de propuestas del Ejecutivo. Como parte de un ataque frontal a las exoneraciones sí se podría considerar una cláusula en esta dirección que se incluiría en una norma de muy alta jerarquía (de desarrollo constitucional) de difícil modificación.

Informalidad y evasión

El Perú es uno de los países de la región con mayor informalidad: aquí esta es casi 50 por ciento más alta que el promedio regional, y más de tres veces superior a la de los países desarrollados. El único país de América Latina con mayor informalidad que el Perú es Bolivia, como se ilustra en el gráfico 7.

**Gráfico 7. Estimado de la informalidad (1999-2000)
(Porcentaje del PBI)**



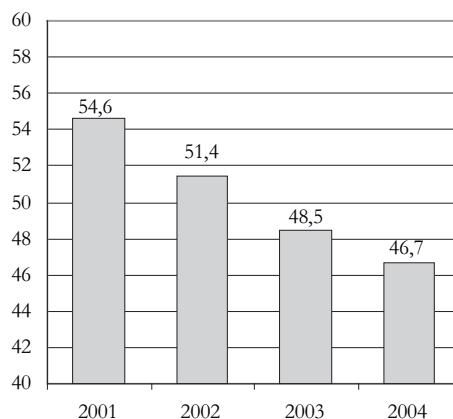
Fuente: Schneider 2002.

No es de extrañar que esta elevada informalidad conduzca a una considerable evasión tributaria y explique el porqué a pesar de las altas tasas la recaudación tributaria es vista como relativamente baja. Pero hay que tener presente que la informalidad y la evasión es cuestión de grados, y que esta última no ocurre solo en las empresas o personas totalmente informales.

En una economía tan informal, no debe extrañar que se enfaticé (con justificación) el uso intenso de impuestos indirectos, pues ellos son más fáciles de administrar y un poco más difíciles de evadir. En el caso de proporcionar insumos al sector formal que tributa, el hecho de que no haya crédito fiscal hace que el impuesto al valor agregado igual termine por pagarse. Cuando lo informal es la venta final, por lo menos se paga por los insumos que se adquieren del sector formal. Los impuestos indirectos se pagan en forma más generalizada que los directos. Así, una encuesta a microempresas y pequeñas empresas (de menos de cuarenta empleados) revela que ellas tienden a pagar más el impuesto indirecto (IGV) y las obligaciones municipales, y que le dan menos importancia al pago de los impuestos a la renta y a las planillas (este último ya derogado). Para el total de las empresas encuestadas que se acogen al régimen general tributario, casi 80 por ciento declaró pagar IGV, mientras solo cerca de 10 por ciento hizo lo mismo con el impuesto a la renta (Jaramillo 2002).

Algunas medidas adoptadas por el Gobierno del presidente Toledo han reducido la evasión, especialmente la del IGV. A partir de 2002 se introdujeron los sistemas de retención, detacción y percepción por los cuales se retiene una parte significativa de lo

**Gráfico 8. Estimado del grado de incumplimiento del IGV
(Porcentaje de la recaudación potencial)**



Fuente: SUNAT.

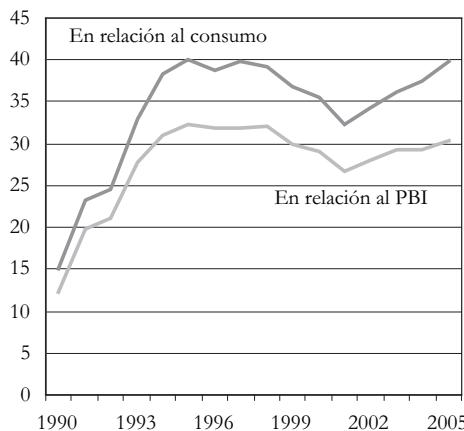
que debería pagar por su valor agregado el sector menos formal en sus relaciones comerciales con los denominados buenos contribuyentes (por lo general gran contribuyente con un buen récord de cumplimiento de obligaciones).

Tales medidas han dado resultados positivos sobre la recaudación y han reducido la evasión. Esta mejora se puede ver en el gráfico 8, que presenta un estimado de pérdida por incumplimiento y muestra indirectamente el incremento en la recaudación efectiva del impuesto al valor agregado para los años 2001 a 2004.¹⁷ Según estos cálculos, las pérdidas por incumplimiento se han reducido a un ritmo de algo más de 2 puntos porcentuales anuales, cosa que merece ser destacada.

A pesar del éxito obtenido gracias a estas medidas administrativas, si se desea expandir estos sistemas hay que actuar con mucha cautela, porque tal éxito estriba en un número reducido de contribuyentes que hacen de agentes retenedores o perceptores o que depositan las detacciones, a los cuales la SUNAT debe seleccionar bien y controlar que efectivamente ingresen al fisco lo que corresponde. Un problema adicional es que las tasas

17 La recaudación efectiva, como el grado de incumplimiento, se obtiene al comparar la recaudación por el IGV (neta de devoluciones) con una base potencial. Esta base potencial se estima sumando al PBI nominal las importaciones y restando las exportaciones (por ser un impuesto establecido con base en el destino), restándole la inversión privada (fija y en inventarios) por ser sujetos a créditos fiscales (al ser un impuesto al consumo) y las exoneraciones y otros elementos cuyo valor agregado no está sujeto al impuesto (como pequeños contribuyentes del régimen RUS, alquiler de vivienda, servicios gubernamentales y de educación). Silvani y otros (2005) presentan estimados con similar tendencia; sus niveles son distintos en parte por diferente base potencial, pues no excluye las exoneraciones tributarias, al tratar de medir tanto el impacto por evasión como por exoneraciones.

**Gráfico 9. Coeficientes de eficiencia en recaudación del IGV
(Porcentaje del consumo y del PBI)**



Fuentes: BCRP e INEI.

relevantes deberían ser distintas para diversas actividades, dadas las diferencias en el grado de integración, entre otros factores, lo que complicaría aún más el control del sistema. Para evitar una multiplicidad de tasas y casos particulares, el sistema debe establecer un mecanismo de prontas devoluciones de excesos debidamente comprobados.

Un gran reto de la administración tributaria consiste en continuar mejorando el cumplimiento en el pago de los tributos a pesar del posible agotamiento de la ampliación de estos sistemas de retenciones y también quizás con un entorno macroeconómico menos favorable. Sin embargo, hay todavía mucho espacio para mejorar la recaudación tributaria introduciendo mejoras administrativas incluso en el IGV, que es aquel en el que más se ha avanzado. Como se ilustra en el gráfico 9, el coeficiente de eficiencia en la recaudación del IGV en el Perú, si bien ha aumentado en los últimos años, todavía no alcanza los picos de mediados de la década de 1990. Además, en comparación con otros países de América Latina, el Perú aún tiene un coeficiente relativamente bajo (y un tercio menor que el de Chile y los países desarrollados).

Ante la dificultad para extender estos sistemas de control por intermedio de retenciones realizadas por ciertos agentes y similares, otra manera de mejorar la administración consiste en hacer un uso mayor de presunciones en la fiscalización.¹⁸ La utilización de presunciones es especialmente importante en el caso del impuesto a la renta, en el que la fiscalización es más complicada. En esta dirección, se recomienda considerar la posibilidad de reemplazar el ITAN (un sistema de adelanto del impuesto a la renta que grava a

¹⁸ Véase, en particular, Baca 2000 y Silvani y otros 2005 para un detalle de propuestas de medidas concretas sobre administración tributaria.

partir de los activos netos de depreciación) por un verdadero sistema de impuesto mínimo también basado en los activos que faculte un pago menor en períodos críticos de la empresa pero que evite que se deje de pagar al fisco por un periodo prolongado.

Por último, hay que evitar caer en la tentación de introducir regímenes especiales, por lo general a tasas menores, aplicables a grupos específicos (pequeñas empresas o al sector agrícola, por ejemplo), creyendo que así se va a incrementar la recaudación al facilitar la posible incorporación de nuevos contribuyentes con tasas más bajas. La experiencia internacional —y la peruana de la década de 1980— revela que estos regímenes especiales en general no funcionan. En particular, sistemas como el actual RUS (régimen simplificado para muy pequeñas entidades), por el que se paga un solo impuesto, no deben hacerse más extensivos.¹⁹ Incluso se debe pensar en reducir su cobertura disminuyendo el nivel máximo permisible para aplicar al RUS y adoptar medidas que favorezcan la graduación de las empresas hacia el régimen general o el especial de renta para, así, por lo menos incluirlos en el sistema del IGV (Ruiz de Alonso 2001).

Los pequeños contribuyentes, en cambio, deben ser aliviados del costo de reportes con un sistema contable simple y mecanismos que disminuyan el costo que deben pagar por registrar sus operaciones y cancelar sus obligaciones.

Inestabilidad jurídica y tributaria

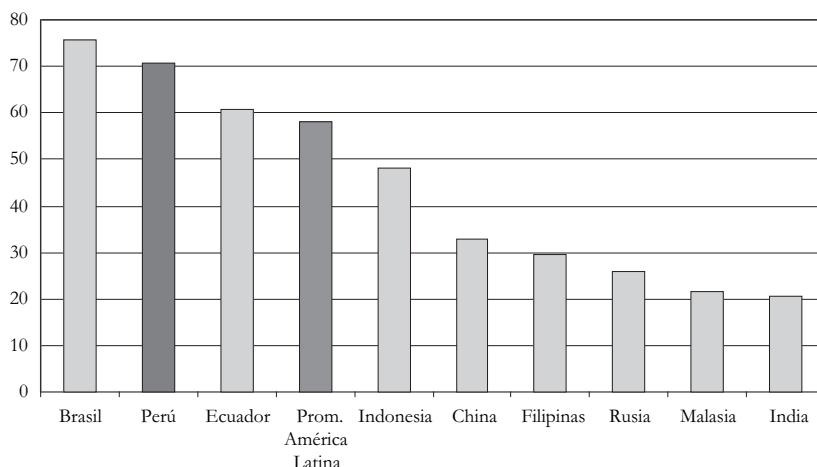
La inestabilidad jurídica, incluyendo la tributaria, es un serio problema en el Perú. Las encuestas aplicadas a empresarios revelan su preocupación por la inestabilidad en las reglas de juego en general. Así, una consulta hecha por encargo del Banco Mundial y la CAF a empresarios de 576 firmas industriales muestra que perciben una alta inseguridad en relación con las «leyes, políticas y regulaciones del Gobierno». En particular, 79 por ciento de los encuestados manifestó que las normas eran mediana, fuerte o completamente impredecibles (Haggarty y Ruiz 2003). Los que consideraron las leyes y regulaciones como muy o completamente impredecibles representaron 37 por ciento de los encuestados. Como es natural, esta percepción perjudica la inversión, y así lo demuestra el citado estudio de Haggarty y Ruiz, que concluye que las firmas con mayor percepción de incertidumbre son las que con menor frecuencia hacen inversiones de largo plazo, y son las que con mayor frecuencia tienen equipos más viejos. A partir de un análisis estadístico, encuentran que por cada punto de incremento en la incertidumbre (en una escala de 1 al 5) las empresas reducen el porcentaje de equipo con una edad menor de 5 años en 5,2 por ciento. Ello implica, a su vez, una reducción de 16 por ciento en la inversión en nueva maquinaria. Y aunque es necesario tomar estos datos cuantitativos con precaución, indican con claridad la dirección y la importancia del efecto. La dirección negativa es fuerte cuando se relaciona la incertidumbre de la política económica y las regulaciones sobre la inversión en nuevas maquinarias, en la adopción de nuevas tecnologías y en el entrenamiento de sus trabajadores.

19 Véase al respecto en especial el reciente estudio de Shome (2004).

Otra encuesta realizada por la Universidad de Lima entre septiembre y octubre de 2005 a 240 presidentes de directorio de las principales mil empresas peruanas confirma la preocupación por la inestabilidad jurídica. Un 47 por ciento de los entrevistados estima que la mayor debilidad del Perú para desarrollar actividades empresariales es la inseguridad jurídica, incluso por encima de la inseguridad política (37 por ciento). Un 20 por ciento de los entrevistados considera la falta de estabilidad jurídica como el principal problema que enfrenta la empresa en su relación con el Estado, por encima de la necesidad de modernizar el Estado y sus instituciones, de acelerar los tratados de libre comercio, e incluso mayor que la percepción que afirma que es necesario reducir los impuestos, las contribuciones y otros sobrecostos.

Estos niveles de inseguridad jurídica son muy superiores a los que se perciben por conceptos equivalentes en otros países. Así, encuestas similares hechas por encargo del Banco Mundial revelan que más de 70 por ciento de los empresarios peruanos califican la incertidumbre en política económica y regulatoria como un obstáculo mayor o severo. En contraposición, solo 20 por ciento de los empresarios de la India y Malasia lo considera un obstáculo de tal magnitud, y en la China esta percepción alcanza menos de 35 por ciento.

Gráfico 10. Percepción de incertidumbre en política económica y regulatoria como un severo o mayor obstáculo, comparación internacional (Porcentajes)



Fuente: Banco Mundial, con base en muestras realizadas entre 2002 y 2005 (*Investment Climate Surveys*).

Si bien esta elevada preocupación en el Perú se refiere a la inseguridad jurídica en general, ella es aplicable también a los aspectos tributarios. Esto concuerda con las continuas modificaciones tributarias que se resumen en el anexo I.

En una economía altamente volátil como la peruana es necesario contar con una política fiscal capaz de responder ante imprevistos y tener la flexibilidad para adoptar prontamente medidas correctivas, entre las que se pueden incluir algunos cambios legales en la tributación. Sin embargo, como ya hemos visto, los frecuentes cambios en la legislación tributaria responden muchas veces a otros factores, y tienden a acentuar y no a mitigar la volatilidad inherente a la economía.

Como muestra un estudio del Banco Mundial sobre la institucionalidad en el Perú (Matsuda 2002), en este país hay la propensión a adoptar decisiones con una orientación de corto plazo a pesar de que pueden conllevar resultados adversos en el largo plazo, incluyendo su impacto en el clima de inversión y también en la estabilidad macroeconómica.²⁰

Los cambios significativos en las normas tributarias sin una evaluación seria incrementan severamente la incertidumbre empresarial. Por ello, se plantea la importancia de institucionalizar ciertos filtros para la dación de nuevas normas tributarias, incluyendo su prepublicación y un análisis serio de costo-beneficio que sustente la modificación de la norma, como suele ocurrir en los países desarrollados. Hay que reconocer que el Ministerio de Economía ha tomado conciencia de la importancia de este punto y acaba de divulgar un esquema para mejorar la calidad en los proyectos de normas y regulaciones.

IV. Políticas tributarias actuales y algunas opciones de política

El sistema tributario peruano se nutre en forma sustancial del IGV, que ha aportado alrededor de 40 por ciento de los ingresos tributarios en promedio en los últimos cuatro años. Esta alta participación es ciertamente mayor que en los países desarrollados y algo superior al promedio de los países vecinos (aunque similar a la participación en Chile). Esta alta participación no solo se debe a la relativamente elevada tasa, sino también a la alta informalidad y a la poca capacidad de la SUNAT para fiscalizar el impuesto a la renta.

El impuesto a los ingresos (personas más empresas) participa con cerca de 30 por ciento del total de ingresos tributarios en los años recientes, pero hay que tener presente que especialmente el de las empresas es muy sensible a la situación en la que se encuentre la economía dentro del ciclo económico y, en especial, a los precios de los productos

20 El reporte liderado por Matsuda (2002) pone de manifiesto la falta de restricción en decisiones, especialmente del Ejecutivo, que tienen una orientación de corto plazo. Así, argumenta que: «Peru's institutional environment encourages policy decisions that tend to be oriented toward satisfying narrow and short-term interests, while providing limited constraints on executive decision making. Consequences of the combination of weak incentives for coherent policy-making geared toward long-term, public interests on the one hand, and weak checks and balance on executive decisions on the other, are unpredictability in government policies over time and little progress in institutional development of the state apparatus, which in turn the state's capacity [...] to maintain predictable legal and regulatory environment for private economic activities».

básicos (minerales) que exportamos. En comparación con los países desarrollados, la recaudación en el Perú es menor no tanto por diferencias entre las que se reciben del impuesto a las empresas sino por las diferencias en la recaudación del impuesto a las personas, un mal latinoamericano puesto de relieve por Tanzi y Zee (2000) y por Bird y Zolt (2003).

Finalmente, la participación tanto de los impuestos selectivos (por la reducción de la tasa al impuesto de los combustibles extraordinariamente altos tras la crisis de fines de la década de 1980) como de los otros ingresos (debido a la eliminación gradual del impuesto a la planilla) y, especialmente, de los impuestos al comercio exterior (básicamente por la necesaria apertura), se han reducido con el paso del tiempo.

En este sentido, la variación observada en el largo plazo en la composición de los impuestos sigue la evolución de los demás países del continente y los desarrollados. La menor participación de los ingresos por los impuestos al comercio exterior y, en menor medida, al impuesto a los ingresos, se ha visto compensada por los mayores ingresos por el impuesto al valor agregado (IVA).

Cuadro 3. Ingresos tributarios del Gobierno Central, evolución en el largo plazo (Estructura porcentual)

	1971-1980	1981-1990	1991-2000	2001-2004
Impuestos a los ingresos y patrimonio	31,5	23,4	21,7	27,1
Impuestos al comercio exterior	25,7	22,8	12,5	10,1
Impuesto al valor agregado*	25,6	17,4	38,1	40,2
Impuesto selectivo	11,5	28,9	19,3	16,0
Otros	5,7	7,5	8,4	6,6
Total ingresos tributarios (% del PBI)	14,2	12,3	13,0	12,6

* Deducir documentos cancelatorios, básicamente ligados a devoluciones a exportadores.

Fuente: BCRP.

El cuadro 3 muestra las tendencias de largo plazo de la estructura tributaria, entre las que destacan:

1. La participación de la recaudación por el **impuesto a los ingresos** muestra una estructura en forma de 'U'. Estos impuestos eran los más importantes en la década de 1970, cuando representaban, en promedio, cerca de 30 por ciento de los ingresos tributarios. Luego, durante el decenio de 1990 su participación declinó unos 10 puntos porcentuales, pero se ha recuperado en lo que va de la presente década (y especialmente en estos últimos años).

La elevada recaudación de la década de 1970 fue el resultado de las altas tasas impositivas (tanto a individuos como a empresas) que prevalecían en dicha época en la mayoría de los países. Estas tasas han disminuido en forma casi constante en los países desarrollados y en la mayoría de los de la región. Regresar a tasas altas de

este impuesto perjudicaría severamente la competitividad de la economía peruana y afectaría la posibilidad de atraer nuevas inversiones, especialmente teniendo en cuenta que la tasa es relativamente alta en relación con la de la mayoría de nuestros vecinos. Incluso se podría argumentar que en el Perú la carga de las empresas es mayor si uno incorpora la obligación de repartir un porcentaje de las utilidades a los trabajadores, que en esencia es una sobretasa al impuesto a la renta que va de 3,5 por ciento a 7 por ciento de renta.²¹

Por otro lado, hay que reforzar su grado de cumplimiento, por lo que resulta importante reintroducir un impuesto mínimo ampliando la base de su aplicación a prácticamente todas las empresas sin distinción de tamaño, y, a la vez, ampliar el número de contribuyentes que aporten al impuesto de las personas.²²

Los continuos cambios en las tasas del impuesto a la renta de las empresas y otros tributos generan incertidumbre, limitan el nivel de las inversiones y cambian probablemente la estructura de las inversiones hacia aquellas con menor maduración y donde no haya tanto fondo hundido en el proyecto, lo que no es conveniente para mejorar la calidad de la inversión y hacerla más productiva.²³

2. El **impuesto al valor agregado** (IGV), que era el segundo más importante en la década de 1970, disminuyó su participación en el decenio de 1980, cuando se hicieron experimentos que redujeron su tasa en forma sustancial en ciertos períodos. Pero desde la década de 1990 se ha convertido en el principal impuesto en el Perú. Esta tendencia de creciente importancia se da en la mayoría de países, donde además de la práctica generalización del uso del impuesto al valor agregado la tasa general ha ido en aumento.

Para el caso peruano, en vista de la amplia informalidad, se considera apropiado priorizar este impuesto, pues trae menos distorsiones y una mejor redistribución

21 Como señalan Kopits y otros (2000), esta participación de los trabajadores en las utilidades puede interpretarse como una sobretasa al impuesto sobre la renta de las empresas afectadas y, a la vez, como una transferencia del Estado a los trabajadores por el monto así percibido. Las empresas con más de veinte trabajadores están obligadas a distribuir utilidades entre ellos en un porcentaje que es función de la actividad (entre 10 por ciento y 5 por ciento). Al ser diferente entre sectores, este requerimiento afecta también la asignación sectorial y la eficiencia económica.

22 En el Perú, el umbral a partir del cual hay la obligación de pagar el impuesto a la renta de las personas es muy alto en relación con su ingreso per cápita, claramente por encima del promedio de la región. Si bien este alto umbral simplifica la administración tributaria, afecta la cultura del pago tributario y su correlato en los servicios que proporciona el Estado. Se propone reducir este umbral pero disminuyendo la tasa impositiva de menores ingresos. Este podría ser un buen impuesto por asignar a los gobiernos subnacionales, por la poca movilidad y por su mayor correspondencia con los beneficios que en educación y salud puedan brindar en el futuro estos niveles de gobierno.

23 Este punto es importante especialmente para sectores como la minería, hidrocarburos e infraestructura, con las altas inversiones que se «hunden» en el proyecto. Para un análisis detallado de la política del sector minero, véase en especial el trabajo de Otto (2002), en el que se subraya la importancia de la competencia de nuevas inversiones en este sector.

horizontal.²⁴ La experiencia, incluida la peruana de la década de 1970, sugiere que la estructura progresiva del impuesto a los ingresos y al patrimonio no tiene efectos significativos sobre la distribución de los ingresos. Probablemente la composición y sobre todo la eficiencia del gasto público influyan más en la distribución del ingreso que la estructura tributaria. Sin embargo, se debe racionalizar las exoneraciones a este impuesto, pues estas perjudican no solo su efectividad y administración sino también su trato diferencial entre sectores y regiones.

3. Los **impuestos al comercio exterior** confirman su participación declinante y actualmente representan solo 10 por ciento de la recaudación tributaria total. Esta tendencia decreciente es la generalizada en el mundo como resultado de la globalización. Y es de esperar y desear que la misma disminuya en el futuro, por una mayor apertura comercial y la firma de nuevos acuerdos comerciales que reduzcan o eliminen las barreras proteccionistas entre naciones. Se trata de un cambio positivo, porque los impuestos a las importaciones o exportaciones repercuten en la buena asignación de recursos, distorsionan las señales de precios creando falsas ventajas comparativas y perjudican la productividad y el crecimiento económico del país.

A continuación se presenta un resumen descriptivo de los principales impuestos, de acuerdo con la prioridad estimada de reformas, con comentarios y sugerencias de cambios para cada uno de ellos.

Principales impuestos, breve descripción y sugerencias de política

Impuesto al valor agregado (IGV)

La tasa es de 19 por ciento (incluyendo 2 puntos porcentuales que se transfieren a las municipalidades, denominado Impuesto de Promoción Municipal-IPM).

Comentarios

Las mayores exoneraciones corresponden a este impuesto (72 por ciento del estimado potencial).

Régimen especial de 4 por ciento pero sin crédito fiscal para arroz pilado.

Opciones de política

- No prorrogar exoneraciones sectoriales, excepto educación y, parcialmente, la primera venta de bienes agrícolas sin añadido industrial.
- Negociar con las regiones la eliminación de las exoneraciones regionales (al estilo de San Martín).
- Eliminar regímenes especiales y no introducir nuevos.

²⁴ Aunque es común escuchar que los impuestos indirectos son menos progresivos que los directos, el estudio de Haughton (2005) sugiere que en el margen el IGV en el Perú puede ser progresivo si es que su mayor recaudación se usa adecuadamente en gastos sociales.

Impuesto a la renta de empresas

Las empresas sujetas al régimen general están obligadas a pagar 30 por ciento de las utilidades al momento de generarlas, y 4,1 por ciento adicional al momento de distribuirlas.

Aquellas empresas con ventas anuales menores de un umbral (240 mil nuevos soles) y que cumplan con otros requisitos pueden acogerse al Régimen Especial de Renta (RER), con una tasa de 2,5 por ciento sobre los ingresos brutos en comercio e industria, y una de 3,5 por ciento en servicios.

La entidades pequeñas pueden acogerse al Régimen Único Simplificado (RUS), con un pago de un único impuesto (véase otros impuestos).

Comentarios

Principales exoneraciones: intereses y otras ganancias de capital en el mercado financiero nacional y bursátil.

Exoneraciones parciales: tasa de 15 por ciento para agricultura y ZofraTacna; 0 a 15 por ciento para Amazonía; 0 para exportaciones de los CETICOS.

Además del impuesto a la renta, pero con efectos similares: se obliga a las empresas de más de veinte trabajadores a distribuir un porcentaje de sus utilidades entre sus trabajadores (de 5 por ciento a 10 por ciento, en función del sector).

Empresas en minería y petróleo deben pagar una prima adicional de 2 por ciento de las utilidades para gozar de convenio de estabilidad jurídica.

Opciones de política

- Reintroducir un impuesto mínimo de base ancha sustentado en los activos, constitucionalmente viable, acreditable al impuesto a la renta, y con largo periodo de posible descargo.
- Eliminar exoneraciones sectoriales (al agro básicamente) y regionales, o, por lo menos, introducir una sobretasa compensatoria para que se pague la tasa normal cuando se distribuyan las utilidades.
- Eliminar la obligatoriedad de la distribución de utilidades a trabajadores (difícil de aprobar).

Impuesto a la renta de individuos

Las personas naturales residentes están sujetas a 15 por ciento por ingresos entre 7 UIT y 27 UIT,²⁵ 21 por ciento entre 27 UIT y 54 UIT, y 30 por ciento por ingresos por encima de 54 UIT. Los ingresos por alquileres, y dividendos y similares están sujetos a impuestos retenidos por la fuente de 12 por ciento y 4,1 por ciento respectivamente.

²⁵ Unidad Impositiva Tributaria (UIT) establecida cada año al finalizar el año anterior, y que en general bordea los 1.000 dólares (la UIT para el año 2005 es de 3.300 nuevos soles).

Comentarios

En comparación con otros países, las deducciones al ingreso tributable son bajas y generales.

Opciones de política

- Eliminar la exoneración a los intereses y ganancias de capital, pero en reemplazo del impuesto a las transacciones financieras, que se puede transformar a uno con una tasa mínima (menor a 0,05 por ciento) y como pago a cuenta del impuesto a la renta y deducible de este.
- Reducir el umbral de inafectación de 7 UIT a por lo menos 2 UIT, con la introducción de una cuarta escala más baja (3 por ciento hasta las primeras 7 UIT). Asignación de ingresos por reducción del umbral a los gobiernos regionales dentro del proceso de descentralización.

Impuestos a las importaciones

Existen cuatro tasas arancelarias (0, 4, 12 y 20 por ciento) y una sobretasa (5 por ciento) sobre el valor CIF, con una escala que va desde 0 por ciento hasta 25 por ciento.

La tasa arancelaria promedio es de 10,1 (promedio ponderado por importaciones: 9,4 por ciento). Partidas por tasa arancelaria:

Tasa más sobretasa (%)	N.º de partidas
0	118
4	2.799
12	2.956
17	49
20	759
25	316

Comentarios

Fiscalmente estos impuestos han ido perdiendo importancia; sin embargo, desde el punto de vista microeconómico son aún relevantes, porque su amplia varianza genera distorsiones.

Opciones de política

- Reducir la dispersión arancelaria entre sectores disminuyendo los aranceles altos. En particular, se propone establecer una tasa nominal única de 8 por ciento, en un plazo no mayor de tres años y con un cronograma establecido (especialmente para eliminar las sobretasas y las tasas arancelarias de 20 por ciento y 25 por ciento a un ritmo de uno por ciento al mes).

Impuesto selectivo al consumo

Cubre las ventas de combustibles, bebidas alcohólicas y otras envasadas, cigarrillos y vehículos. El impuesto es específico para los combustibles y la cerveza, y *ad valorem* para los otros.

Comentarios

La tasa específica a los combustibles se debe incrementar en función del índice de precios, pero no hay un mecanismo explícito para ello. Últimamente ha disminuido para mitigar el efecto del aumento de sus precios internacionales.

Los vehículos introducidos por CETICOS están exonerados del impuesto, y se establece una diferencia entre vehículos nuevos y usados.

Además de las exoneraciones a las ventas de combustibles a empresas eléctricas, se devuelven pagos hechos por transportistas terrestres y actividades de la pesca de exportación.

Opciones de política

- Eliminar las exoneraciones a los combustibles para la zona de la Amazonía.
- Uniformar el impuesto selectivo para todos los vehículos, eliminando el trato preferencial a los CETICOS.

Otros impuestos del Gobierno Central

Dos impuestos introducidos hace poco son legalmente transitorios:

1. Impuesto a las transacciones financieras (ITF) con tasas de 0,08 por ciento en 2006.
2. Impuesto temporal a los activos netos (ITAN) con una tasa de 0,6 por ciento por activos (luego de depreciación) superiores a los 5 millones de nuevos soles (unos 1,5 millones de dólares). Los pagos sirven como crédito al impuesto a la renta.

Las entidades con ingresos anuales hasta por 240 mil nuevos soles pueden acogerse al RUS, que paga un único tributo (especificado en nuevos soles por categoría). No recibe crédito fiscal por compras dentro del sistema VAT.

Opciones de política

- Respetar el cronograma de desmantelamiento del ITF, eliminándolo en términos prácticos en 2007 (podría permanecer con una tasa menor de 0,05 por ciento y a cuenta del impuesto a la renta de persona jurídica o natural).
- Reemplazar el actual ITAN por un verdadero impuesto mínimo a la renta, con una tasa de uno por ciento y base amplia.
- Es de gran importancia evitar nuevos fraccionamientos y amnistías tributarias.
- Reducir el umbral para acogerse al RUS.

Impuestos subnacionales

A los gobiernos regionales no se les ha asignado la recaudación de impuestos propios.

A las municipalidades se les ha asignado la recaudación del impuesto a los inmuebles (predial), a los vehículos y a la transferencia de inmuebles (alcabala), además de otros menores. Sin embargo, las tasas y las bases de estos impuestos están en esencia determinadas por normas del Gobierno Nacional.

Comentarios

Los gobiernos regionales se nutren de transferencias del Gobierno Central, en especial de las otorgadas discrecionalmente por el presupuesto, de la participación de ciertos ingresos tributarios (canon y regalías, básicamente) y de algunos ingresos no tributarios.

Las municipalidades reciben más de 50 por ciento de sus recursos, en promedio, de transferencias del Gobierno Central, incluyendo su participación en ciertos ingresos tributarios (IPM, canon y regalías).

Opciones de política

- Reducir gradualmente la desigualdad vertical entre estratos de gobierno asignando más responsabilidades de ingreso a los gobiernos subnacionales.

V. Reflexiones finales sobre la estrategia de reforma o perfeccionamiento del sistema tributario

El Gobierno entrante va a enfrentar serios retos en el área fiscal, de los que podemos resaltar los dos siguientes.

Primero, muy probablemente tenga que afrontar ingresos tributarios menores en relación con el producto a partir de 2007, debido a: (i) menores precios de nuestras exportaciones y una situación menos favorable por factores cíclicos; (ii) la derogación legal de impuestos transitorios; y (iii) una posible menor recaudación arancelaria en el corto plazo por una mayor apertura y la supuesta entrada en vigencia del tratado de libre comercio con los Estados Unidos. Es difícil pensar que este potencial costo fiscal se pueda compensar con una política austera en el gasto sin afectar la disciplina fiscal.

Segundo, y quizás igualmente importante, es necesario ordenar el sistema tributario, aumentar la base tributaria y hacerla menos proclive a vaivenes de corto plazo que socavan la confianza y las inversiones. Una política deliberada para aumentar la presión tributaria total —es decir, para incrementar la transferencia de recursos del sector privado al sector público— solo podría justificarse si el sector público nacional gastase en forma más eficiente que el sector privado. Por ello, toda reforma al sector tributario tendría que poner el énfasis en su actual falta de equidad y su estructura distorsionante. La falta de equidad está relacionada con la evasión y con el hecho de que son pocos los que pagan impuestos, y las distorsiones lo están con las exoneraciones.

El Gobierno entrante podría aprovechar el inicio de su mandato para adoptar medidas que ayuden en estos dos propósitos. En particular, sería deseable que —con la búsqueda de un amplio apoyo parlamentario— adopte las siguientes normas en los primeros cien días:

1. La aprobación de medidas que reemplacen el ingreso fiscal de los impuestos que se deroguen (ITAN e ITF). Al respecto, se propone que el ITAN sea sustituido por un verdadero impuesto mínimo basado en los activos, de base ancha y deducible

- del impuesto a la renta, y que el ITF sea reemplazado por un impuesto bajo a los intereses y ganancias de capitales.
2. La aprobación de una norma de muy alto rango legal con un consenso y compromiso amplio, en la que no solo se racionalice las exoneraciones fiscales existentes, sino, más importante aun, se limite la aparición de nuevas exoneraciones en el futuro y extensiones de la ya existentes.
 3. A la vez, se deben iniciar las negociaciones para la eliminación de las exoneraciones regionales, poniendo de relieve la especial importancia de eliminar la exoneración a los combustibles (aunque se reconoce que probablemente se tenga que hacer en forma gradual).
 4. La aprobación de una norma que inicie la disminución de la dispersión arancelaria y que apruebe un cronograma explícito.
 5. La aprobación de una norma que introduzca filtros técnicos y de transparencia para la presentación y posible aprobación de futuras modificaciones en las normas tributarias.

Bibliografía

- Apoyo Consultoría. 2003. *Análisis de las exoneraciones e incentivos tributarios y propuesta de estrategia para su eliminación*. Lima: Documento elaborado para el Ministerio de Economía y Finanzas.
- Baca, Jorge. 2000. «El ancla fiscal: La reforma tributaria». En R. Abusada y otros. *La reforma incompleta: Rescatando los noventa*. Lima: Universidad del Pacífico/Instituto Peruano de Economía.
- Banco Mundial y Banco Interamericano de Desarrollo. 2002. *Peru-Restoring Fiscal Discipline for Poverty Reduction: A Public Expenditure Review*. Washington D. C.: Banco Mundial/BID.
- Bird, Richard y Eric Zolt. 2003. «Introduction to Tax Policy Design and Development». Washington D. C.: Documento de trabajo del Banco Mundial.
- Cárdenas, M., E. Lora y V. Mercer-Blackman. 2005. «The Policy Making Process of Tax Reform in Latin America». Washington D. C.: Presentación del BID.
- De Ferranti, David y otros. 2003. «Taxation, Public Expenditures, and Transfers». En *Inequality in Latin America and the Caribbean: Breaking with History*. Washington D. C.: Banco Mundial.
- Gómez Sabaini, Juan C. 2005. «Evolución y situación tributaria actual en América Latina: Una serie de temas para la discusión». Santiago de Chile: Versión preliminar para el taller de la CEPAL sobre tributación.
- Haggarty, Luke y Keta Ruiz. 2003. *Peru: Microeconomic Constraints to Growth: The Evidence from the Manufacturing Sector*. Washington D. C.: Banco Mundial/CAF.
- Haughton, Jonathan. 2005. «Tax and Expenditure Incidence in Peru». Lima: Presentación en taller sobre Equidad Fiscal en los Países Andinos, Secretaría General de la Comunidad Andina.

- Jaramillo, Miguel. 2002. «La microempresa y el sistema tributario: La experiencia peruana con el régimen simplificado y los impuestos municipales». Lima: Instituto Apoyo.
- Kopits, George y otros. 2000. «Perú: Sugerencias del sistema tributario». Washington D. C.: Fondo Monetario Internacional- Departamento de Finanzas Públicas.
- Matsuda, Yasuhiko (líder de equipo). 2002. «Peru Institutional Governance Review». Washington D. C.: Banco Mundial.
- Otto, James M. 2002. «Position of the Peruvian Taxation System as Compared to Mining Taxation System in other Nations». Lima: Documento preparado para el Ministerio de Economía y Finanzas del Perú.
- Perry, Guillermo y otros. 2006. **Poverty Reduction and Growth: Virtuous and Vicious Circles** Washington D. C.: World Bank Latin American and Caribbean Studies, Banco Mundial.
- Ruiz de Alonso, Liliana. 2001. «Propuesta para mejorar el sistema tributario peruano». En R. Webb. **Carta de Navegación**. Lima: Banco Mundial.
- Schenone, Osvaldo. 2001. «Exoneraciones y regímenes tributarios especiales en Perú». Lima: Documento de trabajo para el estudio del Banco Mundial y el BID.
- Schneider, Friedrich. 2002. «Size and Measurement of the Informal Economy in 110 Countries Around the World». Washington D. C.: Banco Mundial.
- Shome, Parthasarathi. 2004. «Tax Administration and the Small Taxpayer». Washington D. C.: Documento de trabajo del FMI.
- Silvani, Carlos y otros. 2005. «Perú: Sugerencias sobre política y administración tributaria». Washington D. C.: Fondo Monetario Internacional-Departamento de Finanzas Públicas.
- Tanzi, Vito. 2000. «Taxation in Latin America in the Last Decade». Palo Alto, California: Documento de trabajo del Center for Research on Economic Development and Policy Reform, Stanford University.
- Tanzi, Vito y Howell Zee. 2000. «Tax Policy for Emerging Markets: Developing Countries». Washington D. C.: IMF Working Paper.
- Zee, Howell, J. Strotzky y E. Ley. 2002. «Tax Incentives for Business Investment: A Primer for Policy Makers in Developing Countries». **World Development**, vol. 30, n.º 9.

Anexo I.

Principales cambios en la legislación tributaria en los diez últimos años (1996-2005)

Impuesto a la renta de empresas

TASAS: a fines del año 2000 se aprobó reducir la tasa impositiva del impuesto a la renta de 30 por ciento a 20 por ciento para las utilidades que se reinvertan. En agosto de 2001 se elevó la tasa impositiva del impuesto a la renta a 27 por ciento, y se añadió un impuesto de 4,1 por ciento a la distribución de dividendos (con lo que por las utilidades distribuidas se pagaba un total de 30 por ciento) aplicable a partir de 2002. A fines de 2003 se aprobó incrementar la tasa del impuesto a 30 por ciento por la utilidad generada (subiendo el pago a 33 por ciento por utilidad distribuida) aplicable a partir de 2004 (cuyos efectos fiscales se vieron apenas en el año calendario de 2005).

IMUESTO CON BASE EN PRESUNCIÓN DE ACTIVOS: al término de 1996 se redujo la tasa del impuesto mínimo a la renta de 2 por ciento de los activos netos (esto es, deduciendo la depreciación) a 1,5 por ciento. En junio de 1997 se sustituyó el impuesto mínimo por el impuesto extraordinario a los activos netos (IEAN) para adecuar su legalidad y además minimizar la doble tributación internacional por renta, y se redujo la tasa a 0,5 por ciento de los activos netos. Para el año 1999 se redujo la tasa del IEAN a 0,2 por ciento. A fines de 1999 se eliminó este impuesto. En 2002 se creó el Sistema de Anticipo del Impuesto a la Renta con una tasa establecida con base en los activos netos de entre 0,5 por ciento y 1,5 por ciento, dependiendo del tamaño de la empresa (y que, a diferencia de los anteriores esquemas, permitía su devolución luego de la regularización del impuesto a la renta). En octubre de 2004 el Tribunal Constitucional declaró inconstitucional el Sistema de Anticipo del Impuesto a la Renta, con lo que se suspendió su pago para los dos meses finales de ese año. A fines de 2004, y para aplicarlo a partir de 2005, se aprobó, en sustitución, el ITAN, también en función de los activos netos, y que debe regir solo hasta fines de 2006.

OTROS: en la segunda mitad de 2000 se introdujo el cobro de una prima equivalente a 2 por ciento de las utilidades para empresas mineras y petroleras que establezcan convenios de estabilidad jurídica con el Estado (pero se exoneró de esta prima el gas en 2002). En la segunda mitad de 2004 se introdujo el cobro de regalías en función del valor de venta para la minería (que se aplica a partir de 2005 y que se reporta como ingreso no tributario).

Impuesto a la renta de personas naturales

A fines de 2000 se redujo la tasa marginal de 30 por ciento a 20 por ciento aplicable a partir de 2001. En agosto de 2001 se incrementó esta tasa a 27 por ciento aplicable a partir de 2002. A fines de 2002, aplicable a partir de 2003, se incrementó la tasa marginal a 30 por ciento y se introdujo una escala intermedia de 21 por ciento (ampliando así de dos a tres las escalas de este impuesto).

Impuestos a las planillas laborales

A fines de 1996, para regir a partir de 1997, se redujo la tasa de la contribución al FONAVI de 9 por ciento a 7 por ciento, pero ampliando la base al gravar las gratificaciones y los ingresos de independientes. En agosto de 1997 se redujo nuevamente la tasa a 5 por ciento. Se creó el impuesto extraordinario de solidaridad (IES), que sustituyó al FONAVI en 1998. En agosto de 2001 se redujo la tasa del IES de 5 por ciento a 2 por ciento. A partir de 2005 se eliminó el IES.

Exoneraciones regionales

En 1996 se aprobó la ley que crea zonas especiales tributarias y aduaneras (CETICOS).

A fines de 1998 se aprobó la Ley de Promoción de la Inversión en la Amazonía, que trajo mayores beneficios tributarios a esta zona, como tasas reducidas al impuesto a la renta (5 por ciento y 10 por ciento) a ciertas actividades desarrolladas en la zona, exoneración del IGV y del impuesto selectivo a los combustibles.

Indirectos

Se introdujo el impuesto a las transacciones financieras (ITF) para las operaciones de crédito y débito a inicios de 2004. Se dispuso su eliminación a partir de 2007, aplicándose tasas gradualmente menores por año (0,1 por ciento en 2004, 0,08 por ciento en 2005, 0,06 por ciento en 2006). En noviembre de 2005 se decidió mantener la tasa de 0,08 por ciento para 2006 en lugar de bajarla, como estaba previsto.

Se incrementó la tasa del IGV (IVA) de 18 por ciento a 19 por ciento a partir de agosto de 2003.

Sobre los cambios en la base, se toman aquí solo dos ejemplos: en 1999 se exoneró del IGV la venta de viviendas sociales nuevas y se introdujo una tasa especial para el IGV al arroz (5 por ciento). Al año siguiente se reemplazó este IGV al arroz por un impuesto especial de 4 por ciento a la venta de arroz pilado sin crédito fiscal. En 2001 se derogó este impuesto especial. En abril de 2004 se creó un impuesto especial a la venta de arroz pilado de 4 por ciento, sin crédito, en lugar del IGV normal.

En 1997 se redujo el impuesto selectivo aplicable a los combustibles industriales (residual o *bunker*) del equivalente de 50 por ciento del precio ex planta a 10 por ciento, y en julio de 1998 se eliminó completamente el impuesto selectivo para estos productos. En 2004 y 2005 se redujeron en forma significativa las tasas del impuesto selectivo a los combustibles para mitigar el efecto del aumento en el precio internacional del petróleo.

Impuestos ligados al comercio exterior

En la primera mitad de 1997 se redujo el arancel estándar de 15 por ciento a 12 por ciento (aplicable al 85 por ciento de las partidas arancelarias) y se disminuyó de 25 por ciento a 20 por ciento la tasa excepcional para ciertos productos más protegidos, con lo que el arancel efectivo se redujo de 15,3 por ciento a 13,1 por ciento. En abril de 2001

(con ligeras modificaciones hechas en junio y julio) se redujo el arancel de casi 1.400 partidas de insumos no producidos domésticamente a una tasa de 4 por ciento, que abarcó 16 por ciento de las importaciones, a la vez que se modificaron las sobretasas. Con estas medidas, el arancel promedio pasó de 13,3 por ciento a 11,8 por ciento. En la primera mitad de 2002 se redujeron más de 1.500 partidas (básicamente bienes de capital) de 12 por ciento a 7 por ciento y 4 por ciento, al tiempo que se aumentó la sobretasa a algunos productos agrícolas, con lo que el arancel promedio se redujo de 11,8 por ciento de 10,7 por ciento. Entre diciembre de 2003 y febrero de 2004 se redujeron los aranceles de más de 1.100 partidas, de manera que el arancel promedio bajó a 10,2 por ciento. En noviembre de 2005 se introdujeron nuevas modificaciones arancelarias: se redujo el arancel de unas doscientas partidas, especialmente de bienes de capital, se eliminó la sobretasa a otras partidas (aunque se la compensó con un aumento de su tasa arancelaria) y se redujo el arancel promedio a alrededor de 10 por ciento.

Se flexibilizó el sistema **drawback** para los exportadores, aumentando el número de partidas arancelarias que pueden acceder a este sistema (devolución de un valor sobre la base de una presunción de impuestos indirectos pagados), al aumentar el monto de exportación por partida (de 10 millones de dólares a 20 millones de dólares) al que se permite aplicar este régimen especial.

Anexo II.***Estimado del impacto fiscal de las principales modificaciones tributarias, 1997-2000 (Impacto anual, como porcentaje del PBI)***

Eliminación del impuesto mínimo a la renta	-0,4
Reducción del impuesto a la planilla (contribución FONAVI, luego IES)	-0,3
Reducción en los aranceles e incremento al <i>drawback</i> a exportaciones	-0,3
Exoneraciones a la Amazonía	-0,3
Eliminación de beneficios a fusiones y reducción a depreciación acelerada	0,1
Aumento en beneficios al sector agropecuario	-0,1
Reducción en el impuesto selectivo a los combustibles industriales	-0,1
Reducción en la tasa impositiva a la renta	-0,1
Total	-1,5

Fuente: estimados propios a partir de diversas disposiciones legales.

Casi tres cuartas partes de la reducción en los ingresos tributarios de aproximadamente 2 puntos porcentuales del producto entre 1998 y 2001 se pueden atribuir a los efectos de los cambios en las políticas tributarias. También influyó sobre la caída en la recaudación tributaria el impacto de las crisis internacionales (Asia, Rusia y el Brasil), así como el impacto de El Niño. Pero la baja en los ingresos tributarios no se puede explicar solo por la menor actividad económica (y menores precios de exportación); el grueso de la caída de la ratio de la recaudación sobre el producto se debió a las políticas tributarias adoptadas. Estas medidas no solo afectaron la recaudación sino que complicaron significativamente la administración tributaria.

Anexo III.

Estimado del impacto fiscal de las principales medidas tributarias, 2001-2005

(Impacto anual, como porcentaje del PBI)

Aumento en las tasas del impuesto a la renta*	0,4
Incremento en la tasa del IGV de 18 por ciento a 19 por ciento	0,3
Impuesto a las transacciones financieras	0,3
Impuestos basados en activos netos	0,2
Introducción de las regalías mineras**	0,1
Eliminación del impuesto a las planillas (IES)	-0,4
Reducción neta de aranceles y sobretasas	-0,2
Reducción en el impuesto selectivo a combustibles	-0,0
Total	0,6

* Excluye el efecto del incremento de 20 por ciento a 27 por ciento en el impuesto a las personas jurídicas.

** Al registrarse las regalías como ingresos no tributarios, no se han incluido en el total.

Fuente: estimados propios a partir de diversas disposiciones legales.

Hacia 2005 la presión tributaria del gobierno general ya ha recuperado una buena parte de la bajada experimentada luego de la recaudación máxima de 1997, pues en los últimos tres años se incrementó en 1,8 puntos porcentuales por encima del crecimiento del producto. De este incremento, alrededor de un tercio se puede atribuir al impacto neto de las políticas tributarias. El efecto de la administración tributaria (básicamente por la introducción de sistemas que retienen parte del IGV por parte de los principales contribuyentes) explicaría una quinta parte del incremento (0,3 por ciento del PBI). El resto (aproximadamente la mitad) se puede atribuir a la mejora en la actividad económica y, especialmente, a los extraordinarios precios de los minerales.

La sostenibilidad fiscal y el manejo de la deuda pública

***Vicente Fretes-Cibils, Conrado García Corado y
Antonio Velandia Rubiano¹***

Resumen

La situación de la deuda en el Perú ha mejorado considerablemente durante los últimos años. Entre 1993 y 2005 la deuda pública total bruta disminuyó de 63,5 por ciento del PBI a una cifra estimada de 37,8 por ciento, y el pago de intereses sobre la deuda pública cayó de 3,5 por ciento del PBI en 1995 a 1,9 por ciento en 2005. Suponiendo un superávit fiscal primario continuo, unas condiciones externas favorables y un entorno macroeconómico estable, es previsible que la deuda se mantenga estable en un nivel mínimo y, posiblemente, que disminuya hasta alcanzar la baja cifra de 30 por ciento del PBI hacia finales de esta década.

Para poder reducir aún más la ratio de la deuda pública del país y el riesgo de crisis, el Gobierno debe seguir aplicando políticas consistentes de gastos e ingresos con el fin de fortalecer su situación fiscal. Estos esfuerzos deberían acompañarse de una mejora continua en la gestión de la deuda pública, en particular desarrollando el mercado de deuda en moneda local con el fin de reducir el elevado riesgo de moneda de la cartera de deuda. Esta debería considerarse una prioridad política, ya que es posible que las actuales condiciones favorables reviertan y las medidas adoptadas por las autoridades monetarias en relación con objetivos internos eleven la volatilidad del tipo de cambio nominal. En este caso, un fuerte mercado interno de deuda podría resultar útil; sin embargo, para que el Gobierno esté en posibilidad de confiar más en el mercado interno es preciso mejorar el funcionamiento del mercado primario y promover las reformas necesarias para disfrutar de unos mercados secundarios activos y líquidos. Además, estas mejoras podrían contribuir a que las agencias

1 Este capítulo se ha beneficiado de los comentarios de diversos colegas. A todos ellos les estamos agradecidos, en particular a Hela Cheikhrouhou, Rossana Polastri, Linette Lecussan, Christopher Humphrey, John Newman y Roberto Zagha, que nos hicieron útiles sugerencias a un borrador anterior.

calificadoras de riesgo le otorguen a Perú el grado de inversión, lo cual se traduciría en disminuciones adicionales de las tasas de interés

I. Antecedentes

Tendencias del endeudamiento

El nivel de endeudamiento en el Perú ha venido mostrando una tendencia decreciente. La deuda pública bruta acumulada² disminuyó de más de 63 por ciento del PBI en 1993 a cerca de 40 por ciento del PBI en 1997. La ratio de la deuda aumentó hasta aproximadamente 50 por ciento en 1999 y disminuyó otra vez en 2005 hasta 37,8 por ciento del PBI (véanse el gráfico 1 y el cuadro I-1 en el anexo I, que recoge las ratios históricas de la deuda del Gobierno Central para un conjunto de países).³ Estas tendencias fueron fundamentalmente una consecuencia de la mejora de los saldos fiscales de los diferentes niveles de gobierno durante las expansiones económicas de 1995-97 y 2003-05 (véase el gráfico 2), de la extensión de las privatizaciones y de la revalorización de la moneda local en el periodo 2001-05. Estos hechos coinciden con lo que indica un estudio sobre la dinámica de la deuda en los mercados emergentes, que concluye que los principales factores explicativos de la reducción de la ratio deuda/PBI en un conjunto de veintiún países durante el periodo 1991-02 fueron el superávit fiscal primario y el crecimiento del PBI real.⁴ Estas mismas variables parecen explicar la reducción de la ratio deuda externa/PBI en el caso de los países que no han pagado o han reestructurado su deuda, mientras que en el caso de los países que han pagado o no han reestructurado su

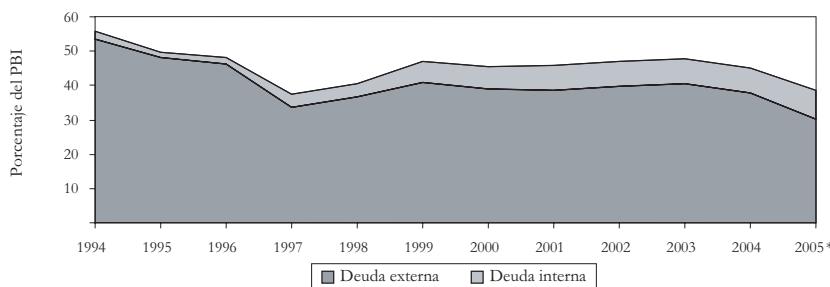
2 Además de la «deuda», hay varias clases de pasivos del sector público. A lo largo de este capítulo hemos adoptado la siguiente terminología: (i) los pasivos directos-explicitos son los establecidos por ley o por contrato e incluyen la deuda de «plena fe y crédito», los gastos prescritos por la ley presupuestaria y las deudas por los servicios prestados (si bien su plazo y cuantía pueden depender de contingencias); (ii) los pasivos directos-implícitos son aquellos que se supone que el Estado probablemente asumirá aunque no tenga obligación legal de hacerlo; (iii) los pasivos contingentes-explicitos son pasivos reconocidos en documentos legalmente vinculantes, pero su cuantía y plazos dependen de eventos futuros inciertos; y (iv) los pasivos contingentes-implícitos hacen referencia a la expectativa de que el Gobierno acepte un determinado pasivo sin tener la obligación de hacerlo. Para más detalles sobre la clasificación de los activos del sector público, véase Schick 1999.

3 La deuda neta es igual a la deuda total bruta menos la deuda pública interna en manos de todas las entidades públicas. El análisis de la evolución de los indicadores agregados de deuda a lo largo de la última década se basa en los indicadores agregados brutos, ya que las estimaciones sobre deuda neta no están disponibles en el caso del Perú.

4 Véanse los resultados del ejercicio de descomposición de la deuda de Budina y Fiess (2005) en el anexo I, cuadro I-2.

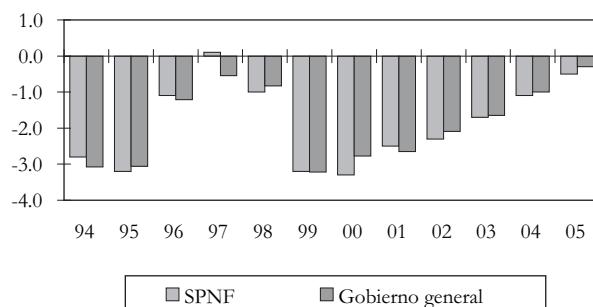
deuda las variables explicativas son las recuperaciones netas y el crecimiento de la producción.⁵

Gráfico 1. Deuda pública



Fuentes: Banco Central de Reserva del Perú (BCRP) 2006 y Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) 2006.

Gráfico 2. Saldos globales del sector público (Porcentaje del PBI)



Fuentes: BCRP 2006 y MEF 2006.

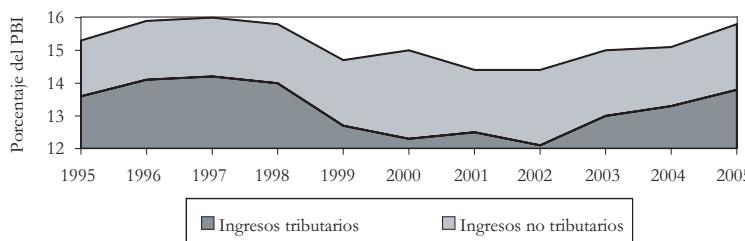
El Gobierno Central y el sector público no financiero (SPNF) han registrado una serie de saldos cada vez mejores, pasando de -2,8 por ciento del PBI y de -3,3 por ciento del PBI, respectivamente, en 2001, a aproximadamente -0,5 y -0,3 por ciento en 2005 (véase el gráfico 2). Estos saldos reflejan el incremento de los ingresos y, en menor medida, la disminución de los gastos. En lo que se refiere a los ingresos, la recaudación fiscal mejoró desde el año 2002 debido a factores temporales como el aumento de los precios de las exportaciones peruanas, el crecimiento económico y la reforma fiscal aprobada en

⁵ Véase al respecto el cuadro de Reinhart, Rogoff y Savastano (2003) en el anexo I, recogido como cuadro I-3.

2002.⁶ En 2005, los ingresos totales alcanzaron una cifra estimada del 18,3 por ciento del PBI, por encima del 17,4 por ciento de 2001. En cuanto a los gastos, los gastos totales del Gobierno Central disminuyeron de un promedio superior a 21 por ciento en 1999 y 2000 a 16,6 por ciento del PBI en 2005.

Aunque la actual ratio deuda/PBI, de aproximadamente 38 por ciento, puede considerarse aceptable para el Perú, la investigación ha demostrado que un elevado nivel de deuda puede tener una influencia negativa importante sobre el crecimiento (Patiño, Poirson y Ricci 2004). Algunos autores han concluido que los países con una tasa de inflación alta y una trayectoria de no pago de la deuda tienen más probabilidades de sufrir una crisis de deuda incluso con niveles bajos de deuda externa de 15 por ciento del PNB (Reinhart, Rogoff y Savastano 2003). Además, los estudios del FMI (2002) sugieren que la probabilidad condicionada de una crisis es cero cuando el nivel de deuda es inferior a 18,7 por ciento del PBI y se eleva hasta 10 por ciento cuando la deuda sobrepasa ese umbral. En América Latina, solo Chile ha alcanzado niveles de deuda/PBI por debajo de este umbral. Las recientes crisis de la Argentina y de la República Dominicana ponen en evidencia que unas ratios de deuda/PBI de 40 por ciento y 27 por ciento no pueden considerarse seguras (véanse los gráficos I1, I-2 y I-3 del anexo I). En el caso del Perú, una reducción mayor de la ratio deuda/PBI podría resultar beneficiosa; el superávit fiscal debe lograrse, en última instancia, de acuerdo con la restricción presupuestaria vitalicia del sector público para garantizar la sostenibilidad fiscal.

Gráfico 3. Ingresos fiscales del sector público no financiero



Fuentes: BCRP 2005 y MEF 2006.

Estructura de la deuda y análisis de riesgos

La deuda pública total estimada del Perú es de aproximadamente 30 mil millones de dólares (37,8 por ciento del PBI) en 2005: de esta cifra, 22.279 millones de dólares (28,1 por ciento del PBI) es deuda externa, y los restantes 7.688 millones de dólares (9,7

6 En los capítulos sobre la política tributaria y el marco macroeconómico apropiado para un crecimiento sostenible pueden verse más detalles y recomendaciones sobre los componentes transitorios de las cuentas fiscales.

por ciento del PBI), deuda interna (véanse el gráfico 1 y el cuadro 1).⁷ Así, pues, la deuda externa representa 75 por ciento de la deuda total, pero el financiamiento total en moneda extranjera es aún mayor, ya que más de 22 por ciento de la deuda interna está denominada en dólares.

**Cuadro 1. Deuda pública
(En dólares estadounidenses)**

Años	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Deuda pública total	24.273	24.756	26.502	28.896	30.905	29.967
(% del PBI)	45,4	46,1	46,9	47,5	44,4	37,8
Deuda interna	5.068	5.790	5.787	6.128	6.439	7.688
(% del PBI)	9,5	10,8	10,2	10,1	9,2	9,7
Deuda externa	19.205	18.967	20.715	22.768	24.466	22.279
(% del PBI)	35,9	35,3	36,6	37,5	35,1	28,1

Fuente: Banco Central y MEF 2006.

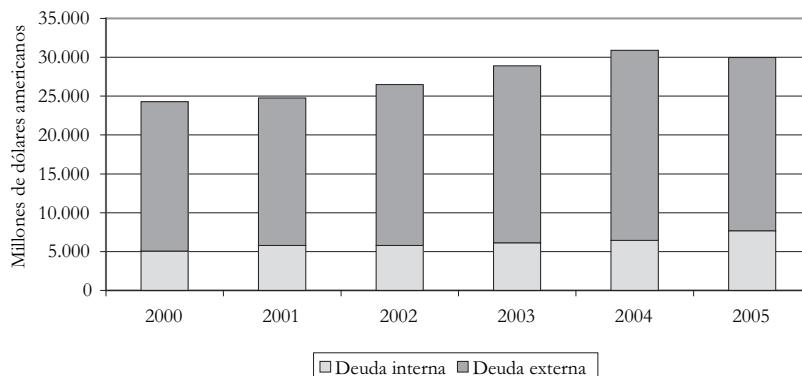
La emisión de pasivos denominados en dólares en el mercado interno es un reflejo del proceso de dolarización financiera que comenzó en el Perú a comienzos de la década de 1990. Conscientes del riesgo cada vez mayor de la deuda pública y privada denominada en dólares, las autoridades han adoptado una serie de medidas con el fin de revertir gradualmente el proceso, incluyendo iniciativas para promover un mercado más amplio y más desarrollado de títulos públicos en moneda local.

El mayor uso de instrumentos de moneda local comenzó en 2001 y se ha acelerado desde 2003 (por medio del Programa de Creadores de Mercado), como pone de manifiesto la elevada cuantía y los largos plazos de los bonos denominados en moneda local. Sin embargo, dada la magnitud de la deuda acumulada en el Perú (en comparación con los flujos de préstamos), la deuda externa sigue siendo dominante (véase el gráfico 4).

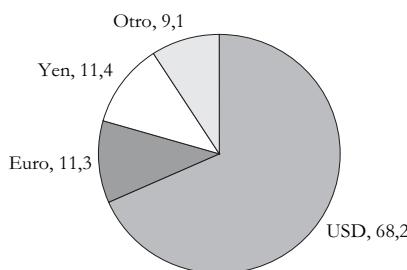
Aunque la mayor parte de la deuda externa está denominada en dólares, cerca del 32 por ciento de los pasivos externos provenientes de las fuentes oficiales de financiamiento y del Club de París está denominado en otras monedas (véase el gráfico 5). Hoy por hoy, la Dirección Nacional de Endeudamiento Público (DNEP) carece de un indicador de referencia para la composición por monedas de la cartera global.

La estructura de la cartera por fuente de financiamiento está cambiando rápidamente, como consecuencia del mayor acceso del país a los mercados internacionales de capital y del refinanciamiento y el pago anticipado de los préstamos del Club de París con los ingresos procedentes de los bonos denominados en dólares y en nuevos soles. Como muestra el cuadro 2, en 2002 el Club de París era el principal acreedor del Estado, pero

⁷ Información basada en MEF 2006. Hay diferencias contables entre los datos del BCRP y los del MEF.

Gráfico 4. Composición de la deuda pública 2000-05

Fuente: MEF 2006.

**Gráfico 5. Composición de la deuda pública externa a marzo 2006
(Porcentaje de monedas)**

en 2005 los bonos en circulación y la deuda multilateral eran mucho más importantes. Es de prever que esta tendencia se mantendrá durante los próximos diez años conforme vayan venciendo los préstamos pendientes del Club de París, lo que subraya la importancia de aumentar el tamaño del mercado interno y la necesidad de reforzar el acceso del Estado a los mercados internacionales de capital.

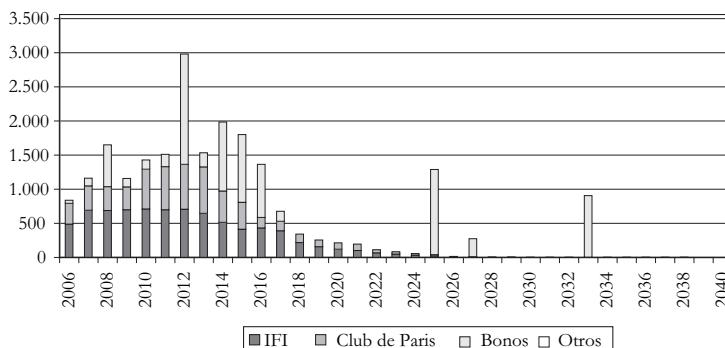
El riesgo de refinanciamiento está asociado principalmente al vencimiento de los préstamos otorgados por el Club de París. Tras el reciente pago anticipado de 1.550 millones de dólares de la deuda pendiente con el Club de París, en agosto de 2005, el riesgo de refinanciamiento se ha reducido significativamente durante el periodo 2005-09. El flujo de recuperaciones anuales oscila en torno de los 350 millones de dólares entre 2006 y 2009, pero supera los 600 millones de dólares entre 2010 y 2013, como muestra el gráfico 6, y estos flujos, junto con el vencimiento de bonos, provoca una importante concentración de las recuperaciones en 2012, 2014 y 2015.

Cuadro 2. Deuda pública por origen de los fondos, 2000-05
(En millones de dólares)

Años	IFI	Club de París	Bonos	Otros	Subtotal	Préstamos	Bonos	Subtotal	Total
2000	5.830	8.391	3.727	1.257	19.205	1.047	4.022	5.069	24.274
2001	6.536	7.688	3.727	1.004	18.955	1.023	4.766	5.789	24.744
2002	7.044	8.188	4.424	1.059	20.715	937	4.851	5.788	26.503
2003	7.359	8.658	5.630	1.121	22.768	968	5.160	6.128	28.896
2004	7.875	8.508	6.944	1.139	24.466	929	5.541	6.470	30.936
2005	7.983	5.696	8.393	207	22.279	890	6.799	7.689	29.968

Fuente: Banco Central y MEF 2006.

Gráfico 6. Perfil de amortización de la deuda externa
(En millones de dólares)

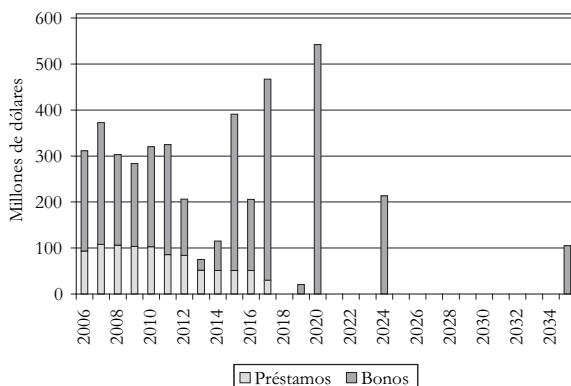


Fuente: MEF 2005.

El refinanciamiento también constituye un motivo de preocupación en el mercado interno, aunque en este caso no se produce una concentración a corto plazo de las recuperaciones. El gráfico 7 muestra las principales recuperaciones superiores a los 300 millones de dólares anuales de los próximos seis años; estos pasivos pueden suponer un importante riesgo de refinanciamiento si las condiciones del mercado se tornan menos favorables. Este año se han refinanciado cerca de 400 millones de dólares, y durante 2006 deberán refinanciarse 320 millones de dólares.

Del total de la deuda, 41 por ciento es renta variable, mientras que la mayor parte del restante 59 por ciento es renta fija.⁸ La deuda a una tasa flotante es la deuda externa contratada con las instituciones multilaterales. Este porcentaje comprende los préstamos del Club de París refinanciados con fondos procedentes del mercado internacional y del mercado interno de capital.

8 Un pequeño porcentaje de la deuda interna está ajustado a la inflación.

Gráfico 7. Perfil de amortización de la deuda interna en diciembre de 2005

Fuentes MEF y DNEP.

Con 84 por ciento del total de la deuda denominado en moneda extranjera, el riesgo de moneda constituye la principal preocupación de las autoridades. Para reducir el riesgo de moneda, la unidad de gestión de la deuda está desarrollando un mercado de títulos en nuevos soles y modificando de forma gradual la composición por monedas de la cartera. El porcentaje de deuda en moneda local se ha elevado de 8 por ciento a 16 por ciento en los últimos tres años. La emisión de deuda denominada en dólares en el mercado interno se suspendió a partir del año 2000, cuando esta deuda representó más de 80 por ciento de la deuda interna; en septiembre de 2005 este porcentaje descendió por debajo de 25 por ciento. Más recientemente, se ha refinanciado una parte de los bonos externos mediante bonos denominados en moneda local. Como muestra de los esfuerzos públicos a este respecto se puede citar el canje de deuda realizado en 2005, que permitió rescatar 262 millones de dólares de bonos denominados en dólares a cambio de bonos denominados en nuevos soles (851 millones), incluyendo un bono con un plazo de vencimiento de diez años y un canje adicional de 119 millones de dólares de bonos denominados en dólares por bonos ajustados a la inflación (VAC) que vencen en 2024.

En el futuro, el riesgo de moneda podría aumentar si el BCRP reduce su intervención en el mercado de divisas y aplica una política monetaria más centrada en los objetivos internos.⁹ Además, una disminución de los precios de los productos primarios o una relajación de los controles de capital podrían provocar una salida neta de flujos de moneda extranjera que influiría sobre el tipo de cambio. Dada la elevada participación de la deuda denominada en moneda extranjera, el riesgo cambiario es el más importante.

Las elecciones presidenciales de 2006 no presentaron problemas de refinanciamiento porque la mayor parte del programa del año ya había sido prefinanciado. Con el canje de deuda interna y el pago anticipado de algunas de las obligaciones del Club de París, las

9 Véanse las cuestiones relacionadas con el tipo de cambio en el capítulo sobre el marco macroeconómico.

necesidades crediticias para 2006 son moderadas. Cerca de 20 por ciento de la deuda pendiente del Club de París que debía refinanciarse en el mercado entre 2005 y 2009 ha sido reembolsada por anticipado con los ingresos obtenidos de los títulos a largo plazo, la mitad de los cuales están denominados en moneda local. Una de las consecuencias del canje de la deuda al que nos hemos referido y de la sustitución de la deuda externa ha sido un aumento del plazo promedio de vencimiento de la cartera de deuda interna de 5,9 años a 8,9 años (BCRP 2005).

La estrategia de gestión de la deuda también ha reducido sustancialmente el riesgo asociado a la tasa de interés. Por una parte, el pago anticipado y la sustitución de los préstamos de vencimiento a corto plazo del Club de París por bonos a largo plazo y a una tasa de interés fija han reducido el porcentaje de deuda que habrá que revalorar en los próximos años. Por otra parte, existe una tendencia constante a elevar la proporción de la renta fija, no solo recurriendo a nuevos préstamos, sino también por medio de la modificación de las tasas de interés de la deuda ya existente.¹⁰ El porcentaje de deuda a una tasa de interés fija ha pasado de 47 por ciento en 2002 a 59 por ciento en 2005.

Principales cuestiones relativas a la sostenibilidad de la deuda, la gestión de la deuda y el desarrollo del mercado de deuda

Los temas que se acaban de analizar permiten plantear una serie de cuestiones clave desde el punto de vista de un responsable político: (i) teniendo en cuenta las posibles consecuencias de un enfriamiento de la economía cuando finalice el actual **boom** externo, **¿es fiscalmente sostenible la deuda con el actual marco de política fiscal?**, (ii) dada la posibilidad de que las necesidades de financiamiento aumenten (al finalizar la actual fase de auge económico) y la limitada capacidad del mercado para absorber la deuda interna, **¿cómo podrían contribuir las prácticas de gestión de la deuda a mejorar su sostenibilidad?**, y (iii) dado que el mercado de deuda interna es relativamente pequeño y poco líquido, y que las perturbaciones macroeconómicas o financieras podrían reducir el tamaño del mercado de deuda, **¿qué podría hacerse para garantizar un acceso continuado y creciente del Gobierno al financiamiento en moneda local dentro del mercado interno?** Las siguientes secciones intentar dar una respuesta a estas preguntas.

II. La sostenibilidad de la deuda

La deuda pública en el Perú ha mejorado ostensiblemente, pues ha descendido hasta 38,5 por ciento del PBI en 2005. El saldo primario ha experimentado una mejora continua, ya que ha pasado de un déficit de 0,8 por ciento del PBI en el año 2000 a un superávit de 1,3 por ciento en 2005, y el Gobierno prevé un superávit primario promedio de 1,4 por ciento para lo que queda de la década. Las conclusiones de un estudio

10 Como, por ejemplo, el cambio de una tasa de interés flotante a una tasa fija en cuatro préstamos del Banco Mundial y en los bonos Brady.

sobre los factores determinantes de la deuda del Perú¹¹ (véanse el cuadro 3 y el gráfico 8) muestran la positiva y notable contribución del crecimiento real del país durante los períodos de expansión económica: en el periodo 2001-05, el efecto crecimiento contribuyó en alrededor de 9 puntos porcentuales al descenso de la ratio deuda/PBI y a una caída de alrededor de 8 puntos porcentuales en el periodo 1995-98. El efecto reevaluación contribuyó aproximadamente con 5 puntos porcentuales al descenso de la ratio deuda/PBI en el periodo 2001-05, mientras que el periodo 1995-98 solo contribuyó a la disminución de esta ratio con alrededor de un punto porcentual. Los ingresos derivados de la privatización ayudaron significativamente a reducir la ratio de deuda en el periodo 1995-98 por medio de la transferencia no solo de activos, sino también de pasivos al sector privado, pero sus efectos han ido disminuyendo con la ralentización del programa de privatizaciones después del año 2000. Otros factores reflejados en el residual del modelo representan un descenso de 3,5 puntos porcentuales y de 5,6 puntos porcentuales en 2005 y 1997 respectivamente, y pueden atribuirse a la reducción de la deuda del Club de París en septiembre de 2005 y a la reestructuración de la deuda del Plan Brady en 1997.

Cuadro 3. Perú: factores determinantes de la deuda (como porcentaje del PBI)

	1995-98	1999-00	2001-05	2001	2002	2003	2004	2005
Variación de la deuda del s. público	-8,7	4,7	-7,6	0,3	1,2	0,7	-3,3	-6,5
Pago de intereses	10,4	4,9	11,0	2,3	2,2	2,2	2,1	2,2
Déficit primario	-5,2	1,7	-2,7	0,2	0,1	-0,4	-1,0	-1,6
Efecto crecimiento	-7,6	-1,6	-8,6	-0,1	-2,1	-1,7	-2,1	-2,7
Efecto inflación	-0,8	-0,4	-0,8	-0,1	0,0	-0,2	-0,4	-0,1
Efecto revaluación	-0,7	1,5	-5,4	-2,0	1,4	-0,3	-3,9	-0,5
Privatización	-7,1	-1,6	-1,8	-0,6	-0,8	-0,1	-0,2	-0,1
Variación prevista de la deuda	-11,0	4,5	-8,4	-0,3	0,7	-0,4	-5,5	-3,0
Residuo (otros factores)	-4,1	0,2	0,8	0,6	0,5	1,1	2,9	-3,5

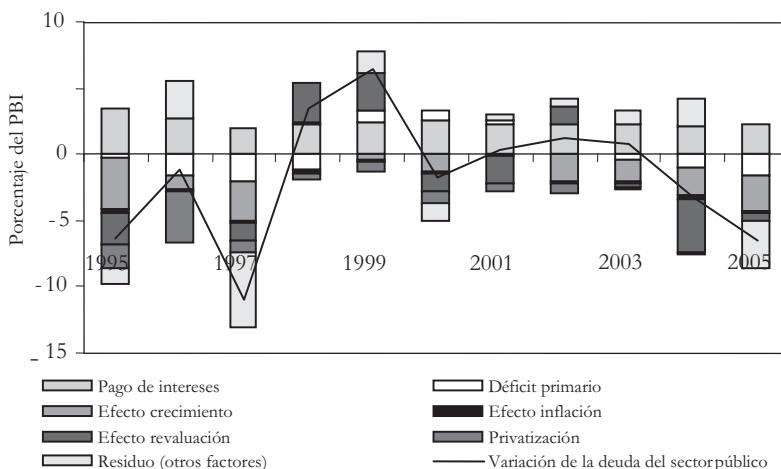
Fuente: cálculos de los autores.

Nota: un déficit primario negativo indica un superávit.

Para analizar si las actuales previsiones sobre el superávit primario serían suficientes para garantizar la sostenibilidad de la deuda del sector público y poder hacer recomendaciones de política económica, este apartado: (i) estima cuáles serían los saldos fiscales primarios necesarios para alcanzar la ratio deseada de deuda/PBI en el año 2010; (ii) realiza un análisis de sensibilidad para tener en cuenta la posibilidad de un enfriamiento de la actividad económica y un incremento de las tasas de interés; y (iii) incluye el riesgo de moneda extranjera.

El cuadro 4 muestra los saldos primarios necesarios para lograr los distintos objetivos de la ratio deuda/PBI, asumiendo como punto de partida, en 2005, una ratio deuda/PBI

11 La descomposición de la evolución de la deuda se basa en la metodología desarrollada por Burnside (2005), incluida en el anexo I.

Gráfico 8. Factores determinantes de la deuda en el Perú

Fuente: cálculos de los autores basados en Burnside 2005, a partir de datos del MEF y del BCRP.

de 37,8 por ciento, una tasa de interés nominal sobre el total de la deuda pública de 5,5 por ciento, una inflación de 2,5 por ciento y una tasa real de crecimiento del PBI de 5 por ciento, y suponiendo a continuación un crecimiento anual y una tasa de interés real constantes. Si durante los próximos años el crecimiento fuera solo de 2 por ciento del PBI anual y la tasa de interés real de 5 por ciento, sería necesario un superávit primario de 2,6 por ciento para lograr una deuda pública equivalente a 30 por ciento del PBI en 2010. Con iguales tasas de crecimiento y de interés real, sería necesario un superávit primario de 3,4 por ciento del PBI para reducir la deuda a 25 por ciento del PBI en 2010, o un superávit primario de 4,3 por ciento para alcanzar un nivel de deuda pública de 20 por ciento del PBI en 2010.

En un escenario de mayor crecimiento, de 5 por ciento del PBI al año, se necesitaría un superávit primario anual de 1,3 por ciento del PBI para lograr el objetivo de deuda pública de 30 por ciento del PBI en 2010; un superávit de 2,3 por ciento del PBI para lograr una deuda pública de 25 por ciento del PBI en 2010; o un superávit de 3,3 por ciento del PBI para alcanzar una deuda pública de 20 por ciento del PBI en 2010.

El cuadro 5 contiene este mismo ejercicio realizado con tasas de interés en paulatino incremento hasta 8 por ciento para 2008 y que permanecen a este nivel en 2010. Suponiendo superávits primarios anuales de 1,4 por ciento del PBI y un crecimiento de 5 por ciento del PBI (las previsiones más recientes del Gobierno para los próximos cinco años), la ratio deuda/PBI podría situarse por debajo de 30 por ciento del PBI en 2010. Sin embargo, el cuadro 5 también recoge un escenario alternativo en el que el Perú registra un bajo superávit primario promedio de 0,5 por ciento del PBI (el superávit primario promedio desde 2001-2005), y la economía crece a 2 por ciento. En este

Cuadro 4. Saldo primario necesario para lograr los objetivos de la ratio PBI/deuda para 2010

Objetivo	Crecimiento (%)	Tasa de interés real (%)					
		3	4	5	6	7	8
30%	2	1,9	2,2	2,6	3,9	3,3	3,6
25%	2	2,7	3,0	3,4	3,7	4,0	4,3
20%	2	3,7	4,0	4,3	4,6	4,9	5,2
30%	5	0,6	1,0	1,3	1,6	2,0	2,3
25%	5	1,7	2,0	2,3	2,6	2,9	3,2
20%	5	2,7	3,0	3,3	3,6	3,9	4,2

Fuente: cálculos de los autores basados en Burnside 2005.

Cuadro 5. Evolución de la deuda en un escenario de tasas de interés crecientes

	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Tasa de interés supuesta		6	7	8	8	8
Deuda (final del periodo, % del PBI)						
Referencia	37,8	35,6	33,7	32,2	30,6	29,0
Alternativa	37,8	37,7	37,9	38,5	39,1	49,7

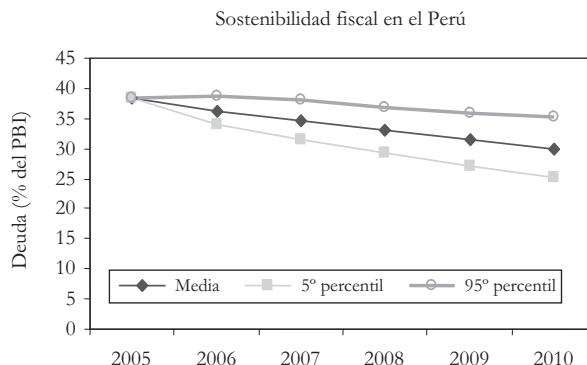
Fuente: cálculos de los autores basados en Burnside 2005.

escenario menos optimista, con tasas de interés en ascenso, la ratio deuda/PBI podría aumentar hasta alrededor de 41 por ciento en 2010.¹²

El Gobierno muestra cada vez mayor confianza en los mercados financieros (tanto internos como externos) como fuente de financiación. Se espera que la deuda interna del Gobierno Central siga creciendo, debido a la emisión de bonos del Tesoro soberanos denominados en moneda local. El objetivo es ayudar a limitar el riesgo de moneda y confiar más en el mercado interno, lo que puede contribuir al mayor desarrollo del

12 Estos escenarios no tienen en cuenta los pasivos contingentes. Si se incluyese el valor actual de los pasivos contingentes, estimado por el MEF en aproximadamente 10 por ciento del PBI en 2005, sería necesario un superávit primario de 3,1 por ciento para obtener una ratio deuda/PBI de 27 por ciento y un superávit de 3,5 por ciento para alcanzar una ratio deuda/PBI de 25 por ciento para el año 2010.

Gráfico 9. Escenario de referencia



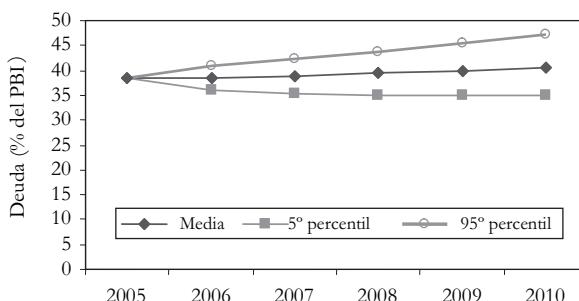
Fuente cálculos de los autores basados en Burnside 2005.

mercado interno de capitales gracias al alargamiento de la curva de rendimiento y del desarrollo financiero.¹³

La deuda externa está disminuyendo en proporción a la deuda pública total, pero el riesgo de moneda sigue constituyendo uno de los principales motivos de preocupación para la sostenibilidad fiscal del Perú. Este apartado cuantifica el riesgo de moneda extranjera y trata de determinar un indicador de referencia para el riesgo de la deuda pública. El gráfico 9 muestra los resultados que se obtienen si, partiendo de los mismos supuestos de los que partíamos en el escenario básico descrito en el cuadro 5 (5 por ciento de crecimiento del PBI, 2,5 por ciento de inflación, 3,7 por ciento de base monetaria y un superávit primario de 1,4 por ciento del PBI) incorporamos, mediante la inclusión de perturbaciones estocásticas del tipo de cambio nominal, el riesgo de tipo de cambio. Las trayectorias de sostenibilidad fiscal¹⁴ se determinaron tras mil trayectorias simuladas que dependen de extracciones aleatorias del tipo de cambio nuevo sol/\$. Suponiendo que la participación de la deuda externa denominada en dólares se mantuviera constante en 76 por ciento, en 44 por ciento de las simulaciones la ratio deuda/PBI sería superior a 30 por ciento en 2010, y solo en cerca del 20 por ciento de las simulaciones esta ratio sería inferior a 25 por ciento.

13 La participación de los bonos del Tesoro soberanos es en la actualidad de 41 por ciento de la deuda interna emitida con instrumentos cuyo vencimiento es de quince años.

14 En este apartado seguimos también el modelo de Burnside (2005) para determinar la trayectoria de la deuda.

Gráfico 10. Escenario alternativo

Fuente: cálculos de los autores basados en Burnside 2005.

En un escenario menos optimista, con un crecimiento anual del PBI real de 2 por ciento y un superávit primario de 0,5 por ciento, la trayectoria de la ratio deuda/PBI sería radicalmente diferente (véase el gráfico 10). Solamente en cerca del 5 por ciento de las simulaciones la ratio deuda/PBI disminuye por debajo de 30 por ciento, mientras que en 50 por ciento de los resultados la deuda aumenta por encima de 38 por ciento del PBI, lo que indica que la ratio deuda/PBI podría de hecho aumentar en un escenario caracterizado por un crecimiento bajo, un superávit primario escaso y una perturbación del tipo de cambio. El cuadro 6 refleja las probabilidades asociadas a los dos escenarios, y muestra que en el escenario caracterizado por un elevado crecimiento la ratio deuda/PBI tiene más de 50 por ciento de probabilidades de caer por debajo de 30 por ciento para el año 2010, incluso si se producen perturbaciones que afectan al tipo de cambio. Sin embargo, en un escenario con un crecimiento bajo de 2 por ciento y un superávit primario más bajo de 0,5 por ciento del PBI, la ratio deuda/PBI tiene más probabilidades de aumentar, suponiendo que se producen las mismas perturbaciones del tipo de cambio.

Cuadro 6. Evolución de la deuda

	2006	2007	2008	2009	2010
Prob. de que la deuda sea superior al 38 por ciento (escenario base)	21	13	12	9	7
Prob. de que la deuda sea inferior al 30 por ciento (escenario base)	0	13	28	42	56
Prob. de que la deuda sea superior al 38 por ciento (esc. alternativo)	45	50	54	58	61
Prob. de que la deuda sea inferior al 30 por ciento (esc. alternativo)	0	0	2	3	4

Fuente: cálculos de los autores basados en Burnside 2005.

En resumen, las previsiones oficiales de un superávit primario medio de aproximadamente 1,4 por ciento del PBI¹⁵ y de un crecimiento de 5 por ciento del PBI para los próximos cinco años sitúan la ratio deuda/PBI peruana en una tendencia decreciente, y el país podría perfectamente alcanzar niveles inferiores a 30 por ciento del PBI en 2010. En vista de las favorables condiciones externas, el crecimiento podría ser durante lo que queda de la década tan fuerte como la ha venido siendo durante los dos últimos años. Pero si las condiciones mundiales cambian y el escenario se vuelve menos positivo, provocando una ralentización de la actividad económica y un menor superávit primario, la evolución de la deuda peruana variará.

Recomendaciones relacionadas con la sostenibilidad de la deuda

EL SUPERÁVIT FISCAL Y EL CRECIMIENTO SON LOS FACTORES MÁS IMPORTANTES PARA EXPLICAR LA EVOLUCIÓN DE LA DEUDA EN EL PERÚ, Y SON CRUCIALES PARA LA SOSTENIBILIDAD DE LA DEUDA. La orientación fiscal del país es una palanca política esencial que el Gobierno puede utilizar para gestionar la trayectoria de su deuda. El Perú tiene que alcanzar los objetivos cuantitativos y cualitativos de gastos e ingresos sin dejar de prestar atención a los componentes temporales.¹⁶ Como se ha señalado en el análisis anterior sobre los posibles escenarios, para reducir el nivel de endeudamiento el Perú debe generar un superávit primario de forma continua, especialmente en el caso de que se produzca una ralentización del crecimiento del PBI o aumenten las tasas de interés, y dado que el umbral seguro de la ratio deuda/PBI es menor en los países con mercados emergentes.

El Gobierno debería reducir aún más los riesgos asociados a la deuda mediante la modernización de la gestión de la deuda, como argumentamos en los siguientes apartados.

III. La gestión de la deuda y el desarrollo del mercado de la deuda, 2000-05

La gestión de la deuda

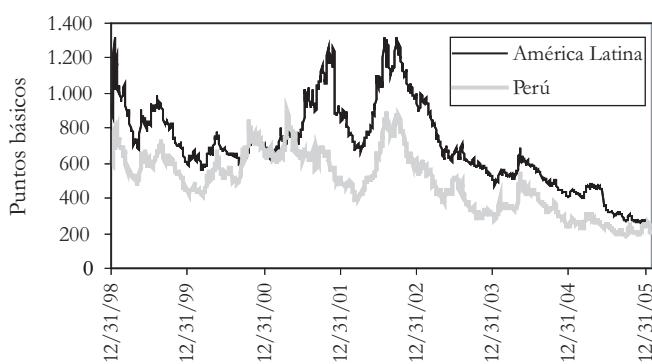
La reducción de la deuda pública externa y una gestión prudente de esta ha hecho que las agencias mejoren la clasificación soberana del Perú, acercándola al grado de inversión. Standard and Poor's elevó en junio de 2004 a BB la clasificación de la moneda extranjera

15 El saldo primario se define aquí en relación con el sector público no financiero. Sin embargo, en los supuestos de partida hemos admitido el señororeaje, que en el caso del Perú ha permanecido en niveles muy bajos y que nuestras estimaciones sitúan en torno de 0,2 por ciento del PBI en 2005 (tasa en la que se prevé vaya a mantenerse en el mediano plazo).

16 Véanse los capítulos sobre política tributaria y el marco macroeconómico apropiado para un crecimiento sostenible.

a largo plazo y en julio de 2005 a BB+ la clasificación de la moneda local a largo plazo. Aunque los diferenciales se han estrechado considerablemente en todos los mercados emergentes en el curso de los últimos años (véase el gráfico 11), la continua mejora en la clasificación del crédito del país ha reducido aún más los costos de financiamiento, ha hecho que resulte más fácil alargar el vencimiento de los títulos de deuda internos y ha facilitado el acceso a los mercados y a los instrumentos de cobertura. Gracias a las mejores perspectivas económicas y a la reciente firma de acuerdos sobre derivados principales con el Banco Mundial y con algunos bancos extranjeros, el Perú ha podido acceder a los productos derivados y ha empezado a emplearlos para cubrir los riesgos financieros de su cartera global de deuda.

Gráfico 11. Spreads, indicador de los mercados de bonos emergentes (EMBI)



Fuente: JP Morgan, EMBI Global.

Durante los últimos cuatro años, la gestión de la deuda pública ha mejorado sustancialmente en el Perú. La estructura organizativa y la distribución de competencias organizativas de Crédito Público en el Ministerio de Economía y Finanzas están más próximas a las mejores prácticas internacionales. La capacidad institucional para planear y comenzar a desarrollar el mercado interno de deuda está creciendo. Además, se está diseñando y poniendo en marcha una estrategia para incrementar el peso de la deuda interna denominada en nuevos soles, alargar el plazo de vencimiento de la deuda a tasas fijas y seguir desarrollando el mercado de bonos internacionales soberanos. Estas medidas están contribuyendo a reducir la vulnerabilidad presupuestaria frente a las perturbaciones financieras y económicas.

En 2005 se reorganizó la Gerencia de Análisis y Administración de Riesgos y se está formando la Gerencia de Estrategia y Negociación. La MO (*middle office*) se amplió con el objetivo de reforzar el trabajo analítico necesario para preparar la estrategia de endeudamiento y contribuir a promover el desarrollo del mercado de deuda. La creación de la FO (*front office*) va a jugar un papel decisivo en la capacidad de la oficina de gestión de la deuda para ejecutar operaciones de deuda y hacer aportaciones esenciales al proceso de

preparación de la estrategia de endeudamiento. El año pasado, Crédito Público modificó su estructura organizativa y pasó a llamarse Dirección Nacional de Endeudamiento Público (DNEP) para reflejar el mayor alcance de sus funciones, definidas por la nueva Ley de Endeudamiento. Se creó una nueva unidad (la Dirección de Normatividad) para responder a las nuevas competencias del MEF en materia de creación de un marco legal y reglamentario para regular el endeudamiento de los gobiernos subnacionales, las garantías y concesiones, y los pasivos contingentes.

Como se vio en el apartado «Estructura de la deuda y análisis de riesgos», la DNEP ha hecho mucho por reducir el refinanciamiento y el riesgo de la tasa de interés, principalmente por medio del pago anticipado y de la sustitución de los préstamos concedidos por el Club de París. Aunque se han dado pasos importantes para incrementar el peso del financiamiento en moneda local, el riesgo de moneda sigue siendo elevado y representa el principal riesgo financiero de la cartera de deuda. Ante la posibilidad de que la volatilidad de los tipos de cambio aumente (a causa de cambios en la política monetaria y/o de cambios en el sector exterior), es preciso dar una respuesta a este riesgo.

Recomendaciones relacionadas con la gestión de la deuda

El principal reto que tiene por delante la unidad encargada de la gestión de la deuda es elaborar una estrategia para resolver el problema del riesgo de moneda extranjera en la cartera de deuda, que sea coherente con el entorno macroeconómico y con el ritmo al que se está desarrollando el mercado interno de deuda. Ello exige: (i) formalizar en mayor medida el proceso de adopción de decisiones; (ii) reforzar la capacidad para analizar estrategias de endeudamiento alternativas, incluyendo el corto plazo de la curva de rendimiento; y (iii) consolidar la capacidad de ejecución, registro y contabilidad de la unidad, especialmente en relación con los productos derivados.

FORMALIZAR UNA ESTRATEGIA DE GESTIÓN DE LA DEUDA. Las principales decisiones políticas que determinan la estructura de la cartera de deuda pública las adoptan quienes ocupan los cargos más altos del MEF mediante procedimientos más bien informales. En ausencia de un mecanismo formal para decidir la estrategia sobre la deuda, el Gobierno podría no ser capaz de mantener una política de mediano plazo dirigida hacia objetivos de gestión de la deuda claramente definidos.

Se podría considerar la posibilidad de un proceso de adopción de decisiones más institucional, en el que la MO redactaría una propuesta y la decisión final sería adoptada por el Ministro con la ayuda de un Comité Asesor para la Gestión de la Deuda. El Comité podría debatir las propuestas elaboradas por la unidad de deuda. La experiencia de otros países podría servir para definir la estructura del Comité. Un paso inicial, que ya ha comenzado a darse, consiste en documentar la actual estrategia de endeudamiento.¹⁷

Debe considerarse la posibilidad de que el BCRP forme parte del Comité para la Gestión de la Deuda, a modo de mecanismo de coordinación. En la actualidad, la unidad de deuda solo es responsable de la estrategia de endeudamiento en el mediano y largo

17 Véase MEF 2005.

plazo de la curva de rendimiento. Del corto plazo se ocupa el BCRP, que emite sus propios certificados de depósito con plazos de vencimiento de hasta tres años. El Comité podría ser el mecanismo de coordinación que permita desarrollar una estrategia integrada para toda la curva de rendimiento y evitar posibles conflictos. Asimismo, podría elaborarse un plan de transición para dirigir la política monetaria en el mercado secundario de aquí a pocos años.

REFORZAR LA CAPACIDAD ANALÍTICA PARA DESARROLLAR UNA ESTRATEGIA DE GESTIÓN DEL ENDEUDAMIENTO. La estrategia actual de gestión del endeudamiento es más bien intuitiva, y podría ser más sólida si se acompañase de un análisis sistemático de costos y riesgos. Con este objetivo, la MO ha elaborado un modelo estocástico para cuantificar los costos y los riesgos, aunque su especificación podría simplificarse y falta aún verificar los resultados del modelo. Y lo que es más importante, el marco analítico de diseño de la estrategia debe incorporar explícitamente factores relativos a las restricciones macroeconómicas y al desarrollo del mercado. Para decidir a qué ritmo puede aumentar la participación de la deuda denominada en moneda local es esencial un conocimiento riguroso de cómo pueden incorporarse los factores macroeconómicos y de mercado al diseño de la estrategia.

REFORZAR LA CAPACIDAD DE LA UNIDAD DE GESTIÓN DE LA DEUDA PARA EJECUTAR Y REGISTRAR LAS TRANSACCIONES. Actualmente, la FO no está preparada para llevar a cabo una actividad de alto nivel en materia de emisión, intercambios y operaciones de cobertura en los mercados interno e internacional de capitales. El desarrollo e implementación de un programa de formación que incluya el funcionamiento de los instrumentos y los mercados financieros, inteligencia de mercado, sindicaciones, etcétera, mejoraría la capacidad de la unidad y permitiría que la FO contribuyera a la formulación de la estrategia de deuda. Esto último es esencial en el caso del Perú, dado el estado embrionario en que se halla el mercado interno de la deuda.

La Gerencia de Operaciones no está plenamente preparada para procesar las operaciones de cobertura negociadas por la unidad de deuda. Los sistemas están desfasados, son inefficientes y no permiten contabilizar ni monitorear los productos derivados. Para mejorar el funcionamiento de la BO es necesario evaluar y reformular los actuales procesos sobre la base de las prácticas internacionales más aceptadas. A continuación, habría que rediseñar los sistemas de tecnología de la información de acuerdo con los nuevos procesos, y preparar un programa de formación para el personal.

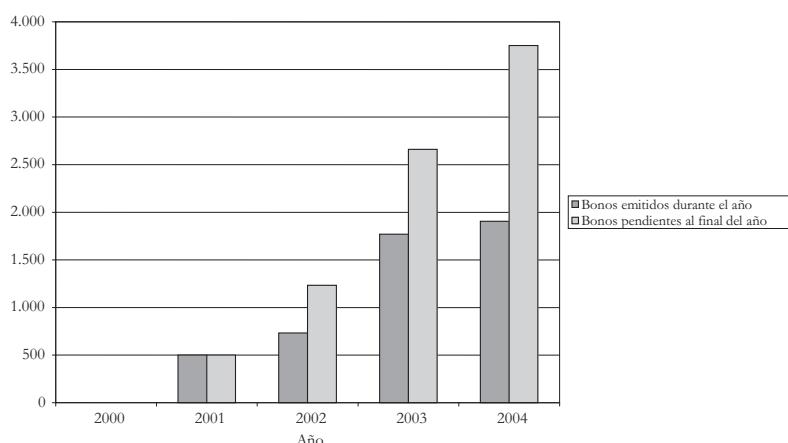
El desarrollo del mercado de la deuda

Desde 2001, el MEF ha dado pasos importantes para desarrollar un mercado interno de títulos públicos. En un contexto general de buenos resultados económicos y de disciplina fiscal, la política monetaria del BCRP, basada en la fijación de objetivos de inflación acompañada de un tipo de cambio flotante gestionado por intermedio de la compra de dólares y la esterilización de nuevos soles, ha reducido la volatilidad de las tasas de interés y del tipo de cambio. Esto ha creado un entorno favorable para permitir al mercado interno de capitales desempeñar un papel pequeño pero cada vez más importante en el financiamiento de las necesidades del MEF. Con la mejora continua de la estabilidad

macroeconómica, el MEF comenzó a intervenir en el mercado interno de deuda, introdujo las subastas holandesas en 2002, se centró al principio en títulos con vencimiento de dos o tres años y luego comenzó a negociar con instrumentos a más largo plazo. El proceso de desarrollo del mercado de deuda interno recibió un impulso en 2003, año en que se introdujo el sistema de creadores de mercado. En la actualidad las subastas se celebran una vez al mes tras consultar con los participantes del mercado. Los bonos a una tasa de interés fija denominados en nuevos soles pueden tener plazos de vencimiento de hasta quince años, y los VAC en nuevos soles se extienden hasta treinta años. Esta tendencia ha provocado como efecto secundario la aparición en el sistema financiero de una curva de referencia en nuevos soles, a pesar del alto grado de dolarización financiera.

Antes del año 2000, los únicos bonos públicos existentes en el mercado interno eran títulos de reestructuración bancaria en manos privadas y denominados en dólares. En diciembre de 2004, la mayoría de los bonos internos en circulación se han convertido en emisiones de mercado (véase el gráfico 12), denominadas en nuevos soles (o en soles VAC), con cupones de vencimiento semestral, y son fungibles para limitar el número de bonos diferentes pendientes y permiten un volumen mayor de cada una de las líneas.

**Gráfico 12. Evolución del mercado de bonos en moneda local en el Perú
(Millones de soles)**



Fuente MEF: resultados de las subastas, excluidos los encajes de bonos.

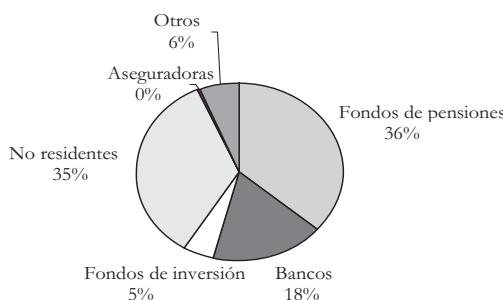
El MEF y la DNEP trabajaron durante 2002 en un diseño comprensivo de los instrumentos de deuda interna y en el proceso de emisión. Los participantes en el mercado tenían una percepción negativa del riesgo asociado a la deuda pública debido a la ausencia de un conjunto organizado de instrumentos de mercado. La DNEP decidió adoptar un régimen de creadores de mercado (CM) para fomentar el desarrollo del mercado interno. Los incentivos y obligaciones de los CM en el Perú aparecen recogidos en el «Reglamento de Creadores de Mercado». La DNEP también se está planteando

utilizar transacciones activas para reducir aún más el número de series de títulos internos que vencen en un año determinado.

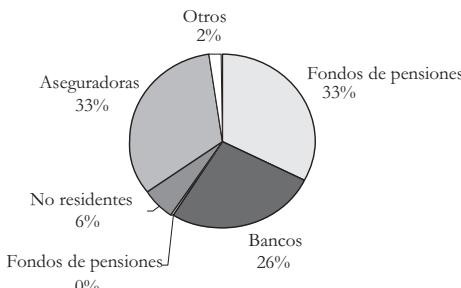
El mercado financiero peruano presenta un alto índice de concentración, lo que se refleja en la propiedad de la deuda pública. Existen cinco AFP (administradoras de fondos privados de pensiones), doce bancos (de los cuales los cinco mayores representan 80 por ciento del total), cuatro compañías de seguros y cuatro gestoras de fondos. Mientras que los bancos y los fondos de inversión invierten más en instrumentos con un plazo residual de vencimiento inferior a cinco años, las AFP, los inversionistas extranjeros y las empresas aseguradoras tienden a invertir en deuda nominal a largo plazo y deuda ajustada a la inflación. Esta concentración segmenta la demanda y limita el comercio de títulos de deuda (véase el gráfico 13).

Gráfico 13. La propiedad de la deuda en el Perú

**Propiedad de la deuda interna a tasa fija
(Octubre de 2005)**



**Propiedad de los bonos internos ajustados a la inflación
(Octubre de 2005)**



Los títulos públicos internos pendientes de pago en noviembre de 2005 representan un porcentaje menor de los activos bancarios y de los activos de las AFP que en otros países comparables de la región (Méjico, Colombia y Chile). Esto refleja en parte el hecho de que el Perú se encuentra en las fases iniciales del desarrollo del mercado de deuda. Además, el deseo de riesgo de los inversionistas puede ser menor. Y a la exposición

al riesgo de los inversionistas locales asociada a los bonos internos hay que añadir la de los bonos peruanos emitidos en el mercado internacional.

Unos buenos instrumentos de financiación de los títulos, como los pactos de recompra (repos) y los sistemas de préstamo de valores, podrían aumentar la liquidez del mercado de deuda pública. La Superintendencia de Banca y Seguros (SBS) ha elaborado una aclaración reglamentaria y adoptado el sistema FAS133 de contabilidad para los repos, con dos posibles sistemas contables. Existen problemas con la exigencia del cumplimiento de los pactos de recompra en el Perú, particularmente en caso de quiebra bancaria. El préstamo de valores requiere de un acuerdo especial en la entidad de custodia y compensación CAVALI para almacenar la garantía del préstamo y cerrar la transacción en la fecha de vencimiento.

En lo que se refiere a la infraestructura de mercado, CAVALI implementó los últimos pasos del sistema «entrega contra pago» (ECP) para los títulos públicos en noviembre de 2005, eliminando así el principal riesgo. Las transacciones de títulos públicos están respaldadas por tres plataformas de operaciones centralizadas (Data tec,¹⁸ CIMD y el Sistema ELEX de la BVL) y son resueltas por la entidad de custodia CAVALI.¹⁹ CAVALI se incorporó al sistema RTGS del BCRP, que elimina el riesgo de contraparte.

Aunque estas mejoras han sido sustanciales, las autoridades de la unidad de gestión de la deuda y del MEF piensan que el proceso aún no ha finalizado. Las recomendaciones que presentamos a continuación aspiran a mejorar el funcionamiento del mercado primario y a promover las condiciones que favorezcan un mercado secundario más activo y más líquido.

Recomendaciones relativas al desarrollo del mercado de deuda

EL MEF DEBERÍA GARANTIZAR UNA EMISIÓN REGULAR DE TÍTULOS PÚBLICOS A LO LARGO DE LA CURVA DE RENDIMIENTO Y COORDINAR CON OTROS EMISORES DEL SECTOR PÚBLICO. La DNEP no debería desatender los instrumentos a corto y mediano plazo.²⁰ La adecuada oferta de estos instrumentos en el mercado podría hacerse en coordinación con el Tesoro

18 Data tec es una empresa conjunta de la Bolsa de Valores de Lima (BVL) y de la mexicana SIF Garban. Todos los agentes del mercado han alabado la contribución de Data tec al desarrollo del mercado y sus excelentes resultados operativos y servicio. Data tec respaldó más de 80 por ciento de las operaciones de títulos públicos en 2004. Data tec también respalda la mayoría de las transacciones de CD del BCRP, así como tipos de cambio al contado y compensaciones interbancarias.

19 Los títulos públicos se desmaterializan y registran con CAVALI, la institución depositaria central.

20 La ley general de endeudamiento especifica que la DGCP ofrece únicamente deuda a plazo superior a un año. En 2004 no se han emitido letras, y los planes del Tesoro para 2005 no prevén tampoco ninguna emisión, a menos que surja un desajuste temporal en el flujo de caja.

Público y con el BCRP y debería formar parte de la estrategia general de deuda. El BCRP debe hacer un mayor esfuerzo para normalizar los plazos de vencimiento de los CD y minimizar el número de emisiones en el mercado, con el fin de facilitar su intercambio en el mercado secundario.²¹ La implementación de un mecanismo de transición para dirigir la política monetaria en el mercado secundario sería un paso crucial para mejorar el funcionamiento del mercado primario.

DEBE REFORZARSE EL SISTEMA DE CREADORES DE MERCADO CON EL PROPÓSITO DE GARANTIZAR UNA LIQUIDEZ MÍNIMA EN EL MERCADO SECUNDARIO. Son muy pocos los agentes que comercian con los títulos más allá de la reventa de la oferta inicial, y los inversionistas institucionales a menudo comercian directamente entre ellos. El MEF debe reexaminar y formular una combinación adecuada y sostenible de incentivos y obligaciones. En particular, la posibilidad de pagar una pequeña tasa por el incremento de las obligaciones de cotización podría ayudar a garantizar un colchón de liquidez para responder a las necesidades mínimas de salida de los inversionistas sin perjudicar al mercado.

EL MEF Y OTROS REGULADORES DEBERÍAN SEGUIR PRESIONANDO PARA LOGRAR UN MECANISMO ADECUADO PARA LOS PACTOS DE RECOMpra Y EL PRÉSTAMO DE VALORES. Actualmente los creadores de mercado tienen muchas restricciones para financiar el comercio de títulos en el mercado interbancario, que es pequeño, fragmentado y se concentra principalmente en transacciones de un día no garantizadas. Esto podría cambiar si se desarrollase un mercado de repos, lo que podría hacerse en dos fases: en primer lugar, se redactaría un Pacto General de Recompra para revisar tanto las leyes de quiebra como las normas de contabilidad; en segundo lugar, se establecería en el seno de CAVALI un mecanismo de compensación de repos coherente con el marco legal y las normas contables.

EL MEF DEBE GARANTIZAR LA CAPACIDAD DEL SISTEMA FINANCIERO PARA GESTIONAR LOS RIESGOS ASOCIADOS A LA TENENCIA Y EL INTERCAMBIO DE INSTRUMENTOS DE DEUDA PÚBLICA. En un mercado de títulos concentrado y muy poco líquido, un ajuste pronunciado del valor de los activos podría provocar un recorte en el mercado de deuda (por ejemplo, el Brasil en 2003, Colombia en 2002 y México en 2004). El MEF y la SBS deberían promover prácticas de gestión del riesgo más sólidas entre los inversionistas. Además, la CONASEV y el MEF deberían proporcionar un marco regulador para la empresa corredora CIMP y Datafec.²²

LA DNEP DEBERÍA PROSEGUIR SUS RECENTES ESFUERZOS POR ESTABLECER UN DIALOGO REGULAR CON LOS INVERSIONISTAS Y SEGUIR DE CERCA LOS CAMBIOS REGLAMENTARIOS relacionados con los segmentos inversores más significativos: bancos, gestores de fondos, aseguradoras y, fundamentalmente, fondos privados de pensiones.²³ Estos aspectos constituyen un factor esencial en la estrategia de gestión de deuda y de desarrollo del mercado de la deuda de la DNEP.

21 El BCRP ha hecho ciertos esfuerzos por reducir el número de series de CD, tratando de ofrecer solo dos plazos de vencimiento por mes.

22 De hecho, solo está presente de forma indirecta como regulador/supervisor de CAVALI.

23 Estos cambios pueden consistir en revisiones del límite de inversión en instrumentos de deuda pública o del límite de inversión extranjera, análisis de impacto del desarrollo del esquema multifondos, crecimiento previsto de los activos, etcétera.

Bibliografía

- Banco Central de Reserva del Perú. 2005. «Reporte de inflación: Evolución y perspectivas». Lima: BCRP, agosto.
- Budina, Nina y Norbert Fiess. 2005. ***Public Debt and Its Determinants in Market Access Countries*** Washington D. C.: Banco Mundial.
- Burnside, Craig, editor. 2005. ***Fiscal Sustainability in Theory and Practice: A Handbook*** Washington D. C.: Banco Mundial.
- Fondo Monetario Internacional. 2002. ***Assessing Sustainability*** Washington D. C.: FMI.
- López-Cálix, José R. y Alberto Melo. 2003. «Restoring Fiscal Discipline for Poverty Reduction in Peru: A Public Expenditure Review». Washington D.C.: Banco Mundial.
- Ministerio de Economía y Finanzas del Perú. 2006. ***Informe pre-electoral, administración 2001-06***. Lima: MEF.
- Ministerio de Economía y Finanzas del Perú. 2005. ***Marco Macroeconómico Multi-anual 2006-2008 Revisado*** Lima: MEF.
- Patillo, Catherine, Helene Poirson y Luca Ricci. 2004. «What are the Channels through which External Debt Affects Growth?». Working Paper WP/04/15. Washington D. C.: FMI.
- Reinhart, Carmen, Kenneth Rogoff y Miguel Savastano. 2003. «Debt Intolerance». NBER Working Paper 9908. Mass.: MIT, agosto.
- Schick, Allen 1999. ***Budgeting for Fiscal Risks*** Washington D. C.: Banco Mundial.

Anexo I. Comparaciones internacionales

Cuadro I-1. Deuda del Gobierno Central como porcentaje del PBI

by Region	rating	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005f
A countries		19,1	20,8	22,1	24,0	30,2	33,3	36,0	35,3	36,5	35,9	35,4
Cyprus	A+	49,8	51,2	70,9	59,6	59,9	59,9	61,9	65,2	69,5	71,3	69,1
Taiwan	A+	25,3	25,2	26,0	23,5	24,1	27,7	32,0	33,7	36,2	38,2	38,8
Korea	A+	8,9	11,1	13,7	24,5	30,6	31,0	35,3	33,5	33,5	34,5	34,6
Chile	A	40,4	37,3	37,3	34,2	35,7	36,2	36,8	36,8	33,8	29,7	26,6
China	A	10,9	11,1	11,3	18,3	26,3	33,1	33,1	33,8	32,2	32,1	30,9
Czech Republic	A	14,8	15,2	15,3	20,0	29,8	33,4	40,7	41,9	36,8	36,8	35,8
Estonia	A	7,5	7,5	6,4	5,6	6,0	4,7	4,6	5,7	5,9	5,4	4,7
Greece	A	108,7	111,3	108,2	105,8	112,3	114,0	114,4	111,6	108,8	109,3	107,9
Malta	A	33,5	40,2	48,1	60,8	55,3	57,0	63,5	62,9	72,7	76,7	76,5
Saudi Arabia	A	9,7	12,9	16,6	21,1	23,6	20,2	25,1	22,3	21,2	17,7	12,1
Slovakia	A	21,6	30,6	33,1	34,0	47,2	49,9	49,4	43,8	43,1	42,6	36,6
Bahrain	A-	16,5	15,8	18,3	23,5	29,5	29,3	30,3	32,1	36,9	35,1	34,9
Israel	A-	109,7	106,8	103,6	106,4	100,8	90,8	95,9	104,7	106,5	104,9	104,2
Latvia	A-	14,6	13,3	11,0	9,8	12,6	15,0	14,2	14,6	14,7	12,8	
Lithuania	A-	14,9	16,4	15,8	16,8	23,0	23,6	22,9	22,3	21,2	19,5	19,2
Malaysia	A-	41,1	35,3	31,9	36,4	37,3	36,6	43,6	45,6	47,9	48,2	49,8
BBB countries		48,8	37,3	37,7	33,6	43,3	38,5	41,2	41,9	38,5	35,7	35,1
Hungary	BBB+	85,3	72,0	64,2	62,4	56,6	53,6	56,7	59,0	60,3	61,5	
Poland	BBB+	48,8	44,8	46,9	41,6	43,3	37,7	38,5	43,7	48,6	47,8	49,3
South Africa	BBB+	49,5	48,9	48,0	48,0	45,5	42,0	41,2	35,7	35,6	35,7	36,0
Thailand	BBB+	4,7	5,0	24,0	32,1	38,3	38,5	38,2	39,4	35,1	33,9	29,6
Aruba	BBB	38,5	23,9	37,7	30,3	27,2	36,9	42,0	47,1	41,1	44,2	46,4
Bulgaria	BBB	111,9	295,9	101,1	75,8	79,2	73,5	66,1	52,8	45,2	38,6	32,1
Kazakhstan	BBB	7,5	9,6	12,2	16,6	26,5	21,6	17,7	15,3	13,2	10,6	9,3
Mexico	BBB	50,2	37,3	31,6	33,6	44,9	38,5	38,1	39,4	38,5	35,7	35,1
Russia	BBB	55,3	56,8	57,5	148,2	101,2	63,2	50,7	43,2	32,9	24,6	17,7
Tunisia	BBB	57,4	61,0	62,1	59,3	61,9	62,3	62,7	61,6	60,4	59,4	61,9
Croatia	BBB+	21,4	31,0	26,9	25,7	34,0	40,3	41,5	41,9	44,1	47,0	49,3
Namibia	BBB+	15,3	17,9	20,2	23,9	25,1	24,1	27,1	24,5	30,2	34,0	31,7
Romania	BBB+	20,5	27,8	27,7	27,6	33,2	31,4	28,8	28,8	26,9	23,1	21,5
BB countries		45,3	50,4	43,7	47,0	57,2	52,7	57,7	59,5	59,3	51,7	49,4
Egypt	BB+	121,4	94,3	78,4	71,5	71,9	72,3	71,1	75,0	85,7	84,0	71,4
El Salvador	BB+	31,4	31,9	30,5	27,3	28,3	29,8	33,7	38,7	40,7	40,4	40,8
India	BB+	70,5	66,9	68,9	69,9	72,6	76,4	81,0	85,2	85,6	85,5	85,3
Panama	BB+	79,5	66,9	61,8	60,2	62,3	59,8	64,7	63,7	63,8	67,6	65,0
Azerbaijan	BB	12,0	14,2	14,1	15,9	24,1	25,7	25,5	24,9	24,0	20,2	14,0
Colombia	BB	19,2	20,2	24,1	27,5	37,9	45,1	51,7	55,3	54,8	50,4	48,3
Costa Rica	BB	44,4	42,3	40,0	38,9	45,5	45,8	47,8	51,2	50,7	49,2	50,4
Macedonia	BB	19,4	27,4	32,8	37,0	36,0	53,5	52,3	46,1	42,5	40,6	43,3
Peru	BB	56,4	57,8	41,7	47,4	50,3	46,8	45,6	47,0	47,3	43,3	38,5
Philippines	BB	61,1	53,2	55,7	56,6	58,5	62,9	63,1	67,1	72,1	71,6	70,6
Brazil	BB-	44,4	55,9	58,1	55,5	63,8	67,6	73,9	84,2	78,9	75,4	74,6
Indonesia	BB-	31,0	24,8	38,4	50,3	87,3	101,9	86,3	74,9	65,0	64,8	55,9
Iran	BB-	34,8	27,6	25,1	29,1	22,8	17,3	16,5	21,3	20,5	17,4	15,1
Lesotho	BB-	65,1	62,6	53,7	69,3	69,1	83,7	101,4	73,8	65,1	53,0	44,4
Serbia	BB-	69,2	247,3	217,4	194,6	162,3	233,8	147,3	86,1	67,3	59,8	55,5
Sri Lanka	BB-	95,2	93,3	85,8	90,9	95,1	96,9	103,2	105,3	105,7	105,4	95,7
Turkey	BB-	46,1	47,7	46,6	43,5	55,9	51,9	102,0	89,3	79,6	74,0	
Ukraine	BB-	41,0	25,7	33,3	46,7	59,4	44,4	36,0	33,0	28,7	22,6	19,9
Venezuela	BB-	59,8	59,5	45,7	42,5	38,4	33,2	35,6	44,4	50,8	39,5	34,6
Vietnam	BB-	19,8	16,5	21,2	20,7	22,2	32,2	33,4	31,8	30,6	33,0	33,4
B/C/D countries		67,5	67,4	63,1	79,9	92,6	91,7	78,4	88,5	81,1	74,3	69,4
Cape Verde	B+	88,5	93,7	80,6	79,9	90,0	121,8	119,8	107,7	97,6	93,3	95,2
Ghana	B+	90,7	81,6	89,6	95,1	119,6	160,3	127,8	120,6	101,4	82,0	70,8
Mongolia	B+	45,1	62,2	65,8	88,2	112,6	98,5	95,2	91,9	104,8	99,0	91,0
Uruguay	B+	32,6	31,2	33,8	35,5	41,8	47,0	60,2	118,7	112,9	87,1	69,4
Benin	B	78,3	74,7	63,1	58,9	60,4	60,4	59,6	51,6	41,1	41,7	
Mozambique	B	271,9	185,4	163,6	161,3	144,8	155,8	170,1	107,8	87,9	46,8	58,1
Papua N. Guinea	B	61,3	59,9	59,9	70,6	67,2	61,7	69,2	75,9	64,5	58,8	56,6
Suriname	B	44,7	21,1	16,5	24,7	48,3	69,7	51,6	48,0	41,7	39,5	38,3
Uganda	B	62,0	62,3	60,1	61,4	45,6	43,7	65,1	74,7	81,1	76,5	69,8
Bolivia	B-	48,1	46,1	46,2	48,6	50,7	51,9	49,4	57,8	67,1	74,3	
Cameroon	B-	110,0	110,0	110,0	127,9	126,7	106,2	99,2	88,5	66,4	65,1	57,5
Dominican Rep.	B-	30,3	27,0	29,1	29,0	26,5	25,9	23,5	29,4	46,9	29,9	30,0
Ecuador	B-	67,5	66,3	58,8	67,3	100,7	88,2	67,4	58,2	53,3	48,0	46,1
Lebanon	B-	74,8	94,2	97,9	109,2	131,5	151,1	165,9	169,9	166,9	164,0	168,5
Mali	B-	102,3	108,4	105,9	101,1	92,6	95,6	85,6	81,4	69,8	70,9	69,4
Moldova	B-	61,9	67,4	51,3	95,5	103,3	91,7	78,4	73,1	58,9	46,0	36,7
Gambia	CCCC+	117,7	121,8	123,7	136,1	130,2	156,8	157,4	180,6	175,9	149,3	136,8
Malawi	CCCC+	154,4	103,1	110,3	208,3	158,0	208,4	155,0	193,7	219,0	176,6	169,0
Argentina	DDD	34,4	36,4	35,4	38,2	43,5	45,6	53,6	149,9	137,9	125,0	82,1

Cuadro I-2. Descomposición de la deuda acumulada en 21 MAC

<i>Descomposición de la deuda pública</i>	<i>Porcentaje del PBI</i>		
	<i>1991-96</i>	<i>1997-2002</i>	<i>1991-2002</i>
Variación total de la deuda pública	-13,8	26,6	12,7
Saldo fiscal primario	-6,7	-5,2	-11,9
Tasa de crecimiento del PBI real	-14,5	-7,8	-22,3
Tasa de interés real	0,4	19,4	19,8
Tipo de cambio real	-3,5	8,6	5,1
Otros factores	10,1	9,1	19,2
Otros pasivos reconocidos	0,4	2,4	2,8

Fuente: Budina y Fiess 2005.

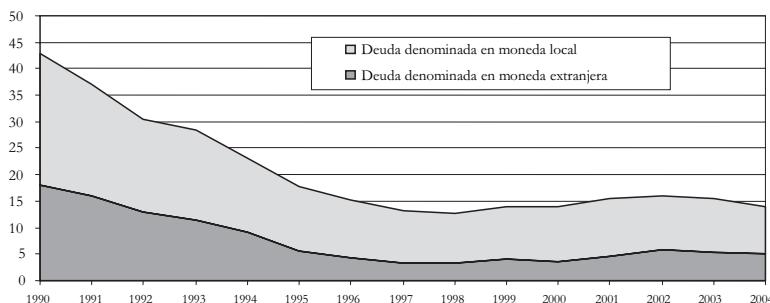
Cuadro I-3. Episodios de reducción de la deuda externa 1970-2000

	Deuda/PIB (por ciento)		Razones primarias (secundarias) de la disminución de la ratio deuda/PNB	(por ciento)
Impago/reestructuración de la deuda durante el episodio				
Rusia	1999	96	67	-14,06 5,9 Reducción deuda (crec. producción)
Egipto	1987	110	79	-11,13 3,4 Reducción deuda (crec. producción)
Irán	1993	42	16	-6,8 3,1 Recuper. neta
Jordania	1991	249	129	-1,84 6,9 Reducción deuda (crec. producción)
Bulgaria	1992	116	81	-1,58 -6,3 Reducción deuda
Costa Rica	1987	111	69	-0,97 4,3 Reducción deuda (crec. producción)
Bolivia	1988	113	80	-0,84 4,3 Reducción deuda (crec. producción)
Chile	1985	142	88	-0,8 5,7 Crec. producción
Jamaica	1990	125	93	-0,57 2,3 Reducción deuda (crec. producción)
Paraguay	1987	69	39	-0,42 4,9 Reducción deuda (crec. producción)
Gabón	1978	70	32	-0,38 -8,0 Recuperación neta
Albania	1992	98	18	-0,18 2,7 Reducción deuda
Panamá	1989	135	100	0,03 6,8 Crec. producción
Filipinas	1986	96	68	0,45 5,2 Crec. producción
Marruecos	1985	129	98	5,01 5,6 Crec. producción
Ni impago ni reestructuración de la deuda durante el episodio				
Tailandia	1998	97	66	-25,24 0,1 Recuperación neta
Corea	1985	52	20	-11,42 9,7 Recuperación neta
Malasia	1986	83	44	-5,6 6,4 Recuperación neta
Papua Nueva Guinea	1992	93	56	-1,28 8,7 Recuperación neta
Líbano	1990	51	17	-0,43 9,1 Recuperación neta
Botswana	1976	42	16	-0,03 13,5 Crec. producción
Swazilandia	1985	68	40	0,02 9,3 Crec. producción

a/ La columna enumera los factores económicos que han contribuido al menos a una reducción del 20 por ciento de la ratio deuda/PNB durante cada episodio. La contribución de los cambios en el valor en US\$ del PIB nominal (a menudo de gran tamaño) y de los cambios en la valoración de la deuda acumulada no se incluyen entre los factores.

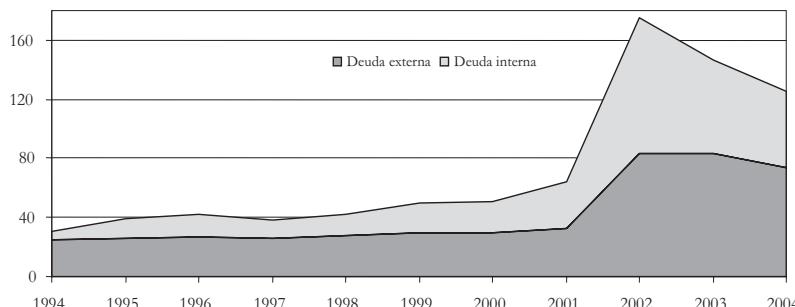
Fuente: Reinhart, Rogoff y Savastano 2003.

**Gráfico I-1. Deuda pública de Chile
(Porcentaje del PBI)**



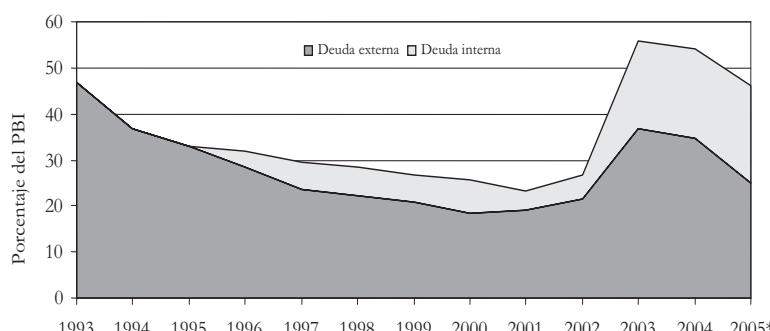
Fuente: Banco Central. Deuda pública neta.

**Gráfico I-2. Deuda pública de la Argentina
(Porcentaje del PBI)**



Fuente: Banco Central.

**Gráfico I-3. Deuda pública de la República Dominicana
(Porcentaje del PBI)**



Fuente: FMI. Deuda del sector público.

Anexo II. Marco analítico para la sostenibilidad fiscal

Este capítulo se basa en Burnside (2005) para analizar la evolución de la deuda pública, tomando como punto de partida la identidad de la restricción presupuestaria.

$$B_t - B_{t-1} = I_t - X_t - (M_t - M_{t-1})$$

donde B_t es la cantidad de deuda pública al final del periodo t ; $B_t - B_{t-1}$ representa la cantidad de deuda neta emitida; I_t es el pago de intereses; X_t el saldo primario (ingresos menos gastos, excluyendo el gasto en intereses), y $M_t - M_{t-1}$ los ingresos por señoreaje. La exclusión del sector público financiero nos deja con la siguiente identidad:

Con el fin de describir la evolución de la deuda pública, expresamos esta identidad como ratio del PBI; si P_t representa el deflactor del PBI e y_t el PBI real, entonces $b_t = B_t / (P_t y_t)$, $\bar{i}_t = I_t / (P_t y_t)$, $\bar{x}_t = X_t / (P_t y_t)$.

$$\bar{b} - \bar{b}_{t-1} \cdot \frac{P_{t-1}y_{t-1}}{P_t y_t} = \bar{i} - \bar{x}$$

Suponiendo que la inflación y el crecimiento son iguales a cero, esta expresión se reduce a:

$$\bar{b} - \bar{b}_{t-1} = \bar{i} - \bar{x}$$

El cambio en la ratio entre la deuda pública y el PBI se define como la suma de dos componentes: el pago de intereses y el saldo primario. Si incluimos al sector público financiero, que comprende al banco central, agregaríamos también el señoreaje. Cuando la inflación y el crecimiento son cero, agregamos dos componentes más a la expresión: el efecto inflación y el efecto crecimiento. El efecto inflación refleja la erosión del costo real para el Gobierno del servicio de la deuda denominada en moneda nacional, que en el caso del Perú ha disminuido y representó -0,1 por ciento del PBI en 2005 y -0,4 por ciento del PBI en 2004. Como explica Burnside (2005), debido a sus relaciones recíprocas, es imposible descomponer perfectamente los efectos inflación y crecimiento, pero si definimos la tasa de crecimiento del PBI nominal como $z_t = (1+?)(1+g_t)$, la variación de la deuda puede venir dada por:

$$\bar{b} - \bar{b}_{t-1} = \bar{i} - \bar{x} - \frac{z_t}{1+z_t} \cdot \bar{b}_{t-1}$$

y después reescribirse como:

$$\bar{b} - \bar{b}_{t-1} = \bar{i} - \bar{x} - \frac{\pi_t}{1+\pi_t} \cdot \bar{b}_{t-1} - \frac{g_t}{1+z_t} \cdot \bar{b}_{t-1}$$

La emisión de deuda denominada en moneda local y extranjera exige incluir un efecto reevaluación, porque las variaciones del tipo de cambio afectan al valor de la deuda (una depreciación elevaría el grado efectivo de endeudamiento estatal). La variación de la ratio deuda/PBI puede entonces descomponerse como sigue:

$$\bar{b} - \bar{b}_{t-1} = \bar{i} - \bar{x} - \frac{\pi_t}{1 + \pi_t} \cdot \bar{b}_t^D - \frac{g_t}{1 + z_t} \cdot \bar{b}_{t-1}^F + \left(\frac{S_t - S_{t-1}}{S_t} \frac{1}{1 + z_t} - \frac{\pi_t}{1 + \pi_t} \right) \bar{b}_{t-1}^F$$

donde $\bar{b}_t^D = B_t^D / P_t y_t$ y B_t^D representan la deuda denominada en moneda local,

$\bar{b}_t^F = B_t^F / P_t y_t$ y B_t^F representan la deuda denominada en moneda extranjera,

S_t es el tipo de cambio del final del periodo (nuevos soles/moneda extranjera), y

S_t es el tipo de cambio promedio.

La sostenibilidad fiscal

Dados los datos disponibles, en este capítulo entendemos por «sector público» el sector público no financiero. Así, pues, nuestra definición excluye al Banco Central y a otras entidades financieras públicas. Como el Banco Central de Reserva del Perú solo financia directamente de forma limitada el déficit fiscal y estamos asumiendo que la independencia del Banco Central es creíble, supondremos en nuestras proyecciones que la probabilidad de que el Gobierno recurra al financiamiento inflacionario es despreciable.

Suponiendo que el plazo de vencimiento de toda la deuda sea de un periodo, que la deuda es real y que la tasa de interés asociada a ella es constante y real, la restricción presupuestaria puede reescribirse como:

$$b_t = (1 + r)b_{t-1} - x_t$$

donde $b_t = B_t / P_t$ es la deuda real acumulada al final del periodo t , $x_t = X_t / P_t$ y r es la tasa de interés real. Si reordenamos la expresión, tenemos:

$$b_{t-1} = (1 + r)^{-1}b_t + (1 + r)^{-1}x_t$$

y si actualizamos la expresión al periodo t , obtenemos:

$$b_t = (1 + r)^{-1}b_{t+1} + (1 + r)^{-1}x_{t+1}$$

A continuación, sustituyendo b_t en el lado derecho de la ecuación anterior:

$$b_{t-1} = (1 + r)^{-2}b_{t+1} + (1 + r)^{-1}x_t + (1 + r)^{-2}x_{t+1}$$

Si iteramos hacia delante esta ecuación y la combinamos con la siguiente condición:

$$\lim_{j \rightarrow \infty} (1 + r)^{-(j+1)} b_{t+j} = 0$$

obtenemos la restricción presupuestaria vitalicia del Gobierno, que nos dice que este financia su deuda inicial mediante superávit primarios futuros cuyo valor actual es igual al valor de su deuda. Es decir, para evitar una deuda insostenible, el sector público debe generar una secuencia de superávit primarios tales que el valor actual neto de esta secuencia sea al menos igual a la deuda en el periodo $t-1$.

$$b_{t-1} = \sum_{i=0}^{\infty} (1+r)^{-(i+1)} x_{t+i}$$

Si el Gobierno también financia su deuda inicial recaudando ingresos del señoreaje en el futuro, la restricción presupuestaria vitalicia se definiría como:

$$b_{t-1} = \sum_{i=0}^{\infty} (1+r)^{-(i+1)} (x_{t+i} + \sigma_{t+i})$$

Para expresar la restricción presupuestaria vitalicia del Gobierno como ratio del PBI, definimos y como el PBI real y a continuación definimos $\bar{b}_t = b_t / y_t$, $\bar{x}_t = x_t / y_t$, and $\bar{\sigma}_t = \sigma_t / y_t$. La restricción presupuestaria puede entonces reescribirse como:

$$\bar{b}_{t-1} y_{t-1} = \sum_{i=0}^{\infty} (1+r)^{-(i+1)} (\bar{x}_{t+i} + \bar{\sigma}_{t+i}) y_{t+i}$$

que puede escribirse también como:

$$\bar{b}_{t-1} = \sum_{i=0}^{\infty} (1+r)^{-(i+1)} (\bar{x}_{t+i} + \bar{\sigma}_{t+i}) \frac{y_{t+i}}{y_{t-1}}$$

En un estado estacionario con una tasa real constante de crecimiento del PBI g de modo que $y_t / y_{t-1} = 1+g$, el saldo primario es una constante $\bar{\chi}$, y el señoreaje una constante $\bar{\sigma}$, y la restricción presupuestaria vitalicia del Gobierno se reduciría a:

$$\bar{b}_{t-1} = \sum_{i=0}^{\infty} \left(\frac{1+g}{1+r} \right)^{i+1} (\bar{x} + \bar{\sigma})$$

Suponiendo que $r > g$:

$$\bar{b}_{t-1} = \bar{b} \equiv (\bar{x} + \bar{\sigma}) / \bar{r}$$

que, alternativamente, se podría expresar como:

$$\bar{x} = \bar{r} \bar{b}_{t-1} - \bar{\sigma}$$

donde \bar{r} es la tasa de interés real definida como $(r-g)/(1+g)$ y, dadas unas estimaciones de \bar{r} , $\bar{\sigma}$, y datos sobre la deuda pública acumulada en el periodo $t-1$, podemos determinar la cuantía del saldo primario necesario para garantizar la sostenibilidad fiscal.

Como hemos señalado antes, este capítulo se basa en la metodología de Burnside para determinar cuál es el saldo primario necesario si se quiere alcanzar un determinado objetivo y para analizar el riesgo asociado a la tasa de interés y al riesgo de moneda extranjera. Dado un determinado objetivo, el saldo primario necesario para alcanzar ese objetivo viene dado por:

$$\bar{x}_t = \bar{r} \left[\frac{(1+\bar{r})^j * \bar{b}_t - \bar{b}^*}{((1+\bar{r})^j - 1)} \right] - \bar{\sigma}_t$$

donde todas las variables aparecen expresadas como ratios del PBI y asumimos que la tasa de interés permanece constante. Para tener en cuenta la posibilidad de que las tasas de interés aumenten, aunque solo alrededor de 40 por ciento de la deuda peruana está a tasas de interés variables y es deuda emitida principalmente por organismos multilaterales y por el Club de París, la ratio deuda/PBI se analiza de la siguiente forma:

$$\bar{b}_t = \left(\frac{1 + R_t}{1 + z} \right) \bar{b}_{t-1} - \bar{x} + \frac{z}{1 + z} \bar{m}$$

Y para el análisis del riesgo de tipo de cambio:

$$\bar{b}_t = (1 + \delta_t \theta_t - 1) \left(\frac{1 + R_t - 1}{1 + z} \right) \bar{b}_{t-1} - \bar{x} + \frac{z}{1 + z} \bar{m}$$

donde δ_t es la participación de la deuda denominada en moneda extranjera en el periodo anterior, θ_t es la tasa de depreciación del nuevo sol y del dólar en el periodo actual y R_t es la tasa de interés nominal del periodo anterior.

La prestación de servicios públicos: el uso de concesiones y asociaciones público-privadas

José Luis Guasch

Resumen

Históricamente, la inversión en infraestructuras en el Perú ha sido escasa y volátil, e insuficiente para ofrecer la infraestructura necesaria para lograr un crecimiento dinámico y sostenido de la economía y para facilitar la reducción de la pobreza. La inversión ha sido especialmente baja en obras de transporte e hídricas. Esto se traduce en costos económicos para el sector privado, así como en una inadecuada provisión de servicios públicos, en particular para los pobres. Para crear una infraestructura adecuada el Perú debería invertir sobre el 4 por ciento de su PBI anual, por encima del aproximadamente 1,5 por ciento que hoy invierte. Para ello, y en vista de las restricciones presupuestarias, el Gobierno debería seguir adelante con las asociaciones público-privadas (APP), mejorando el diseño de concesiones para ofrecer seguridad financiera y contractual a ambas partes, asignando apropiadamente los riesgos, resolviendo las preocupaciones sociales, lo que servirá para consolidar y desarrollar los mercados financieros locales.

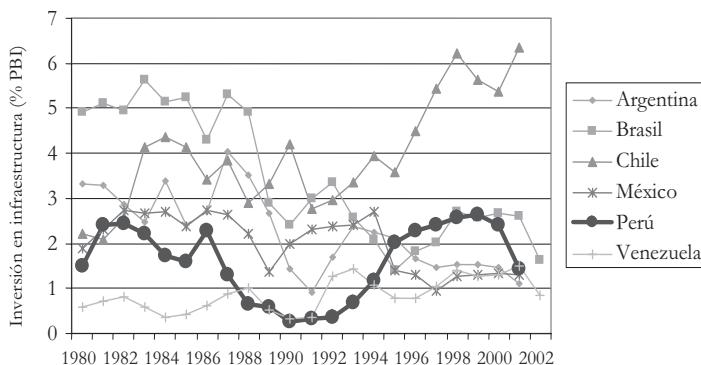
I. Principales problemas del sector de infraestructura

La históricamente escasa y volátil inversión en infraestructura

La inversión en infraestructura en el Perú ha sido de naturaleza cíclica, y ha oscilado entre 0,5 por ciento y 2,5 por ciento del PBI. Entre 1981 y 1986 el Perú invirtió alrededor de 2 por ciento del PBI en infraestructura, un flujo que descendió sustancialmente hasta menos de uno por ciento del PBI durante el periodo 1988-93, como reflejo de la notable recesión económica del momento. Posteriormente, entre 1996 y 2001, la inversión volvió a recuperarse a niveles por encima del umbral de 2 por ciento del PBI. Pero hasta

1995 la inversión en infraestructura ha sido de las más bajas de entre los países homólogos (véase el gráfico 1).

Gráfico 1. Inversiones totales en infraestructura en América Latina y el Caribe como porcentaje del PBI

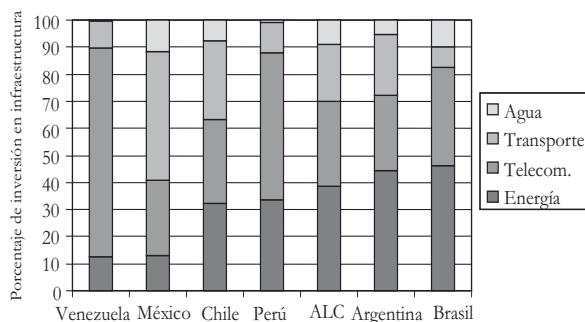


Fuente: Calderón y Servén 2004.

Inversiones especialmente bajas en agua y transporte

En comparación con sus homólogos latinoamericanos, el Perú destaca por tener una inversión en infraestructura muy concentrada en el sector de las telecomunicaciones, situada solo por detrás de Venezuela. Por el contrario, destina un porcentaje muy bajo de su presupuesto a infraestructura en los sectores transporte y agua (véase el gráfico 2).

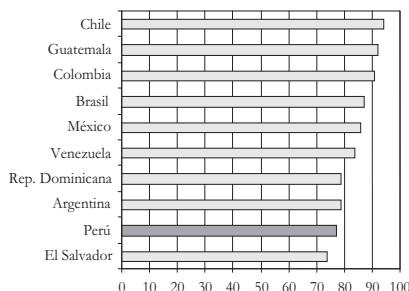
Gráfico 2. Desglose sectorial de la inversión en infraestructura en América Latina y el Caribe



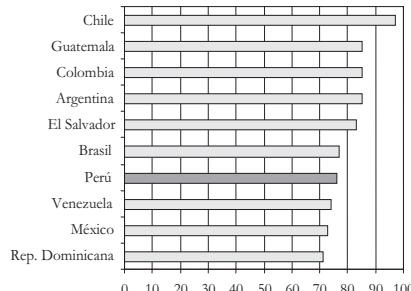
Fuente: Calderón y Servén 2004.

Gráfico 3. Niveles de cobertura de las infraestructuras en América Latina y el Caribe

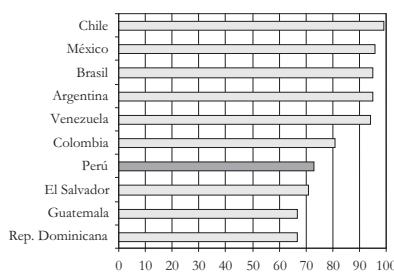
a) Agua



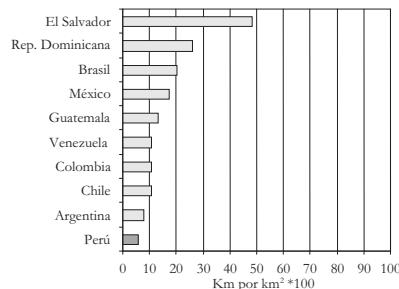
b) Saneamiento



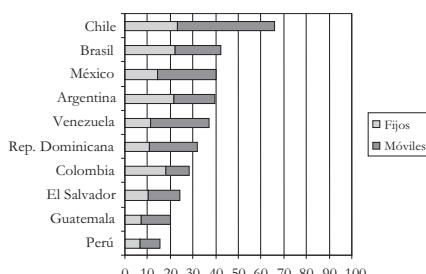
c) Electricidad



d) Densidad de carreteras



e) Telefonía



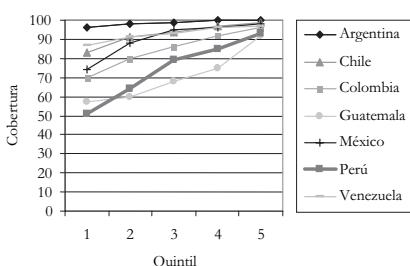
Fuente: Calderón y Servén 2004.

Una escasa y desigual cobertura de las infraestructuras

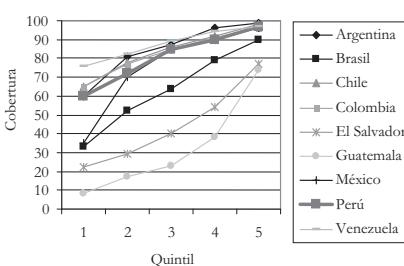
Este escaso, irregular y sesgado flujo de inversiones impidió al país elevar suficientemente los niveles de cobertura respecto de su baja tasa de comienzos de la década de 1990. Aunque durante el periodo 1995-2000 el esfuerzo realizado por el Perú para ampliar la cobertura de los servicios ha sido equiparable al de otros países de la región (y le ha permitido cubrir los servicios de agua, saneamiento y electricidad para unos 2 puntos porcentuales más de la población al año y los servicios telefónicos de un 2,6 por ciento más), no ha sido suficiente para eliminar la brecha existente. Así, la cobertura de los servicios de agua, saneamiento y electricidad oscila entre 70 por ciento y 80 por ciento, lo que sitúa al Perú en la mitad inferior de la clasificación regional del grupo de países homologables (véase el gráfico 3). Los niveles relativamente bajos de acceso a las telecomunicaciones resultan descorazonadores, ya que este sector se ha beneficiado de la principal concentración de inversiones en la última década. Los niveles de cobertura en el ámbito rural son particularmente bajos, y la brecha entre la cobertura urbana y la rural es muy grande. Esto implica necesariamente un acceso a los servicios menos equitativo que el de otros países latinoamericanos (véase el gráfico 4).

Gráfico 4. Equidad de la cobertura de las infraestructuras en América Latina y el Caribe

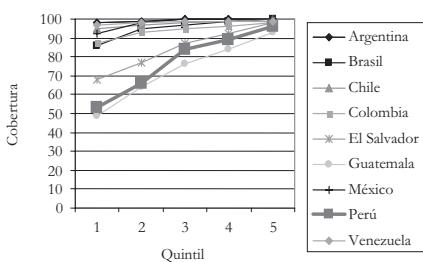
a) Agua



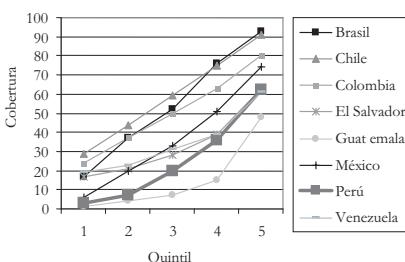
b) Saneamiento



c) Electricidad



d) Telefonía



Fuente Calderón y Servén 2004.

II. Necesidades de infraestructura y efectos sobre la pobreza y el crecimiento

Importantes necesidades de inversión insatisfechas

Para mantener la actual tasa de crecimiento e igualarse con los países que se encuentran a la cabeza en materia de infraestructura como Costa Rica (el líder regional en América Latina) o Corea del Sur (país referencial del Este Asiático), el Perú debería mantener una inversión constante en infraestructura de 3 por ciento a 4 por ciento del PBI durante las próximas dos décadas. Las simulaciones sobre las necesidades de inversión en infraestructura sugieren que el Perú tiene que invertir un mínimo de 3 por ciento del PBI si quiere mantener su tasa de crecimiento en el mediano plazo. Esto supone alrededor del triple de la inversión actual y alrededor de 0,5 por ciento del PBI más de lo que el país ha invertido en infraestructura durante los últimos años. Para equiparse con países líderes en infraestructura como Corea, el Perú tendría que invertir anualmente 3,8 por ciento del PBI durante los próximos veinte años. Este esfuerzo sería similar al realizado en los últimos veinte años por los países del Este de Asia recientemente industrializados, y podría generar tasas de crecimiento del PBI de 5 por ciento anual (Calderón y Servén 2004).

Un estudio detallado de las necesidades de inversión en infraestructura en el Perú estima que la inversión total requerida supera los 18 mil millones de dólares en los sectores transporte, agua y el saneamiento, energía y telecomunicaciones, 71 por ciento del cual corresponde a provincias fuera de Lima (véase el cuadro 1).

Cuadro 1. Necesidades de inversión en infraestructuras por sectores

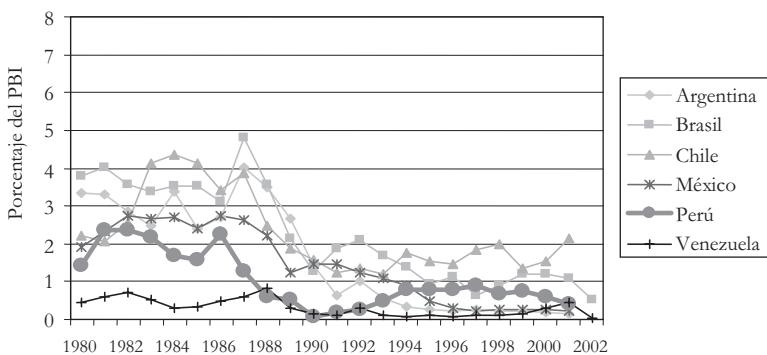
<i>Sector</i>	<i>Inversión necesaria</i>	<i>Cantidad (Millones de dólares)</i>	<i>Total (Millones de dólares)</i>
Transporte	Carreteras	5.005	6.090
	Puertos	159	
	Aeropuertos	926	
Agua y saneamiento	Cobertura de agua potable	1.535	4.153
	Cobertura de alcantarillado	1.601	
	Rehabilitación	532	
	Tratamiento de aguas	385	
Electricidad	Ampliación del número de medidores	100	5.569
	Cobertura de distribución	1.100	
	Transmisión	303	
Telecomunicaciones	Generación	4.166	2.350
	Cobertura (fija y móvil)	2.290	
	Telefonía rural	60	
<i>Total de inversiones necesarias</i>			<i>18.162</i>

Fuente: IPE y ADESEP 2003.

Insuficiente capacidad de inversión pública

La inversión pública en infraestructura en el Perú se ha reducido a la mitad, desde aproximadamente 2 por ciento del PBI en la década de 1980 a menos de uno por ciento del PBI en la de 1990 (véase el gráfico 5). En la gran mayoría de países latinoamericanos el financiamiento público de las inversiones en infraestructura disminuyó drásticamente hacia finales de la década de 1980 (de entre 2 por ciento y 4 por ciento del PBI a entre 0 por ciento y 2 por ciento del PBI en cada país). El Perú es un ejemplo particularmente claro de esta tendencia. Pero mientras que la inversión pública en infraestructura resultó una de las más bajas durante los años ochenta del siglo recién pasado, en el curso del decenio de 1990 se aproximó más a la media de los países homologables. No obstante, el nivel actual es inferior a uno por ciento del PBI, es decir, muy insuficiente para satisfacer las necesidades de inversión del país ya descritas.

Gráfico 5. Inversión pública en infraestructura en los países de América Latina y el Caribe



Fuente: Calderón y Servén 2004.

La disminución del financiamiento privado de infraestructura

En la década de 1990 los inversionistas privados mostraron un notable interés en los proyectos de infraestructura de los países en vías de desarrollo. América Latina y el Caribe (ALC) resultaron ser un destino preferente de las inversiones, pues recibieron 50 por ciento (345 mil millones de dólares) de los fondos privados de todo el mundo destinados a la inversión en infraestructura durante este periodo.

Comparativamente, el financiamiento privado de infraestructura en el Perú comenzó tarde, pero alcanzó niveles altos a mediados de la década de 1990. De 1992 en adelante, la mayoría de los países latinoamericanos consiguieron atraer inversiones privadas en infraestructura equivalentes a uno por ciento del PBI, y hasta 3 por ciento en el caso de Chile. En el Perú, el financiamiento privado de infraestructura no empezó a despegar

hasta 1995. Los flujos alcanzaron un máximo cercano al 2 por ciento del PBI en 1999, y comenzaron a disminuir después del año 2000. En términos generales, el flujo de financiamiento privado hacia el Perú en la década de 1990 se situó arriba de 1,2 por ciento del PBI, muy por encima del de países como la Argentina o México, pero muy por debajo del de Chile. Además, el financiamiento a cargo del sector privado en el Perú se centró en los sectores electricidad y telecomunicaciones, mientras escaseó en otros sectores como el agua.

Sin embargo, a finales de la década de 1990 y comienzos de la de 2000 los flujos de inversión en proyectos de infraestructura se han reducido notablemente en todos los países en vías de desarrollo, incluida ALC (y el Perú no es en absoluto una excepción a esta tendencia).

Son muchos los factores que explican esta disminución del interés de los inversionistas privados. Algunas crisis locales y externas, como las del Este del Asia, el Brasil y la Argentina, junto a la ralentización del crecimiento económico mundial, crearon un entorno económico menos seguro y una inestabilidad política y macroeconómica general que agravó la incertidumbre e hizo difícil evaluar adecuadamente la viabilidad económica de los proyectos. También influyó negativamente sobre los planes de financiamiento de numerosos proyectos de infraestructura.

Además, los problemas en el marco regulatorio, las deficiencias en los contratos de concesión y la falta de experiencia y capacidad de los reguladores han complicado frecuentemente las relaciones entre gobiernos y operadores. En consecuencia, aumentó el número de renegociaciones contractuales y proliferaron los incumplimientos de los contratos de concesión, los retrasos o suspensiones de los incrementos de las tarifas, la tolerancia política para con el incumplimiento de contratos, la repercusión total o parcial sobre los precios internos del costo asociado a las variaciones del tipo de cambio y de otros costos, etcétera. Así, pues, el riesgo asociado con el gobierno, incluido el riesgo de incumplimiento del contrato, se considera hoy mayor que antes.

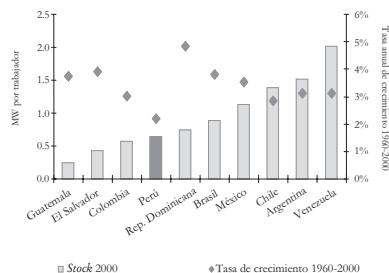
De manera paralela, la confianza de los inversionistas privados en determinadas cláusulas contractuales del proyecto para asegurarse frente a riesgos relacionados con el gobierno (los contratos de concesión deberían incluir cláusulas que establecen mecanismos para garantizar una revisión transparente de las tarifas, una clara compensación a los inversionistas privados en caso de cambios en el marco legal o reglamentario, mecanismos claros de resolución de conflictos, etcétera) se ha visto defraudada, ya que en varias ocasiones estas cláusulas no existían o no se han respetado.

La opinión cada vez más negativa de los usuarios sobre las consecuencias de la privatización en toda América Latina ha hecho que los gobiernos sean reacios a reimpulsar los programas de privatizaciones y concesiones. Esta mala opinión y la potencial reacción pública en contra (como en el caso del «Arequipazo» en el Perú¹) agravan también la sensación de riesgo de los inversores y reduce aún más su interés por invertir en infraestructuras en la región.

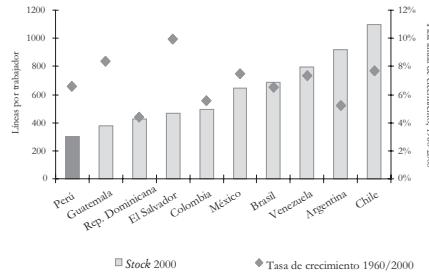
1 En 2001 la población tomó las calles de Arequipa tras el otorgamiento por el Gobierno de una concesión de distribución de energía a una empresa privada. El Gobierno retiró la concesión luego de la muerte de dos personas.

Gráfico 6. Dotación de infraestructura en ALC

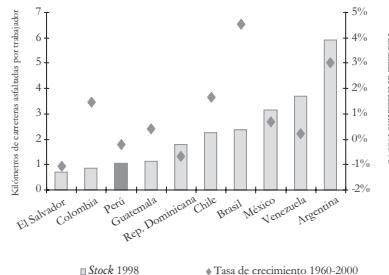
a) Capacidad de generación por trabajador



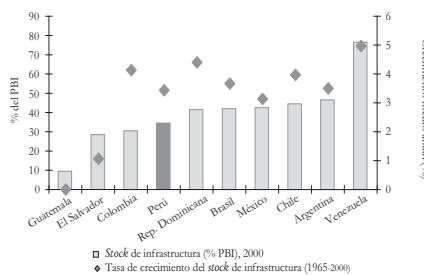
b) Teléfonos fijos por trabajador



a) Kilómetros de carreteras asfaltadas



b) Stock de infraestructura como porcentaje del PBI



Fuentes: Calderón y Servén 2004; Fay y Yepes 2003.

La oposición social y los riesgos relacionados con el gobierno son algunos de los principales riesgos que a los inversionistas privados les resulta incómodo soportar en un proyecto de infraestructura, pues carecen de control sobre ellos y pueden suponerles grandes pérdidas. Estos riesgos constituyen en la actualidad grandes obstáculos para fomentar la inversión privada en infraestructura en los países emergentes. Es necesario superarlos para avanzar en la recuperación de la participación del sector privado.

Efectos sobre la escasez de stock y sobre la calidad de la infraestructura

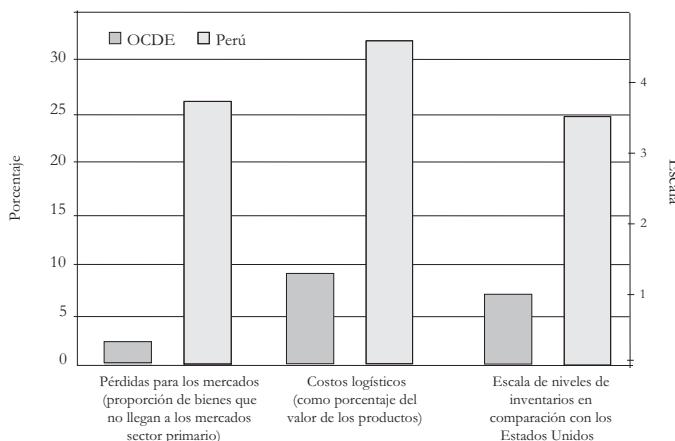
Infraestructura productiva limitada

En comparación con otros países equiparables, el Perú está retrasado en lo que se refiere al stock de infraestructura productiva, incluyendo la capacidad de generación de electricidad, líneas de teléfonos fijos y carreteras asfaltadas (véase el gráfico 6). La dotación de infraestructura productiva del Perú es baja en comparación con las de sus homólogos

latinoamericanos, mientras que el precio de los servicios de las infraestructuras peruanas se sitúa en la mitad superior de la clasificación regional. Por mucho, el mayor desfase en infraestructura se produce en relación con el porcentaje de carreteras asfaltadas. La calidad de la infraestructura de transporte, por lo que se deduce de las respuestas proporcionadas por empresarios en una encuesta internacional,² presenta graves deficiencias. Para todos los medios de transporte (carreteras, puertos, aeropuertos y vías férreas), el Perú se sitúa por debajo de la media de los países latinoamericanos con similares ingresos. En concreto, un análisis más detallado de los servicios portuarios en ALC confirma el funcionamiento comparativamente deficiente del puerto del Callao en cuanto a eficiencia de operación y calidad del servicio.³

Las deficiencias en infraestructura se manifiestan en ciertos aspectos esenciales como los costos logísticos, los niveles de inventarios y el porcentaje de bienes que no llega a los mercados. Como se verá más adelante, las cifras que muestran estos aspectos son significativamente altas en el Perú, lo que influye de forma negativa en el crecimiento, la competitividad, el desarrollo regional y la pobreza. Los costos logísticos, por ejemplo, representan alrededor de 34 por ciento del valor del producto, uno de los niveles más elevados de ALC, mientras que el indicador de referencia para los países de la OCDE bordea el 9 por ciento. Muchas regiones del país han empezado a despegar desde el punto de vista productivo, pero su crecimiento se ve obstaculizado por la deficiente infraestructura existente: necesitan puertos y aeropuertos modernos, acceso a las carreteras y sistemas de distribución de agua.

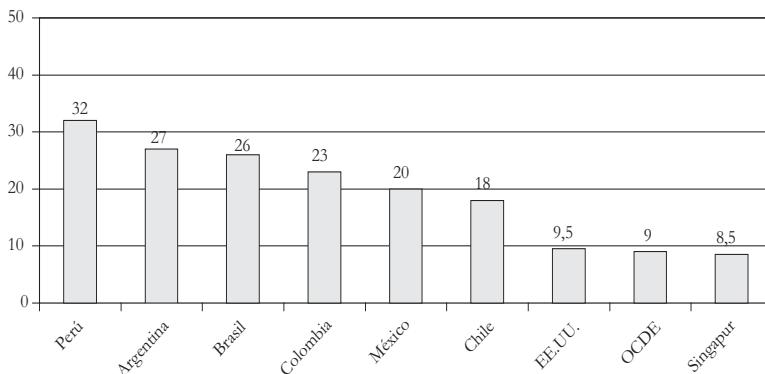
Gráfico 7. Una infraestructura deteriorada e insuficiente contribuye a la falta de competitividad de las industrias (2004)



Fuentes: Guasch 2004; Guasch y Kogan 2005.

2 Véase World Economic Forum 2004.

3 Véase Universidad Politécnica de Valencia, IIRSA-CAF 2003.

Gráfico 8. Costos logísticos como porcentaje del valor del producto (2004)

Fuente: Guasch 2004.

En definitiva, los efectos del actual **stock** de infraestructura y de su calidad en el Perú son bastante impactantes y reclaman una urgente mejora. El recuadro que aparece a continuación resume por materias cuáles son estos efectos.

Efectos en términos sociales

- Entre 1998 y 2002, Chile destinó 0,28 por ciento del PBI a infraestructura rural, mientras que el Perú (con el doble de porcentaje de población rural) destinó 0,18 por ciento del PBI.
- Pese a la relativamente buena cobertura general de los servicios de agua, saneamiento y electricidad en las zonas urbanas, la cobertura rural sigue siendo muy baja en relación con los estándares regionales. De hecho, la brecha entre cobertura urbana y rural es una de las mayores de ALC.

Efectos en la competitividad

- La densidad de carreteras en el Perú es de las más bajas de la región, y el gasto en mantenimiento a cargo del Ministerio de Transportes y Comunicaciones (MTC) ha descendido de 481 millones de dólares en 1998 a 216 millones de dólares en 2002.
- En el Perú, los costos logísticos representan 34 por ciento de los costos de explotación, frente a 25 por ciento en el Brasil, 20 por ciento en México y entre 8 por ciento y 10 por ciento en la mayoría de los países de la OCDE (Guasch y Kogan 2005).

Efectos en el crecimiento

- El **stock** de infraestructura productiva (generación de electricidad, carreteras asfaltadas, densidad de las telecomunicaciones) del Perú representa aproximadamente 30 por ciento del PBI, por detrás de otros países latinoamericanos (40-50 por ciento del PBI) (Banco Mundial 2004).

- Un crecimiento económico aproximado de 5 por ciento anual hasta el año 2010 generará una demanda de infraestructura (mantenimiento más nuevas inversiones) de alrededor de 3 por ciento anual (Fay y Yepes 2003), unas tres veces los niveles actuales.
- Llevar la infraestructura del Perú a los niveles de calidad y cobertura del líder regional (Costa Rica) elevaría el crecimiento del PBI anual unos 3,6 puntos porcentuales (Calderón y Servén 2004).
- Eliminar la brecha del Perú exige un incremento sustancial tanto de la inversión pública como de la privada.

III. La necesidad de avanzar

OBJETIVO: *Elevar y fomentar la inversión en infraestructuras esenciales para mejorar la competitividad, el crecimiento económico y el desarrollo regional, y reducir la pobreza.*

La importancia de los servicios de infraestructura para el crecimiento económico actual y para el desarrollo del Perú, y las grandes necesidades existentes (las estimaciones del déficit de infraestructuras oscilan entre 10 mil millones de dólares y 16 mil millones de dólares), aconsejan que el Gobierno peruano desarrolle una estrategia integrada para reimpulsar su programa de inversión en infraestructura. Esto debería formar parte de la estrategia para mejorar la competitividad del país y fomentar el desarrollo y la integración regional, así como para reducir la pobreza. Asimismo, se ha demostrado la influencia de la infraestructura en los niveles de sanidad y educación para los pobres y en la reducción de las desigualdades en los ingresos. Hay tres mensajes clave para el éxito de esta estrategia:

- Incrementar el nivel general de inversión en infraestructura.
- Aumentar los beneficios asociados a cada uno de los proyectos.
- Resolver los problemas que explican el rechazo social a las concesiones.

Mensaje 1: Incrementar el nivel general de inversión en infraestructura

Es necesario aumentar la inversión en infraestructura ampliando el espacio fiscal siempre que sea posible y mediante el uso de financiamiento privado, garantías y fondos.

ATRAER EL FINANCIAMIENTO PRIVADO HACIA PROYECTOS DE INFRAESTRUCTURA EN EL MARCO DE LAS ASOCIACIONES PÚBLICO-PRIVADAS (APP). El financiamiento público de inversiones en infraestructura puede aumentar con la aplicación de impuestos especiales destinados a tal fin y de tasas por la prestación de servicios. Sin embargo, dada la magnitud de las inversiones necesarias para satisfacer los objetivos del Gobierno peruano (casi 2 mil millones de dólares durante los próximos tres años) y las restricciones fiscales a las que se enfrenta el país, el Gobierno debería considerar la posibilidad de atraer fondos del sector privado, apalancar los escasos fondos públicos e introducir ajustes en la estructura financiera

de los proyectos. La estrategia más destacada para lograr la participación del sector privado es el sistema de concesiones y el empleo de formas innovadoras de APP. Muchos de los futuros proyectos en infraestructura deberían asignarse a patrocinadores privados en la forma de concesiones, y financiarse con obligaciones y acciones. Numerosos proyectos planeados no son viables desde el punto de vista financiero, pero sí socialmente deseables (aeropuertos regionales, puertos regionales, comunicaciones entre la costa y la sierra, canalización urbana de aguas, etcétera). El procedimiento más adecuado consiste en otorgar concesiones al sector privado y que el Gobierno financie parcialmente la operación o mejore el crédito del proyecto (a través, por ejemplo, de subsidios mínimos anuales, de garantías de ingresos mínimos o de otro tipo de garantías).

EL DESARROLLO DE GARANTÍAS FINANCIERAS Y FONDOS DE INFRAESTRUCTURA. El Perú ofrece cada vez más alternativas internas para desarrollar instrumentos financieros creativos y eficaces en el campo de la inversión en infraestructura. Durante los últimos años se han desarrollado los mercados internos de capital, y las leyes y reglamentos que regulan el mercado de valores son bastante consistentes en comparación con los de otros países de la región. Las garantías públicas pueden resultar muy eficaces para apalancar fondos del sector público y reducir la incertidumbre. Las garantías reducen el costo de capital y, en consecuencia, las contribuciones financieras públicas. Además, cuando los proyectos están garantizados, como los del Banco Mundial (proyecto de Mecanismo de Garantía en el Perú), adquieren grado de inversión y se convierten por lo tanto en un objetivo posible de los fondos de pensiones, que en el Perú tienen un elevado grado de liquidez y están deseando invertir en proyectos más rentables (véase *infra*). Los fondos público-privados de infraestructura, como los implementados en el Brasil, Indonesia y Colombia, también pueden ser útiles.

ATRAER A LOS MERCADOS LOCALES Y A LOS INVERSIONISTAS INSTITUCIONALES LOCALES: FONDOS DE PENSIONES Y EMPRESAS ASEGURADORAS. El Gobierno y los promotores privados de proyectos de concesiones deben tener en cuenta las exigencias de los inversores institucionales en lo que se refiere al diseño de las obligaciones y acciones, ya que se trata de un elemento crucial para atraer mayores recursos privados para financiar la infraestructura. Los fondos privados de pensiones (FPP) en el Perú han demostrado tener cierto interés por la inversión en infraestructura, participando en al menos siete proyectos a lo largo de los últimos años. La inversión total de los FPP superó los 300 millones de dólares en obligaciones y acciones. Las entidades públicas promotoras y los patrocinadores privados de los proyectos deberían realizar un esfuerzo consciente *ex ante* por diseñar las concesiones y su estructura financiera con el fin de obtener una clasificación del riesgo aceptable para los FPP (grado de inversión, normalmente buscando alcanzar una calificación local AAA, aunque podrían considerar hasta una calificación local BBB+ si el rendimiento fuese el adecuado).

Los FPP buscan inversiones en moneda local y en moneda extranjera, y conceden algo más de importancia a los instrumentos dignos de crédito que a la liquidez. Además, a medida que el sistema de pensiones madure y el mercado de anualidades se desarrolle, las empresas que ofrecen seguros de vida demandarán instrumentos en moneda local a largo plazo dignos de crédito, especialmente si están indexados con la inflación. El diseño de

las concesiones puede lograr estas buenas calificaciones por medio de diversos mecanismos de ampliación del crédito, como las garantías de riesgo parcial multilaterales, cuentas en depósito especiales para reflejar los flujos estatales destinados a la concesión (de existir estos), cuotas a primer riesgo por concesión, compañías de seguros especializadas (como en Chile), etcétera. La coordinación entre el MEF, ProInversión, los inversionistas institucionales y la Superintendencia de Banca y Seguros (SBS) es clave para poder diseñar concesiones con todas las características necesarias para obtener el adecuado financiamiento.⁴

Mensaje 2: Aumentar los beneficios asociados a cada uno de los proyectos

MEJORAR EL DISEÑO DE LAS CONCESIONES. La mejora de los anteriores modelos de concesión debería ser un elemento esencial del programa para mejorar las concesiones en el Perú. Centrarse en el proceso de otorgamiento, en un ajuste fino de los incentivos y sanciones, en la reducción del número de renegociaciones, en la mejora de la asignación de riesgos y en la agilización de la resolución de conflictos, tendrá efectos económicos muy positivos.

En lo que se refiere al otorgamiento de la concesión, el proceso debería constar de dos fases: una primera para preseleccionar a las partes interesadas teniendo en cuenta su experiencia y, en su caso, la propuesta técnica, y una segunda para recabar licitaciones de las empresas preseleccionadas empleando un requisito único de selección. Los criterios que suelen aplicarse para otorgar la concesión una vez realizada la preselección son tres. El primero de ellos —las tarifas mínimas— se ha utilizado con frecuencia, pero tiene algunos inconvenientes. Los criterios más destacados para otorgar las concesiones, basados en la eficiencia, los incentivos y la eficacia frente a la renegociación, podrían consistir, dependiendo de cada caso, bien en un pago anual (un canon o un subsidio mínimo para las concesiones que no sean rentables), bien en el menor valor presente de los ingresos.

Las alusiones vagas y genéricas al equilibrio financiero, sin referencias concretas, que hacen los contratos de concesión, no son adecuadas, y a menudo provocan conflictos e ineficiencia. Este tipo de cláusulas no deberían garantizar el equilibrio financiero sin hacer referencia al funcionamiento eficiente y preservar la inviolabilidad de la licitación. Las cláusulas sobre equilibrio financiero también deberían especificar el capital propio a partir del cual la empresa puede obtener un rendimiento justo. Para evitar renegociaciones oportunistas, el contrato de concesión debería fijar de la manera más clara posible: (i) los acontecimientos que podrían justificar un ajuste de las tarifas, y el alcance de tal ajuste; y (ii) los acontecimientos que podrían desencadenar una renegociación del contrato, con directrices sobre el procedimiento y los resultados de la renegociación. Las garantías de cumplimiento y las sanciones deberían estar convenientemente especificadas en el propio contrato o en el marco regulador, y su incumplimiento (por ejemplo, no cumplir los objetivos o los compromisos de inversión, pago o calidad) tendría que estar

⁴ Para mayores detalles sobre los inversionistas institucionales y los instrumentos financieros, véase el capítulo sobre el sector financiero.

penalizado con cláusulas pactadas. Las sanciones en materia de contratos de concesión deben depender de la gravedad de la falta o incumplimiento o del grado de reincidencia.

PRIORIZACIÓN DE PROYECTOS Y CALIDAD DEL GASTO EN INFRAESTRUCTURA. Dadas las restricciones fiscales, es imprescindible que el Gobierno seleccione cuidadosamente objetivos valiosos para el financiamiento público, estableciendo los mecanismos adecuados de selección y evaluación de candidatos para evitar financiar «elefantes blancos». El Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP) será esencial en este proceso. Debería darse una prioridad máxima al desarrollo y la concesión del puerto del Callao, de al menos un puerto regional en el norte (por ejemplo, Paita), y de por lo menos otro en el sur (por ejemplo, en la zona de Ica-Pisco), además de los aeropuertos regionales, todos ellos esenciales para sustentar el desarrollo regional y reducir los costos logísticos. Las inversiones en agua y saneamiento en ciudades de tamaño medio, así como la construcción de carreteras secundarias clave, son también esenciales para reducir la pobreza.

MEJORAR EL DISEÑO REGULADOR. Los principales objetivos del marco regulador son: (i) inducir a las empresas reguladas a funcionar al mínimo (eficiente) costo posible; y (ii) mantener una correspondencia estrecha de los precios (tarifas) con los costos, permitiendo a la empresa obtener solo beneficios normales. Para ello, los factores esenciales son la determinación del costo del capital (imprescindible para fijar las tarifas) y la contabilidad reglamentaria, y un compromiso creíble de no permitir renegociaciones oportunistas, factores todos ellos problemáticos en el Perú. Tanto el Gobierno del Perú como los operadores deberían responder a la oferta de licitación inicial y el contrato suscrito, y habría que fijar sanciones estrictas en caso de violación o incumplimiento del contrato. Para determinar de forma eficaz los ajustes de las tarifas, el regulador debe contar con la capacidad profesional, los instrumentos reguladores y las normas de contabilidad necesarios para fijar el costo del capital y evaluar los activos de la concesión.

En lo que se refiere a las tarifas futuras, el país ha aprendido algunas lecciones. Por ejemplo: los acuerdos y criterios para reajustar y revisar las tarifas deben ser claros y tener como referencia el costo del capital; y las revisiones extraordinarias de las tarifas solo deberían estar permitidas en circunstancias claramente definidas (por ejemplo, cambios en las tasas o el cálculo de ciertos impuestos y costos permitidos) y no tratar de cubrir los riesgos comerciales normales asociados a la prestación del servicio (por ejemplo, cambios en el costo del trabajo o en los costos operativos).

La elección entre los diferentes tipos de régimen regulador (tasa de rendimiento y precio tope) debe realizarse con cuidado, entendiendo las ventajas y desventajas de uno y otro. Los topes de precios proporcionan incentivos para asegurar las ganancias de eficiencia, al menos entre una revisión de las tarifas y otra. Son, además, baratos de mantener, en el sentido de que no requieren disponer de mucha información sobre las operaciones del concesionario (al menos entre una revisión y otra). Sin embargo, este sistema eleva el costo del capital, por el riesgo inherente que supone, y sus ventajas en relación con la eficiencia pueden desaparecer si las renegociaciones son frecuentes. La regulación por medio de las tasas de rendimiento no proporciona incentivos fuertes para reducir costos y exige al regulador disponer de mucha más información; pero genera un menor costo de capital, ya que el riesgo asociado a ella es menor.

La contabilidad reglamentaria, que define el alcance y el tratamiento de los activos y las obligaciones, es esencial para contribuir al alineamiento de costos y tarifas, algo que ha resultado un problema en el Perú. Así, por ejemplo, determinar el costo preciso del capital y valorar los activos de la concesión es crucial para garantizar que el concesionario obtenga un rendimiento justo por la inversión. Una forma de valorar los activos consiste en basarse en un enfoque de costo pleno del servicio, que tiene en cuenta el valor de sustitución de todos los activos de la concesión y hace posible la depreciación estimada de estos activos a lo largo de períodos determinados, y no en función de convenciones contables históricas. Así, pues, la base de activos reglamentaria sería igual al valor de sustitución de los activos de la concesión y estaría bastante diferenciada del valor contable de esos activos.

Una regulación eficaz exige disponer de buena información sobre las operaciones de la empresa regulada. El regulador debe recopilar de forma periódica información sobre costos, ingresos, precios, inversiones, datos financieros y demanda efectiva del operador. Las condiciones de información, incluidas su presentación y frecuencia, deberían fijarse en el contrato de concesión. El contrato también debería otorgar al regulador facultades de citación para obligar al operador a proveer la información necesaria para una efectiva regulación, y el derecho de imponer multas significativas y crecientes en caso de incumplimiento. Con el fin de poder utilizar los datos provistos por el operador, estos datos deberían estar normalizados, y el regulador debe tener la capacidad necesaria para analizarlos, una tarea que puede resultar bastante compleja.

Los operadores se enfrentan a riesgos derivados de posibles interferencias políticas y de la imprevisibilidad de la aplicación de la legislación, que puede incrementar los costos de capital. Para reducir estos riesgos, debería dotarse al marco de regulación y los organismos reguladores de los más sólidos instrumentos legales, y los organismos deberían gozar de un adecuado grado de autonomía.

Mensaje 3: Resolver los problemas que explican el rechazo social a las concesiones

Para que las concesiones avancen, es preciso dar respuesta a las preocupaciones sociales y a los efectos negativos sobre los pobres y los trabajadores despedidos. Resulta esencial ser más transparentes en la selección de los proyectos, en el proceso de otorgamiento, en el financiamiento y en el uso de los fondos y los ingresos, empleando para ello, siempre que sea posible, la Internet. La organización de una campaña informativa eficaz para explicar los motivos y los resultados probables constituye otro paso esencial, e involucrar a los interesados locales y regionales en los procesos de decisión privados también es crucial para recabar apoyo popular y garantizar mejores resultados a la concesión. La sociedad civil y las organizaciones internacionales pueden jugar un papel fundamental para exigir responsabilidades a los proveedores de infraestructura, y la descentralización permite a menudo incrementar esa responsabilidad y la sensibilidad respecto de las necesidades locales.

Asimismo, es fundamental tener en cuenta a los pobres y a los individuos potencialmente perjudicados por los proyectos. La mejora de los servicios de infraestructura puede beneficiar considerablemente a la población más pobre. Pero para que ellos

tomen conciencia de estos beneficios es necesario atender de forma concreta sus necesidades y vulnerabilidades a lo largo de todo el proceso de participación privada. Esto es necesario tanto por razones de equidad como para lograr un mayor apoyo popular a las concesiones. Medidas como los subsidios al acceso o al consumo, la equivalencia entre calidad y precios, la flexibilidad en el pago y la aplicación paulatina de los ajustes de tarifas pueden favorecer a los pobres. Si una concesión ocasiona la pérdida de empleos, debe tenerse especialmente en cuenta a los trabajadores despedidos. Deberían estudiarse medidas para compensar a los perjudicados y para volver a formarlos con el fin de reinsertarlos en el mercado laboral. Entre otros ejemplos pueden citarse la capacitación laboral de los afectados, adiestrarlos en la formación de microempresas o en las oportunidades de autoempleo.

Bibliografía

- Alcázar, Lorena y Rodrigo Lovatón. 2004. *La concesión de los puertos en el Perú: ¿Quién ganó y quién perdió con la concesión del puerto de Matarani?* Lima: Consorcio de Investigación Económica y Social (CIES) / Grupo de Análisis para el Desarrollo (GRADE) / Instituto Apoyo.
- Andrés, Luis, Vivien Foster y José Luis Guasch. 2005. *The Impact of Privatization in Firms in the Infrastructure Sector in Latin American Countries* Washington D. C.: Banco Mundial.
- Andrés, Luis y José Luis Guasch. 2005. *Evaluating Peruvian's Concessions* Washington D. C.: Banco Mundial.
- Banco Mundial. 2004. *Colombia: Recent Economic Developments in Infrastructure* Washington D. C.: Finance, Private Sector and Infrastructure Unit. Washington D. C.: Banco Mundial.
- Banco Mundial. 2004a. *World Bank Policy Research Report 2004. Reforming Infrastructure Privatization, Regulation, and Competition*. Nueva York: Oxford University Press.
- Banco Mundial. 2004b. *World Development Report 2004: Making Services Work for Poor People* Nueva York: Oxford University Press.
- Banco Mundial. 1998. *Concessions for Infrastructure. A Guide to their Design and Award*. Documento técnico n.º 399. Washington D. C.: Banco Mundial.
- Banco Mundial. 1994. *World Development Report 1994: Infrastructure for Development*. Nueva York: Oxford University Press.
- Bonifaz, José Luis, Roberto Urrunaga y Jennifer Wakeham. 2001. *Financiamiento privado e impuestos. El caso de las redes viales en el Perú*. Lima: Proyecto Mediano del Consorcio de Investigación Económica y Social.
- Calderón, César y Luis Servén. 2004. *The effects of infrastructure Development on Growth and Income Distribution*. World Bank Policy Research Paper WPS 3400. Washington D.C.: Banco Mundial.

- Campodónico, Humberto. 1999. *La inversión del sector telecomunicaciones del Perú en el periodo 1994-2000*. Santiago de Chile: CEPAL. Serie Reformas Económicas n.º 22.
- Congreso de la República del Perú. 2002. *Balance de la inversión privada y privatización 1990-2001: Objetivos, resultados Perú*. Javier Diez Canseco, compilador. Lima: Fondo Editorial del Congreso del Perú.
- COPRI. 2000. *Evaluación del proceso de privatización. Sector electricidad*. Cuaderno de Trabajo. Lima: COPRI.
- Estache, Antonio, Vivien Foster y Quentin Wodon. 2002. *Accounting for Poverty in Infrastructure Reform: Learning from Latin America's Experience* Washington D. C.: Banco Mundial.
- Fay, Marianne and Tito Yepes. 2003. *Investing in infrastructure: What is needed from 2000 to 2010?* World Bank Policy Research Working Paper, WPS3102. Washington D. C.: Banco Mundial.
- García-López Loaeza, Eduardo. 2005. *Experiencias exitosas de participación del sector privado en infraestructura: Estudio de caso n.º 1: Aeropuertos regionales de México*. Lima: mimeo, mayo.
- Guasch, José Luis. 2004. *Granting and Renegotiation Infrastructure Concessions Doing It Right*. Washington D. C.: Banco Mundial.
- Guasch, José Luis. 2005. *Concesiones en infraestructura*. Barcelona: Editorial Bosch.
- Guasch, José Luis. 2006. *Peru: Rethinking Private Sector Participation in Infrastructure: Towards Effective Public Private Partnerships and Concessions in the Provision of Infrastructure Services* Reporte 32674-PE. Washington D.C.: Banco Mundial.
- Guasch, José Luis y Joe Kogan. 2005. *Inventories and Logistic Costs in Developing Countries: Levels and Determinants, a Red Flag on Competitiveness and Growth*. Revista de la Competencia y la Propiedad Intelectual, año 1, n.º 1, Lima.
- Guasch, José Luis, Jean-Jacques Laffont y Stéphane Straub. 2002. *Renegotiation of Concession Contracts in Latin America*. Washington D. C.: Banco Mundial.
- Guasch, José Luis y Pablo Spiller. 1999. *Managing the Regulatory Process: Design, Concepts, Issues and the Latin America and Caribbean Story*. Washington D. C.: Banco Mundial.
- INDECOPI. 2000. «Informe sobre las condiciones de competencia en la prestación de los servicios de transporte de carga y pasajeros del ferrocarril Sur-Oriente». Informe n.º 003-2000-Indecopi/CLC. Lima: INDECOPI.
- INDECOPI. 1999. «Competencia en el mercado de clientes finales de energía eléctrica no sujetos a regulación de precios». Documento de Trabajo n.º 3. Lima: INDECOPI-Área de Estudios Económicos.
- INDECOPI/BID/CAF. 1999. *Área de Estudios Económicos* *Análisis de competencia sector puertos* Lima: INDECOPI/BID/CAF.
- IPE y ADEPSEP. 2003. *La brecha en infraestructura. Servicios públicos, productividad y crecimiento en el Perú*. Lima: Instituto Peruano de Economía (IPE / Asociación de Empresas Privadas de Servicios Públicos (ADEPSEP).
- Jones, Stephen. 2004. «Contribution of Infrastructure to Growth and Poverty Reduction in East Asia and the Pacific». Oxford Policy Management. Documento base para

- Connecting East Asia: A New Framework for Infrastructure** Washington D. C. : Banco Mundial/ADB/ JBIC.
- Kariuki, Mukami y Jordan Schwartz. 2005. «Small-Scale Private Service Providers of Water Supply and Electricity: A Review of Incidence, Structure, Pricing and Operating Characteristics». Washington D. C.: Banco Mundial, Bank-Energy and Water Department, Bank Netherlands Water Partnership, Public-Private Infrastructure Advisory Facility.
- Komives, Kristin, Vivien Foster, Jonathan Halpern y Quentin Wodon. 2005. **Who Benefits from Utility Subsidies? Water, Electricity, and the Poor** Washington D. C.: Banco Mundial.
- Mackenzie, G. 1998. «The Macroeconomic Impact of Privatization». **IMF Staff Papers** 45 (2): 363-373.
- Macroconsult. 2000. **Determinantes de los arreglos contractuales en la participación privada en infraestructura: El caso peruana** Research Network Working Paper R-390. Washington, D. C.: Inter-American Development Bank
- OSIPTTEL. 2005. **Estudios en telecomunicaciones 3**. Lima: OSIPTEL-Gerencia de Políticas Regulatorias.
- OSIPTTEL. 2003. **Procesos de privatización y apertura de las telecomunicaciones en América Latina. Un análisis comparativo**. Informe n.º 001-GPR/2003. Lima: OSIPTEL-Gerencia de Políticas Regulatorias y Planeamiento Estratégico.
- OSITRAN. (Varios años). **Economics Evaluation for TISUR, CONCAR, NORVIAL, LAP, FETRANS y FVCA**. Lima: OSITRAN.
- OSITRAN/COPRI. 2001. **El proceso de concesión de la infraestructura ferroviaria en el Perú** Lima: OSITRAN/COPRI.
- Project Finance Associates. 2005. **Seminario: Experiencias con la Participación del Sector Privado en Infraestructura** Lima: Project Finance Associates.
- Reyes, José. 2002. **Garantías en carreteras de primera generación. Impacto económico** Archivos de Economía. Dirección de Estudios Económicos del Departamento Nacional de Planeación de Colombia.
- Rufián, Dolores María. 2002. **Políticas de concesión vial: Análisis de la experiencia de Chile, Colombia y Perú**. Serie Gestión Pública n.º 16. Santiago de Chile: Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES).
- Ruiz Caro, Ariela. 2002. **El proceso de privatizaciones en el Perú durante el periodo 1991-2002**. Serie Gestión Pública n.º 22. Santiago de Chile: ILPES.
- Saldarriaga, Karin y Ruth Yonamine. 2003. «Revisión del procedimiento de autorizaciones de concentraciones para el mercado eléctrico peruano». Lima (mimeo).
- Shleifer, Andrei. 1998. «State versus Private Ownership». **Documento de Trabajo NBER** n.º 6665. Cambridge: National Bureau of Economic Research.
- Tamayo, Gonzalo. 2000. **Ánalisis de competencia en el sector ferroviario** Lima (mimeo).
- Torero, Máximo. 2005. «Peruvian Privatization: Impacts on Firm Performance». En Alberto Chong y Florencio López-de-Silanes, editores. **Privatization in Latin America: Myths and Reality**. Washington D. C.: Stanford University Press/World Bank/ Inter-American Development Bank.

- Torero, Máximo, Enrique Schroth y Alberto Pasco-Font. 2004. «The Impact of Telecommunications Privatization in Peru on the Welfare of Urban Consumers». *Economía* 4 (1).
- Universidad Politécnica de Valencia, IIRSA-CAF 2003, «Análisis de la Eficiencia Portuaria en América Latina y Caribe». Lima (mimeo).
- World Economic Forum. 2004. *Global Competitiveness Report 2004*. Ginebra: WEF.



Crecimiento y competitividad

Profundizando la intermediación financiera¹

Hela Cheikhrouhou

Resumen

Aunque ha seguido creciendo, el sistema financiero peruano es menor (en porcentaje del PBI) que el de la mayoría de los países grandes de América Latina. A finales de 2004, los activos totales del sector financiero ascendían a cerca de 35 mil millones de dólares, es decir, 53 por ciento del PBI, frente a aproximadamente 100 por ciento en el Brasil (2002) y Chile (2003), y 61 por ciento en Colombia (2003). El avance en la penetración del sistema financiero del país se ha ralentizado desde el año 2001, como ha sucedido también en muchos otros países. Aunque quedan algunas debilidades en dicho sistema en el Perú, la solidez de los bancos comerciales ha mejorado considerablemente, lo cual debe ser reforzado dada la importancia de los bancos en las transacciones financieras del país. Asimismo, cualquier crecimiento de los bancos públicos debería considerar las mejores prácticas regionales para evitar costos fiscales.

Una mejora significativa del acceso a los servicios financieros debe prever un papel esencial de los bancos locales, que representan 65 por ciento del sector financiero. Debería mantenerse y potenciarse el papel activo regulador y supervisor de la Superintendencia de Banca y Seguros (SBS), desarrollarse una agenda para mejorar la gestión del riesgo,

1 Este capítulo se basa en buena medida en el informe del Programa de Evaluación del Sector Financiero elaborado a principios de 2005 por un equipo conjunto del Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional codirigido por James Hanson (OPD) y Rogerio Zandamela (MFD). Mario Guadamillas (LCSFF), Britt Gwinner (OPD) y Rafael Letts (FPSI Lima) también han hecho aportes. La autora agradece a Paola Granata (LCSFF) su apoyo en asegurar que las ideas estén bien reflejadas en el documento traducido al español.

establecerse un marco eficaz para la resolución de los bancos² grandes y sopesarse cuidadosamente las ventajas y desventajas de una mayor actividad crediticia de la banca pública, procurando limitarla a bancas de segundo piso.

Aun cuando se han dado grandes pasos, el Perú tiene pendiente una agenda desafiante para mejorar el acceso al crédito de las micro, pequeñas y medianas empresas (MIPYME), en especial las de orientación agraria y rural, sobre la base de una estructura de préstamos más sólida, eliminando las restricciones a instrumentos alternativos de préstamo. Se ha avanzado mucho; por ejemplo, se han establecido sistemas avanzados de informes de crédito y un programa piloto de cortes comerciales. Además, las instituciones formales de microfinanzas y el arrendamiento financiero (leasing) están creciendo rápidamente. Pero es preciso expandir aún más y preservar la trayectoria crediticia; reducir los retrasos en la ejecución de las garantías; eliminar las restricciones remanentes para el desarrollo del arrendamiento financiero, el factoraje, el financiamiento garantizado mediante el depósito de mercancías y el financiamiento comercial; y promover la administración y la capacidad institucional de las instituciones de microfinanzas.

Tras trece años de reformas, los fondos privados de pensiones (FPP) se están convirtiendo en la principal alternativa de ingresos para los trabajadores peruanos jubilados, a pesar de los actuales avances en materia reguladora, los FPP siguen planteando retos significativos a los responsables políticos. Estos desafíos incluyen la baja cobertura, comisiones elevadas, la escasa competencia y el rápido crecimiento de los activos, en un contexto de restricciones sobre las inversiones en el exterior y de pobre crecimiento de los instrumentos financieros en los mercados internos de capital. Además, a medida que el sistema se acerque a la fase de pago, los responsables políticos deberán trabajar para diseñar productos para la jubilación (rentas vitalicias), regular a los intermediarios (compañías de seguros de vida) y mejorar la disponibilidad de instrumentos financieros adecuados para la gestión del riesgo de los intermediarios, así como para preservar el poder adquisitivo de los pensionistas peruanos.

I. Situación actual

La estabilidad del sector bancario

COMO OCURRE EN LA MAYORÍA DE LOS PAÍSES LATINOAMERICANOS, EL SISTEMA FINANCIERO PERUANO ES PEQUEÑO EN RELACIÓN CON EL PBI DEL PAÍS, ESTÁ CENTRADO EN EL SECTOR BANCARIO Y SIGUE ESTANDO MUY DOLARIZADO. Estas características reflejan una similar herencia de elevada inflación. El sistema financiero peruano es relativamente pequeño y, aunque creció cuando se redujo la tasa de inflación, desde el año 2001 su crecimiento ha sido lento, como ha sucedido en la mayoría de los países. Los bancos, en particular, han crecido con menos rapidez que el PBI, a pesar de lo cual siguen representando más de 60

² Del inglés **bank resolution**, proceso de intervención por las autoridades financieras para resolver de manera ordenada a bancos con problemas de solvencia.

por ciento de los activos financieros (frente a 77 por ciento en el año 2000). Al mismo tiempo, la concentración en el sector bancario se ha incrementado, ya que la participación de los cuatro bancos mayores ha aumentado de 72 por ciento a 82 por ciento de los activos bancarios totales. Esta concentración, que en un principio podría reflejar una búsqueda de economías de escala, acentúa el riesgo «demasiado grande para fallar» y pone de manifiesto la necesidad de una estricta y activa supervisión de la banca comercial. Las autoridades han tratado de dar una respuesta a este riesgo animando a todos los bancos, por ejemplo, a mantener una ratio superior al coeficiente de capital mínimo exigido por la ley.³

DESDE EL AÑO 2000, LOS BANCOS HAN EMPEZADO A OTORGAR NUEVOS TIPOS DE PRÉSTAMOS, EN PARTICULAR PRÉSTAMOS HIPOTECARIOS, PRÉSTAMOS AL CONSUMO Y MICROCRÉDITOS; TRAS PERMANECER ESTANCADO DURANTE VARIOS AÑOS, EL CRÉDITO AUMENTÓ EN 2005. Los préstamos comerciales han pasado de representar 84 por ciento de los préstamos totales en el año 2000 a 66 por ciento en 2005. Las empresas nacionales de mayor tamaño han abandonado el mercado local de préstamos bancarios, debido al rápido desarrollo del mercado interno de bonos, un incremento de los beneficios empresariales no distribuidos y una mejora en las clasificaciones internacionales de valores del Perú. A su vez, los bancos peruanos están abandonando los créditos hipotecarios y otorgando más créditos al consumo y microcréditos, como ocurre en otros países. La mejor información disponible sobre los potenciales prestatarios procedente de la SBS y de las oficinas de crédito ha contribuido a elevar la rentabilidad de estas actividades. El programa estatal Mivivienda ha financiado buena parte del reciente incremento de los préstamos hipotecarios con sus préstamos de segundo piso y su programa de garantía parcial del crédito, que le han permitido satisfacer necesidades de segmentos de población que en caso contrario habrían quedado desatendidos.

LOS INDICADORES OFICIALES MUESTRAN QUE LA SOLIDEZ DEL SECTOR BANCARIO HA AUMENTADO, AUNQUE ALGUNOS BANCOS SIGUEN PRECISANDO UNA SUPERVISIÓN INTENSIVA. La razón promedio entre el capital y los activos ponderados por el riesgo ha aumentado en el sector de 12,8 por ciento en 2000 a 14,1 por ciento en 2004. Los bancos han aumentado la ratio promedio entre los activos líquidos y los activos totales y han mejorado la calidad de la cartera de préstamos y su rentabilidad. La tasa de retorno sobre el capital ha pasado de un escaso 4,3 por ciento en 2001 a 11,6 por ciento en 2004 y la tasa de retorno sobre los activos ha aumentado por encima de uno por ciento. Sin embargo, algunos bancos siguen necesitando una intensa supervisión, debido a la exposición a riesgos asociados con entidades extraterritoriales, así como a un rendimiento relativamente débil de los activos o a problemas de gobierno y propiedad empresarial.

LA SBS HA LOGRADO GRANDES AVANCES EN LA MEJORA DE LA REGULACIÓN Y LA SUPERVISIÓN EN ESTOS ÚLTIMOS AÑOS. Entre las medidas reguladoras más significativas están la reducción de los límites individuales y consolidados de riesgo; la eliminación de los intangibles (*goodwill*) de los cálculos sobre adecuación del capital; la cuantificación y análisis del riesgo país, el riesgo de liquidez y el riesgo operativo; y la cuantificación y

3 La ratio mínima de recursos propios es, según la Ley de Bancos, de 9,1 por ciento. La SBS también tiene una ratio «sombra» de adecuación del capital de 10,5 por ciento que ha sido aceptada por el sector bancario.

reducción del riesgo de moneda extranjera en materia de crédito. Se ha constituido un departamento encargado del análisis de riesgos en la SBS. Y, además, este organismo ha reforzado su supervisión de las sucursales extranjeras de los bancos locales y, en términos generales, ha mejorado su capacidad de supervisión consolidada. Se está implementando un sistema de supervisión basado en las previsiones, y las inspecciones sobre el terreno han adoptado un enfoque comprensivo sustentado en el riesgo. Estas actuaciones han supuesto una mejora fundamental en el ya significativo progreso del Perú en lo que respecta al cumplimiento de los Principios Básicos de Basilea. Las insuficiencias pendientes incluyen el marco para la resolución de bancos, que puede no ser el adecuado para manejar los problemas de los grandes bancos. Por último, la SBS ha previsto la creación de un equipo para evaluar y planificar la implementación de las directivas de Basilea II.

LOS BANCOS PÚBLICOS SIGUEN REPRESENTANDO UNA PARTE SUSTANCIAL DEL SISTEMA FINANCIERO Y EN ALGUNOS CASOS PLANEAN EXPANDIRSE, LO QUE PODRÍA GENERAR RIESGOS FINANCIEROS. Durante la primera mitad de la década de 1990 la mayoría de los bancos públicos peruanos cerraron debido a graves pérdidas. En la actualidad existen tres. El Banco de la Nación (7,5 por ciento del sistema financiero en 2004) hace las funciones de agente fiscal del Gobierno, le proporciona liquidez, y ofrece préstamos y servicios bancarios a los empleados del sector público y a las entidades públicas. Además de la reciente revisión de sus estatutos, el Banco de la Nación tiene previsto extender su amplia red de oficinas y elevar su ya rápido crecimiento del crédito al consumo en zonas necesitadas de financiamiento. La revisión también permite al Banco de la Nación emitir bonos, en las condiciones autorizadas por el MEF, una fuente de financiamiento que había sido eliminada en 1994. COFIDE (3 por ciento del sistema) es un banco de segundo piso que realiza funciones de intermediación en créditos multilaterales y de recuperación de préstamos anteriores. Ha ido invirtiendo cada vez más recursos en el mercado de capitales y está planeando aplicar un programa experimental de crédito y otros servicios, incluyendo el aseguramiento de riesgos climáticos. La reciente admisión de COFIDE como **aspirante** (aprendiz de mercado) en el terreno de la deuda pública debe ser cuidadosamente evaluada para ponderar los riesgos que ello podría plantear y la relevancia vinculada al mandato de la institución. **AgroBanco** empezó otorgando préstamos de segundo y de primer piso a los pequeños agricultores a finales de 2002, pero sigue siendo pequeño. Sus recursos proceden exclusivamente de asignaciones presupuestarias. La experiencia del Perú y de otros países (Brasil, México, etcétera) sugiere que los bancos públicos a menudo desplazan al sector privado, y generan costos fiscales significativos.

POR EL CONTRARIO, EL FONDO DE SEGUNDA LÍNEA MIVIVIENDA HA APORTADO A LOS PRESTAMISTAS HIPOTECARIOS PRIMARIOS FINANCIAMIENTO A LARGO PLAZO POR UN VALOR TOTAL DE 404 MILLONES DE DÓLARES, DIRIGIDO A LOS HOGARES DE INGRESOS MODERADOS Y BAJOS. El Gobierno peruano creó Mivivienda (FMV) como un fondo de segundo piso en 1999. Además de su función como proveedor de financiamiento a largo plazo a los bancos privados, el FMV ofrece un seguro contra el incumplimiento de los préstamos hipotecarios que indemniza parcialmente a los prestamistas y dirige un programa de subsidios de tasas de interés para los prestatarios de ingresos moderados y bajos. Los créditos del FMV generaron más de 180 millones de dólares en préstamos en 2004, lo

que representa cerca de 25 por ciento de la producción total del Perú y 70 por ciento del crecimiento neto de la cartera de vivienda. Los créditos del FMV representan alrededor de 0,5 por ciento del PBI peruano. El incumplimiento de estas hipotecas ha sido inferior a 0,5 por ciento anual.⁴

Mejorar el acceso al crédito de las MIPYME⁵

EL MICROCRÉDITO SE HA INCREMENTADO CONSIDERABLEMENTE Y EL ACCESO A LOS SERVICIOS BANCARIOS HA AUMENTADO, DOMINADO POR LOS BANCOS Y POR LAS CAJAS MUNICIPALES, PERO DADA LA ACTUAL TASA DE CRECIMIENTO CERCANA AL 2 POR CIENTO DEL PBI, AÚN EXISTE UN POTENCIAL DE CRECIMIENTO SI SE CONTROLARA EL RIESGO DE SOBREENDEUDAMIENTO. El número de oficinas bancarias y de cajeros automáticos ha aumentado, y el número de prestatarios de bancos y cajas ha crecido en más de 50 por ciento desde 2001. Los principales bancos están planeando la expansión de los microcréditos, por el momento principalmente en las zonas urbanas. El financiamiento de las microempresas ha crecido 20 por ciento más rápido que el PBI nominal entre 2000 y 2005.⁶ Las instituciones financieras especializadas en microempresas son responsables de buena parte de este crecimiento, lo que ha ocasionado que actualmente los bancos manejen aproximadamente 50 por ciento de los microcréditos, comparado con el 65 por ciento que tenían en el 2000. En un sector tan floreciente como el del microcrédito, parece dudoso que puedan obtenerse ganancias adicionales derivadas de la ampliación de la función prestamista del Banco de la Nación y de otros bancos públicos.

LAS CAJAS MUNICIPALES SON RELATIVAMENTE SÓLIDAS, LAS CAJAS RURALES LO SON ALGO MENOS, Y SIGUEN EXISTIENDO PROBLEMAS DE GOBIERNO CORPORATIVO. Las Cajas Municipales de Ahorro y Crédito (CMAC) representan 35 por ciento del microcrédito, y su participación se ha más que duplicado desde 2000. Tres de las CMAC provinciales más importantes obtuvieron autorización para acceder al muy competitivo mercado de Lima en 2003 y, como estipulaba la SBS como requisito de entrada, sus préstamos han crecido menos que sus depósitos. La mayoría de las CMAC se están expandiendo en el ámbito de los créditos al consumo e hipotecarios, una diversificación más allá de su negocio principal. La rentabilidad promedio de las CMAC disminuyó en 2004, y seis de las CMAC más pequeñas tienen carteras poco sólidas. Todas las CMAC se enfrentan a una creciente competencia, en especial las que han penetrado en Lima. Es más, las CMAC presentan problemas relativos a la gestión de riesgos, la capacidad institucional y el gobierno corporativo (especialmente debido a que sus directores expresan el lado político de los municipios). Las Cajas Rurales de Ahorro y Crédito (CRAC) solo representan 7 por ciento del

4 Para más detalles, véase el capítulo dedicado a la vivienda.

5 Debe señalarse que la CFI (Corporación Financiera Internacional) realiza inversiones directas y presta asistencia técnica al microfinanciamiento en el Perú. Esto incluye a MiBanco, Edyficar y Solidus.

6 A finales de 2004 se amplió la definición de microfinanciamiento, que pasó de préstamos inferiores a 20 mil dólares a préstamos por debajo de los 30 mil dólares. Empleando esta última definición, el microfinanciamiento aumentó 40 por ciento más rápido que el PBI.

sistema de microfinanzas, pero muchas de ellas se hallan en peor situación que las CMAC y, pese a las mejoras experimentadas, requieren de un intenso monitoreo. Al igual que las CMAC, estas instituciones se enfrentan a una creciente competencia y han incursionado en nuevos negocios que constituyen un gran desafío a su capacidad institucional y gobierno corporativo. Durante 2004 algunas CRAC iniciaron un proceso de ajuste y elevaron su capital bajo la supervisión de la SBS.

EL PRÉSTAMO AGRARIO, EN PARTICULAR A LOS PEQUEÑOS AGRICULTORES, SIGUE SIENDO UN GRAN DESAFÍO, Y LOS BANCOS SON LOS PRINCIPALES PRESTAMISTAS DEL SECTOR. Los bancos comerciales privados representan 85 por ciento del préstamo agrícola, que ha permanecido estable en torno de 9 por ciento del PBI desde el descenso registrado en 1999, tras el fenómeno El Niño. Las instituciones que financian a microempresas (y en particular las CRAC) han reducido la cuota media de la agricultura en sus carteras. El estancamiento del crédito agrario refleja las significativas insuficiencias del sistema jurídico en relación con las garantías reales, la titulación de tierras y los sistemas de información en las zonas rurales. Además, a las instituciones financieras les sigue preocupando la ausencia de una cultura de pago, que se remonta a la década de 1980, y el cierre del Banco Agrario, un banco público de desarrollo para el sector agrícola. Como tal, el nuevo AgroBanco, aun cuando desempeña un papel limitado, debería ser cuidadosamente gestionado con el fin de evitar costosas reincidencias. Por el momento, AgroBanco ha provisto una pequeña cantidad de préstamos de segundo piso a las CMAC, las CRAC y EDPYMES, así como préstamos más discutidos de primer piso a productores asociados con cadenas productivas. La capacidad institucional de AgroBanco es muy limitada, lo que podría poner en peligro la viabilidad de sus actividades.

SIGUE SIENDO DIFÍCIL ENCONTRAR UNA SOLUCIÓN INTEGRAL PARA LA FINANCIACIÓN AGRÍCOLA. En los últimos años, parte del sector agrícola se ha extendido a nuevos cultivos intensivos en inversión y técnicamente sofisticados, ha crecido enormemente y ha contribuido al crecimiento de las exportaciones no tradicionales. La financiación ha procedido de los recursos propios, de los inversionistas locales y de los proveedores. Pero aún representa un escaso 2 por ciento de la superficie agraria. La falta de acceso del resto del sector agrícola parece ser más un problema de fragmentación de pequeñas unidades de producción, de falta de capacidad empresarial y contable, de bajos rendimientos, de la existencia de una cultura de no pago y de dificultades para la ejecución de las garantías, antes que un problema de oferta del sector financiero.

OTRO LIMITADO ESFUERZO EMPRENDIDO POR EL SECTOR PÚBLICO PARA REINGRESAR EN EL MERCADO DEL CRÉDITO AGRÍCOLA HA SIDO EL PRODUCTO FINANCIERO ESTANDARIZADO (PFE) DE COFIDE, EL QUE DEBERÍA SER EVALUADO. El PFE es una técnica financiera de primer piso cuyo objetivo consiste en cerrar la brecha existente entre los pequeños productores y las instituciones financieras. Este producto se encuentra todavía en fase embrionaria, pero puede ser importante para evaluar la cartera existente y poder determinar su eficacia, viabilidad e impacto. El problema principal de esta iniciativa es que COFIDE siempre ha tenido experiencia y capacidad como prestamista de segundo piso, de modo que podría no estar adecuadamente preparado para este tipo de préstamo directo; además, los incentivos podrían estar mal asignados si COFIDE asume el 100 por ciento del riesgo crediticio pero la gestión del préstamo queda a cargo de entidades de microfinanciamiento.

EL HISTORIAL CREDITICIO ES UN IMPORTANTE ACTIVO INTANGIBLE PARA TODOS LOS PRESTARIOS, EN ESPECIAL PARA LAS MIPYME, Y EL SISTEMA DE INFORMACIÓN CREDITICIA EN EL PERÚ HA HECHO NOTABLES PROGRESOS EN LOS ÚLTIMOS DIEZ AÑOS. En el Perú existe abundante información crediticia disponible y compartida a través de los sistemas de información crediticia. El informe mensual sobre el estado financiero de los deudores de la SBS cubre en la actualidad todas las deudas con instituciones privadas, al margen de la cuantía del préstamo, e incluye tanto a deudores en mora como a los que están al corriente de sus obligaciones de pago. Además, dos oficinas de crédito privado elaboran informes y modelos de clasificación del crédito a partir de datos de la SBS e información adicional como domicilio del prestatario, su situación laboral, garantías, demoras en el pago de impuestos y deudas con acreedores no financieros, ONG y empresas inmobiliarias. Se ha aprobado un marco legal propicio, incluyendo la ley sobre las empresas privadas dedicadas a la información crediticia (ley de junio de 2001), cuya finalidad es la regulación de la distribución de información sobre riesgos en el mercado para garantizar los derechos de los propietarios de la información (los deudores). Los bancos y otros prestamistas han respondido favorablemente a estos cambios.

LAS PYME PERUANAS (ESPECIALMENTE LAS NO EXPORTADORAS) SIGUEN CITANDO SU BAJO ACCESO AL CRÉDITO COMO UN OBSTÁCULO IMPORTANTE, AUNQUE EN LOS ÚLTIMOS AÑOS ALGUNOS INSTRUMENTOS FINANCIEROS ALTERNATIVOS HAN CRECIDO. Instrumentos alternativos de financiamiento como el arrendamiento con opción a compra, el factoraje, el financiamiento garantizado mediante el depósito de mercancías, el financiamiento comercial, etcétera, han experimentado un crecimiento significativo en los últimos años, lo que demuestra que el sector financiero peruano se mueve en la dirección correcta; pero el potencial sin explotar sigue siendo grande. En el caso de las PYME exportadoras, la falta de acceso obedece más a su escaso grado de formalización, las malas prácticas contables y la falta de integración en la cadena de suministro, que a la escasez de instrumentos financieros adecuados.⁷

El crecimiento del sistema de pensiones y la disponibilidad de instrumentos financieros

MIENTRAS QUE EL TAMAÑO DEL SECTOR BANCARIO SE HA ESTANCADO, LOS ACTIVOS DEL SISTEMA DE PENSIONES HAN AUMENTADO SUSTANCIALMENTE, AL PUNTO QUE HAN ALCANZADO, TRAS TRECE AÑOS DE REFORMAS, 12 POR CIENTO DEL PBI; ELLO NO OBSTANTE, EL GRADO DE COBERTURA DE LOS TRABAJADORES ACTIVOS SIGUE SIENDO BAJO. La reforma parlamentaria de la Cédula Viva, un costoso componente del sistema de pensiones, ha contribuido a situar a este en mejor camino; así, el viejo sistema público de pensiones es cada vez menos importante, y la mayoría de los nuevos empleados optan por el sistema privado. A pesar de esto, el sistema público de pensiones sigue siendo un gran pasivo del Estado. Por el contrario, el sistema privado de pensiones ha crecido rápidamente (a finales de 2005 los

7 Para más detalles acerca de las PYME exportadoras, véase el capítulo sobre comercio exterior.

FPP gestionaban 10 mil millones de dólares), aunque su cobertura sigue siendo baja (aproximadamente una cuarta parte de la población activa, es decir, la más baja de América Latina a excepción de Bolivia). El bajo grado de cobertura se debe en parte al considerable tamaño del sector informal y al hecho de que el sistema público sigue siendo importante. De sus contribuyentes, menos de la mitad realizan alguna aportación en un mes dado,⁸ una cifra algo inferior a la del resto de los países latinoamericanos.⁹

LAS RECIENTES MEDIDAS ADOPTADAS POR LA SBS HAN INTRODUCIDO CIERTAS MEJORAS, PERO LAS COMISIONES QUE APLICAN LAS ADMINISTRADORAS DE FONDOS DE PENSIONES (AFP) SIGUEN SIENDO ELEVADAS. Las comisiones que cobran las AFP por las contribuciones mensuales de los trabajadores siguen estando por encima de 2 por ciento del salario, a lo que hay que sumar un costo de uno por ciento por el seguro de discapacidad y fallecimiento. Estos datos contrastan con la tasa de ahorro en pensiones de los afiliados, que representa 8 por ciento del salario. Se trata de cifras similares pero de entre las más elevadas de América Latina, donde las comisiones oscilan entre 0,5 por ciento y 2 por ciento del salario. El mercado ha pasado por una fase temprana de consolidación, lo que probablemente ha reducido la competencia al haber quedado solo cuatro AFP. Los recientes cambios reglamentarios introducidos por la SBS que han facilitado el paso de una AFP a otra y la aprobación en 2005 de una nueva AFP más barata¹⁰ han permitido reducir de forma significativa las tasas, que no obstante siguen siendo relativamente elevadas.

COMO EN OTROS PAÍSES CON SISTEMAS DE CAPITALIZACIÓN INDIVIDUAL, LA SBS TIENE QUE HACER ELECCIONES DIFÍCILES PARA PROMOVER DIVERSAS ESTRATEGIAS DE INVERSIÓN Y AL MISMO TIEMPO PRESERVAR DEL VALOR DEL AHORRO ACUMULADO. En un esfuerzo por proteger a los contribuyentes, cada fondo de las AFP está obligado a alcanzar una tasa de rendimiento que permanece dentro de un intervalo estrecho en torno del promedio del sector privado de pensiones, lo que provoca un «efecto manada»¹¹ mayor que el de sus homólogos regionales. Además, las AFP deben cumplir una exigencia de reserva (encaje) equivalente a uno por ciento del fondo, que se invierte en el fondo de los afiliados. Con el fin de reducir el «efecto manada» y de promover estrategias de inversión más adaptadas al ciclo

8 Los afiliados activos a las AFP representan 11 por ciento de la población activa y más de 90 por ciento de los nuevos afiliados a los fondos. La cobertura global de los sistemas de pensiones (de capitalización, de reparto y de los regímenes especiales para la Policía y el Ejército) es de entre 20 por ciento y 25 por ciento de la población activa.

9 Para más detalles, véase el capítulo sobre el sistema de pensiones.

10 La nueva AFP estableció una comisión de 1,5 por ciento, frente a un promedio sectorial de 2,10-2,45 por ciento. Creció muy rápidamente, alcanzando 40 por ciento del tamaño de la mayor de las AFP. El número de transferencias de cuentas en el sistema alcanzó los 30-40 mil al mes. Como consecuencia de ello, las comisiones del sistema bajaron a 1,5-1,98 por ciento. Además, tres AFP están ofreciendo descuentos por permanencia de hasta 0,5 por ciento.

11 El rendimiento promedio histórico, por ejemplo, ha sido de 8 por ciento. El intervalo es igual a 8 +/- 3 por ciento. Esto significa que el rendimiento mínimo es de 5 por ciento, pero también que hay un rendimiento máximo de 11 por ciento.

de vida de los trabajadores, la SBS introdujo en diciembre de 2005 el sistema Multifondos.¹²

LAS AFP SE HAN CONVERTIDO EN IMPORTANTES INVERSIÓNISTAS DE LOS MERCADOS LOCALES DE CAPITALES; SU PAPEL EN EL FINANCIAMIENTO DEL SECTOR PRODUCTIVO CONTRASTA CON EL DE OTROS PAÍSES DE ALC, PERO SIGUE ESTANDO POR DEBAJO DE LAS EXPECTATIVAS INICIALES. Las AFP representan en la actualidad 22 por ciento del sistema financiero, frente a 9 por ciento del año 2000. Su crecimiento ha supuesto la creación de un mercado de bonos públicos y de bonos y acciones privados. Al mismo tiempo, el incremento de este tipo de emisiones ha permitido a las AFP invertir fuera del sistema financiero —las tenencias de títulos bancarios y de otras obligaciones y acciones del sector financiero por las AFP han descendido desde 55 por ciento de los activos en el año 2000 a 24 por ciento en junio de 2004, mientras que las tenencias de deuda emitida por el Banco Central o por el Estado han aumentado hasta 21 por ciento. Las AFP también han sido autorizadas a diversificar algo más sus inversiones en el extranjero: el límite a las inversiones extraterritoriales es ahora de 10,5 por ciento de su cartera, frente a 7 por ciento en el año 2000. Por último, las AFP pueden invertir en ofertas públicas o privadas. Estas últimas solo son accesibles a los inversionistas institucionales y están sometidas a menos exigencias impuestas por la CONASEV¹³ (solo el registro y la divulgación a través de CAVALI, además de la clasificación del riesgo). Hace poco las AFP han sido autorizadas a invertir en letras estructuradas hasta un tope de 5 por ciento de su cartera.

A DIFERENCIA DE LAS DE OTROS MUCHOS PAÍSES DE ALC, LAS AFP PERUANAS HAN CREADO CARTERAS DE INVERSIÓN MÁS DIVERSIFICADAS. A fines de 2005 las AFP peruanas tenían en su cartera solo 22 por ciento de la deuda pública, 22 por ciento de los títulos del sector financiero y 56 por ciento del financiamiento de los sectores productivos. Esto obedece en parte a los rigurosos límites sobre la exposición al riesgo estatal y al incipiente estado de la deuda pública interna. Pero hasta el momento esto ha beneficiado a un número relativamente elevado de actores en el sector empresarial.¹⁴ El marco regulador exige que las inversiones de las AFP se limiten a instrumentos de alta calidad, con el objetivo de reducir las pérdidas de capital; de hecho, casi todas las tenencias de instrumentos del sector privado en manos de las AFP están clasificadas dentro de los dos grados de inversión superiores.

-
- 12 Este sistema permite a cada AFP ofrecer tres fondos con diferentes combinaciones de renta fija y renta variable, normalmente asociadas a la edad del afiliado; cuanto más joven el afiliado, mayor el porcentaje invertido en acciones (hasta 80 por ciento en el caso extremo). El sistema imita el modelo de Chile, donde existen en la actualidad cinco tipos de fondos. México ha introducido hace poco un sistema con dos fondos.
- 13 Comisión Nacional Supervisora de Empresas y Valores, el organismo regulador del mercado de capitales. Normalmente, las inversiones en colocaciones privadas se compran para conservarlas hasta su vencimiento y se mantienen por su valor contable (no a precios de mercado).
- 14 Desde la perspectiva del equilibrio general, esto ha beneficiado indirectamente a los pequeños prestatarios, ya que los bancos han perdido parte de la gran demanda empresarial (que se ha desplazado al mercado de bonos) y se han visto obligados a flexibilizar el mercado para preservar su rentabilidad.

LOS ACTIVOS DE LAS AFP ESTÁN MENOS DOLARIZADOS QUE LOS DE LOS BANCOS (APROXIMADAMENTE 40 POR CIENTO). Se ha modificado la normativa para que las AFP puedan usar instrumentos de cobertura (operaciones cambiarias a plazo), dentro de ciertos límites para evitar la especulación.

LAS ALTERNATIVAS DE INVERSIÓN DE LAS AFP ESTÁN LIMITADAS POR LOS MERCADOS DE ACCIONES Y OBLIGACIONES, LOS QUE SON PEQUEÑOS E ILÍQUIDOS. En 2004 la capitalización del mercado de acciones fue de aproximadamente 30 por ciento del PBI, frente a 20 por ciento en el año 2000. El mercado de acciones sigue siendo pequeño e ilíquido, incluso si se comparan con otros grandes mercados latinoamericanos.¹⁵ Todos ellos sufren la emigración de emisión y comercialización de acciones de las grandes empresas a los mercados de los países industrializados así como de las adquisiciones de empresas locales por multinacionales, como las de telecomunicaciones, que tradicionalmente emitían sus acciones en los mercados locales. En el Perú, las emisiones de acciones ya no constituyen una fuente importante de financiamiento empresarial. Se han creado algunos fondos de capital de riesgo, orientados a participaciones minoritarias en concesiones de infraestructura, PYME, etcétera. Deberían estudiarse y potenciarse estas iniciativas para que puedan constituir un complemento atractivo a las transacciones organizadas. México ha promovido recientemente una nueva ley sobre valores centrada en la necesidad de atraer más aportes de capital por inversionistas privados.

HASTA CIERTO PUNTO, EL MERCADO DE BONOS HA SUSTITUIDO AL MERCADO DE ACCIONES COMO FUENTE DE FINANCIAMIENTO A LARGO PLAZO DE LAS EMPRESAS PERUANAS, Y TAMBIÉN ES UN SUSTITUTO DE LOS PRÉSTAMOS BANCARIOS. Las emisiones corporativas de bonos a largo plazo (mayoritariamente en dólares) fueron en 2004 de 1.600 millones de dólares, el doble que en 2001. A finales de 2005 el volumen total de bonos privados en circulación superaba los 3.700 millones de dólares, tras dos años de fuerte crecimiento de las emisiones. Sin embargo, sigue siendo muy inferior a las necesidades de valores de las AFP, las compañías aseguradoras (2.300 millones de dólares en activos) y los fondos comunes de inversión (2.200 millones de dólares). Mientras que los fondos comunes de inversión peruanos se han centrado en instrumentos a corto plazo denominados en dólares, las aseguradoras buscan invertir en títulos a largo plazo denominados en moneda local, especialmente si están ajustados a la inflación. La estabilidad del entorno macroeconómico y el notable desarrollo de la gestión de la deuda pública, así como el aumento del número de inversionistas institucionales locales, han permitido una ampliación sustancial de la curva de rendimiento en moneda local, hasta veinte años en el caso de las tasas de interés y hasta treinta años en el de los soles indexados a inflación (VAC).¹⁶ Debe

15 La Argentina, el Brasil, Chile, Colombia, México y Venezuela tienen una capitalización media de 36,3 por ciento del PBI en 2003. La ratio entre el volumen de ventas y la capitalización en el Perú fue en 2003 de apenas 6 por ciento, frente a un promedio de 12,6 por ciento en los países recién citados.

16 Para más detalles sobre el desarrollo del mercado interno de bonos, véase el capítulo sobre la sostenibilidad fiscal y el manejo de la deuda pública.

destacarse que en el Perú se están produciendo muchas innovaciones en lo que se refiere a bonos estructurados (9 por ciento de los activos de las AFP) y fondos de inversión (3 por ciento) adaptados a las elevadas exigencias de solvencia de los inversionistas institucionales. Sin embargo, el mercado de bonos sigue siendo ilíquido, lo que plantea el problema de valorar rigurosamente la cartera de las AFP y otros inversionistas, dada la poca frecuencia de las cotizaciones de precios.

LAS AFP PERUANAS TAMBIÉN HAN DEMOSTRADO QUE PUEDEN TENER CIERTO INTERÉS POR INVERSIONES EN INFRAESTRUCTURA, PERO SU ALCANCE SIGUE SIENDO LIMITADO. Las AFP han participado en más de siete proyectos diferentes durante los últimos años.¹⁷ La inversión total de las AFP superó los 300 millones de dólares en deuda y capital. Un factor esencial de éxito consiste en diseñar *ex antel* las concesiones y su estructura financiera, de modo que puedan obtener tasas de riesgo aceptables para las AFP (grado de inversión otorgado por dos agencias de calificación del riesgo) para preservar el dinero de los pensionistas.

II. Los retos futuros

La estabilidad del sector bancario

EN UN SECTOR BANCARIO MUY CONCENTRADO, EL SISTEMA ACTUAL DE RESOLUCIÓN DE BANCOS ES ADECUADO PARA LOS BANCOS PEQUEÑOS PERO PUEDE NO SER APROPIADO PARA AFRONTAR LOS PROBLEMAS DE LOS GRANDES BANCOS. El Fondo de Seguro de Depósitos (FSD) requeriría de algún tiempo para reponer sus fondos hasta que estos representen una fracción razonable de los pagos legalmente requeridos para cubrir a los depositantes. Para poder cubrir a un elevado número de depositantes antes de que llegue ese momento, tendría que solicitar préstamos al Estado, como lo hizo en 2001. Otro tema que hay que considerar es la falta de disponibilidad de los servicios del BCRP como prestador en última instancia a los bancos en el régimen de vigilancia (la segunda fase de la inspección e intervención de la SBS), incluso si dichos bancos poseen garantías. Esta limitación podría poner en peligro la resolución ordenada de potenciales problemas en los mayores bancos del sistema financiero.¹⁸ La SBS, consciente de que las medidas adoptadas en condiciones de crisis no siempre son las más adecuadas, inició un análisis de las alternativas legales para afrontar la resolución bancaria.

17 Consorcio Agua Azul (agua), Consorcio Transmantaro y REP (transmisión de energía), TGP (transporte de gas), Enersur (generación y transmisión de energía), Relapasa (refinación y distribución de hidrocarburos) y Pluspetrol (exploración, producción y distribución de hidrocarburos).

18 En el caso de una retirada masiva de depósitos bancarios, las elevadas reservas legales exigidas para los depósitos en dólares actúan de colchón. Pero en los depósitos en nuevos soles los préstamos del BCRP están limitados por el capital del banco, incluso en caso de que este tenga títulos del Banco Central o del Estado como garantía.

DADA LA RECENTE REORIENTACIÓN DE LAS CARTERAS BANCARIAS HACIA NUEVOS SEGMENTOS, LA FALTA DE INSTRUMENTOS APROPIADOS PARA LA GESTIÓN DE RIESGOS Y LA DIVULGACIÓN PODRÍAN HACER QUE EL APRENDIZAJE FUERA MUY COSTOSO, O INCLUSO DETERIORAR LAS PRÁCTICAS **existentes**. Muchos bancos aún no aplican plenamente modelos de riesgo crediticio o instrumentos y técnicas de evaluación de riesgo. Además, los bancos (y otros prestamistas) pueden carecer de la experiencia necesaria para administrar los riesgos implícitos en las nuevas modalidades de préstamo. A modo de ejemplo, un banco con experiencia meramente empresarial que se interna en el segmento de los microcréditos y presta a los buenos pagadores (basándose en sistemas de información crediticia) podría provocar, inadvertidamente, un sobreendeudamiento de las microempresas y el incumplimiento de microcréditos previos concedidos por intermediarios no bancarios. Esto se debe a que las técnicas de microcrédito incentivan a los deudores a pagar con la promesa de concederles un préstamo mayor (algo de esto pudo constatarse durante la crisis boliviana de 1999-2000).

UN INCREMENTO SIGNIFICATIVO DEL VOLUMEN DE PRÉSTAMOS DIRECTOS DE BANCOS PÚBLICOS PODRÍA GENERAR UN RIESGO FISCAL O INTRODUCIR DISTORSIONES EN LA COMPETENCIA. La experiencia nacional e internacional con los bancos públicos de primer piso ha sido, por lo general, negativa y costosa. Un gran aumento de las actividades de préstamo directo por el Banco de la Nación, COFIDE o AgroBanco sería preocupante y podría resucitar viejos problemas de desplazamiento del financiamiento privado por el sector público, además de generar posibles grandes costos fiscales. Las instituciones públicas rara vez son capaces de reunir los recursos adecuados para cumplir con la función de resolver las fallas del mercado. Los bancos públicos que tienen éxito en otros países se benefician del papel claro y limitado que facilita la participación del sector privado y apalanca los escasos fondos públicos con inversiones privadas más abundantes. Cualquier ampliación del papel de los bancos públicos en el Perú debería producirse en un contexto de medidas claras referidas a los objetivos, la eficiencia, la transparencia y la administración, y de un esfuerzo para supervisar sus resultados en el largo plazo.

EL PRINCIPAL PELIGRO PARA LA ESTABILIDAD FINANCIERA DE LOS BANCOS NACIONALES ES EL DETERIORO DE LA CALIDAD DEL CRÉDITO EN CASO DE PRODUCIRSE UNA DEPRECIACIÓN, LO QUE REFLEJA EL IMPACTO DEL ALTO GRADO DE DOLARIZACIÓN FINANCIERA.¹⁹ La dolarización financiera sigue siendo considerable en el Perú, donde 75 por ciento de los préstamos bancarios y 67 por ciento de los depósitos estaban denominados en dólares a finales de 2004. En 2005 la SBS aprobó normas destinadas a disminuir este riesgo. La regulación exige a los bancos realizar mejores estimaciones e internalizar los riesgos asociados a los prestatarios sin cobertura cambiaria, una novedad en América Latina. Si un banco no cumple con la normativa, tendrá que realizar en junio de 2006 una provisión de uno por ciento por todos los préstamos en dólares suscritos con prestatarios que carecen de cobertura. La normativa supone un paso importante en la dirección correcta, pero es muy general y puede que no produzca los incentivos necesarios para que los bancos lleven a cabo una

19 Esta observación se basa en un estudio de crisis realizado por el FSAP a partir de un análisis de datos históricos sobre el deterioro de la cartera bancaria tras una devaluación.

cuantificación rigurosa de los riesgos correspondientes. La SBS está trabajando en un ajuste preciso de esta medida.²⁰

ADEMÁS, LA DESDOLARIZACIÓN PARECE ESTAR PENETRANDO DE FORMA LENTA EN ALGUNOS PRODUCTOS BANCARIOS, UNA TENDENCIA QUE LAS AUTORIDADES PERUANAS ACERTADAMENTE DESEAN ESTIMULAR EN EL FUTURO, PERO QUE PODRÍA SER EN GRAN PARTE ESPECULATIVA. El reto radica en identificar la parte especulativa *versus* la estructural de esta tendencia, y estudiar cómo puede extenderse a otros sectores y productos financieros. Recientemente se ha observado cierta tendencia a la desdolarización en el sector financiero, en parte debido al cambio en 2002 a una política monetaria basada en objetivos de inflación en un régimen de tipo de cambio flotante administrado, lo que condujo a tasas de interés más bajas y a una moneda relativamente estable. Es importante que las autoridades acompañen el modo en que los contratos financieros del sector privado están respondiendo a estos cambios. En diversos sectores, los instrumentos a largo plazo denominados en moneda local son mejores para afrontar el riesgo al que se enfrentan los emisores. Este es el caso de varios proyectos de infraestructura (por ejemplo, las carreteras con peaje), de los prestatarios subnacionales y de las hipotecas para la adquisición de viviendas. Uno de los paquetes de medidas más prometedor podría ser Mivivienda, la entidad hipotecaria de segunda línea del sector público, que está trabajando activamente para fomentar el mercado hipotecario en moneda local y para preparar el terreno para los títulos garantizados con hipotecas. Sin embargo, la demanda de hipotecas denominadas en soles VAC por los prestarios es escasa, algo que podría cambiar si se mantiene la estabilidad macroeconómica. A medida que los mercados vayan sintiéndose seguros con tasas bajas y estables de inflación e interés, será posible introducir hipotecas nominales en nuevos soles, que podrían resultar más atractivas para los prestatarios. Por último, debe señalarse que ha habido una tendencia a la apreciación del nuevo sol frente al dólar, y al descenso o la estabilidad de los rendimientos locales, de modo que la preferencia observada por los depósitos denominados en nuevos soles y por los préstamos denominados en dólares podría ser una posición oportunista que podría revertirse. De hecho, pudieron observarse ciertos indicios de ello cuando el dólar repuntó y el nuevo sol se depreció 5 por ciento en 2005 y el BCRP tuvo que intervenir subiendo las tasas de interés e intensificando las operaciones cambiarias.

Profundizando el acceso al crédito de las PYME

AUNQUE EL ACCESO A LOS SERVICIOS FINANCIEROS HA MEJORADO, EL SISTEMA FINANCIERO PERUANO SE ENFRENTA A UNA SERIE DE DESAFÍOS PARA SU DESARROLLO, INCLUIDA LA AMPLIACIÓN DE LOS SERVICIOS RURALES Y LA MEJORA DE LOS MARCOS INFORMATIVO Y LEGAL. Entre los

20 La SBS ha solicitado a los bancos que le envíen las cuentas, por moneda, de sus deudores más importantes (más de 500 mil nuevos soles), y que los créditos/deudores más vulnerables en situaciones de crisis sean incluidos en una categoría crediticia inferior, es decir, eleven las reservas hasta 5 por ciento.

problemas de financiación rural se encuentra la falta de: (i) información sobre los prestatarios; (ii) títulos claros de propiedad sobre la tierra; (iii) un sistema jurídico efectivo en materia de garantías; y (iv) instrumentos para mitigar el riesgo climático. A esto se suma una cultura crediticia con una historia de incumplimiento en lo que se refiere a los préstamos agrícolas.

LA CALIDAD DE LA INFORMACIÓN SOBRE LOS DEUDORES HA MEJORADO Y NO DEBE PONERSE EN PELIGRO, PUES ES FUNDAMENTAL PARA EL INCREMENTO SOSTENIDO DEL ACCESO AL CRÉDITO. Se ha planteado una propuesta parlamentaria para recortar sustancialmente el actual plazo de cinco años de informes sobre los acreedores, pero informes más breves podrían reducir el valor de la información crediticia y limitar la capacidad de los prestatarios para desarrollar un activo intangible —su calificación crediticia—, limitando así su acceso al crédito. Hay todavía otros aspectos del ámbito crediticio que es preciso desarrollar. Por ejemplo, aún hay que refinar los instrumentos de calificación crediticia e introducirlos en el mercado de las pequeñas empresas y del microcrédito. El marco legal nacional no protege eficaz y plenamente al consumidor, y no existe regulación alguna de las actividades relacionadas con la información crediticia. También es necesario avanzar en aspectos como la calidad de los datos, la extensión de la información y su disponibilidad oportuna.

A PESAR DE QUE LAS NORMAS LEGALES PARA LA EJECUCIÓN DE LAS GARANTÍAS HAN MEJORADO, LOS PRÉSTAMOS GARANTIZADOS SE ENFRENTAN AÚN A UNA SERIE DE OBSTÁCULOS PARA SER EFECTIVOS. En la actualidad, la ejecución de garantías lleva de tres a cinco años. Para agilizar este proceso, el Gobierno ha puesto en marcha un proyecto piloto de tribunales mercantiles, similar al que existe en países como México y la India. Un sistema nacional con este tipo de tribunales contribuiría a mejorar la ejecución de las garantías y el acceso al crédito, disminuyendo sus costos. Otros problemas persistentes y costosos son la segmentación de los registros de garantías, el deficiente marco legal de las garantías en activos muebles y la titulización de los activos. Esto último es especialmente grave en las hipotecas de poca cuantía y en las inversiones agrícolas.

LAS CUESTIONES RELACIONADAS CON EL GOBIERNO CORPORATIVO Y LA DEBILIDAD FINANCIERA DE ALGUNAS INSTITUCIONES DE MICROCRÉDITO PODRÍAN RESULTAR PROBLEMÁTICAS. Las instituciones financieras especializadas en microcréditos son demasiado pequeñas como para representar una amenaza sistémica. Sin embargo, las dificultades de una entidad de microfinanzas pueden representar un problema en una determinada localidad, especialmente para los ahorros de las poblaciones con ingresos bajos, y podrían extenderse a otras instituciones. Todo el costo de la quiebra de una institución de microcrédito recaería sobre el FSD, el que asegura prácticamente todos sus depósitos. Será difícil mejorar muchas de estas instituciones, dados los problemas a los que se enfrentan (incluida la creciente competencia bancaria), su limitada capacidad operativa y su estructura de gobierno. Los intentos por reducir los recursos de supervisión destinados a estas entidades podrían hacer que las instituciones más débiles empeoraran sus prácticas financieras y prácticas de gobierno corporativo.

El crecimiento del sistema de pensiones y la disponibilidad de instrumentos financieros

ES NECESARIO ENTENDER EL PROBLEMA DE LOS INCENTIVOS QUE SUBYACEN A LAS DECISIONES DE INVERSIÓN DE LAS AFP. Esto incluye entender las consecuencias que tiene el hecho de que las AFP sean puras gestoras de activos, con preocupaciones de rentabilidad a corto plazo en su estrategia de mercadeo, así como en el «efecto manada» derivado de la limitada banda de fluctuación en torno al rendimiento de referencia. La principal consecuencia es que las AFP tratarán de maximizar su rendimiento a corto plazo y lograr acuerdos de inversión dentro de la industria. Las AFP no necesariamente se situarán en el extremo más alejado de la curva, a pesar de que los recursos que gestionan son de largo plazo. Los emisores en el mercado de capitales, así como las autoridades a cargo de la elaboración de la política pública, tienen que adaptarse a este reto.

LAS PERSPECTIVAS DE CRECIMIENTO DE LOS ACTIVOS DE LAS AFP MUESTRAN QUE HAY UNA ESCASEZ DE INSTRUMENTOS FINANCIEROS ATRACTIVOS. Las AFP tienen que buscar unos escasos emisores (y emisiones) domésticos de alta calificación crediticia, y se enfrentan a un límite sobre las inversiones en el extranjero (10 por ciento). Ello podría provocar una elevación artificial del precio de los activos existentes, que ya se ha observado en algunos valores. Además, los mercados son ilíquidos, de modo que los precios podrían caer drásticamente si una AFP intentara modificar su posición. También existen riesgos asociados al hecho de que algunos emisores de activos internos denominados en dólares no tienen un acceso seguro a ingresos en dólares.

- ***Entre los retos pendientes se encuentran la escasa capacidad institucional de la CONASEV y un marco incompleto de titularización que podría estar limitando la canalización del ahorro colectivo hacia el financiamiento de sectores necesitados de él.*** En octubre de 1996 se aprobaron normas específicas al respecto. Pero a diciembre de 2004 el volumen en circulación de Bonos de Titularización era de solo 454 millones de dólares, y no había una verdadera titularización de las hipotecas. Los bancos, por lo general, han mostrado un escaso interés por la titularización, porque su elevada liquidez les permite financiar directamente los préstamos. Además, algunos problemas institucionales contribuyen a la falta de titularización: la falta de normalización de los contratos financieros,²¹ las frecuentes modificaciones del tratamiento fiscal por las autoridades tributarias y la limitada capacidad reglamentaria y de supervisión de la CONASEV para analizar, supervisar, regular y aprobar las operaciones de titularización de forma específica. Uno de los problemas que plantea la titularización es un complejo y costoso esfuerzo de estructuración, así como una baja liquidez.
- ***La ausencia de un método común para fijar precios de mercado sigue siendo otro obstáculo para el desarrollo del mercado.*** Ni la SBS ni la CONASEV han logrado,

21 Mivivienda ha tenido algún éxito en la normalización de sus contratos, pero los bancos siguen empleando sus propios contratos para los préstamos hipotecarios que ellos financian.

hasta el momento, elaborar métodos comunes de valoración o un conjunto de precios de referencia (vectores de precios) para activos raramente intercambiados para las AFP, los bancos y los fondos colectivos respectivamente.

A MEDIDA QUE EL SISTEMA PRIVADO DE PENSIONES MADURE, UN PORCENTAJE CADA VEZ MAYOR DE LOS FONDOS DE LAS AFP PASARÁ DE LA FASE DE ACUMULACIÓN A LA DE PAGO, LO QUE PLANTEARÁ UN RETO AL DESARROLLO DEL MERCADO DE RENTAS VITALICIAS. Las empresas de seguros de vida desempeñarán un papel importante en la fase de pagos del sistema de pensiones, ya que determinan y pagan el equivalente anual de las contribuciones capitalizadas del trabajador una vez que este se jubila (y a menos que decida retirarse por fases de la AFP). En la actualidad, el sistema de capitalización está integrado por 30 mil pensionistas, y este número empezará pronto a experimentar un gran crecimiento. Deben tomarse decisiones claves en lo que respecta al diseño y la regulación de los productos de jubilación, así como en materia de regulación/supervisión de los intermediarios para una adecuada administración del riesgo.

LA AUSENCIA DE INSTRUMENTOS FINANCIEROS INDEXADOS Y A LARGO PLAZO LIMITA LA CAPACIDAD DE LOS INTERMEDIARIOS DE GESTIONAR SUS RIESGOS Y DE PROPORCIONAR A LOS PENSIONISTAS UN BUEN RENDIMIENTO POR SUS AHORROS. En la actualidad, la mayor parte de las rentas vitalicias se ofrecen en dólares estadounidenses, a causa del limitado desarrollo de instrumentos de deuda en moneda local indexados con la inflación y a largo plazo. Hasta el momento, el Gobierno ha emitido un volumen escaso de deuda ajustada a la inflación (soles VAC), como forma de alargar la curva local de rendimiento. En esta fase, el número de valores ajustados a la inflación es muy pequeño, pero se ha permitido a las compañías de seguros invertir libremente en el extranjero, donde resulta más fácil comprar instrumentos financieros que responden a sus necesidades de gestión de riesgos (excepto por el riesgo de moneda cuando los jubilados prefieren rentas vitalicias denominadas en nuevos soles). La emisión de VAC podría reducirse aún más a medida que se amplía la curva de tasas de interés, lo que perjudicaría a las rentas vitalicias denominadas en moneda local y ajustadas a la inflación que reciben los pensionistas.

POR ÚLTIMO, LAS AUTORIDADES PERUANAS SIGUEN ENFRENTÁNDOSE A UN RETO EN EL ÁMBITO DE LA ORGANIZACIÓN SECTORIAL DE LOS FONDOS DE PENSIONES PARA IDENTIFICAR AQUELLAS MEDIDAS QUE PUEDAN REDUCIR DE FORMA SOSTENIDA EL COSTO QUE SOPORTAN LOS CONTRIBUYENTES Y ELEVAR LA COBERTURA DEL SISTEMA DE PENSIONES. Las elevadas comisiones podrían suponer un desincentivo adicional para que los trabajadores se afilién y contribuyan de manera regular, que era uno de los objetivos esenciales de la reforma del sistema de pensiones. Además, hay que estudiar los problemas estructurales relativos al modo de elevar la muy baja cobertura del sistema.²²

22 Véase el capítulo sobre el sistema de pensiones.

III. Principales recomendaciones de política

La estabilidad del sector bancario

LAS PRÁCTICAS RECOMENDADAS PARA EL SECTOR BANCARIO BUSCAN GARANTIZAR EL CRECIMIENTO SOSTENIBLE Y, A LA VEZ, REDUCIR LOS RIESGOS RELACIONADOS CON LA VOLATILIDAD DE LOS RESULTADOS ECONÓMICOS. La recomendación general es mantener la intervención activa de la SBS en la regulación, supervisión e implementación de un enfoque de administración del riesgo futuro hacia los bancos.

EN RELACIÓN CON LOS BANCOS QUE ACCEDAN A NUEVOS NICHOS DE MERCADO, ES NECESARIA UNA RIGUROSA SUPERVISIÓN Y PROMOVER MEJORAS EN LA GESTIÓN DE RIESGOS. Esto incluye el empleo de técnicas de calificación del crédito y la adecuación de previsiones por riesgo crediticio.²³ También podrían introducirse mejoras en la divulgación de las técnicas de gestión del riesgo. Esto vendría a sumarse a la amplia información que ya publica la SBS y mejoraría la disciplina de mercado.

Para reducir el riesgo relacionado con la potencial falla de un banco grande es recomendable adoptar medidas como las siguientes:

- ***Supervisar cuidadosamente a las grandes instituciones financieras, particularmente sobre una base consolidada***, con el fin de poder identificar y controlar los riesgos asociados a la totalidad de la actividad de los conglomerados. También debe considerarse la posibilidad de limitar nuevas fusiones y compras de préstamos por otras instituciones.
- ***Desarrollar un plan de contingencias para la resolución de bancos grandes*** para mitigar los riesgos sistémicos en el sistema bancario. La SBS debería supervisar rigurosamente a los bancos inmersos en procesos de fusión, para garantizar que su funcionamiento continúe siendo eficiente y se fortalezca su situación financiera.
- ***Reducir el volumen de los depósitos cubiertos por el FSD***, que en la actualidad son de aproximadamente 20 mil dólares por depositante (alrededor de nueve veces el PBI per cápita), para elevar la probabilidad de que el FSD tenga la capacidad para devolver sus fondos a todos los pequeños depositantes ante la resolución de un banco.
- ***Revisar la función del BCRP como prestamista en última instancia***. Para aquellas instituciones que poseen valores que pueden ser recomprados por el BCRP, permitir el financiamiento más allá del restrictivo límite del capital del banco.

GARANTIZAR QUE EL CRECIMIENTO DE LAS ACTIVIDADES DE LA BANCA PÚBLICA SE AJUSTE A LAS LECCIONES APRENDIDAS EN LA EXPERIENCIA REGIONAL E INTERNACIONAL. Los bancos públicos de primer piso suelen ser costosos para el Gobierno, y es necesario ponerles límites y someterlos a una cuidadosa supervisión, introduciendo en el presupuesto público

23 La iniciativa piloto del Banco Mundial para la gestión de riesgos, que ya ha empezado a aplicarse en otros países, podría ser útil.

subsidios claramente asignados. La experiencia regional y las enseñanzas del pasado muestran que la mejor forma en que puede intervenir el Estado es como catalizador para fomentar una intermediación más activa del sector privado.

LA SBS DEBERÍA FORTALECER LA NORMATIVA SOBRE EL RIESGO CREDITICIO DE ORIGEN CAMBIARIO Y CONTRIBUIR A LOS ESFUERZOS INTERINSTITUCIONALES PARA REFORZAR LA TENDENCIA A LA DESDOLARIZACIÓN. Es necesario evaluar con rigor los efectos y ajustes derivados de la nueva normativa. Además, para mantener bajos los riesgos de mercado, es recomendable mantener el actual límite sobre la posición cambiaria corta por bancos.

Mejorar el acceso al crédito de las MIPYME

LAS ACCIONES QUE SE MENCIONAN A CONTINUACIÓN SON NECESARIAS PARA PROMOVER UN DESARROLLO FINANCIERO EQUITATIVO. El objetivo es aplicar medidas que permitan mejorar el acceso a los servicios financieros de las MIPYME, que suelen tener mayores necesidades de financiamiento.

PROMOVER REFORMAS LEGALES QUE MEJOREN EL ACCESO RURAL (Y EN ESPECIAL AGRARIO) AL CRÉDITO, INCLUYENDO MEJORAS EN LA INFORMACIÓN DISPONIBLE PARA LOS PRESTATARIOS, Y EL REGISTRO Y LA EJECUCIÓN DE LAS GARANTÍAS. Mantener la actual duración de la trayectoria crediticia para que los prestatarios puedan desarrollar este activo intangible (su calificación crediticia). Las autoridades deben reforzar y promover iniciativas de titularización de tierras, unificar los registros de garantías y aprobar un marco legal adecuado en materia de garantías muebles. La SBS²⁴ ocupa una buena posición para ejercer de coordinador de una agenda de reformas en el campo de la información crediticia, dada su privilegiada función de supervisión de las instituciones bancarias y de microfinanzas. Tendrá que coordinar los esfuerzos con otras entidades públicas y privadas para desarrollar un marco regulador, mejorar la protección de los consumidores, resolver aspectos relacionados con la educación y el acercamiento, y mejorar la disponibilidad el acceso a los datos.

EL FINANCIAMIENTO RURAL, AGRARIO Y DE LAS PYME SE BENEFICIARÍA DE LA OFERTA DE HERRAMIENTAS FINANCIERAS ESPECIALIZADAS COMO EL ARRENDAMIENTO FINANCIERO, EL FACTORAJE, EL FINANCIAMIENTO GARANTIZADO MEDIANTE EL DEPÓSITO DE MERCANCÍAS O LOS MECANISMOS DE MITIGACIÓN DEL RIESGO CLIMÁTICO. Todos ellos tienen la ventaja de que permiten mitigar el riesgo de la PYME contraparte para el prestamista, incrementando así la oferta de financiamiento. El arrendamiento financiero, ofrecido principalmente por los bancos, ha empezado a crecer de forma significativa hace poco. Sería muy útil realizar un análisis del estado de todos estos instrumentos para evaluar su alcance actual y los obstáculos que aún impiden su desarrollo, teniendo en cuenta la experiencia regional e internacional.

LA SBS DEBE SEGUR INTENSIFICANDO LA SUPERVISIÓN DE LAS INSTITUCIONES DE MICROCRÉDITO Y MEJORAR SU GOBIERNO CORPORATIVO, DADO EL IMPORTANTE PAPEL QUE JUEGAN EN EL ACCESO AL MICROFINANCIAMIENTO Y AL CRÉDITO RURAL. La SBS debería seguir supervisando

²⁴ La actual iniciativa piloto sobre información crediticia que el Banco Mundial está desarrollando en el Perú podría resultar útil.

de forma intensiva a las instituciones más débiles y elaborar planes para fortalecerlas, incluyendo mejoras en su gobierno antes de cualquier fusión. Esto puede resultar problemático, dada la naturaleza política de los consejos de administración de las CMAC por ejemplo, lo que representa un riesgo estructural que hay que mitigar si se quiere lograr un crecimiento futuro sostenible.

El crecimiento del sistema de pensiones y la disponibilidad de los instrumentos financieros

EL DOBLE Y DESAFIANTE OBJETIVO DE ESTAS ACTUACIONES ES: (i) apoyar un mejor desempeño del pilar obligatorio privado de pensiones, que está convirtiéndose con el tiempo en la principal red de garantía de los ingresos de las personas mayores (de cobertura limitada); y (ii) promover un papel más eficaz de los mercados internos de capital en la canalización del ahorro colectivo hacia el financiamiento de sectores productivos, contribuyendo así a la profundización del sector financiero.

EL DESEMPEÑO DEL SISTEMA PRIVADO DE PENSIONES PODRÍA MEJORARSE, ENTRE OTRAS MEDIDAS, A TRAVÉS DE LA IMPLEMENTACIÓN SATISFACTORIA DE LOS MULTIFONDOS, LA AMPLIACIÓN DE LA BANDA DE FLUCTUACIÓN DEL RENDIMIENTO DE REFERENCIA, EL CAMBIO PARCIAL A LAS COMISIONES SOBRE ACTIVOS Y EL AUMENTO PAULATINO DEL LÍMITE A LAS INVERSIONES EN EL EXTRANJERO. El incremento gradual del límite impuesto por el BCRP a las inversiones de las AFP en el extranjero hasta llegar al límite legal de 20 por ciento contribuiría a resolver el problema del limitado universo de instrumentos financieros internos. Esto también permitiría la mayor diversificación de la cartera de afiliados, el único grupo en el Perú que tiene limitada la diversificación en el exterior. Además, debería llevarse a cabo un análisis sobre los posibles efectos de un cambio parcial a un sistema de comisiones basado en los activos gestionados, con el objetivo de incentivar a las AFP a optimizar el rendimiento de los fondos de sus afiliados, mejorando así los futuros pagos. También podría fomentarse la competencia fijando intervalos más amplios alrededor de la tasa de rendimiento de referencia, un cambio que también podría estimular las transacciones en los mercados secundarios. Que la competencia funcione dependerá además de que se garantice que la información sobre los nuevos multifondos ofrecidos por las AFP sea correcta y clara. También habrá que mejorar la supervisión de la administración de riesgos para garantizar que las AFP cumplan con las políticas de inversión de los tres fondos que ofrecerán. Asimismo, es posible mejorar el funcionamiento del sistema y reducir los costos fomentando el desarrollo de un **back-office** centralizado para procesar las cuentas de los afiliados, como las que existen en México y Chile. Por último, hay que analizar cómo pueden crearse incentivos para que los trabajadores y los empleados participen en el sistema de pensiones.

ES NECESARIO FORTALECER SUSTANCIALMENTE LA CAPACIDAD INSTITUCIONAL DE LA CONASEV PARA QUE OPERE COMO LA AGENCIA PRINCIPAL DE DESARROLLO DEL MERCADO DE CAPITAL, EN COORDINACIÓN CON OTRAS AGENCIAS REGULADORAS CLAVE. En la actualidad la CONASEV es reguladora y supervisora del mercado de valores, del depositario central de valores, de los corredores de valores, de los fondos colectivos de inversión y de otras

instituciones seleccionadas. La función de supervisión y regulación de la CONASEV debe coordinarse mejor con la SBS, que regula buena parte del universo de inversionistas (bancos, pensiones y compañías aseguradoras). Un ejemplo es el desarrollo de un vector de precios común para evitar divergencias y distorsiones. Además, la cooperación entre el BCRP y el MEF es esencial para promover la desdolarización. Para mejorar la capacidad de regulación, supervisión y promoción del mercado de capital, La CONASEV necesita contar con más personal con experiencia en el mercado y un programa de desarrollo de capacidades. Otra forma posible de resolver el problema de la falta de capacidad institucional de la CONASEV que debería ser cuidadosamente considerada sería su fusión con la SBS.

EL DESARROLLO DE INSTRUMENTOS A LARGO PLAZO DENOMINADOS EN MONEDA LOCAL Y AJUSTADOS A LA INFLACIÓN, EL DISEÑO DE LOS ADECUADOS PRODUCTOS DE JUBILACIÓN Y UNA REGULACIÓN DE LOS PROVEEDORES DE RENTAS VITALICIAS BASADA EN EL RIESGO, SON ELEMENTOS CRUCIALES A MEDIDA QUE SE ACERCA LA FASE DE PAGO DE LAS PENSIONES DEL RÉGIMEN DE CAPITALIZACIÓN INDIVIDUAL. En este contexto, las lecciones extraídas de la experiencia chilena y de los diversos estudios de caso internacionales podrían resultar útiles. Los títulos en moneda local indexados y a largo plazo pueden ayudar a los proveedores de rentas vitalicias a gestionar mejor su riesgo y a proporcionar a los pensionistas un mayor valor por sus ahorros. El Gobierno podría contribuir a ello mediante la emisión, como un elemento de la estrategia de deuda, de instrumentos financieros ajustados a la inflación, aunque la deuda nominal pueda ser menos arriesgada desde el punto de vista de la previsibilidad del servicio de la deuda. La función de la superintendencia de seguros dentro de la SBS irá aumentando en importancia con el tiempo, a medida que un creciente número de afiliados a pensiones privadas vaya alcanzando la edad de jubilación y empiece a recibir rentas vitalicias.

LAS AUTORIDADES PERUANAS TIENEN QUE JUGAR UN PAPEL CATALIZADOR EN LA CREACIÓN DE UN ENTORNO QUE FAVOREZCA LA APARICIÓN DE SOLUCIONES FINANCIERAS ESTRUCTURADAS, SATISFACIENDO ASÍ LA CRECIENTE DEMANDA DE AFP Y SEGUROS DE VIDA, Y CANALIZANDO EL FINANCIAMIENTO HACIA LOS SECTORES MÁS NECESITADOS DE FONDOS. Es necesario un esfuerzo concertado entre distintas agencias (idealmente lideradas por una CONASEV mucho más fuerte). La claridad normativa y la estabilidad impositiva son requisitos indispensables para desarrollar instrumentos financieros estructurados, y estimulan la demanda potencial de las AFP y de otros inversionistas. Las finanzas estructuradas contribuyen a agrupar a las pequeñas entidades emisoras y a mejorar la solvencia de los títulos por encima de la que ofrece el emisor, entre otras ventajas, lo que puede ayudar a los sectores más desatendidos, como la vivienda, los proyectos de infraestructura y las PYME. Sería importante reforzar el marco básico de titularización y resolver las cuestiones pendientes en relación con el buen funcionamiento de los instrumentos de liquidez.

PARA MEDIR LA DEMANDA POTENCIAL DE TÍTULOS A LARGO PLAZO ES ESENCIAL COMPRENDER Y PRESERVAR LA NATURALEZA INTRÍNSECA DE LAS AFP COMO MEROS GESTORES DE ACTIVOS (A DIFERENCIA DE LOS PROVEEDORES DE RENTAS VITALICIAS, QUE GESTIONAN ACTIVOS Y PASIVOS), Y DISEÑAR NORMAS QUE PROMUEVAN UNA GESTIÓN DEL RIESGO SÓLIDA Y EVITEN AL MISMO TIEMPO UNA VISIÓN DEMASIADO A CORTO PLAZO. Las AFP no poseen pasivos, sino

que se dedican a gestionar fondos que son, por definición, a largo plazo. Sin embargo, el objetivo de optimización del rendimiento puede hacer que, dependiendo de las perspectivas del mercado, necesiten invertir en títulos a corto plazo. Esto debe tenerse en cuenta cuando se analizan las fuentes de financiación disponibles para la inversión a largo plazo, por ejemplo en deuda pública, vivienda e infraestructura. El regulador tiene un importante papel que cumplir cuando diseña los instrumentos de monitoreo de los resultados de las AFP en materia de inversión. Si las AFP tienen que competir sobre la base de sus rendimientos mensuales, podrían centrarse en los rendimientos a corto plazo, lo que no sería conveniente cuando se gestionan fondos que son por naturaleza de largo plazo. En el caso de Colombia, por ejemplo, el monitoreo del funcionamiento de las AFP se basa en el rendimiento acumulado cada 36 meses, lo que contribuye a fomentar las inversiones con horizontes más lejanos. A la inversa, cuando hay una buena regulación, los proveedores de rentas vitalicias (en la fase de pago de las pensiones) poseen pasivos a largo plazo y, en consecuencia, muestran interés por los activos a largo plazo, con preferencia por los rendimientos ajustados a la inflación (tasas de interés flotante o, mejor aun, indexadas con la inflación), con el fin de conservar el poder adquisitivo de los pensionistas.

EN EL CAMPO DE LA VIVIENDA, LA TITULARIZACIÓN DE HIPOTECAS A GRAN ESCALA IMPLEMENTADAS EN OTROS PAÍSES HA REDUCIDO EL COSTO DE LOS PRÉSTAMOS HIPOTECARIOS Y MEJORADO LA EFICIENCIA EN EL SECTOR, ADEMÁS DE PROPORCIONAR UN INSTRUMENTO DE INVERSIÓN ATRACTIVO. Para que esto sea posible, debe existir la posibilidad de transferir grandes cantidades de gravámenes hipotecarios a los nuevos propietarios.²⁵ Además, las normas relativas a la inversión de bancos y fondos de pensiones en títulos hipotecarios deberían reflejar correctamente los riesgos y beneficios de la estructura legal de una titularización, y la normativa sobre los descalces entre activos y pasivos del sector bancario tendría que reconocer el más largo plazo de las hipotecas.

LOS PLANES DE DISEÑO Y FINANCIACIÓN DE PROYECTOS DE CONCESIÓN DE INFRAESTRUCTURA DEBEN ADAPTARSE PARA SATISFACER LA NECESIDAD QUE TIENEN LOS INVERSIONISTAS INSTITUCIONALES DE TÍTULOS FIALES. A medida que el mercado de rentas vitalicias se desarrolle, no solo las AFP, sino también las compañías de seguros de vida, podrían convertirse en inversionistas de proyectos de infraestructura y concesiones. Estos inversionistas demandarán instrumentos en moneda local a largo plazo dignos de crédito, especialmente si están indexados con la inflación. Dichos inversionistas estarán interesados en aquellos instrumentos de deuda denominados en moneda local de largo plazo que sean muy fiables, especialmente los ajustados a la inflación. El diseño de las concesiones puede lograr estas buenas calificaciones por intermedio de diversos mecanismos de ampliación del crédito, como por ejemplo las garantías parciales de riesgo multilaterales, cuentas especiales para capturar los flujos futuros estatales destinados a la concesión (de existir estos), primeras pérdidas por el concesionario, compañías de seguros financieros especializadas

25 Es poco probable, dado el sistema peruano de registro, su dotación de personal y sus procedimientos, que pueda transferirse el gravamen en un periodo inferior a varias semanas. Aunque ya se ha iniciado un proyecto para mejorar los sistemas, tardará todavía un tiempo en completarse.

(como en Chile), etcétera. Para diseñar concesiones que cumplan los requisitos necesarios para obtener el adecuado financiamiento, es imprescindible la coordinación entre el MEF, ProInversión, los inversionistas institucionales, la CONASEV y la SBS.²⁶

ADEMÁS, CONVENDRÍA ESTUDIAR LAS INVERSIÓNES EXISTENTES EN CAPITAL DE RIESGO EN EL PERÚ E IDENTIFICAR LAS RESTRICCIONES, DE HABERLAS, A LAS QUE SE ENFRENTA ESTE COMPLEMENTO VIABLE DEL MERCADO DE VALORES. La evidencia circunstancial sugiere que los inversionistas internacionales y locales muestran un limitado interés por las participaciones minoritarias en el capital de sectores potencialmente rentables como el energético. Entonces, sería útil hacer un repaso exhaustivo de los obstáculos legales, reglamentarios e institucionales a los que se enfrenta la inversión en capital privado. En el caso de México, esto ha conducido a una revisión de las leyes que regulan el mercado de valores y de ciertas disposiciones fiscales.

EL GOBIERNO TENDRÁ QUE HACER UN ESFUERZO CONSTANTE PARA LOGRAR UN FRÁGIL EQUILIBRIO, EMITIENDO DEUDA INTERNA PARA REDUCIR EL RIESGO ASOCIADO A LA DEUDA PÚBLICA Y PROPORCIONAR UNA REFERENCIA DE MERCADO, PERO TENIENDO CUIDADO DE NO DESPLAZAR LA DEMANDA DE TÍTULOS PRIVADOS, Y TODO ELLO EN UN CONTEXTO MACROECONÓMICO ESTABLE Y SÓLIDO PARA CONSEGUIR UNA DESDOLARIZACIÓN SOSTENIBLE. La gestión de la deuda pública ha logrado desarrollar una curva de rendimiento en moneda local (hasta treinta años en el caso de los VAC, y hasta veinte años en el de las tasas nominales), y ha supuesto avances significativos en materia de desdolarización, pero esta tendencia a la desdolarización solo podrá mantenerse si se siguen aplicando políticas macroeconómicas sólidas y creíbles. La curva de rendimiento de la deuda pública también representa un indicador de referencia útil para los emisores privados (por ejemplo en proyectos de infraestructura). Pero si la deuda pública interna creciera demasiado rápido podría acabar mermando el interés de los inversionistas institucionales por inversiones alternativas (por ejemplo, en infraestructura, vivienda, empresas privadas, entre otras).

Bibliografía

- De la Torre, Augusto. 2006 (en prensa). «Market Friendly Roles for the Invisible Hand».
- Hanson, James (codirector). 2005. «Peru Financial Sector Assessment». Actualización conjunta del FMI/BM del Programa de Evaluación del Sector Financiero.
- Helms, Brigit. 2006. «Access for All-Building Inclusive Financial Systems», libro CGAP.
- Rocha, Roberto y otros. 2006 (en prensa). «Study of the Chilean Annuities Market».
- Western Hemisphere Credit Reporting Initiative. 2006 (en prensa). «Assessment and Observations on the Credit and Loan Reporting Systems of Peru». WHCRI.

26 Para más detalles sobre las necesidades de financiamiento de concesiones e infraestructuras, véase el capítulo sobre la prestación de servicios públicos y el uso de concesiones y asociaciones público privadas.

Anexo I

Cuadro 1. Principales recomendaciones para el sector financiero

	Marco temporal*
• El Gobierno debe mantener y reforzar un marco macroeconómico estable.	CP-MP
A. Estabilidad del sector bancario	
• El BCRP debe reforzar el marco institucional que regula sus funciones como prestamista en última instancia.	MP
• La SBS debe mejorar el sistema interno de calificación de las entidades bancarias.	CP
• Enmendar la normativa que rige los préstamos reestructurados con el fin de vincular la clasificación de los prestatarios con su historial demostrado de recuperaciones en el curso de uno o dos años.	CP
• Suspender las prácticas contables que no se correspondan con las NIC.	MP
• Ampliar el actual sistema de resolución de crisis bancarias.	MP
• Exigir una provisión de 100 por ciento del valor de los activos en el exterior en los supuestos en los que a la SBS no le esté permitido revisar e inspeccionar completamente los activos exteriores de las instituciones financieras.	CP
• Alcanzar acuerdos para el intercambio de información con una serie de centros importantes en el exterior.	MP
• Revocar licencias o prohibir a los bancos operar en aquellas jurisdicciones que no permiten a la SBS realizar una supervisión eficaz de las instituciones exteriores relevantes.	MP
• Reducir el tamaño de los depósitos cubiertos por seguros.	MP
• Limitar los pasivos públicos asociados a actuaciones de los bancos del sector público y hacer transparentes los subsidios.	CP
• Reevaluar el riesgo asociado a un volumen de divisas elevado o escaso.	CP
• Reforzar la regulación del riesgo de moneda extranjera.	MP
• Modificar el programa Mivivienda para que los préstamos solo se otorguen en nuevos soles (posiblemente indexados) con el fin de estimular la desdolarización.	CP
• Crear incentivos para que los bancos adopten y apliquen técnicas de gestión del riesgo para afrontar el riesgo crediticio.	MP
B. Mejora del acceso a crédito de las PYME	
• Mantener los niveles actuales de reembolso de los préstamos.	CP
• Ampliar el proyecto piloto de corte comercial sobre una base nacional.	MP
• Reforzar y promover iniciativas para la titulación de tierras, unificar los registros de garantías y aprobar un marco legal adecuado para las garantías muebles.	MP
• Remover todos los obstáculos existentes para una oferta más amplia de instrumentos financieros especializados como el arrendamiento financiero, el factoraje, el financiamiento garantizado mediante el depósito de mercancías y mecanismos de mitigación del riesgo climático que benefician a las PYME.	CP-MP
• Reforzar la supervisión de las instituciones de microfinanciamiento.	CP
• Ampliar el marco de gobierno de las instituciones de microfinanciamiento.	MP
• Promover la consolidación del mercado de intermediarios de microfinanzas.	MP

C. Crecimiento del sistema de pensiones y disponibilidad de instrumentos financieros

- Resolver los problemas legales relacionados con los pactos de recompra e implementar instrumentos para la gestión de posiciones (operaciones a plazo y cesión de valores en préstamo). CP
- Coordinar los esfuerzos para desarrollar un vector de precios eficiente aplicarlo a todo el sistema. CP
- CONASEV/SBS/MEF/BCRP deben flexibilizar cualquier restricción legal, reglamentaria, fiscal o institucional de los instrumentos financieros estructurados, para fomentar una mayor emisión en relación con los proyectos de infraestructura, la vivienda y las PYME. CP-MP
- Reforzar la capacidad institucional de la CONASEV y su papel como agencia líder para el desarrollo del mercado de capitales; mejorar la coordinación entre la SBS y la CONASEV. MP
- Evaluar el impacto de los multifondos, ampliar el intervalo alrededor del rendimiento de referencia, fomentar la aparición de nuevas AFP que cobren menores tasas, ajustar los incentivos para mejorar la competencia y el rendimiento a largo plazo de los afiliados, y analizar la posibilidad de un cambio parcial a las comisiones basadas en los activos gestionados. CP
- Analizar las inversiones en capital de riesgo e identificar/eliminar las restricciones al crecimiento. MP
- Aumentar de forma gradual los límites impuestos por el BCRP a las inversiones de las AFP en el extranjero hasta el límite legal de 20 por ciento. MP
- La DNEP (dirección nacional de endeudamiento público) debe desarrollar con cuidado el mercado de deuda interno para no expulsar de él los títulos emitidos por el sector privado. MP
- La DNEP debe incluir en su estrategia de deuda el desarrollo de instrumentos de deuda denominados en moneda local y ajustados a la inflación para responder a la necesidad que tienen los proveedores de rentas vitalizadas de mantener el poder adquisitivo de los pensionistas. MP
- La DNEP debe promover el intercambio activo de títulos mediante un cuidadoso diseño de los instrumentos de deuda y de la emisión de deuda, y revisar el sistema de operadores primarios. CP-MP
- Potenciar los recursos de regulación y supervisión del sector de seguros, para el creciente volumen de rentas vitalizadas. MP

* Marco temporal recomendado: Corto plazo (CP, en un año) y mediano plazo (MP, en cuatro años). Los capítulos sobre sostenibilidad fiscal y el manejo de la deuda pública y sobre el sistema de pensiones contienen otras recomendaciones relativas al sector financiero.

Cuadro 2. Indicadores macroeconómicos seleccionados, Perú 2001-04

Población total (fines de 2003, en millones)		28,89		
PBI per cápita (2003)		\$2.131		
	2001	2002	2003	2004
Sector real (variación porcentual anual, a menos que se indique otra cosa)				
PBI real	0,2	4,9	3,8	5,1
Demanda interna real	-0,6	4,0	3,3	4,3
Índice de precios al consumo (final del periodo)	-0,1	1,5	2,5	3,5
Tasa de desempleo	9,2	9,4	9,4	9,4
Inversión interna bruta (en porcentaje del PBI)	18,8	18,8	18,8	18,6
Ahorro nacional (en porcentaje del PBI)	16,5	16,8	17,0	18,5
Sector financiero (variación porcentual media anual)				
Base monetaria	7,9	11,0	10,1	25,3
Masa monetaria en sentido amplio (M3)	4,9	4,4	1,9	11,3
Crédito neto al sector privado	-2,6	-1,5	-3,5	3,7
Tasa de interés preferencial de los préstamos a 90 días, moneda local (final del periodo)	5,0	5,1	3,3	3,8
Tasa de interés preferencial de los préstamos a 90 días, moneda extranjera (final del periodo)	3,1	2,4	1,7	1,7
Diferencial - EMBI+ Perú (puntos básicos, final del periodo)	513	620	312	220
Índice de la Bolsa de Valores (en dólares)	342	396	701	1.132
Volumen acumulado de CD del BCRP (en millones de dólares)	534	553	1.183	2.516
Sector público (en porcentaje del PBI)				
Saldo primario combinado del sector público	-0,0	-0,0	0,5	1,0
Saldo global combinado del sector público	-2,3	-2,2	-1,7	-1,1
Deuda combinada del sector público	46,6	47,1	47,7	45,2
Interna	10,8	10,3	10,1	9,4
Externa	35,8	36,9	37,6	35,9
Sector exterior (niveles expresados en dólares, a menos que se indique otra cosa)				
Nuevos soles por dólar (final del periodo)	3,44	3,52	3,47	3,28
Balanza por cuenta corriente	-1.157	-1.127	-1.062	-70
Balanza comercial	-194	306	731	2.729
Inversión extranjera directa (neta)*	810	1.070	2.156	1.100
Inversión de cartera (neta)	-299	-291	-472	-1.012
Reservas oficiales brutas (final del periodo):	8.838	9.690	10.206	12.643
- en meses de importaciones	11,0	11,7	11,3	12,0
- en porcentaje de la deuda a corto plazo	162,0	164,4	221,8	265,1
- en porcentaje de la masa monetaria en sentido amplio	62,6	65,9	67,4	77,0
- en porcentaje de los depósitos bancarios en moneda extranjera	92,5	100,6	107,3	133,4
Deuda externa total (en porcentaje del PBI)	50,7	49,3	49,1	45,8
De la cuad. Deuda del sector público**	35,7	36,8	37,6	35,8
Deuda del sector privado**	8,9	7,9	7,3	6,0
Servicio de la deuda total/exportaciones (en porcentaje)***	40,1	45,0	30,6	25,6

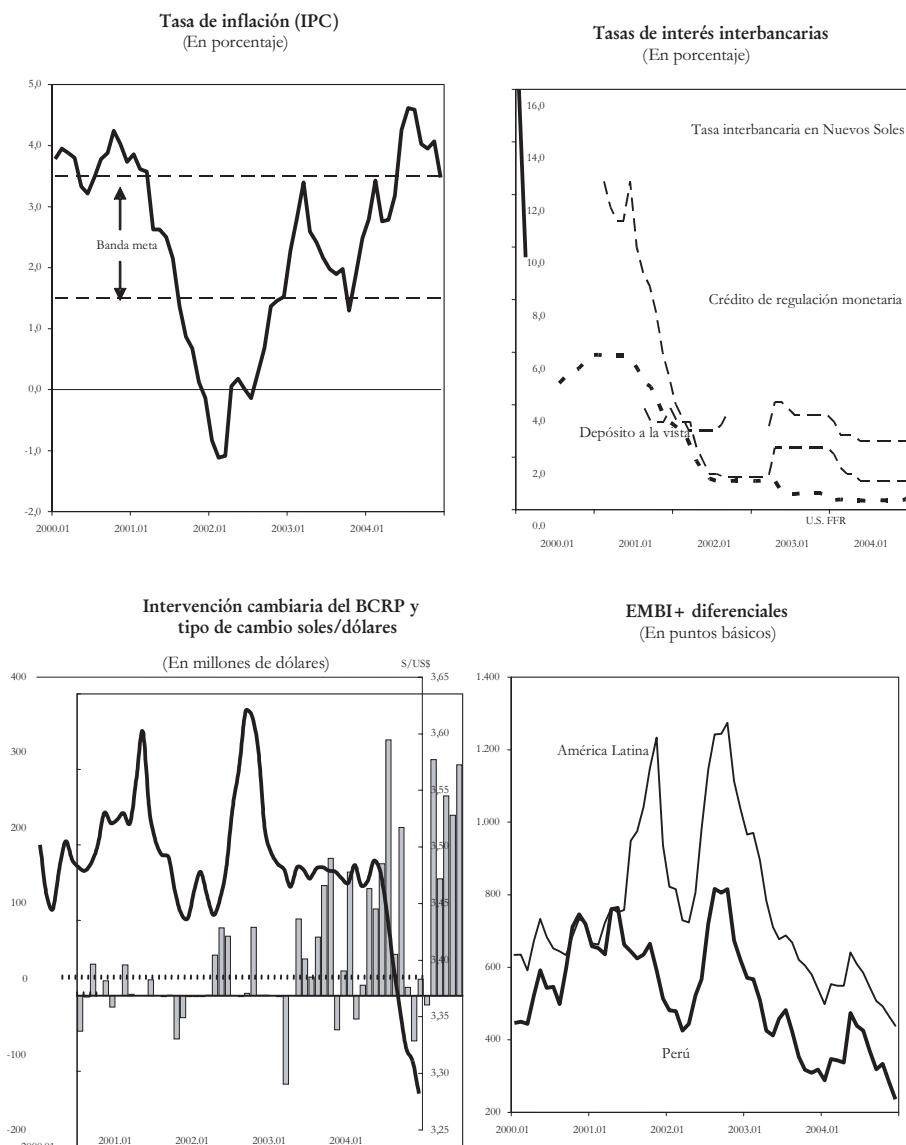
Fuentes: BCRP, MEF y proyecciones del personal del FMI.

* Incluyendo la privatización.

** Deuda a mediano y largo plazo.

*** Exportaciones de bienes y servicios (excluyendo la renta de los factores).

**Gráfico 1. Indicadores seleccionados, Perú 2000-04
(Datos mensuales)**



Fuentes: BCRP y estimaciones del personal del FMI y del Banco Mundial.

Cuadro 3. Perú: Estructura del sistema financiero, 2001-04 (En millones y porcentajes)

	Diciembre-01				Diciembre-02				Diciembre-03				Diciembre-04			
	Número Activos USD	Porcentaje del PBI														
Bancos comerciales, de los cuales 1/	15	18,207	33,96	65,2	15	17,940	31,86	62,5	14	17,517	28,90	57,1	14	19,276	29,14	
Bancos extranjeros 2/	12	11,525	21,50	38,7	11	10,655	18,90	35,7	11	9,766	16,11	32,8	11	10,764	16,27	
Tres mayores bancos	3	12,145	22,65	40,7	3	12,144	21,54	40,7	3	12,713	20,98	42,6	3	13,973	21,12	
Cuatro mayores bancos	4	13,649	25,46	45,8	4	13,611	24,14	45,6	4	14,280	23,56	47,9	4	15,740	23,79	
Bancos de titularidad pública	2	3,246	6,05	11,6	3	3,187	5,65	11,1	3	3,288	5,43	10,7	3	3,744	5,66	
Banco de la Nación	1	2,106	3,93	7,1	1	2,117	3,76	7,1	1	2,239	3,69	7,5	1	2,590	3,91	
COFIDE	1	1,140	2,13	3,8	1	1,043	1,85	3,5	1	1,024	1,69	3,4	1	1,119	1,69	
AgroBanco 3/					1	27	0,05	0,1	1	25	0,04	0,1	1	35	0,05	
Fondos de pensiones (FPP)	4	3,589	6,69	12,9	4	4,484	7,95	15,6	4	6,311	10,41	20,6	4	7,820	11,82	
Intermediarios no bancarios	33	2,338	4,36	8,4	31	2,406	4,27	8,4	28	2,663	4,39	8,7	26	3,020	4,56	
Empresas de seguros 4/	16	1,224	2,28	4,1	15	1,413	2,51	4,7	14	1,779	2,94	6,0	12	2,181	3,30	
Empresas de arrendamiento fi nanciero	7	747	1,39	2,5	6	594	1,05	2,0	6	469	0,77	1,6	6	470	0,71	
Almacenes generales de depósitos	5	47	0,09	0,2	5	44	0,08	0,1	4	44	0,07	0,1	4	47	0,07	
Empresas financieras	5	320	0,60	1,1	5	355	0,63	1,2	4	371	0,61	1,2	4	322	0,49	
Instituciones de microfinanciamiento no bancarias	39	525	0,98	1,9	40	696	1,23	2,4	40	923	1,52	3,0	40	1,197	1,81	
Cajas Municipales	14	362	0,68	1,2	14	495	0,88	1,7	14	674	1,11	2,3	14	884	1,34	
Cajas Rurales	12	100	0,19	0,3	12	122	0,22	0,4	12	143	0,24	0,5	12	175	0,26	
EDPYME	13	63	0,12	0,2	14	79	0,14	0,3	14	106	0,17	0,4	14	138	0,21	
Sistema financiero total	93	27,905	52,05	100,0	93	28,733	50,97	100,0	89	30,702	50,66	100,0	87	35,057	52,99	

Fuente: SBS.¹ En diciembre de 2000 se anunció la intervención de dos bancos y la fusión entre otros dos, de manera que el número se redujo a quince.² Se considera que la titulidad es extranjera cuando la participación del capital foráneo es superior al 50 por ciento del capital.³ Comenzó sus operaciones en 2002.⁴ Datos de seguros correspondientes a noviembre de 2004.

Comercio exterior

José Luis Guasch y Rossana Polastri

Resumen

Los resultados económicos del Perú durante los últimos cuatro años han sido extraordinarios. El PBI real creció a una tasa media de 5 por ciento anual. El incremento de las exportaciones ha sido particularmente espectacular desde 2001, con una tasa de crecimiento compuesta anual superior a 20 por ciento. Sin embargo, el Perú partía de una base relativamente baja, de modo que existe un margen considerable para seguir mejorando los resultados en materia de exportación y para que las regiones distintas de Lima se conviertan en motores clave del crecimiento y de la generación de empleo. Para garantizar la expansión sostenida y la diversificación de las exportaciones, el Perú debería centrarse en mejorar la competitividad y en avanzar dentro de la cadena de valor agregado, pasando de una producción y unas exportaciones basadas en los productos primarios a nuevos productos con mayor valor agregado. Este objetivo requiere mejorar el clima empresarial para atraer las inversiones necesarias, reducir los elevados costos logísticos, facilitar la innovación tecnológica, y la introducción y adopción de normas de calidad; reformar los programas de capacitación impulsados por la demanda e incrementar su acceso; integrar a las PYME en la cadena de valor agregado y en la cadena de exportaciones; y fomentar la expansión de la agricultura moderna.

I. Evolución reciente y retos relativos al comercio y a la competitividad

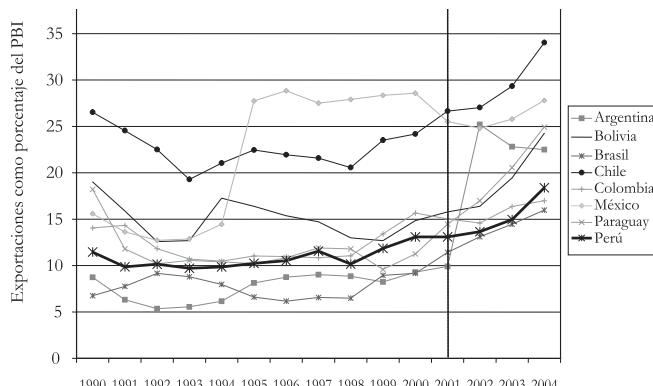
Los resultados económicos del Perú durante los últimos cuatro años han sido extraordinarios. El PBI real creció a una tasa media de 5 por ciento anual, y este crecimiento fue más allá de los sectores tradicionales. El reciente aumento de la demanda interna se ha visto favorecido por un fuerte crecimiento de la inversión privada, que alcanzó durante

la primera mitad de 2005 una tasa de 14 por ciento en términos reales. El Perú entendió que, dado el pequeño tamaño del mercado interno (y del poder adquisitivo), el comercio internacional estaba llamado a ser el motor más importante para el crecimiento y el desarrollo del país y que, por lo tanto, uno de los objetivos principales era duplicar el valor de las exportaciones en cinco años. Las políticas de mercado adoptadas desde 1990 han hecho posible una expansión sustancial del comercio exterior, y las exportaciones se han multiplicado por más de tres en términos absolutos entre 1990 y 2005.

El incremento de las exportaciones ha sido particularmente espectacular desde 2001, con una tasa de crecimiento compuesta anual superior a 20 por ciento entre los años 2001 y 2005. Durante el periodo 1990-2001 esta tasa fue de solo 7 por ciento. Los buenos resultados en materia de exportaciones han proseguido durante 2005, con incrementos de 25 por ciento respecto del año precedente. La distribución de los beneficios ha sido muy amplia, alcanzando a muchas microempresas y PYME. Desde el año 2001 se han exportado cuatrocientos productos nuevos y cerca de 2 mil empresas (muchas de ellas pequeñas) se han convertido en nuevas exportadoras. Asimismo, durante este periodo alrededor de 105 empresas pequeñas han crecido hasta alcanzar un tamaño mediano.

No obstante la impresionante expansión comercial de los últimos años, las exportaciones totales del Perú siguen representando una proporción modesta del PBI, cercana, en 2005, a 21 por ciento (véase el gráfico 1). Esta cifra resulta particularmente sorprendente si la comparamos con la de otros países latinoamericanos como Chile (34 por ciento), Venezuela (32 por ciento), México (28 por ciento) e incluso Bolivia (24 por ciento). Y lo es aún más si tenemos en cuenta que el Perú es un país rico en recursos naturales, con minas productivas, grandes reservas pesqueras, una tierra fértil y bosques en abundancia. Asimismo, las exportaciones per cápita del Perú (aproximadamente 580 dólares en 2005) equivalen a aproximadamente la mitad del promedio latinoamericano. Por lo tanto, existe un amplio margen para crecer, y la mejora de la competitividad y el fomento de las exportaciones deberían ser los principales impulsores.

Gráfico 1. Las exportaciones como porcentaje del PBI



Fuentes Varios, BCRP, MEF.

LA NECESIDAD DE AMPLIAR LOS MERCADOS DE EXPORTACIÓN. Los mercados de exportación del Perú están relativamente concentrados; el destino de más de la mitad de las exportaciones totales es los Estados Unidos o la Unión Europea (UE), aunque las exportaciones al Asia (China) están creciendo con gran rapidez.¹ Las exportaciones a la China (encabezadas sobre todo por la minería tradicional y el pescado) son las que han experimentado un mayor aumento, con una tasa compuesta de crecimiento anual de 43 por ciento entre 2001 y 2004. Las autoridades nacionales, reconociendo la necesidad de los mercados abiertos, han continuado con las negociaciones del tratado de libre comercio (TLC), las que han concluido y sido ratificadas por el Congreso peruano. Es especialmente importante la pronta ratificación del acuerdo comercial por el Congreso de los Estados Unidos, porque el actual acceso preferente al mercado estadounidense, que ha impulsado un crecimiento significativo de las exportaciones en industrias intensivas en trabajo, caduca a fines de 2006.² El Perú también ha logrado avances en la negociación de los acuerdos comerciales bilaterales con México, Singapur, Tailandia y algunas regiones de la UE a través de la Comunidad Andina de Naciones (CAN). En julio de 2005 el Perú se integró de manera provisional en el Sistema Generalizado de Preferencias Plus de la Unión Europea, que permite la entrada libre de impuestos de 7.200 productos a la UE. Estos esfuerzos por abrir mercados a los productos peruanos deben continuar y extenderse. El ALC andino y otros acuerdos comerciales que están siendo estudiados reportarían algunos claros beneficios al Perú, como por ejemplo un mayor acceso a los Estados Unidos, el mayor mercado de importación del mundo, y a otros mercados estratégicos para las exportaciones peruanas; apoyo e incentivos para diversificar las exportaciones, exportando no solo los productos primarios tradicionales, intensivos en capital, sino exportando mucho más productos no tradicionales, intensivos en trabajo y de mayor valor agregado; y una clara señal a los inversionistas nacionales y extranjeros de que el país está comprometido con una estrategia de crecimiento basada en las exportaciones que reforzaría aún más la ya creciente confianza en la economía peruana y que, por consiguiente, fomentaría la inversión.

LA NECESIDAD DE INCREMENTAR LA BASE DE EXPORTACIONES. La mayoría de las exportaciones peruanas siguen estando concentradas en productos primarios (y tradicionales). Estos bienes tradicionales incluyen la minería, la pesca y los productos agrícolas y derivados del petróleo, y representan aproximadamente 71 por ciento de todas las exportaciones. La participación de los productos mineros es, con mucho, la más elevada (55 por ciento de las exportaciones totales). Aunque en los últimos años las exportaciones tradi-

-
- 1 La participación del Perú en las exportaciones totales comprendidas en el marco preferente de la Ley para la Promoción del Comercio Andino y la Erradicación de Drogas (ATPDEA por sus siglas en inglés) cayó 52 por ciento entre 2003 y 2004. Por el contrario, las exportaciones ATPDEA (como porcentaje de las totales) aumentaron de 42 por ciento a 55 por ciento en Colombia y de 48 por ciento a 59 por ciento en el Ecuador. Una excepción han sido los textiles, un campo en el que las empresas peruanas han aprovechado muy bien las preferencias del ATPDEA. **Fuente:** Banco de Crédito del Perú.
 - 2 Alrededor de 7 mil productos peruanos pueden entrar en el mercado estadounidense libres de impuestos, gracias al ATPDEA.

cionales han experimentado elevadas tasas de crecimiento (40 por ciento en 2003-04), tienden a tener un menor potencial de crecimiento a largo plazo, y son muy dependientes de los volátiles mercados de productos primarios. Otro dato que revela la concentración de las exportaciones es el bajo nivel de las exportaciones manufactureras,³ que en 2003 solo representaban 20 por ciento del valor agregado de las manufacturas del Perú (frente a 76 por ciento en el caso de las exportaciones manufactureras de la región de América Latina y el Caribe).⁴

A lo largo de las dos últimas décadas, las exportaciones agrícolas han disminuido en América Latina, mientras que las manufactureras han aumentado. Las exportaciones de productos agrícolas y alimentos han pasado de 44 por ciento de las exportaciones totales en 1980 a 20 por ciento en 2003, mientras que las manufactureras han aumentado de 15 por ciento a 55 por ciento en este mismo periodo. Sin embargo, la composición de las exportaciones del Perú ha cambiado mucho más lentamente. Las exportaciones de productos agrícolas y alimentos pasaron de 19 por ciento de las exportaciones totales en 1980 a 23 por ciento en 2003, mientras que las exportaciones de manufacturas aumentaron solo de 12 por ciento a 17 por ciento en este mismo periodo. Únicamente Chile muestra una tasa tan baja de exportaciones manufactureras en relación con las exportaciones totales, aunque la diversificación de sus exportaciones y su grado de especialización es mucho más dinámico.

El crecimiento de las exportaciones no tradicionales ha sido prometedor, y el sector agrícola, entre otros, ha experimentado grandes incrementos. Durante 2004, los productos textiles, de la pesca y químicos crecieron 33 por ciento, 35 por ciento y 51 por ciento respectivamente. Si se excluye la minería, las exportaciones tradicionales han crecido de forma constante como porcentaje de las exportaciones totales. En términos globales, las exportaciones no tradicionales crecieron 242 por ciento entre 1993 y 2004, mientras que las tradicionales (excluida la minería) se incrementaron solo 145 por ciento (véase el gráfico 2).⁵ Dado que las exportaciones actuales se concentran en un número relativamente pequeño de regiones, productos y empresas, existe un margen considerable para la expansión y la diversificación, especialmente entre las empresas pequeñas y medianas de fuera de Lima. Hay abundantes datos empíricos que ponen de manifiesto la importancia de diversificar la base de exportaciones de un país para mitigar la influencia de las variaciones internacionales de precios e incrementar, donde ello sea posible, los niveles de valor agregado, así como la importancia de la diversificación y del comercio intraindustrial para el crecimiento económico.⁶ Así, pues, la diversificación de las exportaciones peruanas debe ser una de las principales prioridades del país.

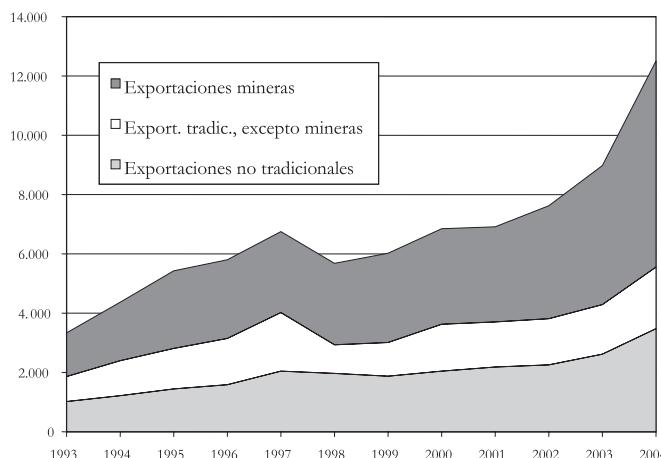
3 Las exportaciones manufactureras del Perú están compuestas fundamentalmente por productos textiles, metales básicos, productos químicos, productos manufacturados y maquinaria de metal, minerales no metálicos y productos agroindustriales.

4 Véase Banco Mundial 2006.

5 Las exportaciones de productos mineros aumentaron 372 por ciento durante este periodo (1993-2004).

6 Véase, por ejemplo, Lederman y Maloney 2004.

Gráfico 2. Evolución de la composición de las exportaciones, 1993-2004
Exportaciones (millones de dólares)



Fuente: BCRP.

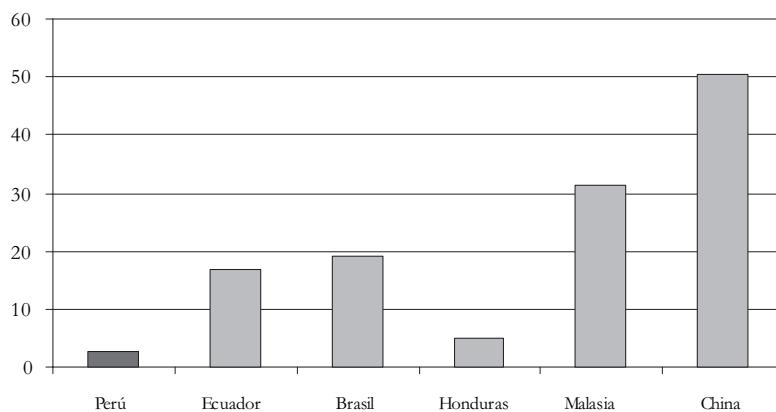
LA NECESIDAD DE INCREMENTAR LA ADOPCIÓN Y EL USO DE NORMAS DE CALIDAD Y AUMENTAR EL VALOR AGREGADO DE LOS PRODUCTOS PERUANOS. Para poder acceder a los mercados, es necesario que los productos peruanos cuenten y cumplan con normas de calidad y un mayor valor agregado. Con el fin de avanzar en la cadena del valor, el Perú debe hacer un esfuerzo significativo y continuado por mejorar la calidad de la producción y la productividad del país y proporcionar incentivos para la adopción y adaptación de tecnología y para desarrollar la innovación en el sector privado. El uso y la adopción de normas de calidad sigue siendo extremadamente bajo en el Perú, como muestra el gráfico 3, y la calidad es la llave que permite el acceso a los mercados de exportación. Asimismo, los esfuerzos y el apoyo del Perú al desarrollo tecnológico y a la innovación han sido mínimos. El gasto peruano en investigación y desarrollo (I+D) es extremadamente bajo; en el año 2000 representó solo 0,11 por ciento del PBI, muy por debajo del Brasil (1,1 por ciento del PBI), Chile (0,56 por ciento) o Costa Rica (0,35 por ciento), y mucho más bajo de lo que se invierte en los países del Este Asiático (más de 1,7 por ciento del PBI). Una de las prioridades fundamentales debería ser la aplicación de una estrategia equilibrada, informada y basada en los incentivos para fomentar la calidad, el desarrollo tecnológico y la innovación.

LA NECESIDAD DE AMPLIAR EL USO DE LA TIERRA PARA LA AGRICULTURA MODERNA. Las exportaciones agrícolas no tradicionales han aumentado y han comenzado a diversificarse en los últimos años. Entre 2000 y 2004 estas exportaciones han crecido a una tasa media anual de casi 20 por ciento.⁷ Las empresas peruanas están penetrando en nuevos

7 En el año 2000, solo las exportaciones de dos productos (el espárrago y el mango) superaron los 15 millones de dólares. En 2004 los productos eran siete, incluidos páprika una variedad de pimienta, alcachofas, uvas y palta.

nichos de mercado con productos de un mayor valor agregado y firmando contratos de distribución a mediano plazo con cadenas de supermercados y con algunos de los mayores distribuidores de los Estados Unidos. La industria regional también se ha beneficiado del rápido crecimiento de las exportaciones agrícolas gracias a nuevas inversiones en plantas procesadoras y en plantas y equipos y servicios relacionados con la conservación y el envasado.

Gráfico 3. Porcentaje de empresas con certificación ISO (2005)



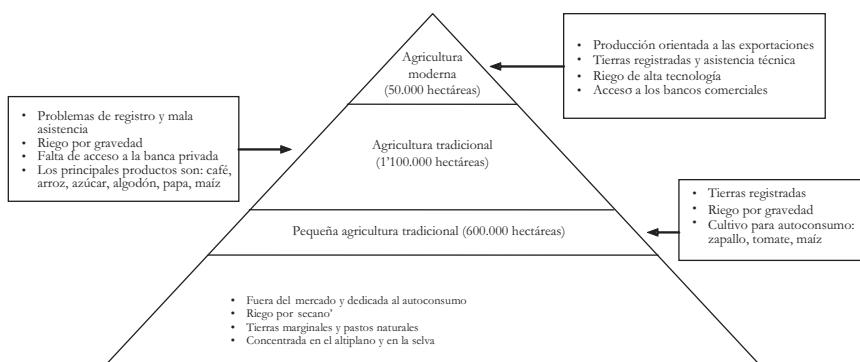
El crecimiento se ha sustentado sobre todo en la ampliación de la tierra de cultivo, para lo cual ha sido necesario poner en explotación nuevas tierras y convertir las explotaciones agrarias tradicionales existentes en cultivos de exportaciones no tradicionales. La agricultura peruana muestra importantes contrastes entre un sector agrícola pequeño pero muy dinámico, moderno y bien conectado a los mercados internacionales a través de las exportaciones de verduras y frutas (por ejemplo, espárragos, uvas, mangos, paltas, píprika, alcachofas en lata, etcétera), y un amplio sector de agricultura tradicional de pequeña escala dedicado fundamentalmente a la producción de cultivos no exportables o de cultivos de sustitución de importaciones. Aunque el rendimiento por hectárea de muchos de estos cultivos es elevado, los costos unitarios son bastante altos, lo que limita seriamente la competitividad del sector.

La baja productividad actual hace que la influencia del comercio en la producción y la exportación de productos agrícolas sea limitada. Las simulaciones hechas por el Ministerio de Comercio Exterior y Turismo (MINCETUR) muestran que la producción agrícola apenas ha crecido luego del TLC con los Estados Unidos (0,3 por ciento). Los efectos sobre el nivel de empleo se estiman en algo más de 0,6 por ciento, mientras que el potencial de crecimiento es solo ligeramente superior y se calcula en 0,7 por ciento. Es importante, sin embargo, reconocer que estas estimaciones no incluyen los beneficios ya obtenidos del ATPDEA. Si sumamos estos beneficios, el crecimiento de las exportaciones agrícolas se eleva a 12 por ciento, y el crecimiento de la producción y el empleo aumenta hasta 14 por ciento y 18 por ciento, respectivamente. Otros estudios y ejercicios de

modelización son mucho más optimistas y sugieren un posible incremento de las ganancias si se aplican políticas complementarias para fomentar el incremento de la productividad. Estos estudios incorporan algunas modificaciones esenciales al modelo de partida para analizar el impacto del empleo, la acumulación de capital y los aumentos de la productividad asociados a externalidades relacionadas con el comercio. Los resultados son los siguientes: el crecimiento de la producción agrícola estaría entre 4 por ciento y 9 por ciento, y el de las exportaciones entre 24 por ciento y 32 por ciento si se implementara el TLC con los Estados Unidos.

El Perú cuenta con extensas superficies agrícolas que podrían transformarse en cultivos para la exportación más rentables (no tradicionales). En concreto, hay aproximadamente 1,1 millones de hectáreas destinadas a la agricultura tradicional (por ejemplo, café, arroz, azúcar), 600 mil hectáreas para la pequeña agricultura tradicional (por ejemplo, maíz, tomate, calabaza) y 2 millones de hectáreas para la agricultura de subsistencia. En contraste, solo se dedican alrededor de 50 mil hectáreas (uno por ciento de la superficie agrícola total) a la agricultura moderna de exportación, y es este uno por ciento de la tierra el que está liderando la expansión de las exportaciones agrícolas en el Perú (véase el gráfico 4). Si a este sector moderno se le añadiese otro uno por ciento del sector agrícola tradicional, los efectos sobre el crecimiento, la creación de empleo y el desarrollo regional podrían ser considerables. Hasta ahora, la expansión ha supuesto con frecuencia una subcontratación de la producción a propietarios que antes se dedicaban a la agricultura tradicional. Esta subcontratación ha tenido efectos positivos sobre la productividad cuando las grandes empresas han transferido conocimientos y tecnología a sus proveedores con el fin de obtener productos de mayor calidad. La expansión también ha permitido a los exportadores ampliar los períodos de producción de los cultivos estacionales.

Gráfico 4. Distribución de la tierra por tipo de producción



Fuente: ADEX.

LA NECESIDAD DE HACER FRENTE AL PROBLEMA DE LA PRODUCCIÓN AGRÍCOLA A PEQUEÑA ESCALA. Este sector también presenta retos importantes para adaptar la estructura tradicional de las pequeñas explotaciones agrícolas a las oportunidades que brindan los productos

agrícolas no tradicionales para la exportación. Los mercados mundiales de alimentos están aplicando normas sobre productos y procesos cada vez más estrictas. La creciente preocupación por la seguridad alimentaria ha convertido el rastreo de los productos y el control de la cadena de oferta «desde la tierra hasta el mostrador» en requisitos esenciales para los segmentos más elevados del mercado. Ello ha suscitado la preocupación por los pequeños cultivadores, que podrían quedar marginados por unos costos de control de calidad elevados. En otras palabras, el número cada vez mayor de normas impuesto por los importadores de alimentos sobre los proveedores podría hacer que la formación necesaria y la supervisión de muchos de los pequeños cultivadores se tornen cada vez más complejas. Para las empresas comerciales y procesadoras, es difícil trabajar con los pequeños agricultores. El volumen de producción es pequeño y de calidad heterogénea, la oferta es irregular, y es complicado lograr convertir este volumen en un flujo constante de productos de una calidad pareja. Los pequeños agricultores enfrentan además problemas como el desconocimiento de los mercados, las tecnologías y los insumos modernos, y el difícil acceso al capital, lo que les impide mejorar sus operaciones. Estos factores representan una limitación para poder ofrecer productos al extremo superior de las modernas cadenas de provisión (Van der Meer 2005).

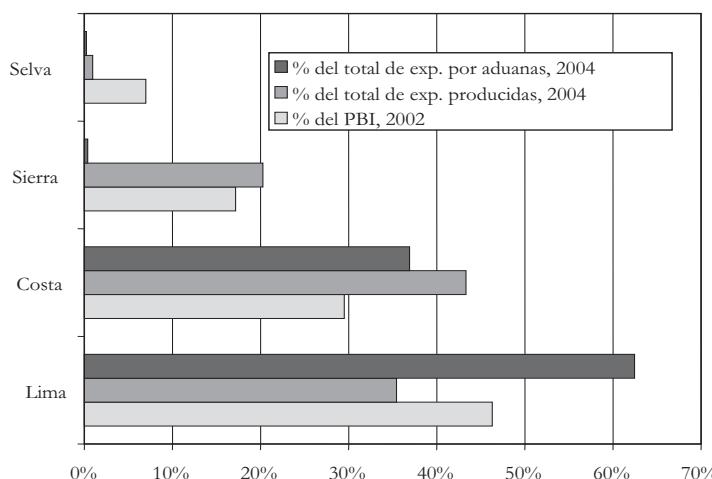
LA NECESIDAD DE FACILITAR LAS EXPORTACIONES DESDE DONDE SE ORIGINA LA PRODUCCIÓN PARA REDUCIR LOS COSTOS LOGÍSTICOS. La elevada concentración regional de las exportaciones del país también constituye un motivo de preocupación. La región de Lima-Callao, que aporta aproximadamente 46 por ciento del PBI, fue responsable, en 2004, de 35 por ciento de la producción de exportaciones nacionales. Las siguientes tres mayores regiones de producción de exportación son Áncash, Cajamarca y Moquegua, que aportan 8 por ciento de la producción total del país pero 34 por ciento de sus exportaciones. Las exportaciones de estas regiones están encabezadas principalmente por los productos mineros. Por el contrario, las regiones comprendidas en la selva representan 7 por ciento de la producción nacional, pero solo uno por ciento de las exportaciones. Las exportaciones de Lima y de las regiones costeras y montañosas aumentaron aproximadamente a una tasa similar a la tasa nacional (37 por ciento) entre 2003 y 2004, mientras que las regiones de la selva crecieron a una tasa inferior a la mitad de la tasa nacional (14 por ciento). Además de esta concentración regional, las exportaciones también se concentran dentro de cada región en términos de productos y de empresas exportadoras.

Pero a pesar de que la mayoría de la producción (de productos exportables) se realiza fuera de Lima, las exportaciones de esos productos siguen saliendo predominantemente por Lima, generando innecesariamente mayores costos logísticos. Las empresas exportadoras se concentran en Lima, alrededor del puerto del Callao y del aeropuerto de Lima. La mayoría de estas empresas tienen su sede central y pagan sus impuestos allí. De hecho, en 2003 la zona de Lima-Callao albergaba a 76 por ciento de las empresas exportadoras, las regiones costeras a 17 por ciento de estas empresas, y el número de empresas exportadoras creció entre 2001 y 2003, tanto en Lima como en las regiones costeras, a una tasa anual de 7 por ciento. Las regiones de la sierra y la selva, por el contrario, solo albergan a 7 por ciento de las empresas exportadoras, con una tasa de crecimiento anual de uno por ciento. Esta enorme disparidad regional pone de manifiesto que la infraestructura regional

y los servicios de exportaciones asociados a esta son deficientes, lo que obliga a los productores a desplazarse y a exportar desde Lima. Estos 'cuellos de botella' en materia de infraestructura y servicios hacen difícil que otras regiones puedan desarrollarse económicamente y competir con la capital. Por ello, no es sorprendente que el Perú tenga uno de los mayores costos logísticos de América Latina, cerca de 34 por ciento del valor del producto —lo que tiene un alto impacto adverso en la competitividad—, mientras el promedio de la región es de 24 por ciento y de 9 por ciento en los países de la OCDE (Guasch 2005; Guasch y Kogan 2005).

A pesar de esta concentración, hay algunos indicios esperanzadores de diversificación regional. En 2003, según PROMPEX, 54 por ciento de los nuevos productos de exportación proceden de regiones distintas de Lima-Callao. Se prevé que en 2005 esta cifra aumentará hasta 59 por ciento. Además, algunos datos sugieren que las oficinas aduaneras de las regiones costeras están procesando una proporción cada vez mayor de exportaciones (su tasa de crecimiento entre 2003 y 2004 fue de 59 por ciento, mientras que la de las oficinas aduaneras de Lima-Callao fue solo de 29 por ciento) (véase el gráfico 5).

Gráfico 5. Producción y exportaciones por región



Fuente: elaborado por los autores a partir de datos de SUNAT, INEI y PROMPEX.

LA NECESIDAD DE MEJORAR EL ACCESO AL CRÉDITO. La falta de acceso al crédito y de instrumentos adecuados para financiar las actividades exportadoras limita la expansión del sector exportador en el Perú. Aunque el marco regulador del sector financiero peruano ha experimentado una modernización sustancial y la eficiencia y liquidez del sistema bancario han mejorado, la capacidad del mercado interno para ofrecer productos y servicios sofisticados para el financiamiento de las exportaciones no ha sido plenamente explotada. Para ayudar a resolver estas deficiencias, el Gobierno ha lanzado diversos instrumentos financieros orientados a las exportaciones y destinados a las empresas pequeñas y

medianas, como la iniciativa de Garantía de Crédito a los Exportadores, el FIEX (Programa de Financiamiento Integral para el Sector Exportador) o el nuevo fondo de capital de riesgo (Fondo Trasandino Perú). El **Plan Maestro de Facilitación de Comercio** también contiene otros instrumentos financieros que se están desarrollando en la actualidad, como líneas de crédito para los compradores de exportaciones peruanas. A pesar de estas iniciativas, los resultados de la Evaluación del Clima de Inversión en el Perú sugieren que el limitado acceso al crédito continúa siendo un problema importante para los exportadores peruanos. Estos resultados son corroborados por las conversaciones con instituciones financieras y exportadores, que confirman de forma unánime que solo algunas empresas exportadoras, la mayoría de ellas de gran tamaño, tienen acceso a préstamos bancarios para el capital circulante, y un número aun menor acceso a productos financieros estructurados para la exportación como el seguro de exportaciones, el arrendamiento financiero internacional y otros.

Se han identificado diversas deficiencias institucionales que explican esta situación; por ejemplo, la falta de mecanismos eficaces para que las empresas insolventes salgan del mercado, y un marco legal y judicial inflexible y deficiente para ejecutar las garantías. Pero los exportadores pequeños y medianos se enfrentan también a restricciones concretas para acceder al crédito, relacionadas con las deficiencias que caracterizan a sus procesos productivos. Por ejemplo, la fragmentada estructura de la producción y la falta de integración de las cadenas de proveedores hacen que el acceso a los mercados de crédito sea costoso y difícil. Además, el escaso nivel de «formalización» de las PYME en lo que respecta a prácticas contables, gestión y estructura de gobierno corporativo, así como de normas de calidad, les impide emplear los instrumentos financieros necesarios para desarrollar una actividad exportadora estable.

LA NECESIDAD DE INTEGRAR A LAS PYME EN LA CADENA DE VALOR Y DE EXPORTACIÓN. Pese a los avances logrados en los últimos cuatro años,⁸ la concentración de las exportaciones en el ámbito de las empresas es muy alta. Los datos de Aduanas revelan que, en 2005, las veinte empresas con más capacidad exportadora del Perú fueron responsables de 57 por ciento de las exportaciones totales del país (en términos de valor), y que las quinientas primeras empresas fueron responsables de 95 por ciento de las exportaciones (SUNAT 2005). Como era previsible, los exportadores tienden a ser empresas medianas y grandes. De hecho, solo un minúsculo porcentaje de las microempresas y de las pequeñas empresas participa en los mercados exteriores (0,15 por ciento y 2,9 por ciento respectivamente). En el caso de las empresas medianas y grandes, esta cifra es de 12,7 por ciento. Según otra fuente, las pequeñas y medianas empresas solo representarían 4,4 por ciento del valor total de las exportaciones,⁹ a pesar de que son más de la mitad de las empresas exportadoras.¹⁰ En algunas industrias, como la de confección y la textil, existen conexiones

8 El número de PYME exportadoras ha pasado de 983 en 2001 a 1.292 en 2004, lo que representa un incremento anual de más de 30 por ciento. Además, 9 por ciento de estas PYME se convirtieron en empresas medianas o grandes.

9 Datos procedentes de la Asociación de Exportadores del Perú (ADEX).

10 El informe del Banco Mundial (2004), basado en una encuesta sobre el clima de inversión para las empresas manufactureras, arroja resultados cualitativos similares.

hacia atrás con empresas pequeñas y medianas que, al actuar como proveedoras de las empresas exportadoras, se convierten en exportadoras secundarias o indirectas. Ello no obstante, las exportaciones de la mediana empresa peruana son muy bajas en proporción a sus ventas, lo que pone de manifiesto su falta de orientación hacia el mercado de exportaciones.

LA NECESIDAD DE MEJORAR EL CLIMA DE INVERSIÓN. Muchas de las medidas e iniciativas antes señaladas exigen inversiones considerables, especialmente del sector privado. Para garantizar estas inversiones, el Perú debe mejorar su clima de inversión que, como ha puesto de relieve el último informe ***Doing Business*** (2006) del Banco Mundial, aún puede mejorar mucho en aspectos como el registro de empresas y propiedades, el aseguramiento de licencias de construcción, la resolución de conflictos y disputas contractuales, la facilitación del comercio, entre otros. Para ello será necesario hacer un esfuerzo tanto en el ámbito nacional como en el regional y municipal.

II. Principales recomendaciones de política

El actual crecimiento económico moderado/fuerte del Perú no podrá sostenerse si no se resuelven las deficiencias competitivas del país. Unas circunstancias macroeconómicas y financieras favorables constituyen una condición necesaria pero no suficiente, para mantener el impulso actual sin la concurrencia de reformas decididas e integrales para mejorar el clima de inversión y la competitividad global. Los buenos resultados macroeconómicos peruanos de los últimos cinco años no han tenido correspondencia en el campo de la competitividad. El Foro Económico Mundial sitúa al Perú en el puesto 63 de su índice de competitividad, mientras Chile ocupa el puesto 29. El Perú se sitúa por detrás de otros países de la región en lo relativo a reformas microeconómicas. La productividad factorial del país es baja; el capital humano, escaso; los costos logísticos y de transporte son elevados; las normas de calidad, deficientes; el nivel de inversión en I+D es mínimo, y las cadenas de proveedores se hallan fragmentadas.

Aunque la liberalización comercial y la promoción de las exportaciones pueden contribuir a mejorar las expectativas de crecimiento del Perú, el potencial de crecimiento de las exportaciones y de creación de empleo será notablemente mayor si el país implementa políticas para eliminar importantes obstáculos del sector privado en general y del sector exportador en particular. Diversos estudios econométricos realizados para evaluar los condicionantes de la productividad muestran claramente que el clima de inversión contribuye con alrededor de 40 por ciento a la productividad total de los factores. La calidad, la innovación y la capacitación laboral son los factores que más influyen sobre la productividad, seguidos por las infraestructuras (Escribano y Guasch 2005a y 2005b).¹¹ Esto proporciona un argumento convincente para llevar adelante una política pública decidida e integral de mejora de la calidad, la innovación y la capacitación laboral, así como en

11 Para más detalles, véase Banco Mundial 2005a, capítulo 2.

materia de infraestructura, para obtener los mayores beneficios del crecimiento derivado del libre comercio.

Ya se han tomado algunas medidas para mejorar la competitividad del sector privado peruano. Entre ellas, nuevas leyes para modernizar el sector portuario y promover el desarrollo científico y tecnológico; un plan de competitividad nacional y la creación de la institución encargada de aplicarlo; medidas para reducir las barreras administrativas y garantizar el cumplimiento de los contratos; medidas de apoyo para desarrollar la infraestructura y reducir los costos logísticos (especialmente en el ámbito regional), y la creación de centros de innovación tecnológica. Como complemento a estas iniciativas, el programa estatal para elevar la producción y la productividad se centra en cuatro áreas esenciales, identificadas por estudios previos¹² como obstáculos capitales para la productividad y la actividad económica: la gestión de la calidad, la innovación tecnológica, la integración en la cadena productiva y el desarrollo de la fuerza de trabajo.

El Perú ha llevado a cabo numerosas y relevantes reformas desde la década de 1990, pero tiene que hacer más esfuerzos si pretende diversificar su base de exportaciones. El logro de un crecimiento sostenible y la diversificación de las exportaciones exigen al país centrarse en la mejora de la competitividad yendo más allá en la liberalización comercial, resolviendo el retraso en materia de infraestructura, garantizando un adecuado entorno empresarial y diseñando políticas decididas para promover la exportación de nuevos productos y mejorar la productividad y la calidad.¹³

El primer paso consiste en eliminar los obstáculos estructurales que impiden la expansión del comercio. Entre ellos, los altos costos logísticos y los problemas en la oferta eficiente de transporte y la cadena de frío, las escasas infraestructuras, la normativa laboral, la capacidad de endeudamiento, las restricciones administrativas y otros aspectos determinantes del clima de inversión y del entorno comercial en el Perú. El segundo paso incluye eliminar las restricciones existentes en las políticas públicas relativas al comercio, como el sesgo antiexportador o barreras al comercio internacional, promover políticas sobre inversión extranjera directa, tecnología y otras políticas sectoriales relacionadas con el desarrollo de las exportaciones.

En concreto, los esfuerzos deberían centrarse en los siguientes campos: (1) facilitar el comercio y fomentar las exportaciones; (2) mejorar la infraestructura y reducir los costos logísticos; (3) emprender reformas para mejorar el clima de inversión; y (4) innovar y adoptar tecnología y normas de calidad.

(1) Facilitar el comercio y fomentar las exportaciones

Las políticas orientadas hacia el mercado, un entorno macroeconómico estable y la apertura a la inversión extranjera directa son medidas que deberían proporcionar incentivos adecuados para el desarrollo de nuevos sectores exportadores. Sin embargo, ser

12 Véanse Banco Mundial 2001 y 2003; FIAS 2003; CAF 2002a y 2002b; De Ferranti y otros 2003; Hermosa y Caro 2001.

13 Para recomendaciones más detalladas, véase Banco Mundial 2004 y 2005a.

internacionalmente competitivo en mercados sofisticados exige el cumplimiento de requisitos más complicados que los que se demandan a la exportación de bienes primarios o similares. Se necesita una estrategia integral para la expansión comercial.

Los esfuerzos deberían realizarse también en las siguientes áreas:

- Proseguir con la inserción del Perú en la economía mundial, eliminando el sesgo antiexportador en las políticas públicas, las barreras al comercio internacional y las restricciones estatales a la inversión extranjera directa, la tecnología y otros vínculos sectoriales relacionados con el desarrollo de las exportaciones.
- Como primer paso para el desarrollo de la estrategia de diversificación de las exportaciones y para desplazarse hacia arriba en la cadena de producción, debe emprenderse un estudio que aporte información relevante sobre cuáles son los productos cuya exportación podría tener éxito, así como sobre las restricciones a la producción, la distribución, la comercialización o el financiamiento. Las condiciones de la oferta y la demanda pueden obtenerse de los datos de la ONU (COMTRADE, UNIDO, ITC, FAO). En segundo lugar, hay que identificar, mediante un método de estudio de caso, los cambios en las pautas de exportación de otros países en desarrollo que han experimentado un proceso de diversificación satisfactorio. En tercer lugar, un análisis de los resultados latinoamericanos en materia de exportación o de la experiencia de algunos países vecinos con una dotación similar podría también proporcionar información útil sobre productos con los que los países latinoamericanos están ganando cuotas de mercado.
- El Perú debería considerar una mayor consolidación de instituciones directa o indirectamente relacionadas con la promoción de las exportaciones, de modo que no se dupliquen esfuerzos y pueda compartirse mejor la información entre diferentes tipos de productos, empresas y regiones. Un complemento a esta consolidación es un sistema de información integrado que ponga toda la información de mercado, técnica y de procedimiento relativa a las exportaciones a disposición de las empresas en un portal web de fácil consulta. En relación con las externalidades de la información y la coordinación, por ejemplo, la recopilación de información sobre mercados extranjeros es un negocio caro en el que el rendimiento social es mayor que los beneficios privados que se obtienen. En la actualidad, esta información ni está centralizada ni está disponible. Es preciso ampliar lo hecho a este respecto y establecer responsabilidades únicas y trabajar en fomentar la imagen y marca del país. Las entidades de fomento de las exportaciones que han tenido éxito han evolucionado hacia corporaciones autónomas semipúblicas con una importante participación privada. El fomento de las comisiones exportadoras integradas por asociaciones empresariales también ha contribuido a un mejor desarrollo de los mercados extranjeros.
- La iniciativa de establecer oficinas regionales debería estar acompañada de una apropiada dotación de recursos y ampliarse para permitir la descentralización de la promoción de las exportaciones, las certificaciones de calidad y los servicios aduaneros, identificando cuidadosamente a los socios institucionales que contribuirán a garantizar su sostenibilidad.

- Realizar mejoras en el régimen aduanero: todavía hay margen para seguir simplificando y bajando los aranceles, reducir la dispersión y limitar la discrecionalidad de determinadas políticas arancelarias. Las oficinas aduaneras también podrían tratar de mejorar las relaciones con el usuario permitiendo, por ejemplo, realizar consultas e interponer quejas *on-line*, o ampliando el horario de funcionamiento y dando trato preferencial basado en historia y experiencia. Y también seguir adelante con el programa «Exportaciones vía servicio postal», que simplifica los trámites aduaneros para las pequeñas empresas.
- Aunque el acceso de las empresas exportadoras al crédito ha mejorado, es preciso un mayor esfuerzo para facilitar el acceso al capital inicial y al crédito anterior y posterior al envío de los productos, especialmente para PYME exportadoras de regiones distintas de Lima. Es más: deberían evaluarse los instrumentos financieros existentes para la exportación (por ejemplo, COFIDE), con el propósito de determinar su grado de eficacia.

(2) Mejorar la infraestructura y reducir los costos logísticos

Las mejoras en infraestructura también pueden facilitar la diversificación de las exportaciones. La mejora de las carreteras, los puertos y los aeropuertos puede reducir los costos de transacción asociados con la exportación de productos al exterior y la importación de bienes intermedios. Disminuir los costos de transacción puede hacer que sea rentable exportar una más amplia variedad de productos, especialmente de las regiones menos desarrolladas sin incluir Lima. Como ya se ha señalado, más de 60 por ciento de las exportaciones peruanas salen del país por la región Lima-Callao, a pesar de que solo 35 por ciento de las exportaciones nacionales se producen efectivamente allí. Las mejoras en infraestructura podrían, bien reducir el costo de transportar los bienes hasta Lima-Callao para su exportación, bien abrir nuevos puntos de salida para las exportaciones más cercanos a las zonas en los que estos se producen.

La brecha en materia de servicios de infraestructura hace difícil alcanzar los objetivos de crecimiento y competitividad. Es preciso estudiar nuevas formas de fomentar las tan necesarias inversiones en infraestructuras clave, particularmente en carreteras, puertos y aeropuertos, sin poner en peligro la sostenibilidad de las finanzas públicas. La forma más viable de seguir avanzando parecen ser las asociaciones público-privadas. Algunas lecciones pueden extraerse de las diversas experiencias que ha tenido el Perú en lo que respecta a concesiones de infraestructura durante los últimos quince años, que, en general, han sido positivas, pues han registrado mejoras tanto en el uso como en la eficacia bajo gestión privada. El Gobierno debería mejorar su capacidad para llevar a cabo sólidas evaluaciones *ex ante* de los proyectos de inversión, asegurando un marco institucional y legal completo para la regulación y supervisión de la participación del sector privado; implicando a los gobiernos y comunidades locales en el diseño del proyecto y en las fases de ejecución; poniendo en marcha una estrategia de comunicación para ayudar a reducir la mala opinión de la población sobre la participación del sector privado; mejorando el diseño de los contratos y el proceso de adjudicación;

y teniendo en cuenta el futuro impacto fiscal de los compromisos asumidos en los proyectos en los que participa el sector privado.

Algunos de los principales retos pendientes en el campo del desarrollo de infraestructuras son:

- **Carreteras** es necesario complementar el programa de concesión de carreteras con un reforzamiento de los organismos responsables de la gestión, regulación y supervisión del sector. El esquema nacional de financiación del mantenimiento de carreteras debería reorientarse para cubrir las necesidades de rehabilitación y mantenimiento de la red regional de carreteras, y debería aprobarse un marco para programar de manera adecuada y para financiar las actividades de mantenimiento de esta red. Además, la transferencia exitosa a los municipios de la gestión de la red rural de carreteras y el nuevo programa de carreteras departamentales debería complementarse con la eliminación de las intervenciones duplicadas de diferentes niveles de gobierno en la red regional de carreteras y con la repetición y extensión de las experiencias que hayan tenido éxito.
- **Puertos** además de preparar los proyectos específicos del Plan Nacional de Desarrollo Portuario, una de las principales prioridades del Gobierno debería ser la modernización/concesión del puerto del Callao y de otros puertos importantes como el de Paita, en el norte, y otros de la región Ica. Asimismo, el Gobierno peruano debería llevar a cabo estudios para analizar: (i) el desarrollo de servicios de valor agregado y zonas de actividad logística; (ii) la idoneidad de las diferentes modalidades de participación del sector privado; (iii) el fomento de la competencia intraportuaria e interportuaria; (iv) las posibles sinergias entre el desarrollo urbano y el portuario; y (v) las necesidades de sistemas portuarios regionales concretos.
- **Aeropuertos** la experiencia del aeropuerto internacional de Lima, gestionado por una empresa privada en virtud de una concesión de treinta años, debería utilizarse para ayudar a diseñar una estrategia para adjudicar aquellos aeropuertos regionales que son esenciales para poder beneficiarse de las oportunidades de expansión económica. El desarrollo y la modernización de los aeropuertos regionales son cruciales para sostener el desarrollo regional y para reducir los costos logísticos.
- **Una red de terminales de distribución y logísticas** para reducir los costos logísticos y la congestión, debería facilitarse un sistema informado de terminales logísticas a partir de un esfuerzo público-privado, y mejorar el acceso a los puertos y su conexión, ya sea vial o ferroviaria.

(3) Emprender reformas para mejorar el clima de inversión

Aunque ya se han introducido algunas reformas para mejorar el marco reglamentario, legal y laboral al que se enfrentan las empresas, todavía hay margen para emprender más reformas y para agilizar algunas otras ya iniciadas. Los retos pendientes en el campo de la mejora del clima de inversión incluyen:

- Facilitar el registro formal de las empresas, acortando el muy largo y costoso proceso de registro empresarial, y haciendo especial hincapié en el registro municipal. Es necesaria una estrategia para persuadir y ayudar a los gobiernos municipales a diagnosticar y simplificar los requisitos locales. Este es un aspecto esencial, ya que en la actualidad los trámites municipales consumen 30 por ciento del tiempo total que cuesta establecer una empresa.
- Definir un sistema integrado para el registro de activos que facilite un registro rápido y barato, la búsqueda de quejas y la reclamación de activos por todos los interesados.
- Simplificar los procesos legales por incumplimiento. Esto exigirá, al menos, simplificar la ley y el procedimiento para hacer cumplir las leyes, incrementar la responsabilidad de los jueces para que sus decisiones se lleven a efecto y revisar el papel de los tribunales y de la Policía en el proceso de hacer cumplir la ley.
- Supervisar la experiencia de los nuevos tribunales comerciales y extender su jurisdicción fuera de Lima. Esta medida, al reducir las barreras administrativas y reforzar los mecanismos de resolución de conflictos comerciales para mejorar el entorno empresarial, aminoraría el costo de hacer negocios.

(4) Innovar y adoptar tecnología y normas de calidad

El Perú tiene que hacer un esfuerzo significativo y continuado para mejorar la calidad de la producción nacional y la productividad, así como para incentivar la adopción y la adaptación de tecnología, y la innovación en el sector privado. La adopción de normas de calidad es bastante baja en el Perú, y el gasto del país en I+D es insignificante, de apenas 0,11 por ciento del PBI en el año 2000, es decir, muy por debajo del Brasil (1,1 por ciento del PBI), Chile (0,56 por ciento) o Costa Rica (0,35 por ciento). Para incrementar el nivel tecnológico y de innovación, y la adopción de normas de calidad, el Gobierno debería:

- Desarrollar un sistema nacional de calidad: (i) definiendo claramente las funciones de SENASA y DIGESA; (ii) revisando la función de INDECOPI como principal institución nacional encargada de la normalización y la acreditación; (iii) fomentando la adopción de normas de calidad de los procesos y de los productos, especialmente entre las microempresas y las pequeñas y medianas empresas; y (iv) impulsando una cultura de la calidad entre los consumidores peruanos.
- Facilitar la adaptación y la innovación tecnológica: (i) evaluando los resultados de la red de CITE; (ii) reforzando su capacidad para prestar más asistencia y evaluaciones técnicas y para llevar a cabo el desarrollo tecnológico; (iii) ayudándolos a establecer relaciones con una red de laboratorios de punta para mejorar la credibilidad de su capacidad de certificación en los mercados internacionales; y (iv) incentivar los vínculos y la formación de consorcios y proyectos productivos entre las universidades —donde suele estar el conocimiento— y las empresas privadas.
- Aumentar la eficacia de los fondos públicos de I+D mediante la mejora de los incentivos en los programas de transferencia tecnológica, así como asignando fondos públicos complementarios a programas de fomento de la innovación en las PYME.

- Poner en marcha un sistema nacional de innovación coherente mediante el desarrollo de la nueva ley de C&T, la aprobación de la Ley de Incentivos para I+D con beneficios para la investigación aplicada, las transferencias de tecnología y la vinculación entre instituciones públicas y privadas, y la mayor protección de los derechos de propiedad intelectual para garantizar elevados rendimientos a la innovación.

Algunas de estas recomendaciones están comprendidas en el Plan Nacional de Competitividad del Perú, aprobado en julio de 2005. El Plan fija como objetivos explícitos la consolidación de actuaciones de promoción de las exportaciones, la reducción de tarifas y la introducción de mejoras en el régimen aduanero para reducir los costos de transacción. Aunque la mayoría de los objetivos del Plan tienen fijada una fecha dentro del próximo año 2007, su consecución efectiva puede constituir un serio desafío.

Con el apoyo del Gobierno Central, los gobiernos regionales pueden desempeñar un papel fundamental para canalizar el desarrollo económico regional, diagnosticar los principales obstáculos, consultar con el sector privado local y, después, aplicar las reformas y las inversiones previstas para mejorar la competitividad y la diversificación de productos. El Gobierno debería considerar el reforzamiento de la capacidad de los consejos regionales para participar en el proceso de planificación de la competitividad y las exportaciones. También será esencial evaluar los avances mediante la incorporación de indicadores de competitividad a escala regional.

Bibliografía

- Banco Mundial. 2006. «Peru: An Agenda to Sustain Growth and Employment through Greater Economic Integration». CEM. No publicado.
- Banco Mundial, 2006, ***Indicadores de Desarrollo Mundial***, Washington D.C.: Banco Mundial.
- Banco Mundial. 2005a. ***Private Participation in Infrastructure the Peruvian Experience*** Washington D.C.: Banco Mundial.
- Banco Mundial. 2005b. ***Peru Country Economic Memorandum-An Agenda to Sustain Growth and Employment through Greater Economic Integration***. Washington D.C.: Banco Mundial.
- Banco Mundial. 2004. ***Peru-Microeconomic Constraints to Growth: The Evidence from the Manufacturing Sector***. Washington DC: Banco Mundial.
- Banco Mundial. 2003. ***Peru: Micro Constraints to Growth***. Washington D.C.: Banco Mundial.
- Banco Mundial. 2001. ***Exports and Logistic Costs in Peru***. Washington D.C.: Banco Mundial.
- CAF. 2002a. ***A Diagnostic of Peru's Competitiveness*** Caracas: CAF.
- CAF. 2002b. ***Reporte global de competitividad***. Caracas: CAF.

- De Ferranti, David y otros. 2003. *Closing the Gap in Education and Technology* Washington D. C.: Banco Mundial. Publicación 25834.
- Escribano, A. and J.L. Guasch 2005a. *Assessing the Impact of the Investment Climate on Productivity Using Firm-Level Data. Methodology and the Cases of Guatemala, Honduras, and Nicaragua*. Policy Research Working Paper 3621, Washington D.C.: Banco Mundial.
- Escribano, A. y J.L. Guasch 2005b. *Investment Climate Assessment on Productivity and Wages Analysis Based on Firm Level Data from Selected South East Asian Countries* Washington D.C.: Banco Mundial (mimeo).
- FIAS. 2003. *Peru: A Strategy for Promoting FDI*. Caracas: FIAS.
- Guasch, José Luis. 2005. *Concesiones en Infraestructura*. Barcelona: Editorial Bosch.
- Guasch, José Luis y Joe Bogan. 2005 *Inventories and Logistic Costs in Developing Countries: Levels and Determinants, a Red Flag on Competitiveness and Growth. Revista de la Competencia y la Propiedad Intelectual*, año 1, n.º 1, Lima
- Hermoza, A. y O. Caro. 2001. *Redes estratégicas para la competitividad*. Lima: Universidad del Pacífico.
- Lederman, Daniel y William Maloney. 2004. «Trade Structure and Growth». *Policy Research Working Paper* n.º 3025. Washington D.C.: Banco Mundial.
- Van der Meer, Kees. 2005. *Exclusion of Small-scale Farmers from Coordinated Supply Chains Market Failure, Policy Failure, or Just Economics of Scale* Washington D. C.: Banco Mundial.

Hacia la competitividad agropecuaria y la equidad rural

Antonio Pérez¹

Resumen

En 2005, como resultado de la liberalización económica, la mayor seguridad de la propiedad de la tierra y algunas políticas sectoriales de los últimos quince años, el Perú pasó de ser un país importador neto de productos agrícolas a ser exportador neto de estos. Sin embargo, los avances en el sector han favorecido especialmente a las explotaciones costeñas de mayor dimensión, en las que participan menos de 10 por ciento de los productores pero producen casi dos tercios del PBI agrícola. Mientras el sector exportador no tradicional (espárragos, páprika, alcachofas, palta) cubre alrededor de 80 mil hectáreas productivas y en él participan poco más de 50 mil productores, la agricultura de productos tradicionales de exportación (arroz, café, caña de azúcar, algodón) y la de productos para consumo interno y de subsistencia abarca más de 2,6 millones de hectáreas y de ella dependen más de 3,2 millones de productores.

El Gobierno del Perú tiene el doble reto de impulsar la agricultura comercial con políticas y programas que eviten medidas distorsionantes y, al mismo tiempo, atiendan las demandas de los pequeños agricultores, particularmente en lo que se refiere a la ampliación del tamaño de los predios, la disponibilidad de bienes públicos y la capacidad para agruparse y formar parte de cadenas productivas que les permitan superar sus mayores costos de transacción y falta de poder de negociación. Esta nota complementa la nota de política sobre desarrollo territorial, en la que se propone un enfoque descentralizado de desarrollo económico local para zonas rurales que comprenda la promoción de actividades agrícolas y no agrícolas sobre la base de la potencialidad económica, social y ambiental de las diferentes regiones.

¹ Trabajo preparado como contribución del Servicio de América Latina y el Caribe del Centro de Inversiones de la FAO.

I. Antecedentes: El desarrollo del sector: aciertos y desaciertos

LAS TRES GRANDES REGIONES NATURALES DEL PAÍS PRESENTAN UNA AMPLIA DIVERSIDAD DE ECOSISTEMAS Y DE SISTEMAS PRODUCTIVOS QUE PERMITEN OBTENER UNA GRAN VARIEDAD DE PRODUCTOS AGRÍCOLAS. La infraestructura acumulada en los llanos y valles transversales de la costa (incluyendo el regadío) determina un grado relativamente elevado de intensificación productiva. Con poco más de 16 por ciento de las tierras aptas, la costa aporta cerca de dos tercios del PBI agropecuario y una parte considerable de las exportaciones no tradicionales. Sus productos principales son el arroz, la papa, el maíz, el algodón, la caña de azúcar, las frutas y las hortalizas; en ganadería predomina la producción comercial de vacunos de leche y de engorde, la crianza porcina y la industria avícola. La sierra es una región agroecológicamente muy compleja² que ha sufrido una severa deforestación. La mayor parte de la agricultura es allí de subsistencia o para el consumo interno, con bajos rendimientos y riesgos elevados. Contribuye con un poco menos de la cuarta parte del PBI sectorial. Finalmente, la selva dispone de recursos forestales poco explotados comercialmente, con pequeñas áreas de agricultura de subsistencia, algunas explotaciones comerciales pequeñas y medianas dedicadas sobre todo a la producción de café, cacao, arroz y frutas, y grandes explotaciones destinadas a la ganadería extensiva. Genera cerca de 15 por ciento del producto sectorial.

LA DOTACIÓN DE RECURSOS PARA CULTIVOS AGRÍCOLAS ES RELATIVAMENTE BAJA SI SE LA COMPARA TANTO CON LAS TIERRAS YA CULTIVADAS COMO CON AQUELLAS DISPONIBLES EN OTROS PAÍSES DE LA REGIÓN, CON EXCEPCIÓN DE CHILE (véase el cuadro 1). Del total de tierras del país (128,5 millones de hectáreas), 18 millones se dedican a pasturas y 4,3 millones a cultivos de estación y permanentes, incluyendo los barbechos. El potencial cultivable de calidad adecuada y muy adecuada fuera de zonas protegidas y bosques cerrados se estima en casi 1,7 millones de hectáreas, que llegarían a 7,2 millones si se añaden las tierras moderada y marginalmente utilizables. Además, la erosión es muy importante, sobre todo en la sierra, donde entre 55 por ciento y 60 por ciento de las tierras están afectadas en diversos grados; por otra parte, 300 mil hectáreas registran problemas de salinidad, solamente en la costa. Según el MINAG, 1,75 millones de hectáreas disponen de infraestructura de riego (68 por ciento en la costa, 26 por ciento en la sierra y 6 por ciento en la selva), pero solo aproximadamente 1,1-1,2 millones se riegan anualmente. Las superficies con bosques se estiman en casi 69 millones de hectáreas (68,3 millones en la selva), magnitud solo inferior a la del Brasil en América Latina.

2 Se distinguen cuatro subsistemas agropecuarios, según la altura. Entre 2.000 y 3.200 metros, **valles bajos** con buenos suelos aluviales, clima templado a subtropical y bastante disponibilidad de riego; producen maíz blanco, quinua, papas, ganado y algunas frutas y verduras. Entre 3.200 y 4.000 metros, **colinas y valles altos**, muy expuestos a las heladas, donde predomina la cebada, granos nativos y tubérculos, lo mismo que ganado criollo y ovejas. Finalmente, por encima de 4.000 metros, **punas** utilizadas para el pastoreo de ovejas, llamas y alpacas (FAO/BM 2003).

Cuadro 1. Tierras utilizadas en cultivos y potencial de tierras cultivables en secano,* comparados con la población económicamente activa en el Perú y otros países de América Latina (Miles de ha y ha)

País	Tierras en cultivo 2001-03	VS + S	Potencial VS+S+MS	VS+S+MS+mS	(VS+S+MS)/Pobl. activa agrup. (ha)
Argentina	28.854	61.061	72.336	78.915	49,5
Brasil	66.548	170.762	221.765	249.020	17,5
Chile	2.305	478	1.603	2.868	1,6
Colombia	3.983	18.633	26.376	33.295	7,1
México	27.300	15.188	19.272	20.997	2,3
Perú	4.300	1.686	5.028	7.249	1,7

* El potencial excluye las tierras situadas en bosques cerrados y reservas protegidas: VS = Tierras muy adecuadas; S = Tierras adecuadas; MS = Tierras moderadamente adecuadas; mS = Tierras marginalmente adecuadas.

Fuente: FAOSTAT y IIASA/FAO 2002.

LA PRODUCCIÓN AGROPECUARIA SE MANTUVO ESTANCADA DURANTE LA DÉCADA DE 1970 Y CRECIÓ UN POCO MÁS QUE LA POBLACIÓN EN EL DESENIO DE 1980. Aunque con fuertes oscilaciones anuales, su desempeño ha sido más satisfactorio entre 1990 y 2004, en particular en la costa, donde se han registrado aumentos anuales de 4,4 por ciento, o sea, 2,7 por ciento por habitante (véase el cuadro 2). En este periodo, el subsector de cultivos se expandió al 4,6 por ciento por año, impulsado por el consumo interno de algunos alimentos (como el arroz, las papas y el maíz) y, crecientemente, por determinadas frutas, hortalizas y café de exportación. Esto se ha debido sobre todo a la ampliación de las áreas cosechadas (de 1,7 millones de hectáreas en 1990 a 2,6 millones en 2004), pero también al aumento de los rendimientos de algunos cultivos, especialmente en los bienes de exportación. Por su parte, la producción pecuaria creció 3,9 por ciento al año, impulsada sobre todo por la crianza de aves y por la leche. Confirmando el mejor desempeño de los últimos años, la productividad total de los factores utilizados en la agricultura peruana aumentó 1,98 por ciento por año en el periodo 1981-2001 (con relación a solo 0,36 por ciento en 1961-80), magnitud algo superior al promedio de los países andinos (1,81 por ciento), aunque inferior a la registrada en el conjunto de América Latina (2,31 por ciento anual) (Ávila y Evenson 2004).

EN 2004 LAS ACTIVIDADES AGROPECUARIAS APORTABAN CERCA DE 8,4 POR CIENTO DEL PBI (7,5 POR CIENTO EN 1990), Y EMPLEABAN 28,5 POR CIENTO DE LA POBLACIÓN ECONÓMICAMENTE ACTIVA, CON MUY BAJA PRODUCTIVIDAD. ADEMÁS, CONTRIBUÍAN TAMBÉN CON EL 9 POR CIENTO DE LAS EXPORTACIONES TOTALES DEL PAÍS. Por su parte, la forestación significaba solo alrededor de uno por ciento del PBI y de las exportaciones, lo que revela el bajísimo aprovechamiento de sus potencialidades. El Perú sigue siendo el segundo mayor productor mundial de coca después de Colombia, a pesar de los esfuerzos realizados para su reducción durante la década de 1990 y después de la firma del ATPDEA en octubre de 2002.

Cuadro 2. Crecimiento anual del PBI total del país, de la producción agrícola y del comercio exterior de productos agropecuarios (Porcentajes)

Periodo	PBI total		Producción agríc.		Exportaciones	Importaciones
	Total	Por hab.	Total	Por hab.	agropecuarias*	agropecuarias*
1970-1979	3,4	0,9	0,0	-2,5	-2,8	4,3
1980-1989	-0,6	-2,7	3,2	1,1	3,1	-2,2
1990-2004	3,6	2,0	4,4	2,7	8,6	5,0

Volumen de las exportaciones e importaciones a precios constantes de 1989-91.

Fuente: calculado con base en informaciones de CEPAL (PBI) y FAOSTAT.

LA APERTURA ECONÓMICA Y EL CRECIMIENTO DE LOS INGRESOS IMPULSARON LAS IMPORTACIONES DE PRODUCTOS AGROPECUARIOS (DE 650 MILLONES DE DÓLARES EN 1990 A 1.137 MILLONES DE DÓLARES EN 2004), PARTICULARMENTE LAS DE TRIGO, TORTAS Y ACEITES VEGETALES, MAÍZ AMARILLO, AZÚCAR Y LÁCTEOS. El país, por su parte, ha ido elevando la competitividad y sentando las bases de un próspero y más diversificado sector agroexportador: las exportaciones se han cuadruplicado en el periodo mencionado, de 275 millones de dólares a 1.124 millones de dólares, lo que ha permitido equilibrar la balanza comercial del sector. Aparte del café, han sido las exportaciones no tradicionales las que más han crecido, entre ellas las de espárragos, ají píprika, alcachofas, mangos, uvas y otras frutas, y cacao. El café y los espárragos concentran casi la mitad del valor exportado en 2004. Cabe subrayar que, exceptuando el café (130 mil hectáreas) y el cacao (41 mil hectáreas), las exportaciones agrícolas provienen de producciones obtenidas en 60 mil a 70 mil hectáreas, que apenas representan 2,5 por ciento de la superficie cultivada en el país. En 2004, alrededor de 43 por ciento de las exportaciones agrícolas se dirigieron a Europa y 33 por ciento a los Estados Unidos. La mayor parte de las importaciones provienen de la Argentina, Chile y Colombia, mientras que un quinto llega de los Estados Unidos. El Gobierno firmó un acuerdo comercial con el Mercosur, y recientemente ha concluido las negociaciones para un TLC con los Estados Unidos.

MIENTRAS TANTO, EN LA SIERRA LA PRODUCCIÓN AGROPECUARIA SE MANTUVO PRÁCTICAMENTE SIN CAMBIOS ENTRE 1970 Y 1990, ALCANZANDO UN MEJOR DESEMPEÑO EN LOS AÑOS SIGUIENTES; PERO CONTINÚA EN SITUACIÓN MUY PRECARIA. Sus principales productos han sido perjudicados por las tendencias declinantes de los precios o por los cambios en la dieta media de los peruanos, asociados a la urbanización, que privilegian el consumo de trigo y otros productos importados. En la sierra predominan los pequeños productores y la agricultura campesina de subsistencia, con bajísimos niveles de productividad. La desfavorable relación entre los recursos naturales muy degradados y la población históricamente localizada en la sierra, así como sus dificultades de comunicación con la economía de la costa y de acceso a los servicios productivos agrícolas, han obstaculizado el desarrollo de métodos modernos de producción y de condiciones de mercado suficientemente atractivas como para estimular la inversión privada. En 2002, solo 43 por ciento de los ingresos totales de las familias provenían de su actividad como agricultores, aun si de aquellos se excluyen los provenientes de rentas y transferencias (ENAHO, citada por Escobal y Valdivia 2004).

LA INESTABILIDAD POLÍTICA Y LA REFORMA AGRARIA DE FINES DEL DESENIO DE 1960 CONTRIBUYERON DECISIVAMENTE AL POBRE DESEMPEÑO DE LA AGRICULTURA, pues alteraron profundamente las relaciones de producción en el campo, desorganizaron los sistemas productivos de las mejores tierras agrícolas y alejaron a buena parte de la capacidad empresarial, tanto de las grandes explotaciones tradicionales y modernas quanto de los sectores de la mediana agricultura comercial que se estaban abriendo paso en el país (Eiguren 2004). En el decenio de 1980 se sintieron también los efectos de la inseguridad rural y de la crisis económica, derivada de *shocks* provenientes del exterior y de políticas macroeconómicas que oscilaron entre intentos de liberalización mal manejados y retornos al proteccionismo, que concluyeron en la hiperinflación.

EL CRECIMIENTO DE LA PRODUCCIÓN (SOBRE TODO EN LA COSTA) Y DEL COMERCIO EXTERIOR AGRÍCOLA DE LOS ÚLTIMOS QUINCE AÑOS HA SIDO IMPULSADO POR UN CONJUNTO DE FACTORES EXTERNOS AL SECTOR. Cabe destacar entre ellos los programas de ajuste y las reformas de primera generación que proporcionaron estabilidad al entorno global, una mayor seguridad en el medio rural y el estímulo de la demanda interna y de algunos mercados externos, en el contexto de la apertura comercial. En particular, cabe mencionar el ATPDEA, el impulso de la CAN y los incentivos a la inversión derivados del decreto legislativo 653. Aun así, si bien se esperaba que las reformas macroeconómicas eliminaran el sesgo antiagrario anterior y corrigieran al alza el valor real del dólar, este permaneció estancado e incluso por debajo de los niveles anteriores, lo que, junto al aumento excesivo de producciones poco transables (papas, maíz amiláceo), contribuyó al deterioro de los precios reales recibidos por la agricultura, en particular para los productos de la sierra. En todo caso, los precios de los bienes exportables han sido relativamente más satisfactorios que los de los importables y los no transables, en parte como reflejo de sus precios internacionales pero también de la reducción de los aranceles y otras barreras a la importación. También se han llevado a cabo importantes inversiones públicas en caminos y energía en zonas rurales.

EL DESEMPEÑO AGROPECUARIO, PRINCIPALMENTE EN LA COSTA, HA RESPONDIDO TAMBIÉN AL CONJUNTO DE MEDIDAS E INVERSIONES QUE ATAÑEN MÁS DIRECTAMENTE AL SECTOR, como la liberalización del mercado de tierras y la eliminación a los límites a la extensión. Además, el MINAG ha puesto en marcha el Proyecto Especial Titulación de Tierras y Catastro Rural (PETT) para combatir la incertidumbre de los derechos de propiedad y la atomización de la estructura agraria, generada en cierta medida por la parcelación de la mayor parte de las empresas asociativas y/o cooperativas de la reforma agraria durante la década de 1980.³ En lo que respecta al riego, se han transferido funciones a las juntas de usuarios, y aunque el nivel y la recaudación de las tarifas del agua han mejorado, todavía limitan el mantenimiento de parte de la infraestructura de riego. Igualmente, el MINAG ha venido fomentando las inversiones para rehabilitar o mejorar el regadío en los valles de la costa (PSI), donde también la agricultura de exportación ha incorporado nuevas áreas al riego.

3 Según el censo de 1994, 70 por ciento de los productores maneja menos de 5 hectáreas.

MIENTRAS ALGUNAS POLÍTICAS CLAVE HAN IMPULSADO EL DESARROLLO DEL SECTOR, OTRAS HAN SIDO MENOS FAVORABLES. EN EL PRIMER CASO SE HAN ELIMINADO LOS CONTROLES DE PRECIOS DE LOS PRODUCTOS E INSUMOS AGROPECUARIOS Y EL ESTADO SE HA RETIRADO DE SU COMERCIALIZACIÓN (aunque interviene esporádicamente por intermedio del PRONAA en arroz y algunos cultivos andinos). Los aranceles de los productos agropecuarios fueron homogeneizados y reducidos, aunque más recientemente se estableció un sistema de bandas de precios para los principales alimentos. En 1996 se concedió al sector una tasa más favorable para el pago del impuesto a la renta (15 por ciento en relación con 30 por ciento), los pequeños agricultores fueron eximidos del pago de ese impuesto y también de los impuestos municipales, y se otorgaron incentivos a la agroexportación (Ley de Promoción de las Inversiones en el Sector Agrario). Después de la desactivación del Banco Agrario en 1992, el crédito agrícola se redujo considerablemente y en 2004 solo representaba 3 por ciento de las colocaciones del sistema financiero formal. El 83 por ciento de estas últimas corresponden a los bancos comerciales, que trabajan con los productores más grandes, mientras que las cajas rurales y municipales aportan la mayor parte del resto. En los últimos años diversas ONG han comenzado a operar en la microfinanciación, con cierto éxito sobre todo en lo que concierne al número de productores atendidos.

EL SISTEMA PÚBLICO ENCARGADO DE LA INVESTIGACIÓN Y LA ASISTENCIA TÉCNICA (MUY CENTRALIZADO), CON ALTOS COSTOS Y BAJA EFICIENCIA, PRESENTABA ESCASOS RESULTADOS Y FUE PRÁCTICAMENTE DESMANTELADO EN LA DÉCADA PASADA. Algunas actividades de investigación continuaron en las universidades y el sector privado, mientras que el gasto público se redujo hasta 0,2 por ciento del PBI agrícola en 1999. Los servicios de transferencia y difusión también se fragmentaron entre una cantidad de entidades y programas localizados básicamente en la costa. Desde 2001, con el apoyo del Banco Mundial, el MINAG ha comenzado a implementar un programa de innovación tecnológica plural, descentralizado y orientado por la demanda, que incluye la revitalización del INIA. Otras actividades que se han mantenido en la esfera pública (como los servicios sanitarios y fitosanitarios a cargo de SENASA, la información, las facilidades portuarias y los sistemas de transporte) han mejorado en los últimos años, principalmente en la costa.

LAS REFORMAS INSTITUCIONALES DE LA DÉCADA PASADA REDUJERON DRÁSTICAMENTE LAS TAREAS TÉCNICAS A CARGO DE LAS DIRECCIONES GENERALES Y REGIONALES DEL MINAG, INCLUYENDO SU CAPACIDAD PARA FORMULAR ESTRATEGIAS Y POLÍTICAS DE LARGO PLAZO. En cambio, se crearon en el propio Ministerio unidades ejecutoras y programas especiales, semiautónomos y de alcance nacional, que han venido implementando centralizadamente los programas PETT, PSI y PRONAMACHCS, entre otros. Algunas entidades autónomas del MINAG se encargan de la provisión de bienes públicos como la conservación de los recursos naturales (INRENA), la investigación y extensión (INIA) y la sanidad (SENASA). Algunas actividades están pasando a ser responsabilidad de los gobiernos regionales y municipales, ha mejorado la coordinación entre los diversos niveles de gobierno, y comienza a aumentar la participación y la influencia de los representantes de las comunidades campesinas y de otras organizaciones territoriales de base. Sin embargo, existe un claro desfase entre la estructura del Ministerio y el proceso de descentraliza-

ción general en curso en el país. Hace poco el Gobierno ha formulado y puesto en debate público diversos planes y políticas relacionados con el sector,⁴ uno de los cuales (la «Carta Verde o Pacto Agrario Nacional») fue suscrito con organizaciones representativas del agro en febrero de 2004.

EN RESUMEN, LAS NUEVAS ORIENTACIONES DE LAS POLÍTICAS MACROECONÓMICAS Y SECTORIALES, LA PRIVATIZACIÓN DE MUCHOS SERVICIOS Y LA CONSOLIDACIÓN DE ALGUNOS CAMBIOS ENDÓGENOS (COMO LA AGRICULTURA POR CONTRATO Y LAS EMPRESAS DE SERVICIOS TÉCNICOS Y GERENCIALES) HAN ESTIMULADO LAS INVERSIONES Y EL CRECIMIENTO PRODUCTIVO, SOBRE TODO EN EL SEGMENTO MODERNO DE LA COSTA, ASOCIADO POR LO GENERAL A LA AGROINDUSTRIA Y A LA EXPORTACIÓN. El retiro del Estado de la comercialización, del crédito y, aunque en menor grado, de la innovación, ha afectado a un grupo grande de agricultores medianos y pequeños con orientación empresarial, una especie de capas medias rurales, también principalmente localizadas en la costa, pero con producciones destinadas sobre todo al mercado interno.⁵ Estos grupos tienen importantes problemas de rentabilidad (FAO/Banco Mundial y CEPES 2002). Por su parte, una considerable cantidad de los pequeños productores y de las comunidades rurales, que comprenden la mayoría de las explotaciones y las tierras agropecuarias, sobre todo en la sierra, ya muy marginados en la época de la intervención estatal, han continuado siendo excluidos del proceso de modernización de los últimos quince años y registran bajos niveles educativos y tecnológicos, escasa organización y altos costos de transacción. Estos grupos han recibido apoyos de programas asistenciales y de fomento (FONCODES, PRONAA y otros), la mayor parte de los cuales tiene escasos efectos sobre sus posibilidades de transformación hacia condiciones empresariales.⁶

II. Condiciones: Bases para una política de desarrollo agrícola equitativo

LAS PERSPECTIVAS DE LOS MERCADOS INTERNACIONALES PARA UNA PARTE IMPORTANTE DE LAS EXPORTACIONES SON RAZONABLEMENTE POSITIVAS. La apertura de la economía ha favorecido el inicio de este proceso, con numerosos productos de alta calidad en condiciones de competir con éxito en países del Hemisferio Norte, donde presentan un gran potencial

4 Entre otras: «Marco macroeconómico multianual para el periodo 2006-2008» (Ministerio de Economía y Finanzas 2005); «Bases para una política de Estado en la agricultura del Perú (MINAG 2004); «Carta Verde-Pacto Agrario Nacional (2004); y «Agenda interna para el desarrollo agrario al 2010» (MINAG 2005).

5 Algunos productores de arroz y maíz amarillo, sin embargo, han aumentado su productividad en el marco de acuerdos con molinos y con la industria avícola nacional.

6 Véase, por ejemplo, Valdivia 2001; FAO-Banco Mundial 2003; Gorriti 2003; Eguren 2003 y 2004; Escobal y Valdivia 2004; Trivelli 2005; Mendieta y Ágreda 2006.

7 En la costa los cultivos que presentan mayor rentabilidad son los orientados a la exportación (aji párpika, espárrago, marigold, palta, mango, mandarina, etcétera), a los que se añaden el arroz y el camote (FAO/Banco Mundial/CEPES 2002).

exportador.⁷ Con una tasa de crecimiento del PBI como la proyectada por el Gobierno —alrededor de 5 por ciento anual—, el consumo interno de productos del sector se expandiría en aproximadamente 3 por ciento anual.⁸ Todo esto daría sustento a una expansión productiva de entre 3 por ciento y 4 por ciento anual en el mediano plazo.

EL PAÍS HA SENTADO LAS BASES PARA EL CRECIMIENTO AGRÍCOLA, PERO AÚN QUEDA MUCHO POR HACER PARA ASEGURAR SU SOSTENIBILIDAD Y EQUIDAD. La limitación de los recursos naturales y la amplia disponibilidad de mano de obra aconsejan una estrategia de desarrollo agrícola apoyada en: (i) innovaciones tecnológicas que incrementen los rendimientos agrícolas y la competitividad del sector en general; y, (ii) la reconversión productiva, con aumento de las tierras de buena calidad, condiciones climáticas y/o de regadío utilizadas en las producciones de alto valor agregado y empleo de mano de obra por hectárea, y capaces de impulsar la agroindustria (frutas, hortalizas, productos de nicho, por ejemplo), en sustitución de cereales y otros cultivos más extensivos. Para impulsar la productividad y la competitividad agrícolas por medio de la intensificación de cultivos será preciso evitar la sobreutilización de fertilizantes químicos que tengan consecuencias dañinas para la salud de los productores y trabajadores del campo.

EL TRATADO DE LIBRE COMERCIO (TLC) NEGOCIADO CON LOS ESTADOS UNIDOS, APROBADO EN EL PERÚ Y ACTUALMENTE EN PROCESO DE RATIFICACIÓN EN EL CONGRESO DE LOS ESTADOS UNIDOS, REPRESENTA UN SEGUNDO FACTOR BÁSICO PARA EL DISEÑO DE POLÍTICAS AGRÍCOLAS. Además de los productos incluidos en el ATPDEA (espárragos, ají páprika, alcachofa, uvas, mangos, menestras, mandarinas), que en principio caducaría en diciembre de 2006, el TLC consolidaría el arancel cero para las aceitunas, el algodón en fibra y otros productos, con un total de 1.629 partidas que representan en conjunto 99 por ciento de las exportaciones agropecuarias a los Estados Unidos. Por su parte, el Perú otorgaría ingreso libre a 451 partidas que representan 87 por ciento de lo importado desde los Estados Unidos. La desgravación sería inmediata y sin límites (cuotas) para el trigo, el algodón, el aceite de soya en bruto y la cebada. Se han acordado en cambio cuotas anuales de importación para varios productos sensibles, principalmente arroz (74 mil toneladas con desgravación total en diecisiete años), maíz amarillo duro (500 mil toneladas y desgravación en doce años), y leche y carnes de bovino y aves (con desgravación en períodos de doce a diecisiete años). El Perú podría aplicar el mecanismo de Salvaguarda Especial Agropecuaria a 36 productos sensibles, entre ellos leche en polvo, mantequilla, quesos, carne bovina, cuartos traseros de pollo, arroz y otros productos. Por su parte, Estados Unidos ha ampliado la cuota de exportaciones peruanas de azúcar a 43 mil toneladas anuales, pero ha solicitado la desgravación de fructuosa de maíz y glucosa en cinco y diez años. (Hernández 2004).

8 Los suministros medios de energía alimentaria han mejorado mucho en el Perú, de 2.010 Kcal por habitante en 1989-91 a 2.580 Kcal en 2002-03; no así la calidad de la dieta, pues casi 70 por ciento de esas calorías siguen proviniendo de los cereales, tubérculos y edulcorantes. Con el aumento de los ingresos se elevará aún más la ingesta global de calorías y, sobre todo, la de alimentos ricos en proteínas y vitaminas —frutas, hortalizas, carnes, huevos, lácteos y pescado—, para los cuales existen en general buenas aptitudes productivas.

LOS SUBSIDIOS Y OTRAS AYUDAS INTERNAS OTORGADAS A LOS AGRICULTORES ESTADOUNIDENSES INCIDEN SOBRE LA CAPACIDAD DE LOS PRODUCTORES NACIONALES PARA COMPETIR CON LA IMPORTACIÓN DE VARIOS PRODUCTOS. Sin embargo, el TLC no enfrenta el tema de los subsidios, y los dos países se atendrán a las decisiones que se tomen al respecto en la OMC. El Perú se compromete a no vincular los aranceles a las importaciones provenientes de los Estados Unidos al sistema de protección previsto en el Sistema de Franja de Precios, vigente en los países de la CAN. El Perú importa mayoritariamente maíz, trigo, aceite de soya, carnes y un poco de arroz de los países del Mercosur y de algunos de la CAN; si a estas importaciones se suman las que el TLC podría facilitar desde los Estados Unidos, aumentarían los riesgos de desplazamiento de la producción nacional. Otros productos sensibles con el TLC serían el algodón y los lácteos.⁹

LAS POLÍTICAS MACROECONÓMICAS EN CURSO CONTRIBUYEN AL CRECIMIENTO SIN RIESGOS DE INFLACIÓN Y PROPORCIONAN EN GENERAL UN MARCO FAVORABLE PARA LA AGRICULTURA Y LA AGROINDUSTRIA. Sin embargo, a estas cabe añadir medidas dirigidas a mejorar los ingresos de los grupos más pobres favoreciendo la demanda interna de alimentos básicos y la seguridad alimentaria. Es preciso también reorientar recursos para ampliar el gasto público destinado al desarrollo agrícola y rural (que a comienzos de la presente década se estimaba en solo 3,6 por ciento del gasto total¹⁰), y focalizar el apoyo en los grupos menos favorecidos.

ES PRECISO REFORZAR LAS POLÍTICAS SECTORIALES EXITOSAS DE LOS ÚLTIMOS AÑOS EN UN CONTEXTO ESTRÁTÉGICO DE LARGO PLAZO Y DE REFORMAS DE SEGUNDA GENERACIÓN CON INSTRUMENTOS CONCRETOS QUE PROMUEVAN LA EQUIDAD. Para ello, el objetivo sería evitar que el crecimiento de la agroexportación contribuya a ampliar la brecha entre un reducido sector agrario moderno y altamente capitalizado y una mayoría de zonas y de productores menos eficientes, muchos de los cuales serían penalizados por la profundización de la apertura. Aprovechando el periodo de transición otorgado por las cuotas, los plazos de desgravación y otros mecanismos del TLC y demás acuerdos comerciales, habría que fortalecer las medidas que ayuden especialmente a estos grupos a alcanzar una razonable competitividad en la producción de diversos alimentos básicos, lo mismo que a reconvertirlos parcialmente hacia rubros de exportación. En algunos países (México, por ejemplo), las medidas en tal sentido han consistido en una mezcla de subsidios directos (*decoupled*) a los ingresos de millones de pequeños productores y de apoyos más directos a bienes públicos, inversiones, producción y comercialización agropecuaria, los últimos de interés sobre todo para el sector comercial. Este enfoque presentaría diversas dificultades en el Perú, pues requeriría una extraordinaria capacidad financiera y operacional del sector público, además de la reintroducción de intervenciones directas con efectos distorsionantes sobre los precios y los mercados agrícolas.¹¹ Una alternativa es la promoción del

9 El Gobierno ha anunciado el establecimiento de mecanismos de compensación directa para el algodón, maíz y trigo, con recursos del orden de 35 millones de dólares a 45 millones de dólares anuales, por un periodo transitorio de cuatro años.

10 Base de datos de la FAO.

11 Esas distorsiones actualmente se registran en pocos productos: azúcar, algodón, maíz amarillo, arroz y leche (Banco Mundial 2005).

desarrollo rural descentralizado con un enfoque territorial que aproveche las sinergias y las potencialidades de los lugares y su sostenibilidad.

III. Opciones: Competitividad y equidad

LA POLÍTICA AGRÍCOLA REQUIERE DOS ENFOQUES: (1) ESTIMULAR EL SECTOR EXPORTADOR CON POLÍTICAS MACRO Y SECTORIALES; Y (2) FORTALECER LAS INVERSIONES Y LOS SERVICIOS PÚBLICOS DESTINADOS A PROMOVER EL FUNCIONAMIENTO MÁS EFICIENTE DE LOS MERCADOS DE FACTORES Y PRODUCTOS AGRÍCOLAS CONCENTRÁNDOSE EN LAS REGIONES Y PRODUCTORES HASTA AHORA POSTERGADOS. En el primer caso, la continuación de las políticas exitosas de los últimos años y un mayor énfasis en la investigación, la extensión y los estándares de calidad. En el segundo, medidas relacionadas con la resolución de problemas sobre: (i) el tamaño de los predios, la seguridad de la propiedad y los mercados de compra-venta, el arrendamiento de tierras y otros sistemas de gestión de las tierras agrícolas; (ii) la ampliación, y, sobre todo, el mejoramiento de la infraestructura y la administración de los sistemas de riego; (iii) los servicios de innovación, sanidad e inocuidad, financiamiento, mercadeo e información; (iv) el desarrollo del capital humano y de la organización de los productores; (v) la conservación de los recursos naturales; y (vi) la explotación y conservación de la forestación, sobre todo en la selva. Algunas de estas políticas sectoriales se retoman más adelante, mientras que las relativas al riego, la conservación de los recursos naturales y la forestación se examinan en otros capítulos.

Políticas sectoriales, descentralización y desarrollo rural

EL DISEÑO Y, SOBRE TODO, LA EJECUCIÓN DE POLÍTICAS SECTORIALES QUE ATIENDAN LA HETEROGENEIDAD DE LA AGRICULTURA NACIONAL, REQUIEREN DE UN ENFOQUE FUERTEMENTE DESCENTRALIZADO. Además de criterios y prioridades nacionales, se necesitan políticas agrícolas diferenciadas que respondan a las particularidades territoriales y que sean aplicadas por los gobiernos regionales y locales, con la participación de diversas instancias de concertación que estos puedan promover. Este marco de políticas diferenciadas permitirá aplicar medidas e incentivos específicos para la pequeña agricultura. La descentralización está en línea, por lo demás, con las recientes tendencias de las reformas de las políticas caracterizadas tanto por concentrar la atención hacia la solución de fallas específicas de los mercados sectoriales como por asignar un papel principal a la participación directa y las demandas efectivas de los beneficiarios, en sustitución de programas decididos y planificados desde el centro.

DE MANERA SIMULTÁNEA, SE TRATA DE ALCANZAR UNA MAYOR COORDINACIÓN O INTEGRACIÓN ENTRE LAS POLÍTICAS AGRÍCOLAS Y LAS DIVERSAS POLÍTICAS SECTORIALES APLICADAS EN LAS REGIONES Y LOS MUNICIPIOS. En vista de la importancia creciente de los ingresos rurales de fuentes no agrícolas y la necesidad de promover la diversificación productiva hacia la pequeña agroindustria, la forestación (por ejemplo en la selva), las artesanías, el comercio,

el turismo rural, etcétera, es preciso ampliar la perspectiva más allá de lo puramente agrícola hacia la coordinación con otros sectores. De esta forma, una descentralización con enfoque territorial recuperaría en cierto sentido el carácter integral de los programas de desarrollo rural del pasado.

LA PROPUESTA DE DESCENTRALIZAR Y DE COORDINAR O INTEGRAR LAS POLÍTICAS AGRÍCOLAS CON LAS DE OTROS SECTORES TIENE CLARAS IMPLICACIONES EN LAS FORMAS DE ORGANIZAR EL ESTADO. Si bien es imprescindible mantener entidades públicas especializadas en cuestiones sectoriales, no sería suficiente reproducir en el nivel subnacional la estructura nacional. Los gobiernos regionales y municipales deberían aprovechar y estimular los espacios de concertación entre el sector público, el sector privado y la sociedad civil que se han ido abriendo en los últimos años para fortalecer enfoques de desarrollo rural territorial que aprovechen y coordinen con las instancias sectoriales.¹²

EN LO QUE CONCIERNE AL SECTOR AGRÍCOLA, SE REQUERIRÍA FORTALECER EL MINAG DE MODO QUE PUEDA CUMPLIR FUNCIONES DE DEFINICIÓN Y MONITOREO DE LA ESTRATEGIA Y LAS POLÍTICAS SECTORIALES, DE ADMINISTRACIÓN DE PROGRAMAS Y DE GENERACIÓN Y DIFUSIÓN DE INFORMACIÓN. Estos programas deberán promover la provisión descentralizada de bienes públicos y las inversiones privadas en los mercados de asistencia técnica, financiamiento, innovación tecnológica, servicios sanitarios, etcétera. Con un diseño flexible, podrían recurrir al mecanismo de los fondos concursables cuando sea necesario y proveer subsidios específicos a determinados productores. Buena parte de su ejecución correspondería a las veinticuatro direcciones regionales y las cien agencias agrarias provinciales creadas en las recientes reformas, en estrecho contacto y con la participación de los productores y sus organizaciones (Zegarra 2004). La capacidad actual del MINAG y de las nuevas estructuras regionales y provinciales es limitada. Se necesitará entonces un esfuerzo considerable en materia de fortalecimiento institucional y de la infraestructura física, capacitación del personal, y mejoramiento de los sistemas presupuestarios, administrativos y de supervisión.

Mecanismos: Algunos instrumentos para la política agrícola

INNOVACIÓN TECNOLÓGICA: EL PAÍS SE HA EMBARCADO, A COMIENZOS DE 2001, EN LA CONSTRUCCIÓN DE UN SISTEMA DE INVESTIGACIÓN Y ASISTENCIA TÉCNICA AGRÍCOLA ORIENTADO POR LA DEMANDA, COMPETITIVO Y DESCENTRALIZADO. En términos generales, se trata de: (i) institucionalizar el sistema, redefiniendo y separando las funciones que competen a sus integrantes públicos y privados en materias de orientación, financiación, ejecución y evaluación, como parte de un amplio proceso de descentralización; (ii) asegurar un papel central a los productores y otros agentes privados en la definición de las demandas y en la implementación de las actividades de innovación; (iii) aumentar el número y la autonomía de las entidades públicas y privadas encargadas de la oferta de servicios tecnológicos, lo mismo que la competitividad entre ellas; y (iv) asegurar el cofinanciamiento del sistema, con el sector público manteniendo una contribución importante para las innovaciones estratégicas de largo plazo (por ejemplo, uso y conservación de los recursos, biotecnología y control integrado de las enfermedades), lo mismo que para los bienes públicos que benefician a los grupos más necesitados.

12 Véase el capítulo sobre desarrollo territorial.

A partir de la experiencia acumulada por INCAGRO y por programas similares ejecutados en México, Colombia, el Ecuador y otros países, en los próximos años la atención se debería centrar en los siguientes aspectos y medidas:

- ***Papel promotor, regulador y evaluador del MINAG para el desarrollo tecnológico*** Para cumplir esta función se sugiere la creación de una unidad responsable de formular, coordinar y monitorear las políticas e inversiones para el fomento de la innovación de la tecnología agraria, en acuerdo con el sector privado. Se trata de una unidad plural y multidisciplinaria, capaz de recoger las demandas privadas y sociales, y de diferenciar las funciones de orientación y financiamiento del sistema de aquellas de ejecución.
- ***Institucionalización de consejos consultivos regionales y locales*** autónomos y con participación de los productores y demás agentes públicos y privados de las cadenas, con el objeto de identificar y priorizar las demandas y de orientar la oferta de los servicios.
- ***Preparación de programas nacionales sobre innovaciones estratégicas y programas macrorregionales de extensión e investigación adaptativa***. En ese marco se priorizan y seleccionan las demandas por estos servicios, presentadas en forma de proyectos específicos y siguiendo procedimientos transparentes. Los fondos concursables mixtos financian los servicios proporcionados por operadores especializados. La organización de «alianzas estratégicas» entre grupos organizados de productores, clientes y entidades públicas y privadas oferentes de los servicios, contribuye a mejorar la ejecución y a ampliar el cofinanciamiento privado.
- ***Salvo para los bienes de naturaleza estrictamente pública, el subsidio incorporado en el cofinanciamiento tiene un carácter parcial, temporal y decreciente en el tiempo***.
- ***Ampliación del concepto de extensión***, para incluir en la asistencia técnica y la capacitación no solo las tecnologías productivas sino también otros aspectos de las cadenas como las opciones productivas (el ***mix*** de productos), la gestión de la empresa agrícola, la comercialización y la pequeña agroindustria rural.
- ***Financiamiento público para los servicios de innovación segado a favor de aquellos sectores con menor capacidad*** para expresar, hacer valer o satisfacer sus demandas de innovación, en particular pequeños productores, grupos indígenas y mujeres, con especial énfasis en el rescate de conocimientos ancestrales y la promoción de sembríos nativos con alto valor nutritivo y de mercados de nicho.

FINANCIAMIENTO RURAL: SERÁ NECESARIO INCENTIVAR UNA MAYOR PARTICIPACIÓN DE LA BANCA COMERCIAL EN EL SECTOR CON MEDIDAS QUE ESTIMULEN SU ADAPTACIÓN A LOS TIEMPOS Y CALENDARIOS AGRÍCOLAS. Esto también puede alcanzarse, por ejemplo, con mecanismos como nuevos tipos de garantías legalmente válidas (esto es, el ganado, las cosechas almacenadas e incluso las futuras cosechas), seguros limitados a pérdidas resultantes de catástrofes,¹³ regularización de la titulación y el registro de propiedad de la tierra y funcio-

13 Al contrario de los seguros más generales que han fracasado en todas partes, seguros privados de este tipo funcionan normalmente en diversos países, entre ellos México y Honduras (Norton 2004).

namiento de una central de riesgos. Los créditos con garantía de cosechas, muy comunes durante la época del Banco Agrario, contribuirían a mejorar el poder de negociación de los productores respecto de los acopiantes (Valdivia 2001). El apoyo financiero estaría acompañado de asistencia técnica que asegure el cumplimiento de las obligaciones crediticias.

TAMBIÉN SE PODRÁN UTILIZAR TECNOLOGÍAS CREDITICIAS QUE TOMEN EN CUENTA LAS CARACTERÍSTICAS Y LOS COMPORTAMIENTOS DE LOS PEQUEÑOS NEGOCIOS AGRÍCOLAS CUANDO SE DEFINEN CRONOGRAMAS DE PAGOS PARA PRODUCTORES CON CAPACIDAD GERENCIAL Y TECNOLÓGICA PERO CON ESCASA DOTACIÓN DE ACTIVOS. Las mejores alternativas las ofrecen diversas entidades que ya operan en microfinanzas rurales, con métodos que permiten reducir los altos costos de transacción del crédito; entre ellas cabe mencionar especialmente a las Cajas Municipales de Ahorro y Crédito (CMAC), las Cooperativas de Ahorro y Crédito (CAC) y las ONG con actividades crediticias pero no reguladas por la Superintendencia de Banca y Seguros (SBS). La expansión de este tipo de servicios financieros requerirá de algún tipo de apoyo estatal.

SEGÚN LA EXPERIENCIA ACUMULADA, PARA ESTIMULAR LA SOSTENIBILIDAD DE LAS INSTITUCIONES MICROFINANCIERAS EN EL PERÚ CONVENDRÍA QUE: (i) movilicen ahorros en el medio rural en el que operan, y no solo ofrezcan préstamos; (ii) al menos en el largo plazo, dependan limitadamente de subsidios o de donaciones, que crean incertidumbre y sustituyan la captación de ahorros; (iii) cobren tasas de interés reales positivas; (iv) ofrezcan servicios específicamente adaptados a las necesidades del mercado local; (v) mantengan una gestión empresarial autónoma, competente y transparente; y (vi) operen en el marco regulador del sistema financiero nacional (Norton 2004). Su éxito depende también de su capacidad para trabajar con grupos de productores organizados, con lo cual utilizan su información acerca de los prestatarios potenciales y reducen los requisitos de garantías individuales. Los mecanismos más conocidos son los de créditos a comunidades (banca comunal) o a grupos solidarios, cuyas ventajas —presión grupal, cohesión social, reducción de los gastos de selección del prestamista, traslado de riesgos hacia el grupo— permiten disminuir los costos de transacción. Entre sus dificultades hay que tener en cuenta que el aumento del tamaño de los grupos y del monto del crédito tiende a incrementar los riesgos del sistema. También se dan casos de préstamos individuales (Valdivia 2001).

PROMOVER LA PARTICIPACIÓN DE ONG CON ACTIVIDADES DE MICROCRÉDITO RURAL. En la actualidad hay alrededor de treinta ONG de este tipo que operan en casi todos los departamentos del país, cobran tasas razonables y ofrecen productos diseñados específicamente para atender a los productores de zonas difíciles. Son generalmente entidades pequeñas, con carteras de crédito de entre 200 mil y 4 millones de dólares, con un promedio de 1,3 millones de dólares. El programa podría ayudarles a expandir sus operaciones y a alcanzar los requisitos necesarios para su formalización como entidades reguladas por la SBS, lo que les permitiría optar por la captación de depósitos. Los problemas principales que por lo común enfrentan estas ONG son: (i) la insuficiente disponibilidad de recursos financieros, a pesar de que diversas entidades nacionales e internacionales apoyan de manera específica a algunas ONG rurales; (ii) las debilidades técnicas operativas, administrativas y de gestión, que limitan su potencial de cobertura,

sostenibilidad e impacto; y (iii) la carencia de mecanismos alternativos o de entidades de segundo piso en condiciones de proporcionarles recursos financieros en volúmenes importantes y de manera continua¹⁴ (BID 2005).

Además de las CMAC, otras entidades microfinancieras con posibilidades de ampliar sus actividades en el medio rural son las CAC rurales, debido a su presencia en todo el territorio nacional y a su capacidad para movilizar ahorros por estar supervisadas por la SBS. Sin embargo, hasta ahora las CAC se han especializado en préstamos al consumo y no han incursionado en profundidad en el mercado del crédito a microempresas agrícolas, por lo cual no cuentan con productos adaptados a las necesidades de los pequeños y medianos productores rurales, ni con informaciones y personal capacitado que les permita reducir los riesgos de manejar un volumen creciente de estos préstamos.

Existe por lo tanto un amplio campo para apoyar las actividades de las ONG, las CAC y, eventualmente, las CMAC. Un programa en tal sentido podría incluir de manera prioritaria:

- **suministrar fondos reembolsables a cooperativas u otras entidades de segundo piso**, para que estas, a su vez, otorguen créditos a ONG con programas de microcrédito rural;
- **apoyar con fortalecimiento institucional y técnico** tanto a las entidades de segundo piso para que cumplan sus tareas de supervisión y vigilancia, como a las ONG para que implementen políticas y procedimientos adecuados en la administración de los servicios financieros que prestan;
- **contribuir a la formalización como entidades reguladas por la SBS** (y así transformarse en EDPYME, CAC o cajas rurales) de aquellas ONG cuyo éxito les permita aumentar el tamaño de sus operaciones. Esto demandará subsidios u otros apoyos a los costos administrativos (personal especializado, sistemas de información) requeridos por esta formalización;
- **proveer asistencia técnica, administrativa y posibles subsidios a algunos gastos**, para que las CAC y las CMAC puedan proveer con eficiencia productos y servicios especializados a las pequeñas empresas rurales.

Sin perjuicio de apoyar directamente el crédito de inversión a los pequeños y medianos productores, AgroBanco, en funciones desde 2002, debería priorizar sus actividades de segundo piso encaminadas a fortalecer la oferta de financiamiento rural a través de entidades microfinancieras que hayan demostrado solidez, en colaboración con COFIDE y la SBS. El MINAG, directamente y por intermedio de sus estructuras descentralizadas, podría participar en la preparación y ejecución de un programa flexible, posiblemente con la utilización de mecanismos del tipo de los fondos concursables y con un componente de subsidio.

Servicios agropecuarios de nivel local: Cerca de la mitad de los productores no venden su producción y entre 80 por ciento y 90 por ciento carecen de acceso a servicios técnicos,

14 Por lo general no tienen acceso a fondos del sistema financiero u otros fondos locales (como COFIDE), que prestan poca atención a estos intermediarios rurales, por ser pequeños y no regulados o porque no cuentan con las garantías exigidas.

comerciales y de capacitación e información. La mayoría ni siquiera conoce la forma de procurárselos. La menor participación del Estado en estas actividades ha estimulado el surgimiento de un creciente número de proveedores, fundamentalmente ONG, empresas y profesionales privados, algunas instituciones públicas, y universidades y otros centros de formación. Su nivel profesional y la amplitud de los servicios que ofrecen varían considerablemente. Atienden las demandas locales privadas y también participan en la ejecución de programas financiados o promovidos por la cooperación internacional o bilateral, incluyendo INCAGRO, el PRA financiado por AID en la sierra y la selva, y otros proyectos apoyados por el BID, el Banco Mundial y FIDA. Salvo las ONG y algunos otros proveedores asociados a estos programas, la mayoría de los operadores de servicios trabaja con medianos y grandes agricultores de la costa, con frecuencia ligados a los procesos de agroindustrialización.

LA METODOLOGÍA DE ESTOS PROGRAMAS, QUE TAMBIÉN SE HAN VENIDO EXPANDIENDO EN OTROS PAÍSES DE AMÉRICA LATINA, INCLUYE POR LO GENERAL LOS SIGUIENTES ELEMENTOS: (i) base local, con el propósito de tener en cuenta los obstáculos y las potencialidades específicas de cada territorio; (ii) provisión a la demanda, normalmente de grupos de productores organizados o que se organizan para preparar el plan de desarrollo de sus explotaciones y participar en el programa; (iii) utilización de proveedores de servicios privados o públicos; (iv) selección de los proveedores por medio de fondos concursables transparentes, financiados en proporciones variables por los productores y por el Estado; (v) un componente de subvención, cuya magnitud y duración difiere según el tipo de productores, posibilidades de financiamiento, etcétera; y (vi) diversos sistemas de administración, generalmente con un importante papel del MINAG (incluyendo sus estructuras descentralizadas) y de representantes de los agricultores en la coordinación de la ejecución, el control y la evaluación, a menudo con la participación de la cooperación externa.

LAS EVALUACIONES REALIZADAS EN EL PERÚ TIENDEN A CONFIRMAR QUE ESTOS PROGRAMAS REDUCEN LOS COSTOS DE TRANSACCIÓN Y CONSTITUYEN POR LO GENERAL INSTRUMENTOS ADECUADOS PARA IMPULSAR LA PRODUCTIVIDAD AGRÍCOLA Y LA RECONVERSIÓN HACIA CULTIVOS MÁS INTENSIVOS, para expandir la orientación comercial y proporcionar acceso a mercados competitivos a los pequeños y medianos productores. También estimulan la consolidación de los mercados de estos servicios, que crecientemente podrán funcionar sin necesidad de apoyo público.¹⁵ La experiencia acumulada en el país permitiría sentar las bases de un amplio programa de apoyo a servicios agropecuarios de nivel local que, por las razones ya mencionadas, atienda principalmente a la pequeña agricultura y a las comunidades, en particular en la sierra y la selva. Los servicios básicos fundamentales que es necesario proveer son de distintos tipos. Una lista de los posibles servicios incluiría: asistencia a las tecnologías productivas; apoyo a la creación de empresas y al mejoramiento de sus capacidades de administración y gestión; asistencia para la obtención de créditos u

15 Una dificultad que hay que tener en cuenta, surgida por ejemplo en México, es que los planes de desarrollo de las explotaciones y los servicios demandados tienden a ser preparados por los propios proveedores interesados en los fondos concursables y no representan estrictamente las demandas de los agricultores.

otros fondos de inversión; promoción de diversas formas de agricultura por contrato, incluyendo acuerdos con empresas agroindustriales que puedan hacerse cargo de diversos servicios productivos; y certificación de la calidad de la producción, para obtener mejores precios en los mercados (como ya funciona la certificación sanitaria).

EL MINAG, EN PARTICULAR LA DIRECCIÓN GENERAL DE DESARROLLO AGRÍCOLA, PODRÍA TENER LA PRINCIPAL RESPONSABILIDAD EN LA FORMULACIÓN GENERAL, LA PROMOCIÓN Y LA SUPERVISIÓN DEL PROGRAMA. Como parte del actual proceso de descentralización, la ejecución podría quedar a cargo de unidades operativas de las direcciones agrícolas regionales con el apoyo de las agencias agrícolas municipales, ambas dependientes de los gobiernos locales. El programa deberá incluir posibilidades de un amplio subsidio para grupos de productores pequeños o más pobres, cuya magnitud y duración dependan de los resultados alcanzados en cada caso.

Si bien los servicios recién mencionados tienen un impacto importante en la productividad, son insuficientes para el desarrollo económico y tienen que estar acompañados del mejoramiento de la infraestructura de la región, lo mismo que de financiación para inversiones prediales, titulación de la propiedad y servicios de sanidad animal y vegetal. Este es el problema del enfoque de mejoramiento de servicios aislados, en comparación con el de desarrollo rural integral que predominaba antes de las reformas. Por lo tanto, las medidas aquí recomendadas serán mucho más eficaces si se coordinan con programas o enfoques más comprensivos de desarrollo rural y territorial.

SERVICIOS DE SANIDAD E INOCUIDAD: EL MEJORAMIENTO DE LOS SISTEMAS DE SANIDAD VEGETAL Y ANIMAL Y DE INOCUIDAD DE LOS ALIMENTOS ES UNO DE LOS RETOS CENTRALES PARA LOGRAR LA COMPETITIVIDAD EN LAS EXPORTACIONES. En los últimos años, SENASA y el Ministerio de Salud han realizado avances importantes, por ejemplo, en el control de la fiebre aftosa (90 por ciento del país ha quedado libre); en el manejo integrado de plagas agrícolas, que ya está siendo aplicado en más de 200 mil hectáreas de cultivos y ha avanzado en su institucionalización y en la capacitación participativa de los agricultores en el marco de Escuelas de Campo; en el control de la mosca de la fruta, y en el mejoramiento de la inocuidad de los alimentos, principalmente a cargo del Ministerio de Salud.

SE REQUIERE COMPLEMENTAR EL ROL DEL SECTOR PRIVADO PROMOViendo EL DESARROLLO DE UN MERCADO EFICAZ PARA ESTOS SERVICIOS. En general, es preciso fortalecer ulteriormente la capacidad científico-técnica del sistema y su eficacia operativa y de coordinación entre el sector público y el privado, para lo cual se recomienda formular un plan de acción basado en un análisis técnico, económico e institucional de su eficiencia actual. Entre los aspectos que parecen merecer atención, tanto en lo que concierne a la sanidad vegetal y la salud animal como en relación con la inocuidad de los alimentos, cabe mencionar: (i) la actualización y armonización de la legislación vigente, teniendo en cuenta o incorporando diversos acuerdos internacionales, así como los nuevos conceptos y adelantos técnicos-científicos; (ii) la generación de condiciones para reforzar la aplicación de las reglamentaciones fitosanitarias, en particular a los productos exportados e importados; (iii) la creación o el fortalecimiento de unidades de análisis y/o evaluación de riesgos especializadas en inocuidad de alimentos, sanidad vegetal y salud animal; (iv) el fortalecimiento de la capacidad de diagnóstico, en laboratorios centrales y de las redes establecidas; (v) el

fortalecimiento de la capacidad de respuesta frente al ingreso de plagas y enfermedades cuarentenarias, exóticas y/o emergentes; y (vi) las campañas de capacitación y de asesoría en buenas prácticas agrícolas.

Bibliografía

- Alvarado, J. y F. Galarza. 2003. «De ONG a EDPYME: Algunos resultados del proceso». *Debate Agrario*.º 35. Lima: CEPES, enero.
- Ávila, A. F. y R. E. Evenson. 2004. *Total Factor Productivity Growth in Agriculture: The Role of Technological Capital*. New Haven: Yale University.
- Banco Mundial. 2005. *Agricultural Research and Extension Project in Support of the Second Phase of the Agricultural Research and Extension Program (Project Appraisal)*. Washington D. C.: Banco Mundial.
- BID. 2005. *Propuesta de financiamiento y cooperación técnica para el programa global de microcrédito rural*. Washington D. C.: BID.
- BID. 2004. *Program of Support Services to Gain Access to Rural Markets* Washington D. C.: BID.
- Eguren, F. 2004. «Las políticas agrarias en la última década: Una evaluación». En *Perú: El problema agrario en debate* SEPIA X. Lima: SEPIA.
- Eguren, F. 2003. «La agricultura de la costa peruana». *Debate Agrario* n.º 35. Lima: CEPES, enero.
- Escobal, J. y M. Valdivia. 2004. *Perú: Hacia una estrategia de desarrollo para la sierra rural* Lima: GRADE.
- FAO/Banco Mundial (Programa Cooperativo) y CEPES. 2002. *Estudio de la rentabilidad de la agricultura de la costa peruana y las inversiones para mejoramiento del riego*. Lima: FAO/BM/CEPES.
- FAO/Banco Mundial. 2003. «Peru: A Rural Development Strategy for the Peruvian Sierra». FAO/World Bank Cooperative Programme. Roma: FAO/Banco Mundial.
- Galarza, F. 2003. «El crédito rural solidario, el colateral social y la colusión». *Debate Agrario*.º 35. Lima: CEPES, enero.
- Gorriti, J. 2003. «Rentabilidad o supervivencia? La agricultura de la costa peruana». *Debate Agrario*.º 35. Lima: CEPES, enero.
- Hernández Calderón, José M. 2004. *La agricultura en las negociaciones del TLC con Estados Unidos* Lima: ATA.
- IIASA/FAO. 2002. *Global Agro-ecological Assessment for Agriculture in the 21st Century: Methodology and Results* Roma: IIASA/FAO.
- Mendieta, Claudia y V. Ágreda. 2006. *Propuesta para una economía rural competitiva e inclusiva, en el marco de un desarrollo rural territorial*. Lima: CIES.
- Norton, R. 2004. *Agricultural Development Policy. Concepts and Experiences* Wiley/FAO.
- Trivelli, Carolina. 2005. *Situación y desempeño reciente de las finanzas rurales* Lima: IEP.

- Valdivia, M.: «Perú. 2001. Estrategia para el Desarrollo Agrícola Nacional hacia el 2010». Documento preparado para la FAO en el marco de la Cumbre Mundial de la Alimentación. Roma: FAO.
- Zegarra, E. 2004. «La política agraria del gobierno: balance y perspectivas». *Perú Económica* Lima: GRADE.

Desarrollo territorial

José María Caballero, Carolina Trivelli y María Donoso Clark

Resumen

Este breve capítulo presenta una propuesta para mejorar la calidad del gasto público en inversiones productivas en las áreas rurales del Perú, evitando su dispersión en proyectos atomizados y fomentando la coinversión público-privada y el fortalecimiento de mecanismos descentralizados de toma de decisiones. La propuesta parte de la valiosa experiencia existente en el Perú de plataformas participativas de concertación local y de proyectos de fomento del desarrollo productivo en áreas rurales. El núcleo central de la propuesta consiste en: (i) el fortalecimiento (o, cuando sea necesario, la constitución) de entidades público-privadas provinciales de coordinación económica; (ii) la preparación por estas entidades de programas de inversión ordenados en torno de ejes prioritarios de desarrollo; y (iii) la cofinanciación de estos programas mediante un mecanismo financiero competitivo. La propuesta se inscribe en una visión territorial del desarrollo rural, y es considerada una vía para profundizar el desarrollo descentralizado en el Perú y un vehículo de aplicación de la Estrategia Nacional de Desarrollo Rural.

I. Introducción

Este capítulo propone un mecanismo para favorecer el desarrollo territorial en el Perú. La propuesta se sustenta en la promoción de instrumentos institucionales y recursos complementarios a la inversión local para desencadenar procesos de desarrollo a partir de una visión consensuada de la competitividad territorial que dé origen a programas estratégicos de inversión para los territorios. Se busca facilitar iniciativas de desarrollo promovidas por alianzas entre gobiernos provinciales y distritales y actores locales, apoyándolas desde los gobiernos regionales y el Gobierno Nacional. La propuesta podría servir para mejorar

la calidad del gasto público en las regiones, incentivar la inversión privada en ellas y respetar la heterogeneidad de los territorios rurales nacionales. Aunque la visión territorial del desarrollo rural está avanzando rápidamente en América Latina y también en el Perú, no hay sin embargo en el país mecanismos apropiados para promover de manera amplia y difundida el desarrollo territorial rural. La aplicación práctica de esta visión mediante la adopción de mecanismos apropiados sería una manera de profundizar el desarrollo descentralizado en el Perú y dar contenido económico adicional a la descentralización. Podría servir también como un vehículo de aplicación de la Estrategia Nacional de Desarrollo Rural (ENDR)

II. El contexto

La economía peruana muestra una situación favorable, pero subsisten la pobreza y la desigualdad, con impactos del crecimiento desiguales en el territorio

El PBI creció sostenidamente, a más de 4 por ciento anual, en los últimos años, con un incremento acumulado per cápita de aproximadamente 15 por ciento en la última década.¹ La situación macroeconómica y monetaria es además estable.

Este meritorio crecimiento no ha acarreado una reducción importante de la pobreza, ni una percepción de mejor calidad de vida. La incidencia de la pobreza cae pero lentamente, de 54 por ciento en 2001 a 52 por ciento en 2004 (INEI 2005). Uno de cada cinco hogares no logra cubrir las necesidades alimentarias básicas. Un 38 por ciento de los peruanos cree que la situación económica de su familia está igual que hace un año y 53 por ciento que está peor (CPI 2005). El 10 por ciento más rico concentra el 40 por ciento de los ingresos del país, mientras el 50 por ciento más pobre solo el 17 por ciento de ingresos (INEI 2005).² Las diferencias de ingresos promedio y dotación de servicios públicos entre Lima Metropolitana, el resto de las áreas urbanas y las áreas rurales siguen siendo enormes, como se puede ver en el cuadro 1.

Si bien por primera vez las regiones presentan cambios más favorables que Lima Metropolitana, hay grandes diferencias entre estas. Así, por ejemplo, mientras en Ica la pobreza cayó de 47 por ciento a 29 por ciento entre 2001 y 2004 debido al éxito agroexportador, en Huánuco, Huancavelica y Cajamarca se mantuvo sin cambio estadístico significativo, a niveles de más de 74 por ciento (INEI 2004).³ Las diferencias departamentales obedecen a la localización de las nuevas actividades como agroexportación, minería o turismo, y al desigual desarrollo de los mercados regionales y la integración física. Se explica así que entre 1998 y 2002 los ingresos laborales de los productores de la costa rural aumentaron 20 por ciento mientras que los de la sierra rural no crecieron (Escobal y Valdivia 2004). Las diferencias departamentales pueden observarse en la dispersión del coeficiente de integración económica que se muestra en el gráfico 1.

1 El año 2005 cerrará con un crecimiento del PBI cercano a 6 por ciento.

2 Cifras referenciales, pues tienden a sobreestimar los ingresos de los más ricos.

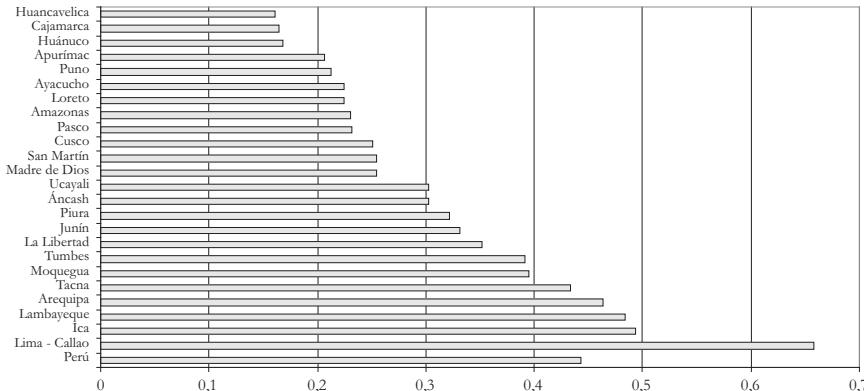
3 Huánuco, 78 por ciento; Cajamarca, 74 por ciento; Huancavelica, 84 por ciento.

Cuadro 1. Características de los hogares

Características	Lima Metropolitana	Resto urbano	Zona rural
Porcentaje de hogares con agua	81,3	73,4	32,3
Porcentaje de hogares con desagüe	79,6	63,6	5,2
Porcentaje de hogares con electricidad	98,0	92,5	32,7
Porcentaje de hogares con teléfono	45,5	24,5	0,4
Gasto per cápita promedio del 20% más pobre (nuevos soles/año)	2.097,6	1.455,3	754,1
Gasto per cápita promedio del 20% más rico (nuevos soles/año)	12.411,1	8.947,6	4.461,3
Ingreso per cápita promedio del 20% más pobre (nuevos soles/año)	2.383,7	1.675,0	715,9
Ingreso per cápita promedio del 20% más rico (nuevos soles/año)	17.713,3	10.529,4	4.880,6

Fuente: elaborado por el Banco Mundial a partir de la Encuesta Nacional de Hogares (ENAHO) 2003.

Gráfico 1. Coeficiente de integración económica por departamentos



Fuente: PNUD 2005.

Nota: mayor valor en el coeficiente, mayor integración económica (valor máximo = 1).

Los núcleos urbanos del interior han tenido un desempeño positivo. Estos están convirtiéndose en nuevos polos de atracción de inversiones. La pobreza disminuye, la recaudación impositiva y el número de contribuyentes aumentan, y la intermediación financiera, sobre todo microfinanciera, crece. Esto apunta al inicio de un ciclo favorable para el desarrollo económico en dichos entornos.

El proceso de descentralización abre grandes oportunidades

MAYORES RECURSOS FISCALES SUBNACIONALES. Al margen de las discusiones en curso sobre el modo y alcances de la descentralización, los gobiernos regionales cuentan ya con recursos de inversión que en 2004 y en el presupuesto de 2005 alcanzaron 900 millones de nuevos soles. El presupuesto de los gobiernos municipales aumentó de 3.600 millones de nuevos soles a 6.000 millones de nuevos soles en 2000-04, debido a la mayor recaudación por canon y al mayor volumen del FONCOMUN, fuentes que representan más de 40 por ciento de sus recursos y se destinan principalmente a inversiones. La recaudación local crece también, dejando mayores recursos a los gobiernos subnacionales, más de la mitad de ellos para inversión.

CRECIENTE PARTICIPACIÓN DE LA SOCIEDAD CIVIL. La sociedad civil cuenta hoy con más y mejores espacios para expresar sus necesidades y prioridades ante los gobiernos subnacionales. Los presupuestos participativos, los consejos de concertación y coordinación local y regional, las mesas de concertación para la lucha contra la pobreza, los planes concertados de desarrollo y otros mecanismos similares han abierto nuevas plataformas de concertación entre la sociedad y el Estado.

LOS GOBIERNOS SUBNACIONALES TIENEN UNA POSICIÓN VENTAJOSA PARA IDENTIFICAR, COORDINAR Y APOYAR INICIATIVAS LOCALES DE TRANSFORMACIÓN PRODUCTIVA Y DESARROLLO SOCIAL.⁴ Esto es fundamental, ya que la diversidad del Perú obliga a soluciones y estrategias flexibles de promoción del desarrollo, que respondan a la dotación de recursos, intereses, tradiciones y ventajas competitivas locales.

TAMBIÉN SURGEN DESAFÍOS. El mayor de estos es que el grueso de la población espera de la descentralización mejoras rápidas en el nivel de vida y en las oportunidades económicas. De no verse satisfechas, estas expectativas pueden originar una fuerte conflictividad. La experiencia actual es que, a pesar de los esfuerzos de concertación, los niveles de conflictividad social han crecido en forma considerable en los últimos años, haciendo visibles las desigualdades, la falta de oportunidades y la debilidad del Estado para vastos segmentos de la sociedad (IEP 2002; véase también Tanaka y Zárate 2002).

En conjunto, la situación es favorable para la puesta en marcha de una estrategia de desarrollo territorial como la sugerida en este capítulo. Las condiciones macroeconómicas y de crecimiento ofrecen un clima económico apropiado; el dinamismo de los núcleos urbanos del interior auspicia el desarrollo local; se están reasignando recursos públicos hacia los gobiernos subnacionales que muestran ventajas para promover el desarrollo local; y hay una rica experiencia regional y local de participación social y concertación sociedad-Estado a través de nuevas instituciones. La persistencia de la pobreza y la desigualdad y de las disparidades territoriales en el desarrollo requiere nuevas visiones para enfrentarlas. Se considera que la estrategia aquí presentada tiene el mérito de promover un crecimiento más equitativo e incluyente, de amplia base territorial. La avivada impaciencia social por participar de los frutos del crecimiento es un poderoso incentivo político para

⁴ Es también sin embargo evidente la precariedad de la mayoría de estos gobiernos para generar proyectos propios económica y socialmente viables y efectivos.

buscar instrumentos nuevos que permitan aprovechar al máximo el potencial de desarrollo de la descentralización.

III. Avance del enfoque territorial

La propuesta contenida en este capítulo está basada en el enfoque territorial del desarrollo rural.⁵ Este enfoque, fundado en la visión de «nueva ruralidad» dominante hoy en América Latina, ofrece una iniciativa para promover el desarrollo rural a partir de los recursos, oportunidades y actores existentes en una región. El enfoque está centrado en el **desarrollo productivo** y sus elementos principales son la **multisectorialidad**, la construcción de **alianzas público-privadas**, la **competitividad territorial** y la **planeación estratégica** como instrumento para la conglomeración de las inversiones (véase el recuadro 1).

El enfoque territorial está avanzando rápidamente en América Latina. Hay muchas experiencias de programas de desarrollo territorial en el mundo. Destaca entre ellas el exitoso programa LEADER de la Unión Europea y, recientemente en América Latina, el proyecto EXPIDER del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y la Agencia Española de Cooperación. El BID ha abrazado el enfoque territorial en su última estrategia de desarrollo rural, y la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) tiene un proyecto regional de estas características que abarca varios países de América Latina. El Banco Mundial ha elaborado una estrategia de desarrollo rural para el Ecuador con este enfoque, y está colaborando en el diseño de un proyecto de desarrollo territorial para una provincia de ese país. El Gobierno de Chile ha puesto en marcha en 2002 el programa «Emprende Chile» de desarrollo territorial rural donde FOSIS, SERCOTEC, INDAP Y PRORURAL apoyan planes de desarrollo económico territorial en diversas regiones del país. En el Brasil se ha constituido una Secretaría de Desarrollo Territorial dentro del Ministerio de Desarrollo Agrario, se ha puesto en marcha un programa nacional de desarrollo rural con enfoque territorial, el PNDR, y se está impulsando la formación de los llamados 'colegiados territoriales'. En México, la Ley de Desarrollo Rural Sustentable, de diciembre de 2001, que es el marco legal del desarrollo rural mexicano, adopta abiertamente un enfoque territorial. A partir de ella se han constituido comités territoriales mixtos de desarrollo rural en municipios y otros territorios del país con capacidad de asignación de recursos.

En el ámbito nacional, la ENDR recoge los componentes del enfoque territorial. Hay además en el Perú muchos antecedentes valiosos y un enorme florecimiento en los últimos años de organizaciones, normas y experiencias afines al enfoque territorial. La estructura nacional de las mesas de concertación para la lucha contra la pobreza, que se está consolidando desde comienzos de 2001, cuenta con órganos de concertación público-privada que cumplen funciones de coordinación económica en muchas regiones y municipios. La planificación territorial ha recibido reconocimiento oficial con la aplicación de los presupuestos

5 Para una exposición amplia del tema, véase Schejtman y Berdegué 2004.

Recuadro 1. Elementos principales del enfoque territorial

El enfoque territorial es multisectorial. Busca promover el desarrollo a partir de actividades económicas diversas y propone una visión de ruralidad que incluye, junto a las áreas de población dispersa, a los pueblos y ciudades pequeñas rurales, y toma en cuenta sus nexos con ciudades intermedias. Busca asimismo aprovechar las sinergias entre distintas actividades y actores para maximizar el potencial económico de los territorios.

La construcción de alianzas público-privadas es fundamental. Se trata de que los actores económicos del territorio, tanto públicos como privados y del sector social, se organicen en algún tipo de institución que les permita construir en conjunto una propuesta para el desarrollo del territorio y llevar a cabo acciones de coordinación económica territorial y de movilización de recursos locales y extrarregionales. Estos organismos cumplen así ciertas funciones de gobierno económico de sus territorios.

La noción de competitividad territorial es un pilar del enfoque territorial. En la visión sectorial el centro de atención son los mercados de productos segmentados o cadenas productivas. La competitividad territorial se refiere en cambio a la operación transversal de los mercados de factores en el territorio, la existencia de activos específicos territoriales que pueden ser explotados, las posibles sinergias entre las diversas actividades económicas presentes en el territorio, y la capacidad de este para atraer inversiones y generar valor agregado.

La planificación estratégica es el instrumento para movilizar recursos de inversión y promover conglomerados de actividad productiva. Con la planificación estratégica se puede construir una propuesta consensuada, de largo plazo, sobre los ejes estratégicos de desarrollo del territorio. Esta propuesta permite a su vez construir un programa de inversiones para el territorio que evite la pulverización dispersión de estas, organizándolas alrededor de los ejes de desarrollo territoriales identificados como prioritarios. El propósito es alcanzar cierta estandarización de procesos, calidades, normas sanitarias, etcétera, así como masas críticas de producción, que permitan atraer financiación, asistencia técnica e inversiones en transformación, y participar ventajosamente en los mercados.

Elaborado por los autores.

participativos y los planes de desarrollo concertado, que se han convertido en una obligación legal de los gobiernos subnacionales. La nueva Ley de Municipalidades dispone la creación de consejos de coordinación local (CCL) como instancias consultivas público-privadas. Se han ido constituyendo también en los últimos años, impulsadas sobre todo por actores privados, algunas instancias regionales de coordinación económica como las cámaras de comercio regionales, las oficinas regionales de la Coordinadora Rural, los centros regionales de competitividad y los centros de innovación tecnológica.

Por otro lado, el desarrollo de corredores económicos y el programa piloto Procuenca en el valle de Lurín son ejemplos de experiencias de desarrollo territorial promovidas por el sector público y la cooperación internacional. Pero no son las únicas: los programas de concertación y desarrollo estratégico de la sociedad civil, por ejemplo en Cajamarca o Piura (en Santo Domingo), son también parte de este enfoque. Algunas experiencias se han orientado principalmente al manejo de los recursos naturales, como por ejemplo en la cuenca del Vilcanota, en el Cusco, o en la de La Encañada, en Cajamarca. En otras el manejo de recursos naturales se combina con el desarrollo productivo, como por ejemplo en la cuenca del Jequetepeque, donde la Coordinadora de Desarrollo de la Cuenca ha preparado un plan de competitividad y ha identificado y priorizado proyectos para mejorar la producción y articulación a cadenas productivas de la chirimoya, la vid, la apicultura, la leche, el turismo, el mango, la artesanía, la agroindustria, la tara y los cuyes. Hay, asimismo, interesantes iniciativas del sector privado, sea como aliado del sector público en corredores económicos y cadenas productivas, sea como promotor de estos, por ejemplo en la cooperativa cafetalera La Florida o las agremiadas en COCLA o como la del Centro de Competitividad de Ayacucho.

Sin embargo, en el Perú hace falta un mecanismo nacional para promover y apoyar financieramente a los organismos de desarrollo territorial. Sin este, el desarrollo territorial tendrá dificultades para sobreponer la etapa de experiencias piloto dependientes de fuentes de financiación esporádicas. Un mecanismo nacional de apoyo al desarrollo territorial podría ser un auxiliar fundamental del proceso de descentralización económica.

FONCODES ofrece una experiencia importante como fondo nacional para el desarrollo rural, aunque difiere del mecanismo aquí sugerido. Una diferencia es que FONCODES centra su trabajo en el desarrollo de pequeña infraestructura comunal más que en las inversiones productivas. También, FONCODES promueve la formación de comités de obras —los **núcleos ejecutores**—, no el tipo de alianzas estratégicas territoriales público-privadas aquí propuestas. Finalmente, FONCODES financia proyectos aislados, mientras que el mecanismo sugerido en este capítulo serviría para cofinanciar programas de inversiones conglomeradas en torno de ejes estratégicos. Gracias, sin embargo, a los programas A Producir Rural y Corredor Puno-Cusco, FONCODES está desarrollando, junto a las inversiones en obras, una experiencia interesante en la promoción de pequeños proyectos productivos con un criterio territorial basado en **corredores y microcorredores**. La experiencia y mecanismos administrativos de FONCODES y las lecciones de sus programas de desarrollo productivo pueden ser muy útiles para establecer el Fondo de Desarrollo Descentralizado que se describe más adelante.

Por otro lado, en el Perú también hay experiencias valiosas en la operación de fondos concursables que son relevantes para el mecanismo aquí sugerido. Está por ejemplo el Fondo de Tecnología Agraria, establecido por el Ministerio de Agricultura a través de INCAGRO. Y hay experiencias novedosas con fondos concursables locales como la desarrollada por el proyecto MARENASS del Ministerio de Agricultura con financiación del FIDA, en los departamentos del Cusco, Apurímac y Ayacucho.

IV. Construcción del mecanismo de apoyo al desarrollo territorial

Elementos centrales del mecanismo sugerido son: (1) la organización de los actores; (2) la provisión de recursos; y (3) el establecimiento de procedimientos.

(1) Organización de los actores del territorio

La organización de los actores debería partir de las experiencias existentes en los diversos territorios. La idea es que los actores económicos del territorio construyan una plataforma institucional público-privada a la que por comodidad llamamos «Organismos de Coordinación Económica (OCE)», para la coordinación económica y la articulación de intereses, y acuerden una estrategia de desarrollo territorial y un programa de inversiones. En muchos lugares del Perú ya existen plataformas de concertación público-privadas, como por ejemplo las mesas de concertación. En estos casos no habría que formar nuevas plataformas: bastaría consolidar las existentes, en la medida en que ello sea necesario, y apoyarlas en la construcción de la estrategia de desarrollo territorial, la programación de inversiones y otras tareas de coordinación económica y de gestión de recursos.

Una cuestión fundamental es la delimitación del territorio. En el Perú el territorio provincial parece ser el más adecuado. Idealmente, un territorio debería responder a una dinámica propia más que a una delimitación formal. Podría ser por ejemplo un valle, un conjunto *ad hoc* una mancomunidad de municipios distritales, un corredor económico (que podría incluir entornos urbanos y rurales), o un espacio étnico o cultural. Lo importante es su coherencia como espacio de intervención y la identificación de los actores con él. Desde un punto de vista práctico, parece conveniente asimilar los territorios a provincias. Esto tiene la ventaja de que el espacio elegido para la gestión del desarrollo económico local coincide con la organización territorial del Estado. Tal coincidencia facilita que la administración pública provincial se convierta en un apoyo importante para la operación del OCE, por ejemplo para la canalización de recursos nacionales o regionales o para la gestión administrativa y contable. Los municipios distritales son demasiado pequeños en el Perú para constituir unidades eficaces de desarrollo territorial rural. Las provincias, en cambio, tienen dimensiones más adecuadas.⁶ Además, en el contexto peruano existe generalmente una clara identificación de los actores provinciales con su provincia. Otra ventaja es que si los territorios coinciden con la delimitación provincial, las estrategias de desarrollo de estos serían la base de los planes de desarrollo provinciales previstos en la legislación peruana. Los OCE servirían entonces como mecanismos de la planificación participativa requerida por la ley.

Los OCE tendrían composición mixta y su constitución no tendría por qué implicar la creación de nuevas burocracias; pero deberían tener cierta institucionalidad, organizarse

6 En las experiencias promovidas por el proyecto EXPIDER del BID en Bolivia, el Ecuador y Honduras, así como en experiencias similares en otros países de América Latina, las mancomunidades de municipios han mostrado ser espacios territoriales adecuados.

como asociaciones sin fines de lucro, fundaciones o similares, para así poder tener personalidad jurídica para gestionar recursos económicos. Sus miembros podrían incluir a representantes del Municipio Provincial, municipios distritales, Gobierno Regional, actores de los sectores estatales (de la agencia agraria, por ejemplo), actores privados (empresarios, entidades financieras locales), asociaciones de comerciantes, asociaciones de productores, organizaciones sociales de base, gremios, representantes de escuelas técnicas o universidades locales, y otros. No es necesario que haya una composición predefinida. Esta se podría decidir según las particularidades de cada lugar, aunque sería necesaria la participación de representantes de los sectores público y privado.

Las funciones centrales de los OCE serían de promoción y coordinación económica; por ejemplo, hacer un diagnóstico de los activos y potencialidades del territorio, identificar sus ejes estratégicos de desarrollo, priorizar las demandas de apoyo de los actores locales, fomentar la constitución de cadenas productivas y otras formas de organización económica local, identificar los recursos disponibles localmente, impulsar la inversión pública y privada en el territorio, buscar recursos extraterritoriales, fomentar y asistir en la preparación de programas y proyectos de desarrollo de los actores locales, y monitorear la ejecución por los agentes económicos de las inversiones apoyadas por el OCE. Como se indica más adelante, en función de sus estrategias de desarrollo los OCE prepararían programas de inversiones para que sean financiados.

(2) Provisión de recursos para el desarrollo territorial

El Fondo para el Desarrollo Descentralizado

Se necesita un fondo nacional para financiar las iniciativas de desarrollo territorial, al que llamamos Fondo para el Desarrollo Descentralizado (FDD). El FDD serviría para cofinanciar los programas de inversiones de los OCE. Otra parte de la financiación de esos programas provendría de recursos aportados por los propios actores locales, públicos y privados, y de recursos complementarios procedentes de fuera del territorio, por ejemplo del Gobierno Regional, de ministerios, de otros programas nacionales, de inversionistas privados o de la cooperación internacional.

El FDD podría funcionar en forma competitiva, «a la demanda», en respuesta a solicitudes presentadas por los OCE. Además de cofinanciar inversiones productivas, el FDD podría financiar también asistencia técnica, procesos de organización, estudios de preinversión y pequeñas obras de infraestructura siempre que su importe fuese reducido y estuviesen directamente ligadas a inversiones productivas prioritarias.

Los gobiernos regionales deberían contribuir con una contraparte a los recursos que el FDD asigne a los OCE de la región. Este es, por ejemplo, el caso en el programa LEADER europeo. En cuanto a las tareas de promoción y organización necesarias para la constitución de los OCE, sería conveniente una fuerte participación en ellas de los gobiernos regionales, en parte con sus propios recursos y en parte con fondos asignados por el FDD con este fin.

El FDD podría tener dos ventanillas o «subfondos»: una para inversiones **hardy** otra para inversiones **soft**. La primera podría usarse para financiar inversiones productivas y de

infraestructura de los programas contenidos en las estrategias de desarrollo de los OCE, incluyendo los gastos en capacitación y asistencia técnica que sean parte integrante de ellas. La segunda podría financiar gastos de organización, promoción, capacitación, fortalecimiento institucional, y programas culturales y educativos complementarios a las inversiones estratégicas propuestas por los OCE.

El FDD debería tener autoridad para aprobar, rechazar y priorizar solicitudes. Para ello se requeriría un conjunto de normas que regulen el acceso a sus recursos y den objetividad y transparencia a su gestión. Para garantizar la autonomía frente a presiones políticas o de sectores interesados, sería oportuno que el FDD tuviese un Directorio formado por miembros con fuerte legitimidad e independencia y reconocido prestigio en materia de desarrollo local y rural.

El FDD debería contar con una pequeña unidad operativa que no genere costos altos. Además de administrar los recursos del Fondo, esta unidad podría documentar las experiencias de los OCE, fomentar el intercambio entre estos, disseminar «buenas prácticas» y aconsejar al Gobierno Nacional y los gobiernos regionales en lo concerniente al desarrollo territorial. El FDD podría organizar también la evaluación externa de la operación de los OCE.

La institucionalidad del FDD es un tema abierto. Cabe la posibilidad de usar una entidad existente o crear una nueva. La utilización de una entidad ya en marcha, por ejemplo FONCODES, ofrece la ventaja de contar con una capacidad ya instalada, lo que debería permitir reducir costos. La creación de una nueva entidad tiene en cambio la ventaja de que se podría diseñar a la medida de las necesidades. El mismo FONCODES, por ejemplo, tiene una orientación básica hacia la lucha contra la pobreza, mientras que el desarrollo territorial, aun cuando favorezca la reducción de la pobreza, se orienta sobre todo al desarrollo económico local. Si se crea una nueva entidad deberá decidirse su ubicación en algún organismo dentro del sector. Debido al carácter multisectorial del desarrollo territorial, lo más apropiado parecería ser que operase en el Ministerio de Economía y Finanzas o en la Presidencia del Consejo de Ministros, más que en un ministerio sectorial. En cualquier caso, el FDD debería tener un grupo de gestión pequeño, con costos de operación moderados.

Otro tema abierto es la procedencia de los recursos que se destinarán al FDD. En principio podrían provenir de diversas fuentes, como asignaciones públicas especiales, recursos públicos regulares (un nuevo pliego presupuestal) o fuentes especiales como parte de las regalías y cánones, que necesitarían ser exploradas. Una posibilidad es la constitución de un fideicomiso que podría recibir contribuciones de una serie de fuentes, incluyendo fondos de la cooperación internacional.

(3) Establecimiento de los procedimientos

La creación del FDD requeriría establecer procedimientos transparentes y objetivos para la asignación de sus recursos. Estos procedimientos tienen tres niveles: (i) la distribución entre regiones de los recursos del FDD; (ii) la distribución entre los OCE de los recursos disponibles para la región; y (iii) la distribución entre usos diversos de los fondos asignados al OCE.

El FDD podría distribuir o no sus recursos entre las regiones, pero lo segundo sería más consistente con el proceso de descentralización. En el primer caso, la distribución regional de los recursos debería obedecer a alguna regla objetiva acordada entre el Gobierno Nacional y los gobiernos regionales. Una vez recibidos los recursos, las regiones los asignarían entre sus OCE por medio de concursos de ámbito regional. En el segundo caso, el FDD asignaría los fondos directamente a los OCE a través de concursos a escala nacional en los que participarían los OCE de todo el país. Una posibilidad intermedia es la realización de concursos de tipo nacional pero con una cifra indicativa reservada para cada región. En el contexto de fortalecimiento de la descentralización en el que vive el Perú parece más apropiado que los recursos del FDD sean distribuidos entre las regiones y que estas realicen concursos entre los OCE regionales. De esta forma las regiones se comprometerían más y tomarían mayor responsabilidad en el desarrollo territorial en el espacio regional. Tendrían también mayor incentivo para aportar recursos como contraparte a los suministrados por el FDD. Los criterios para la asignación por concurso entre los OCE regionales de los recursos disponibles para la región (por aportación del FDD y del Gobierno Regional) podrían ser decididos por acuerdo entre este y el FDD. Cabría que una parte de los recursos del FDD se asignara mediante concurso nacional y otra se distribuyera a las regiones. El FDD podría también reservarse una pequeña parte de los recursos para su libre asignación, sin concurso (por ejemplo, para propuestas piloto).

La asignación de los fondos del FDD entre regiones requeriría una regla multicriterio. Esta podría incluir consideraciones relacionadas con el tamaño de la población rural de la región, la contribución económica del Gobierno Regional, indicadores de la capacidad institucional del Gobierno Regional para la atención al desarrollo territorial, número de OCE en la región y número de organizaciones y de población incluidos en estos, indicadores de la calidad de funcionamiento de los OCE y de la calidad de las estrategias de desarrollo propuestas por los OCE, disponibilidad propia de recursos de la región para atender al desarrollo territorial, y algún índice del nivel de desarrollo regional.

Los OCE presentarían propuestas basadas en planes de inversiones plurianuales (por ejemplo, para cuatro años) derivados de las estrategias de desarrollo territorial. La existencia de una estrategia de desarrollo territorial, la identificación de los ejes de desarrollo propuestas para el territorio y la conglomeración de las inversiones sugeridas en torno de estos ejes serían condiciones necesarias para recibir financiación.

La adjudicación o no de fondos a los OCE solicitantes y el monto adjudicado se establecería a partir de concursos regionales (o nacionales, como ya se señaló). Una parte del monto que se va a adjudicar podría establecerse como un porcentaje fijado en función del número de beneficiarios directos, y otra parte en relación con la calidad del plan de inversiones y el impacto previsto. Pasado el plazo para el cual los programas fueron diseñados, y una vez ejecutados, los OCE podrían presentar nuevos programas con nuevas propuestas.

El mecanismo de asignación podría ser diferente para las inversiones *soft*, sobre todo en caso de existir dos ventanillas. Las propuestas para este tipo de inversiones, procedentes normalmente de las organizaciones de base de los OCE, serían presentadas por estos para financiación en concursos regionales o nacionales que podrían realizarse con frecuencia o con un sistema de ventanilla abierta.

Las propuestas de los OCE podrían o no incluir inversiones concretas al detalle para ser financiadas. La segunda opción o una intermedia parece mejor. En el primer caso los planes de inversión presentados a concurso por los OCE deberían indicar las inversiones concretas que van a ser realizadas, y no podrían ser financiadas con fondos del FDD aquellas que no hayan sido incluidas en el plan. En el segundo caso se deja al OCE libertad para decidir qué inversiones concretas financiar, a partir de una estrategia de desarrollo del territorio debidamente fundamentada y que resulte aceptable en el concurso. Esta última es la modalidad del LEADER europeo. Tiene la ventaja de ser más flexible y de permitir que los OCE cambien la asignación de recursos según las circunstancias (por ejemplo, para aportar recursos como contraparte a nuevos programas que lo requieran) y hacer sus propios fondos concursables locales. Una opción intermedia consistiría en identificar en los programas algunas inversiones importantes cuya financiación específica se solicita y dejar otra parte abierta a la decisión autónoma del OCE dentro de los ejes de desarrollo identificados.

La asignación autónoma de los recursos por el OCE debería estar en cualquier caso sometida a ciertas restricciones y mecanismos transparentes. Una ilustración de este tipo de mecanismos son los «comités de asignación de recursos del Corredor Puno-Cusco» examinados en el recuadro 2. Otra posible restricción es la fijación de un porcentaje de recursos (más de la mitad) que deberían destinarse necesariamente a inversiones productivas. También, por ejemplo, para ser elegibles, las inversiones (o una parte considerable de ellas) deberían estar dentro de los ejes prioritarios de desarrollo del territorio y establecer sinergia con otras inversiones, por medio, por ejemplo, de cadenas productivas. Otras restricciones posibles serían el establecimiento de un límite (30 por ciento quizás) al subsidio que el OCE puede dar a inversiones privadas, y la limitación de la elegibilidad para tales subsidios a cierto tipo de productores (aquellos asociados de bajos ingresos, por citar un caso). Sea cual fuere la modalidad empleada y las restricciones impuestas, el documento firmado entre el OCE y el FDD o el Gobierno Regional para la entrega de los recursos debería establecer cómo se hará el monitoreo de la utilización de estos.

V. Algunos pasos para la implementación

La implementación del mecanismo sugerido podría empezar con un programa piloto. Por tratarse de una propuesta nueva, no parece conveniente comenzar a escala nacional sino en unas pocas regiones. Podrían elegirse por ejemplo cinco o seis con un programa de cuatro o cinco años de duración. Si al cabo de dos o tres años de ejecución se comprueban sus ventajas, podría realizarse progresivamente la expansión a otras regiones.

En cualquier caso, la implementación de la estrategia sugerida en este capítulo requeriría en primer lugar identificar una unidad responsable de llevar adelante la propuesta. Ya que la multisectorialidad es fundamental, sería oportuno que la unidad se ubicase en alguno de los ministerios multisectoriales, sea la Presidencia del Consejo de Ministros, el Ministerio de Economía y Finanzas o el Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social. Para asegurar el éxito del proceso de implementación sería útil definir con claridad desde un

inicio al responsable político de la implementación de la estrategia, que podría rendir periódicamente cuentas de los avances de ella.

Recuadro 2. Los comités de asignación de recursos del Corredor Puno-Cusco

Los comités locales de asignación de recursos (CLAR) del proyecto Corredor Puno-Cusco de FONCODES ilustran la delegación en actores locales de la asignación de recursos públicos para asistencia técnica en el caso particular de este proyecto. En razón de que el proyecto no puede entregar subsidios a toda organización que manifieste una demanda por servicios de asistencia técnica, se apoyan solo las propuestas consideradas más rentables en términos privados (retorno a la inversión) y sociales (para el conjunto de la zona o grupo de referencia). Los CLAR deciden quién obtiene los recursos disponibles.

Los CLAR se forman con miembros reconocidos por la población de la localidad como conocedores de temas de desarrollo (pequeños empresarios, profesionales, maestros) y/o con un probado compromiso con él (alcaldes, autoridades, dirigentes). Los miembros suelen tener experiencia práctica en las materias que evalúan y con frecuencia poseen además información sobre las características y posibilidades de las organizaciones solicitantes.

Este mecanismo tiene varias ventajas:

- Promueve la preparación cuidadosa de solicitudes, que aunque no logren ser financiadas por **Corredor**, pueden presentarse a otras fuentes de fondos o ser llevadas adelante con recursos de los propios solicitantes. Se promueve así la expansión fundamentada de la demanda por servicios técnicos.
- Permite una asignación competitiva a escala local con un proceso de selección en el que participa la localidad en su conjunto. Se evita así la relación directa proyecto-beneficiario, que puede generar demandas insatisfechas o el establecimiento de relaciones clientelares.
- Es transparente y con un componente de control social. Todos saben quién es el jurado, por lo que quienes presentan propuestas reconocen implícitamente su legitimidad.
- Asegura la no intervención y no discrecionalidad de los ejecutores del proyecto en las decisiones sobre la asignación de los recursos.
- Evita orientar qué se apoya y qué no, lo que podría condicionar y distorsionar la demanda por servicios técnicos.

Los CLAR sirven también para relacionar a la localidad (a través de sus autoridades y otros representantes en los comités) con las iniciativas empresariales surgidas en ella. Esto genera una externalidad positiva, pues permite a los «emprendedores» locales compartir sus planes e iniciativas con actores claves en el proceso de desarrollo local.

Fuente: adaptado de **Diez claves de éxito para el desarrollo rural**. Lima: MARENASS, Corredor, FIDA y PREVAL, 2004.

La primera responsabilidad de esta unidad podría ser el diseño del plan de implementación, que podría iniciarse con la difusión de la estrategia y del enfoque territorial en el que se sustenta. Esto podría hacerse mediante un enérgico programa de diseminación a autoridades subnacionales, gerentes y directores de proyectos y organismos públicos descentralizados (OPD), organizaciones de la sociedad civil (gremios, mesas de concertación, Acuerdo Nacional, asociaciones civiles, etcétera), congresistas y ministerios sectoriales. Paralelamente podrían diseñarse los mecanismos y criterios de acceso a los recursos del FDD, los sistemas de promoción de alianzas y de organización de los OCE, las formas de colaboración entre el FDD y los gobiernos regionales, y la constitución de instancias regionales responsables del desarrollo territorial.

Otra acción necesaria consistiría en definir las características del FDD (monto y origen de los fondos, constitución legal, composición del Directorio, personal, esquema de operación, manejo de los recursos, etcétera). Para ello se requeriría la decisión política de crear este instrumento, y un análisis financiero y técnico, que podría hacer la unidad responsable junto con el MEF, sobre el origen de los fondos y las características presupuestarias del FDD, entre otros asuntos. Idealmente, la implementación de la estrategia debería contar con el apoyo del Congreso de la República.

La puesta en marcha del mecanismo de desarrollo territorial sugerido podría requerir algunos ajustes en las regiones. Parece por ejemplo necesaria la constitución en los gobiernos regionales de instancias responsables del desarrollo territorial rural. Estas instancias podrían mantener la interlocución con el FDD y hacer el seguimiento de la operación de los OCE de la región. Podrían servir también para arbitrar conflictos que puedan surgir en el seno de los OCE. Sería necesario, asimismo, identificar las plataformas de concertación ya existentes en las regiones que podrían asumir la función de OCE, e introducir mecanismos para fortalecer esas plataformas y para apoyar la formación de nuevos OCE donde sea necesario. Sería también útil comenzar ya en esta etapa a establecer criterios para la asignación de recursos de contraparte y para distribuir los recursos disponibles entre los OCE.

Bibliografía

- CPI. 2005. «Estudio de Opinión Pública a Nivel Nacional». Lima: CPI.
- Escobal, Javier y Martín Valdivia. 2004. «Perú: Hacia una estrategia de desarrollo para la sierra rural» (Manuscrito). Lima: GRADE.
- INEI. 2005. Información preliminar sobre pobreza proporcionada por F. Matuk. Lima: INEI.
- INEI. 2004. Resultados preliminares sobre pobreza 2004. Lima: INEI.
- Instituto de Estudios Peruanos. 2002. «La opinión de los peruanos y las peruanas sobre la descentralización: Una mirada a los resultados de las encuestas de opinión». Documento de Trabajo n.º 116. Lima: IEP.
- MARENASS, Corredor, FIDA y PREVAL. 2004. «Diez claves de éxito para el desarrollo rural». Lima: MARENASS, Corredor, FIDA y PREVAL.

- Schejtman, Alexander y Julio Berdegué. 2004. «Desarrollo territorial rural». Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural. En <www.rimisp.org> (<http://www.rimisp.org/seccion.php?seccion=415>).
- PNUD. 2005. *Informe de desarrollo humano 2005: Hagamos de la competitividad una oportunidad para todos*. Lima: PNUD.
- Tanaka, Martín y Patricia Zárate. 2002. «Valores democráticos y participación ciudadana en el Perú 1998-2001». Lima: Instituto de Estudios Peruanos/USAID.



Infraestructura

Transporte urbano

José Barbero

Resumen

Este capítulo trata sobre el transporte urbano en el Perú y específicamente en Lima Metropolitana, donde se concientan los principales desafíos del sector. Para empezar se describen los problemas más importantes que presenta el transporte en la región y se resumen las iniciativas puestas en práctica en los últimos años para solucionarlos. Luego se comentan las principales tendencias en el transporte urbano en Lima, lo que permite identificar las mejores prácticas de las reformas implementadas en el sector, y se recomiendan políticas específicas para Lima, organizadas alrededor de cinco pilares: (i) la reforma del sistema de transporte público; (ii) la mejora en las redes viales y la gestión de la circulación; (iii) la reducción de las externalidades; (iv) el fortalecimiento y modernización de las instituciones del sector; y (v) la asignación responsable de los recursos financieros. Finalmente se hacen algunas reflexiones sobre el transporte urbano en otras ciudades del Perú, realzando la necesidad de establecer políticas nacionales al respecto.

I. Los problemas del transporte en Lima

Lima tiene problemas serios en lo que se refiere a la circulación en general y en el transporte público en particular. Esta situación afecta especialmente a los sectores de menores recursos y genera fuertes externalidades negativas. El área metropolitana de Lima presenta dificultades estructurales en la organización de su transporte y tránsito: el servicio de transporte público es deficiente, el tránsito es caótico, los tiempos de viaje son elevados, existe un alto número de accidentes y una significativa contaminación generada por el parque automotor. A pesar de algunas iniciativas recientes, el transporte sigue siendo uno de los principales problemas de la ciudad, y compromete tanto la productividad del

centro urbano como la calidad de vida de los habitantes, particularmente la de los más pobres.¹ Recientes estudios financiados por el Banco Mundial indican que se pierden aproximadamente 500 millones de dólares cada año en horas/hombre y en costos operativos debido a las ineficiencias del sistema de transporte urbano.

La organización del servicio público de pasajeros incluye diversas modalidades de transporte automotor. Este se caracteriza por la proliferación de vehículos de pequeño tamaño (la mitad son 'combis') y de alta edad promedio. La oferta del servicio público comprende quinientas rutas en las que se brinda el servicio de tres modos: las 'combis' (49 por ciento de la oferta y 33 por ciento de los viajes), los buses (18 por ciento y 29 por ciento respectivamente) y los microbuses (33 por ciento y 38 por ciento respectivamente). Existen aproximadamente 190 mil taxis en Lima (comparados con 60 mil en Buenos Aires y 100 mil en Santiago), y numerosas mototaxis (estimadas en 45 mil). La importación de vehículos usados y la desregulación durante la década de 1990 han convertido al transporte público en un refugio ante la falta de empleo. Las empresas prestadoras del servicio de transporte son en gran medida afiliadoras que obtienen la licencia que les permite funcionar y subcontratan operadores individuales. El tren eléctrico, cuya construcción se inició en la segunda mitad de la década de 1980, quedó inconclusa y no brinda ningún tipo de servicio público (véase el recuadro 1).

La calidad del servicio público de pasajeros es percibida como mala por la población, debido al excesivo tiempo que por lo común toma un viaje, la incomodidad y la inseguridad. Nueve de cada diez usuarios en Lima opinan que el servicio de transporte público de pasajeros es regular, malo o muy malo.² En los corredores troncales predominan las unidades pequeñas: Lima muestra la menor cantidad de pasajeros por vehículo y la mayor cantidad de 'combis' de un vasto conjunto de metrópolis recientemente analizado.³ En los barrios más alejados los usuarios deben acercarse a los corredores troncales utilizando las mototaxis. El bajo nivel de comodidad se refleja en la edad promedio del parque de servicio público (de entre dieciséis y veinticinco años); estudios recientes lo identifican como la flota más vieja entre las que circulan por las principales ciudades latinoamericanas (BAH-Macroconsult 2005).

La organización del transporte público afecta especialmente la movilidad de los sectores de menores recursos: el costo del transporte urbano en un hogar de bajos ingresos llega a 17 por ciento de los gastos mensuales, superando a los otros servicios públicos domiciliarios. Las tarifas de Lima, comparadas con las de otras ciudades de la región, son relativamente altas: en términos reales, la tarifa adulta se encuentra entre 0,30 dólares y 0,40 dólares. Los gastos por desplazamientos en la ciudad representan, en promedio, 14 por ciento de los ingresos de los hogares, y en el quintil de menores ingresos llegan a 18 por ciento (véase el cuadro 1).

1 Municipalidad Metropolitana de Lima (2005): *Estrategia de Desarrollo Integral y Reducción de la Pobreza en Lima Metropolitana*. Proyecto Construyamos Futuro.

2 Encuesta realizada por APEC en 2002. Citado en Guerra García 2004.

3 ISSRC 2004. La muestra incluye ciudades como México, Santiago, Los Ángeles, Durban, Sao Paulo, Río de Janeiro, Pune, Beijing, Shangai, Kuala Lumpur, Nairobi y Almaty.

Recuadro 1. El tren eléctrico de Lima: un problema sin resolver

La decisión de construir el Tren Urbano de Lima fue tomada por el Gobierno Nacional en 1986; para 1995 se completó la construcción de casi diez kilómetros de línea, y en 2001 el sistema fue transferido a la Municipalidad de Lima. Pese al enorme esfuerzo financiero que demandó la infraestructura que se construyó y los equipos que se adquirieron (talleres, oficinas y algunos trenes), no resultan suficientes para prestar servicio público regular. La ruta actual no responde a una demanda de viajes que justifique su operación.

La Municipalidad de Lima ha elaborado un plan para expandir el Tren en doce kilómetros, hasta la avenida Grau, y adquirir el material rodante y demás elementos para ponerlo en servicio. El plan correspondiente —basado en el *Estudio de Factibilidad del Proyecto de Extensión de la Línea 1 del Tren Urbano desde el Puente Atocongo hasta la Avenida Grau*—, de 2004, parte de algunos supuestos que generan dudas sobre su viabilidad. Uno de los asuntos más problemáticos es la proyección de la demanda de pasajeros, que supone un profundo reordenamiento de las rutas de buses y que los usuarios, en su mayor parte de ingresos relativamente bajos, estén dispuestos a pagar más para ahorrar tiempo. La distribución de la demanda según la ruta y a lo largo del día es particularmente crítica, ya que de ella depende la cantidad de coches necesarios para atenderla. Análisis encomendados por el Banco indican que se requerirían aproximadamente cincuenta coches más de lo previsto, lo cual implica una inversión sustancialmente mayor que la programada, y por ende, mayores costos de operación y mantenimiento del sistema.

Si bien el Tren Eléctrico constituye un problema difícil de resolver puesto que la elección original de la ruta no es adecuada para un sistema ferroviario, las propuestas para dar algún uso a la abultada inversión ya realizada deben ser realistas, evitando una carga financiera de gran magnitud para la ciudad, no solo en la etapa de construcción, sino también en la operación y mantenimiento de la obra.

Cuadro 1. Incidencia del costo del transporte colectivo en los presupuestos de familias de bajos ingresos en ciudades latinoamericanas, 2004

Ciudad	75 pasajes por mes (40 en casos de tarifa integrada) como porcentaje del salario mínimo
Lima	18
Buenos Aires	17
Santiago	23
Bogotá	9
Municipio de Sao Paulo	25
México	16

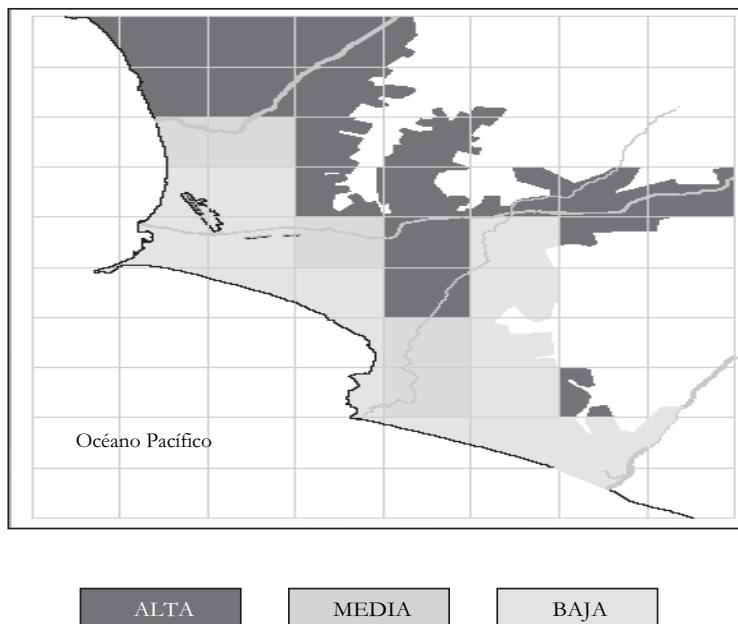
Fuente: CEPAL 2001.

El desempeño del servicio público de pasajeros en Lima es el resultado de una estructura institucional débil y una regulación insuficiente, que ha originado un sistema pobremente estructurado en el que la competencia por el pasajero en la ruta contribuye sustancialmente al desorden del tránsito, los accidentes y la contaminación ambiental. Durante la década de 1990 se desarrolló un modelo de gestión del transporte público con mínima regulación y competencia directa en el mercado. La importación masiva de vehículos usados facilitó el acceso de unidades al servicio público a numerosos operadores. Se desarrolló un modelo empresarial basado en firmas afiliadoras que cuentan con licencia para determinada ruta, y operadores individuales que prestan el servicio, en muchos casos manejando sus propios vehículos. Hubo un fuerte crecimiento de la informalidad, de los taxis y de las mototaxis. Se estima que del total de los vehículos de transporte público que circulan en la ciudad, solo 70 por ciento se encuentran registrados formalmente. La enorme sobreoferta en el transporte público se combina con una flota exagerada de taxis y mototaxis, y una creciente motorización.⁴ Este proceso ha producido un transporte público caracterizado por altos tiempos de viaje, bajo nivel de comodidad, una cultura de poco respeto de las normas de tránsito y externalidades negativas de gran magnitud, incluyendo elevados índices de accidentes (los vehículos de transporte público están involucrados en más de 57 por ciento de los accidentes de tránsito fatales) y de deterioro ambiental.

En Lima mueren por accidentes mil personas al año, la mayoría de ellas de bajos recursos; las tasas de accidentes son diez veces superiores a las de los países desarrollados. La tasa de muertes por accidentes viales en el Perú es muy elevada: en el año 2000 murieron 3.118 personas, lo que equivale a 26,8 personas por cada 10 mil vehículos, entre diez y quince veces más que en los países desarrollados (por ejemplo, 1,9 en Dinamarca) (CONSLA 2003). En Lima pierden la vida aproximadamente cien personas al año por accidentes viales. Una muestra realizada sobre el Corredor de Alta Capacidad (COSAC) revela que los accidentes no mortales son muy frecuentes: 20 personas por kilómetro por año (ocho veces más que en corredores similares en Europa). También pone en evidencia que 54 por ciento de los afectados son peatones, y que en la mayoría de los casos el accidente ocurre cuando estos cruzan las calles. Treinta y seis son pasajeros, y solo 10 por ciento de los accidentados son conductores de vehículos. Ello sugiere que los accidentes recaen desproporcionadamente sobre los sectores de menores recursos. Aun cuando las bases de datos son incompletas, hay consenso en que la principal causa de este problema es el comportamiento de los conductores. Ha habido pocas iniciativas oficiales para atacar este problema; una excepción fue la creación del Consejo de Seguridad Vial (encabezado por el Gobierno Nacional) en 1998, que ya no está funcionando.

Las emisiones contaminantes originadas por el transporte se concentran en el área central de la ciudad; las de material particulado y óxido de nitrógenos presentan los niveles más preocupantes. Se estima que entre 70 y 80 por ciento de la contaminación

4 Estudios recientes indican que la sobreoferta de vehículos de transporte público (legales) es del orden de 5% Buses Equivalentes (BE), equivalentes a 2,071 unidades (Protransporte 2005).

Gráfico 1. Concentración de la polución en Lima Metropolitana

Fuente: Protransporte – Estudio de Línea de Base Ambiental.

atmosférica en Lima es provocada por los vehículos que circulan en la ciudad. Las principales causas de tan elevada participación en la contaminación son la composición y edad de la flota, la falta de control de las emisiones, la sobreoferta de vehículos, la baja calidad de los combustibles y la mala circulación. Se estima que en la ciudad de Lima existe una sobre-combustión de 13,2 millones de litros de gasolina. Los grados de emisión son elevados, y llegan a una sobre-emisión de 1.000 toneladas métricas de contaminantes del aire, particularmente en material particulado (PM), óxidos de nitrógeno (NOx) y azufre (SO₂). Un estudio reciente elaborado por Global Sustainable Systems Research (ISSRC 2004), que abarca diversas ciudades del mundo, ubica a Lima en el segundo lugar entre un grupo de seis ciudades. La población más afectada se encuentra en los conos norte y este, y en el centro de la ciudad (véase las zonas oscuras del gráfico 1). Además, la contaminación ambiental genera una alta tasa de enfermedades respiratorias, asma y problemas de la piel, especialmente en los niños.

El problema del transporte en Lima es **de naturaleza metropolitana**, ya que la zona urbana excede una jurisdicción municipal; su gestión abarca diversas agencias de políticas, regulación y fiscalización. Como en otras ciudades, la gestión del transporte urbano en Lima ha adquirido un alcance metropolitano (Banco Mundial 2002). La coordinación entre las jurisdicciones de las provincias de Lima y el Callao ha sido tradicionalmente escasa. La Municipalidad Metropolitana de Lima, principal responsable del transporte

urbano, cuenta con diversos organismos para atender el sector. La Gerencia de Transporte Urbano (GTU) es el organismo rector del sector; sus atribuciones incluyen funciones como otorgar licencias de transporte público, ordenar la circulación vehicular y ordenar los terminales de pasajeros interurbanos. La Empresa Municipal Administradora de Peaje de Lima (EMAPE) es la agencia responsable por las obras viales y los accesos. El nuevo sistema de transporte masivo en ejecución es gerenciado por Protransporte; otra agencia administra el tren eléctrico, y existen diversos organismos menores. El Comité de Transporte Metropolitano de Lima (TRANSMET) es un ente de coordinación que congrega a las distintas agencias con responsabilidad sobre el transporte urbano en Lima Metropolitana, y fue creado en 1999 en respuesta a la situación crítica desatada al final de la década pasada, que llevó a declarar la emergencia del sector del transporte urbano con el objeto de coordinar la gestión de estas diversas agencias. No obstante tales esfuerzos, esta multiplicidad de agencias con jurisdicción sobre el transporte urbano continúa generando una serie de superposiciones de responsabilidades y duplicidades que no hacen más que complicar la situación.

La organización institucional del sector presenta deficiencias tanto en lo referente a la coordinación entre las distintas jurisdicciones en el área metropolitana como en la disposición de las oficinas sectoriales en la Municipalidad de Lima. Un sistema de transporte de la extensión y complejidad del de Lima requiere la coordinación entre las jurisdicciones del área, y de un adecuado funcionamiento al interior de la Municipalidad de Lima.⁵ La coordinación entre jurisdicciones es muy reducida; buenos ejemplos de ello son la falta de coordinación entre Lima y Callao en la expansión de la red vial (específicamente la vía expresa en Javier Prado, o el periférico norte y su vinculación con el Callao), o los sistemas de control de tráfico (Callao dispone de un sistema propio de semáforos y Lima va a licitar otro). En 1997 se creó un Consejo de Transporte Lima-Callao, que se mostró muy dinámico entre 1997 y 1999, pero desde entonces ha reducido sustancialmente su nivel de actividad. En cuanto a la organización interna de la Municipalidad de Lima, si bien la creación de TRANSMET como ente coordinador es auspiciosa, las funciones del sector referidas a política, regulación, habilitación, control y prestación de servicios no están claramente definidas, y la capacidad de gestión de las agencias es notoriamente débil.

La red vial es extensa, de calidad variable, y su expansión y gestión están parcialmente coordinadas entre las jurisdicciones. Pero aún falta completar algunos tramos de los grandes troncales de acceso y periféricos, para reducir el paso de vehículos por el centro de la ciudad. La estructura del sistema vial de Lima es básicamente radial, y parte del Centro Histórico hacia la periferia; y aunque la ciudad cuenta con algunos anillos que comunican las vías radiales, estos están incompletos, lo que agrava el problema de congestión en el centro de la ciudad y en las vías que lo conectan con las zonas periféricas. Los accesos hacia el Norte y hacia el Este (que conecta la ciudad con la sierra) presentan la situación más crítica. Además, el área metropolitana no cuenta con un sistema de control de tránsito uniforme, debido a la falta de sincronización entre Lima y el Callao.

5 El Banco Mundial ha puesto especial énfasis en la coordinación interjurisdiccional en las regiones metropolitanas de los países en desarrollo, como requisito para poder mejorar el desempeño del transporte urbano (Banco Mundial 2002).

La planificación de la ciudad no ha prestado la debida atención al transporte no motorizado. El transporte en bicicleta en Lima es mínimo, ya que no existe ni una infraestructura adecuada ni una cultura de respeto por el ciclista, características que convierten a este en un medio de transporte muy inseguro. Un estudio apoyado por la Cooperación Japonesa (JICA), en coordinación con el Ministerio de Transportes y Comunicaciones (MTC) y las municipalidades de Lima y el Callao, encuestó 35 mil hogares, y reveló que aproximadamente 0,5 por ciento de los viajes en la ciudad de Lima se realizan en bicicleta, una cifra mínima comparada con la de otras ciudades latinoamericanas. Sin embargo, con políticas orientadas a la promoción del transporte no motorizado esta tendencia puede ser rápidamente revertida. Hace cinco años, la ciudad de Bogotá presentaba casi el mismo porcentaje y hoy los viajes en bicicleta representan allá más de 4 por ciento de los viajes totales.

La deficiente circulación vehicular genera problemas con el transporte de carga y atenta contra la competitividad de la economía regional. Las debilidades de la circulación vehicular afectan la competitividad de la ciudad y también de la economía nacional, ya que Lima concentra gran parte del producto nacional. En Lima se ubican el principal puerto nacional (el Callao moviliza 89 por ciento de los contenedores que ingresan y egresan del Perú) y el principal aeropuerto internacional, que constituyen un verdadero centro de tránsito regional. Los problemas del acceso terrestre (por ejemplo, vinculando el puerto con el sur del país, o el acceso desde el oriente) perjudican los costos logísticos del comercio internacional y la distribución doméstica de bienes.

El hecho de que Lima cuente con los dos principales centros de transferencia del comercio exterior del país no es suficiente, puesto que la circulación de vehículos de carga no está ordenada. El transporte urbano de carga es sumamente importante para la competitividad de la economía, ya que una parte creciente del valor agregado de los productos se genera en las ciudades (Sao Paulo, por ejemplo, produce 36 por ciento del PBI nacional, Buenos Aires 50 por ciento, Santiago 47 por ciento) y se estima que aproximadamente 80 por ciento del crecimiento económico en países de menores recursos se produce en las áreas urbanas. En el caso de Lima Metropolitana, la importancia del transporte de carga no solo es significativa porque ahí se genera 43 por ciento del producto nacional, sino también porque es sede del principal puerto del país, el Callao, que moviliza 75 por ciento de la carga a escala nacional. La circulación de las cargas generadas en el puerto y en los centros de producción y distribución no cuenta con una red adecuada, especialmente jerarquizada para vehículos pesados. La multiplicidad de entradas al puerto (oriente, sur y acceso a la sierra central) genera una dispersión considerable del transporte pesado, y agrava así los problemas de seguridad y de circulación.

II. Iniciativas recientes

En los últimos dos años, la Municipalidad de Lima ha tomado algunas decisiones relativas al sector. Una de las más importantes ha sido que la GTU (antes DMTU) ha recuperado la iniciativa y el ejercicio del poder público sobre el transporte urbano de pasajeros.

En este periodo la GTU ha intensificado su actividad y ha puesto en marcha iniciativas que indican una recuperación de la responsabilidad del poder público en el ordenamiento del transporte urbano. Algunas acciones destacables son: (i) el censo de operadores de transporte público (que llevó por sí mismo a una reducción de la sobreoferta); (ii) la intensificación del control de vehículos no autorizados; (iii) la severidad en el cobro de multas y su negociación por mejoras en el servicio; y (iv) el proyecto de implementar controles técnicos a los vehículos.

En 2004 la ciudad puso en marcha el primer proyecto «Corredor de Transporte Masivo», que se basaba en el uso de buses como el principal eje de transporte. Así se dio inicio a la construcción de su infraestructura y se definió la organización del servicio. Tras varios años de preparación del primer Corredor de Alta Capacidad (COSAC 1), en 2004 se firmaron convenios de préstamo con el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo (equivalentes a 45 millones de dólares cada uno) para su implementación. El proyecto incluye un corredor troncal⁶ en vía segregada que une el cono norte con el cono sur atravesando el centro de la ciudad. Comprende, asimismo, servicios de alimentación en los extremos norte y sur, estaciones, terminales, ciclovías y un sistema de venta y validación de pasajes. Están por comenzar las obras de infraestructura, y el proceso de licitación de la operación de los buses y del sistema de venta y recaudación de pasajes con el sector privado se encuentra avanzado. Se espera que las operaciones del tramo sur comiencen a mediados de 2007, y que todo el sistema se encuentre en funcionamiento a mediados de 2008. El COSAC es una iniciativa de asociación público-privada, en la que la Municipalidad de Lima aporta la infraestructura (financiada en sus dos terceras partes por la banca multilateral) y el sector privado los equipos.

Se han llevado a cabo algunas obras para mejorar la circulación vial y la accesibilidad a los barrios pobres. En los últimos años se han realizado diversas obras, tanto en Lima como en el Callao, con el propósito de mejorar la circulación general en la ciudad y el acceso a ella de los pobladores de menores recursos. En el primer caso se han mejorado las avenidas de acceso al aeropuerto del Callao y se ha ampliado y soterrado la avenida Grau; en el segundo, se han construido numerosas escaleras de acceso a los barrios de bajos recursos.

Asimismo, se ha impulsado una mayor coordinación entre las diversas agencias de transporte en la Municipalidad de Lima, y se ha llevado a cabo un estudio y plan de transporte de largo plazo, recabando información primaria de gran utilidad. Se ha avanzado en la institucionalización de TRANSMET como ámbito de coordinación de las diversas agencias sectoriales de la Municipalidad de Lima. Ello ha permitido una mayor armonización de las diversas iniciativas municipales en el sector, y la unificación de la función de planificación. Recientemente ha concluido la elaboración de un «Plan Maestro de Transporte Urbano para el Área Metropolitana de Lima y Callao en la República del Perú», financiado por JICA. La contraparte ha sido el Consejo de Transportes de Lima y Callao, lo que pone de manifiesto una incipiente colaboración entre jurisdicciones. La cooperación permitió elaborar estudios básicos de movilidad urbana y formular un plan

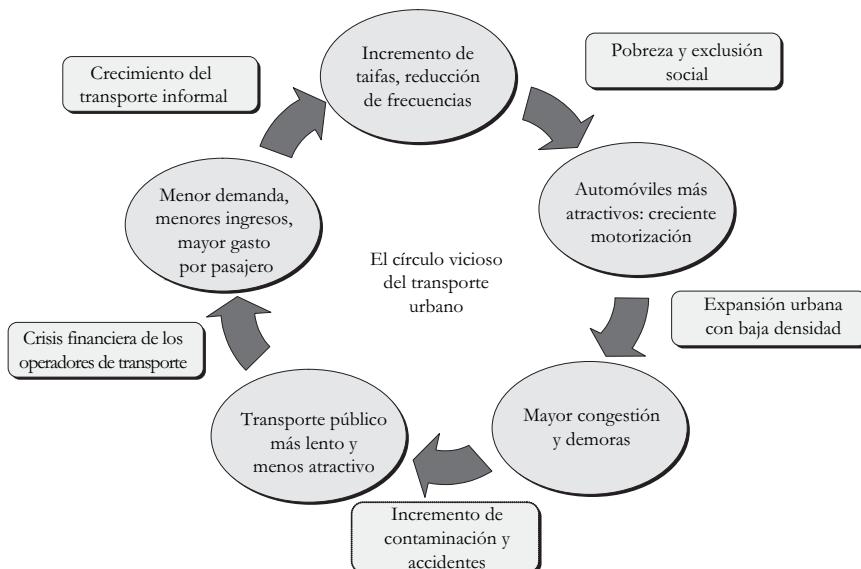
6 En el corredor troncal van a operar vehículos articulados de gran tamaño (160 pasajeros).

maestro de largo plazo, así como identificar y priorizar proyectos. Sus principales propuestas se vinculan con el sistema de transporte masivo, la gestión de la demanda de tránsito y la mejora de la red vial.

III. Tendencias de reforma sectorial en la región

Las grandes ciudades de Latinoamérica y de los países en desarrollo en general enfrentan el «círculo vicioso» del transporte, en el que la creciente motorización fomenta el deterioro del transporte público de pasajeros y acrecienta la congestión. El proceso de motorización se intensifica en los ciclos de crecimiento económico, pero incide negativamente sobre el transporte público, puesto que al reducir su demanda genera congestión, lo que se refleja por lo común en mayores costos por pasajero que, a su vez, induce una degradación del servicio o un aumento de sus tarifas. En vista de que el transporte público es menos atractivo, pues ofrece menor comodidad y mayor precio, se estimula la tendencia al uso del transporte individual y a la motorización, y así se potencia el «círculo vicioso del transporte urbano» (véase el gráfico 2). El caso de Lima se ajusta a este modelo general, aunque con particularidades de la ciudad.

Gráfico 2. El círculo vicioso del transporte urbano



Fuente: Elaboración propia.

Para quebrar ese círculo vicioso, varias ciudades están haciendo una reestructuración integral de su transporte público, considerada la 'primera prioridad' entre las políticas de movilidad urbana. Una de las formas más eficaces de quebrar el círculo vicioso consiste en mejorar sustancialmente el transporte público; en muchos casos la mejora se acompaña con restricciones al transporte privado, y con otras políticas complementarias. En América Latina ha habido numerosos ejemplos de reorganización exitosa del transporte público, que han utilizado diferentes modos y esquemas de organización. Entre ellos puede citarse desde el caso pionero de Curitiba hasta los recientes sistemas de buses de alta capacidad,⁷ al estilo del TransMilenio de Bogotá, o los sistemas de *trolley-buses* y buses en Quito, o el reciente intento de organizar e integrar el sistema de transporte público en Santiago (TranSantiago).

El ejemplo del TransMilenio, en Bogotá, ha demostrado el fuerte impacto de organizar el transporte público por medio de troncales de alta capacidad, con vía exclusiva y paraderos, en un esquema mixto de operación público-privada. Bogotá contaba hacia fines de la década de 1990 con una oferta de transporte atomizada, en la que numerosos pequeños vehículos competían por los pasajeros en las calles, generando fuertes externalidades negativas: congestión, accidentes y contaminación ambiental. Tras descartar la construcción de un metro, se optó por reestructurar el sistema de buses implementando un sistema de vehículos de alta capacidad en corredores troncales, líneas alimentadoras, y un sistema integrado de venta, validación y recaudación de boletos. El sector público se hizo cargo de la construcción de la infraestructura (vías exclusivas, estaciones, terminales, patios), con una alta participación del Gobierno Nacional; también tomó a su cargo la programación de los servicios y el control de la operación. El sector privado se ocupó de la adquisición, operación y mantenimiento de los buses y del sistema de *ticketing* previendo recuperar su inversión y su gestión a través de la tarifa. Un cuidadoso marco regulatorio estableció las relaciones entre las partes, asegurando la sostenibilidad financiera del sistema. Tras varios años de operación, TransMilenio ha demostrado que los sistemas de buses de alta capacidad pueden atender corredores de alta densidad, disminuir sensiblemente los tiempos de viaje (en casi 40 por ciento) y reducir los accidentes (más de 80 por ciento) y las emisiones contaminantes.⁸ El impacto de TransMilenio, que actualmente da cuenta de casi 20 por ciento de los viajes de transporte público en Bogotá, ha ido más allá de la modernización de los servicios, y ha implicado una mejora sensible en el ambiente urbano y en la calidad de la movilidad de los sectores de menores recursos.

El caso de Santiago de Chile es particularmente ilustrativo, pues a principios de la década de 1990 presentaba un escenario sumamente crítico en materia de transporte público, con problemas que se asemejaban considerablemente a los que enfrenta hoy la ciudad de Lima. La desregulación del decenio de 1980 resultó en una sobreoferta de transporte público; en el periodo 1978-1985 la flota de buses y taxi-buses aumentó en 50 por ciento y 75 por ciento respectivamente, mientras las tasas de ocupación decrecieron en más de 50 por ciento. Este desbalance entre la demanda de viajes y la oferta de

7 Los buses de alta capacidad suelen denominarse BRT, por Bus Rapid Transit.

8 Véase TransMilenio S.A.- Alcaldía de Bogotá 2005.

transporte público trajo como resultado problemas de congestión, degradación ambiental, aumentos exorbitantes en las tarifas, envejecimiento de la flota y deterioro de la calidad de los servicios. A principios de la década de 1990, ante un panorama crítico e insostenible, se lanzó una nueva política de transporte urbano dirigida a la modernización y mejora del transporte público. Esta reestructuración tuvo como meta la transición hacia un sistema más regulado a partir de la licitación de las rutas y apoyado por una organización empresarial. Esta primera reestructuración tuvo claros impactos positivos, que incluyen: (i) reducción y modernización del parque vehicular; (ii) mejoras en la calidad de los servicios; (iii) estabilización de las tarifas; (iv) reducción en el nivel de emisiones; y (v) modernización de los operadores. Este éxito inicial incentivó el desarrollo de TranSantiago, un proyecto más ambicioso de mejora del transporte público urbano que prevé la organización de los servicios dividiendo la ciudad en áreas intercomunales vinculadas por rutas troncales sobre los ejes de mayor demanda, asegurando el acceso a través de una red de rutas alimentadoras y estableciendo una estructura tarifaria única.

Las reformas se apoyan en una visión amplia del transporte urbano. No se limitan a la mera organización de los servicios y el tránsito, sino que procuran integrarlo con las estrategias de desarrollo urbano y de calidad del aire. Existe una creciente tendencia en la región a proponer diseños de sistemas de transporte urbano que consideran el desarrollo integral de la ciudad. El transporte no solo atiende la demanda de viajes: además, modela la ciudad. También se presta mayor atención a las importantes externalidades negativas que genera el sector, en particular las emisiones contaminantes. La naturaleza global del fenómeno ha hecho que intervengan crecientemente organismos internacionales *ad hoc*, en particular el Global Environmental Fund (GEF). Con respecto a los accidentes, en muchos casos de mayor impacto social que las emisiones contaminantes, la atención es aún reducida.⁹

El transporte urbano de carga, que abarca la organización del tránsito pesado, los centros de transporte y actividades logísticas y la distribución urbana de bienes, constituye un tema de creciente importancia. Otra tendencia relevante en la región es la relativa a las políticas de competitividad, asociadas a la apertura del comercio internacional. Uno de los pilares de tales políticas es la reducción de costos logísticos, y el transporte de carga en las ciudades es uno de los aspectos que más incidencia tiene en ellos. Aunque todavía en forma incipiente, la atención se va volcando hacia los accesos a puertos y aeropuertos, la organización de redes para el flujo de vehículos de carga, la creación de centros logísticos y la relocalización de mercados y centros de distribución.

IV. Opciones de política y recomendaciones

Aun con acciones importantes en marcha, el desempeño actual del sector transporte en Lima es débil. La forma como se reordene va a incidir decididamente en el crecimiento de

9 Para una visión de la política integral del transporte urbano, véase Banco Mundial 2002.

la ciudad, en la calidad de vida de sus habitantes y en la competitividad de la economía urbana. La situación actual del transporte urbano en Lima es mala, y podría empeorar si no se ejecutan los proyectos programados y se impulsan otros nuevos. Los últimos estudios de la Cooperación Japonesa estiman que si la ciudad sigue creciendo en forma desordenada, aumenta la motorización y no mejora el transporte público y la circulación; en el año 2010 el tiempo de viaje promedio, que hoy es de 45 minutos, podría extenderse a 56 minutos; la distancia media pasaría de 12 kilómetros a 16 kilómetros, y la velocidad media de los desplazamientos se reduciría de 17 kilómetros por hora a 14 kilómetros por hora.

El sistema de transporte requiere una institucionalidad sólida que le dé soporte, perspectiva metropolitana, articulación con otras políticas y diseño de soluciones que atiendan las necesidades de movilidad de los sectores de menores recursos. El transporte urbano es un componente de la política urbana general, razón por la cual debe combinarse con otras políticas, en especial con el desarrollo urbano, el uso del suelo y la calidad del aire. Esto demanda una fuerte voluntad política para poder superar obstáculos propios del sector, particularmente los numerosos intereses que se desarrollan, como los de los prestadores de servicios o los de los proveedores de equipos, instalaciones e insumos, así como una organización institucional que permita implementar las políticas públicas.

Se proponen cinco pilares para el mejoramiento del transporte en Lima: (i) la reforma del sistema de transporte público; (ii) la mejora en las redes viales y la gestión de la circulación; (iii) la reducción de las externalidades; (iv) el fortalecimiento y modernización de las instituciones del sector; y (v) la asignación responsable de los recursos financieros. De acuerdo con los problemas que presenta el sector y tomando como modelo las mejores prácticas en la región, a continuación se plantea una estrategia que se resume en cinco áreas de acción:

- Implementar un cambio integral en el modelo de gestión del transporte público.
- Completar la red vial y mejorar la gestión de la circulación vehicular.
- Atacar decididamente la contaminación ambiental y los accidentes generados por el sector.
- Ordenar y fortalecer las instituciones responsables de planificar, regular, gestionar y fiscalizar el transporte urbano.
- Programar cuidadosamente los requerimientos financieros de esta estrategia, asignando con cautela los recursos.

Es preciso profundizar en el cambio de modelo de gestión del transporte público, concretar los actuales corredores de transporte masivo y reorganizar las principales rutas. Lima debe avanzar hacia un sistema de transporte público integrado física y operativamente. Es necesario mejorar sustancialmente la calidad del servicio a los usuarios (tiempo, comodidad, seguridad), y reorganizar las rutas mediante corredores troncales (con prioridad de circulación) y rutas alimentadoras, con un esquema tarifario común y con flotas y una gestión empresarial modernas. Una buena organización va a mejorar el servicio manteniendo tarifas moderadas, al alcance de los usuarios de bajos ingresos y que

desincentiven los servicios informales. Las principales acciones recomendadas en esta dirección son:

- Completar el COSAC agilizando la implementación de sus obras de infraestructura (vías exclusivas, terminales, patios, paraderos), la concesión de los servicios (troncales, alimentadores, de venta y percepción de tarifas) y las tareas de relativas a la mitigación (reducción del impacto a aquellas personas que son afectadas directa o indirectamente por el proyecto) y a la comunicación con la sociedad.
- Controlar la oferta de vehículos de servicio público, retirando las unidades obsoletas del servicio, realizando controles técnicos, restringiendo la oferta en las rutas y propiciando la renovación de las unidades por vehículos modernos y de mayor capacidad.
- Extender el esquema tronco-alimentado a otros corredores; completar e implementar los planes que ha comenzado a elaborar la Municipalidad de Lima, que consisten en desarrollar nueve corredores de transporte público.
- Integrar los diversos corredores y sistemas mediante centros de transferencia, la planificación operativa común y un sistema unificado de venta y percepción de pasajes.
- Coordinar el transporte público urbano con los terminales terrestres, en los que convergen los viajes interurbanos.
- Impulsar el transporte no motorizado por medio del desarrollo de ciclovías, vinculadas a los corredores de transporte masivo.

Se deben completar y mejorar las redes viales, particularmente las de acceso y las periféricas, con el fin de mejorar la calidad de la circulación vehicular y desarrollar infraestructura para la circulación no motorizada. La mejora de la circulación vial en Lima exige algunas obras, pero asimismo son imprescindibles mejoras en la gestión de la circulación y el desarrollo de infraestructura y normas para la circulación de peatones y bicicletas. Entre las primeras se destacan el desarrollo, de preferencia por etapas, del Periférico Norte y respecto de la circulación del acceso oriental. Entre las últimas, es necesario mejorar el sistema de semaforización y llevar a cabo una activa campaña para disciplinar la circulación vehicular.

Las mejoras en el transporte urbano deben atender las necesidades de los sectores más desprotegidos y atacar decididamente las externalidades negativas que genera, en particular las emisiones contaminantes y los accidentes. La racionalización y modernización de las rutas y la flota del transporte público deben hacerse atendiendo a los sectores más pobres. Ello implica extender las líneas alimentadoras, ampliando el acceso al sistema integrado. Asimismo, debe mejorarse la comodidad y la seguridad para propiciar el uso del transporte urbano por las mujeres y facilitar el acceso a los discapacitados. En materia ambiental, se debe propiciar el uso de combustibles menos contaminantes e implementar el control técnico vehicular de todos los vehículos. Se propone una campaña intensa en seguridad vial, ya que la mayor parte de los accidentes se origina en el mal comportamiento de los actores del sistema (principalmente los conductores de vehículos de transporte público).

Para cumplir estas actividades es necesario el ordenamiento y fortalecimiento de las instituciones a cargo del sector: en el nivel individual, coordinando las de Lima Metropolitana, y las de la Municipalidad de Lima con el Callao. La implementación de una agenda que abarque el transporte urbano en forma integral requiere ordenar y fortalecer las instituciones del sector. Se propone: (i) ordenar y fortalecer las funciones de la Municipalidad de Lima en lo referente a planificar, controlar y operar el transporte y el tránsito; (ii) profundizar el proceso de coordinación entre agencias de la Municipalidad de Lima alrededor de TRANSMET; y (iii) intensificar la coordinación entre Lima y Callao a través del consejo correspondiente.

Debe administrarse con mucho cuidado el aspecto financiero de la estrategia de transporte, debido a su impacto sobre las tarifas y sobre las finanzas públicas. En los próximos años se implementará una cartera considerablemente grande de proyectos de inversión en el sector, que requiere un análisis detenido, una adecuada planificación y una programación financiera sostenible. Aun cuando el sector privado podrá tener una participación relevante, la mayoría de las inversiones recaerán sobre las finanzas públicas. Por lo tanto, es necesaria una cuidadosa planificación para establecer prioridades, atendiendo al costo y eficiencia de las propuestas que se realicen. Se sugiere poner especial atención en las inversiones del tren eléctrico y del Periférico Norte, puesto que las asociaciones público-privadas en proyectos que se apoyan sustancialmente en las finanzas públicas, tanto en la etapa de construcción como en la de operación, pueden implicar obligaciones fiscales, fijas o contingentes, de gran envergadura.

V. Problemas y perspectivas en otros centros urbanos del Perú

La tendencia en otros centros urbanos del Perú es hacia una masificación progresiva de vehículos de transporte público de muy baja capacidad y calidad, que compiten con los operadores de transporte masivo, reduciendo la calidad y eficiencia del transporte público y generando externalidades negativas que deben ser tomadas en cuenta. Los sistemas de transporte urbano de las ciudades intermedias del Perú se caracterizan, en su mayoría, por: (i) una serie de deficiencias en la oferta de transporte público (vehículos obsoletos, de baja capacidad y comodidad); (ii) la virtual ausencia de sistemas de transporte urbano masivo y de esquemas de prioridad para el transporte público; (iii) una organización compleja, en la cual las responsabilidades relativas al transporte urbano no están claramente definidas o se sobreponen; y (iv) una red vial frecuentemente mal diseñada o mal mantenida. A ello deben añadirse las notables consecuencias de la aplicación de políticas de desregulación y la libre importación de vehículos usados, que ha resultado en un empeoramiento general del servicio de transporte urbano masivo debido al aumento de la congestión vehicular, la falta de racionalización de los servicios y el incremento de las tasas de motorización, que traen consigo altos niveles de contaminación y de accidentes. Además, no existe una cultura de observancia de las reglas de tránsito, lo que genera accidentes. Los conductores invaden los cruceros peatonales, permiten que la subida y

bajada de pasajeros se realice en cualquier lugar y, muchas veces, en media avenida. No se respetan las rutas autorizadas, lo que provoca el desorden, y el trato al pasajero es en general inadecuado. En algunas ciudades se ha retirado el transporte urbano masivo del ámbito del centro histórico de la ciudad, lo que ha ocasionado el incremento desmesurado del servicio de taxis para atender la demanda de transporte en este sector. En otras ciudades, como por ejemplo en la Amazonía, el medio de transporte más común en el área urbana y periurbana es la motocicleta y el llamado **motocarro mototaxi**, cuya cantidad se está incrementando significativamente.

Muchas ciudades intermedias están revisando su política de transporte urbano, procurando encontrar soluciones sostenibles al problema generalizado del transporte público masivo y limitando las externalidades negativas para mejorar la calidad de vida de sus habitantes. Arequipa, por ejemplo, tiene previsto desarrollar un sistema de transporte urbano masivo bajo el modelo BRT, siguiendo criterios de eficiencia y de protección del medio ambiente, definiendo un esquema de rutas alimentadoras y troncales y un esquema de tarifa integrada. Este sistema tiene como objetivos principales: (i) reducir el sesgo del transporte público al taxi, abriendo oportunidades para estratos de menores recursos; (ii) recuperar el centro histórico (mejorando el acceso y desarrollando infraestructura para el transporte no motorizado, ciclovías y sendas peatonales); (iii) modernizar la flota de transporte público, compatibilizando oferta y demanda; (iv) aumentar la competitividad del sistema de transporte; y (v) fortalecer las instituciones encargadas del transporte público en la ciudad, entre otros. Asimismo, otras ciudades tienen programas para la reforma de su sistema de transporte urbano. En el caso de Trujillo, se está contemplando una serie de medidas orientadas a mejorar la movilidad y el acceso al centro histórico (restringiendo la circulación vehicular en algunos puntos críticos), realizar algunas mejoras y tomar medidas de gestión de tránsito en algunos ejes clave para el transporte público y desarrollar condiciones para la promoción del transporte público no motorizado en la ciudad.

Para mejorar la calidad de vida en la ciudad se propone fomentar el desarrollo de servicios de transporte público masivo, con esquemas de prioridad que permitan mejorar sensiblemente los tiempos de desplazamiento. El desarrollo de sistemas de transporte masivo, con tecnologías y esquemas operativos adecuados según el tamaño de la ciudad, requiere racionalizar la oferta y modernizar la flota de acuerdo con criterios de calidad, eficiencia y rentabilidad económica, garantizando los niveles de cobertura espacial y reduciendo la contaminación y el ruido. Este cambio precisa la participación y capacitación de los operadores actuales del servicio de transporte urbano y el fortalecimiento de las instituciones que tienen que ver con el sector. Finalmente, es muy importante mejorar el entorno urbano para el peatón, puesto que los más pobres son los que caminan más y constituyen la mayor parte de las víctimas de los accidentes.

Bibliografía

- Banco Mundial. 2002. ***Cities on the Move*** Washington D. C.: Banco Mundial.
- Booz Allen Hamilton–Macroconsult. 2005. ***Estudio económico financiero e institucional (EFI) para el desarrollo del proyecto de Corredor Vial COSAC 1***. Lima: Booz Allen Hamilton–Macroconsult.
- CAF. 2005. «El transporte urbano en América Latina y la situación actual en Colombia». Rionegro, Antioquia, Colombia: CAF.
- CAF. 2004. «Análisis del sector transporte en Perú». Lima: CAF.
- CEPAL. 2001. «La congestión del tránsito urbano: Causas y consecuencias económicas y sociales». Santiago de Chile: CEPAL.
- Congreso Latino Americano de Transporte Público (CLATPU). 2001.
- CONSLA. 2003. ***Road Safety Strategy for Lima Metropolitana***. Copenhagen: CONSLA.
- Guerra García, Gustavo. 2004. «Lineamientos de políticas y estrategias municipales de transporte urbano» (mimeo). Lima.
- International Sustainable Systems Research Center (ISSRC). 2004. ***Lima Vehicle Activity Study***. Diamond Bar, CA: ISSRC.
- JICA. 2005. ***Annual Report***, Chapter 4 Latin America. JICA.
- Municipalidad de Lima. 2005. ***Estrategia de Desarrollo Integral y Reducción de la Pobreza en Lima Metropolitana***. Lima: Proyecto Construyamos Futuro-Municipalidad de Lima y Banco Mundial.
- Municipalidad de Lima. 2004. «Estudio de factibilidad del Proyecto de Extensión de la Línea 1 del Tren Urbano desde el puente Atocongo hasta la avenida Grau». Lima: Municipalidad de Lima.
- Protransporte. 2005. «Informe sobre la racionalización de flota de transporte público de pasajeros» (mimeo). Lima: Protransporte.
- TransMilenio S.A.-Alcaldía de Bogotá. 2005. ***Cinco años construyendo futuro***. Bogotá: Transmilenio S.A.

Infraestructura rural

Nicolas Peltier-Thiberge

Resumen

En el Perú, el acceso a los servicios de infraestructura rural es menor que el que presentan países con un grado de desarrollo similar (con la excepción del nivel de acceso a agua potable). Comparativamente, la calidad de estos servicios es deficiente y su costo muy alto. Este acceso insuficiente a servicios de infraestructura rural tiene repercusiones significativas en el desempeño económico y los niveles de pobreza en las zonas rurales. La experiencia de los últimos cinco años revela que el financiamiento para infraestructura rural ha sido insuficiente para compensar la brecha que existe en el Perú en esta materia. Además, el hecho de que no haya una estrategia conjunta entre sectores ha reducido la efectividad de las intervenciones en infraestructura rural, y la ausencia del sector privado impidió sostener estas inversiones y fortalecer su eficacia. Finalmente, a pesar de que el proceso de descentralización ya se encuentra avanzado en el Perú y de que este debería contribuir con el desarrollo de servicios de infraestructura rural eficaces y eficientes, la capacidad institucional de los actores subnacionales muchas veces se ve superada por las necesidades locales.

Para cerrar la brecha de infraestructura rural en el país se requiere una estrategia de financiamiento y mejoramiento de la calidad de los gastos. Esta estrategia supone aumentar el financiamiento para infraestructura rural de manera sostenida (doblar los gastos para cerrar la brecha en diez años), en combinación con una focalización de la inversión en función de la pobreza rural y una estrategia conjunta entre sectores que permita garantizar mayores y mejores impactos por medio de la preparación de planes de infraestructura rural, la continuidad y el fortalecimiento del proceso de descentralización, así como la generación de incentivos (subsidios focalizados, concesiones) para una mayor participación del sector privado.

I. Problemas claves

Un acceso insuficiente a los servicios de infraestructura rural

LA MAYORÍA DE LOS SECTORES DE INFRAESTRUCTURA RURAL (CON LA EXCEPCIÓN DEL SECTOR AGUA) TIENE UNA COBERTURA INSUFICIENTE. En el ámbito rural, en 1999 el acceso a los servicios de electricidad alcanzaba a 30 por ciento de los hogares peruanos, y solo 28 por ciento de ellos tenían acceso a un camino en buenas condiciones. En 2003, apenas 9 por ciento de los centros poblados tenían un teléfono público, y el acceso a la telefonía era mínimo en pueblos de menos de quinientos habitantes (en los cuales viven 2,7 millones de peruanos). En el año 2000, solo 49 por ciento de la población tenía acceso a servicios de saneamiento (62 por ciento agua potable). Entre las zonas rurales y urbanas del Perú existen diferencias muy marcadas en cuanto el acceso a los servicios públicos.

Cuadro 1. Comparación internacional del acceso a servicios de infraestructura

	Perú	América del Sur	<i>Países con un nivel de desarrollo parecido al del Perú*</i>	
			<i>Incluyendo China</i>	<i>Sin China</i>
<i>Agua</i> (2000)				
% población rural con acceso Saneamiento (2000)	62	60	67	73
% población rural con acceso	49	52	29	71
<i>Caminos</i>				
% hogares rurales con acceso a caminos pavimentados	13	ND	ND	ND
% hogares rurales con acceso a caminos afirmados en buenas condiciones	28			
<i>Electricidad</i> 1999) % población rural con acceso	30	60	ND	ND
<i>Telecomunicaciones</i> (2003)				
% centros poblados con teléfono público	9,3	ND	ND	

* Con un PBI per cápita de +/- 1.000 dólares en el año 2000.

ND: No disponible.

Fuentes: Banco Mundial: WDI, OLADE, INEI, OSIPTEL (bases de datos).

LA CALIDAD DE ESTOS SERVICIOS ES DEFICIENTE (CON LA EXCEPCIÓN DEL SECTOR DE TELECOMUNICACIONES). En lo que respecta a infraestructura y servicios de transporte, las encuestas empresariales sitúan al Perú en el promedio de América del Sur y de otros países con el mismo nivel de desarrollo. Sin embargo, la situación tiende a ser menos favorable en las zonas rurales del país, donde solo 8 por ciento de los caminos terciarios (rurales) son considerados en buen estado (1999). En el sector de agua, 95 por ciento de los proveedores de

este recurso tienen problemas para asegurar un servicio continuo, y a escala nacional se disponía de agua, en 2001, solo 17,4 horas al día, en promedio. En las zonas rurales, un estudio del año 2000 realizado en veinte pequeñas y medianas ciudades demostró que en tres cuartas partes de estas había servicios de agua discontinuos y que en la mitad se disponía de servicios de agua por menos de diez horas al día. En el sector electricidad, muchos hogares rurales siguen utilizando combustibles tradicionales de manera extensiva como fuente principal de energía allí donde no se cuenta con electricidad. Por otro lado, en el sector de telecomunicaciones, las reformas y la mayor competencia han contribuido a mejorar la calidad de los servicios de telefonía. Por ejemplo, durante el periodo 1993-2002 el tiempo promedio de espera para ser conectado a servicios de telefonía se redujo de 118 días a 1,2 meses.

Cuadro 2. Indicadores de calidad de servicios de infraestructura

	Perú	América del Sur	Países con el mismo nivel de desarrollo
Agua			
Acceso a servicios de agua para uso industrial (2001) (1: no acceso)	4,6	5,4	4,5
Calidad del agua (2001) (1: no potable)	3,7	5,1	4,0
Transporte			
Calidad de las carreteras fuera de las ciudades principales			
(1: solo permite baja velocidad)	4,3	4,4	4,2
Telecomunicaciones			
Calidad de infraestructura para teléfono/fax (1: baja)			
Velocidad y costo del acceso a Internet (1: lento y caro)	5,5 3,4	5,3 3,8	4,8 3,6
Energía			
Consumo de combustibles tradicionales (% consumo total de energía, 1998)	28	20	ND

ND: No disponible

Fuentes: FEM: Reporte de competitividad global 2001-2002; Banco Mundial: WDI (consumo de combustibles tradicionales).

EN FUNCIÓN DE LOS COSTOS, CIERTOS SERVICIOS (COMO LA ELECTRICIDAD Y EL TRANSPORTE RURAL) CONTINÚAN SIENDO ELEVADOS, PARTICULARMENTE EN LAS ZONAS RURALES. Según las encuestas empresariales del Foro Económico Mundial (FEM) y una encuesta de OLA-DE de junio de 2002, gran parte de las firmas consultadas consideran que el precio de la electricidad es más elevado en el Perú que en otros países de América del Sur o que en otros países con el mismo nivel de desarrollo. El precio de la electricidad varía de manera sustancial entre las regiones del país, lo que refleja el costo marginal más alto de brindar servicios eléctricos en zonas aisladas. El 51 por ciento de los usuarios de servicios de

transporte para mercancías en zonas rurales consideran los costos altos o muy altos (44 por ciento en el caso de transporte de personas). La mala calidad de los caminos rurales es el argumento de mayor peso para justificar estos altos costos y aumentar los costos de operación de los vehículos (los cambios de neumáticos representan 34 por ciento de los costos, fuera del de la gasolina). Sin embargo, la situación es distinta en el caso del agua y saneamiento, en el que el precio cobrado por el servicio es menor que el nivel requerido para cubrir los costos de operación y mantenimiento de la infraestructura. Esta situación afecta considerablemente al sector.

PARA LOGRAR LOS NIVELES PROMEDIO OBSERVADOS EN AMÉRICA LATINA O EN PAÍSES CON EL MISMO DESARROLLO QUE EL PERÚ, SE DEBERÍA AUMENTAR EL ACCESO ENTRE 6 Y 74 POR CIENTO DE LOS HOGARES, DEPENDIENDO DE LOS SERVICIOS. ESTAS CIFRAS NO CONSIDERAN EL HECHO DE QUE ESTOS PAÍSES SIGUEN INVIRTIENDO EN INFRAESTRUCTURA, LO QUE INCREMENTA LA AMPLITUD DE LA BRECHA CON EL PERÚ (Y REDUCE SU COMPETITIVIDAD FRENTE A ELLOS). TAL SITUACIÓN SE OBSERVA NO SOLO EN EL CASO DE LA INFRAESTRUCTURA RURAL, SINO TAMBIÉN EN EL RESTO DE LA INFRAESTRUCTURA NACIONAL, LO QUE REFLEJA UNA INVERSIÓN INSUFICIENTE DURANTE LOS ÚLTIMOS AÑOS.

Cuadro 3. Requisitos para corregir la brecha en infraestructura rural

Cambio estimado del número de personas que no tienen acceso a servicios de infraestructura rural para que el Perú logre el promedio de los siguientes países:

	<i>Promedio de América del Sur</i>	<i>Países con el mismo nivel de desarrollo que el Perú (excluyendo a la China)</i>
<i>Agua</i>		
- Todo el país	- 35%	- 30%
- Zonas rurales	+ 5%	- 29%
<i>Saneamiento</i>		
- Todo el país	- 24%	- 41%
- Zonas rurales	- 6%	- 43%
<i>Caminos*</i>		
- Todo el país	- 16%	- 74%
<i>Electricidad</i>		
- Todo el país	- 59%	ND
- Zonas rurales	- 43%	ND
<i>Telecomunicaciones</i>		
- Todo el país	- 19%	- 7%

* Calculado aproximadamente como el porcentaje de caminos afirmados que requieren mejoramiento para lograr la misma densidad de las vías en buen estado.

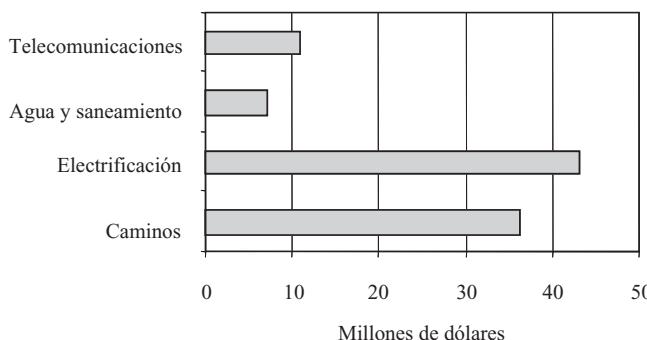
ND: No disponible.

Fuente: estimaciones del autor.

Un financiamiento insuficiente para compensar la brecha en infraestructura rural

GASTOS EN INFRAESTRUCTURA RURAL. Durante el periodo 1998-2002 el Perú gastó un promedio de 97 millones de dólares anuales en infraestructura rural; de estos, 45 por ciento fue destinado a electrificación rural, 37 por ciento a caminos rurales, 11 por ciento a telecomunicaciones y 7 por ciento a agua y saneamiento (véase el cuadro 4). Desde 1998 la tendencia ha sido a una reducción significativa en los gastos de infraestructura rural, particularmente en el caso del agua, en el que el nivel de inversión cayó durante el periodo 1999-2001 antes de regresar, en 2002, a los niveles de 1998, con el inicio del programa PRONASAR. En el caso de la electrificación rural, la inversión en 2002 era un tercio del nivel alcanzado en 1998, y en el caso de caminos la inversión del año 2002 equivalía a 40 por ciento de la de 1998. Solo en el sector de telecomunicaciones rurales se observó un aumento en dichos gastos debido a la implementación del Fondo de Inversión en Telecomunicaciones (FITEL). Los gastos en infraestructura representaron, en promedio, 0,18 por ciento del PNB durante el periodo 1998-2002 (alrededor de uno por ciento del presupuesto nacional ó 4,4 por ciento de los gastos de los gobiernos locales y regionales en 2003). En comparación, durante el mismo periodo Chile —que tiene una población rural menor que la de Perú— gastó 0,28 por ciento de su PNB (1,3 por ciento de su presupuesto nacional) en infraestructura rural.

Gráfico 1. Gastos anuales en infraestructura rural promedio 1998-2000



Gastos en infraestructura en el ámbito nacional. Durante el periodo 1998-2002, los gastos anuales en infraestructura para todo el país alcanzaron 1.300 millones de dólares, la inversión anual oscilaba entre 14 dólares y 19 dólares por habitante en las zonas rurales, mientras que el promedio nacional era de 57 dólares por habitante. La diferencia entre las zonas rurales y el promedio nacional es mayor en los sectores de telecomunicaciones (solo 2 por ciento de la inversión tuvo como destino zonas rurales), caminos (12 por ciento) y agua y saneamiento (de 3 por ciento a 18 por ciento, dependiendo de las fuentes). Sin embargo, en el sector de electricidad una gran parte de la inversión sirvió para aumentar la cobertura en las zonas rurales.

Cuadro 4. Inversión en infraestructura en zonas rurales y en todo el país

	<i>Caminos</i>	<i>Telecomuni-caciones</i>	<i>Electrifi-cación</i>	<i>Agua / Saneamiento</i>	
				<i>Caso bajo</i>	<i>Caso alto</i>
Inversión total (US\$ millones)	297 *	656 ***	87 *	244**	
Inversión rural (US\$ millones)	36	11	43	7	43 **
% rural	12	2	49	3	18
Inversión total per cápita	13	29	4		11
Inversión rural per cápita	5	2	6	1	6

* **Fuente:** IPE 2003 (promedio anual 1998-2001).

** **Fuente:** IPE 2003 (promedio anual 1990-1999).

*** **Fuente:** IPE 2003 (promedio anual 1994-2002).

Nota: otros datos vienen de Rodríguez 2004 y son para el periodo 1998-2002.

Un proceso de descentralización avanzado pero incompleto

EL PROCESO DE DESCENTRALIZACIÓN TIENE EL PROPÓSITO DE CONTRIBUIR CON EL DESARROLLO DE SERVICIOS DE INFRAESTRUCTURA RURAL EFICACES Y EFICIENTES. El proceso de descentralización tuvo varias etapas (véase el recuadro 1). Las responsabilidades transferidas a los municipios y a las regiones han sido crecientes a lo largo del tiempo. Paralelamente al proceso de descentralización política, se han registrado avances en la implementación de la descentralización fiscal: las transferencias a los gobiernos regionales aumentaron de manera significativa en 2003, y sirvieron para pagar alrededor de 14 por ciento de los gastos públicos. En el presupuesto ejecutado para 2004 se cubrió 16 por ciento de los gastos públicos, y se mantuvo en este nivel con una asignación de alrededor de 2.200 millones de dólares en el presupuesto aprobado para 2005. Sin embargo, casi dos tercios de estos recursos son utilizados para el pago de sueldos de funcionarios y otras obligaciones sociales, de manera que la inversión de las municipalidades y de las regiones se ve significativamente reducida.

UN PROBLEMA CLAVE QUE ENFRENTA EL PROCESO DE DESCENTRALIZACIÓN ES LA FRAGMENTACIÓN DEL SECTOR MUNICIPAL EN EL PERÚ. Según el último censo de 1993, una parte de los 1.832 municipios cuentan con menos de doscientos habitantes; una comparación con otros países de la región reveló que los municipios peruanos tienen un tamaño promedio mucho menor que el de los municipios de otros países vecinos (véase el cuadro 5). Esta característica facilita la representación política en el nivel local, pero disminuye la capacidad institucional de los municipios rurales para manejar inversiones y proyectos complejos que tengan como propósito desarrollar estrategias de desarrollo local. Además, esto reduce las oportunidades para generar economías de escala, un factor importante para las infraestructuras en red, como la electricidad y los caminos. Al final, la combinación de la falta de flexibilidad en el uso de recursos y la limitada capacidad institucional por la multiplicación de los municipios merma de manera significativa los beneficios que

Recuadro 1. El proceso de descentralización en el Perú

La Constitución de 1993 permitió la división del país en regiones, departamentos, provincias y distritos (artículo 188). Pero a pesar de la promulgación de una primera Ley de Descentralización (26922), pocos progresos reales ocurrieron antes de 2002, cuando se promulgaron nuevas leyes* que crearon una base legal para la descentralización tanto en el nivel local como regional. Varias leyes complementaron este dispositivo para asegurar el uso eficiente de los recursos presupuestarios por los gobiernos locales y regionales** y para definir las modalidades de transferencia en cada sector. Como consecuencia del nuevo marco legal, los gobiernos regionales fueron elegidos por sufragio universal, y así surgió una estructura gubernamental de tres niveles: (i) 1.638 municipalidades distritales y 194 provinciales; (ii) 26 regiones; y (iii) el Gobierno Central.

* Reforma constitucional sobre descentralización (ley 27680), Ley de Bases de la Descentralización (ley 27783), Ley Orgánica de los Gobiernos Regionales (ley 27867 modificada por la ley 27902).

** Ley de Responsabilidad y Transparencia Fiscal (ley 27958), Ley del Sistema de Inversión Pública (ley 27293).

Fuente: Banco Mundial 2006a.

puede traer el proceso de descentralización para mejorar la eficiencia y eficacia del gasto público.

Cuadro 5. Tamaño de municipalidades en el Perú y otros países

	<i>Perú</i>	<i>Argentina</i>	<i>Bolivia</i>	<i>Brasil</i>	<i>Chile</i>	<i>México</i>	<i>Venezuela</i>
Número de municipalidades	1.832	1.100	308	5.500	335	2.397	282
Población total que vive fuera de la capital (millones)	15,8	23,3	6,0	148,0	8,8	73,5	20,5
Población promedio por municipalidad (salvo capital)	7.910	21.210	19.470	26.910	26.300	30.650	72.850

Fuente: Banco Mundial 2006a.

A PESAR DE ESTAS LIMITACIONES, EL PROCESO DE DESCENTRALIZACIÓN SE ENCUENTRA MUY AVANZADO EN CIERTOS SECTORES, LO QUE REVELA SU IMPACTO SOBRE LA EFICIENCIA Y LA EFICACIA DEL GASTO PÚBLICO. En el sector de caminos rurales, en los doce departamentos más pobres del país se ha dado inicio a un programa para mejorar las condiciones de un conjunto de ejes de transporte rural que tiene una importancia crucial para el crecimiento económico y la reducción de la pobreza (véase el recuadro 2).

Recuadro 2. El programa de caminos rurales

Este programa fue implementado en el ámbito provincial con una participación directa de las municipalidades, por medio de la creación de institutos viales provinciales (IVP) bajo la jurisdicción de un consejo vial provincial constituido por los alcaldes de la provincia. Los IVP organizan el proceso participativo para preparar planes viales provinciales que priorizan las inversiones más relevantes para el desarrollo de la provincia. Además, los IVP contratan a empresas privadas para la ejecución de obras de rehabilitación y a microempresas para asegurar el mantenimiento rutinario de los caminos. Este modelo descentralizado ha resultado sostenible y ha generado beneficios directos e indirectos para las comunidades pobres: una evaluación realizada en 2005 ilustró el mejoramiento de las condiciones de transporte (una reducción de 68 por ciento de los tiempos de viaje), que ha permitido un mejor acceso a educación (la frecuencia de asistencia a las escuelas aumentó 8 por ciento), a servicios de salud (las visitas a centros de salud aumentaron 55 por ciento), así como una productividad agrícola más alta (el uso de terrenos para la agricultura aumentó 16 por ciento, y los ingresos se incrementaron en 20 por ciento). Por último, se produjo un impacto sobre los niveles de pobreza y se estima que este debería aumentar con el tiempo.

Fuente: Banco Mundial 2002b.

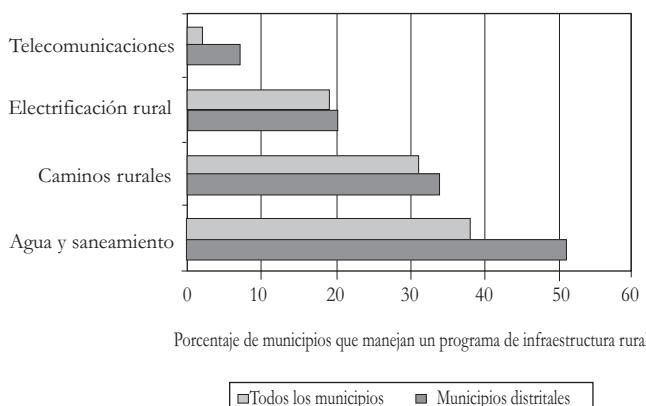
El proceso de descentralización ha sido efectivo para el sector de agua y saneamiento. La mayoría de los actores clave de este sector se sitúan en el nivel distrital o comunitario, en correspondencia con el concepto de «proximidad» en este tipo de infraestructura. Sin embargo, el limitado manejo del sector (calidad insuficiente de los servicios, política tarifaria inadecuada) hace necesario establecer mecanismos de apoyo institucional en un nivel más alto que el distrital. Con tal objetivo se ha diseñado un programa específico (PRONASAR), que está en proceso de implementación.

Con respecto a otros sectores, vale la pena mencionar la existencia de un programa de caminos departamentales (PCD) que utiliza la experiencia de los caminos rurales en el ámbito municipal para diseñar una política similar para vías secundarias en el ámbito regional. También está en preparación un programa de electrificación rural, con la participación de los gobiernos regionales. Sin embargo, los sectores de infraestructura que requieren inversiones significativas y comprenden tecnologías más complejas, como electricidad y telecomunicaciones, quedan más centralizados que los sectores viales y de agua y saneamiento.

LA CAPACIDAD INSTITUCIONAL DE LOS ACTORES SUBNACIONALES PERMANECE LIMITADA. Uno de los obstáculos principales para una descentralización exitosa en el sector de infraestructura rural es la reducida capacidad institucional de los gobiernos locales y regionales. Sin embargo, la situación varía de manera significativa entre los sectores. Gran parte de los municipios ya participan en los sectores de agua y saneamiento y de caminos,

mientras solo una minoría de ellos maneja proyectos de electrificación y telecomunicaciones (véase el gráfico 2). Además del manejo de proyectos, se debe considerar la eficiencia del modelo institucional existente: para caminos rurales, en cuarenta provincias se crearon IVP bajo la autoridad de un directorio vial provincial con la participación de todos los alcaldes (distritales y provincial) de la provincia. Los IVP organizan el proceso de planificación vial, contratan a empresas que realizan las obras de rehabilitación y a microempresas que ejecutan las actividades de mantenimiento rutinario. Este modelo institucional demostró su capacidad al asegurar, bajo la autoridad directa de las municipalidades, una gestión eficaz y eficiente de los caminos rurales. En el caso del agua, las juntas administradoras de servicios de saneamiento (JASS) todavía tienen una capacidad institucional muy limitada y requieren de capacitación para sostener la infraestructura. Las municipalidades distritales, que deberían brindar este apoyo técnico, no lo han hecho plenamente hasta ahora. En el sector de electrificación rural, los comités de electrificación fueron organizados en el ámbito comunitario para participar en obras de construcción y en la recaudación de los pagos de los servicios de electricidad. Sin embargo, estos comités obtuvieron resultados muy limitados. De acuerdo con una encuesta del año 2003, solo 2 por ciento de los municipios consideraba estar suficientemente preparado y tener los recursos necesarios para manejar proyectos de infraestructura (comparado con 42 por ciento para ciertos programas sociales).

Gráfico 2. Municipios que invierten en infraestructura rural



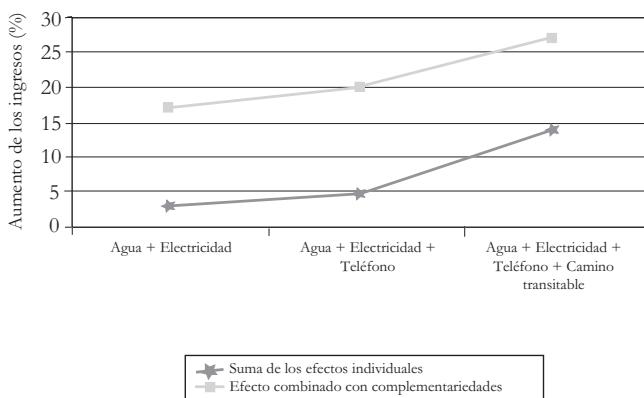
Fuente: Azcuela 2003.

La falta de una estrategia conjunta entre sectores

ADEMÁS DE LA BAJA COBERTURA, LA FALTA DE COORDINACIÓN ENTRE LAS INTERVENCIONES PARA DESARROLLAR SERVICIOS DE INFRAESTRUCTURA RURAL REDUCE EL IMPACTO DE ESTAS. En efecto, diversos trabajos académicos han demostrado que una combinación de servicios de infraestructura tiene un impacto mayor sobre los ingresos de los hogares rurales que la

suma de los efectos individuales de estos servicios tomados de manera separada. En el caso del Perú, un análisis microeconómico a partir de encuestas de hogares demostró tal complementariedad entre los servicios de infraestructura (Escobal y Torero 2004). Por ejemplo, la suma de los efectos individuales de brindar acceso a servicios de agua y electricidad sobre el ingreso de los hogares rurales es de 3 por ciento, pero el acceso conjunto a los dos servicios alcanza 17 por ciento (véase el gráfico 3). De manera similar, la suma de los efectos individuales para los cuatro servicios (agua, electricidad, telefonía y caminos) es de 14 por ciento, comparada con 27 por ciento tomando en cuenta las complementariedades.

Gráfico 3. Impacto del acceso a servicios de infraestructura rural sobre los ingresos de los hogares



EL MODELO ACTUAL DE DESARROLLO DE INFRAESTRUCTURA RURAL EN EL PERÚ NO FAVORECE LAS COMPLEMENTARIEDADES ENTRE LOS SERVICIOS. En efecto, cada sector tiene su propia agencia o programa de promoción (DEP para electrificación rural, Provías Rural para caminos, FITEL para telecomunicaciones, PRONASAR para agua y saneamiento) sin —o con muy pocas— posibilidades de coordinación. Además, cada sector cuenta con sus propios instrumentos de planificación, sus propias fuentes de financiamiento, sus propios criterios (sociales y económicos) de repartición de recursos entre territorios y una definición diferente para zonas rurales. El proceso de descentralización ha empezado a introducir una visión distinta del «sectorialista» de los ministerios y agencias del Gobierno Central. Así, los procesos participativos que han sido establecidos para comprometer más a las comunidades, las municipalidades y los gobiernos regionales en la planificación de la infraestructura han generado una visión basada en una estrategia integral de desarrollo de territorios en lugar de sectores. Sin embargo, esta evolución se ha visto reducida por el hecho de que cada sector tiene su propia estrategia de descentralización e interlocutores distintos (comunidades y distritos para agua y saneamiento, provincias con participación de distritos y comunidades para caminos rurales, gobiernos regionales para caminos departamentales y, hasta cierto punto, para electrificación rural). Otro obstáculo que

impide lograr una mejor coordinación dentro del nuevo ámbito descentralizado ha sido la insuficiente capacidad de planificación de los gobiernos locales y regionales.

Para ilustrar los resultados de esta falta de coordinación entre sectores y las pocas oportunidades para las complementariedades, cabe mencionar que 74 por ciento de los hogares rurales tienen acceso a ninguno o solo un servicio de infraestructura (véase el cuadro 6). Esto quiere decir que en solo 26 por ciento de los casos pueden ocurrir estos efectos positivos de la complementariedad entre servicios que incrementan el efecto de las intervenciones. Las complementariedades entre servicios de infraestructura y servicios sociales es limitada: de acuerdo con una encuesta realizada en 2005, apenas 30 por ciento de las escuelas rurales en el Perú tienen acceso a electrificación rural y servicios de agua.

Cuadro 6. Acceso a servicios de infraestructura rural en el Perú

Número de servicios disponibles	Porcentaje de hogares rurales con acceso	Ingresos promedios per cápita (nuevos soles)
Ninguno	30	192
Uno	44	235
Dos	13	253
Tres	8	320
Cuatro	5	379

Fuente: Escobal y Torero 2004, con datos de ENAHO 2001.

Una participación limitada del sector privado

LOS CUATRO SECTORES DE INFRAESTRUCTURA CUENTAN CON UNA PARTICIPACIÓN PARCIAL DEL SECTOR PRIVADO EN EL DISEÑO, CONSTRUCCIÓN, OPERACIÓN Y MANTENIMIENTO. La participación privada es más significativa en el sector de telecomunicaciones. En el de caminos, la mayoría de las obras han sido realizadas por empresas constructoras privadas, y la infraestructura (en particular rural) es mantenida por microempresas constituidas por socios que pertenecen a las comunidades pobres que viven en las zonas colindantes a las vías. Este modelo de mantenimiento por microempresas ha permitido sostener y demostrar los beneficios de costo-eficiencia de la inversión vial, particularmente en el caso de rehabilitación con tecnología de bajo costo (afirmado). Hoy existen más de quinientas microempresas que operan en la red vial rural del Perú y crean casi 6 mil puestos de empleo para hombres y mujeres de las comunidades pobres. Sin embargo, también hay casos en los que los estudios, las obras o el mantenimiento siguen siendo asegurados por administración directa (sobre todo para la red vial primaria y secundaria). Está en marcha un proceso de transición para que el Ministerio de Transportes y Comunicaciones (MTC) y los gobiernos subnacionales se conviertan en entes reguladores y no ejecutores. En el sector de electrificación, la participación del sector privado es mixta: mientras el sector de generación es privado, la transmisión y la distribución de electricidad siguen siendo públicas (propiedad del Estado o, en dos casos, de las municipalidades).

FALTA AÚN UN MARCO REGULATORIO ADECUADO PARA INCENTIVAR UNA MAYOR PARTICIPACIÓN DEL SECTOR PRIVADO POR MEDIO CONCESIONES Y DEL USO DE SUBSIDIOS MÍNIMOS. En el sector de agua y saneamiento, la construcción de la infraestructura es realizada por el sector privado, mientras que la operación y el mantenimiento están asegurados por las comunidades gracias a un modelo de gestión privado —las JASS— que cuenta con la asistencia técnica de las municipalidades. Para implementar este modelo con pleno éxito todavía se requiere una revisión del sistema de incentivos (subsidios) para sostener la inversión, del marco regulatorio (tomando en cuenta el proceso de descentralización) y del mecanismo de asistencia técnica de los municipios. En todos los sectores de infraestructura rural existen ya considerables experiencias positivas de participación privada que se deberían fortalecer o generalizar para mejorar la eficacia de la inversión.

Cuadro 7. Participación del sector privado en los sectores de infraestructura rural

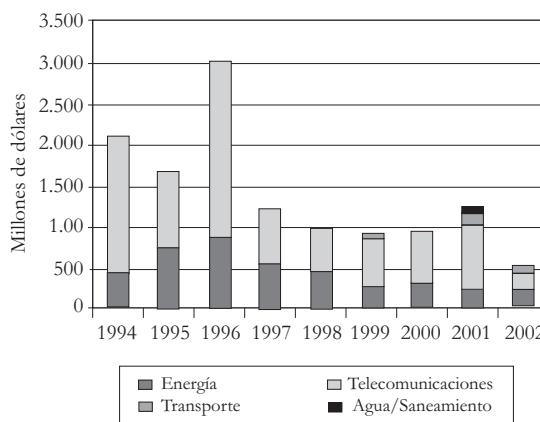
	Agua/ Saneamiento	Caminos rurales	Electrificación rural	Telecomunicaciones
Identificación y programación de proyectos	Municipalidades	Municipios con asistencia del MTC (Provías Rural)	Ministerio de Energía y Minas/DEP	OSIPTEL
Construcción	Privada con participación de los municipios	Privada; administración directa en casos excepcionales	Privada	Privada
Control y supervisión de obras	Privada con participación de los municipios	MTC con participación de los municipios	MTC con participación de los municipios	OSIPTEL directamente o a través de operadores privados
Operación y mantenimiento	Comunidades a través de las JASS con asistencia técnica de los municipios	MTC pero transferencia a las municipalidades provinciales; mantenimiento asegurado por microempresas	En teoría privada, pero la mayoría de las distribuidoras pertenece al sector público	Privada

Fuente: Dianderas 2004.

A PESAR DE QUE EL SECTOR PRIVADO PARTICIPA EN LA CONSTRUCCIÓN, OPERACIÓN Y MANTENIMIENTO DE LA INFRAESTRUCTURA RURAL, CASI TODO EL FINANCIAMIENTO PARA AMPLIAR LA COBERTURA Y EL ACCESO A ESTOS SERVICIOS VINO DE FUENTES PÚBLICAS (del Estado y en ciertos casos de gobiernos subnacionales). Durante el periodo 1998-2002, la participación de la inversión privada alcanzó 3 por ciento de la inversión total en infraestructura rural. Los altos costos marginales que hay que pagar para llegar a las comunidades aisladas, así como la escasa rentabilidad financiera de la mayoría de los proyectos de infraestructura rural, explican este desinterés de los inversionistas privados. En el ámbito nacional es

importante mencionar que así como los flujos de financiamiento privado para infraestructura aumentaron durante el periodo 1994-1996 tras las reformas de liberalización de estos sectores, bajaron de manera significativa a partir de 1997 (véase el gráfico 4). Como consecuencia del desinterés de los inversionistas privados y de las restricciones fiscales del presupuesto nacional, los financiamientos totales (públicos y privados) en infraestructura disminuyeron en la última década.

Gráfico 4. Inversión privada en infraestructura



II. Opciones para una política de infraestructura rural y recomendaciones

El acceso a servicios de infraestructura eficientes es un factor clave para el crecimiento económico y la reducción de la pobreza en las zonas rurales. Los impactos microeconómicos de un mejor acceso a servicios de infraestructura son bien conocidos. Por lo general, el acceso a estos servicios trae como consecuencia un aumento de los ingresos de los hogares. En las zonas rurales, este incremento obedece sobre todo a tres efectos distintos: una diversificación de las actividades productivas (en particular fuera de la agricultura de subsistencia), un aumento del tiempo dedicado a actividades productivas y un mejoramiento de la productividad (por ejemplo, un acceso más fácil a tecnologías modernas como fertilizantes). En el Perú, cuya productividad agrícola es más baja que en otros países de la región, este último efecto tiene una relevancia particular. Aquí, la baja cobertura de los servicios de infraestructura en las zonas rurales —sumada en varios casos a una calidad insuficiente— tiene importantes consecuencias negativas para la economía y el desarrollo social en las mencionadas regiones. La brecha en infraestructura afecta la competitividad de estas zonas, limita el fortalecimiento del capital humano e incrementa la vulnerabilidad de las poblaciones en casos de **shocks** externos (desastres naturales, crisis

macroeconómica). Además, la insuficiente cobertura de la infraestructura es un obstáculo para el fortalecimiento de las relaciones entre zonas rurales y semiurbanas, y para el desarrollo de ciudades y centros económicos de tamaño medio.

- ***En el mediano y largo plazo (diez años), cerrar la brecha de infraestructura rural del Perú:*** con los actuales niveles de gasto en infraestructura rural, la brecha entre el Perú y sus competidores va a aumentar. Un objetivo estratégico a largo plazo podría ser reducir en 50 por ciento la proporción de la población rural nacional sin acceso a servicios de infraestructura. El costo anual de esta estrategia ha sido estimado en 200 millones de dólares. En comparación, la inversión promedio durante el periodo 1998-2002 ha sido de aproximadamente la mitad (97 millones de dólares). En esta estimación solo se tomaron en cuenta gastos de capital para los cuatro sectores de infraestructura y gastos de mantenimiento para caminos. Los gastos de mantenimiento en los otros sectores serían financiados con el pago de los servicios por los usuarios. Debido a la baja rentabilidad financiera de la inversión en infraestructura rural, la mayoría de estos recursos tendrán que venir de una fuente pública. Sin embargo, el mejoramiento del clima de inversión en el Perú podría ayudar a atraer fondos privados en ciertos casos. El esfuerzo presupuestal de esta estrategia para el Gobierno peruano sería significativo, pero se podría lograr si: (i) los gastos en el sector de agua y saneamiento volvieran a los niveles de 1998; (ii) se respeta la meta de inversión fijada por la Ley de Electrificación Rural (0,85 por ciento del presupuesto nacional en electrificación rural); y (iii) se transfieren al FITEL recursos de las tarifas para licencias de telecomunicaciones. Para ayudar con el financiamiento de esta estrategia, se debería considerar la creación de fondos sectoriales de infraestructura para otros sectores: el modelo FITEL para electrificación, la introducción de subsidios cruzados en la política tarifaria de los servicios de electrificación, la asignación de impuestos a la gasolina para un fondo vial que sería utilizado para el mantenimiento de la infraestructura vial, entre otros. Una estrategia dinámica del Perú, financiada con fondos del presupuesto nacional, con contribuciones de los gobiernos subnacionales y con instrumentos sectoriales como los ya mencionados, podría ayudar a cerrar la brecha en cinco años, con una inversión total promedio de 400 millones de dólares.

Cuadro 8. Opciones para financiamiento en infraestructura rural

Opciones	Continuar	Cerrar la brecha en 10 años	Cerrar la brecha en 5 años
Costo anual (US\$ millones)	100	200	400

Fuente: Banco Mundial 2006a.

- ***En el corto plazo, mejorar la eficacia de la gestión de la infraestructura rural con la creación de incentivos para una mayor participación del sector privado.*** A pesar de

los progresos logrados en ciertos sectores (por ejemplo, telecomunicaciones), todavía existe un potencial significativo para una gestión más eficaz de la infraestructura rural. Sin embargo, la participación del sector privado en las zonas rurales está condicionada por la posibilidad de que se le garantice una ganancia razonable, que podría ser lograda con el establecimiento de incentivos adecuados. En el sector de agua y saneamiento, se debería considerar el uso de incentivos como los subsidios basados en resultados utilizados en otros países (véase el recuadro 3). En el sector de electrificación rural se podría aplicar un mecanismo de subsidios mínimos para otorgar concesiones financiadas por un fondo tipo FITEL, o una política tarifaria que podría incentivar la participación de operadores privados en los servicios de distribución. En el sector vial, la generalización del modelo de microempresas y la desaparición de la modalidad de administración directa permitiría establecer una política eficaz de mantenimiento rutinario para la red vial. Además, esta generalización debería ser acompañada por una evolución del modelo actual de contratación directa hasta una contratación competitiva de las microempresas (o de otras empresas privadas). De manera general, se debería tercerizar la totalidad de las actividades de la gestión vial (estudios, obras, supervisión, mantenimiento), para que el MTC oriente sus recursos sobre todo a la definición de la política y la normativa vial. En el sector de telecomunicaciones, debería considerarse una expansión del modelo FITEL. En todos los sectores, ciertas adaptaciones del marco regulatorio podrían promover una mayor participación del sector privado (por ejemplo, la Ley de Agua y su reglamento, la Ley del Transporte Rural, facilitar el acceso de pequeños operadores a concesiones de telecomunicaciones, etcétera).

- ***En el corto plazo, focalizar la inversión en función de la pobreza rural, para aumentar los impactos mediante la preparación de planes de infraestructura rural.*** En 2001, la tasa de pobreza en las zonas rurales (78 por ciento) era casi el doble que en las zonas urbanas (42 por ciento), mientras que en el caso de la tasa de pobreza extrema alcanzaba 51 por ciento en las zonas rurales contra 10 por ciento en las zonas urbanas. En la sierra habita más de la mitad de la población peruana en situación de extrema pobreza, a pesar de que esta población representa apenas un cuarto de la población nacional. La selva cuenta con 1,4 millones de pobres y 0,8 millones de pobres extremos. Estas cifras justifican una atención especial de la estrategia nacional de lucha contra la pobreza y, en particular, una inversión mayor en infraestructura rural en las regiones y los territorios donde las tasas de pobreza son más elevadas. Un proceso de planificación multisectorial, llevado a cabo en estas regiones y estos territorios, permitiría identificar el crecimiento económico potencial y organizar un conjunto de intervenciones en infraestructura rural capaz de fomentar el desarrollo de dichas potencialidades. Además, tal proceso de planificación permitiría promover las complementariedades entre los distintos sectores y optimizar la eficiencia de estas intervenciones en la reducción de la pobreza rural. Esta planificación debería tomar en cuenta las características de los diversos ámbitos rurales del Perú (por ejemplo, el transporte acuático está más desarrollado en la selva), e incentivar el uso de tecnologías de bajo costo (por

Recuadro 3. Incentivos basados en resultados para agua rural en el Paraguay

Como parte del cuarto proyecto de agua y saneamiento financiado parcialmente por el Banco Mundial en el Paraguay, se implementó un proyecto piloto para promover la participación de actores privados locales en la construcción de sistemas de agua rural. Estos actores generalmente son consorcios constituidos por empresas especializadas en construcción y por terceros especializados en la operación de sistemas de agua. Los incentivos son designados de tal manera que el consorcio recibe un solo pago (subsidio) de la Agencia Nacional para Agua y Saneamiento Rural una vez construido el sistema de agua y establecida la conexión de la comunidad. El consorcio privado es responsable de la construcción del sistema y de su operación durante un periodo de diez años después de la construcción, a través de un contrato de gestión con las asociaciones de usuarios. El costo de conexión al sistema y los gastos de operación son cubiertos por el subsidio pagado por la Agencia Nacional para Agua y Saneamiento Rural y por las tarifas cobradas a los usuarios. La Agencia Nacional para Agua y Saneamiento Rural invita a operadores privados a presentarse al proceso de licitación con un diseño específico acordado con la Asociación de Usuarios de Agua (considerando la tarifa resultante). Los operadores son seleccionados sobre la base del subsidio mínimo requerido por el Gobierno, considerando que la tarifa y el costo de la conexión son pactados con la Asociación de Usuarios de Agua.

Hasta la fecha hay tres sistemas operativos exitosos en la zona rural del Paraguay, y el cuarto se encuentra en fase de construcción. En general, las comunidades han respondido positivamente a este sistema, gracias a la velocidad con la que se lo construyó, que no requiere un aporte financiero *ex ante* de las comunidades: la comunidad paga una tarifa de conexión una vez que el sistema ha sido construido. Los criterios de selección han permitido una drástica reducción en los subsidios de conexión otorgados por la Agencia Nacional para Agua y Saneamiento Rural: aproximadamente de 400 millones de dólares a 187 millones de dólares por conexión. El pago de subsidios contra resultados (conexiones a la red de agua) implica la participación del sector privado en el financiamiento de nuevos sistemas en el ámbito rural.

Fuente: Banco Mundial 2006a.

ejemplo, caminos afirmados). Se recomienda desarrollar una metodología de planificación territorial, centrada en el desarrollo de la infraestructura rural, en el ámbito de los gobiernos subnacionales. Esta metodología debería ser ensayada en algunas provincias peruanas —con el acuerdo de las autoridades locales— por medio de la ejecución de un piloto para preparar planes provinciales de infraestructura rural. Se recomienda elegir para este piloto una muestra de provincias representativas de diversos ámbitos rurales del Perú (niveles de pobreza, capacidad institucional, existencia o no de recursos presupuestarios propios —por ejemplo,

Recuadro 4. Planificación territorial en infraestructura rural en Chile

El proyecto de infraestructura para el desarrollo territorial de Chile fue aprobado en el año 2004 y cuenta con un financiamiento parcial del Banco Mundial (50 millones de dólares). El proyecto tiene como objetivo mejorar, por medio de inversiones en infraestructura rural, las condiciones de vida de la población del campo en ciertos territorios pobres ubicados en las regiones de Coquimbo, Maule, BíoBío, Araucanía y Los Lagos. La meta final del programa es intervenir de manera coordinada en los veinticinco territorios y lograr en ellos una cobertura de 90 por ciento en servicios de agua, saneamiento y electrificación rural, y un aumento de 20 por ciento en el uso de servicios de transporte.

A octubre de 2005, el proceso de planificación territorial había sido iniciado en once territorios con la preparación de planes multisectoriales de desarrollo territorial (PMDT). La participación de todos los actores locales y regionales en este proceso de planificación, y la coordinación multisectorial incentivada por él, había cambiado de manera radical la visión de estos actores sobre el desarrollo de servicios de infraestructura rural. Diversas oportunidades de crecimiento económico habían sido privilegiadas por las comunidades rurales, incluyendo inversiones prioritarias en infraestructura rural, lo que ha permitido una mejor focalización y una mayor eficiencia de las intervenciones. También se encuentra en marcha un proceso de actualización de la metodología de evaluación económica de proyectos coordinados de infraestructura rural.

Fuente: Banco Mundial 2006b.

canon—). Debería considerarse la experiencia de otros países en planificación territorial para infraestructura rural (véase, en el recuadro 4, el ejemplo de Chile).

- **En el corto plazo (por intermedio del piloto) y en el mediano plazo, se debe continuar y fortalecer el proceso de descentralización.** Una mayor participación de los actores locales puede hacer sostenible la inversión en infraestructura rural y contribuir de manera significativa con su eficiencia. El proceso de descentralización en el Perú ha demostrado que se podría cumplir con el objetivo propuesto particularmente para los sectores de caminos, agua y saneamiento, y electrificación; mientras que en el caso de otros sectores que no están relacionados con la infraestructura el nivel adecuado para la ejecución y operación de la inversión podría ser diferente del descentralizado (regional/departamental contra distrital/comunitario). El nivel provincial —o, en ciertos casos, multiprovincial— parece ser el más adecuado para la planificación y la coordinación de la estrategia peruana en materia de infraestructura rural. En efecto, la provincia es un nivel administrativo en el que ya existe una capacidad institucional mínima, se pueden generar economías de escala y, al mismo tiempo, los procesos de toma de decisión pueden comprometer a actores locales y representantes de la realidad rural del Perú. Tal fortalecimiento en el nivel provincial debería ser acompañado del establecimiento de arreglos

institucionales adecuados, de un programa intensivo de capacitación y de reformas en materia de descentralización fiscal. Se recomienda aprovechar el cierre del segundo proyecto de caminos rurales para ensayar nuevos arreglos institucionales que permitan llevar adelante una estrategia de infraestructura rural concertada entre varios sectores en el nivel provincial. Este nuevo programa debería contemplar el modelo de gestión descentralizada de la inversión en caminos rurales que ha sido exitosamente implementado durante los últimos diez años, en la forma de un piloto de infraestructura rural. Este piloto permitiría probar en ciertas provincias no solo la preparación de planes de infraestructura rural, sino también modelos institucionales alternativos, como la ampliación de las competencias de los IVP para que evolucionen hacia institutos provinciales de infraestructura (IPI). Deberían establecerse incentivos (acceso a recursos de fondos concursables para «mejores» provincias), con el fin de promover una política más eficiente de infraestructura rural. En el nivel central, las distintas agencias y direcciones ministeriales competentes en materia de infraestructura rural deberían continuar con su proceso de transformación en instituciones de regulación y apoyo a los gobiernos locales y regionales, en vez de seguir ejecutando directamente una serie de inversiones. Por último, en el año 2010 el Gobierno del Perú debería encontrarse en una fase de generalización del modelo de desarrollo de la infraestructura rural, tomando en cuenta las lecciones aprendidas gracias a la ejecución del piloto. Para esta fecha, el proceso de transformación de las instituciones centrales debería estar concluido, y lo propio debería ocurrir con el establecimiento de un marco adecuado para la descentralización fiscal.

Bibliografía

- Aragón, Ismael. 2004. «Análisis de la provisión de servicios de electrificación en las zonas rurales del Perú». Lima: Banco Mundial.
- Azcueta, Michel. 2003. «Análisis de capacidades en los gobiernos locales del Perú». Lima: Banco Mundial.
- Banco Mundial. 2006a. «Rural Infrastructure in Peru: Effectively Underpinning Local Development and Fostering Complementarities». Washington D. C.: Banco Mundial.
- Banco Mundial. 2006b. ***Project Files*** Washington D. C.: Banco Mundial.
- Calderón, César y Luis Servén. 2004. «The Output Cost of Latin America's Infrastructure Gap». En Easterly y Servén, editores 2003.
- Dianderas, Augusta. 2004. «Estudio para la definición de criterios de priorización de las inversiones y de medición de la eficiencia de la provisión de servicios de agua potable y saneamiento rural». Lima: Banco Mundial.
- Easterly, W. y Luis Servén, editores. 2003. ***The Limits of Stabilization: Infrastructure, Public Deficits and Growth in Latin America***. Stanford University Press y Banco Mundial.

- Escobal, Javier y Máximo Torero. 2004. *Análisis de los servicios de infraestructura rural y las condiciones de vida en las zonas rurales de Perú*. Lima: GRADE.
- Estache, A., V. Foster y Q. Wodon. 2001. *Making Infrastructure Reform Work for the Poor: Policy Options Based on Latin American Experience*. Washington D. C.: Banco Mundial.
- Instituto Peruano de Economía. 2003. «La brecha en infraestructura, servicios públicos, productividad y crecimiento en el Perú». Lima: IPE.
- Luna, José. 2004. «Situación de los servicios de transporte en zonas rurales del Perú». Lima: Banco Mundial.
- Rodríguez, Miguel. 2004. «Análisis de gastos de inversiones y en provisión de servicios de infraestructura rural y su comparación con la evolución de los indicadores socio-económicos de las áreas rurales en Perú». Lima: Banco Mundial.
- Távara, José. 2004. «Estudio para la definición de una estrategia de fortalecimiento y expansión del Programa de Telecomunicaciones e Info-centros en las zonas rurales del Perú». Lima: Banco Mundial.

Electricidad

Susan V. Bogach, Demetrios Papathanasiou y Eduardo H. Zolezzi

Resumen

El sector electricidad peruano se encuentra entre los pocos de América Latina que no ha enfrentado ninguna crisis en los últimos años, y ha mostrado un buen desempeño técnico y financiero. Sin embargo, existen problemas que es preciso resolver para evitar graves dificultades en el futuro. Algunos de estos problemas tienen su origen en el diseño estructural del sector, otros son consecuencia del proceso de reforma, mientras que otros constituyen el resultado de la situación energética de la región y del mundo, especialmente el impacto del aumento de los precios del petróleo. Un aspecto que es motivo de gran preocupación es la cobertura extremadamente baja de la electrificación en las zonas rurales.

Teniendo en cuenta la situación del sector, las principales cuestiones pendientes y los problemas que se presentan, el Gobierno recién elegido debería analizar las siguientes recomendaciones de política:

- *Es necesario un nuevo régimen legal, normativo e institucional para la electrificación rural con el fin de incrementar la eficiencia y atraer financiamiento mediante la generación de ingresos estables, garantizar que los proyectos sean viables desde el punto de vista financiero luego de recibir un subsidio del costo de inversión y expandir el uso de nuevas tecnologías rentables, especialmente de energías renovables, para abastecer a poblaciones remotas.*
- *Tras doce años de experiencia con el régimen legal y normativo introducido por la Ley de Concesiones Eléctricas de 1992-93, existe la necesidad de perfeccionar o corregir sus limitaciones. Es necesaria en particular una reforma para garantizar que los precios sean adecuados y así atraer nuevas inversiones. El hecho de permitir la transferencia de precios para contratos en el largo plazo que se han licitado públicamente es una forma de lograrlo, pero se debería tener cuidado de no introducir nuevos problemas en el sistema.*

- *Aunque la situación de las compañías privadas de distribución en Lima es satisfactoria, la restricción del Fondo Nacional de Financiamiento de la Actividad Empresarial del Estado (FONAFE) de la inversión de compañías públicas de distribución está produciendo un deterioro de sus activos. Hay que tomar decisiones para aclarar el futuro del negocio de la distribución en el resto del país y para garantizar un acceso adecuado a la inversión para el mantenimiento y el crecimiento. Mientras las compañías permanezcan en manos públicas, el FONAFE debe permitirles operar como compañías comerciales, incluyendo una interferencia mínima en las decisiones de inversión y un financiamiento adecuado para inversiones que garanticen el mantenimiento de los activos.*
- *La integración regional de la energía está adquiriendo impulso, sobre todo en relación con las interconexiones de electricidad y gasoductos. Colombia, el Ecuador y el Perú están sentando las bases legales y normativas para la integración de sus mercados de electricidad. Al mismo tiempo, los países del cono sur y el Perú están intentando llegar a un acuerdo sobre un anillo regional de gasoductos. Es necesario realizar un estudio y un análisis adecuados que clarifiquen las normas para dar prioridad al mercado nacional y exportar solamente el superávit, además de garantizar que los clientes nacionales reciban precios preferentes, especialmente mientras los mercados se estén desarrollando.*

I. Introducción

A excepción de la cobertura extremadamente baja de la electrificación en las zonas rurales, la situación del sector eléctrico en el Perú es relativamente satisfactoria, y muestra un buen desempeño técnico y financiero. En 2004 se produjeron ciertas dificultades en la generación debidas sobre todo a las condiciones hidrológicas y a los elevados precios del petróleo, pero el desempeño siguió siendo bueno. La generación y la demanda de electricidad aumentaron bruscamente en 2004: 5,8 por ciento en comparación con el año 2003. La generación en 2004 fue de 22.613 GWh, de los cuales 76 por ciento provenía de recursos hídricos.

El Perú disfruta de fuentes naturales de energía para la generación de electricidad (energía hidroeléctrica y gas natural) y de una economía estable y en crecimiento. El sector eléctrico peruano se encuentra entre los pocos de América Latina que no ha enfrentado ninguna crisis en los últimos años. Sin embargo, existen problemas que hay que resolver para evitar graves dificultades en el futuro. Algunos de estos problemas tienen su origen en el diseño estructural del sector, otros son consecuencia del proceso de reforma, mientras que otros constituyen el resultado de la situación energética de la región y del mundo, especialmente el impacto del aumento de los precios del petróleo.

LA REFORMA. El sector electricidad del Perú experimentó un proceso de reforma y reestructuración en el periodo 1991-93, seguido de un proceso de privatización y concesiones. Como resultado se estableció un moderno régimen legal y normativo en la Ley de Concesiones Eléctricas de 1992-93. Se llevó a cabo una transferencia de la propiedad

de los activos, la gestión y la operación de las principales centrales eléctricas de manos públicas a privadas. Tras la reforma se redujo el déficit eléctrico, las pérdidas en la distribución cayeron drásticamente y las tarifas eléctricas se estabilizaron a niveles razonables.

El régimen legal también estableció la metodología para la determinación de tasas, la adjudicación de concesiones, las directrices de atención al cliente y la rendición de cuentas de los operadores, cambiando además el papel del Estado de propietario y operador a encargado de la formulación de políticas y la elaboración de normas y regulador. El principal organismo regulador creado por la ley fue el Organismo Supervisor de la Inversión en Energía (OSINERG), responsable de la determinación de tarifas, la supervisión y el monitoreo de las normativas técnicas y legales del sector eléctrico.

En la actualidad el sector privado posee alrededor de 65 por ciento de la capacidad instalada en generación y de toda la transmisión (el Estado tiene solamente pequeños intereses minoritarios que está intentando traspasar). En la distribución, dos compañías privadas abastecen a Lima y las compañías estatales siguen proveyendo al resto del país, con aproximadamente la mitad del total de usuarios de electricidad del Perú. El servicio eléctrico en las zonas urbanas se considera satisfactorio y la parte comercial de la industria funciona, en general, bastante bien.

Distriluz, un grupo de distribución eléctrica formado por cuatro compañías regionales (Electronorte, Hidrandina, Electronoreste y Electrocentro), fue privatizado en 1998 para volver a manos públicas en agosto de 2001, tras incumplir sus obligaciones contractuales con el Estado. El FONAFE, una unidad de gestión que depende del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), se encarga actualmente de la administración de Distriluz. Se trata de la mayor compañía de distribución en manos públicas y abastece a doce departamentos con un total de 1,2 millones de clientes (unos 6 millones de personas).

TARIFAS Y SUBSIDIOS CRUZADOS. En el Perú existen dos tipos de usuarios de electricidad: los pequeños consumidores con precios regulados y los grandes consumidores por encima de 1.000 kW, que pueden contratar su servicio eléctrico directamente con los generadores o distribuidores. Los precios para los consumidores regulados se calculan anualmente (véase el recuadro 1).

El 60 por ciento de los hogares (unos 2,4 millones de usuarios) se benefician del FOSE, y de ellos menos de una cuarta parte son consumidores rurales. El subsidio cruzado ascendió a unos 20 millones de dólares en 2004. Esta cifra será superior en 2005, debido al incremento señalado en el nivel de subsidio. El cuadro 1 presenta muestras de tarifas eléctricas cuando se incluye el subsidio del FOSE.

Cuadro 1. Tarifas residenciales subsidiadas (S./kWh)

Consumo en kWh/mes	Consumidor de Lima	Consumidor rural
Menos de 30 kWh	0,242	0,201
De 31 a 100 kWh	0,322	0,402

Fuente OSINERG.

Recuadro 1. Las tarifas eléctricas y el subsidio cruzado FOSE

La tarifa de un consumidor típico regulado consta de: la tarifa de generación + la tarifa de transmisión + la tarifa de distribución (VAD). El VAD se regula sobre los costos de un modelo de compañía eficiente para cada uno de los cuatro sectores típicos de distribución (alta densidad urbana, media densidad urbana, urbano-rural y rural). El VAD se recalcula cada cuatro años para las distintas zonas y compañías de distribución. El precio promedio de la electricidad para los consumidores residenciales en el año 2004 era de 0,10 dólares por kWh, de los cuales unos 5 céntimos representaban los costos de generación. El precio promedio para los consumidores comerciales e industriales regulados era de 0,074 dólares por kWh. Los grandes consumidores que pueden negociar directamente su suministro eléctrico pagaron un promedio de 0,052 dólares por kWh en el año 2004.

La legislación estableció una «tarifa social» para subsidiar a los pequeños consumidores residenciales (el denominado FOSE) a partir de noviembre de 2001. El subsidio se incrementó en el año 2004, y en la actualidad supone reducciones del 25 por ciento y del 62,5 por ciento con un máximo de 30 kWh/mes para usuarios abastecidos por el sistema interconectado y para usuarios abastecidos por sistemas aislados respectivamente. Entre 31 y 100 kWh/mes, la reducción es gradual, del 31,25 por ciento al 7,5 por ciento para usuarios rurales abastecidos por sistemas aislados y para usuarios urbanos abastecidos por el sistema interconectado respectivamente. Un consumo superior a 100 kWh/mes incluye un subsidio cruzado (recargo) para financiar el descuento del FOSE. El recargo para el FOSE supone un incremento ligeramente superior al 3 por ciento en el costo total de la electricidad para los usuarios que proporcionan el subsidio.

Fuente: Banco Mundial 2005.

Las tarifas eléctricas del Perú reflejan los costos. Como resultado, las tasas residenciales son elevadas y las tasas comerciales e industriales son bajas, y muestran economías de escala. Las tarifas residenciales son más altas que en la mayoría de los países de América Latina, excepto el Ecuador y Surinam (véase el cuadro 2). Los impactos en la equidad de las elevadas tarifas residenciales se ven mitigados por la existencia del subsidio cruzado del FOSE. Las tarifas para los sectores comercial e industrial se encuentran en un término medio, similares a las tarifas de Colombia y México. La salud del sector se debe en parte al hecho de que las tarifas son suficientes para cubrir costos en cada uno de los segmentos del sector.

**Cuadro 2. Estadísticas de precios de la electricidad de OLADE
(US\$c/kWh - Diciembre de 2003)**

País	Residencial	Comercial	Industrial
Argentina	4,14	4,44	2,08
Bolivia	5,49	8,43	3,98
Brasil	8,27	7,27	3,84
Colombia	7,70	9,24	7,17
Chile	8,56	8,21	5,56
Ecuador	13,03	11,11	9,65
México	8,09	13,95	6,95
Paraguay	5,60	5,97	3,76
Perú	11,37	7,59	7,20
Surinam	17,10	17,30	13,10
Uruguay	10,55	7,03	3,89
Venezuela	5,50	7,90	2,80

Fuente: Organización Latinoamericana de Energía (OLADE).

COBERTURA RURAL DE LA ELECTRICIDAD. Más de seis millones de personas, en su mayoría de las zonas rurales más pobres del Perú, no tienen acceso a la electricidad. Con una cobertura de 30 por ciento, se trata de una las tasas de electrificación rural más bajas de América Latina. Junto con la escasez de otros servicios de infraestructura, la falta de electricidad conlleva una menor calidad de vida, una asistencia sanitaria y una educación deficientes y oportunidades limitadas para el desarrollo económico. La incidencia de la pobreza en las zonas rurales destaca la importancia de invertir en la provisión de infraestructura básica, como la electricidad, como parte de la agenda nacional de desarrollo rural.¹

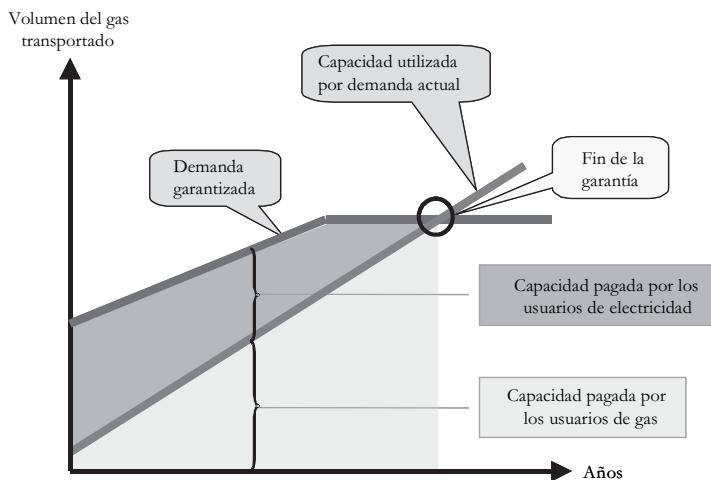
Las compañías de distribución eléctrica poseen áreas de concesión concentradas en pequeñas zonas alrededor de centros urbanos.² Están obligadas a satisfacer las solicitudes de servicio solamente en un espacio de 100 metros de la red existente. Así, pues, para expandir la cobertura el Gobierno ha invertido 40-50 millones de dólares al año en electrificación rural en la última década mediante fondos sociales (por ejemplo, FONCODES) y, sobre todo, a través de la Dirección Ejecutiva de Proyectos (DEP) del Ministerio de Energía y

1 De los 9,4 millones de personas que vivían en zonas rurales del Perú en el año 2002, 78 por ciento eran pobres y 51 por ciento, extremadamente pobres (frente a 42 por ciento y 10 por ciento en zonas urbanas).

2 Los dos concesionarios privados que cubren el área de Lima, Luz del Sur y Edelnor, representan alrededor de 45 por ciento de los consumidores regulados, 65 por ciento de la electricidad vendida y 90 por ciento del beneficio neto. Aunque la mayoría de las compañías de distribución pública muestran una eficiencia y una gestión de costos razonables, no son capaces de ofrecer rendimientos atractivos debido a los bajos volúmenes de ventas y tarifas. Incluso los servicios públicos de distribución del Perú se administran mediante contratos de gestión basados en el desempeño.

Recuadro 2. La Garantía por la Red Principal del gasoducto de Camisea (GRP)

Los estudios sobre el gasoducto mostraban unas tarifas elevadas poco atractivas, debido a la baja demanda en los primeros años de producción. Los inversionistas exigieron al Gobierno que garantizara un uso/pago mínimo en los primeros diez años. El MEM y OSINERG diseñaron una garantía de pago denominada GRP (Garantía por Red Principal). Parte del pago recae sobre los consumidores de electricidad. A cambio se garantiza un precio fijo del gas natural para la generación de electricidad. El GRP se incluye en las facturas de electricidad como componente de la tarifa de transmisión. Como se puede observar a continuación, inicialmente casi la totalidad del pago proviene de los consumidores de electricidad, reduciéndose a medida que aumente la demanda de gas natural. La garantía finalizará cuando la demanda real alcance la demanda garantizada o bien al terminar el décimo año.



Fuente: OSINERG.

Minas (MEM), creada en 1993 para la implementación de proyectos de electrificación rural. Los proyectos que se construyeron fueron transferidos, sin ningún costo, a las compañías de distribución existentes o a la estatal ADINELSA.

Las actividades de la DEP en el periodo 1993-2003 contribuyeron a aumentar los niveles de cobertura nacional de la electricidad de 55 por ciento en 1993 a aproximadamente 76 por ciento en el año 2003. En el mismo periodo, la cobertura de la electrificación rural aumentó de 5 por ciento a alrededor de 32 por ciento. La inversión total en este periodo bordeó los 600 millones de dólares. Sin embargo, los niveles de inversión se han reducido significativamente desde la elevada cifra de 135 millones de dólares en 1996 a un promedio de 40-50 millones de dólares en los últimos años. El Gobierno del Perú

mantiene su compromiso de reducir la brecha de electrificación, y su objetivo es incrementar la cobertura rural de 30 por ciento a 75 por ciento para el año 2013.³ Se estima que para ello se precisarán 864 millones de dólares, u 86 millones de dólares anuales.

El sector eléctrico y el gas natural de Camisea. El proyecto de gas natural de Camisea está estrechamente vinculado al sector eléctrico.⁴ El gasoducto de Lima no habría sido factible desde el punto de vista financiero sin el subsidio del sector eléctrico. Además, los futuros mercados de gas natural dependen esencialmente de la generación de electricidad. El sector eléctrico representa 70 por ciento de la demanda total estimada en los primeros quince años de producción de Camisea. Los consumidores de electricidad están pagando un subsidio por el gasoducto, denominado GRP (véase el recuadro 2).⁵

II. Principales problemas y recomendaciones

ELECTRIFICACIÓN RURAL. Los niveles de prestación de servicios eléctricos en zonas rurales del Perú figuran entre los más bajos de América Latina, superados solo por Bolivia. El problema más importante del sector es la necesidad de acelerar el suministro de electricidad a los habitantes rurales para así cumplir la meta establecida por el Gobierno de contar con una cobertura de 75 por ciento en las zonas rurales para el año 2013. Hay que abordar varias cuestiones interrelacionadas.

UN RÉGIMEN LEGAL Y NORMATIVO ESPECÍFICO PARA LA ELECTRIFICACIÓN RURAL. La Ley de Concesiones Eléctricas y sus normativas se diseñaron para la distribución urbana. Las zonas rurales precisan unas disposiciones más sencillas y flexibles para las concesiones, las tarifas, la construcción y los estándares de diseño y de calidad del servicio, con el fin de que la electrificación rural sea más eficiente y viable desde el punto de vista financiero. Se han aprobado dos leyes,⁶ pero no se han implementado debido a conflictos con otras normas legales. Recientemente se aprobó una tercera ley que aguarda la aprobación presidencial, pero el MEF y OSINERG se han opuesto. Aunque todas las iniciativas incluían elementos positivos (incentivos para la inversión privada, una planificación descentralizada y la creación de un Fondo de Electrificación Rural), ninguna se ha

3 Véase el Plan de Electrificación Rural del año 2004.

4 El proyecto de Camisea inició su producción en agosto de 2004. El primer año la producción diaria fue de 20.400 millones de pies cúbicos, aproximadamente 90 por ciento de los cuales se utilizaron para la generación de electricidad.

5 La GRP gira en torno de los 0,006 dólares por kWh. La GRP comenzó incluso antes de que finalizara el proyecto de Camisea, en noviembre de 2002, por un total de 93 millones de dólares al 31 de julio del año 2004. Desde el inicio de las operaciones en agosto de 2004 hasta febrero de 2005 la GRP era de 51 millones de dólares. El pago estimado para el año entre marzo de 2005 y febrero de 2006 es de 97 millones de dólares.

6 La Ley de Electrificación Rural y de Localidades Aisladas y de Frontera en 2002, y la Ley de Promoción de la Inversión Privada en Electrificación Rural en 2004.

complementado ni implementado. El MEM debe crear un consenso en el sector y con el MEF sobre una nueva ley de electricidad que incluya los elementos necesarios antes de presentarla al Congreso para que este la apruebe y, así, se garantice su aplicación.

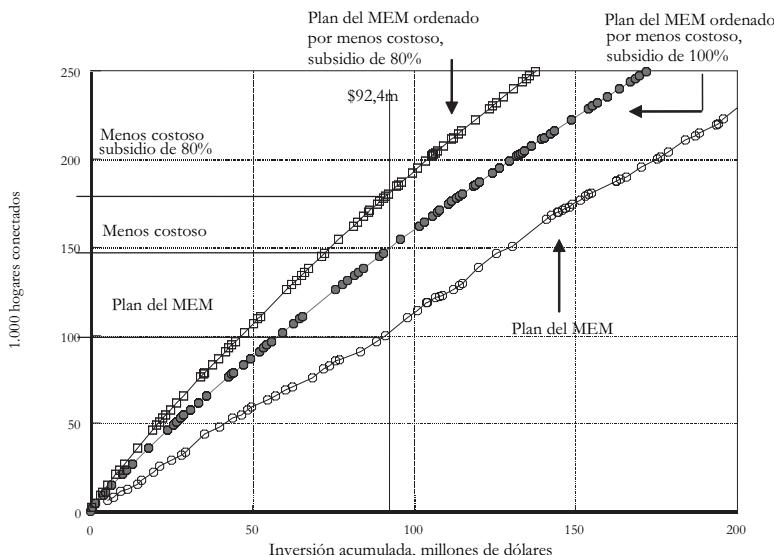
UN FINANCIAMIENTO SEGURO Y ADECUADO DE LOS SUBSIDIOS A LOS COSTOS DE INVERSIÓN. La electrificación rural en el Perú, como en otros países con una geografía menos compleja, exige unos subsidios a los costos de inversión que prácticamente cubran estos costos. La extensión del nuevo servicio para cumplir el objetivo del Gobierno de contar con una cobertura rural de 75 por ciento en diez años exigiría una inversión de entre 800 millones de dólares y 1.000 millones de dólares. Los subsidios han de provenir de fondos públicos, a partir de una combinación de dinero del Tesoro, recursos de los gobiernos regionales, incluyendo el canon, o de un gravamen a los consumidores de electricidad. Con un nivel de subsidio de 80 por ciento, sería necesaria una inversión de entre 600 millones de dólares y 800 millones de dólares de fondos públicos en los próximos diez años. El actual financiamiento, de 40 millones de dólares al año del Gobierno Central, varía año a año y está por debajo de lo necesario. La Ley de Electrificación Rural mencionada ha de incluir una disposición para movilizar fondos en el sector. La forma más equitativa de hacerlo sería un pequeño recargo a todos los clientes de aproximadamente dos tercios del recargo de Camisea, es decir, 0,004 dólares/ kWh. Esto movilizaría cerca de 60 millones de dólares al año para invertir en electrificación rural. Junto con la inversión proveniente del Tesoro, de aproximadamente la mitad del nivel actual, permitiría al Gobierno cumplir los objetivos establecidos, ya que el monto recaudado se incrementaría con el tiempo.

INCENTIVOS A LAS COMPAÑÍAS DE DISTRIBUCIÓN PÚBLICAS Y PRIVADAS PARA QUE PRESTEN UN SERVICIO ELÉCTRICO RURAL EFICIENTE Y PROMUEVAN USOS PRODUCTIVOS. El MEM selecciona y construye hoy proyectos basándose en criterios de pobreza y de bajas proporciones de electrificación. Esto genera proyectos con costos operativos superiores a los ingresos que no solo requieren el subsidio de los costos de inversión, sino también el subsidio de los costos operativos, y que imponen una carga a las compañías de distribución o a ADINELSA. Esta compañía tiene en la actualidad un déficit de 5 millones de dólares al año, que es cubierto por el Tesoro. Por otro lado, las comunidades con capacidad para pagar y posibilidades de usos productivos suelen estar más cerca de la red y no son objetivos de la DEP. No existe ningún incentivo para que las compañías de distribución públicas o privadas extiendan sus servicios más allá de los 100 metros o para que promuevan usos productivos de la electricidad. Su función se limita a la aceptación pasiva de los proyectos recibidos de la DEP.

Si se permitiera a las compañías de distribución eléctrica competir por el subsidio mediante la presentación de proyectos que se seleccionaran sobre la base del costo mínimo por subsidio, un análisis muestra que el número de nuevas conexiones podría aumentar manteniendo el mismo subsidio. Los cálculos sobre una muestra de proyectos de electrificación rural señalaron que las compañías de distribución podrían invertir un promedio de 20 por ciento y obtener una tasa de rendimiento de 12 por ciento sobre esa inversión. Tomando como base los primeros 100 millones de dólares de proyectos del Plan de Electrificación Rural 2004 de la DEP, y suponiendo que se volvieran a ordenar de menos a más costoso, resultaría un incremento de las conexiones de 120 mil hogares

a 160 mil hogares (véase el gráfico 1). Suponiendo que las realizaran las compañías eléctricas que recibieran un subsidio de 80 por ciento e invertieran 20 por ciento, el número de conexiones se podría incrementar aún más, a 195 mil hogares. Los criterios de selección podrían garantizar que solamente se seleccionaran los proyectos financieramente sostenibles con las tarifas actuales.

Gráfico 1. Comparación de nuevas conexiones bajo distintos supuestos



LA ESTRUCTURA DE TARIFAS DEBE FOMENTAR USOS PRODUCTIVOS DE LA ELECTRICIDAD. Con un promedio de 0,17-0,18 dólares sin el FOSE para un sector típico de distribución de la zona rural, los precios de la electricidad en estas zonas son prohibitivos, llegando a casi el doble que en las zonas urbanas. El subsidio del FOSE se reduce cada vez más y desaparece con un nivel de consumo de 100 kWh al mes. Se trata de un poderoso desincentivo para lograr un mayor uso de la electricidad en las zonas rurales. El FOSE, aunque aborda aspectos de equidad, tiene el efecto añadido de hacer que los usuarios no deseen pasar del límite de 100 kWh. Se deberían considerar mecanismos más innovadores para el subsidio cruzado; por ejemplo, contar con tarifas fijas y variables y aplicar el subsidio a la tarifa fija. Para aumentar la eficiencia general del suministro de electricidad rural y distribuir los costos entre una mayor demanda, las compañías también deben promover un uso productivo de la electricidad en las zonas rurales.

PROMOCIÓN DE UN USO RENTABLE DE LAS ENERGÍAS RENOVABLES. La gran mayoría de los proyectos de electrificación rural implementados en los últimos diez años han sido extensões de la red e instalaciones de generadores diésel aislados. En vista de que los niveles de uso son reducidos y el costo de la extensión de la red resulta elevado en el accidentado

terreno del Perú, los sistemas de energías renovables como los de energía solar o hidroeléctrica para hogares tienen grandes posibilidades de desempeñar una importante función en el suministro de electricidad rural. El MEM no cuenta con ninguna estrategia para el desarrollo de energías renovables. La DEP está llevando a cabo un Proyecto de Electrificación Rural a base de energía fotovoltaica con apoyo del PNUD/GEF, pero el proyecto ha tenido problemas en su implementación, y después de seis años sigue luchando por instalar los primeros mil sistemas bajo la DEP. No existen políticas sólidas ni incentivos financieros para el desarrollo de energías renovables. Como parte de los nuevos modelos de electrificación rural, el MEM debe promover que las compañías de distribución utilicen energías renovables para la electrificación rural donde resulte menos costoso. Ello requeriría un aumento de la capacidad en materia de energías renovables en el MEM y las compañías de distribución.

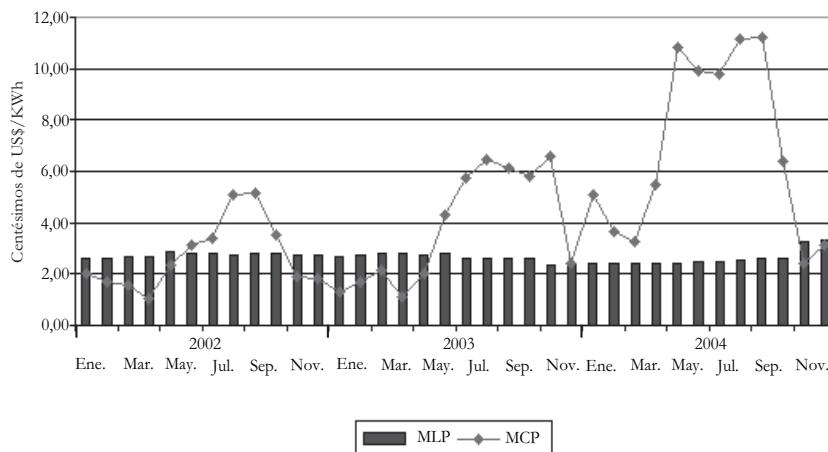
LA SEGURIDAD DEL SUMINISTRO: POLÍTICAS NECESARIAS PARA GARANTIZAR LA INVERSIÓN EN GENERACIÓN. Una segunda cuestión que interesa sobremanera a los encargados de la formulación de políticas en la región y en todo el mundo es garantizar suficiente electricidad a los consumidores a precios razonables, es decir, la seguridad del suministro. La última revisión de las tarifas de generación indicó un margen de reserva de 27,6 por ciento del pico de demanda, que se considera adecuado. Pero existe preocupación por la falta de inversión en la nueva generación, la «emergencia hidroeléctrica» que surgió en los años 2003 y 2004 y la reticencia de los generadores a renovar los contratos de suministro para el mercado regulado.

En cuanto a la nueva inversión en generación, hay razones para preocuparse. A la tasa actual de crecimiento de la demanda de entre aproximadamente 4,5 por ciento y 5,0 por ciento, son necesarios al menos 120 MW de nueva inversión (60-70 millones de dólares) al año. En los cuatro años transcurridos en el periodo 2001-04 la inversión en generación ha sido de solo 250 millones de dólares, de los cuales 100 millones de dólares provenían del sector privado. Esta inversión resultaba inadecuada para mantener el margen de reserva. Si la demanda continúa creciendo y no aumentan las inversiones para satisfacer los niveles exigidos, está en peligro la seguridad del suministro.

Junto con una inversión inadecuada, los detonantes que hicieron que el Gobierno de Toledo propusiese un cambio radical de las normativas para la generación fueron la emergencia hidroeléctrica y la crisis del mercado de contratos. El precio de la energía generada que se cobra a los pequeños consumidores es establecido por el regulador sobre la base de una simulación del sistema de tres años, como se muestra en el gráfico 2 en forma de barras.

Las operaciones en el mercado mayorista se realizan al precio marginal de corto plazo «al contado» de la energía, como se muestra mediante la línea en el gráfico 2. Normalmente, la línea «oscila» en torno de las barras como respuesta a las variaciones estacionales y anuales de la disponibilidad de agua para la generación de energía hidroeléctrica y los precios del combustible. En todo el periodo 2000-02 el precio al contado se encontraba por debajo del precio regulado, pero durante diecisiete meses consecutivos en el periodo 2003-04 el precio de la energía «al contado» estuvo muy por encima del precio regulado, y llegó a un máximo de cuatro veces ese precio. Esta situación llevó a los generadores a

Gráfico 2. Precios de la generación de energía marginal de corto plazo (MCP) vs. marginal de largo plazo (MLP)



Fuente: OSINERG

rechazar la renovación de contratos al precio regulado. Tanto los generadores existentes como los posibles nuevos inversionistas se quejaron de que el precio regulado se estaba manteniendo artificialmente bajo, razón por la cual no fomentaba nuevas inversiones en generación.

En junio de 2005 el Ejecutivo propuso al Congreso una nueva ley eléctrica para abordar los problemas. Además, el regulador incrementó 25 por ciento el precio de la energía regulada en el ajuste de tarifas de noviembre de 2004. Esto fue seguido con una propuesta de cambio radical del régimen normativo. Si un distribuidor no puede obtener suministros mediante contratos al precio regulado, el nuevo modelo permitiría al distribuidor realizar subastas para contratos en el corto y largo plazo y transferir los precios de contrato resultante al precio «regulado». Aunque podría garantizar nuevas inversiones, también corre el riesgo de abrir el sistema a la manipulación y aumentar la inestabilidad de los precios. En Panamá se introdujo un sistema de subastas similar como parte de una segunda ola de reformas del sector electricidad, y ha producido una mayor inestabilidad.

PLANIFICACIÓN Y EXPANSIÓN DE LA TRANSMISIÓN. El esquema de regulación introducido en 1992 para la transmisión tenía fallas. Se prestó poca atención a la transmisión al diseñar las reformas, sobre todo porque no se consideró inicialmente para la privatización. Así ocurrió con casi todas las reformas del sector eléctrico de la región (con la posible excepción de la Argentina).

El Perú siguió de cerca el enfoque chileno hacia la regulación de la transmisión, con sus dos características distintivas. En primer lugar, cada línea de transmisión individual se clasifica como «línea principal» o «línea secundaria». Los precios que pagan los usuarios de la línea principal se establecen para cubrir el total de los costos. Las líneas secundarias

son sufragadas solo en parte por los usuarios de estas, en proporción a la capacidad utilizada. Los propietarios de la transmisión, en especial las compañías privadas de generación y distribución, discutieron con el regulador para clasificar sus líneas como principales con el fin de garantizar que los consumidores pagaran en su totalidad el servicio de transmisión. Segundo, el concepto de «línea adaptada a la economía» introdujo otro problema con las tarifas de transmisión tanto para las líneas principales como para las secundarias. Se dice que una línea está adaptada a la economía si se utiliza en su totalidad en su capacidad de diseño. De acuerdo con este concepto, una línea recibiría por ejemplo el pago de la mitad de su costo económico si se empleara la mitad de su capacidad. La medición de la capacidad utilizada se realiza cada periodo de revisión de tarifas (un año para la transmisión). Resulta evidente que el pago de una línea variará todos los años en función de su uso, y en la práctica nunca cubre todo su costo si no se utiliza permanentemente en su totalidad.

Además de causar constantes fricciones con el regulador por las tarifas de transmisión, el resultado del sistema existente es la falta de inversión privada de riesgo en la expansión de la transmisión. Por contraste, la aplicación de la legislación determinada para la inversión privada bajo un sistema de concesiones ha producido una expansión satisfactoria de la transmisión eléctrica. Este sistema garantiza unos rendimientos de la inversión y una recuperación de costos razonables a través de un contrato de concesión en régimen de construcción, propiedad, operación y transferencia en el largo plazo. Aunque el regulador de la electricidad admite este tipo de inversión y acepta los precios de contrato acordados, resulta evidente que este acuerdo escapa de la normativa del sector.

El Gobierno y el regulador han propuesto cambios a la ley para modificar la regulación de la transmisión, eliminando los conceptos de líneas principales y secundarias y de línea adaptada a la economía y estableciendo un mecanismo más estable de tarifas y pagos que incluya algunas de las características del exitoso sistema de concesión en régimen de construcción, propiedad, operación y transferencia. Los cambios propuestos también contemplan la creación de una nueva entidad reguladora de planificación de la transmisión.

PRIVATIZACIÓN. Al comienzo de la administración del presidente Toledo, se definió una política de privatización en el sector energía más dinámica que durante el periodo final de la administración anterior, que había moderado su entusiasmo inicial por la participación privada en los servicios públicos. En diciembre de 2002 el Gobierno impulsó la privatización de Egesur (la compañía generadora que abastece a Arequipa), ante a la rotunda oposición de las autoridades regionales y la población local. El Gobierno perdió este enfrentamiento, y así se produjo un revés para su programa de privatización, no solo en el sector energía sino en general. Aunque el Gobierno ganó terreno en esta cuestión, el público en general sigue teniendo una percepción negativa de la privatización tal y como se practicó durante la administración de Fujimori. Debido al miedo a la oposición pública, las perspectivas futuras de la privatización son algo negativas en el corto plazo, especialmente en los servicios públicos de agua y electricidad.

FALTA DE UNA INVERSIÓN ADECUADA EN EL NEGOCIO DE LA DISTRIBUCIÓN FUERA DE LIMA. Como ya se señaló, la distribución del servicio eléctrico se divide actualmente entre dos grandes compañías privadas que abastecen a Lima, con 1,63 millones de clientes, y

distintas compañías estatales regionales (de las cuales Distriluz es la mayor, con 1,21 millones de clientes). Luz del Sur y Edelnor, las compañías de Lima, cuentan con un mercado concentrado y rentable, con buenos indicadores técnicos y financieros. Distriluz, la mayor compañía estatal, abastece a un mercado diverso que incluye a ciudades de mediano tamaño con una concentración de carga moderada. El mercado de Distriluz no es muy rentable, pero su rendimiento es suficiente para mantener el negocio y expandir poco a poco el mercado. Las otras dos compañías de distribución que abastecen a las ciudades de Arequipa y Cusco tienen características similares a Distriluz. Las restantes compañías estatales de distribución abastecen a ciudades relativamente pequeñas y a pueblos con una baja concentración de carga, y a zonas rurales con comunidades dispersas y escasa demanda. Estas compañías no son rentables; algunas apenas cubren los costos operativos, y otras presentan déficits operativos.

Todas las compañías estatales de distribución son administradas por el FONAFE, que controla las nuevas políticas de inversión y rendimiento/beneficio de estas compañías. En general, la política del FONAFE ha consistido en restringir las inversiones y mantener los beneficios para transferirlos al Tesoro. Evidentemente, no se trata de una práctica adecuada para la sostenibilidad de los activos en el largo plazo, sobre todo en un negocio en el que una gran parte de los ingresos de las tarifas proviene de la depreciación que pretende garantizar una inversión adecuada en el mantenimiento de los activos. La política de restringir la inversión se justifica porque la administración del FONAFE es transitoria. La restricción de las inversiones exigida para mantener los activos está produciendo una declinación gradual de los activos de las compañías de distribución. La política también limita la capacidad de estas compañías para expandir los servicios.

Aunque el Gobierno de Toledo reiteró su intención de transferir Distriluz al sector privado, no está claro el momento oportuno para hacerlo, y lo está aún menos el destino del resto de las compañías estatales. El Gobierno está considerando privatizar solamente las partes más rentables de Distriluz, lo que dejaría las restantes áreas problemáticas sin solución. Así, pues, se recomienda mantener unido todo el territorio de servicio de Distriluz. Para garantizar la prestación de un servicio adecuado, el FONAFE debe privatizar inmediatamente las compañías de distribución (algo difícil, si no imposible, en el entorno actual), o bien tomar la decisión de permitirles operar comercialmente, con unas inversiones adecuadas para mantener sus activos. Esto significaría seguir permitiendo a Distriluz gestionar sus inversiones fuera del Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP) y consentir a otras compañías invertir hasta los límites del monto de los ingresos obtenidos con la parte de la tarifa prevista para cubrir la depreciación.

También hay que considerar un nuevo ingrediente: la descentralización y regionalización del país. Algunas regiones están disputando al Gobierno Central la propiedad de las compañías de distribución regionales. En algunas regiones como Arequipa y Cusco existen fuertes sentimientos regionales sobre esta cuestión. No es probable que la transferencia de la propiedad de las compañías eléctricas regionales a los gobiernos regionales mejore la situación, e incluso podría empeorarla.

AVANCES REGIONALES Y CONVERGENCIA ENTRE GAS NATURAL/ELECTRICIDAD. Uno de los temas recientes más importantes de América Latina es la integración regional de la energía.

Aunque durante veinticinco años ha habido propuestas para una interconexión global de la electricidad en la región, solo se han implementado ciertas interconexiones bilaterales, sobre todo en el cono sur (la Argentina, el Brasil, el Uruguay, el Paraguay y Chile). Colombia, el Ecuador y el Perú han iniciado recientemente conversaciones para implementar un mercado subregional andino de electricidad.

Además, la última década ha sido testigo de la expansión de la utilización del gas natural, que se ha convertido en uno de los componentes más importantes de la matriz energética de la región y en el principal combustible para la generación de electricidad. En el cono sur se construyeron grandes gasoductos para transportar el gas natural desde las fuentes de exportación en Bolivia y la Argentina hasta los consumidores, principalmente en el Brasil y Chile. Cuando graves sequías en Chile entre los años 1997-99 causaron una crisis en el suministro eléctrico, se tomó la decisión de iniciar grandes importaciones de gas natural para la generación de electricidad. En ese momento la Argentina estaba promoviendo las exportaciones de gas natural. Como resultado del deseo de este país de exportar gas y la necesidad de gas de Chile, se desarrollaron tres gasoductos: Gasandes, Gasatacama y Norandino. Todos funcionaron bien hasta que llegó un frío invierno en 2004, que disparó la demanda de calefacción en la Argentina. Con unos suministros de gas escasos (la inversión en exploración de gas se redujo drásticamente debido a disputas sobre tarifas con las compañías energéticas), la Argentina se vio forzada a recortar las exportaciones de gas natural a Chile para satisfacer la demanda interna. La pérdida repentina de los volúmenes contratados de gas de la Argentina a Chile sirve como recordatorio de las verdaderas complejidades y riesgos de la integración regional de la energía.

Luego de esta experiencia, Chile pretende diversificar sus fuentes de gas natural para reducir su dependencia de la Argentina. Teniendo en cuenta que la generación de electricidad alimentada por gas representa alrededor de 50 por ciento de la generación total, Chile necesita un suministro seguro de gas natural. Bolivia, con las mayores reservas de gas de la región después de Venezuela, casi se ha descartado como proveedor de Chile debido a las disputas sobre su reclamación histórica de regir el acceso al océano Pacífico. Así, pues, Chile se muestra interesado en el gas de Camisea del Perú, y está promoviendo un «anillo energético» que incluye a la Argentina, el Brasil, Chile, el Paraguay, el Perú y el Uruguay para garantizar el acceso a esta fuente.

Sin embargo, las reservas probadas de Camisea se consideran insuficientes para garantizar el suministro interno durante al menos veinte años, el proyecto de exportación de gas natural licuado (GNL) ya aprobado para México, y exportaciones adicionales al «anillo energético». También existe un interés público en la promoción del uso masivo de gas natural en el Perú para la industria y el transporte, además de la demanda residencial y comercial. Reina cierta preocupación sobre el compromiso de valiosos recursos de gas natural para la exportación que podrían poner en peligro el suministro interno en un futuro. Las anunciadas reducciones de precios del gas licuado de petróleo (GLP), tras la puesta en funcionamiento de Camisea, no se han materializado. El público teme que los suministros no sean adecuados para la demanda interna y de exportación, y también que los precios del gas natural serían establecidos por las exportaciones sin un precio preferente para los consumidores nacionales.

En preciso realizar amplias consultas internas y globales en los países implicados para el desarrollo de cualquier proceso de integración energética viable y sostenible. En cualquier legislación es importante mantener un delicado equilibrio entre los intereses nacionales y la explotación de valiosos recursos naturales.

Bibliografía

- Banco Mundial. 2006. «Peru: Rural Electrification Project, Project Appraisal Document». Informe n.º 32686-PE. Washington D.C.: Banco Mundial.
- Banco Mundial. 2005. «Electrificación en las zonas rurales de Perú». Elaborado para Infraestructura Rural en el Perú. Lima: Banco Mundial.
- Banco Mundial. 2005. «Independent Economic Evaluation of the ILZRO/RAPS Renewable Energy System in the Amazon Region of Peru». Informe del ESMAP. Washington D.C.: Banco Mundial.
- Banco Mundial. 2005. «Private Participation in Infrastructure: The Peruvian Experience». Informe n.º 32674-PE. Washington D.C.: Banco Mundial.
- Comisión MEM-OSINERG. 2005. *Libro Blanco Proyecto de Ley para Asegurar el Desarrollo Eficiente de la Generación Eléctrica*. Lima: MEM-OSINERG.
- Consejo de las Américas, Energy Action Group. 2005. «Energy in the Americas, Building a Lasting Partnership for Security and Prosperity». Washington, D.C.: Consejo de las Américas.
- Ministerio de Energía y Minas-Dirección General de Electricidad. 2005. *Anuario estadístico 2004*. Lima: MEM.
- OSINERG. 2005. *Aplicación de tarifas de gas natural en Lima y Callao*. Lima: OSINERG.
- OSINERG. 2004. *Anuario estadístico*. Lima: OSINERG.
- The American Oil & Gas Reporter. 2005. *Momentum Building for Gas Natural in Southern Cone of Latin America*. Kansas: The American Oil & Gas Reporter.
- Universidad de Stanford-Programa de Energía y Desarrollo Sostenible. 2004. Gas natural Pipelines in the Southern Cone. California: Universidad de Stanford.
- Zolezzi, Eduardo. 2005. «Nuevo esquema para el desarrollo de la electrificación rural en el Perú». Presentación en el Colegio de Ingenieros del Perú.
- Zolezzi, Eduardo. 2005. «Situación de la reforma del sector eléctrico en América Latina». *V Congreso Internacional Energía 2005*. Lima: Congreso Internacional de Energía.

Agua potable y saneamiento

Iris Marmanillo

Resumen

El sector de agua y saneamiento se caracteriza por sus bajas coberturas y la mala calidad del servicio, así como por la precaria situación financiera de quienes lo prestan, que, aunada a una falta de incentivos para el mejoramiento de su gestión, ha llevado al sector a un nivel de inversiones mínimas que ya comienza a afectar su sostenibilidad.

La política tarifaria está divorciada de la realidad del sector respecto de las inversiones y su financiamiento, hecho que agrava aún más el problema. Además, el marco institucional y de regulación requiere ajustes para, por un lado, mejorar la gobernabilidad en las empresas prestadoras de servicios de saneamiento (EPS), y por otro lado, permitir que la Superintendencia Nacional de Servicios de Saneamiento (SUNASS) ejerza eficazmente su función reguladora.

Para revertir esta situación el sector requiere reformas estructurales que minimicen la interferencia política en el manejo de estos servicios e introduzcan los incentivos adecuados para lograr, de manera progresiva, su desarrollo sostenido.

Con esta perspectiva, las principales políticas, estrategias y actividades son: (i) el desarrollo de un sistema que garantice inversiones sostenibles, eficiencia en la prestación de servicios y la provisión de estos a los más pobres. Todo ello por medio de una política financiera y tarifaria que incorpore los incentivos necesarios para tales fines, y (ii) el fortalecimiento del marco institucional y regulatorio para introducir las buenas prácticas de gobierno corporativo en las EPS y permitir que la política tarifaria y financiera sean coherentes, buscando que la SUNASS pueda ejercer su labor eficazmente.

I. Introducción

El acceso a los servicios de agua y saneamiento tiene implicancias positivas en el logro de indicadores favorables de nutrición, salud e, incluso, educación. Por ello, es importante articular las acciones de este sector con las de otros para lograr un enfoque integral que conduzca a la solución de los problemas de las poblaciones más pobres del país.¹ Por otro lado, el sector también cumple un papel importante en la competitividad del país, y tiene como propósito contribuir al mejoramiento sostenible de la calidad de vida de la población. Desde esta perspectiva, en el Plan Nacional de Competitividad² recientemente elaborado se analizaron las estrategias y actividades principales para la reforma del sector de saneamiento, que forman parte de las estrategias recomendadas en este capítulo.

El marco institucional del sector está bastante bien establecido, pues logra diferenciar claramente las funciones rectoras de fijación de políticas de aquellas reguladoras y de las de prestación de servicios. Las primeras están asignadas al Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento (MVCS); las segundas, al ente regulador (SUNASS); y las terceras, a las EPS, municipalidades y/o juntas de usuarios. Sin embargo, existe una débil coordinación entre los diferentes entes del nivel central y entre estos y los de otros niveles de gobierno, así como algunos vacíos. Esta falta de coordinación se observa en las áreas de planeamiento y financiamiento de las inversiones y en los mecanismos para mejorar y controlar la gestión de las EPS. Y los vacíos impiden un desarrollo sostenido y una buena prestación de los servicios. Asimismo, hoy resulta más evidente la ausencia de gobierno corporativo en las EPS, incluyendo la falta de rendición de cuentas y la dificultad para que la SUNASS ejerza eficazmente la función reguladora frente a las EPS públicas.

En 2004, las coberturas del Perú en agua potable y saneamiento (76 y 57 por ciento respectivamente) están muy por debajo de las coberturas promedio de los países de América Latina (89 y 74 por ciento). El nivel de tratamiento de aguas servidas (23 por ciento) está también lejos de las coberturas de países vecinos como Chile (72 por ciento). La población sin servicio de agua y saneamiento es de 6,6 y 11 millones de habitantes respectivamente, los que están asentados en áreas pobres periurbanas, rurales y en localidades medianas y pequeñas. Este desafío debe ser enfrentado con intervenciones efectivas, para lo que se requiere, además de las inversiones en infraestructura, promover cambios en las condiciones y patrones de higiene de estas poblaciones. Pero no basta ampliar las coberturas: es necesario, también, mejorar la sostenibilidad y la calidad de los servicios ofertados. Al respecto, en las áreas urbanas hay una escasa continuidad del servicio y una falta de mantenimiento de la infraestructura, lo que se refleja en los altos índices de roturas y atoros en las redes. En las áreas rurales, el problema principal es la

1 Véase el capítulo dedicado al sector salud en este mismo volumen.

2 La formulación del Plan Nacional de Competitividad estuvo bajo la responsabilidad del Consejo Nacional de Competitividad (CNC) de la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM), y se constituyeron varias mesas, entre las cuales estuvo la Mesa de Infraestructura y Regulación, que incluyó al sector de saneamiento.

calidad del agua y su pobre sostenibilidad, pero está empezando a ser corregido con intervenciones enfocadas en responder a la demanda.

Por otro lado, la situación financiera de las EPS es precaria, pues sus ingresos operativos les permiten cubrir ajustadamente sus costos operativos,³ lo que las está conduciendo a su descapitalización. La situación financiera de las EPS empezó a agravarse en 2003, y no se están cumpliendo las políticas de mejoramiento de la eficiencia. En parte, este problema es generado porque la política tarifaria está divorciada de la realidad en la que opera el sector, es decir, no está vinculada a las políticas de financiamiento y ejecución de inversiones. Las inversiones del sector, la mayor parte de ellas provenientes del Tesoro,⁴ han mostrado una gran volatilidad y una tendencia decreciente en este quinquenio comparadas con las de la década anterior (0,2 por ciento frente a 0,5 por ciento del PBI). Para alcanzar los Objetivos del Milenio al 2015 (ODM), el sector requeriría invertir en este próximo decenio no menos de 265 millones de dólares al año (equivalentes a 0,5 del PBI) solo para ampliar la cobertura de tratamiento de las aguas servidas a 40 por ciento y realizar las obras de rehabilitación para el buen funcionamiento de los sistemas. Si las metas son más altas —por ejemplo, alcanzar un 100 por ciento de cobertura en agua y saneamiento, ampliar la cobertura de tratamiento de las aguas servidas a 60 por ciento y realizar las obras de rehabilitación—, tendría que invertir un monto anual de 390 millones de dólares (0,7 por ciento del PBI). Sin embargo, cabe anotar que una mayor cantidad de recursos, por sí sola, no garantiza inversiones sostenibles ni que se vaya a llegar a los más pobres que carecen del servicio; para ello se requiere una política y una metodología que permitan priorizar la asignación de los recursos del Estado en beneficio de los más pobres y mejorar la gestión de los prestadores.

El sector todavía no le ha asignado un costo al recurso hídrico, a pesar de que reconoce que el agua tiene valor social, valor económico y valor ambiental, y que su uso debe basarse en el equilibrio permanente entre estos. Las tarifas que cobran ahora los prestadores de servicios solo incluyen los costos de la prestación de servicios de corto plazo. En principio, ellas deben cubrir el costo de la prestación del servicio a mediano plazo (según la política tarifaria), pero están atrasadas y no reflejan el costo medio en un horizonte de mediano plazo. Un factor que afecta la aplicación de una política tarifaria correcta es la falta de medición, que alcanza en el Perú, en promedio, 54 por ciento, mientras que en Chile es de 98 por ciento. Por ello, a la mayor parte de los usuarios se les factura por asignaciones de consumo que están vigentes desde hace años. El resultado final es que en los últimos cinco años la tarifa promedio y la facturación promedio mensual por usuario ha disminuido 11 por ciento y 22 por ciento respectivamente.

Otro gran desafío de la política tarifaria está relacionado con las estructuras de precios vigentes, diseñadas tomando en cuenta subsidios cruzados. Esto último, lejos de producir los beneficios sociales esperados, ha debilitado financieramente a las EPS (entre 5 por ciento y 10 por ciento de usuarios subsidian al resto). Para subsanar esta distorsión, la

3 El costo operativo da cuenta de 78 por ciento de los ingresos operativos, mientras en Chile solo representa 57 por ciento.

4 Considera los niveles central, regional y local.

SUNASS está trabajando en el reordenamiento de las estructuras tarifarias, que debe contemplar, entre otros, lineamientos para hacer los subsidios explícitos y acotados. Sin embargo, debe señalarse que el subsidio cruzado solo puede ser bien enfocado y calibrado cuando es posible medir el consumo. Para cumplir con este requisito, muchas EPS tendrán que avanzar primero con la medición. Por otro lado, se deben tomar en cuenta los efectos sobre las EPS y los usuarios si se quiere aplicar al mismo tiempo ajustes a la tarifa media y a su estructura.

Un desafío adicional del sector consiste en mejorar la gestión de los servicios en las EPS, incluyendo al Servicio de Agua Potable y Alcantarillado de Lima (SEDAPAL). Estos proveedores administran los servicios de aproximadamente 62 por ciento de la población. Una de las estrategias para mejorar la gestión del recurso hídrico es que se optimice el uso de la capacidad instalada antes de ampliar el sistema con nuevas inversiones. Para que esta estrategia sea eficaz es preciso incrementar la medición al máximo posible. Como referencia se tiene lo logrado entre 1998 y 2004, cuando la medición se duplicó y se incorporó además al servicio a aproximadamente 6 millones de habitantes, se disminuyó la producción de agua en 30 por ciento y se mejoró la continuidad del servicio a 16 horas por día. Un mayor nivel de medición proporcionará asimismo más elementos para abordar el problema del agua no facturada que en la actualidad se estima en 42 por ciento del agua producida, equivalente a aproximadamente 490 millones de metros cúbicos por año y a 80 por ciento de la producción anual de SEDAPAL. Sin duda, para mejorar la gestión en las EPS el sector tendrá que revisar su política de asignación de recursos para el financiamiento de las inversiones, con el propósito de introducir los incentivos adecuados. Otra herramienta de la que ha echado mano el Gobierno para mejorar la gestión ha sido el inicio de la promoción de la participación privada (PSP) por medio de la concesión del servicio en Tumbes, que puede servir de ejemplo para consolidar la estrategia de PSP en sus diferentes modalidades, incluyendo la participación pública privada (PPP) y la de proveedores de servicios privados a pequeña escala (SPSP).

Marco institucional

En la década de 1970 el sector estaba a cargo de la Dirección General de Obras Sanitarias en el Ministerio de Vivienda (DGOS), que tenía un perfil netamente constructor de obras sanitarias en todo el país. En 1981 se creó la empresa estatal Servicio Nacional de Abastecimiento de Agua Potable y Alcantarillado (SENAPA) en reemplazo de la DGOS. Esta corporación estuvo formada por quince empresas filiales y doce unidades operativas. A partir de 1990 se transfieren a título gratuito las empresas filiales y unidades operativas del SENAPA a las municipalidades.

En 1992 se encarga el sector al Ministerio de la Presidencia (creado en 1991). Luego, con la desaparición de este ministerio en julio de 2002, se crea, en el Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento (MVCS), el Vice-Ministerio de Construcción y Saneamiento (VMCS), y se le asignan las funciones de ente rector del Estado en los asuntos referentes a los servicios de saneamiento. Su responsabilidad es formular, aprobar, ejecutar y supervisar las políticas de alcance nacional aplicables en materia de saneamiento.

Asimismo, debe formular los planes nacionales de desarrollo del sector, así como asignar los recursos del Estado a este sector. Desde 1994 la SUNASS es el ente regulador, y depende de la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM).

Los prestadores de servicios en el país son: (i) SEDAPAL, que brinda servicios en la ciudad de Lima y a las EPS municipales que, en conjunto, tienen bajo su jurisdicción 62 por ciento de la población total del país; (ii) las juntas administradoras de servicios de saneamiento (JASS), que tienen bajo su responsabilidad al 29 por ciento de la población total asentada principalmente en el ámbito rural; y (iii) algunas municipalidades pequeñas (490) que albergan a 9 por ciento de la población total.

A parte de los entes mencionados, también participan de las actividades del sector el Ministerio de Salud, el Ministerio de Economía y Finanzas y otras instituciones que realizan funciones relacionadas con la elaboración de proyectos y la ejecución de obras, además del financiamiento de inversiones (gobiernos regionales, Instituto Nacional de Desarrollo-INADE, el Fondo Nacional de Compensación para el Desarrollo Social-FONCODES, el Ministerio de la Mujer y Desarrollo Humano-PROMUDEH, y PARSSA, ex Programa Nacional de Agua Potable-PRONAP). El cuadro 1 presenta en forma resumida las principales funciones y entes responsables de ellas.

Cuadro 1. Principales funciones y responsabilidades del sector

Principales funciones sectoriales	Instituciones	Comentarios
Nivel nacional		
Fijación de políticas, normas, planes	MVCS-VMCS	
Financiamiento de inversiones incluyendo contrapartida local (CL)	VMCS-MEF	
Regulación económica	SUNASS-MEF	
Aprobación de tarifas	SUNASS	Solo para SEDAPAL
Regulación ambiental	MINSA y otros	
Nivel regional/departamental		
Financiamiento de inversiones	Gobiernos regionales	
Nivel local		
Prestación de servicios		
• Empresas prestadoras de servicios	SEDAPAL y EPS	
• Propios municipios	Municipios varios	
• Concesiones con el sector privado	ProInversión	Tumbes ya fue concesionado
• Juntas o comités de usuarios	Juntas varias	
Aportes financieros municipales	Municipios varios	
Aprobación de tarifas	Alcaldes en juntas municipales	Áreas rurales: juntas o comités de usuarios

Fuente: elaborado por la autora.

Del cuadro 1 se desprende que una de las fortalezas del sector es que ha diferenciado las responsabilidades de fijación de políticas (ente rector: MVCS) de las de regulación (ente regulador: SUNASS) y de prestación de los servicios. Sin embargo, uno de los grandes problemas que plantea este marco es la débil coordinación, los vacíos y las duplicidades entre los diferentes entes del nivel central y entre estos y los otros niveles de gobierno, por ejemplo, en cuanto al planeamiento y financiamiento de inversiones. Por otro lado, al no existir carrera pública, el personal que trabaja en el sector no siempre está calificado para las funciones que desempeña, y tampoco ayuda la alta rotación del personal directivo y gerencial. Otros dos problemas institucionales han quedado recientemente en evidencia: la falta de gobierno corporativo en las EPS, incluyendo la ausencia de rendición de cuentas, y la dificultad para que la SUNASS ejerza eficazmente su función reguladora con las EPS públicas.

Políticas pasadas y presentes, incluyendo PSP

El sector elaboró un Plan Nacional de Desarrollo para el periodo 2002-2011, que está siendo actualizado para cubrir el periodo 2006-2015 y se encuentra aún como documento en borrador. El Plan contiene un diagnóstico del sector y las directrices para el desarrollo coherente e integrado de los servicios de agua potable y saneamiento del país. En él se han establecido como objetivos: (i) modernizar el sector; (ii) asegurar la sostenibilidad de los servicios; (iii) ampliar la cobertura y mejorar la calidad de los servicios de agua potable, alcantarillado, tratamiento de aguas residuales y disposición de excretas; y (iv) diseñar fórmulas para garantizar la solvencia de las EPS.

Además, ProInversión y el MVCS están trabajando en la promoción de la inversión privada. En el cuadro 2 se resume el programa.

Cuadro 2. Programa de participación del sector privado

Empresa	Ámbito	Estado	Inversión (millones de dólares)
EMFAPATUMBES	Región Tumbes	Aguas de Tumbes inició operaciones el 1 de octubre de 2005	73
EPS Grau (Piura y Paita)	Región Piura	Convocado: enero de 2005 Buena pro: abril de 2006	185
SEDAM Huancayo	Huancayo y distritos	Convocado: febrero de 2006 Buena pro: junio de 2006	110
SEDALIB	Región La Libertad	Concurso contrato asesor en transacción	255
EMAPACOP	Provincia de Pucallpa	Concurso contrato asesor en transacción	151
EPSEL	Región Lambayeque	Falta acuerdo de consejo para contratar asesor en transacción	250
EMAPICA	Ica	Falta acuerdo de consejo para contratar asesor en transacción	Por definir
SEDAPAL-Planta de Tratamiento de Huachipa	Lima Metropolitana	Convocatoria: febrero de 2006 Buena pro: junio de 2006	120

Financiamiento: BID, 50 millones de dólares; KFW, 25 millones de dólares; y contrapartida nacional (CN) de 15 millones de dólares.

Fuente información recopilada por la autora de varias fuentes de ProInversión.

Si bien en la década pasada hubo iniciativas para promover la PSP en el sector (SEDAPAL y, en menor escala, EPS Grau de Piura), estas no se concretaron. Sin embargo, al empezar este decenio el Gobierno decidió promover otra vez la PSP con el fin de garantizar el desarrollo y modernización de la prestación de los servicios. Así, el sector, junto con COPRI (hoy ProInversión) están trabajando para concretar la participación privada en sus diferentes modalidades. A la fecha se ha concretado el caso de Tumbes, que es particular, pues a pesar de que es una concesión, debe operar como un contrato de gestión durante los primeros cinco años. Las inversiones están garantizadas durante este periodo, porque el país cuenta con recursos de financiamiento externo que pueden constituir una alternativa que merece ser evaluada en otras regiones del país. Hay que considerar, sin embargo, que uno de los grandes retos para concretar la PSP o la PPP es contar con la participación favorable de los municipios y con un adecuado sistema de comunicación con la población, asunto que fue descuidado en otros procesos.

La PPP es una buena alternativa de solución para enfrentar eficazmente el desafío de las bajas coberturas con soluciones eficientes y que estén al alcance de las poblaciones más pobres del país. Para ello se requiere, sin embargo, romper el prejuicio de que solo existen los sistemas convencionales de agua y saneamiento y que la administración de los servicios debe permanecer necesariamente en el ámbito público. Además, es necesario definir los criterios para priorizar la PPP y la PSP en el sector, para ordenar estos procesos y evitar falsas expectativas en las EPS.

En el año 2000 se suscribió el contrato de concesión (BOT⁵) del Proyecto Chillón, que comprende el abastecimiento de agua potable para la ciudad de Lima (aproximadamente 5 por ciento del volumen de producción de agua anual). Este contrato fue firmado con el sector privado por un plazo de veintisiete años, y el «concedente» fue el Estado Peruano representado por el MVCS. El concesionario ha cumplido con lo acordado en el contrato de *take or pay*, pero la información existente hasta mediados de 2004 pone en evidencia que el proyecto ha tenido un comportamiento económico desfavorable para SEDAPAL, ya que solo se factura 35 por ciento del volumen adquirido al concesionario. Esto último se debe a la falta de redes de distribución, que son responsabilidad de SEDAPAL.

5 BOT = Build-Operate-Transfer. Es una forma de financiamiento de inversiones privadas en la que un contratista, grupo inversor o empresa extranjera financia y construye la infraestructura a cambio del permiso de operar la empresa por un periodo determinado, y puede cobrar cargos a los usuarios por los costos de construcción y operación. En una fecha acordada el contratista transfiere la propiedad de la empresa al Gobierno. Puede retener ganancias durante la operación. (Véase <<http://rru.worldbank.org/documents/toolkits/labor/toolkit/glossary.html>>.)

II. Principales desafíos del sector

Bajas coberturas y mala calidad del servicio

Las coberturas de agua y saneamiento para los ámbitos urbano y rural se presentan en el cuadro 3. La población no atendida con servicios de agua potable y saneamiento es de aproximadamente 6,6 y 11 millones respectivamente, y las que padecen las mayores carencias están en las áreas rurales, en las pequeñas localidades urbanas y en las áreas urbanas marginales. La ciudad de Lima alberga a aproximadamente un millón de estos habitantes sin servicio. Además del reto de incrementar estas coberturas, el sector debe ampliar la cobertura de tratamiento de las aguas servidas, que era de apenas 23 por ciento en 2004.

Cuadro 3. Coberturas de agua y saneamiento (2004)

Ámbitos	Población (miles)	Cobertura de agua (porcentajes)*	Cobertura desaneamiento (porcentajes)**
Urbano	19,6	81	68
Lima	8,0	89	84
Otras áreas urbanas	11,6	76	57
Rural	7,9	62	30
Promedio nacional	27,5	76	57

Elaboración de la autora.

* 67 por ciento de la población es abastecida mediante conexión domiciliaria, y 8 por ciento por piletas públicas.

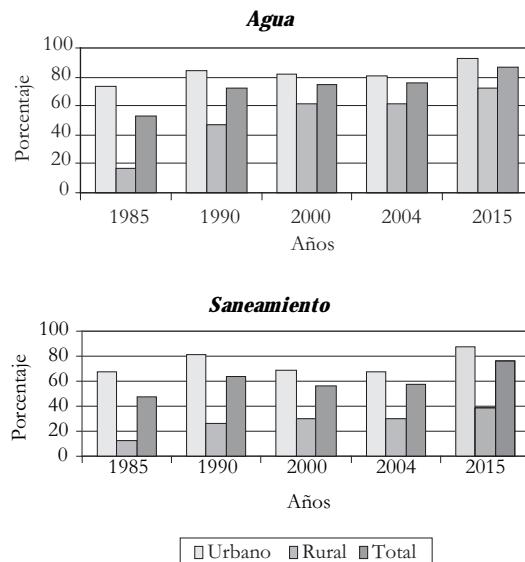
** 49 por ciento de la población es atendida con conexión domiciliaria, y con letrinas, 8 por ciento.

Fuente. Plan Nacional del Subsector Saneamiento 2006-2015.

El gráfico 1 muestra la evolución de las coberturas de agua y saneamiento desde 1985 hasta 2004, tanto para el ámbito urbano como para el rural. En este mismo gráfico se aprecia el esfuerzo que tendría que realizar el Perú para cumplir con los Objetivos del Milenio al 2015. De este gráfico se desprende que, a pesar de las grandes inversiones realizadas, la cobertura de agua potable en el ámbito urbano no crece desde 1990, mientras que la cobertura en el ámbito rural se amplió a 62 por ciento en el año 2000; sin embargo, desde ese año la cobertura no ha seguido la tendencia creciente. En saneamiento, en el ámbito urbano ha habido una regresión hacia el nivel alcanzado en 1985, y en el ámbito rural, a pesar de que se ha registrado un incremento entre 1985 y 1990, como en agua, esta tendencia creciente no se ha mantenido.

El gráfico 2 presenta los porcentajes de población no atendida del Perú comparados con el promedio de América Latina y el Caribe (ALC) (Banco Mundial 2005), y las tendencias para que el Perú y los otros países de ALC logren los Objetivos del Milenio en agua potable y saneamiento. De este gráfico se desprende que el porcentaje de población sin servicio de agua y saneamiento del Perú es bastante mayor que el promedio de ALC. Asimismo, la necesidad del país de disponer de una estrategia apropiada para lograr los Objetivos del Milenio al 2015.

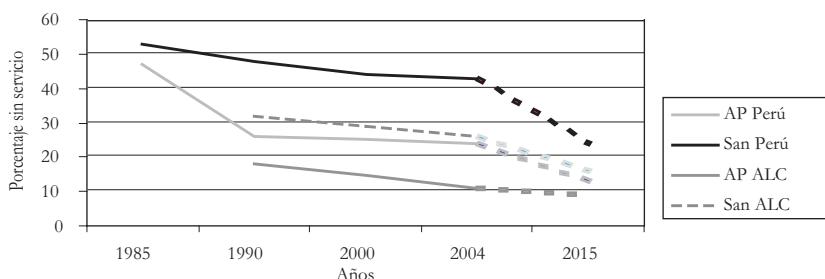
Gráfico 1. Evolución de las coberturas de agua potable y saneamiento



Elaborado por la autora.

Fuentes para 1985: MVC 1986; para 1990: WHO y UNPF 2000; para 2000: MVCS 2000; para 2004: MVCS 2004, para 2015: WSP 2005.

Gráfico 2. Población sin servicios de agua y saneamiento



Elaboración de la autora.

Fuentes ALC: Banco Mundial 2005; MVCS 2004.

Nota: AP = Agua potable; San = Saneamiento; ALC= América Latina y el Caribe.

La población sin servicios de agua, especialmente en el ámbito urbano, cuenta por lo general con proveedores de servicios privados a pequeña escala (SPSP). Por ejemplo, en la ciudad de Lima los SPSP surten de agua a esta población con camiones cisternas; 41 por ciento de ella es abastecido a través de surtidores de SEDAPAL, pero existe otro 59 por ciento que se abastece de surtidores privados que no garantizan las condiciones sanitarias adecuadas. El costo del metro cúbico que se les cobra a estos usuarios, respecto del precio

que cobra SEDAPAL, puede ser diez o quince veces mayor. La disposición de excretas se realiza a través de letrinas construidas artesanalmente.⁶

A parte de la insuficiente cobertura de servicios de agua potable y saneamiento, la población sigue siendo seriamente afectada por diversos problemas de calidad de los servicios. Por ejemplo, la continuidad promedio del servicio de agua administrado por empresas es de 17 horas, lo que indica que se ha mejorado apenas una hora desde el año 2000 (MVCS 2005). En el ámbito no empresarial, que incluye al ámbito rural, el PRONAP (ahora PARSSA) reportó que en una muestra de veinte localidades pequeñas, 75 por ciento tiene servicio discontinuo y 50 por ciento menos de diez horas diarias de servicio (PRONAP 2000). Por otra parte, en el ámbito rural se estima que 59 por ciento de los sistemas no están desinfectados.

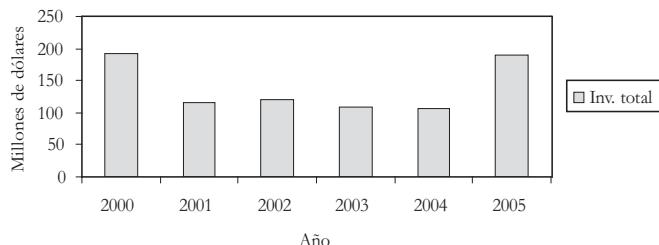
Inversiones mínimas y ausencia de política financiera

Las inversiones en el sector muestran una gran volatilidad y una tendencia decreciente desde el año 2000 (véase el gráfico 3). Esta tendencia decreciente es incluso mayor si se considera la inversión de la década de 1990, cuando se destinaron 2.440 millones de dólares (inversión promedio anual de 250 millones de dólares), equivalentes a un promedio anual de 0,5 por ciento del PBI. Estas cifras mostraban que se había revertido la tendencia decreciente del decenio de 1970 (inversión promedio equivalente a 0,25 por ciento del PBI) y el de 1980 (0,14 por ciento del PBI). Esta misma tendencia decreciente en las inversiones se dio en SEDAPAL (véase el gráfico 4) y en el ámbito rural. En este último caso se invirtieron, en promedio, 75 millones de dólares al año entre 1997 y 1999, y las inversiones se redujeron a apenas 39 millones de dólares en 2002.

Sin embargo, si comparamos los gráficos 1 y 2, de coberturas de agua y saneamiento por quinquenios, con las inversiones mencionadas, se puede apreciar que a pesar de que se invirtió menos en el quinquenio 85-90 que en la década de 1990, en el primer periodo se pudo incorporar al servicio a un mayor número de habitantes. Esto se debió a que en el ámbito urbano se priorizaron las inversiones que buscaban optimizar el uso de la capacidad instalada, lo que hizo que el costo de incorporar al servicio a un habitante fuera bastante menor que el convencional (además, no todas las inversiones realizadas en el decenio de 1990 fueron orientadas a ampliaciones de cobertura), mientras que en el ámbito rural se aplicó un plan audaz de incorporación al servicio de centros poblados, sin descuidar la sostenibilidad de las inversiones. Esto demuestra que una mayor cantidad de recursos como la de la década de 1990, por sí sola, no garantiza inversiones sostenibles y que se vaya a solucionar el problema de cobertura de los más pobres.

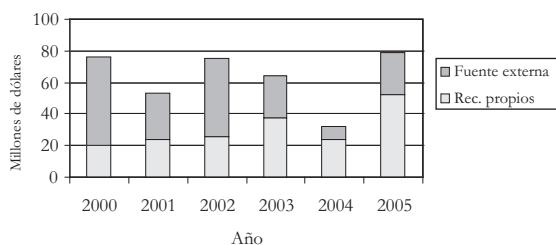
Gran parte del problema de la volatilidad de las inversiones está relacionada con la dependencia de los prestadores de servicio de los recursos del Tesoro para el financiamiento de sus inversiones, incluso cuando el Estado asume el servicio de la deuda, cosa que ocurre en la mayor parte de los casos. En la década de 1990 las inversiones fueron financiadas principalmente con recursos del Tesoro, que realizó préstamos o transferencias

6 SEDAPAL: Cuestionario participación SPSP, WSP.

Gráfico 3. Inversiones en el Perú

Elaborado por la autora.

Fuentes: MVCS 2005; SEDAPAL: Memorias anuales.

Gráfico 4. Inversiones y financiamiento SEDAPAL

Elaborado por la autora.

Fuentes: MVCS 2005; SEDAPAL: Memorias anuales.

de FONCODES, el Fondo Nacional de Vivienda (FONAVI) y el PRONAP. Esta estructura de financiamiento del sector, sin embargo, ha sufrido un cambio significativo a partir del año 2000, ya que FONAVI ha sido desactivado y FONCODES reestructurado, de manera que el Tesoro Público ha quedado como la única fuente, y canaliza los préstamos y transferencias a través de PARSSA. Por lo anterior, se podría concluir que el país requiere disponer con urgencia de una política financiera que asegure la generación interna de recursos para lograr la sostenibilidad de las inversiones en el sector.

Además, es importante mencionar que el sector contaba, al 30 de septiembre de 2005, con 475 millones de dólares de saldo por desembolsar de préstamos externos, y que el techo anual de desembolsos se estima en aproximadamente 80 millones de dólares, de lo que se puede deducir que tiene recursos externos concertados suficientes para un periodo de seis años. Sin embargo, para poder hacer uso de ellos se requiere asegurar las contrapartidas correspondientes, así como revisar si los proyectos financiados tienen la debida prioridad.

Para alcanzar los Objetivos del Milenio al 2015 se ha estimado que el sector requiere invertir anualmente no menos de 265 millones de dólares (0,5 por ciento del PBI) durante el próximo decenio. Las metas de cobertura son 93 por ciento en agua potable en el ámbito urbano y 72 por ciento en el rural; 83 por ciento en saneamiento urbano y

37 por ciento en el rural. Asimismo, ampliar la cobertura de tratamiento de las aguas servidas a 40 por ciento y realizar las obras de rehabilitación para el buen funcionamiento de los sistemas. Si se quisiera un mayor nivel en las metas al 2015, como un 100 por ciento de cobertura en agua y saneamiento y ampliar la cobertura de tratamiento de las aguas servidas al 60 por ciento y realizar las obras de rehabilitación, el sector tendría que invertir un monto anual de 390 millones de dólares (0,7 por ciento del PBI).

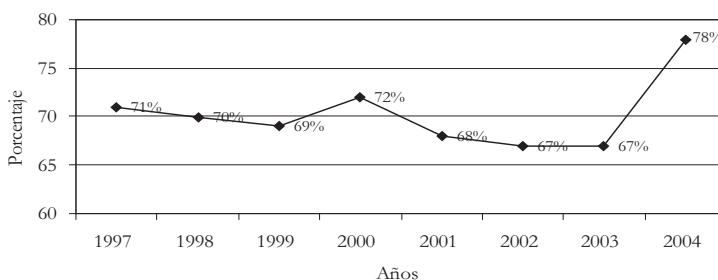
Precaria situación financiera de los prestadores de servicios

Analisis recientes ponen en evidencia la precaria situación financiera de las EPS;⁷ sus ingresos operativos les permiten cubrir sus costos operativos de manera ajustada. Esta situación es más grave si se toman en cuenta los gastos financieros (SUNASS 2004a).

El gráfico 5 presenta la evolución de la relación de trabajo de las EPS,⁸ que demuestra su precaria situación financiera. De este gráfico se deduce que, a pesar de que entre 1997 y 2003 no ha habido mejoría significativa en este indicador, a partir de este último año el problema se ha agravado, lo que confirma que la situación financiera de las EPS se está deteriorando y que no se está cumpliendo ninguna política de mejoramiento de la eficiencia. Estos resultados también permiten comprobar que las EPS no generan el nivel de caja necesario para cubrir sus deudas y sus inversiones.

Las EPS tienen también un problema de deudas. A diciembre de 2003, 41 EPS presentaban una deuda total con terceros de 1.302 millones de dólares, 41 por ciento de la cual corresponde a las contribuciones reembolsables al ex FONAVI (537 millones de dólares). De no considerarse este monto, la deuda todavía permanecería en 765 millones de dólares. Un análisis realizado por el VMCS informa que si 30 por ciento del margen bruto de las EPS (sin SEDAPAL) se destinara al pago de la actual deuda directa de las EPS con FONAVI, estas necesitarían, en promedio, 38 años para pagarla.

Gráfico 5. Evolución de la relación de trabajo



Fuente: tomado de SUNASS 2005.

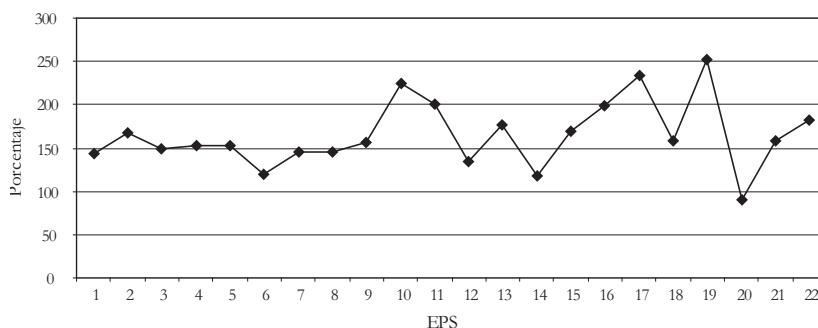
⁷ La información disponible en el país respecto de la situación financiera de prestadores de servicio está referida exclusivamente a las EPS.

⁸ Relación de trabajo = Costos operativos (sin incluir depreciación) / Ingresos operativos expresada en porcentaje.

Inadecuada política tarifaria

A pesar de que el sector reconoce que el agua tiene valor social, económico y ambiental, y de que su uso debe sustentarse en el equilibrio permanente entre estos, todavía no le ha asignado un costo al recurso hídrico. Esto significa que las tarifas que cobran los prestadores de servicios incluyen exclusivamente los costos de la prestación de servicios. La información que existe en el país respecto de las tarifas se circumscribe al ámbito empresarial bajo regulación de la SUNASS, y la política tarifaria vigente está divorciada de la realidad del sector en materia de inversiones y su financiamiento. Así, según el artículo 96 del Reglamento de la Ley de Saneamiento, las EPS deberían cobrar tarifas que les permitan garantizar « [...] una cobertura del costo de mediano plazo del quinquenio de cada EPS». El gráfico 6 presenta esta situación para una muestra de veintidós EPS cuyo costo medio ha sido calculado en 2002. Del gráfico se desprende que existe solo una EPS (que no es SEDAPAL) que estaría cumpliendo con la política tarifaria establecida. Si bien esta información data de 2002, la situación podría haberse complicado aún más, ya que desde ese año las tarifas prácticamente no han variado.

Gráfico 6. Relación costo marginal de largo plazo / Tarifa promedio



Elaborado por la autora.

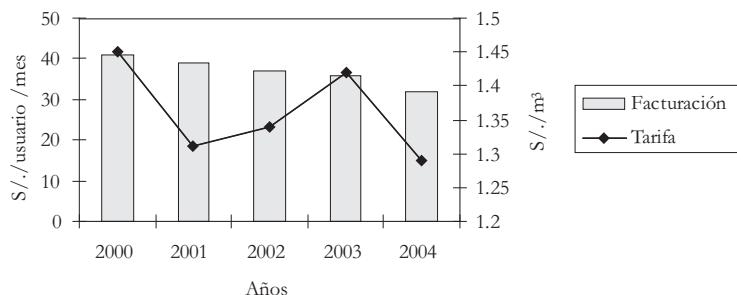
Fuente SUNASS 2004a.

Al año 2004, en el ámbito empresarial las tarifas fueron, en promedio, de 1,29 nuevos soles/m³. En el gráfico 7 se muestra su volatilidad y descenso en el periodo 2000-04. También se presenta la facturación promedio mensual por usuario, que pone en evidencia una baja medición de consumo y que incluso se está reduciendo (40 por ciento en SEDAPAL y 22 por ciento en el nivel nacional) (SUNASS 2005).

Para la aplicación de la política tarifaria el sector debe promover la medición, ya que los consumos facturados no son los reales. La mayor parte de usuarios paga precios facturados por asignaciones de consumo vigentes desde hace años. Hacia 2004, 80 por ciento de las EPS tienen un nivel de medición por debajo de 40 por ciento, y solo tres EPS pequeñas cuentan con una medición que supera 80 por ciento (promedio de medición en EPS: 54 por ciento a 2004). El impacto de la medición de los consumos en SEDAPAL

se presenta en el gráfico 8. Este impacto no difiere de la experiencia internacional (Cesti, Yepes y Dianderas 1997).

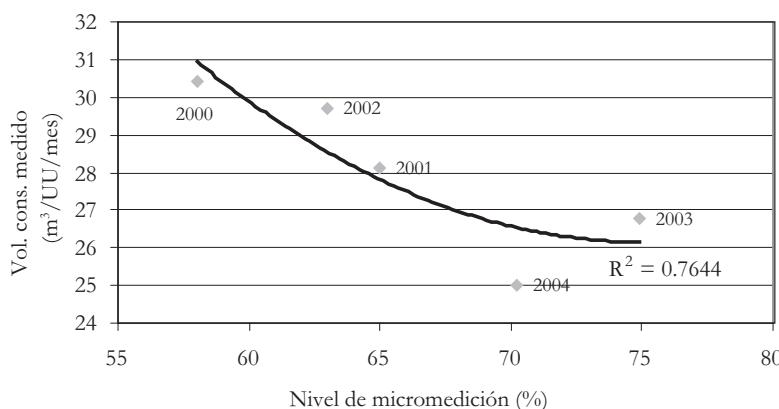
Gráfico 7. Tarifas promedio y facturación mensual por usuario



Elaborado por la autora.

Fuente. SUNASS 2005.

Gráfico 8. SEDAPAL: Efecto de la medición en el consumo



Elaborado por la autora

Fuente SEDAPAL y MEF 2002.

Otro gran desafío de la política tarifaria está relacionado con las estructuras de precios, que fueron diseñadas tomando en cuenta subsidios cruzados. Esto último no ha producido los beneficios sociales esperados y ha debilitado financieramente a las EPS (entre 5 por ciento y 10 por ciento de usuarios subsidian al resto). Para subsanar este grave problema, la SUNASS está trabajando en el reordenamiento de estructuras tarifarias, que debe contemplar, entre otros, lineamientos para lograr subsidios explícitos y acotados. Por ejemplo, se debería definir el nivel básico de servicio que hay que subsidiar y el monto

máximo que una familia debe pagar por el servicio (en muchos países están fijados entre 5 m³ y 10 m³ por familia por mes, y entre 4 por ciento y 5 por ciento del ingreso familiar), así como el nivel máximo de consumo por ser subsidiado (30 por ciento del consumo total). Sin embargo, hay que tener presente que el subsidio cruzado solo puede ser bien enfocado y calibrado cuando se mide el consumo. Tal requisito obliga a muchas EPS a avanzar primero con la medición. Por otro lado, también hay que tomar en cuenta los efectos en las EPS y en los usuarios si se quiere implementar al mismo tiempo ajustes a la tarifa media y a la estructura.

Marco institucional y regulatorio requiere ajustes

El marco legal y regulatorio del sector ha sido modificado recientemente mediante ajustes al reglamento de la Ley General de Servicios de Saneamiento. Las principales modificaciones introducidas incluyen: (i) contratos de explotación; (ii) funciones del ente rector; (iii) directorios de las EPS municipales; (iv) plan maestro optimizado y tarifas; y (v) ámbito rural y pequeñas ciudades.

El hecho de que los municipios sean los prestadores de servicios en un mercado monopólico y, simultáneamente, fijen sus precios, ha dado lugar a que los gobiernos locales adopten políticas tarifarias y prácticas operativas que no aseguran ni la sostenibilidad ni las posibilidades de crecimiento de los servicios. Este comportamiento, que puede ser calificado como de «oportunismo gubernamental», obedece a que los gobiernos, con horizontes de tiempo relativamente cortos, prefieran los malos servicios y los bajos precios a la toma de acciones políticamente costosas, como la del aumento de tarifas, cuyos beneficios se hacen evidentes solo en el mediano y en el largo plazo.

Por ello, se requiere resolver la dificultad que tiene la SUNASS para ejercer eficazmente su función reguladora frente a las EPS públicas. Asimismo, quedan por normar los siguientes temas estructurales:

- El tratamiento de las deudas de las EPS con el FONAVI.
- La política financiera del sector.

Falta de incentivos para una buena gestión de los servicios

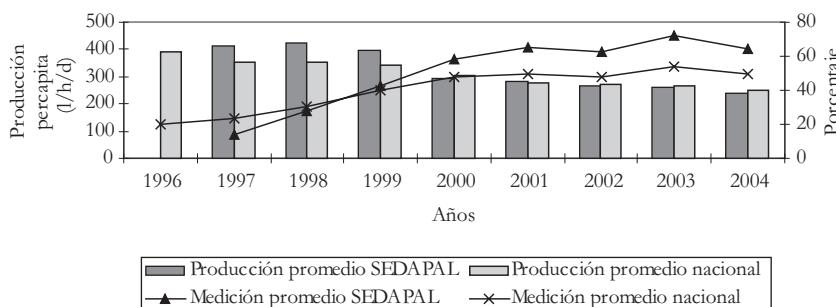
Como la prestación de servicios y la aprobación de tarifas son responsabilidad municipal en el ámbito urbano (con la excepción de SEDAPAL), se han generado incentivos perversos para la buena gestión de los servicios.

- El proceso de aprobación de las tarifas recae en las juntas de accionistas de las EPS, constituidas por los alcaldes de la jurisdicción de las EPS, lo que en la práctica hace que las tarifas se fijen políticamente, hecho que le resta todo poder y credibilidad a la SUNASS. No se entiende que, a pesar de que las tarifas no están cumpliendo con la política tarifaria establecida, las EPS no están sometiendo incrementos tarifarios para su revisión a la SUNASS.

- Las municipalidades no han suscrito con sus EPS los contratos de explotación que manda la ley, lo que impide la transparencia y supervisión de los compromisos de las partes en el mejoramiento y desarrollo de la prestación de sus servicios.
- La poca coordinación del nivel central (SUNASS, MVCS y MEF/DNPP) para el control y seguimiento del desempeño de las EPS genera confusión y le resta credibilidad al ente regulador.

La optimización del uso de la capacidad instalada, antes que la inversión para ampliaciones del sistema, debería ser una de las estrategias prioritarias para mejorar la gestión de las EPS (MVCS 2005). El gráfico 9 muestra la falta de gerencia en la materia. El gráfico evidencia que tanto en SEDAPAL como en las EPS en el nivel nacional, la producción per cápita está disminuyendo conforme la medición se incrementa, lo que podría ayudar a incorporar a nuevos usuarios sin mayores inversiones en ampliación de producción. Sin embargo, se muestra también que el nivel de medición se mantiene prácticamente igual desde 2001. Además, la SUNASS reporta que a 2004 las EPS solo pueden dar cuenta de 58 por ciento del agua que producen, lo que significa que no se estaría facturando un volumen aproximado de 490 millones de metros cúbicos al año, equivalentes a 80 por ciento de la producción anual de SEDAPAL. Sin duda, se podrá precisar mejor el volumen de agua no facturada a medida que se vaya avanzando con una mayor cobertura de medición.

Gráfico 9. Producción de agua vs. medición de consumos



Elaborado por la autora.

Fuente SUNASS: Indicadores de gestión anuales.

De lo expuesto se deduce que es necesario introducir incentivos de mejoramiento de gestión en el sector, que deben ir de la mano con la asignación de los recursos del Estado para el financiamiento de las inversiones.

Baja sostenibilidad de las inversiones

En el ámbito urbano, de acuerdo con los resultados de la evaluación del BID del Programa Nacional de Agua y Alcantarillado (PRONAP), las inversiones ejecutadas desde el

nivel central no son sostenibles, dado que las decisiones de inversión fueron tomadas sin considerar la participación y empoderamiento de las EPS. En el ámbito rural, entre 1999 y 2001 se han desarrollado diversos estudios para evaluar el estado de los servicios existentes, sobre todo tomando en cuenta la activa intervención del Estado (FONCODES) en la década de 1990. A partir de estos análisis, se ha encontrado que aproximadamente solo 30 por ciento de los servicios existentes son sostenibles, y que, en el otro extremo, hay 30 por ciento de sistemas colapsados (COSUDE/MVCS 2003; MINSA/COWATER 2001). El PRONASAR considera la construcción de obras, además de otras actividades con las cuales se espera mejorar la sostenibilidad de las inversiones en este ámbito.⁹ Sin embargo, este nuevo enfoque de participación en el ámbito rural aún requiere consolidarse, ya que el avance del PRONASAR es todavía incipiente.

III. Recomendaciones

A. Principales estrategias recomendadas

Para revertir la precaria situación y baja productividad de los servicios de agua potable y saneamiento en el Perú se requieren reformas estructurales que minimicen la interferencia política en el manejo de estos servicios e introduzcan los incentivos adecuados para ir logrando, de manera progresiva, su desarrollo sostenido. Con esta perspectiva, en el Plan Nacional de Competitividad recientemente elaborado se analizaron las estrategias y actividades principales para la reforma del sector saneamiento y que, desde nuestro punto de vista, son las que merecen un mayor apoyo para lograr su implantación. A continuación se ofrecen mayores detalles de las principales estrategias y acciones.

Desarrollo de sistema que garantice inversiones sostenibles

El sector requiere el **desarrollo de una política financiera** que introduzca los incentivos necesarios para la sostenibilidad de las inversiones y promueva, al mismo tiempo, la eficiencia en la prestación de los servicios y la incorporación al servicio de los más pobres. Si bien esta política ha sido considerada como una de las políticas prioritarias del Plan Nacional de Competitividad, no lo ha sido en el Plan Nacional del Sub-Sector 2006-2015.

9 PRONASAR es un programa de siete años de 80 millones de dólares que se inició en 2003. La estructura de financiamiento del Programa es: 50 millones de dólares del Banco Mundial, 12,6 millones de dólares del Gobierno del Perú, 7,6 millones de dólares de las comunidades beneficiarias, 5 millones de dólares de la Agencia Canadiense de Desarrollo Internacional y, finalmente, 4,8 millones de dólares de gobiernos locales. Con este Programa se espera: (i) expandir y rehabilitar los servicios de agua potable y saneamiento de aproximadamente un millón de personas del ámbito rural; (ii) fortalecer la capacidad de las comunidades para la gestión de sus servicios; (iii) reforzar el rol de las instituciones locales y regionales en el planeamiento y supervisión de las actividades del saneamiento rural; y (iv) fortalecer la capacidad supervisora de la Dirección Nacional de Saneamiento (DNS).

La política financiera, que debe incluir la tarifaria y la de subsidios, contemplaría:

- **Introducir una metodología de planeamiento y de priorización de inversiones en el ámbito empresarial y no empresarial**, que fije metas viables de cobertura de agua potable, saneamiento, tratamiento de aguas servidas y de gestión en el país. Para hacer viables estas metas nacionales se tiene que analizar los montos de inversión requeridos, así como las fuentes financieras que se utilizarían. También es preciso tomar en cuenta la capacidad de ejecución de los prestadores de servicios. Con la creación del ente rector (DNS) en el año 2001 se avanzó con la formulación de un plan para el sector (2002-11), que luego ha sido actualizado (2006-15),¹⁰ pero que todavía no ha sido aprobado por los niveles de gobierno correspondientes. Sin esta aprobación, el ente rector no puede emitir las normas necesarias para que las regiones, municipalidades y EPS puedan formular sus propios planes.
- **Fijar los criterios para asignar los recursos del Estado, incluyendo incentivos adecuados para darle acceso a los más pobres y lograr el mejoramiento de la gestión**, con el fin de asegurar el buen uso de los escasos recursos del fisco. Criterios:
 - Topes de inversión bianuales que deben ser asignados entre el ámbito urbano (SEDAPAL y otros) y el ámbito rural, de manera de lograr las metas previstas de coberturas de agua, saneamiento y tratamiento de aguas servidas.
 - Topes de inversión bianuales que serán destinados a procesos de PPP siempre enmarcados en los topes anteriores.
 - La estructura de financiamiento para las inversiones del sector, incluyendo la participación nacional, regional, local, contribuciones mínimas de generación interna de caja de las EPS para el ámbito empresarial y contribuciones de las comunidades para el ámbito no empresarial.
 - Requisitos mínimos de gestión que deben cumplir los prestadores de servicios del ámbito urbano en general para acceder a recursos de inversión (indicadores).
 - Incentivos a los prestadores de servicios para que incorporen al servicio a los más pobres de sus jurisdicciones (por ejemplo, con el uso de tecnologías de bajo costo).
 - Incentivos para mejorar los tamaños de mercado de las EPS, ya que en muchos casos estos impiden una buena gestión y la viabilidad financiera, cuando podrían beneficiarse de economías de escala si varias de ellas tuvieran una única administración.
 - Requisitos que deben cumplir los proyectos de agua, saneamiento y tratamiento de aguas servidas para ser financiados con recursos del Estado. Estos requisitos deben guardar relación con aquellos establecidos por el Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP) (soluciones de mínimo costo y/o costo-beneficio).

10 Este Plan establece un orden de inversión anual para el periodo señalado (415 millones de dólares, 0,7 por ciento del PBI) que no parece viable, ya que la inversión del periodo 2000-04 solo estuvo en 0,2 por ciento del PBI, más aún si se toma en cuenta que las fuentes de financiamiento no están seguras.

Como puede deducirse, una buena política financiera es crucial para la reforma que el sector requiere si pretende que sus inversiones sean sostenibles. Pero no hay que quedarse en el diseño de esta política; es preciso, además, aprobarla por ley para darle continuidad, transparencia y para que pueda ser aplicada. Luego, se debe trabajar con los gobiernos regionales y locales para su cumplimiento según corresponda.

Hace poco el sector ha contratado una consultoría mediante la cual se ha iniciado el diseño de un Fondo Nacional de Inversiones (Urrunaga 2005), que debería convertirse en el brazo operativo de la política financiera. El trabajo en elaboración, entre otros, contempla la estructura organizacional del Fondo, los aspectos económicos y financieros (financiamiento del Fondo, diseño de los productos financieros, mecanismos de asignación de los recursos, operatividad del Fondo) y un plan de acción para la implementación del Fondo estimado en quince meses.

Sin duda, la aprobación de la política financiera y la creación del Fondo demandarán un fuerte apoyo político, ya que se han de remover incentivos perversos como la existencia en el VMCS de una unidad (el PARSSA) encargada de ejecutar obras y administrar financieramente proyectos del sector en el área urbana, principalmente en las jurisdicciones de las EPS. Además, para verificar los resultados de la aplicación de la política financiera se debe desarrollar un sistema de monitoreo, coordinado entre el Fondo, la SUNASS y las municipalidades (ámbito rural y pequeñas localidades) que permita medir los impactos de la política en el ámbito empresarial y no empresarial.

A manera de ejemplo, en el recuadro 1 se presenta la forma en que el Ecuador ha decidido asignar los recursos en el sector.

POLÍTICA DE MEDICIÓN. El sector requiere definir la política de medición para lograr la eficiencia y eficacia en la prestación de los servicios y en la aplicación de la política tarifaria, incluyendo la política de subsidios La política de medición debe ser coherente con la política financiera Por otro lado, como las estructuras tarifarias no están cumpliendo con el subsidio cruzado, se deben introducir en ella los cambios adecuados como parte de la implantación de la política financiera.

POLÍTICA DE MEJORAMIENTO DE LA GESTIÓN. El sector, al revisar su política de asignación de recursos para el financiamiento de las inversiones, deberá introducir los incentivos necesarios para el mejoramiento de la gestión (por ejemplo, el uso de indicadores relacionados con el mejoramiento de la calidad y eficiencia de los servicios, así como con la viabilidad financiera). Además, como una estrategia para mejorar la gestión de los servicios el Gobierno deberá reforzar la promoción de la participación privada (PSP) en sus diferentes modalidades (PPP, DPSP y SPSP). Si bien el tamaño de mercado es uno de los factores más importantes para atraer la inversión privada, el sector debe definir dentro de su política financiera (metodología de planeamiento y de priorización de inversiones) los criterios que hay que seguir para priorizar la PSP y PPP. Asimismo, el sector requiere introducir buenas prácticas de gobierno corporativo en las EPS, incluyendo a SEDAPAL.

Recuadro 1. Experiencia del Ecuador

Diversos países de América Latina han intentado desarrollar marcos legales y financieros para promover la eficiencia de los prestadores de servicios de agua y saneamiento e incrementar su capacidad para llegar a la población sin servicio. En el Ecuador existe desde hace varios años un impuesto sobre consumos especiales (ICE), que destina 10 por ciento del valor de las llamadas telefónicas realizadas en el país a obras de agua. En la práctica, estos recursos (estimados en 70 millones de dólares en 2004) se han invertido en su mayoría en Quito y Guayaquil, dos municipios cuya población representa un tercio de la población nacional. El 21 de febrero de 2005 el Gobierno expidió el decreto ejecutivo 528, que reglamenta la asignación de los recursos del ICE a los prestadores de servicios a través de la fórmula siguiente:

$$A = CA (MG + EO + P + G); \text{ donde}$$

A = monto de asignación anual

CA = monto máximo por número de conexiones de agua potable

MG = modelo de gestión implementado

EO = eficiencia operativa

P = índice poblacional; y

G = monto facturado en cada cantón

La fórmula favorece a los municipios que hayan adoptado un modelo de gestión (público, privado, cooperativo o mixto) más autónomo y alcanzado una alta eficiencia operativa. También favorece (a través del factor poblacional P) a municipios más pequeños (y pobres). Después de un año de transición (2005), se espera que la nueva asignación ayude a promocionar la adopción de nuevos modelos de prestación de servicios y mejoras operativas y tarifarias a partir de 2006. En paralelo con el incentivo financiero, el Gobierno ofrece a los municipios que quieren mejorar sus servicios de agua asistencia técnica no-reembolsable a través del Programa de Agua Potable y Saneamiento para Áreas Rurales y Pequeños Municipios (PRAGUAS). Para más detalles, véase la página web <www.wsp.org/publications/lac_delegating_sp.pdf>.

Fortalecimiento del marco regulatorio e institucional

Una de las reformas cruciales que requiere el sector es la revisión de la política tarifaria, que está divorciada de la realidad del sector en materia de inversiones y su financiamiento. Para solucionar este situación hay que hacerla coherente con la política financiera que se diseñe. Sin duda, resulta necesario introducir estas modificaciones en la ley y el reglamento, según corresponda. Luego se debe trabajar con SEDAPAL y las EPS para su cumplimiento. Al introducir las modificaciones a la política tarifaria también deben analizarse las acciones concretas necesarias para que la SUNASS ejerza eficazmente la función reguladora frente a las EPS públicas.

Por otro parte, el sector necesita desarrollar la capacidad gerencial en los prestadores de servicios, identificando las áreas débiles del sector (análisis de mercados, costos, tarifas, finanzas, etcétera), y, sobre esa base, proponer y llevar adelante un programa de capacitación gerencial.

Considerando que la información es una herramienta valiosa de regulación en el sector, el regulador debiera mejorar el sistema de información del sector empresarial que actualmente maneja, como parte de un proceso de mayor participación ciudadana y de una mejora continua para la recolección, el análisis y la producción de reportes y su difusión.

B. Propuesta de plan de acción del II semestre de 2006 al año 2011

Como ya se señaló, para revertir la precaria situación y la baja productividad de los servicios de agua potable y saneamiento en el Perú se requieren reformas estructurales que minimicen la interferencia política en su manejo e introduzcan los incentivos adecuados para ir logrando el desarrollo progresivo y sostenido de estos. Desde esta perspectiva, a continuación se proponen las políticas, estrategias y actividades principales para la reforma del sector saneamiento.

Corto plazo (primeros cien días)

Para el corto plazo se proponen las siguientes acciones:

- Elaboración del plan de inversiones públicas del sector en el corto plazo (II semestre 2006 - 2007). Este plan le daría dinamismo al sector, y se deben mantener en él los objetivos trazados en el plan 2005-2015, priorizando:
 - Los proyectos de agua, saneamiento y tratamiento de aguas servidas preparados por las EPS, incluyendo SEDAPAL, destinados a la ampliación y rehabilitación de sistemas de agua y saneamiento, medición de consumos y acciones para el mejoramiento de la gestión que ya tengan o estén en vías de obtener la aprobación del SNIP, cuenten con financiamiento concertado, tengan un expediente técnico listo para su licitación y que las EPS respectivas cuenten con la aprobación de sus tarifas por la SUNASS.
 - Los proyectos de agua y saneamiento preparados por PRONASAR que ya tengan o estén en vías de obtener las aprobaciones del nivel central o local que corresponda, cuenten con financiamiento concertado y tengan un expediente técnico aprobado.
 - Los proyectos de agua y saneamiento preparados por las regiones o municipios (provinciales y distritales) destinados a la ampliación y rehabilitación de sistemas de agua y saneamiento, medición de consumos y acciones para el mejoramiento de la gestión que ya tengan o estén en vías de obtener las aprobaciones del nivel central o local que corresponda, cuenten con financiamiento concertado y tengan un expediente técnico listo para su licitación.

- Los proyectos de PPP del sector, especificando las necesidades de inversión y su financiamiento para el II semestre 2006 - 2007.

Identificados estos proyectos con sus fuentes de financiamiento, el VMCS prepararía el Plan Estratégico Institucional del II semestre 2006 - 2007 y lo sometería a la aprobación del MEF para que sea considerado dentro de la Programación Multianual del Sector Público. Dentro de lo posible, se debería mantener un orden de inversión de 265 millones de dólares por año para lograr alcanzar los Objetivos del Milenio.

- Racionalización de los mecanismos existentes en el nivel nacional para mejorar y controlar la gestión de las EPS.
- Incorporar en las EPS públicas buenas prácticas de gobierno corporativo, con el fin de disminuir los problemas de gobernabilidad mediante la incorporación de mecanismos que permitan el manejo eficiente y transparente de las decisiones gerenciales.

Mediano plazo (primer año)

Para el mediano plazo se proponen las siguientes acciones:

- Desarrollo de la política financiera, incluyendo la revisión de la política tarifaria que introduzca los incentivos necesarios para la sostenibilidad de las inversiones promoviendo al mismo tiempo la eficiencia en la prestación de los servicios y la incorporación al servicio de los más pobres. Esta política debe permitir: (i) introducir una metodología de planeamiento y de priorización de inversiones en el ámbito empresarial y no empresarial; y (ii) fijar los criterios para asignar los recursos del Estado, incluyendo los incentivos adecuados para darle acceso a los más pobres y lograr el mejoramiento de la gestión. Esta política debe ser aprobada por ley, para darle continuidad y transparencia y facilitar su implantación. Luego, se debe trabajar con los gobiernos regionales y locales para su cumplimiento según corresponda. El Fondo Nacional de Inversiones para el sector podría ser el brazo operativo para la implementación de la política financiera. Al introducir las modificaciones a la política tarifaria también deben analizarse las acciones concretas que deben ponerse en práctica para que la SUNASS ejerza eficazmente la función reguladora frente a las EPS públicas.
- Desarrollo de la política de medición para lograr la eficiencia y eficacia en la prestación de los servicios y en la aplicación de la política tarifaria, incluyendo la política de subsidios. De acuerdo con las cifras brindadas por el Plan Nacional de Saneamiento, el orden de inversión requerido para que las EPS alcancen hacia 2015 un nivel de medición de 95 por ciento es de aproximadamente 85 millones de dólares, lo que podría obviamente priorizarse para lograr la eficiencia y la eficacia mencionadas.
- Desarrollo de la política de mejoramiento de la gestión, que debe ligarse a la política financiera antes enunciada, introduciendo los incentivos necesarios (por ejemplo,

el uso de indicadores relacionados con el mejoramiento de la calidad y eficiencia de los servicios, así como con la viabilidad financiera). Además, el sector requiere introducir buenas prácticas de gobierno corporativo incluyendo la rendición de cuentas en las EPS.

- Definición de los criterios para priorizar la PPP y la PSP en el sector, de manera de ordenar estos procesos y evitar falsas expectativas en las EPS.
- Mejoramiento del sistema de información para una mayor participación ciudadana y para la regulación.

Largo plazo (cinco años)

Para el largo plazo se proponen las siguientes acciones:

- Inversiones anuales en rehabilitación de sistemas y ampliación de cobertura, manteniendo los objetivos del Plan 2007-2015.¹¹ Estas inversiones permitirían ampliar la cobertura de tratamiento de las aguas servidas a un mínimo de 40 por ciento y realizar las obras de rehabilitación para el buen funcionamiento de los sistemas (aproximadamente mil millones de dólares). El monto total estimado que el sector requiere invertir anualmente es de no menos de 265 millones de dólares (0,5 por ciento del PBI) durante el próximo decenio.
- Buscar el posicionamiento intersectorial del sector saneamiento (prioridad intersectorial). Considerando que: (i) la demanda de los diferentes sectores por recursos orientados a la inversión pública sobrepasa ampliamente los recursos disponibles en los presupuestos anuales de la república; (ii) la programación multianual de inversiones es básicamente inercial; y que (iii) los requerimientos de inversión en el sector son elevados (265 millones de dólares anuales) comparativamente con las ejecuciones presupuestales de los últimos años, se necesitan mayores asignaciones al Programa de Agua y Saneamiento dentro del Clasificador Funcional Programático del MEF, además de que sea protegido como se protegen los programas sociales de salud y educación. Sin embargo, esta necesidad de darle prioridad a estos programas debe venir acompañada por el mejoramiento de la capacidad de ejecución del sector en los diferentes niveles de gobierno, con el fin de que realmente se ejecuten los programas de inversión que se propongan.
- Reordenamiento de las estructuras tarifarias vigentes, de forma tal que se cumplan los principios esbozados en el Plan Nacional de Saneamiento, que señala, entre otros: (i) que las tarifas deben cubrir los costos; (ii) que los subsidios deben dirigirse a los más pobres; y (iii) que los subsidios a la inversión deben ligarse a la eficiencia en la prestación de los servicios, en vista de que las estructuras tarifarias no están cumpliendo con el subsidio cruzado y de que los niveles de medición son aún bajos. Los cambios que es preciso introducir en las estructuras tarifarias como parte

11 Plan de inversiones públicas del sector que debe ser elaborado tomando en cuenta la definición de la política financiera desarrollada en el corto y en el mediano plazo.

de la implantación de la política financiera deben manejarse de manera que no tengan impactos negativos en la situación económica de las EPS ni en los usuarios.

- Revisar el tratamiento de las deudas de las EPS con FONAVI.

El siguiente cuadro ofrece un resumen de las acciones recomendadas para el corto, el mediano y el largo plazo:

Cuadro 4. Resumen de acciones por plazos

Corto plazo (primeros cien días)	Mediano plazo (primer año)	Largo plazo (5 años)
<p>1. Plan de Inversiones de rápida ejecución (II semestre 2006-2007).</p> <p>2. Racionalización de los mecanismos existentes en el nivel nacional para mejorar y controlar la gestión de las EPS.</p> <p>3. Incorporar en las EPS públicas buenas prácticas de gobierno corporativo, con el fin de disminuir los problemas de gobernabilidad.</p>	<p>1. Desarrollo de la política financiera, incluyendo la revisión de la política tarifaria.</p> <p>2. Diseño e implementación del Fondo.</p> <p>3. Desarrollo de la política de medición.</p> <p>4. Desarrollo de la política de mejoramiento de la gestión.</p> <p>5. Definición de los criterios para priorizar la PPP y la PSP en el sector, de manera de ordenar estos procesos y evitar falsas expectativas en las EPS.</p> <p>6. Formulación e implementación del programa para formación gerencial.</p> <p>7. Mejoramiento del sistema de información para mayor participación ciudadana y para la regulación.</p>	<p>1. Inversiones anuales en rehabilitación de sistemas y ampliación de cobertura (265 millones de dólares anuales).</p> <p>2. Buscar el posicionamiento intersectorial del sector de saneamiento (prioridad intersectorial).</p> <p>3. Reordenamiento de las estructuras tarifarias vigentes.</p> <p>4. Revisar el tratamiento de las deudas de las EPS con FONAVI.</p>

C. Resultados esperados

Si se desarrollan estas políticas, acciones e inversiones, los resultados esperables en cinco años serían:

- La cobertura de agua podría ampliarse de 81 por ciento a 93 por ciento y de 62 por ciento a 72 por ciento en los ámbitos urbano y rural respectivamente.
- La cobertura de saneamiento podría ampliarse de 68 por ciento a 83 por ciento y de 30 por ciento a 37 por ciento en los ámbitos urbano y rural respectivamente.
- La cobertura de tratamiento de aguas servidas podría ampliarse de 23 por ciento a 40 por ciento en el ámbito urbano.
- El nivel de medición de consumos podría ampliarse en el ámbito urbano de 54 por ciento a 95 por ciento.
- El ente rector, el ente regulador y el MEF ejercen eficazmente sus funciones frente a las EPS públicas.

- Una política financiera y una política tarifaria coherentes para la operación y sostenibilidad de los prestadores de servicios.
- Una metodología de planeamiento y de priorización de inversiones en el ámbito empresarial y no empresarial, para que las regiones, las municipalidades y las EPS formulen sus propios planes.
- El Fondo Nacional de Inversiones operativo en el sector, que permitirá establecer diferentes líneas de crédito para los prestadores de servicio.
- Introducción de buenas prácticas de gobierno corporativo, incluyendo la rendición de cuentas en las EPS.
- Ordenamiento de las estructuras tarifarias en el país.
- Estados financieros de las EPS que reflejen el tratamiento aprobado para sus deudas.
- Mejoramiento de la capacidad de gestión gerencial en las EPS, ente rector y regulador.
- Mayor difusión de la información del sector a la sociedad civil.

Bibliografía

- Banco Mundial. 2005. *Millennium Development Goals From Consensus to Momentum, Global Monitoring Report*. Washington D. C.: Banco Mundial.
- Banco Mundial. 2004. «Estudio sectorial de los servicios de agua potable y saneamiento en pequeñas localidades del Perú». Lima: Banco Mundial.
- Cesti, R., G. Yepes y A. Vianderas. 1997. «Managing Water Demand by Water Utilities». *Review of the Literature*. Banco Mundial, marzo.
- Dianderas, Augusta. 2005. «Situación actual del sector agua y saneamiento en Bolivia, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Perú: Análisis comparativo». Lima:WSP.
- Ministerio de Salud. S/f. «Evaluación de 2000 sistemas de abastecimiento de agua potable». Presentación del Ministerio de Salud. Lima: MINSA.
- Ministerio de Salud/COWATER. 2001. «Evaluación de centros poblados rurales con servicios de agua y saneamiento». Lima: Dirección General de Saneamiento (DGS)-COWATER.
- Ministerio de Transportes, Comunicaciones, Vivienda y Construcción. 2005. «Plan Estratégico del Subsector Saneamiento 2002-2015». Lima: MVCS.
- Ministerio de Vivienda y Construcción. 1986. «Plan Nacional de Saneamiento Básico». Lima: MVCS-Comité Nacional de Saneamiento Básico (CNSB).
- Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento. 2004. «Plan Nacional del Subsector Saneamiento, 2005-2015». Lima: MVCS.
- Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento. 2000. «Plan Estratégico, Subsector Saneamiento». Lima: MVCS.
- PCM-Consejo Nacional de la Competitividad. 2005. «Plan Nacional de Competitividad». Lima: PCM.

- PRONAP. 2000. «Evaluación global de los servicios de abastecimiento de agua y saneamiento, 2000». Lima: PRONAP.
- SEDAPAL. Varios años. Memorias anuales.
- SEDAPAL/MEF. 2002. «Estudio de oferta y demanda de los servicios de agua y alcantarillado de Lima». Lima: SEDAPAL/MEF.
- SUNASS. 2004a. «Diagnóstico del modelo de regulación tarifaria, 2004». Lima: SUNASS.
- SUNASS. 2004b. «Diagnóstico de las estructuras tarifarias del sector saneamiento, 2004». Lima: SUNASS.
- SUNASS. 2005. «Indicadores de gestión de las Entidades Prestadoras de Servicios de Saneamiento del Perú, 2001-2004». Lima: SUNASS.
- Urrunaga, Roberto. 2005. «Diseño de un Fondo Nacional de Inversiones para el Sector Saneamiento». Lima: Informe de consultoría a PRONASAR, octubre.
- WHO y UNPF. 2000. «Informe sobre evaluación mundial sobre agua y saneamiento en 2000».
- Water and Sanitation Program (WSP). 2005. «Situación actual de los servicios en agua y saneamiento en Bolivia, Ecuador, Perú, Guatemala, Honduras y Nicaragua. Análisis comparativo». Lima: Banco Mundial.
- Water and Sanitation Program (WSP)/COSUDE/Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento. 2003. «Estudio de base para la implementación de proyectos de agua y saneamiento en el área rural: Problemas, cobertura y sostenibilidad de servicios». Estudio en 104 sistemas de agua rural. Lima: WSP/COSUDE/MVCS.

Anexo
Resumen de los desafíos y recomendaciones

Desafíos	Recomendaciones		
	Corto plazo	Mediano plazo	Largo plazo
Bajas coberturas y mala calidad del servicio	1. Plan de inversiones de rápida ejecución.	1. Desarrollo e implementación de política financiera. 5. Criterios para priorizar PSP y PPP.	1. Inversiones anuales en rehabilitación de sistemas y ampliación de cobertura (265 millones de dólares anuales). 2. Prioridad intersectorial para asignación de recursos.
Precaria situación financiera de las EPS		1. Desarrollo e implementación de política financiera. 3. Desarrollo de política de medición.	4. Tratamiento de deudas de EPS con FONAVI.
Política tarifaria inadecuada		1. Desarrollo e implementación de política financiera. 3. Desarrollo de política de medición.	3. Reordenamiento de estructuras tarifarias.
Inversiones mínimas con baja sostenibilidad	1. Plan de inversiones de rápida ejecución.	1. Desarrollo e implementación de política financiera. 5. Criterios para priorizar PSP y PPP.	1. Inversiones anuales en rehabilitación de sistemas y ampliación de cobertura (265 millones de dólares al año). 2. Prioridad intersectorial para asignación de recursos.
Falta de incentivos para una buena gestión	2. Racionalización de los mecanismos control de gestión en el nivel nacional. 3. Incorporación de buenas prácticas de gobierno corporativo en EPS.	1. Desarrollo e implementación de política financiera. 3. Desarrollo de política de medición. 4. Desarrollo de política de mejoramiento de gestión. 5. Criterios para priorizar PSP y PPP. 6. Programa de formación gerencial.	
Marco institucional y regulatorio requieren ajustes	3. Incorporación de buenas prácticas de gobierno corporativo en EPS.	1. Desarrollo e implementación de política financiera. 4. Desarrollo de política de mejoramiento de gestión. 7. Mejoramiento del sistema de información.	3. Reordenamiento de estructuras tarifarias. 4. Tratamiento de deudas de EPS con FONAVI.

Fuente: cuadro 4.

Vivienda

William Britt Gwinner

Resumen

La población urbana del Perú continúa expandiéndose. Se ha previsto que de 73 por ciento en el año 2000 pasará a 83 por ciento en 2010. La urbanización trae consigo una continua demanda por viviendas, generalmente para familias de bajos recursos. A lo largo de los últimos treinta años, ante la falta de acceso a los servicios financieros y un insuficiente proceso de desarrollo territorial, los medios predominantes que han utilizado las familias pobres para obtener vivienda han sido las invasiones de tierras y la autoconstrucción de viviendas con bajo estándar. Como resultado, más de 3 millones de unidades están sobre pobladas, y han sido construidas con materiales de baja calidad y carecen de uno o más servicios básicos. Un estimado de 68 por ciento de la población vive en tugurios. En años recientes el Perú ha llevado adelante importantes reformas que han traído como resultado el registro formal de más de 3,6 millones de lotes y títulos y la utilización del sector privado para financiar las necesidades de vivienda de las familias de ingresos medios. Estas reformas proveen a la nueva administración de experiencias útiles e instrumentos que pueden ser extendidos y amplificados en los siguientes años para mejorar más rápidamente el stock de vivienda. La estrategia para la nueva administración deberá estar basada en la continua creación de un marco regulatorio y legal para la eficiente operación del sector privado, la cuidadosa y flexible aplicación de subsidios dirigidos a aquellos que más lo necesitan y la creación de esquemas de desarrollo territorial más flexibles y rápidos.

I. Antecedentes

LA VIVIENDA DESEMPEÑA UN PAPEL IMPORTANTE EN LA ECONOMÍA PERUANA. El elevado multiplicador del sector —2,24— indica el importante impacto que los gastos en vivienda

tienen para estimular el crecimiento del PBI y crear empleo calificado y no calificado.¹ Como en otras partes de América Latina, la vivienda tiene en el Perú una importancia económica y social crucial. El patrimonio acumulado en una vivienda constituye el activo más grande de la mayoría de los hogares, en particular entre los pobres. Además de brindar refugio, alrededor de una tercera parte de las viviendas en comunidades de bajos ingresos también son espacios para sus empresas familiares. Desde una perspectiva social, la vivienda brinda seguridad para la vejez (sobre todo en países con débiles sistemas de pensiones); una protección del desempleo, la enfermedad y otros riesgos del entorno de bajos ingresos. Se espera que para 2010 la población urbana del Perú suba de 73 por ciento de sus 26 millones de personas a 83 por ciento. La tasa de crecimiento de la población urbana —1,7 por ciento al año— sería fácil de acomodar si se impide una gran acumulación de hogares subatendidos.

Ello no obstante, el Perú adolece de un déficit de vivienda grande y creciente. El 68 por ciento de la población urbana vive en barrios marginales (UN Habitat 2005). Para finales de 2003 se calculaba que el déficit era de 3 millones de viviendas, estimación que ha considerado la tugurización, estructuras inadecuadas o la carencia de servicios urbanos elementales (FMV 2006). A escala nacional, 18 por ciento de los hogares no tienen una conexión de agua dentro de su vivienda y 38 por ciento de ellos carecen de un alcantarillado mejorado, como una conexión a una alcantarilla pública, un sistema séptico o una letrina mejorada de pozo.² En las áreas rurales, 81 por ciento de las viviendas tienen pisos de tierra, y en áreas urbanas, 22 por ciento. El déficit crece cada año. Para unos 150 mil hogares que se forman anualmente, la producción de viviendas únicamente ha promediado 110 mil al año en los últimos diez años. Además, y quizás tan importante como lo anterior, la predominancia de las estructuras que no cumplen con las normas de construcción eleva el riesgo de daño de las familias de bajos ingresos cuando se produce un desastre natural, como un terremoto o un evento El Niño.

Se calcula que entre 70 por ciento y 80 por ciento de los nuevos hogares formados cada año no pueden costear la vivienda más simple producida por el sistema formal y optan por las alternativas de vivienda informales y progresivas. Ello ha derivado en las crecientes tomas de tierras y autoconstrucciones con estructuras de baja calidad y la consiguiente falta de acceso a los servicios elementales. Estos asentamientos de bajos ingresos se encuentran por lo común ubicados en tierras del Estado, lo que hace posible los recientes programas estatales de formalización de títulos que contribuyeron a dar seguridad a muchas familias de bajos ingresos. Estos asentamientos a menudo cuentan con fuertes organizaciones comunales, que en el Perú y otros países han sido útiles para canalizar recursos a la mejora de los servicios y al microcrédito para las renovaciones.

La persistente pobreza y la falta de financiamiento de las viviendas para los hogares de ingresos bajos a moderados son algunas de las principales causas de los problemas del sector vivienda. La mayoría de los hogares de bajos ingresos no tienen acceso a los servicios

1 De este modo, el gasto directo de un nuevo sol en vivienda generará un gasto total de 2,24 nuevos soles en la economía.

2 Fuentes: FMV, Ministerio de Vivienda, UN Habitat.

financieros del sector formal. Como en muchos países de América Latina, solo una minoría de jefes de hogar (36 por ciento) tiene una relación con un banco, y la mayoría de ellos son de ingresos superiores. En el 2 por ciento superior de la población, 90 por ciento tiene cuentas bancarias, mientras en los segmentos de menores ingresos solo las tiene 18 por ciento. La banca comercial presta predominantemente al extremo superior de la distribución del ingreso, a hogares que en promedio ganan más de 794 dólares mensuales.

II. Políticas recientes

El Perú ha tomado recientemente medidas importantes para mejorar la manera como se enfoca el problema de la vivienda. Por el lado institucional, la creación del Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento en 2002 sentó las bases para la reforma institucional y de política, y marcó el inicio de un enfoque coordinado del sector. Por el lado de las finanzas, ha habido un progreso real en las políticas públicas para promover que la banca comercial preste en la parte inferior del mercado y ayude a las familias de bajos ingresos a acceder a viviendas económicas con una mezcla de subsidios, préstamos y pagos iniciales. Por el lado de la oferta vale la pena mencionar el programa de titulación de tierras debido a su alcance e impacto.

Financiamiento del sector vivienda

La creación del Fondo Mivivienda (FMV) en 1999 marcó un importante cambio en la política estatal: del suministro directo de casas (e hipotecas) para familias de ingresos medios se pasó a involucrar al sector privado y focalizarse en las familias de bajos ingresos. El FMV cuenta con dos programas principales:

- El **programa de préstamos** brinda incentivos y fondos para que instituciones financieras privadas ofrezcan **préstamos hipotecarios** para la compra de una casa (que cuestan entre 25 mil dólares y 50 mil dólares) por familias de ingresos medios. El FMV cubre hasta una tercera parte de las pérdidas que las instituciones financieras enfrentan en caso se incumplan los préstamos, y da una prima de 20 por ciento de «buen pagador» a los prestatarios que pagan a tiempo, lo que tiene como resultado una reducción en la tasa de interés efectiva de estos créditos de 2,5 por ciento a 3,0 por ciento al año.³
- El programa Techo Propio está dirigido a la producción masiva para hogares de bajos ingresos. El programa opera a través de un **subsidio de demanda directa** para las familias, que complementan este subsidio con su pago inicial y —de ser

3 Esta reducción baja la tasa de préstamos a la tasa de mercado, desde las tasas más altas fijadas para reflejar el riesgo del prestatario. Esto es, de un nivel de alrededor de 11,5 por ciento a alrededor de 8 por ciento al año (en 2005). Las condiciones son de veinte años y el pago inicial requerido es de 10 por ciento.

necesario— con un préstamo para la adquisición de un nuevo hogar, su construcción o remodelación. El subsidio varía entre 1.200 dólares para la remodelación de la casa y 3.600 dólares para la compra de un nuevo hogar. Las familias pueden acceder al subsidio por separado o formando grupos. El programa brinda alrededor de 3 mil subsidios al año, un tercio de los cuales se otorgan en el área de Lima Metropolitana.

En los últimos siete años estos productos animaron a la banca a extenderse más hacia abajo. Usando recursos del FMV, desde 1999 la banca ha ofrecido 670 millones de dólares en hipotecas a familias de bajos ingresos que ganan en promedio 314 dólares al mes. Para los hogares en los segmentos de menores ingresos el Gobierno extendió 85 mil créditos adicionales para la renovación o adquisición de unidades de vivienda primarias, fundamentalmente a través del Banco de Materiales (véase más abajo) y en menor medida por intermedio de Techo Propio.

Los productos rediseñados del FMV debieran permitirle apalancar mejor sus recursos y llegar aún más abajo en el mercado. El FMV está desempaquetando sus productos para vender por separado el seguro de hipoteca y el préstamo y dar una prima más pequeña de buen pagador. Esto le permitirá extender su capital limitado para atender a sus clientes bancarios más grandes que no necesitan la liquidez con el seguro de hipoteca, cuyo precio está fijado con mayor transparencia para reflejar el riesgo crediticio, así como el subsidio a los buenos pagadores, que actúa como un incentivo para que los prestatarios paguen a tiempo. El FMV brindará asimismo mejoradores crediticios, que ayudarán a las instituciones de préstamo pequeñas a titular sus carteras, proporcionándoles liquidez y brindando vehículos de inversión de largo plazo a los fondos de pensiones y compañías de seguros.

Tal como fuera diseñado en un principio, Techo Propio habría financiado 22 mil nuevas casas y 12 mil lotes con servicios básicos, con un financiamiento total de 200 millones de dólares.⁴ En la práctica, para febrero de 2006 había financiado 9.880 unidades. Los jefes de programa han descrito problemas con la modalidad del subsidio, ya que, por ejemplo, se espera que dé financiamiento para las unidades recién construidas, y ha habido dificultades para encontrar financiamiento para el resto del proceso de desarrollo, incluyendo las fases del terreno y de construcción. En su diseño original, el programa no anticipó el incremento de los precios de las casas y terrenos experimentado por Lima en los últimos años. En consecuencia, el monto del subsidio del pago inicial ofrecido por Techo Propio resulta inadecuado para muchas unidades recién construidas, incluso para las de bajo costo.

El diseño de Techo Propio podría ser reexaminado para hacer más flexible el modelo y el monto del subsidio ofrecido. Por ejemplo, en lugar de un número fijo, el monto autorizado de subsidio al pago inicial podría ser expresado como un porcentaje del precio medio para una localidad dada, y se podría permitir que varíe en términos de unidades nuevas y existentes. El suministro de subsidios de Techo Propio podría ser integrado con

4 Propuesta de préstamo BID, PE-0218, 2003.

los planes de desarrollo urbano, como se hizo en Santiago de Chile para hacer un mejor uso de la infraestructura en vecindarios ya existentes.

En el largo plazo, el principal problema con el programa de subsidios de Techo Propio podría ser el compromiso financiero del Gobierno para que alcance a una masa importante de la población. En general, la producción del sector formal todavía satisface solo a una pequeña parte (menos de 15 por ciento) de la nueva demanda, mientras que se incrementan las presiones para formar nuevas barriadas y densificar las ya existentes. Los programas de subsidios para construcciones nuevas requieren de un financiamiento consistente que permita el surgimiento de sinergias entre los distintos actores: urbanistas, instituciones financieras, gobiernos locales y suministradores de subvenciones como el FMV.⁵ El presupuesto de seis años originalmente asignado a Techo Propio representa 0,3 por ciento del PBI peruano en un solo año. En cambio, los países que cuentan con programas de subsidio más extensos les dedican montos mucho mayores. Por ejemplo, Chile gasta alrededor de 1,3 por ciento del PBI cada año en subsidios de vivienda, y ha reducido dramáticamente su déficit. Los países de Europa Occidental, como Francia y Alemania, gastan alrededor de 2 por ciento del PBI cada año en subsidios a las compras y arriendos.

Microfinanzas

Las instituciones financieras privadas han llegado a los segmentos de ingresos más bajos de la población, en la mayoría de los casos sin subsidios. El Perú se jacta de contar con más de cuarenta instituciones microfinancieras. Para todos los fines, los microcréditos constituyen hoy alrededor de 4 por ciento de los activos totales del sistema financiero. MiBanco (véase el recuadro) y otras instituciones microfinancieras brindan cada vez más micropréstamos para la renovación de viviendas sin contar con garantías hipotecarias. Para mayo de 2005, MiBanco había colocado 14.670 de sus préstamos de renovación de MiCasa por un valor total de 22,7 millones de dólares, con una tasa de incumplimiento de 2,08 por ciento desde su introducción en 2002. Puede tomar hasta cinco años para que estos préstamos se vengan, con un periodo de gracia inicial de dos meses. Ellos financian el costo íntegro de las obras de renovación, hasta por un equivalente de 10 mil dólares. Los montos promedio desembolsados fueron de 3 mil dólares, generalmente por lapsos de uno o dos años.

Renovando las barriadas y mejorando las casas

El Banco de Materiales (BanMat) es una firma de servicios de propiedad estatal que promueve, brinda y usa recursos para la construcción y mejora de viviendas elementales

5 Si bien Mivivienda busca ampliar el mercado de finanzas hipotecarias —un objetivo adecuado para una institución financiera—, también tiene la responsabilidad de incrementar la producción de viviendas subsidiadas para familias de bajos ingresos, una tarea emprendida típicamente por una agencia de viviendas de bajos ingresos.

Recuadro. Microfinanzas de vivienda en el Perú: el programa MiCasa de MiBanco

El programa MiCasa de MiBanco, el prestamista microfinanciero más grande y uno de los bancos más grandes del Perú, atiende a hogares que ganan entre 260 dólares y 900 dólares mensuales para que mejoren y amplíen su hogar. Los créditos —que promedian los 1.600 dólares— se extienden hasta por cinco años, a tasas de interés de 40 por ciento (mayo de 2006), que está algo por debajo de la tasa de mercado de las finanzas de microempresas en el Perú. La presión competitiva de otros microprestamistas que han ingresado en el mercado de vivienda está bajando constantemente esta tasa. MiCasa ofrece plazos de dos a cinco años. Los prestatarios, sin embargo, por lo común pagan el préstamo antes de su vencimiento, y los plazos reales promedian los veinte meses.

En 2004 MiBanco creó MiCasa, que apoya a los hogares en el proceso de construcción a través del diseño inicial y el presupuesto, una visita al comenzar las obras para orientar el trabajo, y un informe técnico acerca de la factibilidad de la construcción. MiBanco encontró que este apoyo técnico es crucial para tener buenos resultados. MiCasa informa a los hogares, extiende crédito y cobra el repago a través de los funcionarios de préstamos, cada uno de los cuales maneja una cartera de 250 préstamos, y que son pagados fundamentalmente con comisiones basadas en el origen de los préstamos y el desempeño de los cobros.

Los préstamos son garantizados principalmente por los co-signatarios, con garantías personales y tomando temporalmente custodia de las pruebas de propiedad de los hogares hasta que los créditos hayan sido cancelados, y no con hipotecas que consumen tiempo, son costosas y nada prácticas para ejecutarlas en áreas de bajos ingresos, donde la reventa de propiedades es escasa. Sin embargo, y al igual que con las microfinanzas en particular, los principales incentivos para el repago son los métodos asiduos de cobro de los préstamos y la manutención de un buen crédito para así acceder a más financiamiento.

Desde su inicio en diciembre de 2000, MiCasa había efectuado más de 180 mil préstamos para mayo de 2006. En total, el programa había desembolsado 90 millones de dólares, al ritmo de 2,5 millones de dólares al mes. Para junio de 2006, 27,5 millones de dólares en 17 mil préstamos estaban impagos. En ese momento el índice de préstamos con atrasos mayores a treinta días era de 1,9 por ciento; el retorno sobre el patrimonio era de 7 a 9 por ciento anual, que al ser apalancado con la razón de capital a activos de la institución tenía como resultado una serie de sociedades proveedoras locales de materiales de construcción, para así obtener mejores precios y productos para sus clientes prestatarios y subir el volumen de los préstamos.

La experiencia de MiCasa y la de otros programas de microfinanzas de vivienda muestran que: (i) la microfinanza de vivienda de gran escala puede ser rentable; (ii) las sociedades entre los proveedores de materiales de construcción y los prestamistas de microfinanzas son claves para levantar el volumen y para tener buenos resultados con la construcción; y (iii) el sector público puede apoyar a las microfinanzas de viviendas proporcionando liquidez al sistema, y debe permitir que las instituciones fijen sus condiciones para los préstamos y que operen sus programas comercialmente. Si bien es cierto que es probable que las tasas de interés sean inicialmente altas, la competencia las hará bajar.

para familias de bajos ingresos. Su principal fuente de financiamiento consiste en un fondo revolvente que ha recibido capital por más de 800 millones de dólares provenientes de diversas fuentes. El BanMat extiende préstamos de vivienda para mejoras del hogar procedentes de este fondo a tasas concesionales —9 por ciento anual hasta por cinco años— y luego únicamente recupera una pequeña fracción de los pagos. La tasa de incumplimiento de la cartera de préstamos fue de más de 80 por ciento en 2003. Este *modus operandi* descapitalizó más a la institución, de manera que su valor neto es solo una pequeña fracción de los fondos originales. El éxito de los microcréditos comerciales para la mejora del hogar sugiere que los préstamos del BanMat ya no tienen un papel útil. En lugar de minar un importante mercado viable con un financiamiento altamente subsidiado, el Gobierno podría apoyar la expansión de las microfinanzas comerciales de vivienda y ayudar a reducir su costo. Además de operar estas subvenciones y préstamos para mejorar las casas, el BanMat desempeña un papel técnico prominente en un programa de renovación de barrios pobres guiando la ejecución municipal de estos proyectos.⁶ Financiado en parte por el BID, este programa apoya mejoras globales de vecindarios pobres con déficit de servicios a través de una inversión de 2.350 dólares por familia en infraestructura básica y de desarrollo social y comunitario. Este programa de demostración cubre una población de 13.250 personas y busca desarrollar la capacidad para incentivar la renovación de barrios pobres en el Perú.

Si bien la renovación «global» de los barrios marginales es un método para mejorar los barrios pobres informales, hay también otras alternativas. Un enfoque alternativo consiste en escalar las inversiones planeadas a lo largo de un lapso sustancialmente más largo —cinco a quince años— en un número mayor de barrios pobres.⁷ Vale la pena considerar este método escalonado.

Titulación de tierras

El exitoso programa de titulación de tierras está contribuyendo a mejorar la seguridad de la propiedad para los pobres, pero no podrá constituir la base de un mercado hipotecario mientras no se renueven y regularicen las estructuras. El proyecto para formalizar los

6 El Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento fija parámetros para este esfuerzo de renovación de los barrios pobres.

7 El enfoque del «programa integrado de renovación de pueblos jóvenes» fue utilizado en el cono sur, particularmente en el Brasil, y el programa de demostración en el Perú gasta grandes sumas por hogar, incorporando gradualmente a nuevos vecindarios al programa de renovación. Una alternativa escalonaría las inversiones en un lapso sustancialmente más prolongado —cinco a quince años—, alcanzando así a un número mucho mayor de vecindarios pobres. Por ejemplo, el programa Hábitat de México escalona los gastos en renovación en muchas comunidades a la vez, en un lapso más prolongado. El enfoque escalonado y más amplio cuenta con algunos beneficios que el Perú debiera considerar. En particular, el enfoque escalonado: (i) puede estimular mejor las inversiones hechas por los residentes en sus propios vecindarios y que complementan el gasto público; y (ii) funciona al mismo tiempo en un número mucho mayor de barrios.

títulos de tierras ha dado una mayor seguridad y una propiedad clara a millones de personas de bajos ingresos. Para junio de 2004, más de 1,2 millones de propiedades estaban registradas y habían sido emitidos alrededor de 920 mil títulos de propiedad. El Proyecto benefició a más de 4,6 millones de peruanos, movilizó unos 400 millones de dólares en créditos formales a comunidades marginales, e incrementó el valor de la propiedad formalizada en unos 523 millones de dólares.⁸ Sin embargo, los títulos proporcionados han sido para los terrenos y no para los terrenos y las estructuras que se alzan sobre ellos, los cuales conforman, juntos, los bienes raíces tal como usualmente se los entiende. Como la mayoría de estas estructuras fueron autoconstruidas, no cumplen con las normas de construcción y no pueden, por ende, ser registradas. Dado que el título de propiedad del terreno por sí solo no basta como garantía para un gravamen hipotecario, la movilización del crédito a estos vecindarios estará limitada a créditos no garantizados de plazo más corto, fundamentalmente de parte de las instituciones microfinancieras.

El FMV ha lanzado recientemente un programa de demostración para estimular la construcción de varias parcelas de terrenos estatales vacantes y subutilizados por el sector formal. En esencia, el FMV reúne los permisos necesarios de diversas agencias estatales, prepara la traza física y luego subasta la construcción del proyecto al sector privado.⁹ Este enfoque puede galvanizar el desarrollo formal de los terrenos. Sin embargo, mejorar los estándares y procesos de subdivisión es igualmente importante.

III. Recomendaciones

DESARROLLAR Y DIFUNDIR UNA ESTRATEGIA Y UN PLAN DE FINANCIAMIENTO GLOBALES. El Perú ha desarrollado un conjunto prometedor de iniciativas individuales de vivienda. Ya existe un marco regulador para un financiamiento de viviendas de alcance cada vez mayor. En general, sin embargo, los programas del Gobierno, unidos a la producción del sector privado, aún generan solo una modesta fracción del número de soluciones de vivienda necesarias para satisfacer la demanda. Para intensificar la producción hasta un nivel más relevante para las dimensiones del problema se requiere contar con una estrategia global con metas y un plan de financiamiento. Un plan como ese identificaría los recursos necesarios, escalonando y haciendo participar al sector privado. Los ejemplos de México y el Brasil son sumamente ilustrativos de las estrategias exitosas anunciadas y compartidas con la población en general. En el año 2000, al inicio de un nuevo gobierno, la administración mexicana fijó como meta anual la producción de suficientes viviendas para igualar el número de nuevos hogares formados cada año. Entonces identificó una gama de cambios de política que mejoró el entorno para los préstamos del sector privado, que incluía aspectos como el registro de títulos y la racionalización de los subsidios. Asimismo,

8 **Fuente:** Implementation Completion Report (Scl-43840), Urban Property Rights Project.

9 Una condición de estas subastas es que una parte de las unidades resultantes podrá ser adquirida por hogares de bajos ingresos.

proporcionó a la Sociedad Hipotecaria Federal, su propio banco estatal de segundo piso, la autoridad y los recursos para crear incentivos a fin de que los prestamistas del sector privado atendieran a los hogares de ingresos modestos. Hacia finales del Gobierno, en 2006, la producción de los sectores privado y público alcanzó las 600 mil unidades al año, lo que representaba 80 por ciento de la meta fijada, y en tanto tal fue reconocido por la mayoría de los observadores como un éxito importante.

En el Brasil, el eje consiste en mejorar el entorno institucional y poner en marcha grandes reformas con las cuales incrementar la eficiencia del sistema financiero de viviendas, los subsidios adelantados y la elasticidad de la oferta de los mercados de tierra. El Plan Nacional de Vivienda que se está preparando fijará las metas de la producción de casas. Cada año se forman en el Brasil un estimado de un millón de nuevos hogares, mientras que la producción formal de viviendas promedia las 350 mil unidades. La diferencia se cubre con la autoconstrucción y con edificaciones informales. Las reformas implementadas por el Gobierno buscan extender el financiamiento del crédito a categorías de menores ingresos, mejorar el apalancamiento de los subsidios adelantados y pasar gradualmente del sistema de crédito de vivienda dirigido (que tiene severas distorsiones) a un sistema integrado compatible con la liberalización del sector financiero. Los esfuerzos también se han concentrado en el marco regulador y en las coordinaciones entre los ministerios y agencias encargadas de efectuar intervenciones de vivienda. Se está animando al banco estatal de vivienda más grande para que colabore con el sector privado en los segmentos de bajos ingresos del mercado.

MANTENER LA ESTABILIDAD MACROECONÓMICA. El financiamiento hipotecario no florecerá si reaparece una alta inflación. La banca y los inversionistas institucionales necesitan una inflación baja y estable con el fin de extender préstamos de tasa fija y largo plazo, particularmente en nuevos soles. Los consumidores necesitan ver una inflación persistentemente baja para dejar atrás su preferencia por los ahorros y préstamos en dólares estadounidenses.

MEJORAR LA POLÍTICA DE SUBSIDIOS. Los programas de subsidios para vivienda del Gobierno debieran ser racionalizados y mejor focalizados, para así llegar a los hogares de menores ingresos. Los programas de préstamos del FMV han permitido a los bancos ver que los prestatarios del segmento B pueden ser buenos riesgos crediticios.¹⁰ A medida que el FMV presenta sus programas rediseñados, debiera acercarse más a la mediana y por debajo, focalizándose en hipotecas para los prestatarios de los segmentos C y D. El FMV debiera trabajar con bancos para incrementar el volumen de préstamos a hogares que viven de ingresos informales. El programa Techo Propio no ha cumplido con las expectativas del número o nivel de ingreso de los hogares a los que llega, y se beneficiaría con un nuevo enfoque en su diseño. El Banco de Materiales ha sufrido por las altas tasas de incumplimiento de sus préstamos.

EXPANDIR LAS ALTERNATIVAS DE FINANCIAMIENTO DE LAS VIVIENDAS. En la medida en que la inflación siga siendo baja, el FMV podría ampliar su línea de productos garantizados

10 Los decisores de política definen los segmentos de población en función de quintiles. El segmento A es el quintil de ingreso más alto, y el E, el más bajo.

para incluir hipotecas nominales en nuevos soles a tasas fijas y variables. El FMV ha promovido hipotecas denominadas en nuevos soles que se ajustan a la inflación, sin mucho éxito (1.800 préstamos VAC en soles desde 1999, contra 29 mil préstamos en dólares). En abril de 2006 el FMV introdujo el financiamiento para préstamos nominales en nuevos soles de tasa fija, con cierta resistencia de los bancos y de los consumidores. Sin abandonar precipitadamente los préstamos en dólares, deben fomentarse los préstamos en nuevos soles nominales para así reducir el mayor riesgo crediticio de los préstamos denominados en dólares. A medida que el Gobierno prosigue con sus esfuerzos por crear una curva líquida y de largo rendimiento, el FMV y la banca comercial debieran poder diseñar préstamos en nuevos soles con tasas ajustables y topes periódicos y vitalicios. La curva de rendimiento expandida proporciona tanto referencias de precios para tales productos como la posibilidad de contratos a futuro respecto de la tasa de interés que permitan a los bancos protegerse del riesgo de los topes periódicos y vitalicios. El Banco Mundial puede brindar asistencia técnica al FMV para diseñar el producto de préstamo, como lo hiciera con el primer proyecto que apoyó el reciente rediseño de producto del FMV.

PROSEGUIR CON LOS ESFUERZOS POR DESARROLLAR LA TITULACIÓN HIPOTECARIA. Herramientas de financiamiento como la titulación han canalizado capital a los préstamos hipotecarios para un amplio rango de la población de muchos países. Los fondos de inversión privados en el Perú han sobreinvertido en bonos del Gobierno de corto plazo y están ansiosos por comprar papeles de gran calidad de largo plazo. Como parte de su rediseño de producto, el FMV planea ofrecer productos que mejoren el crédito, que permitirían a bancos más pequeños reunir paquetes de hipotecas y titularlos. De igual modo, el Corporación Financiera Internacional (CFI) está trabajando con los bancos peruanos y con Titularizadora Colombiana para desarrollar un instrumento hipotecario para el Perú que reuniría paquetes de hipotecas para titularlos. A medida que estos esfuerzos avanzan podrían ser combinados para que financien préstamos a hogares de ingresos bajos y moderados, por ejemplo proporcionando mejoras de crédito adicionales a estos préstamos. Titularizadora Colombiana tiene experiencia titulando préstamos que financian viviendas de interés social en ese país.

COMBINAR LA RENOVACIÓN DE LOS BARRIOS POBRES CON MICROFINANZAS DE VIVIENDA. La renovación de los barrios pobres —que mejora la infraestructura— encaja bien con el microcrédito de vivienda, lo que rehabilita y expande las casas. La sólida experiencia peruana en el microfinanciamiento comercial de viviendas proporciona una base sobre la cual expandir esta práctica a los barrios pobres. El programa de demostración del Ban-Mat para la renovación integral de los barrios pobres introdujo una alternativa para el mejoramiento de la infraestructura, y otros métodos —como el enfoque escalonado— podrían también ser útiles. El Banco Mundial puede ayudar al Gobierno técnica y operativamente, para unir estas dos mitades de la tarea de renovar comunidades pobres.

GALVANIZAR EL DESARROLLO URBANO DE TIERRAS EN EL SECTOR FORMAL PARA LOS GRUPOS DE INGRESOS BAJOS/MODERADOS. En el Perú, virtualmente todos los desarrollos urbanos de bajos ingresos se dan de manera informal. Un asentamiento tan privado de dirección impone un costo público enorme bajo la forma de la extensión de infraestructura a

lugares distantes y precarios, y la reorganización de la traza física de estas comunidades pobres. El programa piloto de desarrollo de tierras operado por el FMV presenta un método con el cual anticiparse a la demanda y reducir los costos de los asentamientos sin dirección. Sin embargo, la extensión gradual de los servicios a nuevas subdivisiones y la mejora del proceso de aprobación de los desarrollos urbanos podría estimular una industria de desarrollo urbano del sector privado para los grupos de bajos ingresos y, por ende, también es crucial.¹¹ El Banco Mundial puede apoyar técnicamente¹² el desarrollo urbano para grupos de bajos ingresos y dentro de un programa más amplio.

AUTOCONSTRUCCIÓN Y CONSTRUCCIÓN PROGRESIVA. Los subsidios y las garantías podrían usarse junto con un programa de asistencia técnica a los propietarios de casas y a los contratistas para que hagan que las casas autoconstruidas cumplan con la legislación. Hay un enorme mercado para pequeños préstamos de corto vencimiento, que podría remediar la falta de servicios o hacer que las estructuras autoconstruidas cumplan con los estándares sanitarios y de seguridad. MiBanco y otros prestamistas de microfinanzas han comenzado a tocar ese mercado, pero la mayor parte de él aún no es atendida. Los prestamistas de microvivienda en Guatemala financian préstamos de renovación junto con asistencia técnica para los propietarios, para así asegurar que la estructura resultante cumpla con los estándares de sismos. Una parte de los fondos peruanos de subsidio a la vivienda podría estar dirigida a brindar asistencia técnica para orientar y mejorar la eficiencia de los microcréditos y asegurar que estos préstamos hagan que las viviendas autoconstruidas cumplan con las normas. Semejante gasto podría resultar más efectivo que el actual componente del programa Techo Propio que intenta subsidiar la mejora de las casas y costaría al Gobierno apenas una pequeña fracción por casa atendida, con lo cual llegaría a un número mucho más grande de familias con el mismo gasto.

LA EXPANSIÓN DE LAS MICROFINANZAS COMERCIALES Y DE LA FINANZA HIPOTECARIA PARA HOGARES DE BAJOS INGRESOS. Las instituciones financieras peruanas lideran América Latina en el microcrédito de vivienda. Con todo, la capacidad de préstamo de estas instituciones aún satisface solo a una pequeña parte de este mercado. Obviamente, hay espacio y se necesita que se expandan aquellas actividades combinadas con medidas urgentes, como la reestructuración de las viviendas existentes para que soporten terremotos, que se conecte las viviendas de las familias de bajos ingresos con el sistema de alcantarillado y que se mejoren y registren las estructuras en propiedades que han recibido título de tierra sin registrar el derecho a la casa.

MICROFINANZAS: PODRÍA UTILIZARSE EL FMV U OTROS FONDOS DE GARANTÍA PARA APOYAR EL CRECIMIENTO DE LAS MICROFINANZAS DE VIVIENDA. Aunque el sector microfinanciero del Perú es uno de los más dinámicos de América Latina, solo alcanza una pequeña parte

11 Por ejemplo, El Salvador ha estimulado una industria de doscientas firmas en proyectos urbanos en tierras de bajos ingresos, adoptando estándares de infraestructura gradualmente crecientes para las nuevas subdivisiones y regulando el mercado resultante.

12 El apoyo técnico incluiría la asistencia de Metrovivienda de Bogotá, Colombia, un constructor de tierras públicas que emplea un método similar al programa de demostración de desarrollo de tierras del Fondo Mivivienda, pero a una escala masiva.

de su potencial base de clientes. Las instituciones de microfinanzas (IMF) tienen un modelo empresarial que es marcadamente más intensivo en trabajo que el de la banca comercial. Cuentan con un conocimiento más profundo de los barrios en los cuales hacen sus préstamos, y de la vida financiera de las personas a las cuales les prestan. Los funcionarios de préstamos de las IMF ayudan a sus clientes a organizar sus finanzas antes de que se extiendan los préstamos y luego los visitan regularmente para atender los préstamos y asegurar su capacidad vigente para pagar. Sin embargo, solo unas cuantas IMF han alcanzado una escala considerable. En lugar de esperar que la banca comercial desempeñe un papel similar —una estrategia que ha tenido resultados desiguales¹³—, el Gobierno podría facilitar el financiamiento de las IMF por la banca comercial a través de garantías parciales de crédito, como hiciera con el seguro hipotecario del FMV. Este consiste básicamente en que el Gobierno asume una parte del riesgo crediticio de los préstamos hechos por la banca comercial a los hogares de ingreso moderado. De igual modo, el Gobierno podría asumir una parte del riesgo crediticio de los préstamos que la banca comercial hace a las IMF para, así, extender el vencimiento y mejorar los términos del financiamiento que logran obtener las IMF. Semejante programa podría ir acompañado de asistencia técnica para las IMF más pequeñas, que necesitan ayuda para desarrollar un enfoque estratégico de sus necesidades de financiamiento de largo plazo.

Bibliografía

- Fondo Mivivienda. 2006. «Déficit habitacional». Lima: Fondo Mivivienda. Mimeo.
Data ENAHO, 2003-INEI. Elaboración: Estudios económicos-Mivivienda.
- United Nations Habitat. 2005. *Financing Urban Shelter, Global Report on Human Settlements 2005*. Nairobi: United Nations Habitat.
- Velásquez, Alejandro. 2003. «Estudio para el análisis de carteras de crédito dirigido al segmento de la población de menores ingresos en las zonas urbano-marginales. Lima: COFOPRI, enero.

13 Las carteras de préstamos de microcréditos de las principales instituciones microfinancieras se han desempeñado de modo sustancialmente mejor que las carteras de microcréditos de los típicos bancos comerciales (Velásquez 2003: 34).



Recursos naturales

Recursos naturales

Renán A. Póveda

Resumen

Bendecido por una abundante riqueza de recursos naturales, una geografía única y una gran superficie de territorio, el Perú es uno de los países más diversos y ricos del mundo en recursos naturales. El país disfruta de una excepcional combinación de diversidad biológica (es uno de los doce países megadiversos del mundo), de la octava mayor extensión forestal del orbe y de grandes reservas pesqueras y recursos de hidrocarburos y minerales (es uno de los países con más recursos minerales del planeta). Aunque los recursos naturales han constituido históricamente el núcleo de la actividad económica peruana, no siempre han contribuido al desarrollo de una economía diversificada y sólida. Es más: con frecuencia han sido objeto de una gestión insostenible que ha provocado ciclos de auge y depresión caracterizados por la caída de determinados productos (como el guano, el salitre, el caucho y la anchoveta). Son muchas y muy variadas las causas de estos ciclos, entre las que se incluyen fallas políticas, de mercado e institucionales, y amenazas y presiones sobre la base de recursos naturales del país.

Este capítulo proporciona una visión de conjunto y analiza el crecimiento potencial de los recursos naturales claves, de los problemas y amenazas críticos y de las alternativas de políticas específicas que garanticen su uso sostenible. El capítulo se centra principalmente en: (i) la diversidad biológica; (ii) los bosques; y (iii) la degradación del suelo. Otros capítulos se ocupan específicamente de la gestión de los recursos hídricos, mineros y pesqueros.

I. Antecedentes

La economía peruana es altamente dependiente de su rica base de recursos naturales. La extracción y exportación de sus recursos naturales (minerales, productos agrícolas, hidrocarburos, caucho, reservas pesqueras y madera) han cumplido un papel esencial en la

historia del desarrollo económico del país e influido sobre su estructura social y económica. Pero estos recursos no siempre se han empleado para desarrollar una economía sólida y ampliamente diversificada. Por el contrario, la historia peruana revela que los productos primarios atraviesan ciclos de auge y depresión seguidos del agotamiento y destrucción del recurso (Castro 2005). Los bienes que han experimentado este tipo de ciclos son el guano (entre la década de 1850 y la de 1870), el salitre (1860-1870), el caucho (1890-1910) y la anchoveta (1960-1970).

A la mala gestión histórica de productos primarios específicos hay que añadir el hecho de que los recursos naturales se encuentran actualmente bajo presión. Algunos de ellos, por ejemplo, están amenazados por diferentes motivos como el aumento de la emigración hacia el este de la región del Amazonas (oriente), la tala de árboles y la minería ilegal, la sobrepesca y el desarrollo de carreteras e infraestructuras, arriesgando aún más a muchas especies en peligro de extinción. Además, hay un problema cada vez mayor de erosión y de salinización del suelo en la región costera, que afecta a las zonas agrícolas. Ciertos acontecimientos recientes que han puesto de manifiesto las consecuencias de la degradación medioambiental y del agotamiento de los recursos naturales han promovido acciones para fortalecer el modelo de gestión ambiental peruano. Por ejemplo, los devastadores efectos de los desastres naturales asociados al fenómeno El Niño en 1998 y la caída de la reserva de merluza y anchoveta han provocado reacciones institucionales a corto plazo. Del mismo modo, los conflictos mineros asociados a los pasivos ambientales y a la contaminación han recibido una amplia cobertura de los medios de comunicación y han llevado a adoptar medidas concretas tanto al Gobierno (promulgación de la ley sobre pasivos ambientales y de leyes que decretan el cierre de explotaciones mineras) como a las empresas locales (acuerdos participativos con las comunidades en fase tan temprana como la de preexploración). Una mejor gestión de la variada base de recursos naturales del Perú exige un mejor marco político y normativo, un mayor nivel de recursos para poder gestionarlos y protegerlos, y un compromiso nacional renovado con la gestión sostenible de los recursos naturales.

II. La diversidad biológica

La importancia de la biodiversidad en el Perú

El Perú está considerado como uno de los doce países megadiversos del mundo. Alberga 70 por ciento de la diversidad biológica mundial y múltiples especies endémicas.¹ Es

¹ El Perú alberga dentro de sus fronteras unas 25 mil especies vegetales, 460 especies de mamíferos, 1.710 especies de aves (19 por ciento del total mundial y el segundo puesto mundial detrás de Colombia), 297 especies de reptiles (el octavo puesto mundial), 315 especies de anfibios (el cuarto puesto mundial) y casi 1.600 especies de peces. Además, el endemismo de las especies peruanas es muy elevado, con al menos 6.288 especies endémicas, 5.528 de las cuales son especies de flora y 760 de fauna (véase Sánchez Huamán y otros 2005).

más: el país acoge una diversidad genética de más de 128 variedades cultivadas de productos agrícolas, incluida la mayor diversidad mundial de variedades de papa. Aunque los instrumentos de evaluación económica no ofrecen estimaciones fiables de los costos asociados a la pérdida de la biodiversidad, el Instituto Nacional de Recursos Naturales (INRENA) y la comunidad internacional de donantes consideran que dicha pérdida es uno de los problemas prioritarios del país (Shack 2006). La diversidad biológica del Perú es una ventaja comparativa para desarrollar especies comerciales como la alpaca, la vicuña, los peces tropicales, el pecarí (para obtener carne y cuero), así como las nueces del Brasil, las orquídeas y las plantas medicinales. Aunque estas últimas no tienen el mismo potencial comercial que otros cultivos como la papa o el maíz, constituyen la base de una actividad agrícola más diversificada capaz de contribuir al desarrollo económico sostenible del país y a la lucha contra la pobreza. Además, el elevado grado de endemismo y las amenazas existentes han impulsado que algunos ecosistemas peruanos hayan sido declarados zonas críticas de biodiversidad.

Se han hecho numerosos intentos por establecer bases de datos y monitorear la diversidad biológica en distintos espacios frágiles, pero la mayoría de ellos han sido dispersos y no coordinados entre las distintas fuentes. Los datos sobre el estado de la biodiversidad proceden del esfuerzo disperso e independiente de organizaciones no gubernamentales (ONG), instituciones académicas, fundaciones, proyectos con financiación externa y programas estatales, y ofrecen una aproximación al estado de la biodiversidad en el país. El cuadro 1 ilustra los distintos esfuerzos y programas de supervisión de la diversidad biológica.

Estos esfuerzos dispersos revelan, por ejemplo, que solo otros cuatro países poseen un número tan grande de especies de aves amenazadas y, dentro de Sudamérica, solo el Brasil tiene más plantas florales amenazadas. Además, estos esfuerzos han ayudado al INRENA a elaborar un catálogo de especies amenazadas en el país: (i) especies en grave peligro de extinción (cinco de mamíferos, doce de aves, cuatro de reptiles y dos de anfibios); (ii) 71 especies amenazadas; (iii) 116 especies vulnerables; y (iv) 91 especies casi amenazadas.²

¿Por qué debe preocupar al Gobierno la biodiversidad?

La biodiversidad es importante para la sociedad por muchos motivos. En el nivel macro, favorece funciones del ecosistema vitales para el planeta, como el ciclo del carbón y los depósitos carbónicos, los flujos de las aguas superficiales y subterráneas, la protección y el enriquecimiento de los suelos, y la regulación de la temperatura de la superficie y del clima local. En el caso del Perú, la diversidad biológica brinda valores estéticos, científicos, culturales y otros de naturaleza intangible y no monetaria, pero que sin embargo gozan de un reconocimiento prácticamente universal. La biodiversidad es fuente de alimentos, fibras, productos farmacéuticos y sustancias químicas, y un aporte esencial y una fuente de información para la biotecnología. Permite mejorar las variedades existentes de cosechas

² La relación completa de la fauna y la flora en grave peligro de extinción, amenazada y vulnerable, puede encontrarse en http://www.inrena.gob.pe/iffb/biodiv/catego_fauna_amenazada.pdf y en http://www.inrena.gob.pe/iffb/iffb_biodiv_catego_flora_silv.htm.

Cuadro 1. Principales proyectos de supervisión y evaluación de la biodiversidad en el Perú

Institución patrocinadora	Proyecto
Conservation International y Birdlife International	Áreas Importantes para la Conservación de las Aves (IBA por su sigla en inglés) en los Andes tropicales
Conservation International	Programas de Asesoramiento Rápido
Field Museum of Natural History	Inventarios Biológicos Rápidos en el Parque Nacional de la Cordillera Azul y en la región de Yavarí (Loreto)
Universidad Nacional Agraria La Molina, Centro de Datos para la Conservación, Sociedad Zoológica de Fráncfort/INRENA	Monitoreo ambiental en el Sistema Nacional de Áreas Protegidas: Parque Natural de Bahuaja Sonene, Reserva Nacional de Tambopata, Reserva Comunal Amarakaeri, Parque Nacional del Manu y Zona Reservada Alto Purús
World Wildlife Fund	Sistema nacional de monitoreo para el SINANPE
Conservation International	Evaluación biológica de la Zona Reservada de Tambopata Candamo, en el sureste del Perú
Conservation Internaciona	Evaluación biológica de la región de la Cordillera del Cóndor, en el Perú y el Ecuador
Conservation International y Smithsonian Institution	Evaluaciones biológicas y sociales en la Cordillera de Vilcabamba, Perú
Conservation Internaciona	Evaluación biológica en la Zona Reservada de Tambopata Candamo (Madre de Dios y Puno)
Center for Tropical Conservation de la Universidad de Duke	Región del Alto Purús (que cubre una parte del Ucayali y de Madre de Dios)
Universidad Nacional Agraria La Molina, Centro de Datos para la Conservación y WWF	Pérdida de la biodiversidad en tres zonas cocaleras de la Amazonía peruana
The Nature Conservancy (TNC)	Planes de acción; monitoreo de la biodiversidad en la Reserva Nacional de Pacaya Samiria (Loreto) y en el Complejo Selva Central (Parque Nacional de Yanachaga-Chemillén, Bosque de Protección San Matías-San Carlos y Reserva Comunal Yanesha)
Asociación Peruana para la Conservación de la Naturaleza (APECO)	Proyecto PIMA- Monitoreo biológico en el Amazonas
Instituto de Investigaciones de la Amazonía Peruana (IIAP) y Gobierno de Finlandia	Proyecto BIODAMZ, en el norte de la Amazonía peruana

y ganadería, y desarrollar otras nuevas. Por último, la particularidad y belleza de los diversos sistemas ecológicos ofrece una gran variedad de aprovechamientos recreativos.

Por lo tanto, la rica diversidad biológica del Perú supone un potencial económico latente. Es más: puede jugar un papel esencial en la lucha contra la pobreza. Las distintas variedades de papa, por ejemplo, contribuyen significativamente a la seguridad alimentaria de la nación y constituyen una fuente de ingresos para miles de familias del ámbito rural (en particular en el altiplano, donde no pueden cosecharse otros productos). La biodiversidad del Perú también supone una fuente de crecimiento económico futuro si se realiza una mejor gestión comercial de muchas especies de fauna y flora que tienen potencial económico. Algunos ejemplos de lo dicho son la alpaca, la vicuña, los peces tropicales, el pecarí (carne y cuero), las orquídeas, los ingredientes para elaborar cosméticos naturales y muchos otros. Además, la promoción de destinos turísticos (como Paracas, Manu, Pacaya Samiria, Huascarán, etcétera) puede generar empleo y recursos para el país.

El mercado global anual de productos derivados de la biodiversidad (que abarca productos agrícolas, alimentos funcionales, productos farmacéuticos y biofarmacéuticos, hierbas medicinales, semillas y productos cosméticos y de cuidados personales) se ha estimado recientemente en más de 230 mil millones de dólares (Roca y otros 2004). Las estimaciones de Chambi (2002) y de otros autores sugieren que la biodiversidad del Perú posee un considerable valor económico. Si se gestiona adecuadamente, este valor (el de la biodiversidad silvestre y el de la agrícola) podría convertirse en fuente de mayor renta nacional y empleo. Junto a la agricultura y al crecimiento de industrias como el ecoturismo, el Perú posee un notable potencial para mejorar la gestión comercial de muchos tipos de especies de fauna y de flora (Elgegren y Lee 2006). Numerosos datos procedentes no solo del Perú, sino también de otros países como el Brasil, señalan la importancia de la biodiversidad tanto para los sectores tradicionales (es decir, alimentación, vivienda, combustible) como para los modernos (ecoturismo, bioprospección, captura de carbono y pago por servicios medioambientales).

Presiones y amenazas

Una de las formas como se ha introducido el establecimiento de prioridades en materia de biodiversidad a escala mundial es la identificación de áreas críticas (ecosistemas con un alto nivel de endemismo y muy amenazados). Cuatro de las dieciséis «áreas críticas» identificadas en Sudamérica pertenecen al Perú: (i) parte de la cordillera del páramo central; (ii) el bosque seco del Marañón; (iii) los yungas peruanos centrales; y (iv) la puna andina central (Mittermeir y otros 1999). Además, el Perú es uno de los países donde se localiza el área crítica de los Andes tropicales. Según Conservation International, los Andes tropicales son el área crítica más rica y con mayor biodiversidad del mundo. Aunque algunas zonas de estos se conservan en un estado razonablemente bueno, la mayor parte del territorio se ha visto afectada por la actividad humana y ha quedado reducida a pequeños fragmentos de su extensión original. La combinación del elevado endemismo de todos los grupos de organismos y el alto grado de amenaza hace de los Andes tropicales la quintaesencia de las áreas críticas, y los ubica en el primer puesto de la lista de las prioridades de conservación de la biodiversidad global.

Recuadro 1. Áreas críticas en el Perú

El **páramo central** se extiende a través de numerosas cadenas y cimas montañosas desde el sur del Ecuador hasta el norte del Perú. Esta ecorregión, como otros ecosistemas de páramo, ocupa desde el límite arbolado, a aproximadamente 3.200 metros de altitud, hasta el límite de nieve perpetua, a cerca de 4.500 metros de altitud. El pastoreo de ganado, la extracción de madera, la quema, la agricultura y la construcción de carreteras son las principales amenazas para este frágil ecosistema. Las especies no endémicas están empezando a asentarse, y la erosión resultante del exceso de pastoreo también resulta problemática.

El **bosque seco del Marañón** está situado en el punto en que se encuentran la Cordillera Central de los Andes y la Cordillera Norte. Este valle seco se halla casi completamente rodeado de exuberantes cadenas montañosas. Durante mucho tiempo este ecosistema ha estado sometido a una explotación agrícola intensiva, y buena parte del bosque ribereño seco original se ha perdido. La agricultura (sobre todo de la palma aceitera), las fincas ganaderas y la tala de árboles representan en la actualidad graves amenazas, y la extracción de aceite supone un problema potencial. La caza y captura para el comercio de animales de compañía (en especial la captura del pachaloro) también supone una amenaza.

Los **yungas peruanos centrales** son una ecorregión subtropical. Los drásticos contrastes de altitud dentro de la ecorregión explican los diferentes paisajes y especies que se encuentran en ella. En la zona seca los árboles son de hoja caduca, pero el resto de la región posee una densa vegetación de hoja perenne, incluyendo selva alta. En toda la región hay una gran diversidad de especies, con un elevado endemismo. Esta ecorregión todavía se conserva relativamente intacta como hábitat, aunque su deforestación va en aumento. La abrupta naturaleza del paisaje le ha dado cierta protección, pero los recientes asentamientos humanos y su expansión han despejado ciertas zonas para el pastoreo y la agricultura, en especial de café y coca ilegal.

La **puna andina central** es un altiplano que se extiende a lo largo de la columna de los Andes, a través del Perú y de Bolivia, y llega, hacia el sur, hasta el norte de Chile y la Argentina. Esta ecorregión, con un régimen de lluvias moderado, se ha degradado a consecuencia del pastoreo de rebaños de llamas domésticas, alpacas, cabras y ovejas, y del recojo de madera para calentarse. Es preocupante la introducción de especies invasivas y los incendios no controlados.

Los **Andes tropicales** son considerados la región más rica y con mayor diversidad del mundo (además del Perú, abarcan parte de Venezuela, Colombia, el Ecuador y Bolivia). Esta ecorregión alberga alrededor de una sexta parte de toda la vida vegetal en menos de uno por ciento de la superficie de la Tierra. Aunque una cuarta parte de su hábitat aún se conserva, la región se enfrenta a distintas amenazas (como la minería, la extracción maderera, la exploración petrolera y las plantaciones de productos narcóticos) que se extienden a consecuencia del continuo

crecimiento de numerosas ciudades dentro de la región. Los bosques nubosos se enfrentan a una creciente presión procedente de las presas hidroeléctricas y de las especies invasivas.

Fuentes National Geographic, Conservation International <<http://www.biodiversityhotspots.org/xp/Hotspots/andes/> y http://www.nationalgeographic.com/wildworld/profiles/terrestrial_nt.html>.

Son varias las fuentes —Conservation International, WWF, Elegren y Lee 2006, Banco Mundial 2000— que señalan la deforestación como una de las principales causas de pérdida de biodiversidad (particularmente en la vertiente oriental de los Andes), ya que priva a las especies de sus hábitats. Un estudio realizado por el Centro de Datos para la Conservación de la Universidad Agraria La Molina (CDC) trata de identificar los vínculos entre la deforestación y la pérdida de biodiversidad potencial en las áreas cocaleras del país.³ La construcción de carreteras en zonas de bosque tropical, seguida por la emigración desde las zonas pobres del altiplano hacia el este; la tala ilegal; las fallas del mercado y de las medidas políticas, que generan incentivos perversos y fomentan los cultivos de «cortar y quemar» en zonas no aptas para la agricultura; las minas de oro (en particular en Madre de Dios y Loreto); el cultivo de productos ilegales (coca y amapola); la sobrepesca; la quema; la introducción de especies exóticas; la contaminación urbana e industrial de las fuentes de agua; y la falta de conciencia entre la gente común sobre la importancia de la diversidad biológica para el funcionamiento del ecosistema y el potencial económico son causas que subyacen a la deforestación y la pérdida de biodiversidad. La agro-biodiversidad también se encuentra amenazada por los monocultivos y por la introducción de variedades especializadas que, pese a su elevada productividad y su contribución a la estabilidad de la alimentación y de los medios de vida, han provocado el declive de las variedades andinas originarias de raíces y tubérculos.

El marco institucional y político

El Perú ha establecido un marco institucional y político confiable para resolver los problemas relativos a la conservación de la biodiversidad. Por ejemplo, el Consejo Nacional del Ambiente (CONAM), en su calidad de agencia nacional de coordinación, dirige una iniciativa a escala nacional para crear un sistema de directrices generales sobre biodiversidad que se aplicaría en 2006 en el ámbito regional, con el objetivo de compensar la falta de un sistema de monitoreo.⁴ El INRENA, creado en 1993, se encarga en la actualidad

3 Un estudio que relaciona la deforestación con la pérdida de diversidad biológica, realizado en 2004 por el CDC en tres zonas cocaleras de la Amazonía peruana (Huallaga, Pachitea-Aguaytía y Apurímac), revela que de las 7,9 millones de hectáreas estudiadas, 31,4 por ciento (alrededor de 2,5 millones de hectáreas) pueden considerarse de un «elevado valor de conservación», basándose en una serie de criterios sobre biodiversidad y paisaje.

4 Este programa se aplicará en principio en el departamento de Loreto, donde el Instituto de Investigaciones de la Amazonía Peruana (IIAP) ha sido pionero en la aplicación de un sistema regional de monitoreo de la biodiversidad. Se trata, además, de un ejercicio

de: (i) gestionar los bosques de propiedad pública; (ii) supervisar 61 áreas naturales protegidas; (iii) monitorear las exportaciones de animales salvajes y las empresas lucrativas de cría en cautividad; (iv) controlar el comercio ilegal de flora y fauna; (v) fomentar la gestión sostenible de los suelos y los recursos hídricos de la nación; y (vi) apoyar las evaluaciones de impacto ambiental de las diversas actividades económicas en las zonas rurales. Además, la Dirección de Conservación de la Biodiversidad del INRENA es el órgano competente para supervisar el cumplimiento por el Perú de tres tratados internacionales relativos a la conservación de la biodiversidad: (i) la Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestres (CITES); (ii) la Convenio sobre la Diversidad Biológica; y (iii) la Convención sobre la Conservación de las Especies Migratorias de Animales Silvestres. Es un hecho conocido que el INRENA y el CONAM no cuentan con la cantidad de personal necesaria y que sus recursos son limitados para afrontar los grandes retos que plantea la conservación de la biodiversidad.

La agenda de la conservación de la biodiversidad ha estado en gran medida en manos de la comunidad de donantes, que ha aportado el mayor volumen de recursos en materia medioambiental (67 por ciento del total de las donaciones y transferencias para la conservación de la biodiversidad). Además, el movimiento conservacionista peruano es considerado como uno de los más importantes del mundo (hay un sólido y activo movimiento de ONG conservacionistas locales) y procede en su mayoría de los bien estructurados programas de formación de la Universidad Nacional Agraria La Molina (UNALM) (Castro 2005). Estos grupos han dirigido numerosos talleres de fijación de prioridades en áreas protegidas desde finales de la década de 1980. Debe señalarse que la mayor parte del financiamiento internacional (bien de ONG o de fundaciones) se ha destinado a la región amazónica.

Alternativas de política

El Perú se enfrenta al desafío de crear un modelo de gestión coherente de la biodiversidad que goce del apoyo al más alto nivel político. En concreto, es necesario garantizar la sostenibilidad de los esfuerzos conservacionistas existentes, en particular en zonas vulnerables (como las áreas críticas), ya que la legislación vigente no establece con claridad las competencias de las diferentes entidades responsables de la conservación biológica, ni fomenta la coordinación entre organismos. Por otra parte, el cumplimiento de normativas y políticas es escaso, la capacidad de gestión en el ámbito local y regional, limitada, y el país carece de un sistema de monitoreo estandarizado para evaluar el estado y los cambios que ocurren en la diversidad biológica. Además, es necesario evaluar las posibles consecuencias del Tratado de Libre Comercio con los Estados Unidos sobre la biodiversidad. Con ese propósito, las alternativas políticas a corto y mediano plazo deberían orientarse a:

multilateral en el que participarán la Universidad Nacional Amazónica, el Sistema Nacional de Áreas Naturales Protegidas por el Estado (SINANPE) del INRENA, la Dirección de Conservación de la Biodiversidad, el Servicio Nacional de Seguridad Agraria (SENASA), el Instituto Nacional de Investigación y Extensión Agraria (INIA), entre otros.

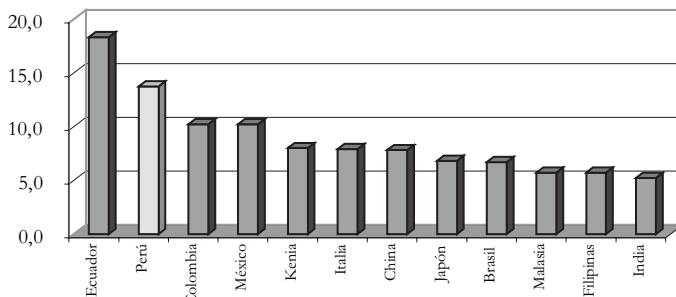
- Reforzar la capacidad institucional de actores claves para la conservación de la biodiversidad, en los ámbitos nacional y regional, incluidos el CONAM, la Dirección de Conservación de la Biodiversidad del INRENA (dependiente de la Intendencia Forestal y de Fauna Silvestre) y su Intendencia de Áreas Naturales Protegidas (IANP); el Instituto del Mar del Perú (IMARPE); los gobiernos regionales (en especial aquellos que cogestionan actividades en áreas protegidas); y los grupos informales que explotan la biodiversidad (mediante programas formativos y educativos). Estos esfuerzos deberían centrarse en garantizar la preservación de las áreas críticas.
- Definir las funciones y competencias de los principales organismos (CONAM, INRENA, el Fondo Nacional para Áreas Naturales Protegidas por el Estado (PROFONANPE), los gobiernos regionales y locales).
- Apoyar los esfuerzos realizados en el ámbito nacional para valorar la diversidad biológica y los servicios de apoyo al medioambiente.
- Elaborar estrategias que maximicen la ventaja comparativa del Perú en diversidad biológica (ecoturismo, bioprospección, acuicultura, etcétera).
- Perfeccionar los mecanismos de coordinación entre agencias donantes (para evitar duplicidades y maximizar esfuerzos complementarios).
- Considerar la posibilidad de crear una agencia autónoma encargada del uso y la conservación de la biodiversidad, incluyendo la gestión de los parques nacionales.

III. La conservación de la biodiversidad mediante áreas naturales protegidas

La política de áreas protegidas del Gobierno peruano comenzó en 1961 con la creación del primer parque nacional del país (PN de Cutervo). Desde la publicación por la Oficina Nacional de Evaluación de Recursos Naturales (ONERN) de los «Lineamientos de política de conservación de los recursos naturales renovables del Perú» en 1974, se creó una estrategia para «[...] la conservación de los suelos, el agua, la vegetación y la vida animal». Posteriormente, la Ley Forestal de 1974 y sus reglamentos para las unidades de conservación condujeron a la declaración de 7,5 millones de hectáreas (aproximadamente 6 por ciento del territorio nacional) como áreas naturales protegidas. Un avance relevante fue la creación del Sistema Nacional de Áreas Naturales Protegidas por el Estado (SINANPE) en 1990, formado por unidades de conservación, bosques nacionales, puestos fronterizos y otras categorías de interés público establecidas por el sector agrario con fines conservacionistas. Desde entonces el sistema se ha ampliado hasta 61 áreas protegidas que abarcan casi 18 millones de hectáreas (14 por ciento de la superficie total del país) (véase el gráfico 1).⁵ Muchas de las áreas protegidas coinciden con las áreas críticas identificadas.

5 El SINANPE comprende nueve categorías: 11 parques nacionales (47 por ciento del total de las áreas protegidas); 10 reservas nacionales (20 por ciento); 7 santuarios nacionales (2 por ciento); 4 santuarios históricos; 1 reserva paisajística; 11 zonas reservadas (17 por ciento); 6 bosques protegidos; 6 reservas comunales (10 por ciento); y 2 cotos de caza.

Gráfico 1. Porcentaje del territorio nacional declarado área protegida



Fuente: Banco Mundial 2006.

Aunque el Perú asigna un elevado porcentaje a las áreas protegidas, está por debajo de los países vecinos como Bolivia y el Ecuador, pero significativamente por encima de otros países latinoamericanos ricos en biodiversidad (véase el gráfico 1). Sin embargo, ello no significa necesariamente que el esfuerzo conservacionista es eficiente y sostenible. En efecto, a pesar del notable crecimiento de la superficie protegida, existe acuerdo en que el sistema de áreas protegidas carece de capital humano y de los recursos necesarios para una gestión y supervisión eficientes. Los recursos financieros para gestionar las 61 áreas protegidas proceden principalmente de organizaciones internacionales de ayuda bilateral y de ONG. Según el Grupo de Apoyo a la Biodiversidad, el Perú gasta menos de 50 dólares por kilómetro cuadrado en financiar la biodiversidad (el Brasil gasta 130 dólares/km² y México 420 dólares/km²) (Elgegren y Lee 2006).

La IANP, dependiente del INRENA, tiene plenas competencias para gestionar el SINANPE. El INRENA ha reconocido, lo que lo honra, su limitada capacidad para supervisar las áreas protegidas del país y, en consecuencia, ha ido incorporando paulatinamente nuevos métodos de gestión de estas. En los últimos años, por ejemplo, ha conseguido incluir a pueblos indígenas y ONG en la cogestión de áreas protegidas y reservas comunales.⁶

Además, en 1992 PROFONANPE creó una entidad privada para recabar y promover el financiamiento para la conservación de las áreas protegidas. PROFONPE se creó con fondos (5,2 millones de dólares) de la Global Environment Facility (GEF). Desde su nacimiento, el fondo de dotación de PROFONANPE ha aumentado hasta los 10 millones de dólares, y el organismo ha funcionado como institución prestataria de financiamiento y servicios al SINANPE.⁷

6 El primer acuerdo de cogestión con una ONG está previsto para comienzos de 2006 en la Reserva Natural de Salinas y Aguada Blanca, en el departamento de Arequipa.

7 Entrevistas con Alberto Paniagua, director ejecutivo de PROFONANPE, Manuel Pulgar Vidal (SPDA) y Raúl Tolmos (UNDP), febrero de 2006.

Además, la conservación privada y/o comunitaria (ya existente en países como el Brasil, México y Costa Rica) es conocida por las grandes oportunidades que ofrece para gestionar áreas protegidas claves. Aunque son pocos los casos en que el sector privado ha apoyado de forma activa la cogestión de áreas protegidas en el país (por ejemplo, Pluspetrol está financiando la gestión de la Reserva Natural de Paracas), este sistema aún no ha sido desarrollado ni apoyado plenamente por el Gobierno.

Retos a los que se enfrenta el SINANPE

Un estudio recientemente elaborado por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) ha identificado algunas limitaciones para la sostenibilidad financiera de la IANP que ponen en peligro su capacidad para gestionar eficazmente las áreas protegidas del país. Entre los principales desafíos están:

- El SINANPE dispone de mucha información sobre áreas protegidas, pero no está organizada ni sistematizada.
- La información relevante sobre las áreas protegidas no se comparte ni está articulada entre los principales interesados que toman decisiones en materia de financiamiento.
- La mayor parte de los planes financieros de las áreas protegidas se basan en cálculos sobre sus costos de explotación (en función de los recursos asignados cada año), pero no reflejan siempre las necesidades reales de la conservación de la biodiversidad.
- La mayoría de las áreas protegidas no cuentan con la cantidad necesaria de personal, están insuficientemente financiadas y disponen de una capacidad técnica limitada (desde el punto de gestión, esto es, de las capacidades contables) para llevar a cabo una gestión eficiente.
- Muchas áreas protegidas carecen de un plan de financiamiento y no cobran las visitas turísticas (a pesar del elevado número de visitantes).
- La IANP carece de capacidad para gastar más de 6 millones de dólares al año, a pesar de las ayudas procedentes de fuentes externas y de que un análisis sobre la brecha financiera de las áreas protegidas reveló que se necesitan al menos 20 millones de dólares anuales.

Además, uno de los ejemplos de falla del mercado frecuentemente citado es el precio demasiado bajo que se cobra por el ingreso a las áreas naturales y protegidas, que no se corresponde con los costos de su gestión y conservación. En la mayoría de los parques, las actuales tasas de entrada no reflejan la disposición a pagar de los visitantes para ingresar en las áreas naturales (Banco Mundial 2000, 2006). Es más: estas tasas no están concebidas como un instrumento de regulación de la entrada de visitantes en función de la capacidad de carga turística. Las áreas naturales protegidas del Perú, como el Parque Natural del Manu, el Santuario Histórico de Machu Picchu y el Parque Nacional de Huascarán están expuestas a una intensa presión ambiental como consecuencia del alto índice de visitas, que pone de manifiesto el «éxito» de la política nacional de promoción del turismo nacional. La congestión humana y los residuos sólidos en el Camino Inca y en las playas

ribereñas del Parque Nacional del Manu son algunos de los problemas más conocidos. En el caso de Machu Picchu, los datos de un estudio del año 2000 (EFTEC Ltd.) muestran que los visitantes nacionales y extranjeros están dispuestos a pagar mucho más por entrar en la ciudadela y pasear por el Camino Inca (véase el cuadro 2).

Cuadro 2. Disposición a pagar (DAP) por visitar Machu Picchu

	<i>Tasa actual de entrada (USS)</i>	<i>DAP media (tasa incluida; USS)</i>	<i>DAP mediana (tasa incluida; USS)</i>	<i>Porcentaje de personas dispuestas a pagar más que el precio de entrada actual</i>
Ciudadela				
Turistas peruanos	10	26	20	66
Turistas extranjeros	10	47	30	91
Camino Inca				
Turistas peruanos	17	35	20	66
Turistas extranjeros	17	62	40	87

Fuente. Banco Mundial 2000.

Se estima que las tasas de entrada que maximizarían los ingresos podrían llegar a alcanzar los 5,07 millones de dólares, y que generarían los mayores beneficios si se fijase un precio conjunto para la ciudadela y el Camino Inca (EFTEC 2000). Aunque el establecimiento de precios diferenciados podría resultar mejor para resolver algunos de los problemas antes mencionados, la legislación vigente impide hacer esta distinción. Lo que sí existe es una tasa impositiva diferente para los turistas extranjeros y los visitantes locales, a menudo en perjuicio de los visitantes locales de las áreas protegidas (Banco Mundial 2000).

Más recientemente, el Gobierno del Perú ha aprobado la Ley de Descentralización Fiscal (2004), que permitirá una reforma estructural en virtud de la cual los gobiernos regionales y locales podrán crear y gestionar áreas protegidas. Esta es una oportunidad para que las entidades regionales y locales participen activamente en la creación y gestión *in situ* de las áreas protegidas. También pueden lograrse mayores economías de escala si estas áreas protegidas regionales se establecen junto a áreas protegidas ya existentes del SINANPE (lo que, además, permitiría definir como susceptible de conservación una superficie más extensa).

Alternativas de políticas

Las principales enseñanzas que se extraen del funcionamiento de las áreas protegidas sugieren que su gestión es un proceso de largo plazo que requiere: (i) flexibilidad y participación de la población local, la sociedad civil, el sector privado y todos los niveles de gobierno; (ii) un sistema integrado de gestión que refuerce la recientemente descentralizada estructura de gobierno del Perú; y (iii) un sistema de gestión más eficaz que garantice la sostenibilidad financiera e institucional.

La agenda futura exige también realizar un esfuerzo coordinado para ampliar la cobertura y la gestión eficiente de las áreas protegidas del sistema nacional que actualmente carecen de apoyo financiero e institucional (unas 30 de las 61 existentes), así como para dar respuesta a los nuevos desafíos y oportunidades fruto de las redes regionales, locales y privadas de áreas protegidas. En relación con la gestión y la conservación de la biodiversidad en las áreas protegidas, el sector público y el privado tienen la responsabilidad de establecer esquemas de gestión ambiental integrales. Para garantizar el desarrollo sostenible y una gestión eficiente de los recursos naturales en aquellos sectores económicos que pueden resultar una amenaza para la diversidad biológica del país, es crucial tener en cuenta las cuestiones ambientales. En concreto, deberían sopesarse las siguientes alternativas para reforzar las políticas a corto plazo:

- Incentivar una mayor consolidación del sistema de áreas protegidas creando áreas protegidas locales y regionales adyacentes a las que ya gestiona el SINANPE. Esto haría posible la participación local en la gestión de las áreas y ampliaría la superficie protegida en ecosistemas claves.
- Involucrar más a las poblaciones locales en la gestión de las áreas protegidas. Esta propuesta refleja las lecciones extraídas de distintos proyectos de áreas protegidas (incluido el del Foro para el Medio Ambiente Mundial en el río Nanay), en los que es esencial que las comunidades locales sean propietarias de los recursos.
- Reforzar la capacidad institucional, técnica y administrativa de la IANP, que enfrenta limitaciones en su capacidad de gasto.
- Ampliar los acuerdos de promoción y cogestión de áreas protegidas con ONG y con el sector privado sobre la base de resultados concretos. Estos acuerdos podrían mejorar el desarrollo del pago por servicios vinculadas al ambiente y las oportunidades ecoempresariales de las áreas protegidas.
- Considerar la posibilidad de crear una agencia autónoma encargada del uso y la conservación de la biodiversidad, incluida la gestión de los parques nacionales. Esta autonomía proporcionaría más flexibilidad y podría eventualmente mejorar su capacitación técnica y administrativa.

IV. Los bosques

La importancia de los bosques en el Perú

Estimaciones recientes señalan que el Perú alberga alrededor de 69 millones de hectáreas de bosques naturales (es decir, 53 por ciento del territorio nacional de 129 millones de hectáreas), una superficie solo superada en Latinoamérica por el Brasil (FAO/INRENA 2005). El cuadro 3 muestra la superficie forestal por regiones naturales durante el periodo 1975-2005. La distribución geográfica de los bosques peruanos es desigual, pero casi todos ellos (99 por ciento) se concentran en la región amazónica oriental del país. Los bosques costeros han sido desprovistos casi por completo de su manto de manglares y

también de sus áreas con bosques secos y semihúmedos. El altiplano andino aún conserva alrededor de 300 mil hectáreas de bosque (Elgegren y Lee 2006). Las plantaciones forestales ocupan solo 720 mil hectáreas y se localizan casi en su totalidad en zonas de la sierra deficitarias en madera.

Aunque el Perú cuenta con extensos bosques, no es uno de los principales productores de madera y productos forestales. De un total de 186 mil millones de dólares de productos forestales comercializados internacionalmente en 2002 (Seneca Creek Associates y Wood Resources International 2004) los productos forestales peruanos representan alrededor de 136 millones de dólares anuales, lo que supone menos de 0,01 por ciento de las ventas mundiales (INRENA-CIF 2004). Sin embargo, el sector forestal peruano tuvo en el periodo 1994-2003 un déficit comercial medio anual de 116.280 dólares (INRENA 2005), lo que sugiere que existe mucho margen para un mayor desarrollo comercial de los recursos forestales.⁸

Por otra parte, el costo anual de la deforestación se sitúa alrededor de los 440 millones de nuevos soles, unos 130 millones de dólares (Elgegren y Lee 2006; INRENA 2005; Larsen y Strukova 2005). Este costo es sustancialmente inferior a otras categorías (0,2 por ciento del PBI frente a, por ejemplo, 1,1 por ciento del PBI en agua potable y saneamiento) y, por ello, no suele considerarse una cuestión prioritaria. Pero este análisis se basa en la noción de «impacto», y no en la de «oportunidad», y no estima la pérdida de oportunidades económicas de los productos forestales ni el potencial de reforestación. Por ejemplo, todas las exportaciones madereras del Perú (136 mil millones de dólares en 2002) procedían de bosques naturales. Por el contrario, Chile exportó 2 mil millones de dólares de plantaciones certificadas, y el Brasil, 5,5 mil millones de dólares (de unas exportaciones anuales de 7 mil millones de dólares). Así, pues, el sector forestal podría ser una prioridad ambiental de primer orden si tuviésemos en cuenta las oportunidades que ofrece.

Un estudio reciente (PROCLIM) realizado conjuntamente por el CONAM y el INRENA en 2005 estima la deforestación acumulada entre 1990 y 2000 en la Amazonía peruana en 7,2 millones de hectáreas, lo que equivale a una tasa anual de deforestación (TAD) de casi 150 mil hectáreas.⁹ Esta cifra difiere de la antes citada estimación de 261 mil hectáreas anuales y del total acumulado de 9,6 millones de hectáreas para la década anterior. Pero el hecho de que las cifras sean inferiores no debe llevar a concluir que el proceso de deforestación en el Perú está disminuyendo de forma permanente o se ha detenido. Aunque se estima que las tasas de deforestación pueden mantenerse estables, los nuevos proyectos (como la autopista interoceánica) y la actual emigración hacia el Este puede incrementar la TAD.¹⁰ En comparación, las estimaciones de deforestación anual

8 Véase <http://www.inrena.gob.pe/iffs/cif/inf_estad/ANUARIO_PERU_FORESTAL_2003.pdf>.

9 En términos comparativos, la TAD de Bolivia alcanza las 168.000 hectáreas (durante el periodo 1975-1993); la TAD del Brasil se estima en 1'850.600 hectáreas durante el periodo 1990-2004, con un nivel de deforestación de 2'612.900 hectáreas durante 2004; y la TAD del Ecuador se calcula entre 189.000 hectáreas y 300.000 hectáreas.

10 Entrevista personal con Jorge Elgegren y David Lee (2006).

en países vecinos son las siguientes: Bolivia, 168 mil hectáreas (1975-1993); el Brasil, 1'850.600 hectáreas (1990-2004), que se elevan a 2'612.900 hectáreas en 2004; y el Ecuador, de 189 mil hectáreas a 300 mil hectáreas (Butler 2004; Mecham 2001).

Cuadro 3. Superficie forestal (en hectáreas): total y por regiones naturales, 1975-2005

Año	1975	1990	1995	2000	2005
Superficie forestal nacional	71'569.219	68'820.113	67'903.744	69'213.256	68'742.064
Costa	1'667.973	3'215.456	3'731.283	350.891	87.475
Altiplano	450.189	421.547	412.000	332.996	309.557
Selva	69'451.058	65'183.110	63'760.461	68'529.369	68'345.031
Método	Foto aérea y SLAR	Interpolación 1975-1995	LandSat-MSS (1988)	LandSat TM (1/250K)	Extrapolación (1/1M) 1975-2000

Fuente: FAO/INRENA 2005.

Aunque las zonas deforestadas no han sido catalogadas como áreas críticas (aplicando la metodología para la biodiversidad de Conservation International), el PROCLIM considera que las regiones más gravemente afectadas por la deforestación son San Martín, Amazonas y Loreto (que han perdido, respectivamente, 1,3 millones de hectáreas, 1 millón de hectáreas y 0,95 millones de hectáreas), seguidas por Junín, Ucayali y Huánuco (véase el cuadro 4). El departamento de Amazonas ha padecido el mayor incremento de deforestación en el periodo 1990-2000, seguido por Loreto y Cajamarca. Debe señalarse, sin embargo, que los cálculos sobre la deforestación subestiman de forma significativa la gravedad del problema, porque no tienen en cuenta la degradación forestal, que es difícil de medir. La deforestación suele ser la última fase de un proceso de degradación incipiente causado por un aprovechamiento escasamente controlado de los productos forestales, que con frecuencia empieza con la tala de especies valiosas como la caoba. Entre las consecuencias de la deforestación descontrolada y de la degradación forestal están la pérdida de biodiversidad, el encenagamiento de las corrientes y la reducción del caudal de agua de las grandes cuencas de los ríos, la erosión del suelo y su pérdida de fertilidad, en especial en la sierra (Lee y Elgegren 2006).

El grado de deforestación en la sierra se considera moderadamente elevado. Los bosques (secundarios) que aún se conservan siguen soportando intensas presiones de las actividades de extracción de leña. La deforestación en la sierra es una de las causas principales de la erosión del suelo, y reduce la producción agrícola y la capacidad de retención de agua de las montañas. Esto provoca inundaciones durante las estaciones lluviosas y reduce la disponibilidad de agua para consumo humano y para riego. Dos de los sistemas más amenazados son el bosque seco del noroeste (La Libertad, Lambayeque, Piura y

Tumbes) y los manglares de Tumbes. Los bosques de esta región se talan para fabricar muebles y obtener leña, y son dañados por las cabras. También se ven afectados por incendios derivados de la agricultura de «cortar y quemar». La amenaza a estos bosques es particularmente preocupante, porque solo quedan alrededor de 2,6 millones de hectáreas de bosque seco en el noroeste y 4.550 hectáreas de manglares en Tumbes (INRENA, J. Elgegren).

En relación con la certificación de los bosques, el Perú está retrasado. El proyecto de Certificación y Desarrollo del Sector Forestal (CEDEFOR), financiado por USAID, ha contribuido a reformar y fomentar los planes de certificación forestal, a reforzar la gestión empresarial y a mejorar el acceso a los mercados, en especial a los certificados. Los resultados del proyecto han sido positivos e incluyen la asistencia técnica a 132 (23 por ciento) de las 576 concesiones forestales existentes y la ayuda a la certificación de cerca de 63 mil hectáreas de bosque (Lee y Elgegren 2006). A pesar de estos esfuerzos (dirigidos principalmente por USAID y por empresarios locales), la superficie de los bosques certificados no supera las 40 mil hectáreas (la mayoría fuera de las áreas de concesión). Esta cifra es baja en comparación con la de la vecina Bolivia, que tiene más de 2 millones de hectáreas de bosque certificado.¹¹ En consecuencia, el Perú tiene un gran margen para desarrollar planes de certificación que pueden contribuir a aumentar sus ventas en mercados importantes como el de la Unión Europea. Los actuales mercados de madera por orden de importancia son: (i) México (aunque se cree que casi toda la madera se exporta después a los Estados Unidos); (ii) los Estados Unidos; y (iii) la China (Lee y Elgegren 2006). Los mercados locales clave se encuentran en Iquitos y Pucallpa.

La superficie forestal de propiedad pública, por su parte, se divide en cuatro subcategorías: bosques de producción permanente, concesiones para la conservación, áreas naturales protegidas y reservas estatales. En este caso, la información es más fiable que la relativa a bosques de propiedad privada. En la actualidad hay más de 25 millones de hectáreas de producción permanente (sostenible), principalmente de madera, y más de 14 millones de hectáreas de bosque protegidas.

Factores subyacentes a la deforestación

El sector forestal peruano ha sido tradicionalmente un nido de informalidad, cosechas ilegales, falta de aplicación de la ley, corrupción y prácticas de aprovechamiento ineficiente que despilfarran los recursos forestales (se estima que la industria forestal solo utiliza 20 por ciento de la materia prima). Un informe reciente de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) señala la existencia de una estructura comercial feudal que implica una compleja relación entre la industria maderera, los pequeños leñadores y las comunidades indígenas, y que abarca a unas 33 mil personas, la mayoría perteneciente a comunidades indígenas (Bedoya y Bedoya 2004).

A partir del análisis de imágenes tomadas por satélite, PROCLIM señaló que el factor explicativo más importante de la deforestación era la conversión de la tierra a usos agrícolas

11 Entrevista con Jorge Elgegren (2006).

Cuadro 4. Superficie deforestada acumulada hasta el año 2000 (por departamentos)

Departamento	Superficie deforestada (ha)	Porcentaje sobre el total de superficie deforestada
San Martín	1'327.736,15	18,51
Amazonas	1'001.540,11	13,96
Loreto	945.642,15	13,18
Junín	734.303,77	10,24
Ucayali	627.096,73	8,74
Huánuco	600.654,46	8,37
Cusco	537.632,37	7,50
Cajamarca	520.061,64	7,25
Pasco	302.020,89	4,21
Madre de Dios	203.891,86	2,84
Puno	146.041,32	2,04
Ayacucho	135.373,07	1,89
Huancavelica	51.990,69	0,72
Piura	31.737,07	0,44
La Libertad	7.231,69	0,10
Total	7'172.953,97	100,00

Fuente y elaboración: PROCLIM (inédito).

y ganaderos.¹² Según el Mapa de Deforestación de PROCLIM, la agricultura ocupa alrededor de 610 mil hectáreas de la Amazonía peruana. Esta categoría incluye tierras aradas, tierras en barbecho y nuevas parcelas agrícolas¹³ Amazonas es el departamento con mayor extensión de superficie agrícola (172.471 hectáreas), seguido por San Martín (136.927 hectáreas) y Loreto (130.634 hectáreas). Otros estudios, como el del CDC de la Universidad Agraria o el de WWF, concluyen que la pérdida de superficie forestal también puede atribuirse al cultivo de la coca y a la construcción de carreteras.¹⁴ Esto último concuerda con la experiencia de otros países como el Brasil, donde las carreteras y las infraestructuras han sido el desencadenante de la deforestación porque han permitido

12 No existen estudios que hayan analizado la significación estadística específica de cada una de las posibles causas de la deforestación en el Perú.

13 Esto incluye tanto las cosechas estacionales (maíz, yuca, arroz) como las permanentes (cítricos, caña de azúcar, plátano, aceite de palma, pijuayo).

14 Además, un informe elaborado por Garnica González (2001) sostiene que las plantaciones de coca han causado la deforestación de 2,3 millones de hectáreas, que representan 24 por ciento de la deforestación total de la Amazonía peruana; el restante 76 por ciento corresponde a otras causas. No obstante, el estudio de Garnica no se basa en un análisis de inferencia estadística, de modo que debe considerarse provisional. El informe señala que San Martín es la región más afectada por el cultivo de coca, con una cantidad acumulada estimada de 800 mil hectáreas deforestadas a causa de la plantación de coca en el año 2000, seguida por Huánuco, con 450 mil hectáreas.

el acceso a valiosos productos madereros. Además, la construcción de carreteras ha facilitado la emigración a gran escala (como ilustra el caso de Rondonia) y la transformación de bosques en suelo agrícola.

Un estudio realizado por Alcalde (2002) incluye un análisis de los agentes causantes de la deforestación, las condiciones que la hacen posible y sus causas. Este análisis concluye que en la Amazonía peruana los principales agentes son:

- Los pequeños agricultores emigrantes que emplean la estrategia de cortar y quemar para establecer sus pequeños terrenos agrícolas.
- La industria agrícola comercial a gran escala que transforma el suelo forestal en agrícola para producir cosechas comerciales (p. e., aceite de palma). En ocasiones estos agentes empujan a los pequeños agricultores hacia el bosque.
- Los cultivadores de coca y los traficantes de droga que talan el bosque para construir pistas de aterrizaje no autorizadas para transportar drogas ilegales.
- Los propietarios de ganado estabulado, que a veces empujan a los pequeños agricultores hacia el bosque.
- Los leñadores que construyen rutas forestales para transportar troncos de madera comerciales desde la zona de tala hasta carreteras importantes (estas rutas forestales permiten a otros agentes adentrarse en el bosque).
- La construcción de carreteras y los proyectos de infraestructuras (hidrocarburos, presas, actividades mineras).
- La minería informal y artesanal.
- Los planificadores del programa de colonización rural, que promueven la reubicación de colonos en zonas forestales.

El elevado valor de algunas especies madereras y los malos sistemas de control y aplicación de la ley son también importantes factores causantes e incentivos para la deforestación. La tala ilegal es extensiva, y se estima que 80 por ciento de la madera de caoba se obtiene ilegalmente. Un cálculo conservador del valor del costo económico de la tala ilegal asociada solo a la caoba en el Perú está entre 40 millones de dólares/año y 70 millones de dólares/año.

Marco de política

La Ley Forestal y de Fauna Silvestre (1975), que reguló el sector forestal hasta el año 2000, tenía serias limitaciones: no reconocía las necesidades de las poblaciones indígenas, contemplaba contratos forestales anuales de áreas demasiado pequeñas (mil hectáreas) y fomentaba una relación de explotación entre los pequeños leñadores y la industria maderera y sus intermediarios. En el año 2000 dicha ley fue modificada y se reforzó el marco institucional del sector, introduciendo concesiones madereras a cuarenta años de 5 mil hectáreas a 50 mil hectáreas, asignadas mediante una licitación pública transparente.¹⁵

15 Las concesiones fueron concebidas como instrumentos de mercado destinados a fomentar la inversión en una industria forestal sostenible, e incluían: (i) un acceso más transparente

Entre las características más importantes de la ley está la exigencia de planes de gestión sostenible basados en inventarios y censos, y en derechos de acceso a recursos forestales. Hasta la fecha se han asignado más de 7,5 millones de hectáreas de bosque (de los 24 millones de hectáreas existentes) a 580 concesionarios. Sin embargo, la aplicación de la nueva ley se ha caracterizado por la falta de planificación y un calendario apropiado del proceso de licitación pública, un mal diseño de las concesiones, lo que a su vez crea problemas de acceso a las concesiones y conflictos con concesionarios que afirman haber recibido algo distinto de aquello por lo que licitaron; largas demoras en los trámites administrativos, que hacen difícil cosechar a tiempo; y un monitoreo inadecuado del comercio ilegal de madera. Algunos de los factores más importantes que han impedido el desarrollo del sector son la falta del capital de los concesionarios, su limitado acceso al crédito y su escasa experiencia de gestión técnica, empresarial y forestal. Además, la capacidad de hacer cumplir la legislación es limitada, y existe poca información como para determinar qué resultados se están obteniendo (Elgegren y Lee 2006).

Alternativas de política

Para potenciar la contribución del sector forestal a la conservación del medio ambiente, deberían tenerse en cuenta las siguientes medidas:

- Crear consenso a favor de un nuevo marco de política forestal que obtenga la aprobación del Congreso. Este marco debe articular claramente el papel de los bosques en el desarrollo en relación con otras actividades como la agricultura, la minería y la construcción de carreteras.
- Evaluar la evolución del método de las concesiones forestales (suspendiendo posiblemente el proceso de concesión durante la realización de esta evaluación), revisando los criterios de concesión para incrementar la probabilidad de que el desarrollo de las empresas forestales tenga éxito, y considerar la posibilidad de promover la creación de consorcios de concesionarios. Los requisitos para la obtención de concesiones forestales deberían incorporar estándares más estrictos en aspectos como el equipo y el capital aportados por los licitadores. Dos estudios distintos e independientes han señalado que las concesiones son económicamente viables y que los problemas de la mayoría de los concesionarios son consecuencia de su falta de capital para explotar la concesión.

y competitivo a los recursos madereros mediante subasta pública; (ii) la estabilidad de la posesión del bosque durante un periodo de cuarenta años (renovable mediante evaluación cada cinco años) sobre áreas de 5 mil hectáreas a 50 mil hectáreas, haciéndolo de este modo más atractivo para la inversión privada a largo plazo; y (iii) la introducción de incentivos para la certificación forestal voluntaria y el procesamiento de la madera en el bosque.

- Buscar vínculos formales con los mercados, poniendo especial interés en aquellos mercados internacionales con sistemas de certificación aprobados y que proporcionen incentivos a la reforestación (como los que promueve Fondebosque).
- Reforzar la capacidad institucional, sobre todo en lo que respecta al monitoreo y cumplimiento de la ley. Las limitaciones financieras y de personal del INRENA y de la recientemente creada Oficina de Supervisión de las Concesiones Forestales Maderables (OSINFOR), constituyen una notable restricción de la capacidad del Gobierno del Perú para monitorear y exigir el cumplimiento de la normativa sobre gestión forestal. El INRENA y OSINFOR podrían reforzarse mediante asociaciones y alianzas con otros organismos, gubernamentales y no gubernamentales, para monitorear y exigir el cumplimiento de las políticas y normas de gestión forestal.
- Resolver las principales lagunas existentes en la legislación para afrontar el problema de la tala ilegal. Es preciso penalizar la tala ilegal para que pueda perseguirse a los delincuentes. Además, habría que afrontar los vacíos legales (especialmente en materia de sanción y persecución) que permiten la continuidad de la tala ilegal. SUNAT (la agencia fiscal del Perú) y el Ministerio Público han mostrado su compromiso y capacidad para ayudar a detener la tala ilegal, pero todavía necesitan ayuda complementaria.
- Crear un sistema de información forestal fiable, capaz, entre otras cosas, de monitorear las dinámicas de transformación de la superficie forestal y registrar la producción de las concesiones.
- Evaluar la eficacia de la Comisión Multisectorial para la Lucha contra la Tala Ilegal y, en caso se solicite, prestar asesoramiento específico sobre cómo mejorarla.
- Promover una participación más activa de las poblaciones locales mediante la creación y la potenciación de comités de gestión forestales y el apoyo a la Mesa Nacional de Diálogo y Concertación Forestal y sus contrapartes locales.
- Revisar y analizar los motivos por los que los instrumentos de mercado incorporados a la Ley Forestal del año 2000 no se han empleado eficazmente.
- Garantizar que la zonificación económica y ecológica de los bosques de producción permanente preceda a la convocatoria de nuevos procesos de licitación, con el fin de definir con claridad las pautas de uso de la tierra y concretar mejor los derechos de propiedad preexistentes para evitar conflictos por la tenencia de la tierra.
- Alentar la participación de los gobiernos subnacionales, los grupos indígenas y otros interesados en la gestión forestal.
- Promover más plantaciones forestales y planes de reforestación para maximizar el potencial forestal del país.
- Apoyar el proceso de transferencia de competencias de gestión forestal del INRENA a los gobiernos regionales con ayudas financieras decrecientes.

V. La degradación del suelo

Situación actual

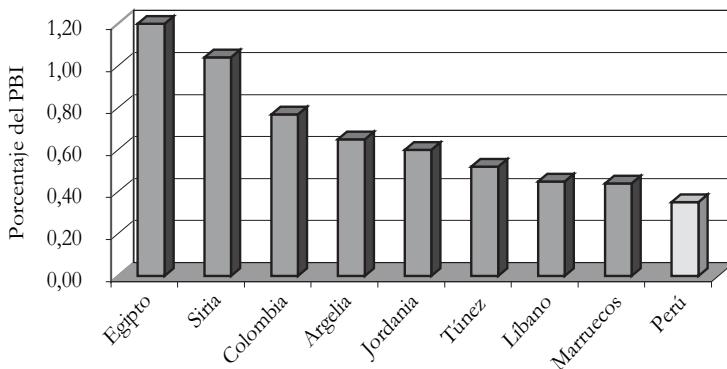
La erosión y la salinización del suelo son hoy graves problemas para el Perú, y afectan la productividad de miles de hectáreas y, por consiguiente, el medio de vida de miles de hogares peruanos. La tierra cultivable es un bien escaso en el país: la tierra arable representa solo alrededor de 0,155 hectáreas per cápita, uno de las proporciones más bajas entre los países en desarrollo. La erosión del suelo constituye un desafío especialmente importante en la sierra, ya que entre 55 por ciento y 60 por ciento del total de la tierra (aproximadamente 40 millones hectáreas) se considera que ha padecido algún grado de erosión. La erosión no es un problema tan grave en la costa y el oriente, aunque aquella producida por el viento en la costa empieza a ser preocupante y la erosión potencial es significativa en el oriente, dado el alcance de la deforestación. La falta de estadísticas actualizadas impide hacer una valoración realista de la magnitud del problema, pero los datos disponibles de la década de 1970 señalan que alrededor de 19 millones de hectáreas se han visto afectadas de forma entre moderada y grave por la erosión, y otros 110 millones de hectáreas se han visto afectados entre ligera y moderadamente por la erosión. Distintas estimaciones (la más reciente de 1986) concluyen que la pérdida de suelo derivada de la erosión supera las 300 mil hectáreas anuales (Lee y Elgegren 2006).

Del mismo modo, se sabe que la salinidad también afecta a una porción significativa de la tierra cultivable del Perú. Inicialmente, la salinización puede afectar en menor medida a la producción, pero en casos extremos puede provocar la pérdida total de la productividad agrícola y la transformación de tierras productivas en desierto. De hecho esto es lo que ha sucedido en muchas zonas de la costa peruana. La falta de control y de datos fiables hace imposible, una vez más, confirmar la magnitud del problema en la actualidad.¹⁶ La página web oficial del Gobierno estima la salinidad en 306.700 hectáreas, exclusivamente en las regiones de Piura, Lambayeque e Ica. Pero estudios realizados en la década de 1970 afirman que la salinidad afectaba a 69 por ciento de los suelos examinados. Datos cualitativos sugieren además que lo más probable es que la situación haya empeorado con el tiempo. Larsen y Strukova (2005) calcularon la pérdida de ingresos de los agricultores derivada de la erosión y la salinización del suelo entre 544 millones de nuevos soles y 918 millones de nuevos soles anuales. De acuerdo con la

16 Una limitación importante para valorar con rigor la gravedad de los problemas de calidad del suelo en el Perú es la obsolescencia de las bases nacionales de datos. En 1982, la Oficina Nacional de Evaluación de Recursos Naturales (ONERN), organización predecesora de INRENA, dirigió un estudio para valorar la erosión del suelo en el Perú. En lo que se refiere a la salinización del suelo, la base de datos es incluso más antigua, pues se remonta a un esfuerzo conjunto de la ONERN con la Universidad Nacional Agraria en 1977. Estos dos estudios de alcance nacional siguen citándose con frecuencia, pero cada vez están más desfasados, sobre todo en relación con aquellas zonas del país más proclives a una erosión significativa del suelo y a problemas de salinización.

información disponible, los costos de la erosión y la salinidad, medidos como porcentaje del PBI, son bajos comparados con los de otros países donde se han realizado estudios similares (véase el gráfico 2).

Gráfico 2. Costo de la erosión y la salinidad



Fuentes Túnez y Líbano: Sarraf, Larsen y Owaygen 2004; Argelia: Ministère de l'Aménagement du Territoire et de l'Environnement 2002; Egipto: Banco Mundial 2002; Marruecos: Banco Mundial 2003; Siria: Sarraf, Bolt y Larsen 2004; Jordania: METAP 2000; Perú: Larsen y Strukova, 2005.

Fuerzas causantes

La erosión y la salinización del suelo son causadas por una combinación de factores naturales (entre los que se incluyen las variaciones topográficas y las lluvias estacionales exacerbadas por la aparición periódica de El Niño) y factores humanos (como el exceso de pastoreo, la deforestación y las malas prácticas de cultivo). En la sierra, las causas son la falta de acotamiento de los cultivos que provoca la fácilmente previsible erosión de las empinadas laderas. El exceso de pastoreo de ovejas y ganado reduce el nivel de la capa vegetal en los pastos, y trae como consecuencia que los suelos resulten más vulnerables a las lluvias torrenciales y la erosión. La deforestación y la quema de árboles incrementan asimismo la exposición del suelo y su vulnerabilidad. En términos generales, las prácticas de cultivo de muchos agricultores no se corresponden con las condiciones (pendiente del suelo, fertilidad y humedad) existentes.

Igualmente, los problemas de salinidad del suelo son fruto de una mezcla de factores naturales, como los altos niveles de sales minerales del suelo, y de actividades humanas, como el riego ineficiente. En la costa estos problemas están íntimamente relacionados con el uso ineficiente y por completo inapropiado del agua de riego, en especial con el arroz. Se estima que los campos de arroz inundados emplean 21 mil m³/ha al año, con prácticas tradicionales de cultivo. La salinidad del suelo se acumula con el paso del tiempo, y provoca un descenso de la productividad. El uso abusivo de agua de riego se debe a su vez a múltiples factores, incluidas prácticas culturales arraigadas difíciles de cambiar, el uso en muchos lugares de una infraestructura de riego obsoleta y mal mantenida, y la

ineficaz recaudación de las tarifas por consumo de agua por las autoridades responsables del riego, que hace que el precio del agua de riego sea de hecho bajo (o cero), lo que propicia un uso ineficiente del servicio.

El marco institucional

La Intendencia de Recursos Hídricos del INRENA es responsable de la gestión de los recursos hídricos y del suelo en el Perú desde que las oficinas de ONERN transfirieran al INRENA sus competencias en 1992, pero a diferencia de ONERN, la Intendencia de Recursos Hídricos no dispone de capacidad técnica suficiente para desempeñar tales funciones. Dadas las limitaciones presupuestarias y de personal, el país carece de inventarios actualizados de recursos hídricos y del suelo. El Programa Nacional de Manejo de Cuencas Hidrográficas y Conservación de Suelos (PRONAMACHCS), del Ministerio de Agricultura, dispone de un presupuesto relativamente pequeño y centra sus esfuerzos en la promoción de cadenas de producción y en el desarrollo regional en áreas seleccionadas del país, especialmente en la sierra. Hasta mediados de la década de 1990, este programa gozó de un apoyo financiero mucho mayor, incluyendo recursos procedentes de donantes internacionales, y tenía un amplio programa de alcance nacional de conservación de suelos y actividades asociadas de desarrollo comunitario. Los problemas de corrupción, reales o imaginados, lo han debilitado.

La Oficina Nacional para la Atención de Desastres (ONADE) es la encargada del diseño y la construcción de proyectos de riego a gran escala en la costa, desde una perspectiva ingenieril. El Proyecto Subsectorial de Irrigación (PSI) promueve en buena parte sistemas tecnificados de gestión de riego en la costa, trabajando en cooperación con grupos de usuarios del riego. Antes, el Instituto Nacional de Investigación y Extensión Agraria (INIA) tenía diseminados laboratorios de suelo por todo el país, pero ha clausurado su departamento de suelo y ahora se centra en la investigación de sistemas de cultivo y recursos genéticos. La Universidad Nacional Agraria La Molina tiene un Departamento de Agronomía con especialistas en gestión del suelo y del agua que dirigen investigaciones aplicadas y trabajan en colaboración con el INRENA, el INIA y otras instituciones nacionales e internacionales. En términos generales, los esfuerzos nacionales en el ámbito de la gestión del suelo no parecen tanto padecer problemas burocráticos o tensiones como falta de recursos presupuestarios y humanos y el establecimiento de prioridades.

Alternativas de política

La preocupación por la degradación del suelo se agrava por la evidente y progresiva desinversión del Gobierno del Perú en mecanismos para hacer frente al problema a lo largo de los últimos treinta años. Algunas de las reformas políticas y de gestión pública que podrían ayudar a corregir esta situación son:

- Reforzar los recursos financieros y humanos de la Intendencia de Recursos Hídricos del INRENA de modo que pueda elaborar un nuevo Inventario Nacional de

Erosión del Suelo y Salinidad. Esto también contribuirá a los esfuerzos que realiza el INRENA para zonificar los recursos económicos y ambientales del país (ZEE).

- Promover la mejora de las prácticas de gestión del suelo en la sierra por intermedio de las instituciones gubernamentales existentes y fomentando la cooperación con esfuerzos análogos en el sector de las ONG y con las adecuadas redes de agricultores, investigadores aplicados, ONG y demás organizaciones que trabajan para mejorar la gestión del suelo.
- Solucionar los problemas de salinización en la costa mediante la investigación aplicada, la formación y la colaboración con colectivos de regantes para promover alternativas al riego por gravedad, especialmente el uso de sistemas de riego por aspersión y por goteo, que son mucho más eficientes en el uso del agua (y, en caso de que sean de fácil acceso e implementación, por tipo de cultivo).
- Modificar la normativa en materia de agua que fija los precios de los recursos por debajo de su costo económico y contribuye así a un uso ineficiente. Potenciar un uso más eficiente del agua trabajando con los gestores de los sistemas de riego por cuenca del Ministerio de Agricultura y los representantes de cuenca de las comunidades de regantes para renovar la infraestructura de riego, con el fin de propiciar la aplicación de un sistema más eficiente de tarifas por consumo de agua y tasas más elevadas para los usuarios.
- Hacer análisis de viabilidad de las inversiones destinadas a la conservación de los suelos a partir de los cuales puedan adoptarse medidas de conservación costoefectivas.
- Llevar a cabo una evaluación de PRONAMACHCS y determinar la eficacia de su método.

Bibliografía

- Alcalde, Martín. 2002. «Diagnóstico de la deforestación en el Perú». Documento de Trabajo para USAID. Actividad financiada por BIOFOR y ejecutada por INRENA.
- Banco Mundial. 2006. ***Peru: Country Environmental Assessment***. Environment and Social Sustainable Development, Latin America and the Caribbean Region. Washington D. C.: Banco Mundial.
- Banco Mundial. 2000. ***Peru: Environmental Issues and Strategic Options***. Environment and Social Sustainable Development, Latin America and the Caribbean Region. Washington D. C.: Banco Mundial.
- Bedoya, Eduardo y Álvaro Bedoya. 2004. «El trabajo forzoso en la extracción de la madera en la Amazonía peruana». Declaración relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo. OIT. Documento de Trabajo. En <http://www.ilo.org/dyn/declaris/DECLARATIONWEB.DOWNLOAD_BLOB?Var_DocumentID=4748>.
- Butler, R. 2004. «Deforestation in the Amazon». En <<http://www.mongabay.com/brazil.html>> y <<http://www.mongabay.com/20ecuador.htm>>.

- Castro, Gonzalo. 2005. *El mendigo sentado en un banco de oro*. Lima: Gráfica Biblos.
- Chambi, P. 2002. *Valoración económica de la captura de carbono mediante simulación aplicado a la zona boscosa del río Inambari y Madre de Dios*. Tacna: IICFOE.
- EFTEC Ltd. 2000. *The Financial and Economic Sustainability of the Management of Historic Santuary of Machupicchu*. Londres: EFTEC Ltd.
- Elgegren, J. y D. Lee. 2006. «Deforestation in Peru». Working Paper.
- FAO e INRENA. 2005. *Actualización de la Evaluación de los Recursos Forestales Mundiales 2005*. Perú. Informe Final. Lima: INRENA.
- Garnica Gonzales, Luis. 2001. *La deforestación por la actividad de coca en el Perú*. Lima: CONTRADROGAS, Unidad de Monitoreo y Evaluación.
- INRENA. 2005. General Directorate of Biodiversity Conservation. En <http://www.inrena.gob.pe/iffss/biodiv/catego_fauna_amenazada.pdf> y <http://www.inrena.gob.pe/iffss/iffss_biodiv_catego_flora_silv.htm>.
- INRENA-CIF. 2004. *Perú Forestal en Números Año 2003*. En <http://www.inrena.gob.pe/iffss/cif/inf_estad/ANUARIO_PERU_FORESTAL_2003.pdf>.
- Larsen, Bjorn y Elena Strukova. 2005. «Peru Cost Environmental Damage: An Analysis of Environmental Health and Natural Resources. Final Report». Background Report for the Peru Country Environmental Analysis. Banco Mundial, diciembre.
- Mecham, J. 2001. *Causes and consequences of deforestation in Ecuador*. Ecuador: Centro de Investigación de los Bosques Tropicales (CIBT).
- Mittermeier, R., N. Myers y otros. 1999. *Hotspots Earth Biologically Richest and Most Endangered Terrestrial Ecoregions*. Washington D. C.: Conservation International y CEMEX.
- Roca, W., C. Espinoza y A. Patana. 2004. «Agricultural Applications of Biotechnology and the Potencial for Biodiversity Valorization in Latin American and the Caribbean» *Agbioforum* 7(1-2):(13-22)
- Sánchez Huamán, S., I. Lapeña, C. Ipenza Peralta y M. Ruiz Muller. 2005. *Perfil sobre diversidad biológica. Informe Final. Proyecto Autoevaluación de Capacidades Nacionales para el Cumplimiento de Acuerdos Globales*. Lima: PNUD y CONAM.
- Seneca Creek Associates y Wood Resources International. 2004. *Illegal Logging and Global Wood Markets The Competitive Impacts of the U.S. Wood Products Industry*. Report prepared for American Forest and Paper Association, noviembre. En <www.afandpa.org/Content/NavigationMenu/News_Room/Papers_Reports1/AFPAIllegalLoggingReportFINAL2.pdf>.
- Shack, Nelson. 2006. «Avanzando hacia la cuantificación del Gasto Público Medioambiental de las entidades del Gobierno Nacional». Lima: CONAM.

Hidrocarburos

Eleodoro Mayorga Alba

Resumen

La estabilidad política y la flexibilidad de las condiciones contractuales han propiciado un notable aumento de las inversiones en exploración y desarrollo. El mercado energético y la balanza de pagos del Perú están empezando a notar los beneficios del gas de Camisea. Para elevar las reservas de petróleo y gas y poner en marcha proyectos de exportación de gas de mayor envergadura, se requeriría adaptar las políticas de exploración, perforación y producción (upstream) que se iniciaron a mediados de la década de 1990 a fin de mantener un equilibrio entre una adecuada participación estatal en los ingresos y condiciones de inversión favorables

En lo que se refiere a las políticas de refinación, transporte y distribución (downstream), es urgente extender el uso del gas a las provincias del interior del país, lo que exige adaptar las políticas de precios e impuestos para incentivar el uso del gas y mejorar la asignación de los subsidios, así como modernizar las refinerías y desarrollar un sector petroquímico. Quedan aún importantes decisiones por tomar para poder poner en marcha estos proyectos, en los que la asociación entre Petroperú (cuyo papel debería redefinirse) y las empresas privadas podría favorecer un reparto justo de los riesgos asociados a ellos

Es preciso hacer un esfuerzo importante para responder a la creciente preocupación por el impacto medioambiental y social de las industrias del petróleo y del gas, esfuerzo que debería incluir el desarrollo de una gestión transparente de los ingresos de esas industrias (Iniciativa para la Transparencia de las Industrias Extractivas-EITI por su sigla en inglés), en particular en el ámbito subnacional, y la consolidación de una mayor capacidad institucional para facilitar el consenso entre los agentes interesados y garantizar el cumplimiento de la normativa.

I. Antecedentes

A mediados de la década de 1990, el sector del petróleo y del gas en el Perú experimentó, junto con la mayoría de los restantes sectores productivos, una profunda transformación. La ley 26221 estableció un nuevo marco institucional y sentó las bases para un incremento notable de las inversiones en petróleo y gas.¹ Las principales decisiones fueron las siguientes:

- La política sectorial se mantuvo bajo la responsabilidad del Ministerio de Energía y Minas (MEM), al que compete, a través de la Dirección General de Hidrocarburos, la dirección del sector y el establecimiento de la normativa.
- El Estado fue retirándose paulatinamente de las actividades productivas y comerciales. Para promover las inversiones en exploración y producción (E&P) y firmar y supervisar los contratos en estos rubros, se creó Perúpetro, una nueva agencia estatal de contratación.
- La estrategia de privatización de Petroperú, que implicaba la separación de las unidades empresariales de la compañía. Se emprendió, con éxito, la transferencia de las operaciones de exploración, perforación y producción en la costa noroeste y en la selva, así como de la principal refinería (La Pampilla en Lima) y prácticamente de todos los canales comerciales, a empresas privadas. Las reacciones políticas, sin embargo, detuvieron el proceso, y Petroperú mantuvo el control sobre: (i) aproximadamente la mitad de la capacidad de refino del país (incluidas las refinerías situadas en la selva, en Talara, cerca de los campos del noroeste, y en Conchán, cerca de Lima); (ii) el Oleoducto Trasandino, con un volumen por transportar cada vez menor; y (iii) un pequeño número de estaciones de servicios, la mayoría situadas fuera de Lima.
- Una reforma radical del modelo de acuerdo de E&P, segregando las regalías de los impuestos sobre la renta. Las regalías se fijaron en 12 por ciento, porcentaje que debería aumentar progresivamente en función de los resultados de los proyectos, medida con el «factor R» (un cociente entre los ingresos acumulados y los pagos acumulados).
- La fiscalización de las actividades del sector (es decir, el cumplimiento de la normativa vigente) pasó a ser competencia de una institución independiente de nueva creación, el Organismo Supervisor de la Inversión en Energía (OSINERG), que responde en la actualidad ante el gabinete del Primer Ministro.

II. Las inversiones en exploración, perforación y producción y la producción de petróleo

Entre 1995 y 1998 las inversiones extranjeras en exploración aumentaron sustancialmente. Sin embargo, durante esta etapa no se descubrió ningún yacimiento de petróleo

1 Véase Energy Sector Management Assistance Program (ESMAP) 1999.

importante. En 1997 había 41 contratos de exploración y producción en vigor, y durante el periodo 1997-98 se perforaron, en promedio, 10 pozos de exploración al año; en 1990, solo había cuatro acuerdos en vigor, y en el periodo transcurrido hasta 1996 se perforaron apenas 12 pozos de exploración. Las reservas de hidrocarburos del país siguen concentrándose en los yacimientos de gas condensado de Camisea descubiertas a comienzos de la década de 1980 y que comenzaron a desarrollarse solo a finales del decenio siguiente.

Las inversiones en exploración aumentaron a mediados de la década de 1990 gracias a los incentivos que brindó la ley 26221. No obstante, la falta de nuevos descubrimientos hizo que tales inversiones disminuyeran de forma alarmante en el curso de los siguientes años hasta alcanzar solo 12 millones de dólares en 2003.

Cuadro 1. Inversiones en exploración y explotación de hidrocarburos (1995-2004) (Millones de dólares)

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Exploración	36,7	103,6	187,0	228,4	112,7	112,1	30,5	31,2	12,2	43,3
Explotación	110,4	252,5	341,4	237,2	145,2	112,8	165,6	351,8	347,4	233,4
Total	147,1	356,1	528,4	465,6	157,9	124,9	196,1	383,0	359,6	276,7

Fuente: MEM 2005.

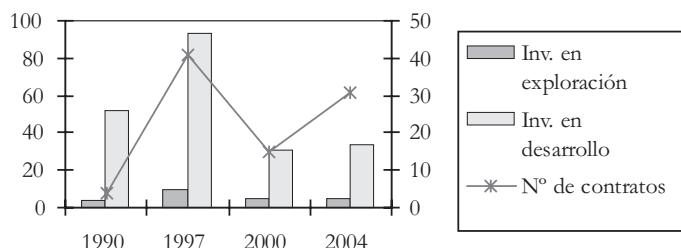
Ante el creciente volumen de las importaciones de petróleo, el Gobierno del presidente Toledo decidió promover las inversiones en exploración, así como la explotación de los depósitos marginales. El decreto supremo 033-2002-EM autorizó a Perúpetro a aceptar en los nuevos contratos una reducción (de 30 por ciento hasta un mínimo de 13,8 por ciento) de la regalía, siempre que el lote negociado se encuentre en la fase de exploración y no se haya descubierto hidrocarburos comerciales. En el caso de los yacimientos que ya estaban siendo explotados, el decreto supremo 017-2003-EM amplió las posibilidades para el cómputo de las regalías, como por ejemplo:

- Las regalías basadas en la producción (5 por ciento en los yacimientos que producen una cantidad inferior a 5 mil barriles/día, de 5 por ciento a 20 por ciento en los yacimientos que producen entre 5 mil y 100 mil barriles/día, y de 20 por ciento en los yacimientos que producen más de 100 mil barriles/día); o,
- Las regalías basadas en los resultados económicos (que estarían fijados en un principio en 5 por ciento e irían aumentando por escalones en función del factor R).

En 2004² se invirtió la tendencia desfavorable del riesgo de inversión, y la expectativa de nuevos descubrimientos de petróleo y gas natural hizo que el número de contratos aumentara (véanse los gráficos 1 y 2).

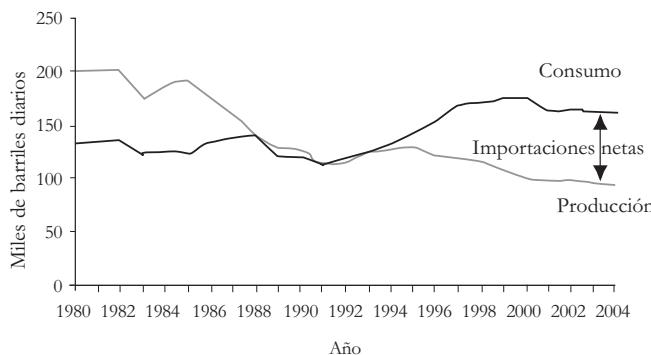
2 Véase Petroleum Economist 2005.

**Gráfico 1. Número de contratos (Inversiones)
(Miles de millones de dólares)**



Fuente: Ministerio de Energía y Minas 2005.

Gráfico 2. Producción y consumo de petróleo en el Perú, 1980-2004



Fuente: Agencia de Información Energética de los Estados Unidos, 2005.

La falta de nuevas reservas hizo que la producción de petróleo comenzara a disminuir desde finales de la década de 1980, y, así, en 2003 se alcanzó una media de solo 92 mil barriles/día, una producción insuficiente para cubrir la demanda interna de 151 mil barriles/día que comenzó a crecer al tiempo que lo hacía la economía. El déficit comercial petrolero alcanzó 724 millones de dólares en 2003, frente a 492 millones de dólares en 2002; y creció debido a los bajos niveles de producción y a los precios del crudo en los mercados internacionales, que empezaban entonces a aumentar.

En 2004, el incremento de los precios del petróleo elevó el déficit hasta 1,03 miles de millones de dólares. Pero esta situación está empezando a cambiar. Desde septiembre de ese año, el inicio de la explotación del gas de Camisea ha permitido llevar gas al mercado de Lima y realizar exportaciones de gas licuado de petróleo (GLP) y condensados. Se estima que las reservas probadas de gas de los yacimientos de Camisea son de 11,1 trillones³ de metros cúbicos (TMC) y contienen más de 700 millones de barriles de

3 Un trillón = 10×10^{12} .

condensado. Según Pluspetrol, la empresa que explota el yacimiento, si se suma las reservas probadas y las probables las reservas de gas de Camisea alcanzarían los 14,2 TMC, cifra que aumentaría si se tiene éxito en los pozos de exploración que Petrobras y Repsol han comenzado a perforar en los bloques vecinos a mediados de 2006.

Las reservas peruanas de hidrocarburos líquidos alcanzaron en diciembre de 2004 una cifra récord de 1.100 millones de barriles (de los cuales cerca de un tercio son reservas probadas de crudo y dos tercios son condensados provenientes de los yacimientos de Camisea). Esto permitió que la producción de hidrocarburos líquidos comenzase a crecer, alcanzando los 111,3 millones de barriles diarios (MBD) en 2005 (17 por ciento procedente de los viejos yacimientos costeros, 9 por ciento de los yacimientos marinos y 74 por ciento de la selva).

En 2005 se firmaron quince nuevos contratos de exploración que implicaban compromisos de inversión en exploración por un valor aproximado de 500 millones de dólares. Entre ellos estaba el contrato de exploración y producción para el Lote 95 (en la cuenca del Marañón, al noreste del Perú) firmado en marzo por Global Energy Development, una empresa subsidiaria de Harken Energy. Perúpetro también aprobó un contrato para Burlington Resources en el Lote 104, en la cuenca del Marañón. En junio de 2005 Perúpetro anunció dos nuevos descubrimientos de petróleo: uno en el Lote 39 (al noreste del país) que reveló una capacidad de 3.000 barriles diarios de crudo de 14° API, y otro en el noroeste, junto a los viejos yacimientos marinos, que reveló una capacidad de 1.200 barriles diarios de crudo de 35° API.

BTZ, un pequeño contratista independiente, ha comenzado a desarrollar un proyecto para perforar nuevos pozos, producir gas de los yacimientos marinos de la cuenca septentrional y generar electricidad para el mercado interno y para exportar al Ecuador. BTZ ha pedido financiación a la Corporación Financiera Internacional (CFI) para este proyecto, que proporcionaría inicialmente 74 millones de pies cúbicos de gas natural a tres empresas generadoras de electricidad de Arenilla (Ecuador) y se extendería finalmente a Guayaquil. BPZ planea asimismo construir una planta de electricidad generada por gas en el Perú que obtendría el gas de los yacimientos marinos del Lote Z-1. Los analistas han estimado que este lote contiene 130 billones de pies cúbicos de reservas probadas y al menos 3 trillones de pies cúbicos de reservas posibles totales. La CFI ya cuenta con una experiencia positiva en el Perú en proyectos de generación de electricidad con gas desde su participación en el proyecto de Aguaytía, en la selva central.

En consecuencia, en lo relativo a las actividades de exploración, perforación y producción, el Perú ha adoptado una política pragmática para atraer a los inversionistas privados, proporcionando estabilidad legal e introduciendo condiciones flexibles en los contratos. En el curso de los últimos años se han reducido las opciones de las empresas para invertir en operaciones de riesgo en Sudamérica. Países como Bolivia, el Ecuador, Venezuela, e incluso la Argentina, no ofrecen la estabilidad legal y política requerida. Los países políticamente más estables, como Chile, el Uruguay y el Paraguay no tienen demasiados yacimientos geológicos interesantes. Así, pues, el Perú, junto con Colombia y el Brasil, se está beneficiando de los elevados precios y de los flujos de entrada de capital de riesgo atraídos tanto por su potencial geológico como por un entorno legal seguro.

Si quiere mantener su situación competitiva, el Perú debe evitar la ola regional de política populista y resistir la tentación de impugnar los contratos y concesiones vigentes. La elevada volatilidad de los precios, el desarrollo de nuevas tecnologías y el acceso al mercado exterior del gas exigen una reevaluación constante de los esquemas contractuales e impositivos que deben proponerse en las próximas rondas de licitación. El diseño de los incentivos debería orientarse al reto de explorar las zonas fronterizas, donde los descubrimientos han resultado hasta el momento difíciles y la infraestructura de transportes no existe.

III. La refinación y la distribución de los productos derivados del petróleo

El Gobierno del presidente Toledo no prestó sin embargo la atención necesaria al desarrollo del sector de la refinación y el Perú, por consiguiente, está tardando en eliminar la gasolina con plomo (lo hizo en el año 2005) e importa un volumen notable de diésel.

El sector dedicado a la refinación, el transporte y la distribución atravesó por una profunda recesión durante la pasada década en toda Latinoamérica (ESMAP 2002). Las refinerías de la región, en su mayor parte en manos públicas, con inversiones insuficientes, una inadecuada provisión de crudo y márgenes de ganancia bajos, deben someterse a un proceso de modernización que les permita producir los productos de mejor calidad que demandan los consumidores.

En el caso del Perú, durante los últimos diez años se ha venido debatiendo un proyecto para modernizar la Refinería de Talara, en el norte del país. A mediados del decenio de 1990 Repsol se hizo cargo de la Refinería de La Pampilla, cerca de Lima, y ha emprendido pequeños proyectos rentables para modernizarla, proyectos que sin embargo no son suficientes para acabar con el creciente déficit de destilados medios del país.

La modernización de la Refinería de Talara implica la extensión de la unidad de destilación primaria de 60 mil barriles diarios a 90 mil barriles diarios y la construcción de instalaciones de procesamiento para poder producir gasolina sin plomo y diésel con un bajo contenido en azufre, productos necesarios para reducir la contaminación en Lima y otras grandes ciudades. La inversión, cuya cuantía se estima en 300 millones de dólares, no puede posponerse, pues si ello ocurriese se correría el riesgo de tener que cerrar la refinería. Teniendo en cuenta la ventaja de disponer de crudos de buena calidad de los yacimientos cercanos y de instalaciones costeras para abastecer el mercado de la costa y exportar al Ecuador, el Proyecto de la Refinería de Talara se pospuso debido a los bajos márgenes y la aparente falta de capacidad técnica y gestora de Petroperú. Los elevados precios del petróleo y los déficits de las refinerías en todo el mundo han contribuido a mejorar el panorama de los márgenes de las refinerías, y se está valorando la decisión política de confirmar el mandato y dotar de capacidad técnica y financiera a Petroperú.

Asimismo, sería necesario definir el futuro de las pequeñas refinerías de la selva (Iquitos y Pucallpa) y la Refinería de Conchán, cerca de Lima, y de ser el caso realizar las inversiones para su modernización. Retrasar las decisiones podría poner en peligro la

mejora de la calidad de los productos. En particular, se ha aprobado un calendario para reducir el contenido en azufre de los destilados medios a 50 partes por millón (ppm) para el año 2010. Para alcanzar esta especificación técnica es preciso complementar las mejoras en las refinerías con un programa para producir biocombustibles y, posiblemente, con una pequeña planta de GTL (*gas-to-liquids*).

Para facilitar las inversiones en el campo de la refinación, el transporte y la distribución deberá mantenerse el mismo enfoque realista aplicado a la fijación de precios e impuestos al petróleo. Desde comienzos de la década de 1990 son básicamente las fuerzas de la oferta y la demanda las que determinan los precios de los combustibles en el Perú. Los actuales precios de los productos derivados del petróleo se encuentran entre los más elevados de América Latina. A pesar de que el Estado (a través de Petroperú) mantiene el control de la mitad de la capacidad de refino y del mercado mayorista, se ha hecho un esfuerzo por evitar intervenciones. En este sentido, vale la pena señalar que la gasolina diésel está gravada en el Perú a un nivel muy similar al de la gasolina. Esto no es lo que ocurre en la mayoría de los países latinoamericanos, que sufren distorsiones económicas y energéticas debido a la excesiva 'dieselización' del parque automotor (véase el cuadro 2).

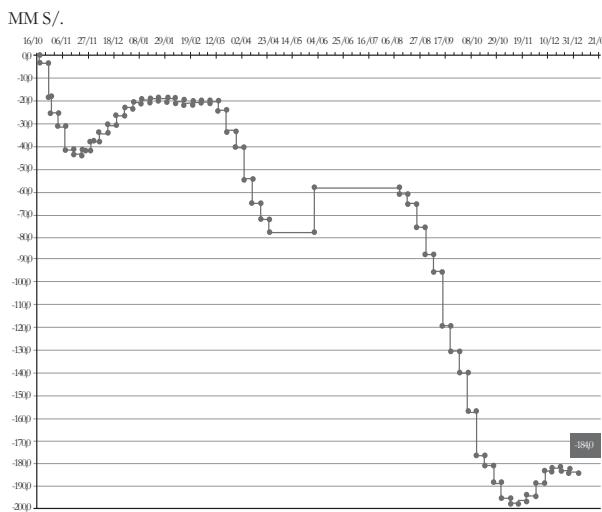
**Cuadro 2. Precios de la gasolina y el diésel en diferentes países de América Latina
Diciembre de 2004-enero de 2005**

(US\$/litro)	Gasolina	Diésel
Argentina	0,57	0,54
Paraguay	0,57	0,52
Perú	0,81	0,73
Brasil	0,84	0,60
Chile	0,81	0,53
Uruguay	1,00	0,67
Bolivia	0,47	0,46

Fuente: presentación del autor durante la Semana de la Energía del Banco Mundial (abril 2005).

Los elevados precios están permitiendo que la producción de las refinerías alcance niveles históricos; en 2005, esta producción llegó a un máximo de 176 millones de barriles diarios para una capacidad nominal de 193 millones de barriles diarios. De mantenerse, esta política podría facilitar la ejecución de ciertos proyectos *downstream* claves, como la extensión del uso del gas en Lima y en los mercados provinciales, el desarrollo del uso del gas natural comprimido en los vehículos de transporte público (taxis y autobuses) y la modernización de la Refinería de Talara y de otras refinerías. Las excepciones a esta política han sido: (i) la introducción de una exención tributaria para los productos ofrecidos a las provincias amazónicas, una forma de subsidio que está generando un flujo ilegal de productos de estas provincias a otras situadas en la sierra y en la costa, e incluso a países vecinos; y (ii) la creación de un fondo para estabilizar los precios (véase el gráfico 3).

**Gráfico 3. Acumulado histórico del Fondo de Estabilización de Precios
Actualizado al 2 de enero de 2006**



Nota: estimado hasta el cierre de la semana de 4 al 9 de enero de 2006.

Fuente: Ministerio de Energía y Minas.

En septiembre de 2004, con el fin de mitigar el impacto de los elevados precios, el Gobierno promulgó el decreto 010/2004, en virtud del cual se creaba un fondo de estabilización con un depósito inicial de 60 millones de nuevos soles (US\$1 = S/.3,3) que en abril de 2005 se incrementó hasta 80 millones. Hasta esa fecha, el fondo mitigó el incremento de los precios en una cantidad equivalente a 105 millones de nuevos soles; la diferencia (25 millones) fue aportada por las empresas refineras y de importación. El pasado mes de diciembre el crecimiento de los precios obligó al Gobierno a compensar a las compañías con un depósito adicional, hasta alcanzar un total de 210 millones de nuevos soles (de los cuales, en mayo de 2006, 15 millones de nuevos soles seguían en el fondo).

El nuevo Gobierno debería resistir la tentación de fijar precios excesivamente bajos para el petróleo, de reducir los márgenes del transporte y la distribución e incluso de extender las exenciones fiscales para el gas natural o el GLP a otros mercados. Sin embargo, no va a resultar sencillo mantener la política pragmática, ya que se espera que los precios en los mercados internacionales sigan siendo elevados y más volátiles que nunca. Resulta esencial mantener un diálogo continuo con las compañías privadas para facilitar la transición al gas natural y, al mismo tiempo, poner en marcha los proyectos de refinación, transporte y distribución necesarios.

IV. El sector del gas

El proyecto de infraestructura más destacado del Perú ha sido la construcción de instalaciones de explotación, transporte y distribución para hacer llegar el gas de Camisea al mercado limeño. Los yacimientos de Camisea albergan los depósitos situados en el Lote 88 (para los cuales existen acuerdos de explotación, transporte y distribución firmados en el año 2000 para cubrir el mercado interno, empezando por Lima) y en el Lote 56, adjudicado recientemente al mismo consorcio (y que *a priori* se dedicaría a proyectos de exportación). Las reservas probadas del Lote 88 comprenden dos depósitos (San Martín y Cashiríari) descubiertos por Shell en 1984. En 1986-87 Shell negoció con el Gobierno un acuerdo de explotación que sin embargo no llegó a cerrarse debido a ciertas desavenencias, algunas de ellas de naturaleza financiera, ya que por aquel entonces el Perú no había cumplido sus compromisos de pago con los organismos financieros internacionales y no tenía acceso a las principales fuentes de crédito.

Las negociaciones se reanudaron ocho años después, y en mayo de 1996 el Gobierno firmó un nuevo acuerdo con el consorcio Shell/Mobil para el desarrollo de los depósitos de Camisea por un monto de 2.500 millones de dólares. Con el propósito de que se materializaran las inversiones, el Gobierno concedió al consorcio una serie de incentivos que elevaban la rentabilidad del proyecto (devolución rápida del impuesto general a las ventas, fraccionamiento del pago de aranceles, entre otros).

En julio de 1998, sin embargo, el consorcio Shell/Mobil anunció la suspensión del proyecto, alegando la falta de un mercado interno que lo hiciera rentable, las discrepancias en torno del precio del gas para generar electricidad y las demandas del consorcio para la integración vertical del proyecto (incluyendo la explotación, el transporte y la distribución) y para añadir las exportaciones al Brasil, que no habían sido incluidas en el acuerdo inicial.

El legado de Shell en Camisea comprende inversiones hundidas por un valor de hasta 400 millones de dólares y un conjunto de normas medioambientales y sociales de vanguardia. Tras la primera campaña de exploración, que puso de relieve la fragilidad de la zona de Camisea y los reveses medioambientales y sociales ocurridos en Nigeria y en el Mar del Norte, Shell se comprometió durante su segunda campaña a realizar un esfuerzo considerable para hacer cumplir mejor las normas medioambientales y sociales, como un plan de trabajo *upstream* que no implique la construcción de carreteras, una política de salud estricta y consultas amplias locales e internacionales entre otras medidas que establecieron un precedente para las demás compañías que operan en la región.

En febrero del año 2000 el Gobierno inició una nueva licitación. El consorcio formado por Pluspetrol (Argentina, 36 por ciento), Hunt Oil (Estados Unidos, 36 por ciento), SK Corporation (Corea del Sur, 18 por ciento) e Hidrocarburos Andinos (Perú, 10 por ciento) ganó el contrato para la explotación de los depósitos del Lote 88 durante un periodo de cuarenta años, ofreciendo una inversión *upstream* inicial de 400 millones de dólares en las instalaciones de los yacimientos y con una inversión total estimada durante la vigencia del contrato de 1.600 millones de dólares. En virtud de este contrato, el Estado peruano recibiría aproximadamente 1.900 millones de dólares por concepto de impuestos y 3.500 millones de dólares por regalías.

En octubre del mismo año se adjudicó al consorcio Transportadora de Gas del Perú (TGP), encabezado por la compañía argentina TECHINT, el transporte y la distribución de gas natural y productos derivados. TGP ofreció una inversión de 1.450 millones de dólares en un acuerdo de 33 años de duración. Además de TECHINT, cuya participación es de 30 por ciento, integran el consorcio las compañías SONATRACH (Argelia, 10 por ciento), Graña y Montero (Perú, 12 por ciento), SK Corporation (Corea del Sur, 9,6 por ciento), Hunt Oil (Estados Unidos, 19,2 por ciento) y Pluspetrol (Argentina, 19,2 por ciento).

En mayo de 2002 se adjudicó la concesión para la distribución de gas natural a través de la red de cañerías en la ciudad de Lima-Callao a la compañía franco-belga Tractabel, que creó la empresa Gas Natural de Lima y Callao. Tractabel debía realizar una inversión que se estimó en 200 millones de dólares.

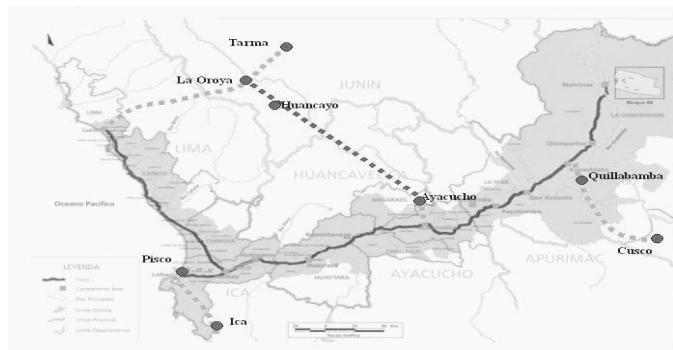
Gracias a la puesta en marcha de estos acuerdos, el gas de Camisea llegó a Lima en agosto de 2004, veinte años después de que fuese descubierto. Este desarrollo ha creado una opción estratégica en la política energética, ya que permite incrementar las reservas de hidrocarburos y modificar las pautas de oferta y demanda de la matriz energética. El uso de gas por las centrales eléctricas, la industria, el transporte motorizado y los hogares generará un efecto sustitución que permitirá reducir el déficit comercial petrolero. La producción y exportación de condensados (principalmente nafta y GLP) es de la mayor importancia. En 2005, la participación de los combustibles líquidos en la matriz energética peruana había disminuido ya en 9 por ciento respecto de 2004 a favor del gas.

El uso del gas natural tiene en el Perú múltiples posibilidades: desde la obtención de mayores ganancias en eficiencia y productividad hasta importantes beneficios medioambientales. Una adaptación mayor al gas permitiría al Perú reducir los costos de importación del petróleo, compensar la escasez de energía hidroeléctrica asociada a la sequía y las inundaciones, introducir tecnologías de transporte y de uso residencial respetuosas con el medio ambiente, y fomentar una producción más eficiente del acero, de productos petroquímicos y de otras industrias relacionadas. El déficit de destilados medios con un bajo contenido en azufre podría afrontarse mediante la construcción de una planta de GTL estratégicamente situada en los mercados interiores. Además, el abundante etano procedente de Camisea que sería exportado como combustible podría ser mejor valorado como insumo petroquímico. En resumidas cuentas, un aumento del uso del gas natural impulsaría enormemente la competitividad del país en la economía global; pero para obtener estos beneficios es necesario mantener las condiciones contractuales, un sistema tributario sólido y las políticas regulatorias y de precios (Wise 2006).

Una vez encargada la primera fase del proyecto de Camisea, ProInversión, el organismo responsable de atraer la inversión extranjera (con la ayuda del programa ESMAP) ha elaborado los estudios técnicos, medioambientales y económicos para fijar las condiciones de la licitación de los proyectos de transporte y distribución de gas a cuatro regiones: Ayacucho, Junín, Ica y Cusco. Las inversiones necesarias para construir los gasoductos ascienden a aproximadamente 415 millones de dólares para un mercado que podría crecer de 70 millones de pies cúbicos a más de 200 millones de pies cúbicos en el año 2025, lo que representa 45 por ciento de la capacidad estimada de la principal línea de

Camisea hacia la costa. Los gasoductos que habría que construir abarcan una distancia de 750 kilómetros, sin tener en cuenta las redes de distribución a ciudades importantes como Ica, Pisco, Ayacucho, Huancayo, La Oroya y Tarma. Los beneficios netos podrían alcanzar los 500 millones de dólares si se comparan con formas de energía más caras de sustituir, pero además, lo que es más importante, los nuevos gasoductos podrían iniciar el muy necesario proceso de desarrollo industrial de estas regiones (véase el gráfico 4).

Gráfico 4. Gasoductos regionales: Ica, Junín, Ayacucho y Cusco



Ica tiene consumidores industriales que se podrían beneficiar de su conversión a gas.

Junín - Ayacucho tienen mercados más pequeños considerados lo suficientemente grandes para justificar un gasoducto. **Cusco** carece de mercados industriales; un gaseoducto tendría que esperar.

El estudio realizado para extender el uso del gas a las provincias del interior (ESMAP 2006a) concluía que era necesario:

- Definir un precio preferente del gas natural a boca de pozo y sustituir el sistema de transporte basado en tarifas por otro basado en las distancias.
- Negociar contratos con los actuales consumidores industriales y desarrollar una política apropiada para atraer inversionistas que pudieran generar energía eléctrica fuera de Lima.
- Desarrollar una campaña para fomentar el uso del gas natural.
- Hacer un uso transparente de los recursos procedentes del canon en los proyectos energéticos.
- Llevar a cabo las rondas de licitación de las concesiones de transporte y distribución del gas sobre una base agregada para los gasoductos de Ica, Junín y Ayacucho; el gasoducto de Cusco debería esperar hasta que se desarrollasen consumidores industriales.
- Recurrir a las garantías multilaterales.

ProInversión está elaborando un paquete de licitación para el sistema de gasoductos, y se prevé que la licitación se convocará en la segunda mitad del año 2006. Asimismo,

ProInversión ha venido desarrollando un segundo estudio para evaluar la viabilidad de la distribución de gas para Arequipa, Moquegua y Tacna.

El desarrollo de redes de gas está estrechamente relacionado con el de los denominados proyectos «ancla», bien de generación de electricidad o de grandes consumidores industriales. Se prevé que el gas natural desempeñe un papel cada vez mayor en la generación de electricidad, y esto dependerá mucho de las condiciones en las que el gas esté disponible. El nuevo Gobierno tendrá la responsabilidad de hacer cumplir las políticas y los mecanismos financieros necesarios para desarrollar los mercados internos de gas. Tales políticas deberían consistir, por un lado, en la ubicación estratégica de estos proyectos ancla con el fin de que puedan abrir nuevos mercados regionales y, por otro lado, en proporcionar acceso a un financiamiento en condiciones especiales para los proyectos internos de transporte y distribución de gas, sea por intermedio del canon, sea mediante un fondo formado por ingresos estatales procedentes de la venta del gas en otras áreas.

EL PROYECTO DE EXPORTACIÓN DE GNL. Las empresas asociadas en el primer proyecto de Camisea, tanto en la producción como en el transporte y la distribución (Hunt Oil, Sonatrach, Pluspetrol, SK, Tractebel), han dedicado considerables esfuerzos a desarrollar un proyecto de GNL destinado a exportar gas al mercado mexicano, con la posibilidad de llegar en un futuro al mercado californiano. Este proyecto, conocido como «Perú GNL», cuenta con el apoyo de Repsol-YPF, que ha adquirido 20 por ciento de la participación en las instalaciones exportadoras y ha asumido las responsabilidades de un comprador, aportando al proyecto acuerdos de compra con empresas de electricidad de México.

En enero de 2006 se firmó el contrato de 4 millones al año para la construcción de una planta de licuación en Pampa Melchorita, 200 kilómetros al sur de Lima, que requerirá una inversión de 2,2 millones de dólares. Para recibir el GNL, Repsol planea construir una planta de regasificación en Lázaro Cárdenas (Michoacán, México). Según las declaraciones realizadas por el presidente Toledo en el acto de la firma del contrato, estas exportaciones proporcionarán al Perú unos ingresos estimados de 200 millones de dólares al año.

LAS EXPORTACIONES DE GAS A PAÍSES SUDAMERICANOS VECINOS. El Perú debe asimismo aprovechar el hecho de que el gas natural se está convirtiendo en la fuente de energía primaria preferida en Sudamérica, lo que podría ofrecer al mercado regional unas condiciones estables y un nivel de precios adecuado. El crecimiento económico de la región está impulsando un rápido aumento en el consumo de electricidad, una sociedad urbana más industrializada y, por lo tanto, una demanda cada vez mayor de combustibles más limpios. Aunque algunos países de la región poseen considerables reservas de gas y pretenden desarrollar su exportación, existen significativos mercados insatisfechos (Chile, el Brasil, el Uruguay y el Paraguay y, hasta cierto punto, las provincias septentrionales de la Argentina).

Los estudios preliminares (Pricewaterhousecoopers & Montamat 2006) prevén que la creación de un mercado regional integrado del gas en el que los productores pudieran vender y los consumidores comprar en un marco de reglas de mercado abierto no discriminatorias generaría grandes beneficios. En términos generales, la integración del mercado

de la energía se considera un proceso que produce beneficios económicos y medioambientales. El reciente aumento de los precios del crudo ha generado un renovado interés por comenzar el proceso de integración del mercado del gas.

Ante la escasez de fondos públicos, los gobiernos prevén una participación privada significativa en el desarrollo y funcionamiento de la infraestructura de las redes de gas. Sin embargo, algunos acontecimientos recientes han puesto de manifiesto el riesgo político asociado a tales inversiones en ciertos países, como Bolivia y la Argentina. El proceso de integración del mercado del gas requerirá enormes inversiones en gasoductos y el establecimiento de un sistema regulatorio sólido. Los gobiernos de la Argentina, el Brasil, Chile, el Paraguay, el Perú y el Uruguay acordaron en junio de 2005 iniciar un proceso para integrar los mercados del gas en Sudamérica y desarrollar la correspondiente red de gasoductos (la «Red de Gasoductos del Sur»). Con esta finalidad, se ha constituido un grupo de trabajo integrado por los países mencionados. Bolivia asiste a las reuniones del grupo de trabajo en calidad de observador.

El primer nuevo gasoducto cuya construcción habría que considerar es una línea de 1.270 kilómetros entre Pisco (el punto final del principal gasoducto de Camisea en el Perú, en la costa) hasta Tocopilla, en el norte de Chile. Este gasoducto se conectaría con dos gasoductos ya existentes que cruzan los Andes, construidos para importar gas desde la Argentina, que, a su vez, están conectados con un gasoducto que llega hasta Buenos Aires, con extensiones previstas al Uruguay y el sur del Brasil. El segundo gasoducto principal que habría que incorporar en una fase posterior al sistema integrado sería el ya propuesto Gasoducto Nor Argentino, que comunicaría las reservas de gas de Bolivia con la zona central de la Argentina; se trata de un gasoducto de 1.500 kilómetros que está en suspenso debido a la inestabilidad política de Bolivia. Un «anillo» de gas como el que aparece en el gráfico 5 respondería a las preocupaciones inmediatas de los países importadores de la región por la continuidad de su abastecimiento energético, y más tarde, si se llevan a cabo los proyectos de exportación del GNL, proporcionaría a los importadores extranjeros una garantía más de provisión.

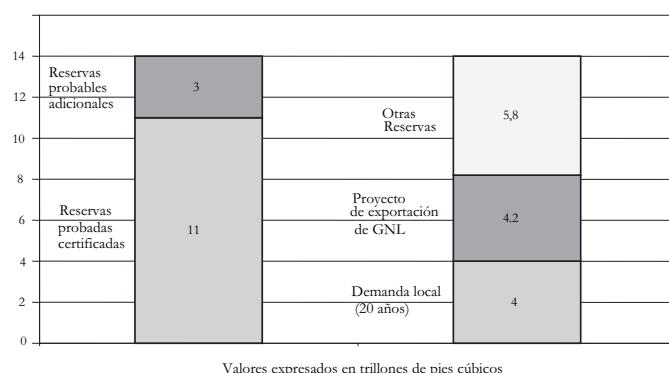
Para emprender este tipo de proyectos es necesario realizar estudios de viabilidad y que los gobiernos de los países interesados muestren una mayor voluntad política.

Un ejercicio interesante consiste en comparar los valores netos de estos dos contratos. Aunque el valor neto a boca de pozo podría ser mayor en el caso del gas exportado a Chile que en el caso del proyecto de GNL, el mercado del cono sur para el gas del Perú es limitado, debido a las reservas de gas de Bolivia, abundantes y más competitivas. Por otro lado, las exportaciones de GNL, si se desarrollan adecuadamente, podrían brindar un mercado más amplio que facilitaría la monetización de importantes reservas aún en la categoría de potenciales.

Estos dos proyectos de exportación han suscitado un debate entre los expertos en torno de si el volumen de reservas de los yacimientos de Camisea es suficiente para atender todas las propuestas. El gráfico 6 ha sido presentado por el Ministerio de Energía y Minas del Perú (MEM) en varios encuentros recientes. Vale la pena señalar que el porcentaje de éxito en las actividades de exploración en la zona de Camisea llega hasta 75 por ciento; cinco de los siete pozos explorados han demostrado poseer reservas de gas

Gráfico 5. Gasoductos del Cono Sur

comercial y condensado. La dirección de Pluspetrol ha anunciado una cifra más elevada (hasta 20 trillones de pies cúbicos) para las reservas potenciales probadas y probables en toda la zona, cifra que podría confirmarse en 2006, cuando Petrobras y Repsol-YPF realicen las perforaciones exploratorias en los lotes vecinos.

Gráfico 6. Volumen de reservas de los yacimientos de Camisea

Fuente: Ministerio de Energía y Minas 2005.

V. El impacto medioambiental y social

El Perú debe complementar las políticas de corte pragmático iniciadas en el sector de los hidrocarburos a mediados de la década de 1990 con medidas eficaces para resolver los problemas sociales y medioambientales emergentes. Es urgente desarrollar una política de gestión medioambiental y social basada en instituciones más sólidas, con capacidad reconocida para hacer frente a la creciente preocupación sobre los efectos negativos de las actividades relacionadas con el petróleo y el gas.

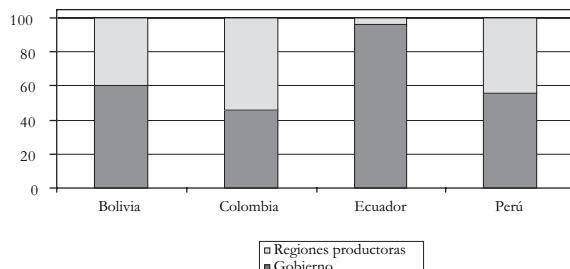
Las políticas medioambientales y sociales en el sector de los hidrocarburos no pueden evaluarse en forma aislada, porque dependen de los acuerdos institucionales, las asignaciones presupuestarias y el diálogo político general con los diversos grupos de interesados. Otros capítulos de este libro se ocupan de la sostenibilidad medioambiental y social de las industrias extractivas; en este examinamos la transparencia en la distribución y el uso de los ingresos derivados del petróleo y del gas, y las tareas pendientes para mejorar las políticas sectoriales con el objetivo de proteger el medio ambiente.

Es preciso vigilar muy de cerca el clima social en las provincias peruanas donde hay hidrocarburos. Los estados de excepción que han propiciado los disturbios sociales en las zonas productoras podrían empeorar rápidamente y acabar convirtiéndose en una situación comparable a la que hoy se vive en las regiones petroleras de Bolivia y el Ecuador, o incluso en ciertas regiones mineras. El Gobierno podría mitigar significativamente la inquietud social preparando y adoptando una política de consenso que implique una aplicación más estricta de las normas medioambientales y un uso transparente de los ingresos.

Una de las principales políticas macroeconómicas aplicadas en el Perú consiste en la descentralización de la actividad económica, que ha generado un dinámico proceso de descentralización fiscal, incluida una mayor distribución de los ingresos derivados del petróleo y el gas. El canon y el sobrecanon que perciben las regiones productoras de crudo representa alrededor de 12,5 por ciento del valor de la producción, mientras que el canon de Camisea supone 50 por ciento de todas las regalías e impuestos sobre la renta asociados al gas y a los condensados transferidos a Cusco, la región productora. Los ingresos que se transfieren a los gobiernos locales, conocidos como canon y sobrecanon, se distribuyen de acuerdo con la división política del país (en regiones y municipios). De entre las cinco regiones que perciben el canon petrolero, Ucayali ha establecido que 10 por ciento debe beneficiar al municipio en el que se genera el recurso, mientras que las otras cuatro (Loreto, Tumbes, Piura y Huánuco) no imponen esta condición.

Según un estudio del ESMAP (2005) que compara la distribución de los ingresos en la región durante el periodo 1997-2003, el Perú está tan avanzado como Colombia y Bolivia en lo que se refiere al porcentaje de los ingresos derivados de los hidrocarburos asignados a los gobiernos subnacionales (véase el gráfico 7).

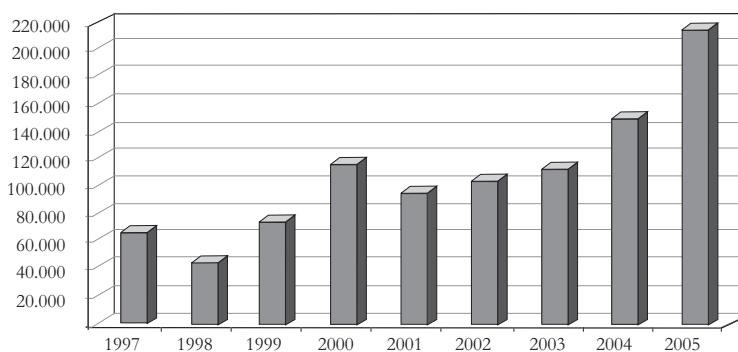
**Gráfico 7. Distribución de los ingresos de los hidrocarburos
(Porcentaje del total)**



Fuente: ESMAP 2005.

Las cantidades distribuidas han aumentado con el desarrollo de Camisea. En 2005 se transfirieron más de 200 millones de dólares a las regiones productoras de petróleo y gas (véase el gráfico 8).

**Gráfico 8. Distribución de recursos del canon a regiones productoras
(En miles de dólares)**



Fuente: estadísticas de Perúpetro.

El éxito de la descentralización depende en buena medida de que se haga un uso transparente y sostenible de los ingresos transferidos. La maldición de los recursos que ha perjudicado a las economías de los países ricos en recursos naturales puede caer también sobre las economías de las regiones productoras.

La *Iniciativa para la Transparencia de las Industrias Extractivas (EITI)* es, en este sentido, interesante. Hay que reconocer que el Perú ya ha alcanzado en el ámbito nacional un estándar relativamente alto de responsabilidad y transparencia en la recaudación y

distribución de los ingresos derivados del petróleo, el gas y la minería.⁴ La gestión de los ingresos del petróleo y de la minería en el Perú presenta las siguientes características:

- Los pagos realizados en el ámbito nacional aparecen publicados en páginas web oficiales del Gobierno y gozan de la confianza de la sociedad civil. Esto hace de la industria extractiva del Perú una de las más transparentes de la región en lo que se refiere a la recaudación de los ingresos.
- Falta comunicar a la sociedad, de una manera eficaz, las cifras agregadas mediante mecanismos que refuerzen la confianza entre la comunidad y la industria.
- La descentralización fiscal debería respetar unos mecanismos de transparencia similares a los que rigen en el ámbito nacional.
- Tan importante como una información transparente sobre los ingresos derivados de los hidrocarburos recaudados y distribuidos es una gestión eficaz del canon en las regiones y los municipios para mejorar las condiciones de vida de sus ciudadanos.

La EITI, impulsada en 2002 durante la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible, pretende garantizar que los ingresos derivados de las industrias extractivas contribuyan al desarrollo sostenible y a la reducción de la pobreza. En la base de esta iniciativa se halla un conjunto de principios que establecen cómo debe aplicarse la EITI.

Recuadro 1. Principios de la EITI

1. La publicación regular de todos los pagos efectivamente realizados por las compañías petroleras, de gas y mineras a los Estados (y de todos los ingresos efectivamente percibidos por los Estados de estas compañías), a una amplia audiencia y de forma abierta, completa y comprensible para los ciudadanos.
2. En caso de no practicarse auditorías, los pagos y los ingresos se someten a una auditoría independiente, fidedigna, aplicando las normas internacionales al respecto.
3. Un administrador fidedigno e independiente, que aplica normas de auditoría internacionales, contrasta los pagos y los ingresos, y su opinión al respecto se hace pública (incluidas, de haberlas, las posibles discrepancias).
4. Extensión de este enfoque a todas las compañías, incluidas las estatales.
5. La sociedad civil participa activamente en el diseño, la supervisión y la evaluación de este proceso, y contribuye al debate público.
6. El Gobierno anfitrión desarrolla un plan de trabajo sostenible desde el punto de vista financiero, con ayuda, si es preciso, de las instituciones financieras internacionales. Este plan incluye metas cuantificables, un calendario de aplicación y una valoración de las posibles limitaciones de capacidad.

Fuente <www.eitransparency.org>.

4 Véase Grupo Propuesta Ciudadana-Vigila Perú 2005.

Saber cuánto reciben los gobiernos y cuánto pagan las empresas es un primer paso esencial para poder pedir a los encargados de tomar decisiones responsabilidades por el uso de esos ingresos. Los países que aplican la EITI pueden beneficiarse de un mejor clima de inversión, al transmitir a los inversionistas y a las instituciones financieras señales claras de que el Gobierno se ha comprometido a reforzar la transparencia y la responsabilidad por el uso de los recursos naturales. Las compañías y los inversionistas que apoyan la EITI pueden contribuir a mitigar el riesgo de inversión: la corrupción genera inestabilidad política, lo que, a su vez, pone en peligro inversiones que son a menudo intensivas en capital y de largo plazo. La sociedad civil puede beneficiarse de la publicación de más información sobre aquellos ingresos que gestionan los ciudadanos, aumentando de este modo la responsabilidad y mejorando la transparencia. Cerca de veinte países del mundo han suscrito la iniciativa o están aplicando de forma activa la EITI.⁵

La puesta en marcha de la EITI en el Perú podría contribuir a incrementar la capacidad de las autoridades regionales y municipales para aplicar las reglas propuestas por el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) y facilitar la supervisión del uso del canon en proyectos prioritarios por las propias comunidades. El Gobierno ya ha suscrito, a través del MEM, la EITI, y ha designado un coordinador local. Además, se ha constituido una Comisión EITI *ad hoc* con representantes del Gobierno, la industria y la sociedad civil. El trabajo del Gobierno en la EITI está coordinado con la aplicación del pacto sobre transparencia del G-8 en el Perú.

El comité integrado por los diversos agentes interesados ha trabajado para lanzar oficialmente el proceso de la EITI y la ejecución de los planes de implementación en los ámbitos nacional y regional. Dos son las regiones que se han propuesto para comenzar a publicar información sobre los ingresos que perciben de las industrias extractivas: Cusco y Cajamarca. El Plan de Acción redactado por representantes del Gobierno, la industria y la sociedad civil ha sido adoptado y publicado en la página web peruana de la EITI (<<http://www.minem.gob.pe/eiti/>>) en junio de 2005. En el Perú, la EITI implica incrementar la transparencia en el ámbito regional por medio de un proyecto para dar cuenta de los ingresos y de los usos a que se destinan estos ingresos en las provincias de Cusco (petróleo y gas) y Cajamarca (minería).

La declaración y la aplicación del plan ya se han hecho públicos. Además, el MEM ha firmado un Memorando de Acuerdo con el Banco Mundial, declarando su compromiso con la EITI y apoyando la ejecución del Plan de Acción. El Memorando se firmó el 13 de octubre de 2005. Se espera que dentro de poco se promulgue un decreto supremo⁶ que cree un Comité EITI y designe a los representantes de los diversos agentes interesados que integrarán este Comité.

PARA MEJORAR LA GESTIÓN DE LOS IMPACTOS MEDIOAMBIENTALES TAMBIÉN ES NECESARIO ADOPTAR DECISIONES IMPORTANTES. A pesar de los esfuerzos realizados por el MEM para mejorar la normativa y su capacidad para evaluar y supervisar el impacto medioambiental de las industrias

5 Puede consultarse la lista reciente de los países e información sobre la iniciativa en la página web de la EITI: <<http://www.eitransparency.org>>.

6 El decreto lleva fecha de 12 de mayo de 2006.

petrolera y del gas, los problemas no han desaparecido, y es mucho lo que queda por hacer para proteger el frágil medio ambiente en las zonas de los yacimientos petroleros.

En relación con el paquete financiero del Proyecto Camisea, el Gobierno ha recibido un crédito específico para asistencia técnica del Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Para ejecutar este crédito el Gobierno ha creado, por decreto 120-2002-PCM, el Grupo Técnico de Coordinación Interinstitucional Camisea (GTCI Camisea), con el fin de coordinar y reforzar el mecanismo para supervisar, monitorear y fiscalizar el impacto medioambiental y social asociado a la ejecución del Proyecto Camisea. El GTCI⁷ tiene los siguientes objetivos:

- Garantizar, por intermedio de sus miembros, la protección ambiental de las zonas en que se desarrolla el Proyecto Camisea, asegurando la coordinación para una eficaz supervisión, monitoreo y fiscalización de las operaciones.
- Contribuir a generar una visión sostenible sobre el desarrollo en las comunidades y pueblos que habitan en la zona del Proyecto.
- Contribuir a preservar los valores étnicos y culturales de las comunidades y pueblos que habitan en la zona de influencia del Proyecto.
- Llevar a cabo, como contraparte del Gobierno, el Programa de Fortalecimiento Institucional y de Apoyo a la Gestión Ambiental y Social del Proyecto Camisea, financiado por el BID y el Gobierno.

La ejecución del Proyecto Camisea ha supuesto la actualización de las regulaciones y la presencia de fondos para reforzar las instituciones. El MEM ha distribuido las competencias de la Dirección de Asuntos Ambientales entre unidades responsables de cuestiones mineras y unidades para asuntos relativos a los hidrocarburos, y ha añadido recientemente la Dirección de Asuntos Sociales. Sin embargo, los problemas ambientales persisten, y la visión negativa de la población sobre del impacto de la industria es más fuerte que nunca. En octubre de 2005 población indígena ocupó el aeropuerto de Atalaya y el yacimiento de Camisea, y sus líderes reclamaron un control ambiental más estricto para evitar los vertidos de hidrocarburos y una pequeña participación en el canon. A finales de noviembre de 2005 se produjo en los gasoductos que unen los yacimientos de Camisea con la costa del Pacífico un cuarto vertido accidental; y a fines de febrero de 2006 se informó de un nuevo accidente.

El pesado legado del sector petrolero y, en especial, del minero, está a la espera de soluciones. El próximo Gobierno deberá considerar definitivamente como una prioridad de primer orden resolver los crecientes conflictos sociales y ambientales. Retrasar las decisiones políticas (incluida la búsqueda de un mayor consenso) podría poner en serio peligro la viabilidad de la economía peruana. Estas decisiones incluyen:

- Continuar mejorando la normativa y la capacidad para hacer que se cumpla.
- Afrontar las obligaciones contraídas en el pasado.
- Reforzar la capacidad de supervisión mediante mecanismos participativos.

7 Para obtener más información, consúltese <<http://www.camisea-gtci.gob.pe>>.

Las políticas para gestionar el impacto ambiental de la industria del petróleo no pueden desarrollarse aisladamente. En general, el nuevo Gobierno debe adoptar importantes decisiones institucionales y regulatorias para responder a los retos pendientes elevando la inversión en todas las industrias extractivas.⁸

VI. Recomendaciones generales

El principal reto al que se enfrenta el nuevo Gobierno peruano en el sector petróleo y del gas consiste en proseguir con las políticas que ya se están aplicando y en dar respuesta a las crecientes demandas sociales. El Perú debería preservar los principios de la reforma de mediados de la década de 1990, entre los que se encuentran los siguientes:

- Los recursos en hidrocarburos que se encuentran en el subsuelo pertenecen al Estado, pero una vez extraídos son de propiedad del productor.
- Libertad de importación y exportación del petróleo y sus derivados.
- Fijación de los precios (en la medida de lo posible) a partir de la oferta y la demanda.
- Libertad de entrada de las empresas del sector privado en cualquiera de las actividades (*upstream o downstream*) de la cadena de producción de petróleo/gas.
- Normativa moderna para las actividades de la industria y protección del medio ambiente y de las comunidades.

Más allá de mantener las reformas emprendidas en la década recién pasada, el nuevo Gobierno debería centrar sus esfuerzos de reforma política en cinco áreas claves:

1. Promover la industria del gas natural.
2. Mantener una política de precios racional en relación con las ventas de energía nacional.
3. Identificar cuál es el papel óptimo para Petroperú.
4. Revisar los aspectos económicos de los contratos de explotación.
5. Poner en marcha políticas medioambientales y sociales sólidas.

1. Promover la industria del gas natural

Los yacimientos de gas natural de Camisea poseen en la actualidad un enorme potencial no explotado, limitado principalmente por el hecho de que la demanda interna peruana no es hoy lo suficientemente elevada y de que el país no tiene posibilidades de exportar el combustible. El nuevo Gobierno debería realizar un esfuerzo coordinado por desarrollar tan pronto como sea posible el mercado interno y el de exportaciones, con el fin de beneficiarse al máximo de este valioso recurso natural. Este esfuerzo incluiría:

⁸ Véase el capítulo sobre medio ambiente.

- Proporcionar incentivos adecuados para la exploración.
- Ampliar el sistema de distribución del gas en el interior del país.
- Mejorar la competitividad del gas en el mercado de generación de energía.
- Crear incentivos para la conversión rápida de los usuarios domésticos, comerciales e industriales de energía.
- Proseguir con el Proyecto de GNL para el Perú y con un posible proyecto de integración del mercado del gas en el cono sur.
- Identificar estrategias políticamente aceptables y económicamente viables para integrar al sector privado en estas áreas.

2. Mantener una política de precios racional en relación con las ventas de energía nacional

El Gobierno del presidente Toledo hizo bien en mantener los precios de la energía en valores cercanos a los costos de mercado. El actual mecanismo de subsidio de precios es limitado, y no representa una amenaza seria para la situación fiscal global ni impone distorsiones importantes a la economía o a los productores de energía. Sin embargo, esto podría cambiar rápidamente si se aplican políticas populistas para reducir el costo de la energía. Este tipo de políticas, aunque 'populares', resultarían extremadamente caras, particularmente si los precios de la energía siguen aumentando. El nuevo Gobierno debería resistirse a las peticiones de modificar el actual sistema de fijación de precios. El Gobierno podría ponderar la posibilidad de emplear la política de precios como parte de la estrategia para fomentar el uso el gas natural.

3. Identificar cuál es el papel óptimo para Petroperú

Es importante tener en cuenta la actual tendencia de las compañías petroleras estatales en el continente; en casi todos los países se están creando o reforzando (mediante la asunción de nuevas responsabilidades). En el caso del Perú, se ha promulgado una nueva ley que prevé la posibilidad de que Petroperú comience a participar en todas las actividades del sector. Una ley más reciente (ya aprobada por el Congreso, pero que no logró recibir la firma del presidente Toledo⁹) demanda integrar Perúpetro en la organización de Petroperú y permitir a esta compañía participar en cualquiera de las actividades de la cadena petrolera sin necesidad de someterse a los controles que rigen para las empresas del sector público. Tal propuesta podría poner en peligro buena parte de los avances logrados por las administraciones anteriores para atraer inversiones de riesgo y comenzar a desarrollar el sector del gas.

En todo caso, el nuevo Gobierno debe redefinir el papel de Petroperú, una decisión que debería tener en cuenta los recursos financieros que podrían destinarse a la compañía para que esta desarrolle nuevas actividades en un marco de competencia abierta de mercado y de transparencia fiscal. Aunque es difícil imaginar que Petroperú pueda desempeñar algún papel en las actividades ***upstream***, debido a la falta de capital de riesgo

9 Al 15 de febrero de 2006.

público, una opción posible sería identificar socios estratégicos para esta empresa en proyectos *downstream* en los que se necesitan inversiones y en los que el Estado podría jugar un papel impulsor. Entre estos proyectos cabe citar:

- La refinación y distribución de productos derivados del petróleo: para mantener en el largo plazo una participación estatal efectiva en estas actividades, será necesario ejecutar los proyectos para modernizar la Refinería de Talara y otras más pequeñas.
- Promover el uso del gas natural en el mercado interno: podría acelerarse la red de distribución de gas basada en concesiones para las diferentes regiones si Petroperú, en representación del Estado, se convierte en un socio minoritario y/o temporal que asume parte de las inversiones iniciales en infraestructura y se va retirando del mercado a medida que este vaya creciendo.
- El desarrollo de nuevas aplicaciones para el gas natural, como por ejemplo proyectos de GTL o proyectos petroquímicos en los que la participación del Estado puede ser necesaria para reducir los riesgos comerciales.

4. Revisar los aspectos económicos de los contratos de explotación

Para conservar su situación competitiva, el Perú debería resistir la tentación política populista de impugnar contratos y concesiones. La elevada volatilidad de los precios, el desarrollo de nuevas tecnologías y el acceso a los mercados de gas extranjeros exigen una constante reevaluación de los esquemas contractuales e impositivos que deben caracterizar las próximas rondas de licitación. El diseño de los incentivos debería orientarse al reto de explorar las zonas fronterizas, donde los descubrimientos han resultado hasta el momento difíciles y la infraestructura de transportes no existe. Los cambios introducidos en el modelo de contrato y las normas relacionadas para el cálculo de las regalías han proporcionado la flexibilidad necesaria para adaptarse a las variadas características de los yacimientos de petróleo y gas en las distintas cuencas. Debería seguir empleándose el factor R (el cociente entre los ingresos acumulados y los gastos acumulados), en particular ahora que los precios del petróleo son más volátiles que nunca.

5. Poner en marcha políticas medioambientales y sociales sólidas

El nuevo Gobierno debería proseguir con los avances logrados hasta ahora para aumentar la transparencia en la explotación de los recursos naturales y en el destino de los ingresos derivados de esos recursos, siguiendo las directrices propuestas por la EITI. Como ha sido señalado, este proceso ya está en marcha, y pretende ser un elemento de transparencia en el sistema de pago de regalías a los gobiernos subnacionales.

El MEM y las autoridades ambientales deben adoptar iniciativas efectivas para demostrar que están tomando el control de las cuestiones ambientales relacionadas con la producción de hidrocarburos y con la minería. Los recientes conflictos generados por los vertidos de petróleo ponen de manifiesto la elevada tensión social que existe en este campo, una tensión que, de no afrontarse, podría convertirse en un serio obstáculo para

elevar la producción de petróleo y de gas. Resolver las tensiones exigirá mejorar no solo la capacidad de supervisión del Gobierno, sino también los mecanismos para hacer cumplir las normas a las compañías que contaminen e incentivos para aquellas empresas que actúan con más respeto por la sociedad y el ambiente.

Bibliografía

- Energy Sector Management Assistance Program (ESMAP). 2006a. «Peru: Extending the Use of Gas to Inland Provinces». Technical Paper 096. Washington D. C.: ESMAP.
- Energy Sector Management Assistance Program (ESMAP) 2006b (en preparación). *Southern Cone Gas Integration Study*. Washington D. C.: ESMAP.
- Energy Sector Management Assistance Program (ESMAP). 2005. «Comparative Study on the Distribution of Oil Rents in Bolivia, Colombia, Ecuador and Peru». Report n.º 304-05. Washington D. C.: ESMAP.
- Energy Sector Management Assistance Program (ESMAP). 2002. «Latin America and the Caribbean: Refinery Sector Development Study». Technical Paper 026. Washington D. C.: ESMAP.
- Energy Sector Management Assistance Program (ESMAP). 1999. «Perú: Reforma y privatización en el sector hidrocarburos». Informe 216/99SP. Washington D. C.: ESMAP.
- Grupo Propuesta Ciudadana-Vigila Perú. 2005. «Vigilancia de las industrias extractivas. Reporte n.º 1». Lima: Grupo Propuesta Ciudadana, marzo.
- Ministerio de Energía y Minas. 2005. *Anuario estadístico de hidrocarburos*. Lima: MEM.
- Petroleum Economist. 2005. «Peru: More Flexible Terms Lead to New Investment», junio.
- Pricewaterhousecoopers & Montamat. 2006. Inception Report for the ESMAP Project «Southern Cone Gas Integration Study», marzo.
- Wise, Carol. 2006. «From Apathy to Vigilance: Politics of Energy Development in Peru». (Documento de investigación inédito). School of International Relations, University of Southern California.

Páginas web consultadas:

- Proyecto Camisea (<http://www.camisea-gtci.gob.pe>)
- EIA-Energy Information Agency (<http://www.eia.doe.gov>)
- ESMAP (<http://esmap.org>)
- Ministerio de Energía y Minas (<http://www.minem.gob.pe>)
- Perupetro (<http://www.perupetro.com.pe>)

Recursos hídricos

Douglas Olson

Resumen

El Perú dispone de una provisión adecuada de elementos básicos para la gestión de sus recursos hídricos, pero todavía un incipiente sistema de administración de los derechos de agua. Si lleva adelante un proceso continuo de desarrollo y mejoras, el país tiene una excelente oportunidad para lograr nuevos e importantes avances en la gestión sostenible e integrada de sus recursos hídricos y de suelo, y para convertirse en un líder en la región de América Latina y el Caribe, así como en un referente de caso exitoso de gestión de recursos hídricos para el mundo en desarrollo. Antes de conseguirlo es necesario poner en marcha o reforzar una serie de iniciativas entre las que pueden citarse las siguientes: (i) la aprobación de una estrategia nacional del agua y la ratificación de una nueva ley de aguas; (ii) una reforma institucional para racionalizar las actividades centrales y reforzar la gestión y planificación de los recursos hídricos en el ámbito de las cuencas fluviales; (iii) la total implementación de un sistema de administración de los derechos de agua; (iv) la mejoría y modernización de los sistemas de regadío y drenaje, y el traspaso y reforzamiento continuado a los usuarios del agua de las responsabilidades de su operación y mantenimiento; (v) la mejora de la gestión de las partes altas de las cuencas fluviales para reducir la erosión y sedimentación, mantener la calidad del suelo y del agua y atenuar las consecuencias de las inundaciones y de las sequías; y (vi) la implementación de un sistema de control de vertidos y de un plan de control de las fuentes difusas, para disminuir la contaminación y mejorar la calidad del agua.

I. Visión general

El Perú, con 77.600 m³/persona al año, tiene la mayor disponibilidad per cápita de agua dulce renovable en América Latina. Hay, no obstante, una enorme disparidad regional:

(i) la zona costera, donde vive 53 por ciento de la población y que genera la mayor parte del PBI del país, tiene solamente 2.900 m³/persona al año; (ii) la zona de la selva tropical tiene 80 por ciento de los recursos hídricos y 10 por ciento de la población, con una disponibilidad de agua de 643.000 m³/persona al año; y (iii) zona de cordillera cuya disponibilidad de agua es de 37.200 m³/persona al año. La variabilidad espacial se combina con la variabilidad estacional debida a la escasez crónica en las estaciones secas y a las frecuentes inundaciones y sequías. Además de las limitaciones de cantidad, hay cada vez más problemas de calidad del agua, derivados de las actividades mineras, de un tratamiento insuficiente de las aguas residuales en las áreas urbanas e industriales, y del uso incontrolado de productos agroquímicos.

La estimación del gasto total de agua para el consumo es de 20 mil millones de metros cúbicos al año, predominantemente en el área costera y procedente sobre todo de aguas superficiales. La extracción de agua subterránea es del orden de 1.500 millones de metros cúbicos al año en la región costera; en el resto de regiones el agua subterránea apenas se utiliza. La agricultura de regadio es el mayor usuario de agua, con 80 por ciento de consumo, mientras que los usos municipales e industriales consumen 18 por ciento, y la minería, 2 por ciento. Además, se utilizan alrededor de 11 mil millones de metros cúbicos al año en centrales eléctricas (uso no para el consumo) para generar 18.534 GWh, equivalentes a 80 por ciento de la electricidad producida en el país.

La agricultura de regadio aporta alrededor de las dos terceras partes de la producción agrícola. La superficie total de regadio ocupa aproximadamente 1,7 millones de hectáreas, de las que un millón, con su propia infraestructura de riego (59 por ciento), están situadas en las áreas secas de la región costera. Debido a que las lluvias son extremadamente escasas en esta región, la agricultura de esta zona depende totalmente del riego.

Las exportaciones agrícolas son cada vez más importantes para el crecimiento y el desarrollo del Perú. Se estima que en 2005 han alcanzado 1.600 millones de dólares, equivalentes a un tercio de las exportaciones agrícolas chilenas, y más de 10 por ciento de la suma de exportaciones de bienes y servicios. En vista de la aridez del clima costero del Perú, el riego y la gestión del agua son factores críticos para el sustento de esta actividad. La mejora de la productividad de la agricultura tradicional depende igualmente del riego y de una adecuada gestión de los recursos hídricos; además, teniendo en cuenta que 70 por ciento de la población que vive en las áreas rurales es pobre, aportará un beneficio directo para la mejoría de su sustento.

En los últimos treinta años se han invertido alrededor de 5 mil millones de dólares en infraestructura hidráulica, incluyendo presas y sistemas de riego y de drenaje. Esta infraestructura está subutilizada¹ y hay un potencial importante en la realización de actividades que busquen mejorar los beneficios derivados y en aprovechar totalmente estos costos hundidos. Además, los sistemas ineficientes de riego, su gestión inadecuada y las prácticas riego por inundación que utilizan más agua de la que necesitan las cosechas, han

1 En la zona costera, por ejemplo, se riega realmente menos de 80 por ciento de la superficie equipada con infraestructura para regadio.

creado problemas de drenaje y de salinización² en los valles de la zona costera, poniendo en peligro la productividad de estas tierras y la calidad del abastecimiento de agua en las áreas urbanas.

El Perú cuenta con limitados recursos en lo que respecta a aguas subterráneas, pero en algunos casos están subutilizados. El uso conjunto de aguas subterráneas y agua superficial en zonas de regadío (es decir, la utilización de agua superficial cuando está disponible en los ríos, y de aguas subterráneas en caso contrario), es una buena práctica de gestión de recursos hídricos, porque aprovecha la capacidad reguladora natural de las masas de agua subterránea, que se recuperan gracias a las pérdidas de los sistemas de riego, y disminuye la necesidad de construir costosas presas, con el inconveniente inherente de las pérdidas por evaporación. Aunque a veces las aguas subterráneas situadas debajo de una zona de regadío son demasiado salinas como para utilizarlas, hay algunas áreas costeras del Perú en las que insistir en el uso conjunto de aguas subterráneas sería beneficioso. En el Perú hay también algunas zonas (en especial alrededor de Tacna e Ica) en las que las aguas subterráneas están sobreexplotadas, es decir, la cantidad neta extraída supera la recarga natural. En estas zonas es preciso reducir la evapotranspiración (que es equivalente a la extracción neta) poniendo en práctica medidas tecnológicas al riego, medidas agrícolas y de gestión y, en algunas zonas, incluso mediante la reducción de la superficie de regadío.

En 2004, 76 por ciento de la población tenía acceso a agua potable, y 57 por ciento a servicios seguros de saneamiento, proporciones mucho más bajas que la tasa de acceso promedio en América Latina (89 por ciento y 74 por ciento respectivamente); la mayor parte de la población que no tiene acceso está ubicada en las áreas periurbanas y rurales, así como en ciudades pequeñas, que son los lugares donde habita la mayor parte de la población pobre del país. Si se mantiene la tendencia actual en el aumento del acceso, se cumplirán los objetivos de abastecimiento de agua y saneamiento fijados para el año 2015 establecidos en los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Sin embargo, además de las deficiencias en la tasa de acceso, la calidad y la sostenibilidad de los servicios suelen ser también deficientes, sobre todo en las áreas rurales. Por otra parte, menos de 25 por ciento de las aguas residuales municipales son tratadas antes de verterlas, lo que contribuye al deterioro de la calidad de los recursos hídricos y, en último término, aumenta el costo del abastecimiento de agua. El capítulo dedicado al agua potable y saneamiento desarrolla ampliamente el subsector; por consiguiente, esta cuestión no se aborda de forma pormenorizada en este capítulo. No obstante, es necesario tener en cuenta que la planificación e implementación tanto de la utilización del agua como del tratamiento de las aguas residuales en el ámbito municipal deben hacerse en el contexto de unos recursos hídricos limitados y de mantener la adecuada calidad del agua. Las necesidades de agua y el impacto en los recursos hídricos de las grandes áreas metropolitanas, como la de Lima, son muy importantes.

Las zonas del Perú situadas al pie de la cordillera y la línea costera son proclives a devastadoras inundaciones y deslizamientos, como resultado, sobre todo, de la elevada

² La estimación de la extensión del suelo salino en la zona costera, tomada del sitio web oficial del Estado, es de 306.700 hectáreas.

precipitación que registran las degradadas cuencas superiores, mientras que el sur del país es especialmente propenso a las sequías. Aparte de las causas naturales como El Niño, que se repite aproximadamente cada siete años, las intervenciones del hombre, como la erosión del suelo producida por prácticas deficientes de cultivo y pastoreo, la deforestación y malas prácticas en la utilización del suelo,³ han agravado los efectos de las sequías e inundaciones. Las predicciones indican que el cambio climático aumentará la severidad de las inundaciones y sequías en el futuro. No se aplican ni leyes ni medidas preventivas (relacionadas con la planificación urbanística, la deforestación, etcétera), y no hay una red de sistemas fiables de alarma anticipada. La consecuencia es un impacto cada vez más negativo de las sequías e inundaciones en las diferentes regiones, con efectos cada vez peores para la economía peruana. Los daños causados por El Niño en el periodo 1982-1983 se estimaron en 800 millones de dólares, y en el periodo 1997-1998 el costo alcanzó 2 mil millones de dólares. El Niño de 1997-98 originó enormes migraciones de población rural a la región de la capital en busca de empleo, que contribuyeron a agravar los problemas relacionados con los nuevos asentamientos urbanos.

II. Los retos relacionados con los recursos hídricos y enfoques actuales de las soluciones

Muchos de los retos a los que de manera general se enfrenta el sector del agua están relacionados con el ámbito de acción de otros sectores, como por ejemplo las políticas financiera y fiscal, la gobernabilidad y el crecimiento, los derechos de propiedad y el suelo, y la descentralización. Para mayor información al respecto es, pues, necesario referirse a los capítulos dedicados al abastecimiento de agua y saneamiento, la descentralización, y los recursos naturales, entre otros.

Las principales cuestiones relativas a la gestión y al desarrollo de los recursos hídricos son las siguientes: el aumento del 'estrés de agua' en la región costera, el deterioro de la calidad del agua, la escasa eficiencia en el sector de riego, un marco legal e institucional débil, y los servicios inadecuados de abastecimiento de agua y de saneamiento.⁴

EL AUMENTO DEL 'ESTRÉS DE AGUA' EN LA REGIÓN COSTERA. La región costera es la más seca, con precipitaciones que varían entre menos de 5 milímetros en el sur y alrededor de 400 milímetros en el extremo norte. Más de 50 por ciento de la población del Perú vive en esta parte del país y la mayoría de las actividades económicas se desarrollan en el área costera, lo que aumenta la demanda de agua y agrava el estrés del recurso.

El grueso del agua utilizada en los regadíos de la zona costera es proporcionada por 53 ríos que fluyen hacia el oeste, desde los Andes hasta la costa. En más de la mitad de estos

3 El capítulo dedicado a los recursos naturales desarrolla pormenorizadamente las problemas relacionados con la deforestación.

4 Los retos y recomendaciones respecto del abastecimiento de agua y saneamiento se abordan en dos capítulos: uno sobre infraestructura rural y otro sobre agua y saneamiento.

ríos el caudal es solo estacional; solo en 30 por ciento es continuo, y el resto, que dependen de las lluvias estacionales, tienen un caudal semicontinuo o intermitente. Por consiguiente, sin alguna forma de almacenamiento no se puede garantizar el abastecimiento para riego durante todo el año para aproximadamente 40 por ciento de zonas de regadío. Adicionalmente, algunos de los ríos continuos son alimentados por glaciares que están desapareciendo rápidamente debido al cambio climático, lo cual reducirá la disponibilidad de agua particularmente en los períodos de estiaje.

Por otra parte, la escasez cada vez mayor de agua se combina con el deterioro de la calidad del recurso a causa del vertido de efluentes sin tratar procedentes de minas, industrias, municipalidades y actividades agrícolas. De los 53 ríos de la zona costera, 16 están parcialmente contaminados por plomo, manganeso y hierro de las minas, lo que amenaza el riego y aumenta el costo del abastecimiento de agua potable.

LA ESCASA EFICIENCIA EN EL SECTOR DE RIEGO. El riego es el mayor consumidor de agua en la región costera. Se estima que la eficiencia total en la utilización del agua en los sistemas de riego es de alrededor de 35 por ciento, considerada baja, a causa sobre todo de las fugas de los sistemas de distribución y de la amplia utilización de métodos de riego por gravedad muy poco mejorados, y en la inundación de los campos de cultivo.⁵ No hay suficiente medición del agua consumida y, en consecuencia, las tarifas se basan más en criterios de superficie y de tipo de cosechas que en el volumen de agua utilizada. Los sistemas ineficientes de riego, su gestión inadecuada y las prácticas de riego por inundación, utilizando más agua de la que necesitan las cosechas, han creado problemas de drenaje y de salinización en los valles⁶ de la región costera, poniendo en peligro la productividad de estas tierras y la calidad del abastecimiento de agua en las áreas urbanas. El Gobierno del Perú, con el apoyo del Banco Mundial, ha implementado una serie de acciones para mejorar los sistemas y la gestión de riego; entre ellas:

- El traslado de la responsabilidad de la operación y mantenimiento (O&M) de los sistemas de riego a las Juntas de Usuarios (JU). Antes del traspaso, las tarifas de riego eran muy bajas y casi nunca se cobraban; desde el traspaso, las tarifas se han elevado y la gestión de cobro ha mejorado considerablemente, redundando en una mejor O&M. Asimismo, han disminuido los conflictos y las frustraciones entre los agricultores.
- Un programa para modernizar la agricultura de regadío por medio de sistemas mejorados de gravedad y de goteo, unido a la conversión de los cultivos a productos de alto valor económico, frecuentemente dedicados a la exportación.⁷

5 En comparación, los modernos sistemas de gravedad pueden tener una eficiencia superior a 60 por ciento, y los sistemas de goteo son capaces de lograr más de 90 por ciento de eficiencia.

6 En otras regiones apenas se utilizan los grandes sistemas de riego.

7 El Gobierno del Perú ha iniciado recientemente un programa integral, denominado Mi Riego, que pretende aprovechar los grandes costos hundidos de los actuales sistemas de riego mediante su rehabilitación y modernización, unidas a la mejora de la producción agrícola y de su mercadeo, comercialización y exportación.

- El inicio de un sistema de administración de los derechos de agua que incluye un análisis estricto de la disponibilidad y de la demanda de agua, su vinculación a la administración de la tierra, y el desarrollo de un Sistema de Información Geográfica (SIG) que incorpora la propiedad de las tierras y los derechos de agua.

UN MARCO LEGAL E INSTITUCIONAL DÉBIL. La gestión de los recursos hídricos en el Perú está en manos de un gran número de organismos en el ámbito nacional, regional y local, la coordinación de políticas es deficiente y las responsabilidades suelen estar duplicadas. El proceso de toma de decisiones está excesivamente centralizado y las responsabilidades no son claras ni hay transparencia.

En diciembre de 2004 el Gobierno preparó una Estrategia Nacional de Gestión de los Recursos Hídricos que estableció como puntos principales los siguientes: (i) buscar una gestión integrada sostenible de los recursos hídricos; (ii) considerar el valor económico de las políticas del agua y de la toma de decisiones; (iii) dar prioridad a la utilización doméstica; (iv) participación de los interesados directos y de los usuarios en la gestión y planificación de los recursos hídricos; (v) seguridad jurídica de los usuarios del agua mediante la implementación de un sistema de derechos de agua; y (vi) libre acceso a la información relativa a los recursos hídricos. Este documento está en debate y todavía no se ha aprobado y aplicado. La estrategia, sin embargo, busca hacer avanzar la gestión de los recursos hídricos en una dirección adecuada para el Perú y, en este sentido, debe apoyarse su ulterior desarrollo e implementación.

La legislación vigente está enfocada en los aspectos agrícolas y presenta obstáculos importantes para llevar a cabo una gestión integrada de los recursos hídricos (GIRH) efectiva y sostenible. Esta legislación no reconoce la naturaleza multisectorial del agua ni que el recurso sea un bien económico. El Ministerio de Agricultura tiene la responsabilidad de la gestión de los recursos hídricos. Se han dedicado varios años a la preparación y revisión de una nueva legislación sobre el agua que actualmente está siendo considerada por el Congreso. El proyecto de ley mejoraría las perspectivas de la GIRH, reconociendo la naturaleza multisectorial del agua y un marco legal e institucional adecuado que incluiría el posible desarrollo del mercado del agua. Este último aspecto parece ser un punto de fricción, ya que los usuarios del agua en el ámbito agrícola están preocupados por la posibilidad de que se transfiera agua de riego para otros fines.

III. Recomendaciones

Las recomendaciones que se incluyen a continuación siguen las líneas trazadas por la Estrategia Nacional de Gestión de los Recursos Hídricos y la nueva legislación propuesta sobre el agua.

REFORMA INSTITUCIONAL DIRIGIDA A LA GESTIÓN MULTISECTORIAL DE LOS RECURSOS HÍDRICOS. Debe apoyarse el proceso de regionalización y descentralización mediante las siguientes iniciativas: (i) la consolidación de las responsabilidades, actualmente divididas, mediante la constitución y desarrollo de una Agencia Nacional del Agua (ANA) que

tendría la responsabilidad total de la gestión integrada de los recursos hídricos; y (ii) el establecimiento dentro de la ANA de organizaciones de las cuencas de cada río, en las que se llevaría a cabo la planificación y gestión de los recursos hídricos con la participación en el proceso de toma de decisiones de los gobiernos nacional, regional y local y de otros interesados directos.

GESTIÓN INTEGRADA DE LOS RECURSOS HÍDRICOS: (i) debe continuarse la implementación y el fortalecimiento de un sistema de derechos de agua basado estrictamente en la disponibilidad del recurso, tanto para las aguas subterráneas como para las superficiales, que incluya vínculos con la titularidad de las tierras y el sistema de gestión de datos del SIG; (ii) los planes de gestión de recursos hídricos —el nacional y los de las cuencas de los ríos— deben prepararse abordando los factores de cantidad y calidad del agua y con la participación de los usuarios de este recurso, de los gobiernos nacional, regional y local, y de otros interesados directos;⁸ y (iii) se debe diseñar e implementar un sistema nacional de información de recursos hídricos.

MEJORAR EL RIEGO Y LOS DRENAJES. El principal consumidor de agua es la agricultura de regadío, y la gestión integrada de recursos hídricos demanda iniciativas urgentes para mejorar la eficiencia de la utilización del agua de riego y la productividad agrícola. Las recomendaciones propuestas son las siguientes, y para su implementación será necesaria la participación de las JU, que deberán fortalecerse: (i) las mejoras continuas de las prácticas y la eficiencia del riego, como mejoras de la eficiencia de los sistemas de riego y de drenaje mediante la introducción de técnicas modernas de ahorro de agua, la disminución de los excesos de agua utilizada y la reutilización de los caudales de retorno, incluyendo el uso conjunto de aguas subterráneas y agua superficial; (ii) el aumento de las productividades agrícolas, la conversión de los cultivos a productos de alto valor económico y la mejora de los sistemas de marketing y exportación; (iii) mejorar la gestión de cobro, aumentar las tarifas para garantizar recursos adecuados para el O&M de los sistemas de riego y de drenaje, e implementar un sistema de medición volumétrica para cobrar el importe del agua entregada; y (iv) mejorar la operación y el mantenimiento de los sistemas de riego y de drenaje.

MEJORAR LA CALIDAD DEL AGUA. Un aspecto importante de la gestión integrada de los recursos hídricos es la mejora de la calidad de las aguas subterráneas y superficiales. Se recomienda lo siguiente: (i) una revisión completa de los estándares de calidad para las diferentes masas de agua superficial y de aguas subterráneas, basados en las funciones ambientales y de utilización de estas masas; (ii) un sistema completo de control de los vertidos en las cuencas prioritarias, con inclusión del área costera, que contenga la identificación, registro y supervisión de los vertidos; el establecimiento de parámetros de vertido para cada vertido concreto desde el punto de vista de estándares de calidad del agua; debe desarrollarse un sistema de medición, controlando y exigiendo que los vertidos

8 El sistema de derechos de agua y de titularidad de las tierras basado en el SIG, actualmente en curso de implementación, unido a la información de las cosechas de las Juntas Nacionales de Usuarios, proporcionará una base excelente para el desarrollo de estos planes y para la gestión de las cuencas hidrográficas.

estén dentro de los límites definidos; (iii) la implementación de un programa para controlar y reducir la contaminación de fuentes difusas, incluyendo el control de la utilización de productos agroquímicos; (iv) un programa para mejorar la gestión de las partes altas de las cuencas fluviales con el fin de preservar las zonas de captación de las cuencas de los ríos importantes, que incluya la mejora de las prácticas de pastoreo y de cultivo, controlando la deforestación e implementando iniciativas de repoblación forestal.

GESTIÓN DE RIESGOS Y MITIGACIÓN DE ACONTECIMIENTOS EXTRAORDINARIOS. Es preciso establecer las condiciones adecuadas para prevenir y aliviar los desastres naturales —especialmente los efectos negativos de las inundaciones y de las sequías— mediante el desarrollo de planes y de sistemas provistos de los adelantos más recientes de previsión y alarma, de planes urbanísticos, de sistemas informáticos para mejorar el funcionamiento de la infraestructura hidráulica, de programas especiales para la gestión de las sequías, y del desarrollo de nuevas infraestructuras efectivas desde el punto de vista del costo. Es importante incluir dentro de estos programas consideraciones y acciones necesarias para mitigar los efectos del cambio climático.

CREAR NUEVAS CAPACIDADES. Para llevar a cabo este ambicioso programa de gestión de los recursos hídricos, es absolutamente necesario incrementar la capacidad de las instituciones existentes, o de las que puedan existir en el futuro. Ello debe incluir programas de formación, intercambios internacionales y relaciones de igual a igual, creación de equipos, y gestión de conflictos. Además, se requiere elevar la conciencia de todos los peruanos, y en particular de los usuarios del agua, respecto de la importancia de una gestión integrada y sostenible de los recursos hídricos y de la necesidad de aceptar la responsabilidad de las acciones individuales y colectivas que ayudarán a la conservación de los recursos hídricos y al incremento de los beneficios sociales y económicos derivados de su utilización. Antes de su aprobación, es imprescindible difundir y debatir ampliamente la Estrategia Nacional de Gestión de los Recursos Hídricos y la nueva Ley del Agua.

Acciones propuestas a corto, mediano y largo plazo

En el cuadro 1 se indica un conjunto de intervenciones propuestas para mejorar a corto, mediano y largo plazo la gestión de los recursos hídricos en el Perú.

Cuadro 1. Intervenciones propuestas

<i>Acciones propuestas</i>	<i>A corto plazo</i>	<i>A medio plazo</i>	<i>A largo plazo</i>
<i>Reforma institucional y legal</i>			
Divulgar, debatir y aprobar la Estrategia Nacional de Gestión de los Recursos Hídricos, mediante un diálogo ordenado con los gobiernos nacional, regional y local, los usuarios del agua y otros interesados directos		X	
Hacer las correcciones definitivas y promulgar la Ley del Agua		X	
Constituir la Agencia Nacional del Agua y organizaciones en las cuencas de los ríos, en cuencas piloto que sufran graves problemas relacionados con la gestión de los recursos hídricos		X	
Ampliar las organizaciones de cuencas de los ríos a otras cuencas, y desarrollar nuevos planes de gestión de recursos hídricos para estas cuencas			X
<i>Gestión integrada de recursos hídricos</i>			
Completar la implementación del sistema de derechos de agua basado en la disponibilidad, y unirlo a la titularidad de las tierras y al sistema de gestión de datos del SIG			X
Desarrollar un Plan Nacional del Agua y, en la cuenca piloto, planes de gestión integrada de recursos hídricos para las cuencas de los ríos, incluyendo consideraciones de aspectos relacionados al cambio climático			X
Diseñar e implementar un sistema nacional de información de recursos hídricos	X		X
<i>Mejorías del riego a través de las JU</i>			
Mejorar y modernizar los sistemas de riego y de drenaje, incluyendo la infraestructura principal, los sistemas de abastecimiento y los sistemas de cada explotación agrícola	X	X	X
Mejorar las productividades agrícolas, convertir los cultivos a productos de alto valor económico, mejorar los sistemas de marketing y de exportación	X	X	X
Aumentar las tarifas, mejorar la gestión de cobro e implementar el cobro volumétrico	X	X	X

Acciones propuestas	<i>A corto plazo</i>	<i>A medio plazo</i>	<i>A largo plazo</i>
Mejorar el funcionamiento y el mantenimiento de los sistemas de riego	X	X	X
Fortalecer las JU	X	X	X
<i>Mejorar la calidad del agua</i>			
Revisar los estándares		X	
Diseñar e implementar un sistema de control de vertidos		X	X
Diseñar e implementar un programa de control de la contaminación de fuentes difusas		X	X
Mejorar la gestión de las partes altas de las cuencas fluviales		X	X
<i>Gestión de riesgos y mitigación</i>			
Diseñar e implementar un programa de gestión de riesgos y mitigación que incluya la gestión de inundaciones y sequías y factores relacionados con el cambio climático		X	X
<i>Crear nuevas capacidades</i>			
Diseñar e implementar programas de formación, intercambios internacionales y relaciones de igual a igual; crear equipos y programas de gestión de conflictos		X	X
Diseñar e implementar programas de toma de conciencia acerca de los recursos hídricos		X	X

Fuente: Banco Mundial.

Pesca

Marea Hatziolos y Cornelis de Haan¹

Resumen

La industria pesquera peruana se encuentra entre las más ricas del mundo, pues las capturas anuales de una sola especie, Engraulis ringens o anchoveta, suponen hasta 10 por ciento de la pesca marina global. Sin embargo, pese a la alta productividad natural de anchoveta y otras especies, la pesca en el Perú ha sufrido las consecuencias de la sobrecapacidad (de flota y planta) del sector y de la escasa regulación, factores que han provocado el colapso de los stocks y serias repercusiones ambientales. Algunos de los beneficios significativos que podría haber generado el sector para la sociedad se han perdido debido a la ineficiencia económica, que ha generado un mayor endeudamiento del sector y la incapacidad del Gobierno para obtener rentas de sus recursos.

Este capítulo evalúa los principales problemas a los que se enfrenta el sector y recomienda formas de: (i) incrementar sustancialmente los beneficios netos procedentes de la pesca; (ii) garantizar una distribución más equitativa de esos beneficios y (iii) explotar de manera sostenible los recursos pesqueros, utilizando un enfoque ecosistémico que integre los costos ambientales y sociales y ajuste la producción a la productividad natural y a los procesos ecosistémicos. La reducción de la sobrecapacidad y el aumento de la transparencia en la gobernabilidad del sector constituyen las dos reformas más importantes.

I. Introducción

El Perú comenzó a desarrollar su industria pesquera hace aproximadamente cincuenta años, explotando sus ricos bancos de anchoveta y sardina. Sin embargo, desde entonces

¹ Con aportes de Kieran Kelleher, Patricia Majluf y Lidvard Gronnevet.

no se han introducido innovaciones en las políticas encaminadas a desarrollar el sector, a pesar de que las innovaciones tecnológicas y prácticas erróneas provocaron que los recursos pasen de una situación de abundancia a otra de escasez y volatilidad. Los sucesivos gobiernos han evitado hacerle frente a problemas críticos principalmente por la percepción de su complejidad y sensibilidad política, así como por la existencia de fuertes y bien organizados grupos comerciales de presión que buscan satisfacer sus intereses particulares. Como consecuencia, los recursos pesqueros se encuentran actualmente sobreexplotados, las inversiones de capital del sector se utilizan de manera ineficiente, la industria pesquera es un contaminador importante del agua y el aire, y su aporte al bienestar social, la alimentación y el empleo son muy modestos. Además, aunque a mediano plazo las perspectivas en los mercados internacionales son buenas para la harina y el aceite de pescado, la biotecnología muy probablemente permitirá el desarrollo de alternativas a estos productos, por lo que podría peligrar la seguridad y rentabilidad a largo plazo de sus mercados de exportación. En consecuencia, para potenciar su contribución sostenida al bienestar nacional es de la mayor importancia analizar ahora críticamente la totalidad del marco político e institucional que rige el sector pesquero.

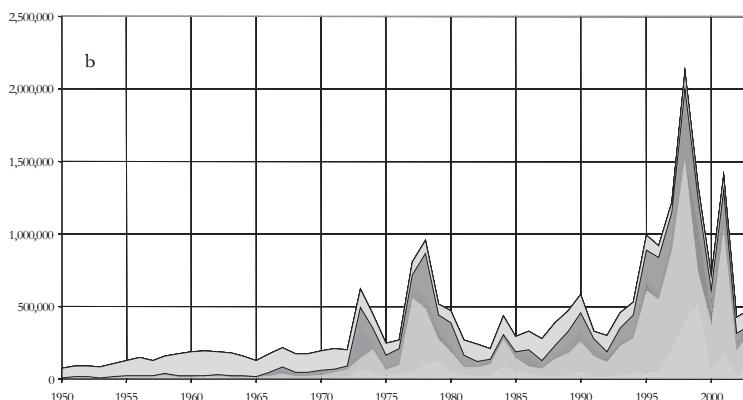
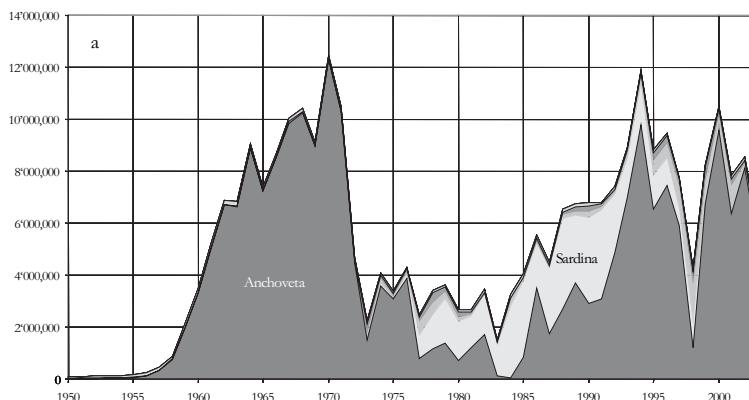
II. Antecedentes

El Perú cuenta con las aguas más ricas y productivas del mundo. Durante los primeros cincuenta años del desarrollo de la pesca industrial (de 1950 a 2001) se capturaron más de 274 millones de toneladas métricas de pescado en las aguas peruanas. La anchoveta (*Engraulis ringens*) constituye la principal especie, con capturas de 209 millones de toneladas métricas. Esta especie sigue siendo el principal *stock* pesquero del mundo, con capturas de entre 8 millones y 10 millones de toneladas métricas anuales, aproximadamente el 10 por ciento de las capturas marinas escala global. Otras especies pelágicas objeto de explotación son la sardina, el jurel y la caballa (véanse los gráficos 1a y 1b). Casi toda la pesca de estas especies pelágicas se utiliza para la producción de harina o aceite de pescado para la exportación, principalmente a la Unión Europea y la China, donde constituye un ingrediente esencial para la alimentación animal en la industria ganadera y la acuicultura. Solo una pequeña parte se dedica al consumo humano. Las aguas costeras peruanas también mantienen importantes pesquerías demersales (de fondo) como la merluza, especie que goza de gran popularidad para el consumo doméstico y para la exportación, con capturas anuales de aproximadamente 10 mil toneladas métricas. Finalmente, el Perú dispone asimismo de una importante pesca en las zonas amazónicas y montañosas, con una producción que se sitúa entre las 30 mil y las 80 mil toneladas métricas anuales.

La extraordinaria riqueza pesquera del Perú es resultado del excepcional afloramiento de nutrientes procedentes de las aguas frías y profundas, arrastrados a la superficie por la Corriente de Humboldt, que constituye la principal fuerza impulsora del Gran Ecosistema Marino (LME por su sigla en inglés) de Humboldt. Sin embargo, el LME está expuesto a importantes alteraciones periódicas provocadas por El Niño-Oscilación del

Sur (ENSO por su sigla en inglés). Los vientos cálidos del oeste desvían a la Corriente de Humboldt, rica en nutrientes, hacia el sur o mar adentro, sustituyéndola por aguas cálidas de la Corriente Ecuatorial del Sur. Durante los años de El Niño disminuye el nivel de plancton, y así se contrae radicalmente la base nutritiva de la cadena alimenticia y se produce una reacción en cadena que tiene consecuencias trascendentales para la ecología marina, la pesca y la economía.

Gráfico 1. Variaciones en capturas históricas de peces marinos frente a la costa peruana entre 1950 y 2004



(1a) Capturas totales, (1b) Capturas totales excluyendo anchoveta y sardina.

Fuente: estadísticas pesqueras de la FAO.

■ Otros peces	■ Exocoetidae	■ <i>Trachurus myrusphi</i>
■ <i>Merluccius gayi</i>	■ Engraulidae	■ <i>Scomber japonicus</i>
■ Osteichthyes	■ <i>Ethmidium maculatum</i>	■ <i>Sardinops sagax</i>

Importancia del sector

El sector pesquero sigue contribuyendo de manera significativa a la economía peruana, pues es la principal fuente de ingresos de divisas luego de la minería y genera entre 1.000 millones de dólares anuales y 1.700 millones de dólares anuales en exportaciones (*Anuario Estadístico Pesquero del Perú 2003*), es decir, entre 11 por ciento y 16 por ciento del total de ingresos del sector exportador. Emplea alrededor de 2 por ciento de la población económicamente activa y supone aproximadamente uno por ciento del PBI del país. Actualmente es una fuente menor de ingresos para el sector público, pero su aporte podría aumentar considerablemente. Por último, un quinto de las proteínas ingeridas por el peruano medio deriva del pescado, que constituye además un componente importante de la dieta de los más pobres.

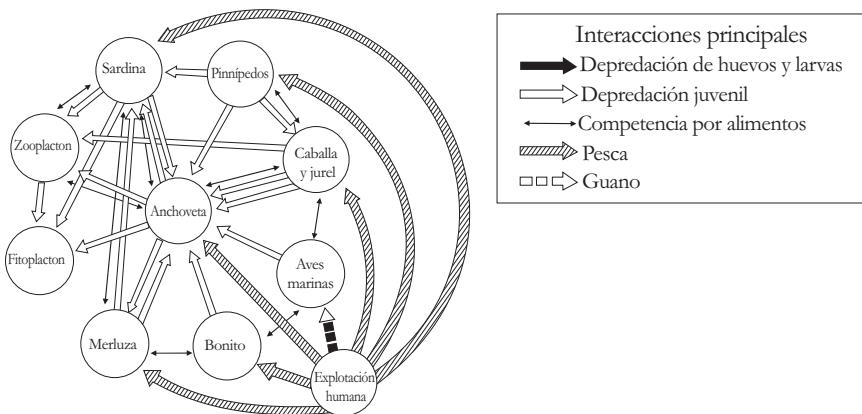
Además de su intrínseco valor económico y social, los *stocks* de anchoveta mantienen una rica y diversa red trófica que incluye una variedad de mamíferos y aves marinas que, a su vez, generan una variedad de bienes y servicios esenciales para mantener la biodiversidad y la productividad marina, pero cuyo valor ecológico, económico y social está apenas empezando a reconocerse. Por ejemplo, las aves y mamíferos marinos que dependen de la anchoveta como fuente alimenticia básica sirven de sustento a una creciente industria ecoturística marina en la zona de Pisco-Paracas, cuyo valor se sitúa entre 7 millones de dólares y 9 millones de dólares anuales. Las islas guaneras, que se originan de la acumulación de las heces de las aves «guaneras», han sido identificadas como lugar de especial interés por su biodiversidad marina. Está pendiente de aprobación por el INRENA la calificación de la totalidad de este sistema de islas como red de áreas marinas protegidas. Además, el guano de estas islas sostiene un nicho de mercado cada vez mayor de fertilizantes orgánicos, y si se exportara a Europa y los Estados Unidos podría suponer el ingreso de decenas de millones de dólares y una fuente de sustento alternativo para los pescadores de la costa. Por lo tanto, la anchoveta tiene potencial para sostener no solo una sólida industria pesquera, sino también un medio de vida artesanal basado en los mercados secundarios de los bienes y servicios que produce. Los gráficos 2a y 2b ilustran de forma simplificada las complejas relaciones tróficas y el papel fundamental de la anchoveta en el LME de Humboldt.

Se han publicado numerosos estudios acerca del sector pesquero (p. e. Banco Mundial 2003), y una detallada evaluación ambiental del sector (Majluf y otros 2005), y todos ellos subrayan la necesidad de fortalecer la gobernabilidad, la transparencia y la objetividad en la toma de decisiones.

III. Problemas específicos

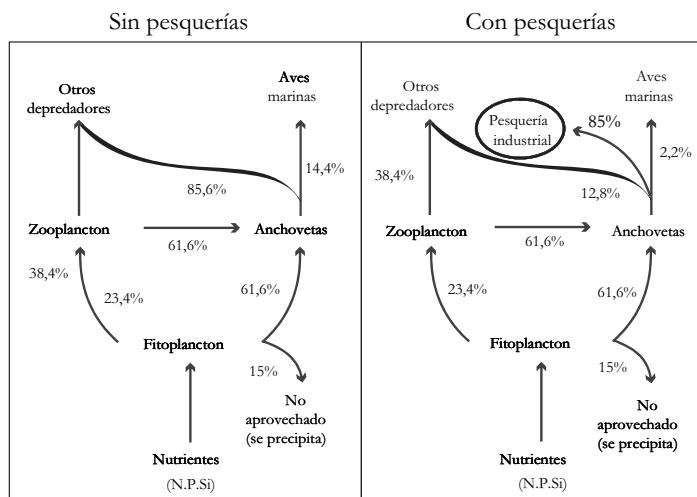
Es posible explotar de forma más eficiente y sostenible el enorme potencial productivo del sector pesquero peruano, así como mejorar su impacto ambiental y social y reforzar su contribución a la sociedad peruana. Los principales problemas —con frecuencia de naturaleza sinérgica— que deben abordarse para lograr estos objetivos son los siguientes: (i) la sobrecapacidad de flota y planta; (ii) el impacto negativo en el ambiente y el

Gráfico 2a. Principales interacciones tróficas en el ecosistema pelágico situado frente a la costa peruana



Fuente: Pauly y otros 1989.

Gráfico 2b. Esquema de las interacciones tróficas en el sistema de aforamiento peruano con y sin pesquerías



Nota: los números corresponden a la proporción de productividad biológica disponible para un nivel trófico en cualquier momento y lo que es consumido por el siguiente nivel trófico. Obsérvese el enorme volumen de biomasa de anchoveta (85 por ciento) que ya no se encuentra a disposición de las aves marinas como consecuencia de la pesca industrial.

ecosistema y para la salud pública; (iii) la débil gobernabilidad y el inadecuado marco regulador y de supervisión del Estado; (iv) una inadecuada organización institucional y función de la sociedad civil; y (v) la insignificante contribución a la sociedad peruana.

El Perú no es el único país que enfrenta estos problemas. La sobreexplotación de los recursos pesqueros y la sobrecapacidad afectan a muchas pesquerías. Sin embargo, el enorme volumen de pesca de anchoveta —las capturas pueden superar con creces las 100 mil toneladas métricas en un día—, la volatilidad extrema de los *stocks* pesqueros como consecuencia de El Niño y la ausencia de una hoja de ruta ampliamente consensuada en el ámbito político, también volátil, han contribuido a que los problemas parezcan no tener solución.

Sobrecapacidad

Quizá la mayor amenaza para el sector pesquero sea hoy la sobrecapacidad, impulsada por el continuo crecimiento de la capacidad de bodega de la flota y del número de plantas de procesamiento de harina de pescado:

- La flota industrial de cerco está compuesta por embarcaciones con casco de acero de más de 110 toneladas métricas de capacidad de carga («bolicheras»), y la «flota vikinga» consta de embarcaciones con casco de madera con una capacidad de 32-110 toneladas métricas. Existen 655 bolicheras, con una capacidad total de alrededor de 183 mil toneladas métricas, mientras que la flota de madera cuenta con 604 buques cuya capacidad total es de 35 mil toneladas métricas. Estos últimos pescan el *stock* de anchoveta en la parte centro-norte de su área de distribución, y con frecuencia se adentran en la zona restringida de las cinco millas próxima a la costa, reservada a la pesca artesanal, contraviniendo la legislación vigente. Según las estimaciones, en 2005 las bolicheras utilizaron solo 31 por ciento de su capacidad como término medio, mientras que las vikingas emplearon solamente 25 por ciento. La presión pesquera también se ha incrementado como consecuencia de la existencia de buques más nuevos y mejor equipados, aun cuando se mantenga la proporción 1:1 en la capacidad de bodega exigida al sustituir embarcaciones antiguas por otras nuevas. Las embarcaciones nuevas son capaces de capturar, en promedio, 95 por ciento más que aquellas a las que sustituyen, debido a su mayor eficiencia y potencia. La actual ampliación de la flota se ha producido casi por entero dentro de la flota vikinga, cuyo número de unidades en funcionamiento prácticamente se ha duplicado.
- La industria de la harina de pescado cuenta con 127 plantas de procesamiento con una capacidad instalada de casi 9 mil toneladas métricas por hora; las 43 plantas más grandes representan más de 50 por ciento de la capacidad total de procesamiento. Sin embargo, solo 35 por ciento de ellas es capaz de producir harina de pescado de la mejor calidad (ACP), es decir, con el mayor contenido de proteínas, que requiere pescado fresco para el procesamiento. La mayor parte de la capacidad (65 por ciento) y la mayoría de plantas (80 por ciento) se orientan a la producción de

harina de pescado convencional, que permite el uso de materias primas en mal estado para su procesamiento, lo que afecta negativamente la calidad y el precio del producto.

Este exceso de capacidad tiene dos efectos definidos: la explotación excesiva y la ineficiencia económica:

- En el caso de la merluza, históricamente abundante en aguas cercanas a la costa, las existencias han colapsado dos veces en los últimos veinticinco años, la última en 2003, cuando las capturas fueron inferiores a las 7 mil toneladas métricas, frente a las casi 300 mil toneladas métricas de 1978 (Porter 2005; FAO 2003). La pesca de esta especie se cerró temporalmente en 2003, en reconocimiento a su estado sobre-explotado, pero se reabrió poco tiempo después.
- En lo que se refiere a la anchoveta y otras pesquerías de pequeños pelágicos, la situación es más compleja. La explotación excesiva ha sido claramente uno de los principales factores que han contribuido a reducir a la mitad la biomasa de pequeños peces pelágicos en los últimos cuarenta años, desde casi 30 millones de toneladas métricas a principios de la década de 1970 hasta su nivel actual de 15 millones en años de ausencia de El Niño. Pero también El Niño ejerce una gran influencia, pues durante los años en que se da este evento, las capturas se reducen periódicamente hasta menos de 2 millones de toneladas métricas, es decir, 25 por ciento de la producción respecto de los años normales. Sin embargo, la importancia relativa de estos dos factores no está clara. Debido, en parte, a las restricciones pesqueras, la biomasa se ha estado recuperando en los últimos años, y las capturas han ascendido hasta los 8 millones de toneladas métricas, pero el exceso de capacidad de la flota constituye una amenaza constante de explotación excesiva y de desequilibrio del ecosistema.

La sobrecapacidad en el sector origina ineficiencias económicas asociadas a la mayor capacidad para capturar y procesar un recurso lucrativo pero muy inestable, y un fuerte endeudamiento del sector. En primer lugar, la sobrecapacidad conduce a una reducción de la eficiencia en el uso de las infraestructuras de pesca y procesamiento, pues las embarcaciones se emplean solo durante aproximadamente un tercio del año, y se constata una situación similar en el sector del procesamiento. Según los estudios económicos, la reducción del exceso de capacidad ofrecería una amplia variedad de beneficios potenciales, que podrían situarse² entre los 50 millones de dólares y los 220 millones de dólares. Se requiere realizar análisis pormenorizados para poder ofrecer estimaciones más precisas, sobre todo si se considera que las actuales no tienen en cuenta los beneficios ambientales o sociales añadidos. Esta sobrecapacidad ha provocado un gran endeudamiento del sector, absorbiendo capital que podría haberse utilizado para diversificar la economía.

² Véanse las estimaciones de Rizo Patrón, Aguerro y Larsen: «Análisis ambiental de países de 2006», dedicado a la pesca en el Perú.

La ampliación de las actividades de pesca y la privatización de plantas de procesamiento de harina de pescado originalmente en manos de la empresa estatal Pescaperú se financiaron con créditos bancarios. Sin embargo, el fenómeno El Niño de 1997/98 y la crisis económica asiática, que provocó una subida de los tipos de interés y una caída del precio global de la harina de pescado, hicieron que el sector no fuera capaz de hacer frente a los intereses de la deuda. En el año 2000, la deuda total del sector, excluyendo certificados de depósito, alcanzó los 1.800 millones de dólares, de los cuales casi un mil millones de dólares correspondían a la deuda con el sistema bancario, mientras que el resto provenía de fuentes de financiamiento externas e inversiones en bonos. En 2001, casi 30 por ciento de la deuda fue cancelada a través del programa de quiebra de INDECOPÍ, pero aumentó en los años siguientes debido a la necesidad de capital de trabajo. Esto, a su vez, ha limitado seriamente la capacidad del Estado para obtener una renta del sector, pese a lograr unos ingresos anuales de divisas de entre 1.000 millones de dólares y 1.800 millones de dólares. El fuerte endeudamiento de la industria pesquera ha obligado al Gobierno a ofrecer exoneraciones fiscales significativas a los inversionistas, con el resultado de que el sector aporta una fracción desproporcionadamente pequeña de sus beneficios a la hacienda pública: los impuestos abonados al Estado por el sector pesquero constituyen menos de uno por ciento de la contribución total. Los derechos de pesca también son bajos, ya que actualmente se pagan solamente 0,72 – 1,15 dólares por tonelada capturada, aunque el hecho de que se haya duplicado recientemente el precio de la harina y el aceite de pescado ha supuesto una mejora de la situación para el sector y los bancos, que ha permitido perfilar la deuda y reestructurar las obligaciones a corto plazo hacia vencimientos más largos, con una reducción general de los costos financieros. La naturaleza tan inestable del sector de pesca de la anchoveta torna crítica la reestructuración de la industria para su sostenibilidad a largo plazo.

Impactos medioambientales/ecosistémicos y sobre la salud pública

Además del impacto directo sobre los *stocks* de la anchoveta, la merluza y otras especies, las actividades de captura y procesamiento de las pesquerías industriales ocasionan impactos ecosistémicos sustanciales. Estos incluyen capturas incidentales significativas de otras especies, así como impactos en otras especies marinas que forman parte de la red trófica de la anchoveta, perjudicadas por la extracción de decenas de millones de toneladas métricas de biomasa cada año (véanse los gráficos 2a y 2b). El procesamiento de harina de pescado también repercute significativamente sobre el medio ambiente y la salud humana debido a la contaminación acuática y atmosférica, que merman la productividad del sector. Estos impactos afectan desproporcionadamente a los pobres y los niños, quienes se encuentran especialmente en riesgo en las comunidades costeras donde se ubican las instalaciones de descarga y procesamiento, precisamente porque estas se ubican en los barrios más desfavorecidos, sin exigencia urbanística alguna.

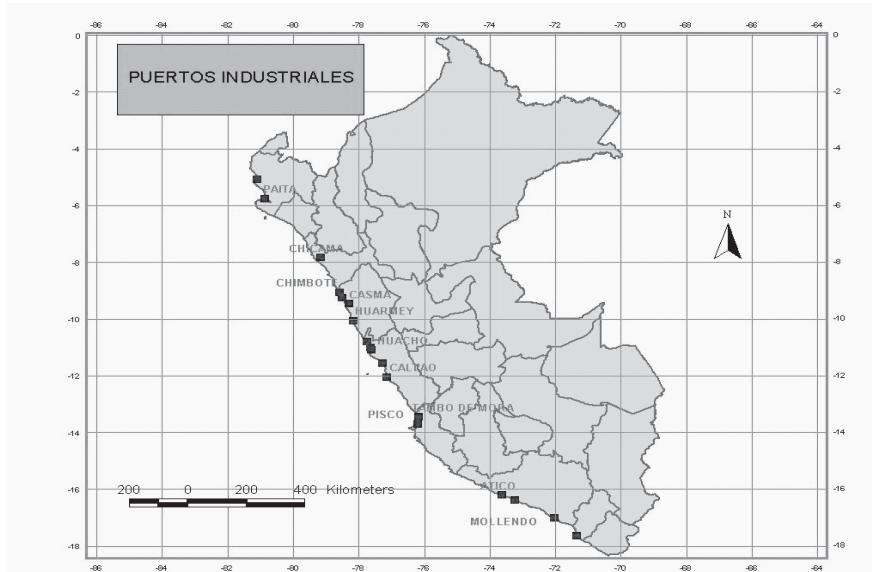
El vertido de efluentes industriales procedentes del procesamiento de la harina de pescado constituye la fuente principal de contaminación en las bahías en las que se ubican las plantas. El gráfico 3 muestra la densidad de plantas de descarga y

procesamiento a lo largo de la costa, instalaciones que amenazan con contaminar las bahías y estuarios productivos. De acuerdo con la legislación, estos efluentes deben ser tratados antes de su vertimiento al mar, pero el tratamiento de las aguas de bombeo (que transportan enormes cantidades de pescado —buena parte descompuesto— desde las instalaciones de descarga hasta la planta de procesamiento) todavía es muy ineficiente, ya que mantienen niveles muy altos de DBO y de partículas orgánicas en suspensión, lo que ocasiona brotes infecciosos catastróficos y pérdidas de millones de dólares.

La introducción de mejores tecnologías parece tener un claro potencial, pues según las estimaciones más conservadoras, la implantación de sistemas más eficientes de tratamiento de residuos podría facilitar la recuperación de al menos parte de la harina y aceite de pescado desechados, cuyo valor es considerable. De forma semejante, pueden reducirse las emisiones totales empleando secadoras de vapor para el procesamiento de la harina de pescado en lugar de calor directo, lo que aumentaría la cantidad y calidad de las proteínas del producto final y ubicaría el precio entre 30 dólares y 80 dólares por encima del precio de la harina de pescado estándar. Este tipo de secado a vapor es parte del procesamiento de la harina acp (de alto contenido proteico) o **prime**, que no solo genera menor contaminación aérea en su procesamiento sino, al requerir materia prima fresca para su producción, también produce menos contaminación acuática.

En el Perú no existen estándares de calidad ambiental (ECA) ni límites máximos permisibles (LMP) para la industria pesquera; es urgente introducir estas normas para incentivar el desarrollo y aplicación de tecnologías más eficientes para la recuperación de residuos y el tratamiento de efluentes de la industria. El capítulo sobre política de salud ambiental ofrece descripciones más pormenorizadas acerca de los problemas y opciones para su mitigación.

Gráfico 3. Instalaciones industriales de descarga y procesamiento de pescado



Débil gobernabilidad y supervisión inadecuada

El constante incremento de la capacidad de producción pesquera observado en los últimos quince años se ha producido a pesar de la aprobación de la Ley General de Pesca de 1992, que prohíbe expresamente la ampliación de la flota y de la capacidad de procesamiento. El texto original de esta ley recogía algunas de las propuestas y principios planteados en el Código de Conducta para la Pesca Responsable de la FAO, pero con el transcurso del tiempo, lamentablemente, se ha ido cambiando, restándole fuerza, llevándola a contradecir los objetivos planteados por el mencionado instrumento internacional y a que, en la práctica, sea casi imposible su cumplimiento. Estos cambios afectan directamente los límites existentes para el tamaño de flota y tipos de embarcación permitidos (por ejemplo, si la licencia es para consumo humano directo o indirecto, si está dirigida a ~~stock~~ subexplotados o plenamente explotados o si las embarcaciones son clasificadas como artesanales o industriales). A continuación se dan algunos ejemplos específicos:

- Muchos de los créditos para la construcción de embarcaciones fueron concedidos contraviniendo directamente la Ley de Pesca, y otros fueron aprobados inicialmente para «especies subexplotadas» (por ejemplo, el jurel y la caballa), para luego cambiar la licencia para pescar anchoveta cuando se hizo evidente, al poco tiempo, que la captura de aquellas especies no era rentable.
- La legalización para que la «flota vikinga» pudiera acceder a la pesca de la anchoveta en 1998 se realizó sobre la base de su clasificación como artesanal, de manera que quedaba exenta del cumplimiento de los límites impuestos a la flota industrial pese a que las autoridades reconocieron en aquel momento que el sector sufría de exceso de capacidad. Ello precipitó la construcción y crecimiento de las embarcaciones «vikingas», y así se añadieron a la flota 380 embarcaciones con casco de madera desde 2001. Esta flota captura actualmente casi un millón de toneladas métricas anuales, una cifra mucho menos variable que la de la flota de bolicheras.
- Al ampliarse la flota, la duración total de la temporada de pesca se ha reducido para evitar que se superen las cuotas de capturas establecidas. El Viceministro de Pesquería del Gobierno anterior, refiriéndose al exceso de capacidad del sector, observó en una entrevista la paradoja de que la flota de la anchoveta realice una faena de poco más de 120 días al año pero que todavía sea capaz de obtener en ese periodo capturas superiores a los 8 millones de toneladas métricas, es decir, la totalidad de su cuota anual.
- Otras «excepciones» a las ordenanzas que limitan la capacidad son los ajustes específicos realizados en las normas sobre licencias de pesca y en los permisos para la explotación de las plantas de procesamiento.

Por último, pese al Sistema de Seguimiento Satelital (SISESAT) y la inspección independiente de las capturas en las instalaciones de descarga por una empresa privada externa (SGS) a lo largo de la costa, las responsabilidades divididas en materia de vigilancia y control y el restringido acceso a la información han permitido que el sistema se haya subvertido con incumplimientos frecuentes y múltiples casos de fraude. Esta es una

grave debilidad que afecta la introducción satisfactoria de más sistemas de derechos de pesca basados en el mercado, como se propondrá más adelante.

Acuerdos institucionales y participación pública

Una debilidad fundamental en la gobernabilidad del sector pesquero ha sido su incapacidad de separar la supervisión reguladora de la función productora dentro del ministerio responsable (PRODUCE). Esto no solo ha llevado a la búsqueda de rentas y a conflictos de interés en la emisión de permisos y la expansión del sector, sino que ha imposibilitado prácticamente cualquier mandato encaminado a la autorregulación. Además, el proceso de toma de decisiones acerca del sector, tanto desde el punto biológico (incluyendo el establecimiento y monitoreo de las cuotas de capturas permitidas) como fiscal, incluyendo los criterios aplicables al pago de licencias, el nivel de deuda pública, los ingresos y los impuestos que se han de pagar, está significativamente manipulado por un número relativamente pequeño de empresas privadas. Por ejemplo, el Instituto del Mar del Perú (IMARPE), la entidad responsable de la investigación científica del sector pesquero, perteneciente al Ministerio de Producción, publica sus recomendaciones acerca del total admisible de capturas (TAC) para las diferentes especies cada año basándose en la evaluación de su estado y potencial, así como en factores oceanográficos y de otro tipo. Sin embargo, sus conclusiones con frecuencia no quedan reflejadas en las decisiones de gestión adoptadas por el Ministerio aduciendo motivos socioeconómicos, lo que lleva a concluir que hay una débil conexión entre la investigación, la política y la implementación de las medidas correspondientes, así como grupos privados de presión.

Por lo tanto, las líneas que separan la inversión privada y la supervisión pública del segundo sector económico más rentable del Perú son difusas. El Consejo Nacional del Ambiente (CONAM) y la Dirección General de Salud (DIGESA) han sido marginados como posibles fuentes de supervisión reguladora del sector. La sociedad civil, representada por las ONG y las instituciones universitarias y de investigación, ha tenido históricamente muy poca voz en la toma de decisiones, la elaboración de estudios independientes o la demanda de responsabilidades públicas. Una señal positiva ha sido el inicio reciente de conversaciones, facilitadas por contactos bilaterales y la intervención de ONG internacionales, en torno del tema de la sobrecapacidad del sector y la futura sostenibilidad de la pesca de la anchoveta, en respuesta a la preocupación del mercado por la fiabilidad de la calidad y de la oferta, y la necesidad de reducir el esfuerzo pesquero. Cómo conseguirlo sigue constituyendo un desafío enorme dada la estructura actual de la industria.

Problemas sociales y de equidad

La sostenibilidad de la pesca de la anchoveta en el Perú no solo depende de la viabilidad ecológica y económica de la producción, sino también del beneficio que pueda obtener la sociedad de este bien público. Como ya ha sido señalado, la inmensa mayoría de las capturas se destinan a la conversión en harina y aceite de pescado para la acuicultura china y europea, y apenas entre 2 por ciento y 7 por ciento se asigna al consumo humano

interno. Teniendo en cuenta que la carne y el pescado de mejor calidad no están al alcance de las clases menos favorecidas del país, las pequeñas especies pelágicas representan una importante —y básicamente desaprovechada— fuente de proteínas para estos grupos humanos. Se ha hecho muy poco por desarrollar un mercado interno de consumo directo de la anchoveta.

La pérdida de rentas que el Gobierno del Perú debería estar obteniendo de la pesca de la anchoveta tiene consecuencias sociales significativas. Entre ellas, la pérdida de capital para financiar el programa de lucha contra la pobreza y la gestión de los recursos marinos en general; el desaprovechamiento de oportunidades de trabajo derivadas de las industrias diversificadas y de valor agregado relacionadas con la anchoveta, como el turismo marino asociado con la megafauna que depende de la anchoveta en la cadena alimenticia; y la existencia de importantes problemas de salud pública derivados de la contaminación del aire, el agua y los alimentos.

IV. El futuro

Dos factores externos probablemente determinarán el devenir del sector pesquero peruano en el futuro: (i) el mercado de la acuicultura en la China y su dependencia de la harina y el aceite de pescado; y (ii) el cambio climático o, más específicamente, la frecuencia e intensidad de los ENSO. Hasta qué punto estos factores tendrán efectos positivos o neutros sobre el comportamiento económico, ambiental y social de la pesca dependerá en gran medida de las reformas que se introduzcan en los próximos años en la gestión y la gobernabilidad del sector.

Las perspectivas futuras de la harina, y en particular del aceite de pescado, parecen prometedoras, pues se prevé un aumento del precio de ambos productos en los próximos años debido al crecimiento de la demanda china por el desarrollo de las empresas dedicadas a la acuicultura. La demanda europea se ha estabilizado debido a los límites al crecimiento de la actividad acuícola planteados en base a consideraciones ambientales. La preocupación de los consumidores por la sostenibilidad y seguridad de las fuentes de origen de los piensos constituye un factor importante en Europa, donde los procesos de certificación y etiquetado son cada vez más exigentes debido a la creciente cautela de los consumidores. En la China, pese al incremento de entre 400 por ciento y 500 por ciento en las importaciones de harina y aceite de pescado en la última década (con un total de 810 mil toneladas métricas importadas del Perú en 2004), están avanzando los esfuerzos por sustituir la harina de pescado importada por soya y fuentes más económicas de proteínas en la alimentación animal. Sin embargo, el aceite de pescado continúa siendo una fuente de aminoácidos y ácidos grasos Omega 3, fundamentales en la dieta de peces carnívoros cultivados en piscigranjas. Hasta que esto cambie gracias a los avances de la biotecnología y la ingeniería genética, continuará la demanda de aceite de pescado, suministrado en buena parte por el Perú. Esto aumentará la importancia de crear mejores técnicas de procesamiento y extracción de este producto, y representa un incentivo fundamental para la recuperación de aceite de residuos de pescado actualmente

desechados en las aguas de bombeo, que es responsable en buena medida de la contaminación y preocupaciones por la calidad del agua en las zonas próximas a las plantas de procesamiento.

Teniendo en cuenta que los modelos del cambio climático prevén modificaciones en las precipitaciones y una mayor incidencia del fenómeno El Niño, todo indica que se incrementará volatilidad de los *stocks* de anchoveta. Gestionar esta inestabilidad para potenciar al máximo la resistencia y recuperación de los *stocks* de anchoveta requerirá una mejor información oceanográfica sobre las previsiones relativas al inicio e intensidad del fenómeno El Niño, el control exacto del estado de los *stocks* y el potencial de reclutamiento, y una mejora de la capacidad para monitorear el comportamiento de la especie durante la actividad de El Niño con el fin de determinar los factores que inciden en su recuperación. Además, también será preciso mejorar la evaluación de los efectos interactivos de El Niño y la presión pesquera sobre el potencial de recuperación de la especie para gestionar los *stocks* con el fin de optimizar las capturas. Estos estudios deberían hacerse extensivos a otras especies incluidas en la red trófica de peces económicamente importantes dentro del Gran Ecosistema Marino de Humboldt.

Mantener las prácticas actuales en la gestión y gobernabilidad del sector no es una opción viable, pues la debilidad del sistema, con sus importantes vacíos normativos, llevaría a que continúe el incremento en las capacidades de flota y de procesamiento y, por lo tanto, a una mayor ineficiencia en la utilización de las inversiones, una explotación excesiva de los recursos pesqueros, con efectos negativos sobre el ecosistema, y la continuidad de la irrisoria aportación del sector a la sociedad.

El fortalecimiento de la gobernabilidad del sector, como se apunta en las recomendaciones que aparecen más adelante, podría:

- Aumentar significativamente la biomasa y la producción de pequeños pelágicos y de merluza, lo que podría generar ingresos adicionales de 500 millones de dólares anuales.
- Mejorar la eficiencia en el uso de la infraestructura existente de embarcaciones y plantas de procesamiento, con un beneficio potencial de aproximadamente 50 millones de dólares anuales.
- Incrementar sustancialmente los ingresos del sector público desde el nivel actual, de aproximadamente 15 millones de dólares, hasta por lo menos 100 millones de dólares anuales.
- Aumentar en forma considerable la eficiencia de la producción y la calidad de la harina y aceite de pescado procesados, que se estima en 200 millones de dólares y 240 millones de dólares anuales respectivamente, reduciendo al mismo tiempo la carga que suponen para el medio ambiente y el riesgo sobre la salud.

V. Recomendaciones de política

Las recomendaciones se centran en tres objetivos fundamentales:

- Incrementar sustancialmente los beneficios netos derivados de la pesca.
- Garantizar una distribución equitativa de tales beneficios (sociales y económicos).
- Explotar de manera sostenible los recursos pesqueros con un enfoque ecosistémico que integre los costos ambientales y sociales a la hora de determinar la producción económica óptima generada por la pesca.

Las siguientes recomendaciones apoyan estos objetivos e identifican las acciones que pueden realizarse a corto y mediano plazo con un elevado potencial de rendimiento de la inversión. Estas acciones se analizan pormenorizadamente, junto con los costos derivados de no lograr una reducción de la capacidad y una mayor eficiencia en el funcionamiento del sector en los próximos cinco a diez años, en el capítulo sobre el Sector Pesquero de la Evaluación Ambiental de País (CEA) del Perú.

A corto o mediano plazo

- a. Crear un espacio para la participación de la sociedad civil y otros usuarios legítimos en las decisiones que afecten la gestión del sector pesquero, incluyendo: (i) las decisiones que lleven a un mejor alineamiento de la producción y la capacidad de procesamiento con la productividad biológica de los **stocks** (especialmente la anchoveta), utilizando un enfoque preventivo basado en las mejores prácticas científicas existentes; (ii) las decisiones relativas a la elaboración y adopción de normas ambientales para las emisiones de la industria, que tienen grandes implicaciones para la salud pública y para la salud ecosistémica; (iii) las decisiones respecto al acceso abierto y oportuno a la información sobre el sector pesquero con el objeto de poder tomar decisiones informadas y supervisar su aplicación; y (iv) mayor transparencia en la aplicación de normativas y en la supervisión de los intereses creados del sector.
- b. Iniciar **inmediatamente** un proceso de consulta, con amplia participación de la sociedad civil, que evalúe las opciones para reducir las capacidades de extracción y procesamiento en la industria pesquera, evaluando asimismo los costos y beneficios y viabilidad de:
 - La creación de un marco general para la asignación de derechos, prestando especial atención a: (i) la capacidad de carga biológica; (ii) la equidad social de la asignación; y (iii) los aspectos relativos al financiamiento.
 - El fortalecimiento del citado marco de asignación de derechos mediante una serie de acciones encaminadas a reducir el esfuerzo de la pesca marina, mejorando así la sostenibilidad de los recursos pesqueros peruanos. Para ello se necesitará estudiar las opciones siguientes:
 - Creación de un programa de ajuste estructural para reducir la capacidad de la flota, por ejemplo, con planes de adquisición y deshuace de embarcaciones, ofreciendo las salvaguardias necesarias para hacer frente a los riesgos morales implicados. Ejemplos satisfactorios de esta práctica son las industrias pesqueras de Noruega y Dinamarca.

- Institución de un sistema de cuotas individuales negociables, que podría irse ampliando desde las pesquerías de menor escala de especies como la merluza hasta incluir finalmente la anchoveta. Para hacerlo podría seguirse el modelo aplicado en varios países de la OCDE, como Islandia y Nueva Zelanda.
 - Establecimiento, donde sea necesario, de un sistema revisado de cierres estacionales, reservas marinas y reglamentación de las artes de pesca con el objeto de lograr que la actividad se realice de forma sostenible, siguiendo el modelo introducido con éxito en diversas partes del mundo.
 - Apoyo de estas medidas con un esfuerzo concertado para fortalecer el sistema de supervisión, vigilancia y control (SVC).
 - El ajuste del nivel de capturas anuales, utilizando un enfoque preventivo y haciendo uso del rendimiento económico máximo (REM) como límite superior, manteniendo las cuotas de capturas permitidas, dentro de un sistema basado en derechos, a niveles suficientemente inferiores al rendimiento sostenible máximo (RSM), de manera que se proteja el **stock** de las fluctuaciones naturales en el sistema y que permita la recuperación y resistencia de las poblaciones de otras especies que dependen de la anchoveta dentro de la cadena trófica.
 - La adopción de medidas fiscales para reducir el exceso de capacidad de flota por medio de un aumento de las tarifas para las licencias y derechos de pesca³ que reflejen el verdadero valor del recurso capturado.
 - La eliminación de la sobrecapacidad de las plantas de procesamiento mediante cierres, a través de mecanismos de mercado, garantizando —como política pública— la eliminación de todos los subsidios y que todos los costos de reducción de la contaminación corran por cuenta de la industria. Una experiencia especialmente notable en la reducción de la capacidad de flota y de las plantas de procesamiento es la que ofrece Noruega, donde se logró reducir 80 por ciento y 88 por ciento de la flota de bolicheras y de las plantas de procesamiento de harina de pescado respectivamente en un plazo de 35 años, gracias a un programa exhaustivo de ajuste estructural.⁴
 - El establecimiento de plazos para la toma de decisiones y puesta en marcha de una reducción del esfuerzo de la industria, incluyendo un plazo para la verificación pública y la obtención de financiamiento.
- c. Publicar **inmediatamente** normas de calidad y LMP de las emisiones al aire (H_2S) y al agua (DBO, grasas y otras sustancias orgánicas, metales pesados, contaminantes orgánicos persistentes y otras biotoxinas que se acumulan en la red trófica),

3 Chile y Namibia son algunos ejemplos.

4 Este programa incluyó programas de compra financiados por la industria, consolidación de la industria, cierre de plantas a la espera de comprador, acuerdos globales sobre precios entre buques y plantas (con el mandato de leyes específicas), subsidios públicos, incentivos para la reducción de la flota con un sistema de cuotas individuales y ventas subvencionadas del exceso de capacidad al Perú y otros países.

consistentes con las mejores prácticas internacionales para la industria de procesamiento de pescado y otras actividades del sector (desde la captura hasta la descarga del pescado), en un marco de gestión integrada para la supervisión.

- d. Fortalecer la capacidad de investigación del IMARPE para evaluar el impacto de El Niño sobre la pesca de la anchoveta. En particular, fortalecer su capacidad para: (i) predecir con mayor exactitud el inicio de El Niño en el LME de Humboldt; (ii) analizar la importancia de la presión pesquera sobre la resistencia y recuperación de los *stocks* de anchoveta frente al fenómeno El Niño y otros impactos externos; (iii) estudiar los efectos de El Niño sobre el comportamiento de los *stocks* de anchoveta, las características de la biomasa y otros impactos ecosistémicos; y (iv) analizar los efectos interactivos de la presión pesquera y la presencia periódica de El Niño y otros fenómenos cíclicos en el desencadenamiento de cascadas tróficas en las redes alimenticias que incluyen a los *stocks* de anchoveta.
- e. Autorizar *inmediatamente* la incorporación del Sistema de Islas y Puntas Guaneras al Sistema Nacional de Áreas Naturales Protegidas (SINANPE) con el objeto de crear un Sistema de Áreas Marinas Protegidas que proteja los hábitats críticos para la cría de especies marinas amenazadas y las áreas de alta productividad para la pesca artesanal y la acuicultura.
- f. Rehabilitar el marco legal y normativo del sector pesquero:

A corto plazo

- Mediante la eliminación de vacíos y excepciones en las leyes y normas vigentes para grupos de interés especiales, otorgando alta prioridad a la cuestión de la «flota vikinga».

A mediano plazo

- Mediante la cesión de la supervisión ambiental y el monitoreo de las salvaguardias ambientales a una entidad independiente con autoridad para imponer sanciones.

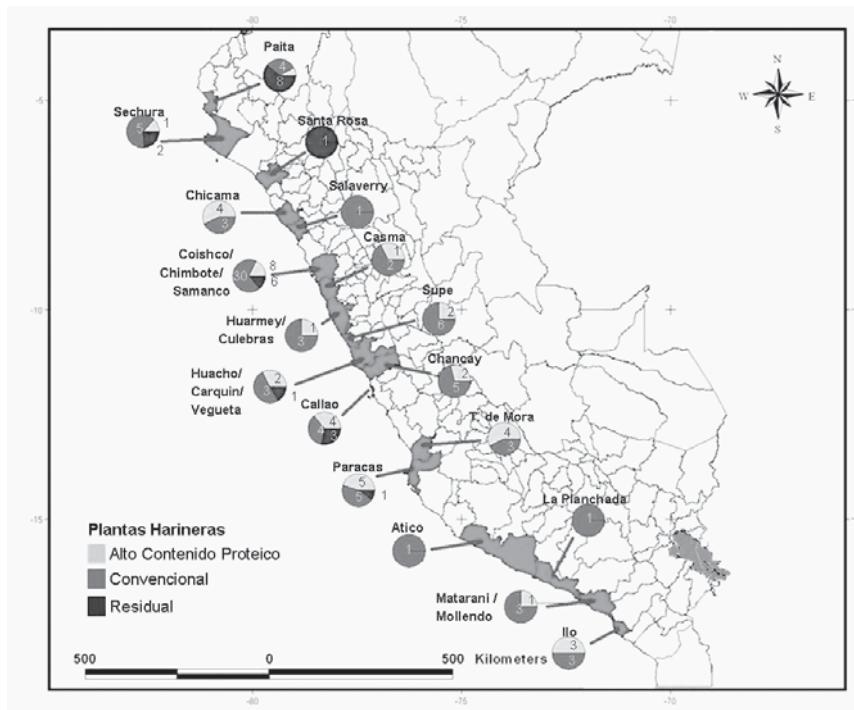
Las recomendaciones c, d y e deberían implementarse sin demora. Existe ya una legislación marco para c y e, así como proyectos normativos para las medidas propuestas, lo que facilitaría su promulgación.

Las recomendaciones a y b, aunque esenciales para la reforma del sector, requerirán procesos más complejos para su implementación. Sin embargo, es necesario dar los pasos iniciales, puesto que las acciones previstas por estas recomendaciones son fundamentales para una óptima reestructuración del sector.

Existen ejemplos importantes de experiencias internacionales (Chile y Nueva Zelanda) en la reducción del esfuerzo pesquero fundadas en la reducción de flota y del acceso a las pesquerías, basados en la alocación de cuotas de capturas individuales. La aplicación de planes de compra de embarcaciones financiados internamente con subastas o externamente por medio de créditos al Gobierno, está documentada por la bibliografía. La experiencia de varios países con las cuotas individuales negociables para la distribución de cuotas de captura permitidas y las compensaciones implicadas también están bien documentadas. El Banco está dispuesto a asistir con el financiamiento para apoyar la

implementación de todas las recomendaciones arriba listadas a través de asistencia técnica y préstamos para desarrollo de políticas.

Gráfico 3. Distribución de las plantas de procesamiento de harina de pescado a lo largo del litoral peruano, según tipo de harina producida



Fuente: Majluf, Sueiro y Barandiarán 2006.

Bibliografía

- Banco Mundial. 2005. **Turning the Tide Saving Fish and Fishers** Washington D. C.: Banco Mundial.
- Banco Mundial. 2004. «La conservación de los peces y los pescadores: Hacia una gobernanza sostenible y equitativa del sector pesquero global». Informe 29090 GLB. Washington D. C.: Banco Mundial.
- Banco Mundial. 2003. **Peru Fishery Strategy Sector Note** Lima: Banco Mundial.
- Jahncke, J., D. Checkley y G.L. Hunt, Jr. 2004. «Trends in Carbon flux to Seabirds in the Peruvian Upwelling: Effects of Wind and Fisheries on Population Regulation». *Fisheries Oceanography* 13:3, 208–223.

- Larsen, B. y E. Strukova. 2005. «Costo de los daños ambientales en el Perú: Una evaluación socio-económica y del riesgo de salud ambiental». Borrador. Lima: Banco Mundial.
- Majluf, P., A. Barandiarán y J. C. Sueiro. 2005. «Evaluación ambiental del sector pesquero en el Perú». Informe de consultoría para el Banco Mundial.
- Ministerio de la Producción del Perú. 2003. *Anuario Estadístico Pesquero* Lima Viceministerio de Pesquería-Ministerio de Producción.
- Pauly, D., P. Muck, J. Mendo e I. Tsukayama, editores. 1987. *The Peruvian Upwelling Ecosystem: Dynamics and Interactions* Vol. 2. Proceedings of the Workshop on Models for Yield Prediction in the Peruvian Ecosystem. Callao, Perú - Manila: ICLARM.
- Porter, G. 2005. Report to the IDB on Fisheries Issues in Latin America. Washington D. C.: BID.
- Rizo Patrón, C. 2000. «Programa de Reducción del Esfuerzo Pesquero». En *Flota y planta industrial* Lima: Viceministerio de Pesquería.

Minería

Renán A. Póveda

Resumen

El sector minero peruano está listo para una segunda generación de reformas que lo conduzca, de la privatización, la inversión y la impresionante expansión de los últimos quince años a un futuro más sostenible en todos los sentidos, lo que significa que los beneficios económicos, las preocupaciones medioambientales y las cuestiones sociales estén más equilibrados y mejor gestionados. En esto, al menos, todos los principales agentes interesados (el Gobierno, las empresas mineras, las comunidades locales y la sociedad civil) están de acuerdo. Este capítulo examina los principales problemas a los que se enfrentan las empresas grandes y medianas del sector minero-metalmétrico, entre los que se encuentran: (i) el enorme reto de resolver los efectos perjudiciales de las actividades mineras y de fundición realizadas en el pasado, conocidos como pasivos ambientales; (ii) el cambiante marco institucional de gestión ambiental y sus principales instrumentos para garantizar que la actividad minera actual y futura respeta las normas y regulaciones ambientales; (iii) la capacidad y el marco referencial para resolver los problemas y conflictos sociales desencadenados por la actividad minera; (iv) la necesidad de asegurar la transparencia y racionalidad en la asignación de los recursos generados por la minería; y (v) los principales retos ambientales y sociales a los que se enfrentan las actividades mineras de pequeña escala y artesanales.

I. La importancia de la minería

El Perú es el segundo mayor productor del mundo de plata, el tercer mayor productor de cinc, el cuarto mayor productor de plomo, el quinto mayor productor de cobre y el sexto mayor productor de oro. Abundantemente dotado, además, de otros recursos naturales

(como el gas natural, los peces y la madera), el Perú es, sin embargo, un país pobre. El sector minero se caracteriza pues por la desconfianza entre sus principales agentes y su tendencia a los conflictos sociales.

Durante los primeros años de la década de 1980 el desarrollo minero estuvo principalmente a cargo de empresas estatales, centradas en la exportación de metales como el hierro, el cobre y la plata. En el curso del decenio recién pasado se inició, como parte de una primera generación de reformas, un proceso integral de privatización del sector y se estableció un atractivo ambiente institucional para la inversión en el sector. Este proceso mejoró la competitividad, estimuló el crecimiento de la inversión privada sectorial en exploración y producción de minerales, y contribuyó a que el Perú lograra unas cifras de producción mineral excepcionales en relación con las mundiales.

El país está dotado de numerosos depósitos minerales identificados y de unas condiciones y estructuras geológicas importantes y atractivas. Hasta principios de la década de 1990 el cobre, el cinc, el plomo, la plata y el hierro representaban alrededor de 97 por ciento de las exportaciones minerales, lo que le permitía tener una estructura de exportaciones de minerales diversificada y cierta estabilidad frente a las fluctuaciones de precios de los productos primarios. Hacia finales de ese mismo decenio el oro se fue convirtiendo rápidamente en uno de los principales productos minerales, al punto que llegó a representar 34 por ciento de las exportaciones minerales en el año 2000 (frente a 20 por ciento a comienzos de la década). Además, según el Ministerio de Energía y Minas (MEM), el volumen de oro producido entre 2000 y 2003 aumentó en 23 por ciento. El Perú aporta hoy 6,1 por ciento de la producción de oro del mundo.

En este contexto, la industria minera por un lado despierta esperanzas y por otro lado las defrauda. Desde el punto de vista macroeconómico, el sector minero es extremadamente importante, pues representa 54,5 por ciento del conjunto de las exportaciones peruanas y 6,6 por ciento del producto bruto interno en 2003 (SNMPE 2005). Desde 1992 la industria ha atraído inversiones internas e internacionales por un monto superior a los 10 mil millones de dólares. Entre 2001 y 2003 el sector minero concentró 37 por ciento de la inversión extranjera total en el Perú. En 2003, el sector aportó 4,5 por ciento de los ingresos fiscales estatales, y, a pesar de ser un sector intensivo en capital, emplea a más de 70 mil personas de manera directa y a 350 mil de forma indirecta, muchas de ellas en las zonas más pobres del país. Y por encima de todo, estimulado por las privatizaciones y por otras reformas desde comienzos de la década de 1990, la industria minera es un sector de crecimiento rápido. Durante los últimos diez años la tasa anual promedio de crecimiento del PBI ha sido de 4 por ciento, mientras que la del sector minero ha alcanzado, en promedio, 10 por ciento. Y está previsto que ciertos proyectos nuevos importantes, como Las Bambas y Bayóvar, impulsen un mayor crecimiento, estimado en 6,6 por ciento promedio entre 2005 y 2007.

Las perspectivas abiertas por este desarrollo quedan enturbiadas, por un lado, por los daños ambientales y, por otro, por las expectativas no cumplidas y las limitaciones existentes en el uso y distribución de la recaudación procedente del sector minero. Ambos factores están acentuando los conflictos sociales hasta un punto que podrían llegar a disuadir a los inversionistas de invertir o a retrasar nuevos proyectos. El MEM y el Banco

Mundial señalaron estas cuestiones en 1993, lo que llevó a desarrollar el Proyecto de Ayuda Técnica en materia de Energía y Minas (EMTAP por su sigla en inglés).

Un informe del Banco Mundial (2005) ha identificado cuatro áreas fundamentales que representan una fuente de conflicto, a las que debería prestarse atención: (i) los actuales daños derivados de las actividades mineras y de fundición desarrolladas en el pasado, conocidos como pasivos ambientales (PA); (ii) el marco institucional de gestión ambiental; (iii) la capacidad y el contexto institucional para resolver los problemas sociales desencadenados por la actividad minera; y (iv) la transparencia y racionalidad en la asignación de los recursos generados por la minería.¹

Hay que reconocer que el Gobierno peruano ya ha dado algunos pasos concretos para resolver estos problemas; entre otros: (i) establecer un marco institucional para armonizar la legislación ambiental y las competencias institucionales; (ii) desarrollar un cuerpo de legislación ambiental sectorial, incluido un conjunto de instrumentos de regulación y control para la actividad minera, como evaluaciones de impacto ambiental y planes de adecuación y manejo ambiental (PAMA); (iii) fijar normas ambientales para el agua, el aire y los residuos sólidos; (iv) elaborar un inventario preliminar de pasivos ambientales del sector minero; (v) establecer el diálogo con las comunidades afectadas; (vi) promover la transparencia en la distribución de los ingresos mineros a las regiones y a los gobiernos locales; (vii) crear unidades de gestión ambiental sectoriales; y (viii) aplicar reformas para crear un clima de inversión más atractivo. El progreso también se puede percibir en el sector privado, como lo demuestra el número de PAMA aprobados para obligar a las empresas a cumplir las normas.

II. Los retos pendientes y los obstáculos posibles al crecimiento

A pesar de estos notables avances, que solo empezaron a aplicarse a partir de 1993 por medio de ciertas reformas clave, el Gobierno del Perú sigue teniendo pendientes determinados retos, como: (i) afrontar los pasivos ambientales derivados de la actividad minera; (ii) monitorear, regular y sancionar aquellas actividades mineras que contaminan por encima de los niveles permitidos; (iii) garantizar que las nuevas actividades mineras respeten las normas ambientales y sociales internacionalmente aceptadas a lo largo de todo su ciclo vital; (iv) resolver los problemas sociales, incluyendo la creciente desconfianza de las comunidades hacia la actividad minera; (v) promover la transparencia de la gestión y el uso de los recursos procedentes de la minería en el ámbito local; (vi) incrementar la capacidad local en lo que respecta a la responsabilidad y el uso eficiente de los ingresos

1 El informe del Banco Mundial es el primer estudio en profundidad que se lleva a cabo en un país minero desde el **Examen de las industrias extractivas** (2004). El objeto del informe quedó definido en un proceso de consulta con los agentes interesados, quienes acordaron también que este debería incluir recomendaciones en relación con las actividades mineras a gran escala y a mediana escala (metalúrgicas).

derivados de la minería; y (vii) financiar actividades para afrontar las prioridades ambientales y los problemas sociales en las zonas mineras.

Estas limitaciones son una combinación de: (i) la falta de conciencia pública y de compresión de los problemas ambientales generados por la minería; (ii) la falta de base para medir la calidad ambiental y los riesgos derivados de los pasivos ambientales; (iii) la opinión generalizada de que la calidad ambiental y el crecimiento económico son objetivos incompatibles; (iv) un marco institucional mal diseñado, incluida la ausencia de una autoridad ambiental central independiente con capacidad para hacer cumplir las normas; y (v) la escasa capacidad financiera y de recursos humanos de la unidad ambiental sectorial integrada en el MEM para ejercer sus competencias de manera eficaz. Todavía no se ha elaborado una evaluación del costo asociado al cumplimiento de la normativa ambiental en el sector.

III. Los pasivos ambientales del sector minero

Los efectos nocivos que generan en la actualidad las antiguas explotaciones mineras y fundiciones (pasivos ambientales mineros, PAM), diseminadas en grandes extensiones del territorio peruano, constituyen un serio problema ambiental y de salud, y son una causa importante del descontento social de las comunidades locales, además de que dañan la imagen del sector. La mala contención de residuos y los inadecuados métodos de gestión de la enorme cantidad de materiales peligrosos y contaminantes asociados a la explotación minera ya han provocado filtraciones generalizadas, vertidos de ácidos y contaminación de agua, así como otros efectos perjudiciales para la biodiversidad y los ecosistemas.² Por ejemplo, algunas de las actividades mineras y metalúrgicas en ciertas cuencas hídricas claves, como la del río Rímac, corren el peligro (junto a otras actividades como la agricultura) de contaminar las fuentes de agua potable. Otras cuencas de ríos dañadas por la contaminación derivada de la minería son las del Mantaro, Pisco, Madre de Dios, Llaucano y Santa. Ya importantes, los riesgos de contaminación se ven agravados

2 Es más: se sabe que los PAM han originado determinados efectos negativos sociales y económicos, incluidos: (i) la destrucción o degradación de tierras productivas; (ii) la destrucción o degradación de aguas subterráneas; (iii) la contaminación de aguas superficiales por ácidos, sedimentos o sales; (iv) la degradación de medios de vida dependientes de ecosistemas acuáticos por la filtración de contaminantes y sedimentos contaminados; (v) cambios en el régimen de los ríos; (vi) contaminación del aire por materia particulada y/o gases tóxicos; (vii) riesgos de seguridad por caídas en pozos y fosas abandonadas; (viii) erosión y deslizamientos de tierra; (ix) costos de tratamiento de problemas sanitarios; y (x) desplazamientos. Las explotaciones mineras abandonadas también han pasado a ser objeto de la minería informal por mineros a pequeña escala, que usan explosivos peligrosos y sustancias químicas para extraer minerales y que carecen de formación en materia de seguridad y normas ambientales y, en consecuencia, contaminan el medio ambiente.

por la propensión del Perú a los movimientos sísmicos (temblores y terremotos). Además, los efectos económicos de la desaparición o la degradación de tierra productiva y la pérdida o degradación de recursos hídricos, han hecho que la gente sea cada vez más consciente de los efectos adversos de la minería y las fundiciones presentes y pasadas, lo que ha exacerbado el rechazo comunitario a los proyectos en marcha y nuevos y se ha convertido en posible fuente de conflictos.

Los esfuerzos del Gobierno por resolver el problema de los PAM comenzaron a mediados de la década de 1990. Desde entonces los principales problemas pendientes de solución son: (i) la localización y clasificación de pasivos mineros desatendidos (ya sean sitios sin dueño conocido o aquellos con un concesionario identificable); (ii) la determinación del modo de hacerlos técnicamente seguros (remediación); (iii) la identificación de quién es/era responsable de la remediación (incluido el Gobierno); y (iv) el asesoramiento sobre cómo financiar el proceso de remediación.³

Entre las iniciativas del Gobierno para resolver el problema de los PAM está el Proyecto de Eliminación de Pasivos Ambientales-EPA entre 2001 y junio de 2003, cuyos objetivos eran: (i) hacer un diagnóstico de los efectos ambientales de cada pasivo minero; (ii) elaborar un inventario nacional detallado, relacionando cada pasivo con su situación geográfica, riesgos medioambientales claves, estatus jurídico y características físicas; (iii) identificar y desarrollar tecnologías para la rehabilitación ambiental; (iv) llevar a cabo estudios y acciones encaminadas a rehabilitar y recuperar las áreas afectadas por los pasivos ambientales; (v) adoptar medidas preventivas para evitar la aparición de filtraciones de ácidos derivadas de la explotación minera, la evacuación y nivelación de residuos abandonados; (vi) reducir el riesgo de grietas y filtraciones en vertederos abandonados; y (vii) reducir, neutralizar y/o eliminar los efectos perjudiciales de los pasivos ambientales sobre la salud pública, la flora y la fauna y las actividades económicas de las zonas circundantes, mediante la recuperación y mejora de la calidad del agua, la tierra y el aire, sirviéndose de diversas actuaciones (por ejemplo, la reforestación), etcétera.

Este proyecto permitió elaborar un inventario preliminar de 610 PAM, 72 por ciento de los cuales resultaron ser concesiones mineras legítimas con propietarios/operadores identificables. El EPA realizó asimismo una estimación gruesa y aproximada de los costos asociados a la rehabilitación de los pasivos ambientales en el Perú de entre 200 millones de dólares y 250 millones de dólares, cifra que la mayoría de los expertos sigue cuestionando. Este cálculo no incluye los considerables costos asociados a la remediación de los PAM de las empresas de propiedad estatal, como Centromin. El cuadro 1 ilustra los principales PAM identificados por el proyecto EPA. Sin embargo, es preciso realizar más estudios (incluido un análisis de los efectos sobre la salud) para determinar los PAM de alto riesgo del país.

3 Los principales escollos implícitos en la privatización parcial de Centromin (empresa minera de propiedad estatal) incluían pasivos específicos como: (i) los suelos contaminados de la fundición La Oroya; (ii) la galería de aguas ácidas en Yauri (Tintaya); y (iii) los sedimentos de los vertidos en Cerro Pasco y Junín. Todos ellos han encontrado una solución parcial.

Cuadro 1. Pasivos ambientales prioritarios en el sector minero

Localidad	Provincia
Vertido de residuos de la mina Sinchao	Cajamarca
Mina Montoya y Quebrada Honda	Cajamarca
Mina Mesa de Plata	Cajamarca
Depósito de relaves de El Dorado	Cajamarca
Depósito de relaves de Ticapampa	Áncash
Depósito de relaves y desmonte de Tajo S. Toribio	Áncash
Depósito de relaves de Huancapetí	Áncash
Bocamina de Pushaquilca	Áncash
Bocamina de El Triunfo	Áncash
Depósito de relaves de Llipa	Lima
Depósito de relaves de Millotingo	Lima
Depósito de relaves y drenaje ácido de la mina Río Pallanga	Junín
Depósito de relaves y drenaje de Carhuacayán	Junín
Drenaje ácido y desmonte de la mina de Huacracocha	Junín
Drenaje ácido y desmonte de la mina de Pucará	Junín
Depósito de relaves de Pacococha	Huancavelica
Drenaje ácido de la bocamina en Dollar	Huancavelica
Depósito de relaves de la mina Madrigal	Arequipa
Zona de la mina aurífera de Caychive-Huepetuhe	Madre de Dios
Relaves, y drenaje ácido de Palca 11	Puno

Fuente: MEM e informe del BGR.

Paralelamente a los esfuerzos del Gobierno, la industria minera y las ONG son cada vez más sensibles a los problemas medioambientales. Los proyectos de cooperación bilateral como el Proyecto Peruano-Alemán de Minería y Medio Ambiente, auspiciado parcialmente por el Instituto Federal Alemán de Geociencias y Recursos Naturales-BGR, pueden constituir también una fuente prometedora de profesionales calificados en gestión ambiental para enfrentar los retos que plantean los PAM.

Pero donde mayores avances se han registrado en los dos últimos años es en ámbito jurídico, con la Ley que Regula el Cierre de Minas (ley 28090) y la Ley de Pasivos Ambientales de Actividades Mineras (ley 28271). Los objetivos de esta última son integrales y pretenden regular: (i) el proceso de identificación de pasivos ambientales derivados de actividades mineras; (ii) las competencias relativas a la remediación y rehabilitación de las zonas afectadas por pasivos ambientales; (iii) el establecimiento de un mecanismo de financiamiento; y (iv) la mitigación de los efectos negativos de los pasivos ambientales sobre la salud de la población, el ecosistema circundante y las propiedades. Pese a este decidido intento, no parece existir coordinación entre los objetivos de la ley y el calendario del Plan Referencial de Minería 2000-2009. Es necesario precisar las definiciones legales (por ejemplo, de lo que es un lugar «inactivo» o «abandonado») para evitar las interpretaciones incorrectas y el fraude. Además, la ley, que establece que el Gobierno (a través del Fondo Nacional del Ambiente-FONAM) es responsable de la remediación de

los PAM abandonados, no ofrece un mecanismo para la obtención de fondos, y se limita a señalar que las fuentes multilaterales deberían afrontar este reto esencial.⁴ En este contexto, podría ser necesario reforzar la capacidad técnica y recaudadora del FONAM, ya que carecía de experiencia en materia minera antes de que se aprobase la ley de pasivos ambientales. El Estado tiene también que demostrar que los PAM constituyen una prioridad y que se destinarán recursos para resolver este problema crucial. Asimismo, uno de los puntos débiles para hacer cumplir las leyes (incluida la ley de PAM) es que el Gobierno no ha asumido sus responsabilidades para resolver los múltiples PAM generados por las empresas mineras de propiedad estatal. Nunca se ha realizado un estudio riguroso sobre la situación de los PAM estatales.

Hay lecciones que pueden extraerse de la experiencia de otros países, como la de la Alemania reunificada, y mejores prácticas como la legislación boliviana sobre cierre de minas, las estrategias de la Agencia de Administración de Tierras de los Estados Unidos y las Políticas de Salvaguardia del Banco Mundial como instrumentos para evitar los pasivos ambientales. Algunas de estas experiencias (por ejemplo, la alemana) indican que el proceso de remediación y rehabilitación puede contribuir a crear empleo en zonas en que ya no existe actividad minera, así como a desarrollar una industria rentable especializada en la remediación ambiental. Por lo tanto, los gobiernos locales y regionales y el nacional (incluidos numerosos organismos como la Dirección General de Salud (DIGESA), el CONAM, el INRENA y el MEF) deberían participar y comprometerse para emprender con éxito la tarea de rehabilitar los PAM.

Alternativas de política para hacer frente a los PAM

Una vez que la remediación y rehabilitación de los PAM constituya una prioridad nacional y se le hayan destinado recursos, los elementos centrales de una estrategia para hacer frente a esos pasivos debería incluir: (i) ampliar y actualizar el inventario existente mediante la identificación y la priorización de los PAM más graves (sobre la base de criterios de riesgo para la salud), y determinar los costos sanitarios, ambientales y sociales, así como de la remediación asociados y el estatus legal de cada PAM; (ii) desarrollar una estrategia nacional para hacer frente a los PAM claves; (iii) elaborar un programa de monitoreo para determinar si existen filtraciones de productos químicos en PAM claves; (iv) establecer un(os) centro(s) de excelencia para garantizar la orientación técnica y la formación de

4 En lo que se refiere al financiamiento de las actividades de recuperación, el artículo 9 de la ley de PAM atribuye la obligación de recaudar fondos y financiar la recuperación y rehabilitación de los activos ambientales al FONAM. Pese a la reciente contribución de un millón de dólares del MEM y a las donaciones de tres empresas mineras de la región de Cajamarca al fondo de dotación del FONAM, la ley establece que los recursos para financiar la recuperación y rehabilitación de pasivos ambientales debe proceder de acuerdos internacionales de cooperación financiera, conversión de la deuda y otras fuentes, siempre que no se empleen fondos públicos y no se vea afectado el presupuesto nacional. Es improbable que la ayuda extranjera concurra a la solución de problemas asociados a pasivos ambientales sin que medie un compromiso financiero considerable del Gobierno del Perú.

capacidad; (v) comprometer al Estado en la remediación de los PAM de las explotaciones de propiedad estatal (dando un ejemplo del compromiso en la recuperación de AP); (vi) lanzar una campaña de concienciación (en el Gobierno, las regiones y los municipios) sobre los riesgos de los PAM; (vii) crear un fondo de rehabilitación de los PAM; y (viii) ampliar la capacidad técnica y financiera del FONAM para la gestión del fondo de remediación de los PAM.

Gobernabilidad ambiental

Desde la década de 1990, el auge del sector minero se ha basado en la expansión de la producción y en nuevas exploraciones y proyectos de explotación minera. Sin embargo, este crecimiento no se ha visto acompañado por políticas ambientales y sociales sólidas, un marco legal o la capacidad necesaria para garantizar que las actividades mineras se realizan de manera responsable desde el punto de vista ambiental y social. La intervención pública en la regulación y monitoreo de los efectos sociales y ambientales de las explotaciones mineras activas en el Perú es relativamente nueva, ya que comenzó a aplicarse en virtud de reformas políticas de comienzos de la década de 1990. Dentro de las políticas ambientales del sector, el proceso de adjudicación de concesiones se ha convertido en la herramienta crucial para garantizar que las nuevas explotaciones mineras cumplan las normas ambientales (mediante el estudio de impacto ambiental, EIA).⁵ El marco legal también contempla mecanismos (como auditorías y programas de adecuación de manejo ambiental, PAMA), de monitoreo y sanción de actividades mineras en curso que no respetan las normas ambientales. Pese a estos significativos avances, sin duda quedan otros pendientes para garantizar el establecimiento de un marco eficiente dirigido a minimizar, controlar o monitorear de forma continua los efectos ambientales.

Estos avances constituyen una mejora esencial en comparación con la época anterior a las reformas políticas e institucionales del decenio de 1990, cuando la mayoría de las empresas mineras en el Perú operaban bajo el presupuesto de que su contribución al país y a la sociedad debía limitarse a: (i) el desarrollo de la economía local mediante la creación de empleo, la construcción de infraestructuras básicas, la ampliación de los mercados locales (en especial en zonas pobres y remotas); y (ii) las contribuciones fiscales a través de los impuestos y los pagos por las concesiones. Pocas empresas se enfrentaron a los problemas ambientales (y las que lo hicieron se las arreglaron para hacerlo de forma muy limitada) durante y antes de la década de 1980. El marco regulador previo a la década de 1990 no incluía ningún mecanismo que obligase a las empresas a cumplir con normas ambientales o sociales, o con la remediación/compensación de la degradación ambiental. Incluso las empresas mineras extranjeras conocidas por su rigor en la garantía de los adecuados efectos ambientales y sociales en sus países de origen, a menudo no tuvieron una actitud decidida en la adopción de medidas concretas que garantizaran un mayor respeto de las normas ambientales en el Perú.⁶

5 Sin embargo, los EIA son irrelevantes para el sector informal.

6 Durante la última década, muchas empresas han realizado contribuciones significativas (infraestructura, servicios, etcétera) en las zonas mineras en las que trabajan.

Cuadro 2. Resumen de las normas ambientales de calidad del aire

Contaminante	Banco Mundial 1998		Perú RM 315-96-EM/VMM
	Fundición primaria de plomo/cinc	Fundición primaria de cobre	
	Valor máximo de las concentraciones (mg/m ³)		
Dióxido de azufre	400	1.000	
Arsénico (As)	0,1	0,5	25
Cadmio (Cd)	0,05	0,05	
Cobre (Cu)	0,5	1	
Plomo (Pb)	0,5	0,2	25
Mercurio (Hg)	0,05	0,05	
Cinc (Zn)	1		
Materia particulada (PM)	20	20	100
Partículas, otras fuentes		50	

Fuente: SENES Consultants Limited 2003.

Cuadro 3. Normas ambientales para la materia particulada

Fuente	País	Contaminante	Valor de referencia (ug/m ³)	Periodo medio
EPA de los EE.UU.	EE.UU.	PM10	150	Media en 24 horas
Environment Canada	Canadá	PM10	25	Media en 24 horas
EPA de los EE.UU.	EE.UU.	PM10	50	Media anual
Gobierno del Perú	Perú	PM10	50	Media anual
Env. Canada	Canadá	TSP	120-400	Media en 24 horas
WHO	Para EE.UU.	TSP	260	Máximo en 24 horas
Gobierno del Perú	Perú	TSP	350	Media en 24 horas
WHO	Para UE	TSP	80	Anual
WHO	Para EE.UU.	TSP	75	Anual
Env. Canada	Canadá	TSP	60	Anual (máx. deseable)
Env. Canada	Canadá	TSP	70	Anual (máx. aceptable)
Gobierno del Perú	Perú	TSP	150	Anual

Fuente: SENES Consultant Limited.

El cuadro 3 da cuenta de que el Gobierno peruano ha adoptado directrices anuales para el contaminante PM10 similares a la EPA de los Estados Unidos. Sin embargo, los límites diarios y anuales de partículas en suspensión totales (TSP por su sigla en inglés) superan en el Perú las recomendadas por la OMS y el Canadá. Las TSP pueden provocar enfermedades respiratorias, causar cáncer y ser corrosivas y perjudiciales para la vegetación.

Pese a las mejoras en la capacidad de gestión ambiental del MEM, la aprobación de cada vez más leyes y normativa ambiental, una unidad ambiental sectorial fuerte y una amplia gama de instituciones como el CONAM, el INRENA y la DIGESA, dependiente del Ministerio de Salud, la voluntad política para resolver la contradicción aparente entre la promoción y la regulación ambiental de la industria de la minería ha sido escasa. La actual estructura institucional para la gestión ambiental en el Perú debe seguir mejorando, por ejemplo, con una agencia ambiental central reforzada, que podría compartir el peso y la responsabilidad del proceso de concesión de licencias y aplicación normativa (y, a su vez, garantizar la legitimación y ampliar la capacidad). Esto podría reducir los posibles conflictos de intereses en una agencia que tiene tanto la facultad de regular como la de promover la actividad. Además, hay que revisar y actualizar los instrumentos principales de gestión ambiental, y ampliar la capacidad institucional global para poder aplicarlos. Existe una propuesta reciente para solucionar este problema por medio de la creación de una agencia de monitoreo y control de la aplicación de la normativa ambiental (la procuraduría ambiental) para el sector minero. También hay una propuesta complementaria para crear una agencia de control del cumplimiento normativo para todos los sectores. Dicho esto, estas iniciativas deberían armonizarse. Asimismo, el MEM todavía tiene pendiente constituirse en una instancia de control y de aprobación de estudios de impacto ambiental y de licencia que sea creíble, eficaz y neutral.

Alternativas de política

El proceso de Estudio de Impacto Ambiental (EIA) en el sector minero podría potenciarse mediante: (i) la exigencia de que la guía para la elaboración de EIA («la guía») sea legalmente vinculante; (ii) la actualización de los contenidos de la guía con normas internacionalmente aceptadas; (iii) la preparación de términos de referencia detallados (normalmente no exigidos por ley) para la elaboración de EIA en proyectos complejos; (iv) la creación de un panel decisivo (con las agencias claves) para la aprobación de las licencias ambientales de explotación (dependiente en la actualidad de una unidad del MEM); (v) la integración del EIA con una evaluación del impacto social; y (vi) la modificación de la fase de audiencia pública en el proceso de EIA, que en la actualidad tiene varias deficiencias, y convertirla en una audiencia moderada imparcialmente con participantes legitimados y de un número limitado.⁷

Es más: los resultados ambientales de las empresas mineras que han concluido (o están en vías de concluir) sus PAMA podrían ampliarse mediante: (i) la actualización y ampliación de normas y criterios sobre emisiones, por medio de un riguroso análisis técnico de las situaciones locales y los procesos industriales; (ii) la exigencia a las empresas mineras de que se sometan a normas más estrictas y reconocidas internacionalmente; y (iii) la promoción de sistemas de gestión ambiental y de planes de certificación ambiental (es decir, ISO 14000) que podrían propiciar el cumplimiento voluntario por las industrias mineras.

7 En la actualidad las audiencias públicas no son eficaces, ya que muchas veces están controladas por participantes fuera del área de influencia del proyecto.

Además, sería aconsejable que los bancos comerciales y las agencias financieras aplicasen criterios sociales y ambientales (los Principios del Ecuador) antes de conceder ayuda financiera a las explotaciones mineras. Asimismo, el sistema de auditoría y control del cumplimiento normativo requiere una mayor capacidad y una reorganización interna con el fin de hacer más eficaz el proceso de aplicación de la normativa ambiental.

Además, deben seguir fomentándose las vías alternativas de lucha contra los problemas ambientales (como el uso de instrumentos basados en el mercado para incentivar a las empresas mineras a cumplir la normativa ambiental), junto a actuaciones que contribuyan a reforzar la transparencia en el sector minero.

La capacidad de resolver los problemas sociales

El estudio del Banco Mundial realizado en 2005 reveló que existían al menos diecisiete conflictos desde el punto de vista social presentes en zonas mineras del Perú. La desconfianza entre todos los afectados es el denominador común, de modo que el diálogo se ha convertido en un reto enormemente difícil, y con evidentes y profundas razones históricas. En el Perú, la minería a gran escala comenzó justo después de la Conquista y una vez saqueados por completo los tesoros incas. En la actualidad la minería se desarrolla frecuentemente en zonas rurales muy pobres, caracterizadas por el estancamiento económico, la falta de empleo y un capital social débil y poco desarrollado. Así, las comunidades locales se han relacionado con las minas con la esperanza de mejorar sus calidad de vida y obtener ingresos monetarios, a pesar de su percepción negativa (véase el cuadro 4).

Cuadro 4. Conflictos mineros actuales en el Perú⁸

<i>Región</i>	<i>Mina</i>	<i>Conflictos</i>	<i>Actores</i>	<i>Estado</i>
Cajamarca	Yanacocha	Daños a la salud de las personas causados por los vertidos de mercurio.	Habitantes de Choropampa, Defensoría CNDH, MEM, DIGESA, INRENA.	Algunos de los afectados han presentado una demanda contra la empresa minera Yanacocha ante un tribunal estadounidense.
Cajamarca	Yanacocha	Expansión de las actividades mineras a Cerro Quilish.	El Municipio de Cajamarca declara protegida la colina área con el fin de evitar la expansión, debido a la preocupación	La Tribunal Constitucional ha resuelto en contra del decreto municipal, afirmando que el Municipio no tiene facultades para declarar áreas protegidas y recomendando que se lleve a cabo un EIA. El inicio de las actividades de exploración provocó ►

8 Este cuadro se ha elaborado con información procedente de Recharte y otros 2003, la página web de CONACAMI (<www.conacami.org>), aportaciones del personal del MEM y noticias aparecidas en la prensa nacional. No recoge los conflictos mineros acaecidos después de mediados de 2005.

Región	Mina	Conflictos	Actores	Estado
			por la contaminación del agua.	choques entre los campesinos y la mina de Yanacocha. Tras el enfrentamiento, la mina declaró que suspendería la exploración y llevaría a cabo más estudios hidrológicos e hidrogeológicos, como le reclamaba la sociedad civil de Cajamarca.
Áncash Tierras altas	Antamina	Compra de tierra y reasentamiento de campesinos en San Marcos y Chipta-Pincullo. Preocupación por el procesamiento de mena.	Campesinos de las tierras altas y empresa minera.	Creación de comités ambientales (escasos resultados).
Áncash Ciudad de Huaraz	Antamina Pierina	Huelgas, manifestaciones, actos de vandalismo y bloqueo de carreteras en la ciudad de Huaraz y la región de Áncash para reclamar mayor protección ambiental e inversiones sociales de las empresas mineras Antamina y Barrick en la región de Áncash.	El Alcalde de Huaraz, el Comité Cívico 7 de Marzo, los sindicatos, la Defensoría del Pueblo, el Obispo de Huaraz, los estudiantes universitarios, los habitantes de Áncash y las empresas mineras Barrick y Antamina.	Hay diversos debates abiertos en la Mesa de Diálogo para resolver el conflicto, con participación del Alcalde de Huaraz, el Comité Cívico 7 de Marzo, representantes de la Defensoría del Pueblo y de las empresas mineras Barrick y Antamina, y con la mediación del Obispo de Huaraz.
Áncash Costa Huarmey	Antamina	Las quejas sobre el proceso de consulta para el EIA generaron conflictos.	Frente de Defensa y Desarrollo de Huarmey (CONACAMI), CONAM.	Creación de una Comisión Técnica Multisectorial para tareas de monitoreo y supervisión
Áncash	Pierina	Deslizamientos de tierra causados por las actividades mineras que afectan a la comunidad.	Miembros de la comunidad Atupay y de la empresa Barrick Misquichilca.	Se ha determinado que el impacto sobre las viviendas no provenía de las actividades mineras.
Pasco	Volcán, Milpo, Atacocha, El Brocal, Aurex	Incumplimiento del PAMA (legados medioambientales). Contaminación de los ríos San Juan y Huallaga y de los lagos Chinchaycocha y Yanamate.	Impacto sobre diez comunidades campesinas (legados medioambientales), varias empresas mineras.	Declaración de urgencia de Reserva Natural por el Congreso. Diálogo entre las comunidades y el Presidente del Consejo de Ministros del anterior Gobierno no concluyó. El conflicto no se ha resuelto aún.

Región	Mina	Conflictos	Actores	Estado
Junín	La Oroya	Los niveles de plomo en sangre de la población infantil superan los permitidos a causa de décadadas emisión de gases y de los efectos acumulativos de la fundición.	MEM, Centromin, Doe Run, Municipio, varias ONG y organizaciones de base.	Para cumplir con la prórroga del PAMA hasta el año 2011, Doe Run ha encargado un estudio sanitario.
Junín	La Oroya	Manifestaciones cerca de La Oroya, por la incapacidad de Doe Run de cumplir su PAMA y por miedo al cierre de las minas y la pérdida de puestos de trabajo si se obligara a cerrar Doe Run a causa del incumplimiento.	Empresa Doe Run, trabajadores de La Oroya, MEM, DIGESA y las comunidades de los alrededores.	El MEM promulgó el decreto supremo 056-2004-EM, que permitía a Doe Run prorrogar el periodo de cumplimiento del PAMA hasta 2011. La comunidad cercana y el Alcalde de la Oroya respaldan esta decisión, a pesar de la oposición inicial del sector privado (SNMPE), la iglesia y las ONG. En mayo de 2006 el MEM autorizó la extensión del PAMA hasta el año 2009.
Huancavelica	Buenaventura Lircay	Las comunidades exigen la limpieza de los ríos Ucanan y Opamayo, contaminados por aguas ácidas.	Comunidades locales, Buenaventura.	
Apurímac	Southern Perú Copper Corp.	La comunidad local pide una indemnización de 0,5 millones de dólares por daños a los pastos, los canales de agua y los yacimientos arqueológicos.	Pueblo de Quichque, sur del Perú.	
Cusco	Tintaya	El conflicto se originó hace veinte años por la adquisición de tierras y por los efectos sobre los pastos. A pesar del acuerdo vigente con las comunidades adyacentes (y del monitoreo con participación de las	Comunidades locales de Espinar, Oxfam, Iglesia, BHP Billinton, MEM	El reciente conflicto sigue sin resolverse, y en la actualidad hay un diálogo abierto y negociaciones entre el MEM, representantes de Espinar y BHP Billinton, facilitado por Oxfam y la Iglesia.

Región	Mina	Conflictos	Actores	Estado
		adyacentes (y del monitoreo con participación de las comunidades), los colonos de Espinar tomaron la mina de Tintaya, forzando su cierre.		
La Libertad	Mina Horizonte- Retamas	Queja enviada a la Corte Interamericana de Derechos Humanos, dado que durante varios años el Horizonte Mining Consortium ha llevado a cabo trabajos subterráneos, perjudicando a la infraestructura del pueblo que está en la superficie.	Retamas, distrito de Parcoy, IACHR, Horizonte Mining Consortium.	
Lima	San Mateo de Huanchor	Quejas por el depósito de residuos de arsénico (Mayoc). Impacto sobre la salud.	Población local y MEM, Banco Wiese-Sudameris.	Se ha constituido una comisión técnica para resolver el problema de los residuos, y la queja se ha presentado ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos.
Moquegua	Quellaveco	Preocupación por el uso de las aguas subterráneas del río Chilota. CONACAMI cuestiona el EIA.	Campesinos locales, CONACAMI, MEM.	La Mesa de Diálogo propició la formación de una comisión técnica con representantes del MEM y del Ministerio de Agricultura. Estos contrataron a un asesor para llevar a cabo un estudio hidrológico que planteó ocho alternativas. Se ha acordado realizar un estudio previo de viabilidad.
Piura	Tambo-grande	Fuerte oposición al proyecto. Parte del pueblo (25 por ciento) tendría que ser desplazado, y existe preocupación por el uso del agua para labores agrícolas.	Pueblo, MEM, varias ONG, Manhattan Company.	El Gobierno del Perú finalizó el contrato con Manhattan Minerals, y la compañía ha solicitado un arbitraje.
Moquegua Ilo	Southern Perú Copper Corp. (SPCC)	Quejas por la contaminación del aire provocada por la fundición.	Municipio, varias ONG, Frente de Defensa y Coordinadora por el Desarrollo.	SPCC ha comenzado a construir una nueva fundición que capturará más de 90 por ciento de las emisiones de SO ₂ .

En general, la industria minera ha hecho muy poco por comprender el entorno y los aspectos sociales y culturales de las comunidades locales, y el Estado ha estado ausente en las zonas mineras claves y no ha hecho casi nada por proporcionar a la industria la información necesaria sobre su modo de vida. Por último, algunas comunidades y una serie de ONG han adoptado una actitud de enfrentamiento hacia la industria y el Gobierno Central.

En este contexto, en el que las expectativas sociales en relación con inversiones a gran escala suelen ser altas y la capacidad negociadora bastante débil, la falta de una intervención más decidida del MEM ha empeorado la percepción de las comunidades de no ser reconocidas como agentes sociales.

Al margen de los PA y del débil gobierno en materia ambiental, los problemas que se recogen a continuación se están produciendo en cierta medida (dependiendo, en parte, de si la región afectada es un área de antiguas actividades mineras, de recientes explotaciones mineras o sin anterior experiencia minera) en las empresas mineras formales a media- na o gran escala:

- Expectativas insatisfechas de empleo y beneficios.
- Efectos sobre la adquisición de tierras y reasentamientos.
- Falta de una comunicación adecuada entre empresas, comunidades y Gobierno en el proceso de concesión de licencias.
- Incremento de la prostitución y la violencia en las zonas mineras.
- Escaso respeto de la normativa e incluso ausentismo estatal.
- Falta de capacidad local para la negociación y la gestión.
- Percepción de la minería como una actividad contaminante que afecta particularmente a los recursos hídricos, produce emisiones que contaminan el aire y la tierra, y perjudica a la salud pública.

El informe del Banco Mundial (2005) concluye que la capacidad actual de todos los afectados para enfrentarse a estos problemas sociales es muy limitada. Hasta hace poco, las comunidades, la industria y el Gobierno no se habían involucrado de forma activa en discusiones trilaterales para hacer frente a algunos de los problemas comunes. Esta falta de comunicación entre los afectados ha provocado o agravado conflictos durante las distintas fases del ciclo minero. Además, las explotaciones mineras han originado muchas veces elevadas expectativas de empleo y crecimiento para las regiones, que en muchos casos no se han materializado. Es más: la falta de capacidad negociadora y de gestión en el ámbito local ha dejado a las comunidades en situación de exposición y vulnerabilidad. La desconfianza en la capacidad estatal para hacer cumplir la normativa eficazmente y sancionar a las industrias es común entre los miembros de las comunidades. El proceso de adquisición de tierras y reasentamientos también es complejo y especialmente conflictivo. Más que una oportunidad para el desarrollo local, muchas comunidades perciben la minería como una actividad contaminante que afecta los cauces de agua, produce emisiones que contaminan el aire y tiene efectos perjudiciales sobre la salud pública, sin reportarles los beneficios económicos (como pone de manifiesto la existencia de muchos PAM en todo el país).

Alternativas de política

La experiencia internacional muestra que las alternativas de la industria, el Gobierno y las comunidades para prevenir posibles conflictos incluyen: (i) promover y mejorar el diálogo y un proceso de consulta temprana entre los afectados (anterior incluso a la fase de exploración); (ii) determinar desde un principio aquello a lo que las empresas mineras se pueden (y no se pueden) comprometer; (iii) desarrollar una estrategia de comunicaciones para extender los beneficios derivados de las explotaciones mineras, incluyendo inversiones realizadas en una localidad concreta por la empresa minera; (iv) formalizar el proceso en virtud del cual los operadores establecerán acuerdos para el empleo local, y los beneficios que la empresa minera proporcionará a los afectados en las diferentes fases del proceso de extracción; (v) promover una adhesión definitiva a los principios de la **responsabilidad social corporativa** entre las explotaciones mineras y a través de la SNMPE; y (vi) desarrollar normas específicas sobre los procesos de adquisición de tierras y reasentamientos. Además, el MEM debería seguir reforzando su papel como proveedor de información y elaborar directrices para la industria sobre cómo hacer frente a los principales problemas sociales, incluyendo el asesoramiento jurídico sobre los derechos de los ciudadanos y de las comunidades, así como elaborar un plan de acción para aumentar su presencia en áreas mineras claves propensas al conflicto. Asimismo, el Gobierno debería considerar la posibilidad de crear una defensoría del sector, que podría cooperar en la mediación en caso de conflictos cuando las partes aceptasen voluntariamente sus servicios.

La formación de capacidad en el ámbito local con el fin de contribuir y participar en el ciclo del proyecto minero, así como para poder negociar y comprometerse en relaciones constructivas con empresas mineras, constituye un paso esencial para la integración de las comunidades con el desarrollo minero. El Gobierno, en asociación con los respectivos operadores mineros, debería evaluar proyecto por proyecto las necesidades específicas para la formación de capacidad y, a continuación, desarrollar un proceso de apoyo a actividades formativas para los afectados locales.

Además, el MEM debería considerar el desarrollo de experiencias piloto para introducir cambios en el proceso de concesión de licencias de nuevos grandes proyectos en los que se espera que empiece la inversión a corto plazo.⁹ Para crear este espacio, el MEM debería trabajar en asociación con los operadores mineros y contar con la participación de ONG interesadas. Estas experiencias deberían aplicar las mejores prácticas existentes en el sector minero y el de hidrocarburos para llevar a cabo el proceso de consulta, gestionar los impactos, adquirir tierras, elaborar acuerdos, llegar a un consenso sobre los tipos de beneficio y crear capacidad local para generar asociaciones empresariales y servicios locales para las minas. Las experiencias exitosas capaces de poner en práctica el monitoreo

9 Estas experiencias piloto podrían permitir la aplicación de mejores prácticas tanto desde el punto de vista social como del ambiental, teniendo en cuenta las salvaguardias sociales del Banco Mundial aplicables al sector minero, en particular la Política Operativa (OP) 4.12 sobre Reasentamiento Involuntario (revisada en abril de 2004) y la Directiva Operativa (OD) 4.20 sobre Poblaciones Indígenas (septiembre de 1991).

participativo y que son auditadas adecuadamente podrían ser el modo más eficaz de lograr un efecto demostración y llevar a una concepción más equilibrada del sector minero. También es la forma adecuada de contribuir a la creación de un entorno social favorable para atraer nuevas inversiones al sector.

Transparencia fiscal y redistribución de los ingresos

Una cuestión recurrente es la radical dicotomía entre el notable crecimiento y las perspectivas del sector minero, y las relaciones antagónicas entre los principales involucrados. En lo que se refiere al primero de estos asuntos, la reforma del sector minero peruano de comienzos de la década de 1990 dio lugar a un incremento sustancial de las actividades de exploración y al correspondiente aumento de la producción y las exportaciones mineras. Mientras que la inversión mundial en exploración creció 90 por ciento y se cuadruplicó en América Latina entre 1990 y 1997, en el Perú se multiplicó por cinco. A causa del drástico descenso del precio de los minerales en 1997, la cuota de inversión de la mayoría de los países en desarrollo en exploraciones se redujo sustancialmente, pues la mayoría de las empresas mineras internacionales se retiró de las tradicionales áreas de exploración. Sin embargo, el Perú conservó su cuota. El incremento de la inversión durante la década de 1990 dobló la producción y los ingresos derivados de las exportaciones peruanas de minerales. Las previsiones para el periodo 2005-07 sugieren que el sector podría crecer a una tasa media de 6,6 por ciento, impulsado principalmente por el comienzo de la explotación del proyecto del Alto Chicama, la extensión de Carachugo y la explotación por Yanacocha y del desarrollo de Cerro Negro, la mayor mina de oro de Sudamérica. También se espera que surjan nuevos proyectos de explotación de cobre, como Cerro Corona, de la empresa Gold Fields, una extensión de Cerro Verde (proyecto originalmente de azufre) y nuevos proyectos de explotación de cinc, como Cerro Lindo, San Gregorio de Milpo y El Brocal.

En lo que concierne al antagonismo, este se alimenta en buena medida de la enorme magnitud de los contrastes económicos y del muy arraigado resentimiento social. Por ejemplo, la empresa minera Yanacocha, de capital eminentemente extranjero, generó exportaciones por más de 1.000 millones de dólares en 2003. En contraste, la recaudación fiscal procedente del sector minero peruano ascendió a 300 millones de dólares en el mismo año. Se devolvió poco más de la mitad a las regiones, a través de los distintos mecanismos de redistribución.

La comunicación transparente de cuáles son las empresas que pagan impuestos y por qué conceptos, y cómo los emplea el Estado (transparencia fiscal), podría ser insuficiente para superar la desconfianza histórica y muy arraigada, pero seguramente es la única manera de mitigarla y manejarla. De hecho, las empresas mineras están entre las más reguladas y transparentes del Perú. Casi todas están registradas en los mercados de valores peruanos y/o internacionales y, por lo tanto, sus informes anuales se auditán y publican. Algunas empresas también se encuentran entre las que más impuestos pagan del país, pero muchas de las grandes empresas mineras han firmado con el Gobierno acuerdos de estabilidad que les permiten elevadas deducciones fiscales, lo que reduce de forma significativa

el porcentaje de recursos recaudados por el Estado. Además, en 2005 el Perú se ha hecho signatario de la Iniciativa para la Transparencia de las Industrias Extractivas (EITI por su sigla en inglés), que recoge criterios y principios para que los principales agentes se sumen a la transparencia fiscal sobre los ingresos del sector.

El Gobierno del Perú (por intermedio del MEM y del MEF) ha logrado notables avances para promover la transparencia fiscal, trabajando los aspectos prácticos de los instrumentos fiscales para recaudar los recursos procedentes de la minería y los datos relativos a las transferencias que hace el Gobierno de los ingresos mineros a las regiones y municipios afectados por las actividades mineras, en particular en relación con el canon minero, fijado en 50 por ciento del impuesto a la renta que pagan las empresas mineras. Pese a estos logros, quedan aún muchas áreas que podrían beneficiarse de intervenciones adicionales para garantizar la capacidad de promover una mayor transparencia fiscal.

Alternativas de política

Todavía es necesario prestar atención a lo siguiente: (i) la divulgación financiera en relación con la gestión local de los recursos, una vez abonado el canon minero a las regiones y municipios; (ii) la mejora de los mecanismos para canalizar los ingresos derivados de la minería con el fin de resolver de forma eficaz los problemas ambientales y sociales de las regiones mineras;¹⁰ (iii) la asistencia técnica a las regiones y municipios receptores de la recaudación procedente del canon y de las regalías para preparar un sólido plan de desarrollo; (iv) la divulgación de las fuentes y el destino de los ingresos por todos los agentes interesados (incluida la sociedad civil y las ONG); y (v) la formación de capacidad en los ámbitos regional y local para disponer de un sistema de contabilidad eficaz y de financiamiento y monitoreo de proyectos (esto último se está intentando resolver con una iniciativa de IFC). Además, mientras el MEF y el MEM divultan a través de sus páginas web las cantidades que deben distribuirse a las regiones y municipios y la fórmula empleada para calcular el canon, con frecuencia la información no está disponible —o no es inteligible— para las comunidades rurales afectadas por las actividades mineras. Por lo tanto, la estrategia de divulgación debería tomar en consideración métodos más adecuados para comunicar información compleja a aquellos que la emplean y la necesitan.

En resumen, es esencial que el Gobierno y/o las organizaciones significativas proporcionen formación a los gobiernos regionales y municipales sobre cómo registrar la adquisición y el uso de la recaudación (en particular, la procedente del canon) de forma transparente y eficaz. Además, en línea con los esfuerzos descentralizadores que se están realizando en el país, es necesario desarrollar capacidades de gestión (incluidos los procedimientos financieros, de responsabilidad y adquisiciones) de los fondos, para aumentar

10 La legislación (ley sobre el canon) se está reformando para permitir a los gobiernos regionales y locales la posibilidad de destinar los ingresos derivados del canon y de las regalías a proyectos distintos de los de infraestructura (esto es, sociales y ambientales), si se considera que es prioritario.

la transparencia, la confianza y un uso más eficiente de los recursos. De ahí que sea fundamental que el Gobierno y la industria asuman sus respectivos papeles para fomentar una minería responsable desde el punto de vista ambiental y social en el Perú. Un desempeño más decidido por uno y la otra no está exento de riesgos (que van desde políticas mal concebidas a la creación de expectativas que pueden no satisfacerse), que habrá que manejar y evaluar cuidadosamente. Sin embargo, si los riesgos se gestionan con cuidado, los beneficios derivados de la mejora del sector minero serán superiores a esos riesgos.

La minería artesanal y a pequeña escala en el Perú

La minería artesanal y a pequeña escala está extendida en el Perú y se caracteriza por los problemas sociales y ambientales que comporta. En algunas zonas su proliferación se debe a la combinación de supervivencia y oportunidad. Por ejemplo, en Madre de Dios, uno de los departamentos menos poblados del país, el descubrimiento de oro en depósitos arenosos y lechos de ríos ha provocado una inmigración masiva desde las regiones más pobres. Además, la minería artesanal se ha convertido en una fuente importante de creación de empleo para personas que no encuentran trabajo siquiera en los mercados laborales más débiles. La renta de los mineros artesanales se estima en 200 dólares al mes, casi el doble del salario mínimo vital que se paga en la ciudad de Lima (117 dólares al mes), pero es solo ligeramente superior al umbral de la pobreza estimado en 170 dólares para un hogar de cinco personas (Kuramoto 2003). En algunas zonas de la Amazonía peruana los mineros que poseen una concesión contratan a trabajadores a cambio de un salario por extraer oro (esto se produce pese al riesgo y a la atracción de los ingresos imprevistos en caso de encontrar oro).

Entre las áreas donde esta actividad es más destacada está la explotación aluvial de oro en Madre de Dios (cuenca amazónica) y la explotación subterránea en el altiplano (Ica y Arequipa). Se estima que estas áreas suman alrededor de 75 por ciento de la producción informal de oro del Perú (McMahon y otros 1999). Se entiende por minería informal la actividad realizada por personas que explotan y concentran minerales sin un derecho legal para tener una concesión o un contrato de minería. En esta área la exploración se caracteriza por ser de prueba y error. Los mineros rara vez emplean algún parámetro geológico o técnico, y si encuentran un mineral valioso proceden a explotarlo sin preocuparse por la distribución del mineral en el área o por cuestiones sociales o ambientales (pese a existir una conocida práctica de reciclaje del mercurio, se sabe que se producen regularmente filtraciones desde los yacimientos) (McMahon y otros 1999). En la actualidad, se admite que el Gobierno poco puede hacer para erradicar o incluso regular este fenómeno, sobre todo desde que otorgó derechos registrales y preferenciales a algunos de los mineros. Así, pues, es más razonable pensar que esta actividad podría formalizarse en el mediano plazo que creer que podría ser erradicada en el futuro cercano.

La explotación minera en Madre de Dios ocurre en dos áreas diferentes: (i) en las llanuras aluviales incluyendo las riberas de varios ríos y sus áreas adyacentes; y (ii) en las terrazas colgantes de las estribaciones amazónicas. Este tipo de minería es conocida por ser

altamente depredadora, pues tala porciones de bosque y emplea grandes cantidades de mercurio para acelerar el proceso de obtención de partículas de oro, que con frecuencia se vierte sin ninguna consideración en cuencas cercanas. Mientras que la mayoría del mercurio está en forma metálica y, por lo tanto, tarda tiempo en entrar en la cadena alimentaria, la cantidad vertida es grande y es probable que los costos de evitarlo aumenten con el tiempo.

Otra zona caracterizada por la minería artesanal y a pequeña escala es la cuenca del río Mantaro en el altiplano central, donde una serie de minas subterráneas explotan minerales polimetálicos con alto contenido en azufre. La mayoría de estas empresas dispone de plantas de flotación cuyos desechos se acumulan en depósitos de relaves mal diseñados. Dada la enorme cantidad de residuos acumulados a lo largo del tiempo, el principal problema ambiental de la zona son estos relaves. La abrupta orografía de la zona, así como la frecuente actividad sísmica, ponen en grave riesgo la estabilidad de los depósitos de relaves.

Problemas claves de la minería a pequeña escala

A los problemas sociales y legales del sector se suma la minería a pequeña escala que, muy desregulada, tiene efectos sobre el ecosistema allí donde se lleva a cabo, a través de la deforestación, el mercurio, la contaminación de carburantes y lubricantes y la erosión del suelo.

Entre los problemas legales implícitos en la naturaleza informal de la minería a pequeña escala está el hecho de que los mineros artesanales descubren a menudo que los yacimientos en los que trabajan tienen dueño (muchas veces por la fuerza). Así, con gran frecuencia se ven forzados a llegar a un acuerdo con los titulares de la concesión o con los procesadores del metal. Casi siempre estos acuerdos resultan ser muy desventajosos para los mineros y no consiguen más que perpetuar su precaria situación económica. Por lo general se alcanzan acuerdos arbitrarios que ocasionalmente ponen límites a los mineros artesanales, pero su cumplimiento tiene lugar en una atmósfera de permanente conflicto. Además, el Estado se ve privado de impuestos por los derechos mineros, y no puede obligar al cumplimiento de las leyes ni monitorear si este tipo de actividad minera se está realizando de forma sostenible.

También hace falta un marco legal adecuado para la minería artesanal y a pequeña escala. La actual legislación minera se centra en la creación de incentivos a la inversión y en el desarrollo de grandes depósitos. No se da un tratamiento diferente a los diversos tipos de minería, excepto a la pequeña minería en aspectos determinados como las tarifas para el mantenimiento de las concesiones. Esto dificulta la regularización de los mineros artesanales, porque los actuales requisitos legales exceden sus posibilidades económicas y técnicas.

Los mineros artesanales no cuentan con información acerca de los parámetros técnicos y de los procesos tecnológicos apropiados que permiten reducir el impacto ambiental. Además, la tecnología alternativa requiere de una inversión que suele ser demasiado elevada para muchos mineros a pequeña escala. En el caso de la adopción de técnicas

nuevas, tienen que ser promocionadas por el Gobierno u otras agencias. Aun así, los intentos realizados en el pasado en países como el Brasil han arrojado resultados dudosos. Por otra parte, existe una falta de conciencia y preocupación sobre la relación entre la degradación del medio ambiente y la salud humana, y los modos de minimizar su exposición directa.

A la deforestación y el despeje de tierras se suma la contaminación por mercurio, que provoca un serio impacto asociado a la minería artesanal de oro. El mercurio usado para la amalgamación del oro se suele verter en cuencas adyacentes o se evapora en forma de gases. Se estima que se pierden 70 toneladas anuales de mercurio líquido en la mitad sur, y otras 15 en el área de Puno (Mosquera, Trillo y Lujan 1999).

La pérdida de mercurio líquido se produce fundamentalmente durante la amalgamación del oro. Una vez que se ha separado el oro, la solución líquida que queda con el desecho contiene una alta concentración de mercurio y oro (de 0,4 onzas a 1,2 onzas de Au/MT). Cuando se han vertido los desechos, la evaporación del agua deja al mercurio unido al material estéril. Si no se procesan los desechos, o si se conservan hasta un procesado posterior, estos se filtran al área donde está almacenado, con el peligro de que durante su filtración contamine la corriente de agua. Por otro lado, la evaporación del agua y la acción del viento provocan que partículas de polvo con contenido de mercurio se liberan a la atmósfera.

La minería artesanal y a pequeña escala también incide sobre la calidad del suelo. En Madre de Dios, por ejemplo, la minería artesanal ha originado un alarmante incremento de la erosión a consecuencia de la tala y la quema de los bosques, y del elevado volumen de movimientos de tierra para explotar los depósitos de oro. En las explotaciones donde se emplean equipos pesados, la tierra se compacta de tal manera que la vegetación no vuelve a crecer, lo que se suma a los daños ya ocasionados por la contaminación de lubricantes y combustibles. Peor aun: los vertidos resultantes del tratamiento de las arenas de oro reducen la capacidad del suelo para retener la humedad e impiden el crecimiento de nueva vegetación.

Alternativas de política

- El MEM debería elaborar una estrategia para regular la minería artesanal y a pequeña escala.
- Es necesario un sistema de inspección rápido y eficaz para resolver conflictos entre concesiones vecinas. Además, debería existir algún tipo de protección para detener explotaciones si vecinos o mineros informales alegan la existencia de invasiones.
- El Estado debería tener más presencia en áreas donde abunda la minería a pequeña escala, y desarrollar mecanismos para proporcionar asistencia técnica y legal a los mineros y para resolver con agilidad los conflictos.
- Aunque la minería artesanal permite ganarse la vida a entre 20 mil y 30 mil personas, también las expone a graves amenazas. Así, pues, es necesario promover la seguridad laboral y sanitaria entre los mineros artesanales y a pequeña escala.

- Es preciso realizar más estudios para determinar el efecto real de la minería artesanal y a pequeña escala sobre la salud y el medio ambiente.
- Sopesar la posibilidad de ofrecer contratos de trabajo y regularizar a algunos mineros informales, lo que permitiría un más fácil monitoreo y un mayor cumplimiento de las leyes.
- La evaluación de los efectos (económicos y sociales) de las fases cíclicas del precio de los metales sobre la minería artesanal e informal. Esto permitiría prevenir y prever problemas importantes (esto es, abandono de los pasivos) en caso los precios de los metales no sean favorables.

Bibliografía

- Banco Mundial. 2005. ***Wealth and Sustainability: The Environmental and Social Dimensions of the Mining Sector in Peru*** (Renán Poveda, Alonso Zarzar y otros). Washington D. C.: Banco Mundial.
- Banco Mundial. 2004. ***Revisión de las Industrias Extractivas*** Washington D. C.: Banco Mundial.
- Kuramoto, Juana R. 2002. ***Artisanal and Informal Mining in Peru*** Mining Minerals and Sustainable Development (MMSD). Project. International Institute for Environment and Development. Washington D. C., Ginebra.
- McMahon, Evia y otros. 1999. «An Environmental Study of Artisanal, Small and Medium Mining in Bolivia, Chile, and Peru». World Bank Technical Paper n.º 429. Washington D.C.: Banco Mundial.
- Mosquera, César, Armando Trillo y Anita Luján. 1999. «Propuesta para un Plan de Acción para el Proyecto GAMA». Informe final. Lima: Agencia Suiza para el Desarrollo y la Cooperación - COSUDE.
- Recharte, Delgado, Oliveira. 2003. Dimensión social de la minería en el Perú: Roles del Estado en la promoción del diálogo y solución de los principales problemas percibidos por los actores. Lima: Instituto de la Montaña.
- SENES Consultants Limited. 2003. ***Critical Review of the PAMA of the Doe Run Smelter at La Oroya, Peru*** Ottowa: SENES Consultants Limited.
- Sociedad Nacional de Minería, Petróleo y Energía (SNMPE). 2005. ***Reporte estadístico minero energético. Segundo trimestre 2005***. Lima: SNMPE.



Política ambiental

Prioridades ambientales

Renán A. Póveda y Ernesto Sánchez-Triana

Resumen

Durante las últimas décadas, el Perú ha realizado avances significativos en gestión ambiental, como establecer el marco legal e institucional, implementar reformas legales y promover numerosas iniciativas e instrumentos políticos destinados a mantener la calidad del ambiente. Pero no obstante esos progresos, el país se enfrenta todavía a muchos retos. Las preocupaciones ambientales, en general, no han sido prioritarias para los diferentes gobiernos, y el gasto público destinado a ellas no se ha correspondido con los costos exigidos para abordar los asuntos claves implicados. Se estima que el costo anual de la degradación ambiental es de 3,9 por ciento del PBI (el equivalente a 8.200 millones de nuevos soles). Además, el Perú no dispone de una institución autónoma dedicada a exigir el cumplimiento de la normativa ambiental, ni de una organización planificadora que defina las prioridades ambientales nacionales, fije las estrategias para abordarlas y asigne, en consonancia, los recursos necesarios. La economía del país ha sido —y todavía es— muy dependiente de los recursos naturales; la utilización insostenible de estos recursos (incluida la conservación de la biodiversidad) podría conllevar un gran costo económico, como han puesto de manifiesto los ciclos de auge y decadencia de las materias primas siguientes: guano (décadas de 1850-1870), salitre (1860-1870), caucho (1890-1910) y anchoveta (1960-1970). El presente capítulo ofrece un resumen de los recursos naturales claves y del actual marco institucional ambiental.

I. Antecedentes

La degradación del ambiente plantea un reto crucial, pues puede impedir el desarrollo sostenible del Perú e inflige un elevado costo a la sociedad, que afecta especialmente el sustento de la población pobre. Es necesario desarrollar la conciencia pública y la capacidad

institucional adecuadas para garantizar que las cuestiones ambientales se aborden correctamente. Aunque en las dos últimas décadas se han hecho progresos considerables al respecto, entre los que figuran mejores políticas forestales, la ampliación del sistema de áreas protegidas, la elaboración de leyes ambientales sectoriales, la aprobación de una legislación general ambiental, los retos se han abordado como parte un proceso desigual, sin prioridades claramente definidas (véase el cuadro 1).

Cuadro 1. Hitos de la evolución de la gestión ambiental en el Perú

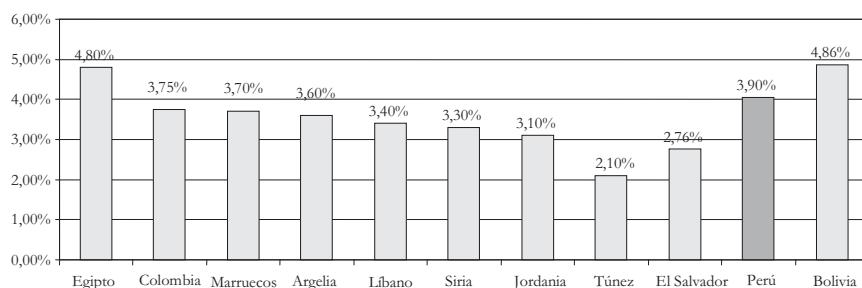
Año	Hechos destacados
1990	Promulgación del Código del Ambiente y de los Recursos Naturales (decreto legislativo 613).
1991	Marco legal y político para la creación de incentivos a la inversión privada. Marco legal para el crecimiento de la inversión privada (establece la gestión ambiental en el ámbito sectorial, decreto legislativo 757).
1992	Informe del Perú para la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Desarrollo Sostenible. Estrategia Nacional de Conservación. Creación del PROFONANPE.
1993	Creación del Instituto Nacional de Recursos Naturales (INRENA), tras la disolución de la ONERN.
1994	Creación del Consejo Nacional del Ambiente (CONAM).
1996	Desarrollo del Plan de Reforzamiento Institucional.
1996-1997	Diseño y aprobación del marco legal sobre recursos naturales: <ul style="list-style-type: none"> · Ley Orgánica para la Utilización de los Recursos Naturales · Ley para la Conservación y Utilización Sostenible de la Biodiversidad · Ley de Áreas Naturales Protegidas.
1996-1997	Inicio del diálogo ecológico y presentación del Plan Ambiental Nacional. Creación del Marco Estructural de Gestión Ambiental (MEGA).
2000	Diseño y aprobación de los criterios políticos y fiscales forestales. Diálogo ecológico regional.
2001	Aprobación de la Ley del Sistema de Evaluación del Impacto Ambiental y la Ley de Residuos Sólidos.
2002	Aprobación de la Ley de Desarrollo Forestal.
2004	Promulgación de la Ley del Sistema Nacional de Gestión Ambiental (SNGA). Sistemas regionales y locales para la gestión ambiental. Presentación del Proyecto de Ley General del Ambiente.
2005	Eliminación progresiva de la gasolina con plomo. Aprobación del Plan Nacional Ambiental 2005-2007. Aprobación de la Ley General del Ambiente.

Fuente: Pulgar Vidal y Calle 2006.

Como se aprecia en el cuadro 1, ha habido progresos e hitos notables en la gestión ambiental que han contribuido, en algunos casos, a lograr mejoras concretas en materia de calidad ambiental, como la eliminación gradual de la gasolina con plomo en 2005. A pesar de estos progresos, hay que destacar que las preocupaciones ambientales han sido,

en general, poco prioritarias para los diferentes gobiernos, como lo revela el importe del gasto público total asignado al sector ambiental, que se ha reducido 24 por ciento: de 170 millones de dólares en 1999 a 147 millones de dólares en 2003 (0,14 por ciento del PBI) (Abugattas 2004). Mientras tanto, la población pobre del Perú, compuesta por 51,6 por ciento de sus habitantes, continúa sufriendo la carga de la degradación ambiental (INEI 2005). Esta parte de la población, por ejemplo, es especialmente vulnerable a la contaminación atmosférica urbana e intradomiciliaria, a los desastres naturales y a las enfermedades transmitidas por el agua. El aumento de la morbilidad y de la mortalidad como resultado de la degradación ambiental implica un elevado costo para la sociedad; se estima, por ejemplo, que en el Perú la contaminación del aire es responsable de la muerte prematura de 3.800 personas y de 3.900 nuevos casos de bronquitis crónica. En consecuencia, 70 por ciento del costo total de la degradación ambiental en el Perú corresponde a los efectos sobre la salud humana. Es necesario favorecer la implementación de medidas concretas a un costo efectivo que disminuyan la morbilidad y mortalidad y, por ende, el costo total de la degradación ambiental.¹ Ello no implica, sin embargo, que la conservación de la biodiversidad y la promoción de una utilización sostenible de los recursos naturales sean menos importantes que las cuestiones ambientales relacionadas con la salud pública, ni que pueda prescindirse de ellas. La utilización insostenible de los recursos naturales del país (agua, minerales, bosques, etcétera) puede tener graves impactos económicos y ambientales, como lo puso de relieve el colapso de los sectores del guano y del caucho.

Gráfico 1. Costo asociado a la degradación medioambiental: comparación internacional



Fuentes: Banco Mundial 2004; Larsen y Strukova 2006.

1 Por ejemplo, Larsen y Strukova (2006) estimaron los beneficios potenciales para la salud pública al proporcionar un servicio de agua corriente y saneamiento en las zonas rurales, basándose en un ahorro de costo de 50 nuevos soles por cada caso evitado de diarrea y de 241 mil nuevos soles por cada fallecimiento evitado. Un análisis de las acciones alternativas más efectivas para abordar en el Perú, desde el punto de vista del costo, las enfermedades transmitidas por el agua, sería el diseño y la implementación de un programa de seguridad del agua que promoviera un comportamiento higiénico consistente en lavarse las manos y mejorar la calidad del agua en la red de abastecimiento.

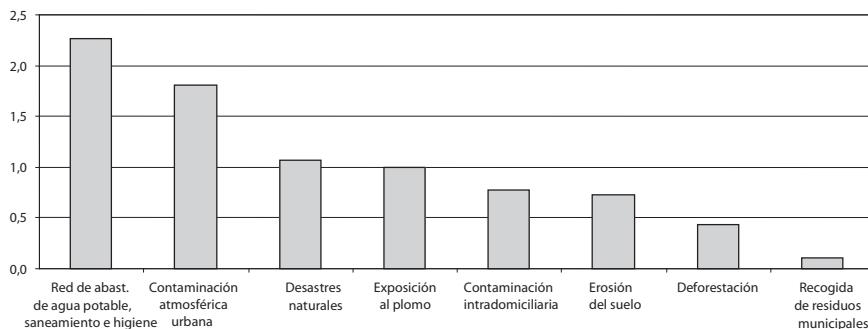
Como muestra el gráfico 1, el costo medio anual de la degradación ambiental en el Perú es relativamente mayor que el de otros países con niveles de ingresos parecidos. Las evaluaciones de este costo realizadas en Colombia, un país de ingresos medio-altos de América Latina, y en varios países de ingresos medio-bajos del norte del África y del Oriente Medio, muestran que el valor monetario del aumento de la morbilidad y de la mortalidad está habitualmente un poco por encima de 3 por ciento del PBI. En comparación, el costo medio anual estimado en el Perú es de 3,9 por ciento del PBI o, en términos absolutos, 8.200 millones de nuevos soles anuales (Larsen y Strukova 2006).

A continuación se indican, en orden de importancia, los diferentes tipos de causas que contribuyen al costo de la degradación ambiental: (i) enfermedades transmitidas por el agua procedente de redes de abastecimiento de agua potable, saneamiento e higiene inadecuadas, de fuentes de agua contaminada de origen industrial (sobre todo minas, harinas de pescado y energía) y de residuos domésticos no tratados, y de fuentes difusas (2.300 millones de nuevos soles); (ii) contaminación atmosférica urbana procedente de fuentes fijas y móviles (1.800 millones de nuevos soles); (iii) desastres naturales, que incluyen los originados de forma natural como los provocados en parte por el hombre (1.100 millones de nuevos soles); (iv) exposición a emanaciones urbanas de plomo (pb), de origen diverso, entre las que figuran las fundiciones mineras (1.000 millones de nuevos soles);² (v) contaminación intradomiciliaria, sobre todo en zonas rurales (800 millones de nuevos soles); (vi) degradación del suelo, sobre todo en las laderas orientales de la sierra, atribuida a la escasa o inadecuada utilización de la tierra (700 millones de nuevos soles); (vii) deforestación, debida principalmente a la conversión de selvas en tierras agrícolas, un problema cada vez mayor, sobre todo en las selvas tropicales; y (viii) recogida inadecuada de residuos municipales, un factor especialmente problemático en los centros urbanos del país (100 millones de nuevos soles). Aunque se prevé considerable, el costo del exceso de capturas en la pesca no puede obtenerse con los datos disponibles (Larsen y Strukova 2006). La distribución de los costos anuales de la degradación ambiental se indica en el gráfico 2.

En otros capítulos se trata de manera detallada los aspectos claves relacionados con los problemas descritos: (i) salud ambiental (contaminación atmosférica urbana e intradomiciliaria, y enfermedades transmitidas por el agua); (ii) recursos naturales (biodiversidad, silvicultura, áreas protegidas y degradación del suelo); (iii) minería; (iv) recursos hídricos; y (v) sector pesquero. Este capítulo, por lo tanto, servirá como marco para los demás capítulos, al concentrarse en los siguientes aspectos: (i) la necesidad de establecer prioridades ambientales en el Perú; (ii) un resumen de los aspectos ambientales cruciales; (iii) un análisis institucional de las agencias claves implicadas en la gestión ambiental en el país; y (iv) conclusiones y opciones políticas para abordar las cuestiones ambientales claves y asegurar un desarrollo sostenible.

2 El costo anual estimado por persona es de aproximadamente 85 soles, basado en la exposición que esta puede tener a todas las fuentes contaminantes con plomo, incluyendo gasolina, emisiones atmosféricas industriales, fundición de minerales, recursos hídricos, suelos, pintura y alimentos.

**Gráfico 2. Costo anual de los daños ambientales
(En miles de millones de nuevos soles anuales)**



Fuente: Larsen y Strukova 2006.

II. Cómo establecer prioridades a partir del costo de la degradación ambiental

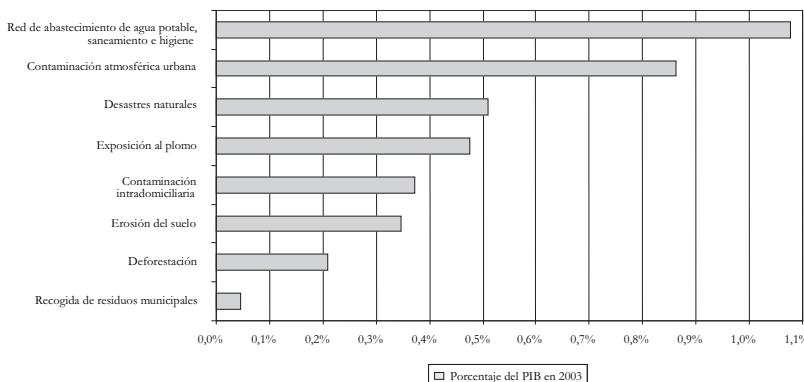
El Perú ha evolucionado con rapidez durante los últimos cincuenta años, en los que ha pasado de ser un país con una economía esencialmente rural a ser otro muy urbanizado con una economía diversificada. Durante este periodo, y sobre todo desde la década de 1990, cuando se promulgaron muchas de las leyes ambientales, la preocupación por el ambiente se ha incorporado gradualmente a los planes de los gobiernos. Las prioridades ambientales, sin embargo, han sido impulsadas más por los planes de la comunidad de donantes (multilaterales, bilaterales, ONG y fundaciones), las iniciativas autónomas y los grandes proyectos, que por consideraciones prácticas, como criterios sanitarios o número de habitantes afectados, y sus costos asociados. El resultado ha sido un plan caracterizado por la conservación de la biodiversidad, la silvicultura y el cambio climático, que ha proporcionado importantes dividendos. Así, por ejemplo, el Estado ha ampliado el sistema de áreas protegidas hasta 16'582.167,99 hectáreas, equivalentes a 13,74 por ciento del territorio nacional (una de las mayores proporciones de la región) y ha mantenido la tasa anual de deforestación en 149.632 hectáreas entre 1990 y 2000, inferior a la de países vecinos como Bolivia y el Ecuador.³ Asimismo, el Perú se ha convertido en un participante activo en el debate sobre el cambio climático y está comprometido en la

3 La tasa anual de deforestación se ha estimado a partir del estudio integral realizado conjuntamente por el CONAM y el INRENA en el marco del Programa de Fortalecimiento de Capacidades Nacionales para Manejar el Impacto del Cambio Climático y la Contaminación del Aire (PROCLIM). Es importante señalar que la reciente estimación de la deforestación peruana en 150 mil hectáreas anuales aproximadamente **no** debe interpretarse como un descenso de la tasa de deforestación respecto de la estimación anterior de 261 mil hectáreas anuales; se trata, más bien, de una **estimación revisada** de la deforestación anual realizada en el decenio comprendido entre 1990 y 2000.

promoción de proyectos relacionados con el desarrollo. No obstante, el tratamiento de los problemas que afectan la salud y el bienestar de un gran porcentaje de la población, y que conllevan la mayor proporción del costo de la degradación ambiental, ha recibido una atención y unos recursos dispares.

La degradación ambiental en el Perú afecta enormemente la salud y la productividad de la población del país que vive en situación de pobreza, y amenaza en particular el bienestar de las generaciones actuales y de las futuras. Los impactos de la degradación ambiental, estimados en un costo de alrededor de 8.500 millones de nuevos soles anuales, es decir, aproximadamente 4 por ciento del PBI, se deben sobre todo al aumento de la mortalidad y la morbilidad, a la disminución de la productividad y a la degradación del suelo y de la infraestructura.⁴ Cabe señalar que las cargas de los impactos relacionados con la salud recaen en los más jóvenes (los menores de 5 años) y en los más ancianos. Teniendo en cuenta el crecimiento económico y el desarrollo del Perú, la naturaleza de los problemas relacionados con la salud y el grado de concienciación cada vez mayor respecto de las cuestiones ambientales, es previsible que las prioridades en estas cuestiones cambien gradualmente; sin embargo, la degradación de los recursos naturales es considerable y puede representar grandes costos para la economía. Las categorías con mayor contribución, como porcentaje del PBI, al coste de la degradación ambiental son las que se indican en el gráfico 3.

**Gráfico 3. Costo anual de los daños ambientales
(Porcentaje del PBI)**



Fuente: Larsen y Strukova 2006.

Una encuesta realizada en 2004 en el área metropolitana de Lima-Callao sobre la percepción pública de los problemas ambientales corroboró las estimaciones derivadas

4 Esta cifra no tiene en cuenta los costos asociados de pérdida de productividad y de inversiones de los disturbios sociales derivados de problemas medioambientales, como los registrados en el sector minero en estos últimos años (por ejemplo, los de Cerro Quilish/Yanacocha, Tintaya, Tambogrande y Moquegua).

del costo de la degradación ambiental, ya que más de 70 por ciento de las respuestas identificaron la contaminación del aire como el principal problema ambiental. Otros problemas ambientales prioritarios identificados fueron los residuos sólidos y peligrosos, el déficit de recursos hídricos y la falta de espacios verdes y públicos.⁵

La utilización de criterios sanitarios es importante, pero es probable que desplace la degradación de los recursos naturales a una posición inferior en la lista de prioridades ambientales. Sin embargo, una utilización insostenible de los recursos naturales del país puede llevar a la paralización de las industrias basadas en estos recursos, con unos costos económicos, ambientales y sociales considerables, como han puesto de manifiesto los ciclos de auge y decadencia de los sectores del guano y de la anchoveta. Además, aunque todavía no se ha estimado el valor económico y el costo de la degradación de la biodiversidad del Perú, dada su abundancia y extensión puede suponerse que es considerable y que puede tener un alto costo económico. La biodiversidad del Perú aporta valores intrínsecos entre los que figuran: (i) beneficios económicos directos e indirectos; (ii) beneficios estéticos (con desarrollo potencial del turismo); (iii) conocimientos y aplicaciones científicas (incluyendo el desarrollo potencial de la industria y de la medicina); y (iv) un seguro frente al futuro (actividades agrícolas, prevención de la erosión, etcétera).

Una evaluación preliminar del gasto público y privado y de la inversión pública ambiental (Abugattas 2004) revela que la suma de gastos e inversiones realizados en 2003 equivale a 0,25 por ciento del PBI. Aunque es necesario hacer una evaluación de costo-efectividad de las medidas que disminuirían la degradación ambiental, es probable que el importe requerido para abordar las cuestiones más prioritarias fuera superior al gastado actualmente por el Estado. Además, una proporción ligeramente mayor del importe destinado a cuestiones ambientales se aplica a gastos de funcionamiento, en lugar de a inversiones, lo que pone de relieve que es probable que no se cubra aquello que sería necesario abordar. El cuadro 2 ilustra el descenso gradual de los gastos ambientales, en términos relativos y absolutos, entre 1999 y 2003.

Además, la *Evaluación ambiental del país* del Banco Mundial (2006) informa de la limitada capacidad actual, tanto humana como financiera, de las agencias claves (véase el cuadro 3).

En consecuencia, el desarrollo de mecanismos para identificar y establecer las prioridades claves para abordar los cada vez mayores costos para la economía y la sociedad es un reto crucial para la autoridad ambiental (el CONAM), que ayudaría a orientar las iniciativas y los recursos necesarios para frenar la degradación ambiental en aquellos aspectos que merecen una atención especial. Esto no quiere decir, sin embargo, que la conservación de la biodiversidad y la gestión de las áreas protegidas no sean iniciativas importantes y que se deba prescindir de ellas. La cuestión está en encontrar un equilibrio en la asignación de recursos que satisfaga las necesidades ambientales del país. Además, la evaluación de los costos ambientales y de las prioridades asociadas podría servir de potente

5 La encuesta se realizó entre quinientos residentes del área metropolitana de Lima-Callao. Es probable que una encuesta similar realizada en las tierras altas rurales o en las zonas de selva tropical hubiera reflejado otro conjunto de prioridades.

Cuadro 2. Resumen de los gastos e inversiones efectuados por los gobiernos nacional, regional y local entre 1999 y 2003

	1999	2000	2001	2002	2003
Millones de dólares (corrientes)					
Gastos de funcionamiento	70	66	64	80	82
Inversión	100	127	79	64	65
Total	170	194	143	144	147
Porcentaje del PBI					
Gastos de funcionamiento	0,14	0,13	0,12	0,14	0,14
Inversión	0,20	0,24	0,15	0,11	0,11
Total	0,33	0,37	0,27	0,25	0,25
Dólares per cápita					
Gastos de funcionamiento	3	3	2	3	3
Inversión	4	5	3	2	2
Total	7	7	5	5	5

Fuente: Abugattas 2004.

Cuadro 3. Capacidad financiera y de personal de las agencias ambientales claves

	CONAM	INRENA* <i>Millones de nuevos soles, 2005</i>	Dirección General de Salud (DIGESA)**
Presupuesto	13'197.290	90'029.671	28'808.921
Personal total	91	196	
Funcionarios	17	68	
Profesionales	29	58	
Técnicos	32	60	
Auxiliares	13	10	

* Los datos se refieren a las personas en planilla; una parte importante del trabajo del INRENA lo realizan consultores y contratistas.

** Datos de 2001.

Fuente: Banco Mundial 2006.

herramienta para proporcionar información cuantitativa a los responsables de tomar decisiones en el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) respecto de la asignación de recursos al sector ambiental.

A partir de los datos de los costos de degradación ambiental soportados por la sociedad, pueden identificarse y abordarse las prioridades claves. Así, por ejemplo, el resultado de mejorar el abastecimiento de agua y los servicios de saneamiento, junto con una ampliación de la campaña para fomentar el lavado de manos, podría ser la reducción de

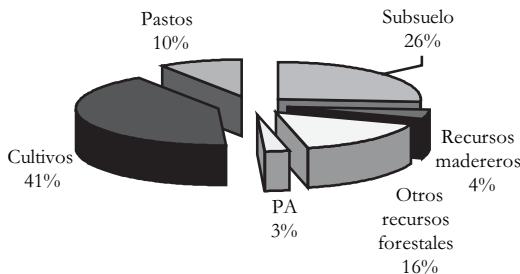
la morbilidad y la mortalidad asociadas con las enfermedades transmitidas por el agua. Del mismo modo, medidas que disminuyeran las partículas en suspensión en las emisiones a la atmósfera, como la mejoría de los combustibles tipo gasóleo mediante la reducción de su contenido en azufre, o subsidiar el precio de los combustibles limpios y penalizar el de los que contaminan, podría llevar a mejorar de forma espectacular la salud de los habitantes de centros urbanos.⁶ La resolución de los problemas de los pasivos ambientales en las minas no solo disminuiría los impactos en la salud de la población en las zonas mineras, sino también mejoraría la imagen de las actividades mineras y podría reducir los conflictos sociales y los costos asociados. Entre los criterios y principios que podrían aplicarse para establecer prioridades ambientales figuran los siguientes (sin que el orden implique importancia): (i) impactos en la salud de la población (prevalencia, tasa de mortalidad, etcétera); (ii) costos para la sociedad y la economía; (iii) daños irreversibles; (iv) desaparición de especies; (v) relación costo-eficacia (factibilidad) en la solución del problema; (vi) grado de preocupación de la comunidad; (vii) pérdida de productividad (es decir, días perdidos por discapacidad); y (viii) costos médicos asociados.

Además de la determinación de los costos de la degradación ambiental, otro método habitualmente utilizado para obtener datos y análisis económicos complementarios consiste en la estimación del valor monetario de los activos de un país y su variación en el tiempo, es decir, lo que se conoce como la riqueza del país. En este sentido, la riqueza total calculada para el Perú equivale a 39 mil dólares por persona, de los que el capital natural representa cerca de 9 por ciento; en este caso el capital natural se compone de las reservas energéticas y de minerales, las tierras de cultivo y los pastos, recursos forestales madereros y de otro tipo, y las áreas protegidas.

El capital natural del Perú en el año 2000 (véase el gráfico 4) puede distribuirse del modo siguiente: 51 por ciento de tierras de cultivo, 26 por ciento de subsuelo y 20 por ciento del valor de los bosques.⁷ Las estimaciones de la riqueza natural proporcionan una expectativa de los bienes disponibles para el desarrollo del Perú.

-
- 6 La cuestión de los precios y calidades de los combustibles se describe pormenorizadamente en el capítulo sobre hidrocarburos.
 - 7 Las estimaciones de riqueza hacen pensar que el crecimiento y la sostenibilidad del Perú podrían mejorarse con las siguientes acciones: (i) invertir en reformas institucionales y en capital humano; (ii) mantener la calidad del suelo; (iii) invertir las rentas procedentes de la riqueza del subsuelo en otras formas de riqueza; y (iv) asegurar la sostenibilidad de la explotación forestal, incluyendo la conservación de los recursos biológicos claves de la región de la selva. Los valores mencionados, sin embargo, solo consideran los recursos forestales accesibles para la explotación de productos madereros y de otro tipo, pero no tienen en cuenta los vastos ecosistemas de selva tropical que constituyen una fuente importante de servicios medioambientales y un refugio de la biodiversidad.

Gráfico 4. Composición de la riqueza natural en el Perú, 2000



III. Cómo abordar las prioridades ambientales

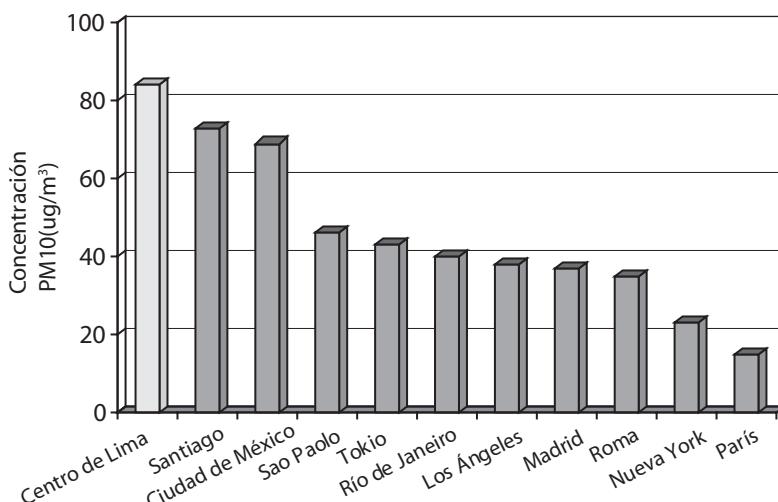
La salud ambiental

Como ya se ha indicado, 70 por ciento del costo total de la degradación ambiental (o el equivalente a más de 3 por ciento del PBI del país) es atribuible a la contaminación atmosférica urbana e intradomiciliaria, y a las enfermedades transmitidas por el agua. Estos costos son el resultado del aumento de la morbilidad y la mortalidad relacionado con la deficiente calidad del aire y del agua.

Según una estimación, en el Perú solo la contaminación del aire es responsable de la muerte prematura de 3.800 personas al año y de 3.900 nuevos casos de bronquitis crónica. Asimismo, los resultados provisionales de un estudio reciente realizado por la Escuela de Salud Pública de la Universidad de St. Louis revela que los menores que viven en La Oroya (la ciudad en la que han realizado sus actividades durante décadas las fundiciones de mineral más grandes) tienen una concentración de plomo en sangre cuatro veces superior a la permitida según los estándares de la Organización Mundial de la Salud.⁸

Además, en los centros urbanos, sobre todo en el área metropolitana de Lima-Callao, la deficiente calidad de los combustibles y la antigüedad de la flota de vehículos contribuyen a una elevada concentración de partículas en suspensión (PM por su sigla en inglés). Se sabe que los niveles de contaminación y las concentraciones de PM de Lima son mayores que los de otras ciudades como Santiago de Chile o Ciudad de México, que ya tienen graves problemas con la calidad del aire. En el gráfico 5 se muestra una comparación de las concentraciones de PM-10 en Lima y en otras ciudades.

⁸ El referido estudio, realizado en 2005, ha puesto de manifiesto que los residentes de La Oroya tienen elevadas concentraciones en sangre de plomo, cadmio, arsénico y antimonio.

Gráfico 5. Comparación internacional de concentraciones de PM-10

Fuente: Banco Mundial 2006.

Debido a que las partículas pequeñas que constituyen las PM pueden penetrar con facilidad en la zona más profunda de los pulmones, se sabe que estar expuestos a ellas, tanto a largo como a corto plazo, tiene efectos perniciosos en la salud. Numerosas pruebas realizadas en todo el mundo demuestran una asociación significativa entre los niveles de PM medidos al aire libre y el aumento diario de personas fallecidas. Por otra parte, en centros urbanos como Ciudad de México o Santiago de Chile las autoridades sanitarias han observado un aumento de los casos de hospitalización, de las consultas en servicios de urgencias y de las consultas médicas a causa de enfermedades respiratorias o de trastornos cardíacos, cuando hay elevadas concentraciones de PM; existe asimismo relación entre niveles altos de PM y una disminución de diferentes aspectos del funcionamiento normal de los pulmones de las personas, y mayores síntomas de asma y de bronquitis aguda y crónica. Las personas mayores y las que sufren trastornos cardíacos o pulmonares se encuentran en una situación especial de riesgo frente a los nocivos efectos de la exposición a PM. De igual modo, los menores y los recién nacidos pueden sufrir lesiones al respirar contaminantes como las PM, ya que inhalan un mayor volumen de aire por kilo de peso corporal que los adultos: respiran más rápido, pasan más tiempo al aire libre y tienen menor tamaño corporal; además, la inmadurez del sistema inmunológico de los menores los puede hacer más susceptibles a las PM que los adultos que gocen de un estado de salud normal.

Algunas ciudades como Santiago de Chile, Ciudad de México y Sao Paulo han implementado diversas medidas que han contribuido a disminuir los niveles de PM; algunas de ellas son: (i) disminución del contenido en azufre de los gasóleos; (ii) control del polvo

en carreteras, trabajos de construcción y vertederos de basuras; (iii) aplicación de políticas que favorecen el uso de vehículos más nuevos y menos contaminantes; (iv) puesta en marcha de sistemas de inspección y mantenimiento; (v) mejorías en los sistemas de transporte público; y (vi) renovación de las flotas de autobuses públicos y de taxis.

Como parte de un trabajo preparatorio para la *Evaluación ambiental del país* del Banco Mundial, se evaluaron una serie de intervenciones destinadas a disminuir la contaminación urbana en Lima-Callao; entre otras se consideraron las siguientes: introducción de gasóleo (diésel) de bajo contenido en azufre, utilización de gas natural como combustible para autobuses y taxis, puesta en marcha de un sistema de inspección y mantenimiento de vehículos y actualización del diseño de la tecnología para el control de partículas sólidas en vehículos. Tal vez la intervención más eficaz consistiría en la introducción de diésel de bajo contenido en azufre (prevista para 2010), y gravar con impuestos más elevados los combustibles más contaminantes. Actualmente, en el Perú los combustibles más contaminantes suelen ser los más baratos.

Las enfermedades transmitidas por las aguas contaminadas contribuyen a un gran número de casos de diarrea, que representa aproximadamente entre 9 por ciento y 13 por ciento de la mortalidad infantil. Este tipo de enfermedades tiene mayor prevalencia entre la población pobre de las zonas rurales, que carecen de infraestructura sanitaria y de programas de higiene. El capítulo sobre política de salud ambiental contiene un análisis más detallado de los costos asociados a la contaminación del agua y del aire, de sus implicaciones en la economía peruana y de alternativas concretas, como intervenciones para suministrar agua potable con criterios costo efectivos, y para mejorar el saneamiento y la higiene, que pueden disminuir los impactos en la salud de la población.

Solo diez años atrás, la contaminación intradomiciliaria no era considerada como una amenaza importante para la salud. Aunque el problema existe desde hace mucho tiempo, el reconocimiento de sus perniciosos efectos es bastante reciente. Únicamente la obtención y el tratamiento de una mejor información han permitido ver con claridad que esta forma de contaminación afecta a millones de mujeres y menores de familias rurales pobres, que dependen de la leña para cocinar y calentarse. El Estado se ha dado cuenta de la importancia del problema y ha actuado para resolverlo, pero muchos otros no se han percatado de la necesidad de situar esta cuestión en una posición relevante en los programas políticos. El estudio del costo de la degradación pone de manifiesto que este es un problema importante para el Perú, que afecta sobre todo a mujeres y menores pobres en los hogares rurales. Es necesario que el Gobierno tome en consideración las acciones que se requieren para disminuir los impactos de la contaminación intradomiciliaria sobre estos grupos vulnerables.

La gestión de los recursos naturales

La gestión de los recursos naturales y la conservación de la biodiversidad no parecen ser significativas en la evaluación de los costos ambientales; sin embargo, puesto que la economía peruana es muy dependiente de sus recursos naturales, una gestión deficiente de estos recursos podría conducir a una trayectoria insostenible y muy costosa. La extracción y exportación de sus recursos naturales (minerales, productos agrícolas, hidrocarburos,

caucho, pescado y madera) ha sido un pilar fundamental en la historia del desarrollo económico del país y ha influido en su estructura social y económica. No obstante, estos recursos no se han utilizado para desarrollar una economía fuerte y ampliamente diversificada; por el contrario, lo que se puede observar a través del tiempo es la repetición de un patrón en el que una materia prima concreta provoca un periodo de auge económico, seguido muy rápidamente por el agotamiento del recurso y un periodo de crisis (Castro 2005). Entre las materias primas que han experimentado estos ciclos pueden citarse el guano (décadas de 1850-1870), el salitre (décadas de 1860-1870), el caucho (décadas de 1890-1910) y la anchoveta (décadas de 1960-1970). El periodo de auge del sector agroindustrial se prolongó durante más de siete décadas hasta que cayó en crisis cuando la reforma agraria de 1969 redistribuyó los derechos de propiedad de la tierra. Las actividades mineras han sido otro pilar de la economía desde la época colonial, pero no han estado exentas de problemas, entre los que destaca un descenso de la producción de minerales a finales del siglo XVIII, que tuvo amplias repercusiones económicas.

El Perú tiene la octava capa forestal de mayor superficie, una gran diversidad biológica, riquezas minerales (oro, plata, cobre, etcétera) y una abundante producción agrícola en un suelo escaso. La utilización sostenible de estos recursos sufre diferentes tipos de amenazas, tanto naturales como las producidas por la mano del hombre, entre las que figuran la emigración, la sobreexplotación, la explotación forestal ilegal, el desarrollo de carreteras e infraestructuras que amenazan a muchas especies en peligro de extinción, el aumento de la erosión del suelo y problemas de salinidad en las zonas costeras. Optimizar la gestión de los diversos recursos naturales del Perú requerirá mejorar el marco político y regulador, mayores presupuestos y un nuevo compromiso nacional hacia la gestión sostenible de estos recursos. La diversidad de especies que pueblan el suelo del Perú —tanto en la selva como en los terrenos cultivados— no solo tiene un interés y un valor científicos, sino que ofrece también un considerable potencial económico: las actividades basadas en recursos naturales, como la agricultura y la pesca, representaron, en 2004, 8,3 por ciento del PBI.

La diversidad biológica y las áreas protegidas

El Perú es uno de los doce países del mundo con mayor diversidad biológica, con 84 de las 110 zonas de vida que albergan el 70 por ciento de la diversidad biológica mundial. Dentro de sus fronteras, contiene alrededor de 25 mil especies vegetales, 400 especies de mamíferos, 1.710 especies de aves (19 por ciento de todas las especies del mundo, solo superado por Colombia), 297 especies de reptiles (el octavo país del mundo), 315 especies de anfibios (el cuarto del mundo) y casi 1.600 especies de peces; además, está considerado como uno de los ocho países del mundo con el mayor número de plantas florales. A pesar de la notoria importancia de la biodiversidad del país, la deforestación, la ampliación de las actividades agrícolas, la minería, las carreteras, la contaminación del agua, la pérdida de hábitat o su transformación, la caza y pesca furtivas, el exceso de capturas y la introducción de especies exóticas están modificando los ecosistemas esenciales.

La creación del Sistema Nacional de Áreas Naturales Protegidas (SINANPE) es un mecanismo para garantizar la conservación y protección de los ecosistemas claves del país. El objetivo del SINANPE es conservar muestras representativas de la biodiversidad, estableciendo y gestionando áreas protegidas (AP), y garantizando que los beneficios ambientales, sociales y económicos se acumulen para el futuro. El SINANPE se ha extendido a 61 áreas protegidas que cubren aproximadamente 13,74 por ciento del territorio (17,66 millones de hectáreas).⁹ Aunque este porcentaje es elevado, es menor que el de sus vecinos Bolivia y el Ecuador. A pesar del notable crecimiento de la superficie asignada a la conservación gracias a diversas intervenciones de agencias multilaterales mediante la creación del fondo de conservación de áreas protegidas (PROFONANPE), existe consenso acerca de que el sistema carece de los recursos humanos y financieros necesarios para una gestión y supervisión eficientes. Los recursos financieros para gestionar las 61 áreas protegidas proceden sobre todo de organizaciones de ayuda bilateral internacional y de ONG. Según el Grupo de Apoyo a la Biodiversidad, el Perú gasta menos de 50 dólares/km² para financiar la biodiversidad, mientras que el Brasil gasta 130 dólares/km², y México, 420 dólares/km².

Silvicultura

De acuerdo con los datos más recientes, el Perú alberga 68,74 millones de hectáreas de bosques naturales (FAO/INRENA 2005), la octava capa forestal de mayor superficie del mundo, solo superada en América Latina por el Brasil. Las cifras contenidas en el informe «Evaluación del estado ambiental del país» de la FAO revelan que la capa forestal representa aproximadamente 53,5 por ciento de todo el territorio nacional, de 1,29 millones de hectáreas. Sin embargo, los bosques peruanos están distribuidos de forma muy desigual, pues prácticamente todos ellos (99,4 por ciento) se ubican en el Este. En la región costera ha desaparecido casi por completo la cubierta vegetal de manglares y de bosques secos y subhúmedos. En las tierras altas de los Andes se conservan algo más de 300 mil hectáreas de bosque, con pequeñas extensiones de los bosques de *Polylepis* originales (véase el cuadro 4).

Aunque el Perú dispone de grandes bosques, no es uno de los países destacados en la producción de madera y productos forestales. De un total de 186 mil millones de dólares de productos forestales comercializados internacionalmente en 2002 (Seneca Creek Associates y Wood Resources International 2004), las exportaciones peruanas representan alrededor de 136 millones de dólares, es decir, menos de 0,01 por ciento de las ventas mundiales (INRENA/CIF 2004). No obstante, el Perú tuvo un déficit comercial anual medio de 116.280 dólares de su sector forestal durante el periodo 1994-2003 (INRENA

9 El SINANPE cubre categorías entre las que figuran: 11 parques nacionales (que representan 47 por ciento del total de AP), 10 reservas nacionales (20 por ciento del total de AP), 7 santuarios nacionales (2 por ciento del total de AP), 4 santuarios históricos, 1 reserva paisajística, 11 zonas reservadas (que representan 17 por ciento de AP), 6 bosques protegidos, 6 reservas comunales (que representan 10 por ciento de AP) y 2 cotos de caza.

2005), lo que lleva a pensar que existe un margen considerable para ampliar el desarrollo comercial de los recursos forestales del país.¹⁰

Cuadro 4. Perú: Capa forestal total según regiones, 1975-2005 (ha)

Región	1975	1990	1995	2000	2005
Costa	1'667.973	3'215.456	3'731.283	350.891	87.475
Sierra	450.189	421.547	412.000	332.996	309.557
Oriente	69'451.058	65'183.110	63'760.461	68'529.369	68'345.031
Capa forestal total	71'569.219	68'820.113	67'903.744	69'213.256	68'742.064
Método	Foto aérea y SLAR	Interpolación 1975-1995	LandSat-MSS (1988) (1/1M)	LandSat TM (1/250K)	Extrapolación 1975-2000

Fuente: FAO/INRENA 2005.

Un reciente estudio realizado conjuntamente por el CONAM y el INRENA —el Programa de Reforzamiento de la Capacidad Nacional para Gestionar el Impacto del Cambio Climático y de la Contaminación Atmosférica (PROCLIM)— ha recalculado la deforestación del Amazonas peruano durante el periodo 1990-2000. La investigación pone de manifiesto que las regiones más gravemente afectadas por la deforestación son las de San Martín, Amazonas y Loreto, seguidas por las de Junín, Ucayali y Huánuco. La mayor parte de las pérdidas de selva se deben a su transformación en tierras de cultivo y en pastos, pero hay otras causas como la apertura de nuevas carreteras y su mantenimiento,

10 Una última causa subyacente de la deforestación es la falta de percepción y la infravaloración del valor económico de los servicios medioambientales proporcionados por la selva, lo que descarta su incorporación en las tomas de decisiones de los sectores privado y público. Diversos estudios empiezan a aportar información valiosa sobre estos valores económicos. Según una estimación reciente de Fondebosque, la pérdida económica debida a la agricultura de tala y quema en la cuenca peruana del Amazonas —incluyendo los productos madereros y los de otro tipo— está comprendida entre 1.600 millones de dólares y 2.000 millones de dólares al año. Chambi (2002) ha calculado que el valor del carbono capturado de zonas boscosas en Madre de Dios, Puno y Cusco, sobre una superficie de 2,26 millones de hectáreas, era de 1.260 millones de dólares en el año 2000, con una proyección de 2.470 millones de dólares para 2010; el mismo autor estima que el valor económico total de la biodiversidad era de 1.851 millones de dólares en 2000, incluyendo los valores directos (pesca, nueces del Brasil, madera, etcétera), los indirectos (como el carbono capturado), las opciones y las existencias. Tres estudios sobre lo que los encuestados estarían dispuestos a pagar como entrada a los parques nacionales reflejan una disposición a pagar entre 50 por ciento y 100 por ciento más, en promedio, que el importe del precio de la entrada actual (Buendía 1999; Diez, 2002; Vigo 2005), lo que permite pensar que hay todavía un margen considerable para obtener mayores superávits económicos.

el cultivo de coca y la tala furtiva. El mismo estudio estima que la tasa anual de deforestación entre 1990 y 2000 ha sido de 149.632 hectáreas. En comparación, las tasas de deforestación anual de países vecinos son las siguientes: Bolivia, 168.000 hectáreas (1975-1993); el Brasil, 1.850.600 hectáreas (1990-2004), que ha aumentado a 2'612.900 hectáreas en 2004; y el Ecuador, de 189.000 hectáreas hasta 300.000 hectáreas (Butler 2005; Mecham 2001). Aunque menor que las de sus vecinos, la tasa de deforestación peruana es elevada, y en algunas regiones se ha considerado grave.¹¹ Una estimación reciente del costo anual de la deforestación en el Perú la calcula del orden de los 109,1 millones de dólares (Lansen y Strukova 2006).

La nueva ley de silvicultura promociona las concesiones forestales y las certificaciones voluntarias para facilitar el acceso de los productos de la madera a los mercados internacionales (25 por ciento de descuento sobre las tarifas de recolección anual). Un programa de certificación y desarrollo del sector forestal del Perú, financiado por USAID, ha contribuido a la certificación de unas 63 mil hectáreas de bosque, que ha ayudado a crear 615.734 puestos de trabajo temporales y ha generado casi 10 millones de dólares en ventas de madera en junio de 2005 (WWF/Adena-Oficina del Programa de Perú 2005), lo que demuestra el potencial de la madera certificada.

Degrado del suelo

La erosión y la salinización del suelo del Perú son problemas graves que afectan la productividad de muchos miles de hectáreas y, en consecuencia, el sustento de miles de hogares. Las estimaciones de la erosión del suelo en la sierra, desde los niveles bajos hasta los considerados graves, son de hasta 55-60 por ciento del suelo total, esto es, unos 40 millones de hectáreas. La erosión no es un problema tan grave en la costa y en el oriente del país, aunque aquella producida por el viento en la costa sí lo es, y la erosión potencial en el oriente es significativa, sobre todo por el alcance de la deforestación en esa zona. La superficie de suelo afectado por la salinización, de acuerdo con la página web oficial, es de 306.700 hectáreas exclusivamente en la costa, y principalmente en los departamentos de Piura, Lambayeque e Ica. Como la erosión, la salinización es un proceso progresivo por el que la acción del agua salada disminuye gradualmente la productividad agrícola del suelo durante un largo periodo; al principio puede afectar muy poco el rendimiento agrícola, pero en el límite el resultado puede ser que la tierra pierda totalmente su productividad agrícola y se convierta en un desierto. Sin duda, esto es lo que ha ocurrido en muchas zonas de la costa del Perú.

Una proporción considerable de las tierras cultivadas del país ha sido afectada por la salinidad del suelo. La ausencia de control impide confirmar la magnitud real del problema,

11 El gobierno de la región de San Martín ha declarado recientemente (2005) la alarma medioambiental debido al aumento de la deforestación en estos últimos años. Según el Instituto de Investigaciones de la Amazonía Peruana (IIAP), de las 5'125.003 hectáreas de zonas forestales en el país, más de 1'300.000 ya han sido taladas (a un ritmo de 40 hectáreas diarias).

pero los estudios realizados en la década de 1970 concluyen que la salinidad afecta a 69 por ciento de los suelos evaluados, y las pruebas de tipo cualitativo hacen pensar que la situación solo puede haber empeorado con el tiempo. Larsen y Strukova (2006) han estimado recientemente que la pérdida de ingresos de los agricultores debida a la erosión y salinización del suelo representaba entre 544 millones de dólares y 918 millones de dólares. Aunque los problemas derivados de la degradación de las tierras, sobre todo la erosión del suelo, han aumentado con el tiempo, son todavía menores si los comparamos con los de otros países, como Colombia y Marruecos, en los que se han llevado a cabo análisis parecidos.

Pesca

Los recursos pesqueros del Perú están dominados por las especies pelágicas de la costa, como la anchoveta (más de 90 por ciento de las capturas se destinan principalmente a la producción de harinas de pescado), la sardina y el jurel. La evaluación del estado de los bancos de peces está limitada por la deficiencia de los datos, las variaciones naturales de las respectivas poblaciones y la periódica aparición de El Niño; este último contribuye a las drásticas variaciones de las capturas debido a sus efectos en el descenso de los bancos de pesca. No obstante, los datos permiten afirmar que hay un riesgo grave de sobreexplotación de los recursos pesqueros. Hasta principios de la década de 1970 las fluctuaciones en las capturas se atribuyeron principalmente a cambios en la abundancia de los bancos; más tarde se empezaron a observar fluctuaciones mayores (las capturas de anchoveta, por ejemplo, pasaron de un máximo de 13,1 millones de toneladas en 1970 a un mínimo de 1,7 millones en 1971) que, junto con El Niño de 1972-73 y la ausencia de medidas de gestión prudente, dieron como resultado la crisis pesquera que empezó ese mismo año.¹² Es necesario disponer, además, de más información para determinar el impacto del exceso de capturas de especies de agua dulce y de agua salobre, como por ejemplo la jaiba de río, la trucha, el súche en la cuenca del lago Titicaca y el paiche en algunos lagos estacionales del Amazonas.

Minería

El Perú es el segundo productor del mundo de plata, el tercero de cinc, el cuarto de plomo y el quinto de cobre y de oro. La minería es extraordinariamente importante para la economía: en 2003 representó 54,5 por ciento de las exportaciones peruanas y 6,6 por ciento del PBI.¹³ Desde 1992 ha atraído más de 10 mil millones de dólares en inversiones nacionales y extranjeras, y entre 2001 y 2003 concentró 37 por ciento de las inversiones extranjeras en el Perú. Su participación en los ingresos del Estado por concepto de

12 Los datos de capturas incluyen a todos los países del sudeste del Pacífico.

13 Véase Sociedad Nacional de Minería Petróleo y Energía (SNMPE) 2005. Entre los sectores exportadores claves figuran: pesca (9 por ciento), petróleo y sus derivados (8,3 por ciento), productos agrícolas (1,4 por ciento) y otros (29,9 por ciento).

impuestos ha sido de 4,5 por ciento en 2003, y aunque es un sector intensivo en capital, emplea más de 70 mil personas directamente y 350 mil indirectamente, muchas de ellas en las zonas rurales más pobres del Perú. Pese a este notable avance, el Gobierno del Perú continúa enfrentando varios retos, entre los que figuran los siguientes: (i) resolver pasivos ambientales de antiguas actividades mineras (hay más de 610 pasivos, de los que 28 por ciento no tienen propietario efectivo), que contaminan el aire y las cuencas de los ríos; (ii) controlar, regular y penalizar las actividades mineras que contaminen más de lo permitido; (iii) garantizar que las nuevas actividades mineras respetarán los estándares internacionales aceptados —ambientales y sociales— durante su ciclo de vida; (iv) abordar las cuestiones sociales, entre ellas la desconfianza cada vez mayor de las comunidades hacia las actividades de la minería; (v) favorecer la transparencia en el ámbito local respecto de la gestión y la utilización de los ingresos mineros;¹⁴ (vi) aumentar la capacidad de los municipios sobre la responsabilidad y la utilización eficiente de los ingresos mineros; y (vii) financiar las actividades que resuelvan las cuestiones ambientales y sociales prioritarias en las zonas mineras. El capítulo sobre minería contiene análisis adicionales.

Gestión de los recursos hídricos

En el Perú, debido a las extremas condiciones de sequedad a lo largo de la región costera y su carácter prioritario para las actividades relacionadas con el sector agrícola, es crítica una buena gestión del agua. Aunque el Perú está dotado con abundantes recursos hídricos (casi 60 mil metros cúbicos per cápita, más que en países como la Argentina o México), su distribución geográfica es irregular y poco equitativa. El mayor consumo de agua se sitúa en la árida región costera, donde se concentra el grueso de la población y de las actividades económicas, lo que provoca un gran estrés sobre este recurso. El sector agrícola consume la inmensa mayoría de los recursos de agua dulce a escala nacional (86 por ciento), un patrón imitado en la región costera, en la que se sitúa 58 por ciento de las infraestructuras de riego del país. La eficiencia en el uso del agua en el Perú es muy baja (35 por ciento), debido, en parte, al escaso uso de los sistemas de riego por gravedad, al limitado uso de métodos de irrigación por inundación, y a la baja recaudación por concepto de tarifas de irrigación. El drenaje y la salinización son asimismo problemas frecuentes en los valles costeros. La gestión de los recursos hídricos se ha enfocado habitualmente en los usuarios sectoriales, sobre todo en las infraestructuras de irrigación y de abastecimiento de agua potable. Entre las recomendaciones para resolver los desafíos del sector del agua figuran las siguientes: la implementación y el fortalecimiento continuados de un sistema integral de derechos de agua, la modernización permanente de las prácticas de irrigación y de las entidades gestoras de las cuencas de los ríos para mejorar la eficiencia, la promoción de una gestión integrada de la tierra y el agua, y el fortalecimiento de organizaciones de usuarios.

14 El capítulo sobre descentralización analiza más ampliamente las necesidades de que los municipios cuenten con facultades para usar los ingresos derivados del canon sobre recursos naturales.

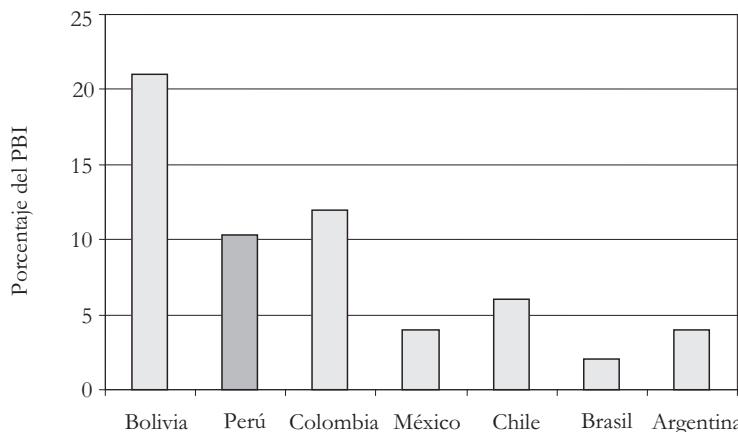
Desastres naturales

El Perú es uno de los países más proclives de la región a sufrir desastres naturales. Las consecuencias desde el punto de vista de las personas muertas o heridas, casas destruidas y dañadas, y destrucción de infraestructuras sociales y económicas, han sido graves. Los efectos de estas catástrofes han empeorado por las actividades humanas que provocan la erosión del suelo y la deforestación y por prácticas deficientes en la utilización de la tierra. Históricamente, el Instituto Nacional de Defensa Civil (INDECI) ha puesto mayor énfasis en mitigar los impactos de un desastre natural y en los trabajos de auxilio que en prevenirlo (incluido el análisis del riesgo de que se produzca) y adaptarse a él. Solo en los últimos cinco años las instituciones han empezado a evolucionar hacia un conjunto de políticas y prácticas que ponen de relieve la prevención, la evaluación del riesgo y la disminución de la vulnerabilidad. Se necesitarán más avances significativos antes de que estas políticas y prácticas estén totalmente integradas en los planes y presupuestos de las instituciones nacionales, regionales y locales. Aunque los costos de los desastres naturales no son tan elevados como en Bolivia o Colombia, son, no obstante, muy importantes y alcanzan alrededor de 10 por ciento del PBI. Algunos fenómenos climáticos adversos produjeron en 2002 y 2004 daños considerables en la producción agraria. En total, como se indica en el cuadro 6, entre 1985-90 y 2005 los costos anuales promedio de los desastres naturales han sido de aproximadamente 325 millones de dólares (Larsen y Strukova 2006). En comparación, la estimación de los impactos económicos de todos los desastres naturales ocurridos en América Latina y el Caribe en el periodo 1990-1998 es de 24.200 millones de dólares (OFDA/CRED 1999).

Los informes del Gobierno para 2004 da cuenta de veintinueve tipos diferentes de «situaciones de emergencia», en las que el suceso más frecuente han sido los incendios urbanos (con 3.791 casos diferentes), seguidos por inundaciones (2.244), fuertes vientos (1.960), fuertes lluvias (1.368), huaicos (540) y deslizamientos de tierra (530). La distribución geográfica de estos sucesos es muy variable; los departamentos más gravemente afectados son Puno (432 sucesos en 2003), Loreto (369 sucesos), Amazonas (282) y Lima (279), y los menos, Tumbes (29 sucesos), Ica (31), La Libertad (43) y Tacna (48). Esta variabilidad geográfica es importante, ya que las medidas de prevención y mejoramiento son esencialmente de cada zona, y la situación local tiene una influencia considerable en la efectividad de las intervenciones concretas, así como en la frecuencia y gravedad de los desastres naturales.

Las estadísticas del INDECI ponen de manifiesto un aumento gradual en la incidencia de desastres naturales ocurridos entre mediados de la década de 1990 y 2004; sin embargo, es difícil decir en qué proporción ese aumento se debe a sucesos realmente detectados o a la mejoría de la capacidad de seguimiento que posibilita registrar sucesos que antes no podían registrarse. Los daños asociados a estos acontecimientos son importantes. Las estadísticas del INDECI muestran que en un mismo año (2003) las situaciones de emergencia produjeron los siguientes efectos: 213 fallecimientos, 373 heridos, 246.159 personas afectadas, 8.525 casas destruidas y 13.915 hectáreas de cosechas destruidas. Estos efectos fueron peores en la última ocasión en la que se produjo el

**Gráfico 6. Costos de los desastres naturales 1970-1999
(En porcentaje del PBI)**



Fuente: BID 2000.

Cuadro 5. Estimación del costo anual de los desastres naturales (excepto terremotos)

Costo	Millones de soles
Fallecidos	45
Heridos	29
Desaparecidos	9
Casas destruidas	327
Casas dañadas	536
Hectáreas destruidas	69
Carreteras destruidas, afectadas	34
Vías férreas destruidas, afectadas	3
Puentes destruidos, afectados	21
Total costo	1.074*

* A 3,3 soles/1 US\$ (tipo de cambio de octubre de 2005) = US\$325,4 millones.

Fuente: Larsen y Strukova 2006.

fenómeno El Niño (1997-98). La población pobre suele ser la más perjudicada por los desastres naturales debido a que vive en las zonas afectadas y en una situación económica de mayor fragilidad.

Es importante distinguir entre los desastres debidos completamente a causas naturales y aquellos provocados, por lo menos en parte, por el hombre. Entre los primeros se incluyen los causados por la repetición periódica de El Niño (abstracción hecha, de momento, del cambio climático inducido por el hombre), por fuertes vientos y por los

terremotos. Los segundos comprenden las inundaciones, los deslizamientos de tierra y los huaicos, cuyos efectos pueden agravarse por las acciones del hombre. Dos son las causas que sobresalen: la erosión del suelo derivada de cosechas y prácticas de pastoreo deficientes, y la deforestación, que, junto con otros factores, disminuyen la capacidad de retención de agua de los suelos y aumentan la probabilidad de arrastres. Esta situación es especialmente cierta en la sierra, donde las estimaciones de la proporción de tierras de labranza y pastos sometida a la erosión alcanza un nivel tan elevado como 60 por ciento. La deforestación, además de sus efectos indirectos en la erosión del suelo, también contribuye directamente a la gravedad de los arrastres, porque, al disminuir la capa vegetal que cubre la tierra, la hace más vulnerable a lluvias intensas.

El Plan Nacional de Prevención y Atención de Desastres, aprobado en 2004, establece el marco institucional para la respuesta a escala nacional a los desastres naturales, y las estrategias para la evaluación de los riesgos, la prevención de las catástrofes y la incorporación de esta prevención en la planificación, el fortalecimiento de las instituciones y la participación de la comunidad. Aunque sus objetivos son ambiciosos, de momento no logra articular los mecanismos de implementación necesarios. La intención de varias instituciones es concentrarse en que la evaluación del riesgo se incorpore en 2005-2006 a la planificación nacional de prevención de los desastres naturales. Entre las opciones de política dirigidas a reducir la vulnerabilidad frente a los desastres naturales figuran las siguientes:

- Promover una implementación más amplia del Plan Nacional de Prevención y Atención de Desastres, especialmente en: (i) centrar la atención de las agencias públicas en la prevención de los desastres naturales más que en mitigar sus impactos; y (ii) identificar e implementar las responsabilidades institucionales específicas en la prevención de los desastres y en mitigar sus impactos.
- Mejorar la incorporación de metodologías, normas y estrategias para la evaluación de riesgos tanto en la planificación nacional (a través del MEF y del Centro Nacional de Planeamiento Estratégico-CEPLAN) como en la regional y local. Debería incluirse una planificación presupuestaria adecuada.
- Desarrollar y promover mejores herramientas analíticas que relacionen el riesgo de desastres naturales con los orígenes de los riesgos ambientales, así como indicadores que relacionen estos riesgos con poblaciones especialmente vulnerables, que suelen ser las que viven en la pobreza.
- Establecer una relación más cercana entre los mecanismos de evaluación y planificación de los riesgos de desastres naturales con los programas y estrategias de reducción de la pobreza en todos los ámbitos, dada la estrecha correspondencia entre pobreza y poblaciones vulnerables.
- Reforzar los sistemas de supervisión, información y comunicación de desastres naturales, incluyendo el seguimiento del proyecto PREDECAN de la Comunidad Andina.
- Apoyar un aumento de la participación local en la planificación de la prevención de desastres naturales en las ciudades que forman parte del Programa de Ciudades Sostenibles del PNUD.

IV. Análisis institucional

El marco de la gestión ambiental ha evolucionado en el Perú durante los últimos veinte años hacia un sistema institucional complejo. Los hitos claves de la historia de la gestión ambiental del Perú son los siguientes: (i) la promulgación del Código del Medio Ambiente y los Recursos Naturales en 1990; (ii) el desarrollo de organismos ambientales sectoriales iniciado por el sector minero y de la energía en 1993; (iii) la creación del INRENA en 1993; (iv) la constitución del CONAM en 1994, que actúa como agencia ambiental nacional; y (v) la promulgación de la Ley General del Ambiente en octubre de 2005 (en el cuadro 1 se resumen los hitos claves y en el cuadro 6 se describen las leyes ambientales más importantes). A pesar de estos progresos, existen muchas dificultades para asegurar que las instituciones existentes puedan resolver de un modo eficiente la degradación ambiental.

Cuadro 6. Principales leyes ambientales

<i>Ley</i>	<i>Descripción</i>
Código del Ambiente y de los Recursos Naturales	Ley para la gestión básica del ambiente. Establece la evaluación del impacto como herramienta política y da la responsabilidad de la gestión ambiental a los ministerios sectoriales.
Ley del Consejo Nacional del Ambiente	Crea el CONAM.
Ley Orgánica para el Uso Sostenible de los Recursos Naturales	Autoriza a las instituciones públicas a gravar al sector privado por el uso de los recursos naturales.
Ley de Áreas Naturales Protegidas	Crea el SINANPE.
Ley de Pasivos Ambientales Mineros	Regula la asignación de responsabilidades para compensar los daños.
Ley para la Conservación y el Uso Sostenible de la Diversidad Biológica	Regula la conservación y el uso sostenible de los recursos de biodiversidad del país.
Ley General del Ambiente.	Asigna responsabilidades institucionales en la gestión ambiental.

Fuente: Pulgar Vidal y Calle 2006.

Instituciones ambientales

La gestión ambiental y la vigilancia del cumplimiento de la legislación y de la normativa correspondiente caen bajo la responsabilidad de una pléthora de instituciones. El CONAM, constituido como un organismo autónomo dentro de la Presidencia del Consejo de Ministros, tiene el mandato de proponer, coordinar, gestionar y evaluar la política ambiental nacional. Entre los principales logros del CONAM figuran los siguientes: (i) la

creación del Marco Estructural de Gestión Ambiental (MEGA), destinado a llevar a un cumplimiento y conformidad las políticas sectoriales con la política ambiental nacional existente y a resolver las duplicaciones de esfuerzos y carencias en las políticas; (ii) el establecimiento de disposiciones multisectoriales para fijar los estándares y los límites de calidad ambiental; (iii) la promoción de una iniciativa legislativa para constituir un sistema de EIA intersectorial; (iv) la puesta en marcha de un sistema nacional de información ambiental; y (v) la creación de la Ley General del Ambiente. Además, con el objetivo de aumentar la coordinación local entre sectores en el ámbito regional, el CONAM ha constituido nueve comisiones ambientales regionales (CAR) que gestiona a través de las correspondientes secretarías ejecutivas ambientales regionales (en las CAR participan los gobiernos locales, ONG, universidades y representantes del sector económico).

Pese a estos logros, el CONAM, en calidad de agencia ambiental central, se ha enfrentado a muchas dificultades, entre ellas la de los escasos recursos y personal para abordar adecuadamente la compleja problemática ambiental del país. Además, la responsabilidad de implementar las herramientas claves de la gestión ambiental, como la aprobación de las autorizaciones ambientales, y la capacidad para exigir que se respeten, reside en ministerios sectoriales cruciales. Aunque se considera positivo disponer de unidades ambientales integradas en sectores claves, la implementación de determinadas funciones presenta asimismo un conflicto de interés, ya que el ministerio que tiene a su cargo la promoción de la actividad es responsable también de garantizar el cumplimiento de las disposiciones ambientales. Este tipo de acuerdo institucional (una gestión ambiental con un enfoque sectorial) produce a menudo la desconfianza de la población y de los interesados directos en la eficiencia y neutralidad de los ministerios en los procesos de gestión ambiental (Banco Mundial 2005).

Aunque el CONAM tiene la responsabilidad general de la coordinación y de la formulación de la política pertinente, la DIGESA, que pertenece al Ministerio de Salud (MINSA), es la única institución gubernamental con capacidad normativa sobre las cuestiones ambientales relacionadas con la salud de la población. Entre las funciones que desempeña la DIGESA como consecuencia de su mandato están las siguientes: (i) gestiona los laboratorios de análisis nacionales; (ii) fija y vigila el cumplimiento de las normas y de los estándares de seguridad relativos a la salud de las personas; y (iii) inspecciona y controla los asuntos de salud ambiental relacionados con el abastecimiento de agua potable, las aguas residuales, los residuos sólidos y clínicos, la calidad del aire y las condiciones de higiene de las zonas recreativas públicas. Desgraciadamente, debido a los cambios institucionales y al escaso presupuesto y personal del que dispone, la DIGESA tiene en estos momentos una capacidad técnica y administrativa muy limitada para desempeñar su mandato de un modo eficiente.

La principal agencia encargada de la gestión de los recursos naturales en el Perú es el INRENA, cuyas responsabilidades actuales son las siguientes: (i) gestionar los bosques públicos; (ii) supervisar las 58 áreas naturales protegidas; (iii) fiscalizar a las empresas que exportan animales salvajes y a las que se dedican a la cría en cautividad con fines de lucro; (iv) controlar el tráfico ilegal de flora y fauna; (v) promover la gestión sostenible del suelo y de los recursos hídricos nacionales; y (vi) validar las evaluaciones de impacto ambiental

de las actividades económicas sectoriales en las zonas rurales. Por el hecho de ser la agencia ambiental que cuenta con mayores recursos, el INRENA ha realizado considerables progresos en diferentes campos. No obstante, existen limitaciones institucionales que dificultan su desempeño. Así, por ejemplo, se sabe que los recursos procedentes de donantes y asignados a actividades concretas no pueden desembolsarse por falta de capacidad administrativa. Del mismo modo, pese a la ayuda internacional en diversos programas para la gestión del sistema de áreas protegidas, la mayor parte de estas tiene menos personal del necesario y carece del equipamiento y de los recursos adecuados para su eficaz gestión.

Como ya se ha mencionado, además del CONAM, el INRENA y la DIGESA, a principios de la década de 1990 se crearon en varios ministerios unidades ambientales a las que se les encargó identificar, aplicar y supervisar las disposiciones y políticas ambientales sectoriales, y vigilar su aplicación.

A pesar de sus limitaciones, el CONAM ha avanzado en la implementación de un programa ambicioso y exhaustivo para abordar las cuestiones ambientales. Ha intentado crear consenso para la gestión ambiental y ha hecho contribuciones importantes para establecer un programa de coordinación de la gestión ambiental entre los actores más importantes en los ámbitos nacional y regional. Sin embargo, su falta de capacidad real para supervisar y exigir la aplicación de las leyes y disposiciones ambientales es un obstáculo relevante en el marco institucional ambiental del país, especialmente teniendo en cuenta el conflicto de intereses subyacente a la aplicación de las leyes planteado por las unidades sectoriales. Además, el sector judicial (es decir, la Contraloría General de la República) no está obligado a supervisar el desempeño de las agencias ambientales en el cumplimiento de un objetivo concreto de calidad ambiental fijado por la legislación —por ejemplo, vigilar que el MEM cumpla el objetivo de disminuir el contenido en azufre del gasóleo a 50 ppm en 2010—.

Asimismo, las agencias ambientales han carecido de un enfoque sistemático en la definición de las prioridades ambientales (por lo menos, a través de un análisis de los costos de la degradación ambiental). A esto hay que añadir que la capacidad funcional del

Recuadro 1. Instrumentos clave de la política de gestión ambiental

Los instrumentos clave con los que cuenta la política de gestión ambiental del Perú son los siguientes: (i) la planificación ambiental; (ii) el Sistema Nacional de Áreas Naturales Protegidas por el Estado para conservar la biodiversidad (SINANPE); y (iii) instrumentos de autorización y control, como la evaluación del impacto ambiental (EIA), el Programa de adecuación y Manejo Ambiental (PAMA), la Evaluación Ambiental Territorial (EVAT), los estándares y las penalizaciones por el incumplimiento de las disposiciones ambientales. La utilización de otros instrumentos de política ambiental está limitada a la percepción de determinadas tarifas por el uso de los recursos naturales renovables, y a tasas por los servicios prestados.

CONAM para ejercer su mandato depende de la capacidad del Gobierno para avanzar con reformas concretas de los sistemas judicial, de educación y de salud. Aunque el CONAM está facultado para exigir la implementación de sanciones administrativas, civiles y penales cuando se vulneran las políticas, las normas o las directivas, la capacidad real para aplicarlas reside en las unidades ambientales de los ministerios, que con frecuencia tienen más fuerza política que el CONAM, pero bastante menos que las unidades de desarrollo del ministerio respectivo.

Uno de los mayores retos del CONAM consiste en resolver la duplicación de funciones y/o la ambigüedad de mandatos entre las instituciones públicas nacionales, y en promover una mayor coordinación entre estas. La ambigüedad institucional derivada de la duplicidad de jurisdicciones suele tener como resultado el retraso en abordar cuestiones claves, con los consiguientes costos ambientales y sociales. La falta de coordinación entre las agencias desconcierta a los sectores y obstaculiza la adopción de medidas para mejorar la eficacia.¹⁵

Las principales agencias continúan dependiendo de recursos públicos, complementados por los fondos procedentes de las tarifas que paga el usuario y la concesión de permisos, que siempre están por debajo de las necesidades. El INRENA y el CONAM confían también mucho en las ayudas externas para cubrir tanto los costos de funcionamiento como las inversiones. Esta situación ha aportado soluciones «creativas» con las que las agencias ambientales han respondido a la escasez; estos son algunos ejemplos de estas soluciones: confiar en el sector privado para que asuma las funciones de supervisión y control (en el caso de la Dirección General de Asuntos Ambientales-DGAA y de la Dirección del Medio Ambiente-DIREMA); utilizar fondos de proyectos bilaterales para el pago de salarios (INRENA); establecer fideicomisos para asumir los costos del personal de servicios públicos (PROFONANPE); y una insistencia cada vez mayor en el uso de la tecnología (es el caso de la DIREMA, que recurre a sensores remotos para supervisar las actividades extractivas). Pese al potencial de algunos de estos innovadores enfoques, será mejor resolver ciertos problemas antes de que el desarrollo de nuevas iniciativas plantea riesgos ambientales potenciales.¹⁶

15 Por ejemplo, un decreto aprobado en 1998, a iniciativa de la Marina, obligaba a todas las instalaciones de harina de pescado que evacuaban en el mar a instalar, antes de final de año, tubos de desagüe submarinos. Esta medida era contraria a la política del Ministerio de Pesquería (MIPE), que trataba de impedir que se utilizaran tubos de desagüe submarinos porque son caros, causan pérdidas de ingresos (en forma de materia prima) y, lo más importante de todo, no evitan los residuos.

16 Entre estos problemas pueden citarse los siguientes: (i) la capacidad del sector público para tratar con los contratistas del sector privado; (ii) la corrupción potencial en el sector privado (es decir, entre los usuarios de los recursos y sus supervisores); (iii) la sostenibilidad de las funciones y del personal del sector público, con el apoyo de financiamiento externo; y (iv) la pérdida continua de personal cualificado en el sector público, atraído por las mejores condiciones salariales de empresas privadas que pertenecen al mismo sector de recursos.

Gestión ambiental por sectores

Las regulaciones establecidas por los diferentes sectores varían en materia de requisitos. A partir de 1992, varios ministerios han constituido unidades ambientales para la implementación de regulaciones ambientales y de límites máximos permisibles (LMP). Las primeras unidades se crearon en las direcciones generales de Asuntos Ambientales de la Minería y Energía, en el MEM. A continuación se han constituido las siguientes unidades ambientales: (i) las direcciones ambientales nacionales de Pesca y de Industria en el Ministerio de la Producción; (ii) la Dirección de Asuntos Sociales y Ambientales en el Ministerio de Transportes y Comunicaciones; y (iii) la Oficina Ambiental en el Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento. El MEM dio un paso más al crear, en 1996, una agencia de supervisión para las inversiones en energía, el Organismo Supervisor de la Inversión en Energía (OSINERG) en 1996. OSINERG es el responsable de controlar el cumplimiento de las normas técnicas y jurídicas relacionadas con la protección y conservación ambiental en los subsectores de electricidad e hidrocarburos.

El establecimiento de estas unidades de gestión ambiental sectorial ha sido positivo en el sentido de que la consideración de los asuntos ambientales y la preocupación por ellos se han integrado gradualmente en el ámbito sectorial. Además, el personal técnico —es decir, los ingenieros de minas— ha desarrollado habilidades técnicas ambientales específicas del sector. No obstante, aquí también se han producido potenciales conflictos de interés entre el cumplimiento de los avances económicos del respectivo ministerio y el respeto de los mandatos de control ambiental. Las EIA son revisadas por la unidad ambiental del propio ministerio responsable de desarrollar la promoción de proyectos, lo que crea dudas entre los interesados directos sobre la neutralidad, la transparencia y la eficiencia del proceso. El desempeño de las unidades ambientales existentes varía en función de los sectores, y las propias unidades se diferencian por su nivel jerárquico, los recursos humanos, la experiencia técnica de su personal, la disponibilidad de recursos financieros y, en último término, por los avances conseguidos en la gestión ambiental.

Otra limitación importante es que el personal de las unidades ambientales de los ministerios sectoriales es escaso y con poca experiencia y formación. Este personal es responsable de la preparación de las regulaciones y orientaciones específicas del sector, la revisión de las EIA, los PAMA y otros informes del sector, la supervisión de los programas y de las mediciones en la propia instalación; y si encontraresen algún incumplimiento, deben tomar las acciones legales adecuadas. Su carga de trabajo es abrumadora, incluso si las regulaciones y orientaciones se cumplen. La falta de recursos humanos cualificados ha sido una limitación durante años, ya que los profesionales mejor preparados se han pasado al sector privado, y el personal que no se ha ido por lo general carece de la experiencia necesaria para tratar con sus homólogos del sector privado. Por último, se necesitan recursos para garantizar que el personal pueda tener una presencia suficiente sobre el terreno para evaluar si los programas destinados a mitigar los problemas ambientales consiguen sus objetivos. En consecuencia, las limitaciones en recursos humanos están muy relacionadas con aquellas de carácter financiero.

Recuadro 2. Los orígenes de la gestión ambiental por sectores

Muchos son los orígenes del actual plan de gestión ambiental por sectores. Incluso antes de la modificación del Código del Medio Ambiente y los Recursos Naturales (CMARN) en 1991, atribuida a la legalización del enfoque sectorial de la gestión ambiental, ya había procesos e incentivos orientados por sectores. El decreto 757 (tras la modificación del CMARN) simplemente ratificó una gestión ambiental por sectores que ya existía.

Uno de los orígenes de este enfoque se basa en la descentralización y regionalización promovida entre 1985 y 1990 por el Gobierno de Alan García. Durante este periodo, muchas de las responsabilidades del Gobierno, incluidas las de índole ambiental, como la regulación de las operaciones mineras, se delegaron a los gobiernos regionales. Esta situación condujo a muchas ineficiencias y duplicación de funciones entre las agencias gubernamentales.*

El sector privado se opuso a este enfoque descentralizado, al que calificó de ineficiente. Entre las reformas establecidas por el Gobierno de Fujimori en 1992 estaba la recentralización de muchas funciones gubernamentales y, entre ellas, la autorización a ciertos sectores para llevar a cabo funciones claves en la aplicación de la ley (Pulgar Vidal y Calle 2006).

Otro origen lo encontramos en la primera versión del CMARN, en la que se afirmaba que la Contraloría General de la República tenía competencias especiales para supervisar el cumplimiento, a escala nacional, de la legislación ambiental y de recursos naturales, lo que llevó, de manera indirecta, a una aplicación de la legislación ambiental en algunas actividades del sector privado (especialmente en el caso de la empresa Southern Peru Mining, a la que se asoció en la década de 1980 a problemas de contaminación ambiental). La implicación directa de la Contraloría en cuestiones ambientales llevó al sector privado, con el impulso de la Confederación de Instituciones Empresariales Privadas (CONFIEP), a rechazar enérgicamente este planteamiento y a proponer el Ejecutivo, por intermedio de grupos de presión, un cambio en la metodología de aplicación de la ley para sustituirla por otra basada en sectores claves con el fin de evitar este tipo de situaciones.

Por último, a principios de la década de 1990 el Gobierno del Perú estaba decidido a promocionar la inversión y a abordar la crisis de algunos sectores clave en aquel momento, sobre todo en la minería y la energía, como la paralización de las actividades mineras en zonas rurales a causa del terrorismo, la crisis de las empresas mineras estatales y la caída de la inversión en empresas públicas debida a sus altos costos y a su ineficiente estructura operativa. Así, en 1991 el régimen de Fujimori buscó el apoyo de las agencias internacionales (incluido el Banco Mundial) para impulsar la inversión en energía y minería, modernizar el sector y reforzar el enfoque ambiental sectorial. Como resultado, el Banco Mundial contribuyó con el Gobierno del Perú en las siguientes iniciativas: (i) establecer las condiciones adecuadas para

atraer inversiones hacia las actividades extractivas; (ii) reformar el papel desempeñado por el Gobierno, para que pasase de propietario a regulador; y (iii) trasladar la responsabilidad del funcionamiento de las actividades al sector privado mediante la implementación de la primera generación de reformas del sector minero, llevada a cabo de acuerdo con el Proyecto de Asistencia Técnica para la Energía y Minería (EMTAL), financiado por el Banco. A este proyecto, iniciado en 1993, se le reconoce haber servido como catalizador de muchos cambios en el ámbito regulador e institucional que, con el impulso del MEM, ha favorecido la aplicación de prácticas sostenibles en el sector de la minería. El EMTAL ha contribuido también a un cambio en la política del sector hacia una visión estratégica; los cambios producidos por las nuevas disposiciones dieron un impulso a la inversión privada, que preparó el camino para los actuales proyectos mineros a gran escala.

Vale la pena destacar que estos procesos ocurrieron en un momento en el que se constituyó la agencia ambiental central, con una estructura y un mandato limitados con los que inició su función crucial de coordinador entre los sectores claves. Según Manuel Pulgar Vidal (2006), para el enfoque de gestión ambiental por sectores no se siguió ningún modelo concreto. En función de los recursos y de la voluntad y el compromiso políticos de los sectores claves, como el minero y el energético, este enfoque por sectores ha dado resultados concretos. No obstante, también ha inducido un conflicto de interés inherente a una situación en la que el ministerio del ramo debe desempeñar a la vez, en un sector complejo, el papel de promotor principal de la actividad y de regulador ambiental.

* Por ejemplo, en 1990-91 el Ministerio de Energía y Minas y el Directorio Regional de Minas de Piura entraron en conflicto sobre unos problemas ambientales asociados con la mina Turmalina.

Otros retos

La falta de datos fiables es uno de los principales factores que obstaculiza la planificación y la gestión ambiental en el Perú. No existe información básica para la mayor parte de las cuestiones ambientales cruciales a las que se enfrenta la Nación. Así, por ejemplo, la supervisión de la calidad del agua y del aire es limitada; se desconocen las tasas de erosión del suelo y las estimaciones de deforestación varían debido a la falta de información confiable. Por otra parte, no se ha exigido a las empresas privadas que supervisen o informen de sus vertidos.

Por lo tanto, las agencias gubernamentales responsables (sobre todo la DIGESA) necesitan formación y equipamientos para mejorar su capacidad de supervisión y de procesamiento de los datos. En términos generales, para obtener de forma sistemática la información más importante (como concentraciones y volúmenes de emisiones y efluentes) de las actividades económicas cuya influencia sobre la salud de la población es conocida, debe realizarse la supervisión adecuada. Una de las principales prioridades es la definición de los objetivos cuantificables de calidad ambiental en los sectores más importantes, y de los mecanismos para medir su cumplimiento.

Además, para reflejar las condiciones locales es necesario actualizar, sobre la base de estudios técnicos, los estándares de calidad ambiental (ECA) y los límites permisibles máximos (LPM) de las emisiones más importantes (en el cuadro 7 se indican las actuales normas peruanas para las fundiciones de minerales, comparadas con los estándares del Banco Mundial). Por ejemplo, se han definido, sin consideraciones técnicas, los estándares de calidad del aire de las fundiciones, para determinar si sus niveles son adecuados para las condiciones locales y la salud de la población. En este caso, los valores máximos de las concentraciones (en mg/m³) son inferiores a los propuestos por el Banco a partir de los estándares de la EPA y de la OMS.

Cuadro 7. Resumen de los estándares de calidad del aire en las fundiciones

Contaminante	Banco Mundial 1998		Perú: RM 315-96- EM/VMM
	Fundición de plomo y cinc, principalmente	Fundición de cobre, principalmente	
Concentraciones máximas (mg/m³)			
Dióxido de azufre	400	1000	
Arsénico (As)	0,1	0,5	25
Cadmio (Cd)	0,05	0,05	
Cobre (Cu)	0,5	1	
Plomo (Pb)	0,5	0,2	25
Mercurio (Hg)	0,05	0,05	
Cinc (Zn)	1		
Partículas en suspensión definidas (PM)	20	20	100
Partículas en suspensión, otras fuentes		50	

Fuente: Banco Mundial 2005.

Todos los ministerios que tienen mandatos ambientales programáticos y reguladores disponen de oficinas regionales. Hasta hoy, sin embargo, sus funciones han sido mínimas y confusas, debido, en gran medida, a que las necesidades y orientaciones relativas a la gestión ambiental no están todavía desarrolladas. El personal de las oficinas regionales reclama más recursos financieros, más capacidad de decisión y más formación; en algunos casos, como el del MEM, se han delegado responsabilidades cruciales, como la supervisión y la aplicación de la ley en las minas artesanales, sin contar con los recursos y el personal técnico adecuado.

Por otra parte, los gobiernos locales tienen la responsabilidad de proporcionar el abastecimiento de agua potable y los servicios de saneamiento y de recogida de residuos sólidos a las poblaciones urbanas y periurbanas situadas alrededor de los principales centros urbanos. Una grave limitación para la expansión de los servicios ambientales básicos de los gobiernos locales es la extremada centralización de las decisiones gubernamentales y de los ingresos del sector público. Los gobiernos locales reciben directamente

menos de 5 por ciento de los ingresos totales por impuestos, y tienen poca capacidad legal para recaudar sus propios impuestos para la prestación de los servicios municipales. La gran dependencia del Gobierno Central, resultante de esta situación, limita la capacidad de las municipalidades para desempeñar un papel importante.

Respecto de los instrumentos específicos de gestión ambiental, la EIA y el PAMA, existen una serie de limitaciones que la convierten en un proceso engorroso e ineficiente. En algunos casos la capacidad de los sectores es desigual, y la calidad de la EIA, dudosa. Además, las orientaciones de referencia de la EIA que deben seguir los proponentes del proyecto no son legalmente vinculantes, lo que les deja las manos libres para decidir el contenido de la EIA. Asimismo, para proyectos grandes y complejos no es necesario utilizar términos de referencia. Tampoco se requiere incluir en la EIA una evaluación social, ni el impacto total o los impactos acumulados, y no está prevista la supervisión posterior a la concesión del permiso de actividad. Por consiguiente, debe mejorarse el sistema de la EIA si se quiere alinear este instrumento con las prioridades ambientales del país y aumentar su eficiencia y su efectividad.

V. Opciones de política

En esta sección se buscan diferentes maneras de abordar algunas de las cuestiones hasta aquí mencionadas. Se han reconocido las siguientes prioridades sectoriales transversales: (i) identificar y establecer prioridades ambientales y desarrollar estrategias específicas para abordarlas; (ii) aumentar la concienciación y participación públicas en los asuntos ambientales del Perú (como una manera de promover la responsabilidad y el aprendizaje institucional); (iii) favorecer la mejoría cuantitativa y cualitativa de la recolección de datos, las evaluaciones y la aplicación y distribución de la información; (iv) aumentar las asignaciones presupuestarias para abordar las prioridades ambientales cruciales; y (v) reforzar la coordinación institucional, así como la interinstitucional.

Identificar las prioridades ambientales y desarrollar una estrategia para abordarlas

Una de las funciones claves del CONAM debería ser la de desarrollar mecanismos para determinar las prioridades ambientales partiendo de los costos para la economía y la sociedad, sobre todo para la población más vulnerable: los jóvenes, los ancianos y los pobres. Algunos de los criterios utilizados para establecer las prioridades ambientales que se incluyen en este capítulo son los siguientes: (i) impactos en la salud de la población (tasas de prevalencia, mortalidad y morbilidad); (ii) costos para la sociedad y la economía; (iii) irreversibilidad del daño; (iv) desaparición de especies; (v) relación costo-efectividad (factibilidad) en la solución del problema; (vi) grado de preocupación de la comunidad; (vii) pérdida de productividad (es decir, días perdidos por discapacidad); y (viii) costos médicos asociados.

De este modo, la identificación de las prioridades ayudaría a establecer una estrategia con objetivos cuantificables (un plan de acción), y contribuiría a orientar las iniciativas y los recursos necesarios para frenar el proceso de degradación ambiental mediante medidas costo-efectivas. Para conseguirlo es preciso reforzar tanto un sistema consolidado de supervisión de vectores claves (como el contenido de plomo en sangre, las concentraciones de PM-2,5, etcétera) y una valoración económica, como las encuestas continuas sobre la percepción del público y los programas de reformas ambientales. Deben desarrollarse, además, sistemas para supervisar y evaluar la gestión ambiental y el grado de cumplimiento eficiente de los objetivos de las prioridades ambientales.

Por consiguiente, partiendo de los estudios preliminares, el Gobierno del Perú debería favorecer a corto y mediano plazo intervenciones gubernamentales específicas que disminuyeran: (i) las enfermedades transmitidas por el agua; (ii) la contaminación atmosférica (intradomiciliaria y urbana); (iii) la exposición al plomo; y (iv) la vulnerabilidad ante los desastres naturales. Encontrar soluciones viables y costo-efectivas en cada uno de estos ámbitos contribuiría a disminuir los costos totales de la degradación ambiental, y mejoraría la salud de los ciudadanos y su productividad.¹⁷ Así, por ejemplo, tomar medidas concretas que disminuyeran a corto plazo las partículas en suspensión en las emisiones atmosféricas (como mejorar el gasóleo disminuyendo su contenido en azufre, o subsidiar el precio de los combustibles limpios y penalizar el de los que contaminan) podría mejorar de forma espectacular la salud de los habitantes de los centros urbanos.¹⁸ En consecuencia, deben favorecerse los instrumentos económicos y los incentivos sectoriales que ayuden a conseguir mejorías ambientales a costos reducidos.

Aumentar la concienciación, la participación y la responsabilidad públicas

Una de las principales limitaciones para abordar de forma efectiva las cuestiones ambientales es la escasa conciencia pública respecto del alcance, la gravedad y la significación de los problemas y de las prioridades ambientales.¹⁹ Ante la ausencia de presiones públicas, parece poco probable que el Gobierno conceda al sector ambiental la prioridad que merece. Además, hay una necesidad concomitante de sensibilizar e instruir a los que

17 El capítulo sobre política de salud ambiental contiene información pormenorizada de las medidas efectivas, desde el punto de vista del costo, como mejorar la calidad del diésel, introducir estufas de gas en las viviendas rurales, etcétera, como etapas para abordar la cuestiones prioritarias identificadas previamente.

18 En el capítulo sobre hidrocarburos se describen con mayor detalle las cuestiones del precio y la calidad.

19 Una reciente evaluación del Proyecto para el Desarrollo de Instituciones Ambientales, de Chile, destacó la importancia de obtener el apoyo público necesario para influir sobre la toma de decisiones políticas que finalmente condujeron a la constitución de la Comisión Nacional del Medio Ambiente en ese país. En México se ha citado la carencia de una «cultura ambiental» como uno de los principales obstáculos para conseguir la mejoría del sector.

toman las decisiones cruciales en el Gobierno del Perú acerca de la significación de los problemas ambientales y sus conexiones con las prioridades nacionales mencionadas, y de que las agencias claves rindan cuentas de su desempeño. Del mismo modo, es importante que los grupos más afectados estén legítimamente representados en el diseño y la formulación de la política ambiental. Es evidente que para promover un cambio significativo en la política pública respecto del medio ambiente se necesita fomentar una mayor conciencia pública entre los que toman las decisiones. La publicación de datos en apoyo de los indicadores ambientales claves (incluidas las estadísticas sanitarias), el uso más amplio de foros públicos para ventilar el desarrollo de las iniciativas, el debate más amplio y pormenorizado de las EIA, los PAMA y de otras herramientas de gestión ambiental, son ejemplos ilustrativos de diferentes formas de mejorar la información pública y de promover la transparencia, la responsabilidad y la concienciación. Además, el aprendizaje institucional serviría para promover reformas y cambios de política.

Promover una recolección de datos fiable, y la aplicación y divulgación de la información

Como ya se mencionó, para poder establecer prioridades ambientales es preciso recoger y analizar de forma sistemática datos fiables de los parámetros principales (calidad del agua y del aire, degradación del suelo, bancos de pesca, etcétera). Es asimismo necesario reforzar la coordinación interinstitucional, de manera que puedan compartirse los datos que son importantes para los que toman decisiones; así, por ejemplo, los datos de los bancos de pesca del Ministerio de Pesquería deben ponerse a disposición del CONAM y de los interesados directos. La falta de datos fiables es una limitación importante para tomar una decisión informada. Una buena información aumentaría igualmente la eficacia de los programas vigentes de supervisión ambiental y de aplicación de las leyes ambientales. Por último, la existencia de datos fiables, y la posibilidad de acceder a ellos, representa un pilar importante para el desarrollo de la conciencia pública sobre el medio ambiente y de un programa de formación ambiental, pues proporcionaría al público acceso a una información que no necesita ulteriores elaboraciones. Unos datos ambientales fiables y actuales pueden permitir que la sociedad tome sus propias decisiones: disponer, por ejemplo, cada día en la prensa o en la radio de información sobre la calidad de las playas podría contribuir a evitar los correspondientes problemas sanitarios.

Fortalecimiento institucional y coordinación

Tomando como base los anteriores análisis, a continuación se proponen opciones de política para promover el fortalecimiento institucional y la coordinación interinstitucional en el marco de la gobernanza ambiental del Perú:

ESTABLECER UNA AGENCIA PARA LA APLICACIÓN DE LA LEGISLACIÓN AMBIENTAL. Una de las limitaciones más importantes del actual marco institucional es la ausencia de una agencia independiente y eficiente que pueda aplicar la legislación y las regulaciones ambientales, y que aporte transparencia en los procesos de planificación y gestión ambiental. Desde el

año 2005 se discute la necesidad de reformar el marco de autorizaciones ambientales y de aplicación de la legislación ambiental; el debate se produce sobre todo entre los interesados directos, quienes ponen en duda que el actual sistema de concesión de autorizaciones ambientales y de aplicación de la ley dentro de los ministerios sea eficiente y neutro y esté exento de cualquier sesgo. Del mismo modo, existe la idea de que hay un conflicto de interés subyacente cuando el ministro encargado de promover una actividad económica concreta tiene además la capacidad de regularla en el terreno ambiental. Pese a las reconocidas ventajas de integrar las preocupaciones ambientales en los sectores clave por medio de las unidades ambientales, algunos funcionarios del Gobierno han hecho propuestas para reformar la actual estructura. Estas ideas han conducido a dos propuestas que se debaten en los niveles más altos del Gobierno.²⁰ Aunque el Ministro de Justicia tiene que evaluar todavía estas propuestas, la creación de una agencia central de aplicación de la ley podría, a corto plazo, aportar legitimación al proceso de gestión ambiental y a los instrumentos claves. Además, desde el punto de vista del costo parece ser una medida institucional efectiva para el futuro próximo.

FORTALECER LA AGENCIA DE SALUD AMBIENTAL (DIGESA). El estudio de degradación ambiental concluye que más de 70 por ciento (más de 3 por ciento del PBI) de ella se debe a actividades que tienen impactos en la salud de la población, de manera que es necesario analizar y renovar el actual marco institucional ambiental para hacer hincapié en el aumento de las capacidades técnicas e institucionales de la DIGESA para abordar las cuestiones prioritarias. A la DIGESA se le debería igualmente dar el mandato de promover programas para mejorar la higiene y la seguridad del agua, y de supervisar, junto con el MEM, la contaminación intradomiciliaria.

UNA AGENCIA DE DESASTRES NATURALES. Dado el enorme costo impuesto a la economía por los desastres naturales, y puesto que el marco actual para abordar estos fenómenos está impulsado más bien por la reacción que por una estrategia de prevención, una agencia especializada podría canalizar las iniciativas necesarias para hacer frente a esta cuestión prioritaria. El papel que desempeña el INDECI podría reforzarse si una agencia lo complementara aportando apoyo en el caso de situaciones de emergencia. La agencia podría concentrarse en la planificación, supervisión e implementación de programas de preparación y adaptación. Debería considerarse la constitución de un fondo para desastres naturales, parecido al destinado a áreas protegidas (PROFONANPE), como una opción para proporcionar financiamiento para la preparación y adaptación de medidas de emergencia.

FORTALECER LA COORDINACIÓN INTERINSTITUCIONAL. El CONAM debe desarrollar sus capacidades para intervenir en la coordinación entre las diferentes agencias y los interesados

²⁰ Las dos propuestas son las siguientes: (i) creación de un organismo regulador ambiental centralizado (la Procuraduría Ambiental) para abordar la aplicación de la legislación en todos los sectores productivos, que es la propuesta del Primer Ministro; o, (ii) constituir organismos reguladores ambientales independientes para cada sector, de acuerdo con el modelo ya en funcionamiento del OSINERG, que es la propuesta del Ministro de Energía y Minas.

directos. Con el objeto de evitar retrasos a la hora de abordar procesos y cuestiones claves, debe ser capaz, igualmente, de clarificar la duplicación de funciones o los mandatos ambientales ambiguos —o ambos— entre las instituciones públicas del Perú.

FORTALECER EL SISTEMA DE ÁREAS PROTEGIDAS. En estos momentos hay dudas acerca de la eficiencia del desempeño de la Intendencia de Áreas Naturales Protegidas (IANP). Se han formulado propuestas que evalúan la posibilidad de llevar a cabo una reforma que haría depender la IANP directamente de la Presidencia del Consejo de Ministros. Seguir algún modelo internacional como el del Servicio de Parques de los Estados Unidos, que es una agencia independiente, proporcionaría autonomía, flexibilidad y un margen potencial para aumentar su personal, incorporando trabajadores técnicos y administrativos. Esta propuesta está todavía en proceso de evaluación, y podría aportar un mejor desempeño técnico y de gestión e, incluso, una mayor agilidad y eficiencia en el gasto. Además, uno de los instrumentos importantes que deben promoverse con el objetivo de entender la importancia del ecosistema en la disminución de la vulnerabilidad, en la contribución a los sectores económicos y en la salud de la población, es la valoración económica de los servicios ambientales.

FORTALECER LA RESPONSABILIDAD SOCIAL. La responsabilidad social implica que las instituciones responderán a las necesidades de la sociedad; por lo tanto, puede ser un mecanismo para señalar los cambios de prioridades y para garantizar que se oigan las voces de todos los interesados directos. La transparencia respecto del desempeño basado en los resultados es importante, como lo es también aquella que concierne a la efectividad de los gastos ambientales efectuados para abordar las prioridades ambientales y las prácticas administrativas. La Ley General del Ambiente contiene disposiciones dirigidas tanto a la participación pública como a la contabilidad ambiental; ambos elementos podrían ayudar a promover la transparencia y la confianza.

El aprendizaje institucional es una demostración de la habilidad de una organización para corregir continuamente su rumbo y mejorar de manera gradual con el paso del tiempo. El aprendizaje, en este sentido, implica la generación de conocimiento mediante el procesamiento de información o de acontecimientos y, luego, la utilización de este conocimiento para provocar cambios conductuales. El aprendizaje es crucial en el contexto del Perú, especialmente porque parece haber una carencia de mecanismos que habrían permitido que el país corrigiera el rumbo de los últimos años adaptándolo a unos entornos cambiantes, y que analizara sus experiencias anteriores y aprendiera de ellas. Ni el propio Gobierno ha analizado y redefinido activamente sus prioridades políticas de manera continuada, en parte porque se ha encontrado con el obstáculo de la falta de datos y de capacidad técnica, pero también porque existen pocos mecanismos en el sistema que permitan el desarrollo de una memoria institucional.

FORTALECER EL SISTEMA DE EVALUACIÓN DEL IMPACTO AMBIENTAL. Dada su experiencia técnica, las unidades ambientales de los sectores deben continuar desempeñando un papel clave en la revisión de las EIA. El proceso de la EIA debe ser más ágil, y sería necesaria una legislación que disponga su aplicación únicamente en los proyectos grandes y complejos y en las propuestas de actividades que tuvieran impactos en la salud de la población, la diversidad biológica (sobre todo si afectaran a especies en peligro), zonas

forestales o protegidas, zonas frágiles desde el punto de vista ecológico, etcétera. La EIA sería necesaria también si el proyecto propuesto pudiera contribuir a un desastre natural inducido por el hombre (es decir, deforestación, erosión, etcétera). Más en concreto, y dependiendo del sector, a continuación se indican una serie de acciones que podrían reforzar el proceso de la EIA: (i) exigir que, de acuerdo con la legislación, la orientación para la elaboración de la EIA tenga carácter vinculante; (ii) actualizar el contenido de la orientación con estándares internacionalmente aceptados; (iii) preparar términos de referencia pormenorizados (que no son exigidos actualmente por la legislación) para la elaboración de la EIA de proyectos grandes y complejos; (iv) establecer, con las agencias claves, un panel de toma de decisiones para la autorización ambiental de funcionamiento (que actualmente depende del ministerio del ramo); (v) integrar la EIA con una evaluación de impacto social; y (vi) modificar la audiencia pública del proceso de la EIA, que actualmente adolece de varios defectos, y convertirla en una audiencia, moderada de forma imparcial, con un número de participantes legítimos y limitado.

Bibliografía

- Abugattas, Javier. 2004. *El gasto medioambiental en Perú: Exploración inicial*. Serie Medioambiente y Desarrollo n.º 103. Santiago de Chile: Proyecto CEPAL-PNUD.
- Banco Interamericano de Desarrollo (BID). 2000. *Facing the Challenge of Natural Disasters in Latin America and the Caribbean: An IDB Action Plan*. Washington D. C.: BID.
- Banco Mundial. 2006. *Country Environmental Assessment*. Borrador. Washington D. C.: Banco Mundial.
- Banco Mundial. 2005. *Riqueza y sostenibilidad: La dimensión ambiental y social de la Minería en el Perú*. Lima: Banco Mundial.
- Banco Mundial. 2004. *World Development Indicators 2004*. Washington D. C.: Banco Mundial.
- Buendía, B. 1999. *Valoración económica del Parque Nacional Tingo María – Cueva de las Lechuzas a partir del Método de Valoración Contingente*. Tesis para optar el grado de Master of Science en Conservación y Desarrollo Sostenible. Lima: Universidad Agraria La Molina.
- Castro, Gonzalo. 2005. *El mendigo sentado en un banco de oro*. Lima: Gráfica Biblos.
- Diez, C. 2002. «Aproximación a la valoración económica de la Reserva Nacional Pacaya Samiria». En M. Glave y R. Pizarro, editores. *Valoración económica de la diversidad biológica y servicios ambientales en el Perú*. Lima: INRENA, International Resources Group y USAID.
- FAO/INRENA. 2005. Actualización de la Evaluación de los Recursos Forestales Mundiales a 2005. Perú. Informe Final. Lima: INRENA.
- INRENA. 2005. General Directorate of Biodiversity Conservation. En <http://www.inrena.gob.pe/iiffs/biodiv/catego_fauna_amenazada.pdf> y <http://www.inrena.gob.pe/iiffs/iiffs_biodiv_catego_flora_silv.htm>.

- INRENA-CIF. 2004. *Perú Forestal en Números Año 2003*. En <http://www.inrena.gob.pe/iiffs/cif/inf_estad/ANUARIO_PERU_FORESTAL_2003.pdf>.
- Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI). 2005. Encuesta Nacional de Hogares (ENAHO). Lima: INEI.
- Larsen, B y E. Strukova. 2006. «Peru: Cost of Environmental Damage: A Socio-Economic and Environmental Health Risk Assessment». Background Report for Country Environmental Assessment. Washington D. C.: Banco Mundial, octubre.
- OFDA/CRED. 1999. *EM-DAT: International Disaster Database*. Bruselas, Bélgica: Université Catholique de Louvain. En <www.md.ucl.ac.be/CRED>.
- Pulgar Vidal, Manuel y Calle Isabel. 2006. *Para hacer tortillas hay que romper huevos. Historia de la Gestión Ambiental en el Perú 1990-2005*.
- Seneca Creek Associates y Wood Resources International. 2004. *Illegal Logging and Global Wood Markets The Competitive Impacts of the U.S. Wood Products Industry*. Report prepared for American Forest and Paper Association, noviembre. En <www.afandpa.org/Content/NavigationMenu/News_Room/Papers_Reports1/AFPAIllegalLoggingReportFINAL2.pdf>.
- Sociedad Nacional de Minería Petróleo y Energía (SNMPE). 2005. *Reporte estadístico minero energético. Segundo trimestre 2005*. Lima: SNMPE.
- Vigo, V. 2005. «Valoración económica para la gestión del Parque Turístico Nacional Quistococha (PTNQ): Zona Reservada Allpahuayo-Mishana». En R. Loyola y E. García. *Valoración*.
- WWF/Adena. 2005. En <<http://www.wwf.es/publicaciones.php>>.

Política de salud ambiental

Ernesto Sánchez-Triana y Yewande Awe

Resumen

Los problemas ambientales como la deficiente calidad del aire y del agua, los inadecuados sistemas de abastecimiento de agua y de saneamiento, y las malas condiciones higiénicas causan en el Perú un considerable número de enfermedades y muertes. El costo de los daños ambientales se ha estimado en alrededor de 8 mil millones de nuevos soles anuales, equivalentes a casi 4 por ciento del PBI del país en 2003. Más de 70 por ciento —es decir, casi 6 mil millones de nuevos soles— es atribuible a costos ocasionados a la salud por la degradación ambiental. La población pobre, que normalmente no tiene suficientes recursos para resolver las consecuencias adversas de los problemas de salud ambiental y sufre la mayor exposición a los riesgos ambientales, es la que soporta la porción más grande de este costo. Los niños menores de 5 años son los más vulnerables a las consecuencias de la degradación ambiental sobre la salud. Se estima que hay más de 8 millones de casos anuales de morbilidad por diarrea en niños menores de 5 años. Casi 4 mil personas fallecen de forma prematura cada año por enfermedades asociadas a la contaminación atmosférica. Alrededor de mil niños menores de 5 años mueren cada año por enfermedades respiratorias causadas por la contaminación intradomiciliaria. Además, mientras la exposición al plomo en la primera infancia disminuye entre 1 y 2 puntos el valor medio del cociente intelectual (CI), un poco más de 2 mil niños sufren anualmente una pérdida de CI suficiente para causar retrasos mentales ligeros. Se calcula que el Perú pierde cada año, debido a estos factores de riesgo ambiental, 210 mil años de vida ajustados por discapacidad, una pérdida enorme para una economía con un capital humano limitado.

Este capítulo propone intervenciones de bajo costo para mitigar los resultados negativos de la degradación ambiental en la salud y obtener grandes beneficios.

I. Introducción

En el Perú, la calidad ambiental es un factor que afecta de manera considerable el estado general de salud y el bienestar de la población. En el cuadro 1 se indican las causas determinantes del impacto adverso sobre la salud. Los problemas ambientales, principalmente la contaminación atmosférica y domiciliaria, así como los sistemas inadecuados de abastecimiento de agua y de saneamiento, representan una proporción considerable de la carga de enfermedades y mortalidad que soporta el país. Se calcula, por ejemplo, que la contaminación del aire es responsable de 3.900 fallecimientos prematuros y de 3.800 nuevos casos de bronquitis crónica al año. Además, aproximadamente entre 9 por ciento y 13 por ciento de la mortalidad infantil en el Perú —1.820 fallecimientos— puede atribuirse a la diarrea (OMS 2002 a,b), y se estima que alrededor de mil fallecimientos prematuros están relacionados con la exposición a la contaminación intradomiciliaria producida al quemar, con fines domésticos, combustibles sólidos como la madera o el carbón vegetal.

Cuadro 1. Contaminación ambiental y salud de la población

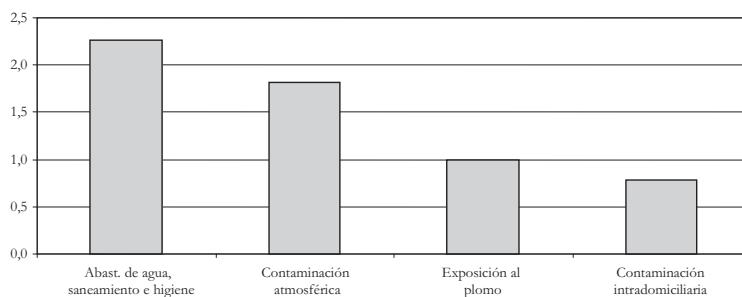
<i>Determinantes subyacentes</i>	<i>Impacto adverso para la salud</i>
Exposición a la contaminación atmosférica producida por vehículos y emanaciones industriales.	Morbilidad y mortalidad respiratoria y cardiovascular; algunos casos de cáncer, sobre todo en ancianos.
Exposición al plomo.	Disminución del CI, retraso mental ligero, efectos gastrointestinales, anemia, morbilidad y mortalidad por hipertensión.
Servicios inadecuados de abastecimiento de agua, en cantidad y calidad; saneamiento y eliminación de residuos sólidos.	Diarreas y enfermedades relacionadas con este vector, como fiebres tifoideas y paratifoideas, y hepatitis A.
Hacinamiento en las viviendas y deficiente ventilación de los humos.	Enfermedades respiratorias agudas y crónicas, como la enfermedad pulmonar obstructiva crónica y el cáncer de pulmón, especialmente entre los niños pequeños y las mujeres.

Se estima que el costo de los daños ambientales en el Perú alcanzó un poco más de 8 mil millones de nuevos soles anuales, equivalentes a casi 4 por ciento del PBI del país en 2003. Más de 70 por ciento de este costo estimado —es decir, 6 mil millones de nuevos soles anuales— se atribuyó a los costos causados a la salud por los problemas ambientales.¹ Las enfermedades transmitidas por el agua asociadas con sistemas inadecuados de

1 El cálculo del costo de la mortalidad en los adultos se basa en el valor estadístico de la vida (VSL por su sigla en inglés) como límite superior, en el Enfoque del Capital Humano

abastecimiento de este recurso, saneamiento e higiene representan 2,3 mil millones de nuevos soles al año; la exposición a la contaminación por plomo, un mil millones de nuevos soles; y la contaminación intradomiciliaria, 780 millones de nuevos soles (véase el gráfico 1). Se calcula que el Perú pierde anualmente, como consecuencia de estos factores de riesgo ambiental, 210 mil años de vida ajustados por discapacidad (AVAD), una pérdida enorme para una economía con un capital humano limitado. Hay un reconocimiento público de la importancia de estos problemas ambientales prioritarios; una encuesta sobre percepción pública de los problemas ambientales en la zona de Lima-Callao, realizada en 2001, constató que aproximadamente 80 por ciento de los encuestados de una muestra de 1.400 peruanos identificaron la contaminación del aire como el principal problema ambiental de la zona.

Gráfico 1. Costo de los daños relacionados con la salud ambiental en el Perú (Miles de millones de nuevos soles anuales)



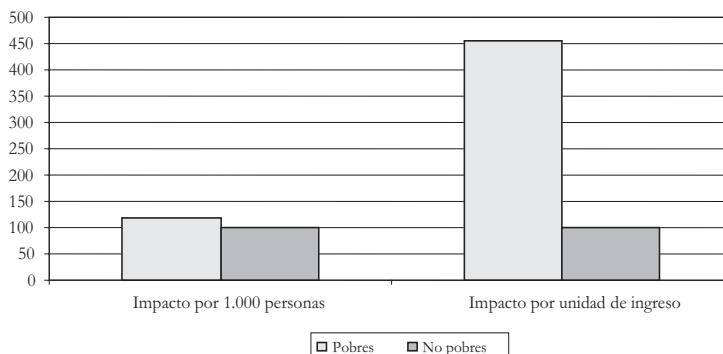
Fuente: Larsen y Strukova 2005.

Las condiciones ambientales en el Perú siguen incrementando el peso de la pobreza. La población pobre suele verse afectada de forma desproporcionada por la degradación ambiental, ya que tiene menos recursos para enfrentarse a los efectos ambientales adversos sobre la salud, y las pérdidas de ingresos imputables a consecuencias ambientales perjudican por lo general más su bienestar que el de los grupos con mayores ingresos. Con frecuencia la población pobre está expuesta a mayores riesgos ambientales que afectan su salud que el resto de la población. Los riesgos a los que resulta más vulnerable son el de contraer enfermedades respiratorias y morir por esta causa o como resultado de la contaminación intradomiciliaria, o el de padecer una diarrea severa que puede llevarla a la muerte, asociada a sistemas inadecuados de abastecimiento de agua, saneamiento e higiene. El gráfico 2 muestra cómo repercuten estos costos entre los pobres y el resto de la población, y pone de manifiesto que la incidencia del impacto sobre la salud de la

(HCA por su sigla en inglés) como límite inferior, y en el HCA en el caso de los niños. El costo de la morbilidad incluye el costo de la enfermedad (medicación, tratamiento, valor del tiempo perdido, etcétera) y los AVAD a causa de la morbilidad valorados al PBI per cápita para reflejar el costo de la disminución de bienestar asociada a la enfermedad.

población pobre y el peso sobre su nivel de vida son mayores que para quienes no son pobres. Si se combinan sus diferentes efectos, las consecuencias de la degradación ambiental sobre la salud de cada mil personas son casi 20 por ciento más graves para la población pobre que para los no pobres, mientras que, respecto de los ingresos, esas mismas consecuencias son 4,5 veces peores para los primeros que para los segundos.

Gráfico 2. Impacto sobre la salud por cada mil personas y por unidad de ingreso

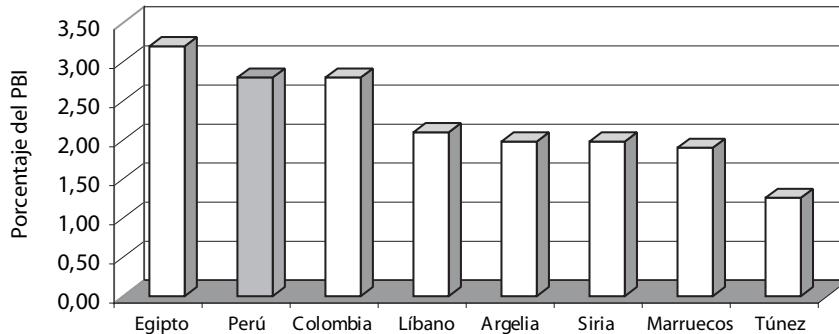


Fuente: Larsen y Strukova 2005.

Notas: (i) los valores del impacto sobre la salud por cada mil personas y por unidad de ingreso están referidos a un índice de 100 para la población no considerada como pobre; (ii) no se ha estimado las consecuencias sobre la salud de la exposición al plomo de la población pobre y de la no pobre, por la falta de datos sobre la exposición al plomo de ambos grupos de población.

El costo de la degradación ambiental en el Perú es mayor que el de otros países con niveles de ingresos similares. Las evaluaciones de este costo realizadas en Colombia, un país de ingresos medio-altos de América Latina, y en varios países de ingresos medio-bajos del norte del África y del Oriente Medio, muestran que el valor monetario del aumento de la morbilidad y la mortalidad está habitualmente un poco por debajo del 2 por ciento del PBI en estos países, en comparación con el 2,8 por ciento del PBI en el Perú (véase el gráfico 3).

Cada uno de los tres apartados de la siguiente sección contiene un enfoque del impacto ambiental sobre la salud, relacionado con los problemas ambientales prioritarios identificados —la contaminación atmosférica, los sistemas inadecuados de abastecimiento de agua, saneamiento e higiene, y la contaminación intradomiciliaria— y ofrece recomendaciones específicas para abordarlos. En la última sección se exponen las conclusiones y otras recomendaciones más generales de índole política.

Gráfico 3. Costos de la degradación ambiental (salud y calidad de vida)

Fuentes: Túnez y Líbano, Sarraf, Larsen y Owaygen (2004); Argelia, Ministerio de Ordenación del Territorio y de Medio Ambiente (2002); Egipto, Banco Mundial (2002); Marruecos, Banco Mundial (2003); Siria, Sarraf, Bolt y Larsen (2004); Jordania, METAP (2000).

Nota: el costo del Perú incluye las consecuencias sobre la salud y los desastres naturales.

II. Diagnóstico de los factores y recomendaciones

La contaminación atmosférica

La contaminación atmosférica es uno de los problemas ambientales más extendidos y graves en los centros urbanos del Perú, debido a sus adversas consecuencias sobre la salud, que se manifiestan en forma de decesos prematuros y morbilidad. Sus efectos sobre la salud dependen del nivel de contaminación y del grado de exposición. Aunque en la mayor parte de las ciudades los niveles de contaminación atmosférica son moderados, el hecho de que cerca de 50 por ciento de la población del Perú viva en ciudades de más de 100 mil habitantes crea considerables efectos acumulados sobre la salud. Hay dos principales contaminantes atmosféricos que afectan la salud en el Perú: las partículas en suspensión (PM por su sigla en inglés) y el plomo, ambos originados esencialmente por el transporte y las actividades industriales.

Efectos sobre la salud de la contaminación por partículas en suspensión

Las partículas en suspensión con un diámetro inferior a 2,5 micrones (PM 2,5) son las que tienen efectos más perniciosos para la salud. La bibliografía consultada indica que la mortalidad se incrementa entre 4 por ciento y 6 por ciento por cada $10 \mu\text{g}/\text{m}^3$ de aumento en la concentración de PM 2,5 (Pope y otros 2003). La contaminación atmosférica por partículas en suspensión es responsable de casi 4 mil fallecimientos

prematuros anuales. Además, representa una pérdida anual de aproximadamente 66 mil AVAD,² atribuible a la mortalidad (44 por ciento), la bronquitis crónica (13 por ciento), los días de actividad restringida (RAD por su sigla en inglés) (20 por ciento) y síntomas respiratorios (16 por ciento) (véase el cuadro 2). Se estima que el costo medio anual de la contaminación atmosférica por partículas en suspensión es de 1.810 millones de nuevos soles. De este importe, casi dos tercios se asocian con la mortalidad por enfermedad cardiopulmonar y cáncer de pulmón, y un poco más de un tercio con la morbilidad de las enfermedades respiratorias (véase el gráfico 4). Los niños pequeños son los más afectados por infecciones respiratorias agudas y fallecimientos por neumonía.

Cuadro 2. Estimación del impacto anual sobre la salud de la contaminación atmosférica por partículas en suspensión

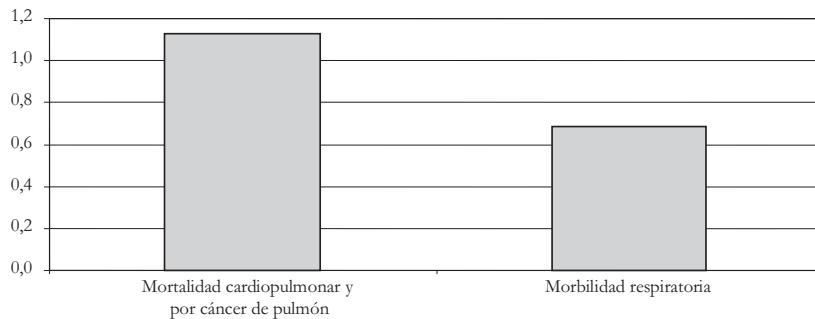
Puntos de control sanitario	Total de casos/año	Total AVAD/año
Mortalidad prematura	3.900	29.253
Bronquitis crónica	3.800	8.386
Ingresaos hospitalarios	12.800	205
Visitas a servicios de urgencias/		
Visitas en el hospital de pacientes externos	252.000	1.133
Días de actividad restringida	43'350.000	13.004
Enfermedades respiratorias menores en niños	533	3.467
Síntomas respiratorios	137.957	10.347
Total		65.796

Fuente: Larsen y Strukova 2005.

El problema de la contaminación atmosférica alcanza su grado más crítico en los corredores industriales del país, como el de Lima-Callao, que soporta casi 75 por ciento del costo estimado del impacto de la contaminación atmosférica sobre la salud en el Perú. Los datos indican que los máximos niveles de contaminación están en la zona centro (véase el gráfico 5). Además, los niveles de contaminación exceden en todas las zonas el umbral de concentración con efectos mortales, fijado en 7,5 µg/m³ por la Organización Mundial de la Salud (OMS 2002a). En comparación con otros países de la región, los niveles de contaminación atmosférica de Lima son mayores que los de Ciudad de México y Santiago de Chile, donde esa contaminación es grave (véase el gráfico 6). Por otra parte, los niveles de contaminación del aire en Lima son considerablemente más elevados que los de ciudades como Los Ángeles, Tokio y Roma, cuyos sectores de transporte e industrial son mayores que los de Lima pero han disminuido de forma satisfactoria la concentración de contaminantes del aire en el ambiente.

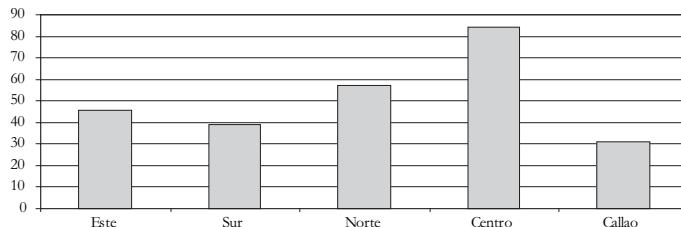
2 Para facilitar la comparación de los efectos sobre la salud con los de otros factores de riesgo ambiental, los efectos de la contaminación atmosférica se han convertido en años de vida ajustados por discapacidad (AVAD).

**Gráfico 4. Costos anuales de la contaminación atmosférica
(Miles de millones de nuevos soles)**



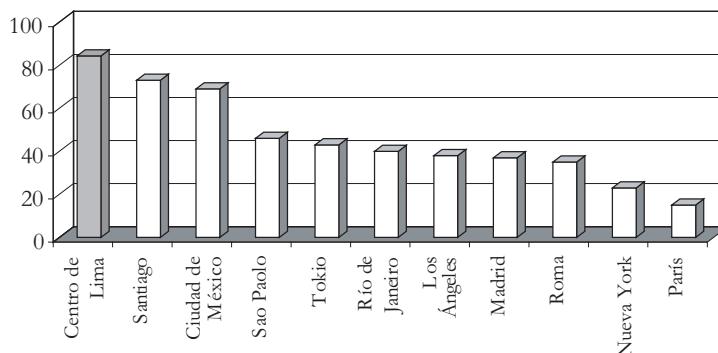
Fuente: Larsen y Strukova 2005.

Gráfico 5. Concentraciones ambientales de PM 2,5 ($\mu\text{g}/\text{m}^3$) en Lima-Callao



Fuente: DIGESA 2005.

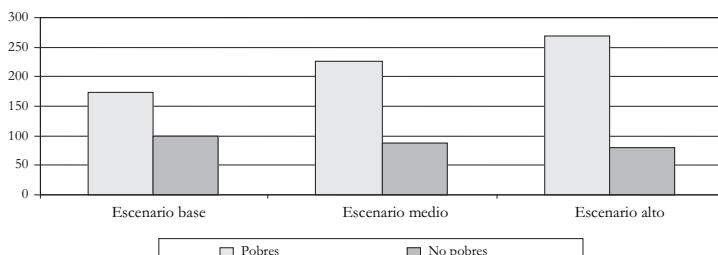
Gráfico 6. Concentración media anual de PM 10 en algunas ciudades ($\mu\text{g}/\text{m}^3$)



Fuente: Banco Mundial 2005b.

La incidencia del impacto de la contaminación atmosférica sobre la salud varía entre el grupo de población pobre y el resto de la población. En la zona de Lima-Callao el impacto sobre la salud por cada mil habitantes es 70 por ciento y 50 por ciento más grave en el resto de la población que en la población pobre, para el escenario base y el escenario medio respectivamente.³ En el escenario alto, el impacto sobre la salud por cada mil habitantes es mayor en la población pobre que en el resto de la población. Sin embargo, cuando se compara por ingresos, el impacto sobre la salud varía entre 75 por ciento y 300 por ciento más grave para la población pobre que para el resto de la población en los tres escenarios (véase el gráfico 7).

Gráfico 7. Impacto de la contaminación atmosférica sobre la salud en Lima-Callao, por unidad de ingreso



Fuente: Larsen y Strukova 2005.

Nota: los valores del impacto sobre la salud por unidad de ingreso están referidos a un índice de 100 para la población no considerada como pobre y en el escenario base; el cálculo se realiza dividiendo las consecuencias sobre la salud por persona por los ingresos por persona, y normalizando a 100 el cociente resultante.

Efectos de la exposición a la contaminación por plomo para la salud

El envenenamiento por plomo, o la acumulación de plomo en el cuerpo derivada de la exposición continua a este metal, tiene graves consecuencias sobre la salud: en el caso de los niños, retraso mental, atrofia del crecimiento, disminución del CI y dificultades para el aprendizaje; en el de los adultos, problemas de fertilidad, desórdenes nerviosos, dolores musculares y articulares y problemas de memoria.

La utilización de gasolina con alto contenido de plomo es la principal vía para el envenenamiento por ese metal. En la década de 1990 se encontraron en el Perú concentraciones importantes de plomo, habitualmente del orden de 0,75 gr/l, en la gasolina (Lovei 1998). En el mismo periodo se registraron también elevados niveles de plomo en

3 Los escenarios indican las hipótesis utilizadas por Larsen y Strukova (2005) respecto de los niveles de mortalidad y morbilidad entre la población pobre y el resto de la población. El escenario base supone que los dos niveles son idénticos entre ambos grupos de población. Los escenarios medio y alto suponen que los niveles de mortalidad y morbilidad aumentan progresivamente entre la población pobre en comparación con el resto de la población.

la atmósfera. Concretamente, en 1993 el Ministerio de Salud informó que la concentración media mensual de plomo en la atmósfera estaba comprendida entre 1,5 $\mu\text{g}/\text{m}^3$ y 2,18 $\mu\text{g}/\text{m}^3$, cifras que superan el límite máximo anual de 0,5 $\mu\text{g}/\text{m}^3$ (Jacoby 1998). En respuesta, el Gobierno del Perú aprobó una estrategia para suprimir gradualmente la gasolina con plomo, y dio pasos encomiables para eliminar el uso en la gasolina de aditivos que contuvieran plomo, con efectos a partir del 1 de enero de 2005. Como resultado, los niveles de plomo en el aire, que se habían mantenido relativamente constantes en Lima durante el periodo 2000-04, empezaron a disminuir a partir de 2005 (véase el cuadro 3).

Cuadro 3. Concentración de plomo en la atmósfera en Lima-Callao ($\mu\text{g}/\text{m}^3$)

Año	Callao	Sur	Norte	Este	Centro
2000	0,089	0,100	0,290	0,187	0,281
2001	0,072	0,116	0,279	0,170	0,324
2002	—	0,090	0,192	0,186	—
2003	0,193	0,84	—	0,242	0,214
2004	0,180	0,82	0,213	0,208	0,362
Promedio	0,134	0,134	0,244	0,199	0,295

Fuente: DIGESA 2005.

A pesar de la disminución de las concentraciones de plomo en la atmósfera conseguida hasta la fecha gracias a las citadas iniciativas del Gobierno, es necesario abordar la contaminación por plomo procedente de fuentes todavía activas, como las industrias de fundición (véase el recuadro 1), o de fuentes difusas como el transporte y el almacenamiento de plomo en Lima-Callao. Además, como el plomo tiende a acumularse en la sangre con el tiempo, el organismo mantiene depósitos sustanciales de este metal. El principal indicador de los efectos del plomo sobre la salud es su nivel en sangre (PbS). Aunque hay un gran desconocimiento respecto del descenso del nivel de plomo en sangre después de aplicar un programa de eliminación gradual del plomo, la experiencia internacional indica que un programa de cinco años podría conducir a una disminución de 40 por ciento de dichos niveles.

Los umbrales del PbS varían en función de los efectos sobre la salud (véase el cuadro 4). Espinoza y otros (2003) analizaron los niveles de plomo en sangre de niños en Lima-Callao a final de la década de 1990, y encontraron que estos eran elevados. Es importante señalar que este estudio se llevó a cabo antes de la prohibición de la gasolina con plomo. Estudios más recientes indican que entre 44 por ciento y 46 por ciento de los niños y entre 0 por ciento y 11 por ciento de los adultos tienen un PbS superior a 5 $\mu\text{g}/\text{dl}$, y que una proporción estimada entre 5 por ciento y 14 por ciento en los niños, y de 0 por ciento en los adultos, tienen un PbS superior a 20 $\mu\text{g}/\text{dl}$ (Larsen y Strukova 2005). Conviene señalar que el umbral de PbS para la disminución de la inteligencia, medida como CI, es, en los niños, de 5 $\mu\text{g}/\text{dl}$ (Fewtrell, Prüss y Kaufmann 2003).

Recuadro 1. Zonas críticas de contaminación por plomo en el Perú

La gasolina no es la única fuente de exposición al plomo en el Perú. Un análisis realizado en La Oroya y dirigido por un equipo de investigación de la Escuela de Salud Pública de la St. Louis University confirmó los resultados obtenidos anteriormente por la DIGESA. La Oroya, una ciudad de 30 mil habitantes, tiene una fundición que produce oro, plata, plomo, cinc y cobre, y es una de las principales fuentes de contaminación por plomo. Alrededor de 97 por ciento de los niños de entre 6 meses y 6 años de edad tienen un PbS superior a 10 µg/dl. Cerca de 72 por ciento de los niños tienen un PbS en el rango 20-44 µg/dl, y 9 por ciento en el rango 45-69 µg/dl. Los niños del último grupo necesitaron atención médica urgente.

Hay asimismo otros casos de valores elevados de PbS. En 1998 el Ministerio de Salud peruano confirmó que 5 mil niños que vivían en las zonas mineras de la ciudad portuaria del Callao tenían un PbS en el rango 20-40 µg/dl, y que casi 100 por ciento de los alumnos de la escuela pública María Reich tenían un PbS superior a 40 µg/dl (Osava 2002).

Estas incidencias no son características de toda la población urbana: en la mayor parte del área metropolitana de Lima-Callao y en otras ciudades el PbS es mucho más bajo. No obstante, deben analizarse las zonas críticas de contaminación por plomo e implementarse urgentemente medidas que la disminuyan.

Fuentes: Salazar 2005; Osava 2002.

Cuadro 4. Efectos del plomo en la salud

Efecto sobre la salud	Umbral de concentración de plomo en sangre* (µg/dl)		Observaciones sobre los efectos dosis-respuesta
	Niños	Adultos	
Pérdida de cociente intelectual (CI)**	5	ND	Existe una relación lineal entre el nivel de plomo en sangre y la pérdida de CI, para valores de ese nivel comprendidos entre 5 y 20 µg/dl. Dentro de estos límites, se pierden 1,3 puntos de CI por cada 5 µg/dl de aumento del nivel de plomo en sangre. Para niveles de plomo en sangre superiores a 20 µg/dl, la pérdida aumenta hasta 3,5 puntos de CI por cada 5 µg/dl de aumento del nivel de plomo en sangre.

Efecto sobre la salud	Umbral de concentración de plomo en sangre* (μg/dl)		Observaciones sobre los efectos dosis-respuesta
	Niños	Adultos	
Aumento de la presión sanguínea sistólica***	ND	5	Se admite que existe una relación lineal entre el nivel de plomo en sangre y la presión sistólica para valores de ese nivel comprendidos entre 5 y 20 μg/dl. Dentro de estos límites, la presión sistólica aumenta en 1,25 mmHg en los hombres, y 0,8 mmHg en las mujeres por cada 5 μg/dl de aumento del nivel de plomo en sangre. Para niveles de plomo en sangre superiores a 20 μg/dl, la presión sistólica aumenta en 3,75 mmHg en los hombres, y 2,4 mmHg en las mujeres por cada 5 μg/dl de aumento del nivel de plomo en sangre.
Efectos gastrointestinales	60	ND	Se producen efectos gastrointestinales en el 20% de los niños con niveles de plomo en sangre superiores a 60 μg/dl (Schwartz y otros 1990; sección 4.1).
Anemia	70	80	Se presenta anemia en el 20% de las personas con niveles de plomo en sangre superiores a 70 μg/dl (Schwartz y otros 1990, sección 4.1).

* Los umbrales para los efectos gastrointestinales y la anemia son niveles «de riesgo», como los define la Agencia de Registro de Sustancia Tóxicas de los Estados Unidos conocida por sus siglas en inglés ASTDR.

** La estimación de la carga de enfermedad se hace siempre para un año concreto, y para el año que se evalúa no se toman en cuenta las exposiciones anteriores. Por consiguiente, en los cálculos solo se han considerado los niños de edades comprendidas entre 0 y 1 año, puesto que los efectos del plomo en los grupos anteriores ya se consideraron en años previos.

*** Solo adultos de entre 20 y 79 años.

Fuente: Fewtrell, Pruss y Kaufmann 2003.

El cuadro 5 muestra las estimaciones de los efectos del envenenamiento por plomo sobre la salud en niños menores de 5 años de edad en el Perú (Larsen y Strukova 2005). El envenenamiento por plomo representa una pérdida de entre 160 mil y 235 mil puntos de CI, y entre 1.750 y 2.670 casos de retraso mental ligero en niños menores de 5 años. Otros efectos de la exposición al plomo son los problemas gastrointestinales en niños, la anemia en niños y adultos, y una presión sanguínea alta en adultos, que conlleva un mayor riesgo de enfermedades cardiovasculares y de mortalidad.

Cuadro 5. Efectos sobre la salud de la exposición al plomo en el Perú (Estimaciones anuales)

Pérdida de CI en niños	«Baja»	«Alta»
	Número de puntos de CI perdidos	
CI (1) – pérdida de 0,65 puntos por niño	42.000	30.000
CI (2) - pérdida de 1,95 puntos por niño	45.000	43.000
CI (3) - pérdida de 3,25 puntos por niño	32.000	41.000
CI (4) - pérdida de 3,50 puntos por niño	40.000	120.000
Número total de puntos de CI perdidos	159.000	234.000

Otros efectos sobre la salud	Número de casos	
Retraso mental ligero en niños	1.750	2.670
Efectos gastrointestinales en niños	1.400	23.000
Anemia en niños	800	18.000
Anemia en adultos	0	0
Mortalidad cardiovascular en adultos	0	40

Fuente: Larsen y Strukova 2005.

Se ha estimado que el costo anual asociado a la exposición al plomo en el Perú está comprendido entre 800 millones de nuevos soles y 1.200 millones de nuevos soles, con un promedio de un mil millones al año.⁴ El cuadro 6 muestra que los niños soportan la carga más pesada de este costo: la morbilidad en niños —asociada en su mayor parte a la pérdida de CI— significa 650 millones de nuevos soles, es decir, 65 por ciento del costo promedio. El costo del retraso mental ligero, por sí solo, representa aproximadamente 34 por ciento de ese mismo costo. La mortalidad cardiovascular y la morbilidad de presión sanguínea alta en adultos constituyen, en cambio, uno por ciento del costo promedio.

Cuadro 6. Costo anual del impacto de la exposición al plomo sobre la salud en el Perú (Millones de nuevos soles)

Efecto sobre la salud	Costo (millones de soles)	Porcentaje del costo medio
Pérdida de CI en niños	530-775	65
Retraso mental ligero en niños	270-415	34
Mortalidad cardiovascular en adultos	0-10	0,7
Morbilidad de presión sanguínea alta en adultos	0-5	0,3
Costo anual total	800-1.205	100,0

Fuente: Larsen y Strukova 2005.

4 El costo del impacto de la exposición al plomo sobre la salud que aparece en el cuadro 6 se refiere únicamente a población urbana en ciudades de más de 100 mil habitantes. Las

Recomendaciones para disminuir los efectos de la contaminación atmosférica sobre la salud

Partículas en suspensión y contaminación por plomo

La contaminación por partículas en suspensión es en el Perú una causa importante de efectos adversos para la salud en adultos y niños, especialmente en grandes centros urbanos. En este contexto, hay una necesidad urgente de desarrollar una amplia estrategia para disminuir la exposición a elevadas concentraciones de contaminantes del aire, concretamente las PM 2,5, y para mejorar la supervisión y la aplicación de medidas que reduzcan las consecuencias de la contaminación atmosférica sobre la salud. Con este fin, a continuación se brindan algunas recomendaciones sobre cambios de la política en la materia, inversiones y asistencia técnica.

Recomendaciones de política

- Establecer estándares ambientales nacionales para las PM 10 y PM 2,5, emitidas por fuentes móviles, estacionarias y difusas en las zonas urbanas prioritarias. Esta acción debe complementarse con el reforzamiento de unos estándares de emisión de las PM y de sus precursores, fijados con tecnologías concretas.
- Definir e implementar urgentemente los estándares ambientales para la contaminación de partículas en suspensión.
- Desarrollar las regulaciones que autoricen al Gobierno para, cuando sea necesario, hacer cumplir los estándares ambientales de partículas en suspensión mediante la imposición de sanciones y multas.
- Diseñar e implementar una política fiscal que grave con impuestos más elevados los combustibles que causan emisiones de partículas en suspensión.
- Promulgar leyes y disposiciones que obliguen a los gobiernos regionales y locales a establecer planes de ordenamiento urbano y políticas de transporte sostenibles con el objeto de minimizar el consumo de combustible y el tiempo de traslado entre las zonas de vivienda y los centros de trabajo.
- Diseñar y aplicar disposiciones para disminuir el contenido en azufre del diésel en zonas urbanas en las que la concentración ambiental supera los estándares establecidos. Esta medida obligará, a corto plazo, a importar diésel de bajo contenido en azufre.
- Establecer disposiciones para modernizar las flotas de autobuses urbanos y otras formas de tránsito en las principales ciudades, crear incentivos para convertir en chatarra los vehículos viejos y prohibir la importación de vehículos usados que utilicen diésel como combustible.
- Hacer pública la información sobre las industrias que emiten las cantidades más importantes de partículas en suspensión y liderar la promoción de la responsabilidad en gestión ambiental y del cambio conductual para disminuir la contaminación.

estimaciones se basan en ajustes efectuados en los análisis del nivel de plomo en sangre comunicados por Espinoza y otros (2003). Como no hay gran seguridad respecto de los niveles actuales de plomo en sangre en el conjunto de la población urbana (y en la población rural), es necesario realizar nuevos estudios con el objeto de tener una estimación más precisa del impacto sobre la salud y de sus costos.

Asistencia técnica

- Desarrollar un inventario pormenorizado de emisiones y mejorar el conocimiento del transporte de contaminantes preparando modelos de transporte y dispersión de emisiones.
- Supervisar continuamente la morbilidad y mortalidad asociada con la emisión de partículas en suspensión.
- Incorporar una tasa de contaminación en el precio de los productos que contengan plomo.
- Establecer redes de supervisión de la calidad del aire para controlar las PM 2,5, PM 10 y el ozono en las zonas urbanas prioritarias.
- Instituir programas de inspecciones destinados a verificar las emisiones de los escapes de vehículos.

Inversiones

- Actualizar el diseño de las refinerías para disminuir el contenido en azufre del diésel.

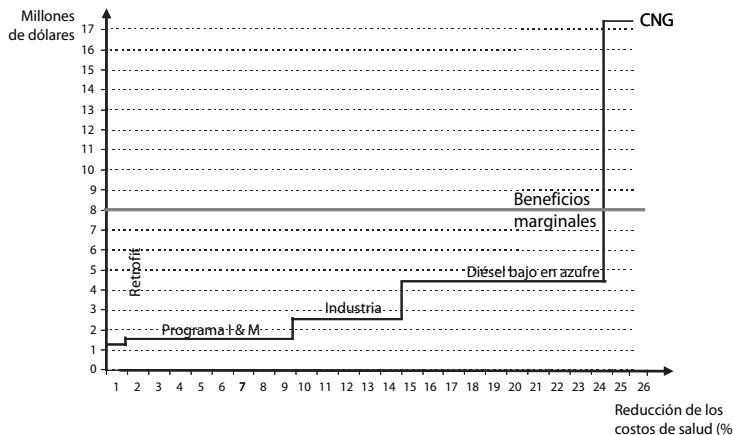
Las intervenciones alternativas para controlar la contaminación por partículas en suspensión se establecen de acuerdo con la estimación de los costos y beneficios asociados a la prevención o reducción de las enfermedades y de la mortalidad, que se logra gracias a la implementación de tales alternativas (véase el gráfico 8). Entre estas intervenciones figuran la actualización del diseño de la tecnología para el control de partículas en los actuales vehículos pesados que utilizan diésel, los programas de inspección y mantenimiento de vehículos para controlar la emisión de sus escapes, el control de las fuentes de emisión estacionarias de la industria, la introducción de diésel de bajo contenido en azufre y la sustitución del diésel por gas natural a presión. Es importante señalar que hay, además, otros beneficios y co-beneficios asociados a la implementación de estas intervenciones que no se recogen en el análisis (véase el gráfico 8).

Exposición a la contaminación por plomo

Recomendaciones de política

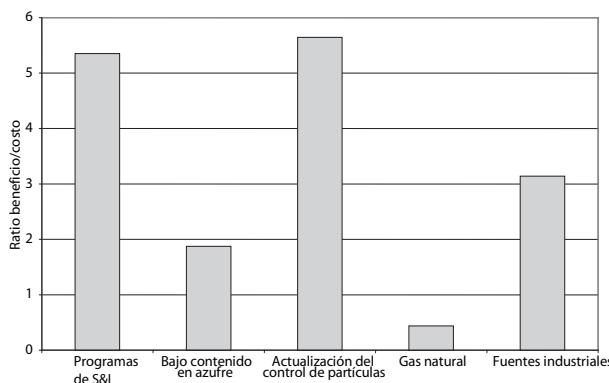
- Establecer estándares ambientales nacionales para las concentraciones de plomo.
- Instituir un programa de control de la contaminación que incluya el desarrollo de regulaciones provistas de disposiciones que autoricen la imposición de multas y el cierre de instalaciones contaminantes que incumplan las normas correspondientes.
- Incluir en la política de vivienda especificaciones que prohíban la utilización de materiales que contengan plomo en la construcción de las viviendas.
- Incorporar una tasa de contaminación en el precio de los productos que contengan plomo.

Gráfico 8. Costos y beneficios marginales de diferentes acciones para reducir las emisiones de PM



Fuente: ECON 2005.

Gráfico 9. Ratios beneficio/costo para diferentes opciones de control



Fuente: ECON 2005.

Recomendaciones institucionales

- Reestructurar el Instituto de Salud Ambiental de manera que pueda asumir la responsabilidad de supervisar la calidad del aire y aplicar las regulaciones nacionales relacionadas.

Asistencia técnica

- Supervisar de manera continua los niveles de plomo en sangre mediante estudios epidemiológicos, para contar con datos más completos sobre la morbilidad y mortalidad atribuible al envenenamiento por plomo.

- Incluir pruebas para detectar el envenenamiento por plomo en niños, desde edades tempranas, como parte de programas de desarrollo de la infancia.
- Preparar un inventario pormenorizado de los lugares más peligrosos en materia de contaminación por plomo.
- Establecer un sistema de depósitos en los que se eliminen los productos usados que contengan elevadas concentraciones de plomo, como las baterías.

Agua, saneamiento e higiene

No beber agua en la cantidad y calidad adecuadas, y unas condiciones de saneamiento e higiene inapropiadas, son factores asociados con diversas enfermedades tanto en niños como en adultos, como hepatitis, cólera, parasitosis y diarrea.⁵ Aunque esta última no es en general una enfermedad tan grave como otras que se transmiten a través del agua, es más frecuente y afecta a un gran número de personas. Según la Organización Mundial de la Salud, 90 por ciento de los casos de diarrea, considerada en todas sus formas, son atribuibles a una mala cantidad o calidad de agua, deficiente saneamiento e higiene.

El Ministerio de Salud del Perú indica que 4,6 por ciento de los casos de mortalidad infantil en el año 2000 se debieron a enfermedades intestinales. El Estudio de la Carga Global de Enfermedad de 2002 señala que entre 9 por ciento y 13 por ciento de los casos de mortalidad infantil en el Perú podrían deberse a diarrea, unos datos que tienen en cuenta la posible falta de información precisa respecto de la mortalidad.⁶ Estimaciones más recientes realizadas a partir de un estudio del costo de los problemas de salud ambiental en el Perú informan que la diarrea provoca aproximadamente 8,4 millones de casos anuales de morbilidad en niños y 11,8 millones de casos en adultos (Larsen y Strukova 2005). Los niños, sin embargo, resultan más afectados por la mortalidad por diarrea: entre 845 y 2.390 fallecimientos prematuros en niños menores de 5 años se atribuyen a ella. Los fallecimientos y las enfermedades causados por la diarrea representan la pérdida de entre 43 mil y 105 mil AVAD por año, de los cuales más de 60 por ciento son atribuibles a la mortalidad infantil por diarrea. En el cuadro 7 se resumen los impac-

5 La higiene se refiere a la higiene personal (como lavarse las manos), la higiene doméstica y la higiene de los alimentos.

6 En cuanto a la morbilidad de la diarrea, sin embargo, es muy difícil o prácticamente imposible identificar todos los casos de diarrea. La principal razón es que una proporción considerable de los casos no se trata o no requiere tratamiento en centros de asistencia sanitaria y, por lo tanto, no se registra. Otra razón es que los casos tratados por médicos privados o en clínicas privadas no suelen comunicarse a las autoridades sanitarias. Por consiguiente, las encuestas a los hogares son las que proporcionan los indicadores más fiables de los casos totales de diarrea, aunque la mayor parte de las encuestas a hogares solo contiene información de los casos de diarrea en niños. Además, las encuestas solo reflejan la prevalencia de la diarrea en el momento de la encuesta, y, como suele haber una gran diferencia en la prevalencia de la diarrea según la estación del año, de la extrapolación a un promedio anual se obtendrá un total de casos anuales que será erróneo por exceso o por defecto. A menudo, si no se conocen las variaciones estacionales, es difícil corregir este sesgo.

Cuadro 7. Estimación anual de los impactos sobre la salud de condiciones inadecuadas del agua, el saneamiento o la higiene (diarrea)

Situaciones sanitarias	Estimación de casos anuales		Estimación de AVAD		Porcentaje del total de AVAD
	«Baja»	«Alta»	«Baja»	«Alta»	
Casos de diarrea					
Niños (menores de 5 años) – aumento de mortalidad	845	2.390	27.760	81.285	68-78
Niños (menores de 5 años) – aumento de morbilidad	8.360.000	8.360.000	2.790	3.715	4-7
Población mayor de 5 años – aumento de morbilidad	9.900.000	13.680.000	11.000	19.750	19-26
Casos de diarrea con hospitalización					
Niños (menores de 5 años)	6.300	6.300			
Población mayor de 5 años	5,900	5.900			
Total			42.550	104.750	

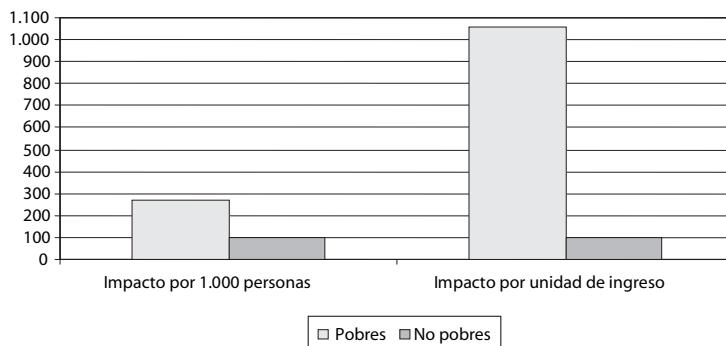
Fuente: Larsen y Strukova 2005.

tos sobre la salud de condiciones inadecuadas del agua, el saneamiento y la higiene, expresados como casos de situaciones sanitarias adversas y número de AVAD perdidos.

Los impactos sobre la salud de las condiciones inadecuadas del agua, el saneamiento y la higiene varían en función de la edad y del nivel de ingresos, lo que significa que los niños y la población pobre soportan la mayor carga. Partiendo de una tasa nacional de incidencia de la pobreza de 55 por ciento en 2002, y de un índice nacional de mortalidad infantil de 34 en 2003, se estima que la tasa de mortalidad infantil en la población pobre es de 42 por mil nacidos vivos, en comparación con 17 por mil nacidos vivos en el resto de la población. Del mismo modo, si se toma como base una tasa promedio de prevalencia de la diarrea de 15 por ciento en 2000 (INEI-ENDES 2000), se estima que la tasa de prevalencia en la población pobre es de 18 por ciento, y de 12 por ciento en el resto de la población (Larsen y Strukova 2005). El impacto sobre la salud, o carga de enfermedad, por mil personas es casi tres veces mayor en la población pobre que en el resto de la población.⁷ La diferencia en el impacto sobre la salud en relación con los ingresos es todavía mayor: por unidad de ingreso, el impacto sobre la salud es más de diez veces mayor en la población pobre que en el resto de la población (véase el gráfico 10). Esta diferencia obedece al hecho de que los ingresos del resto de la población son casi

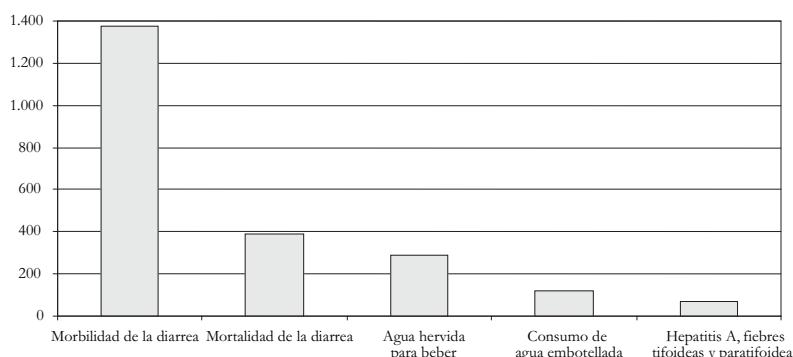
7 Esta diferencia es mayor que aquellas en mortalidad infantil y en prevalencia de la diarrea. La razón principal de esta circunstancia es que la proporción de niños entre los pobres es mucho mayor que entre el resto de la población, que la mortalidad de la diarrea es más elevada entre los niños, y que la tasa de incidencia de la diarrea en los niños es mucho mayor que en los adultos.

Gráfico 10. Impacto sobre la salud de condiciones inadecuadas del agua, el saneamiento o la higiene, por 1.000 personas y por unidad de ingreso (diarrea)



Fuente: Larsen y Strukova 2005.

Gráfico 11. Estimación anual del costo de condiciones inadecuadas de abastecimiento de agua, saneamiento e higiene (Millones de nuevos soles)



Fuente: Larsen y Strukova 2005.

cuatro veces mayores que los de la población pobre. Además, la población pobre tiene mucho menos acceso a las mejoras del abastecimiento de agua y de la seguridad de los sistemas de saneamiento, y las peores condiciones higiénicas.

La estimación del costo anual asociado a condiciones inadecuadas de abastecimiento de agua potable, saneamiento e higiene se sitúa en el Perú entre 1.790 millones de nuevos soles y 2.730 millones de nuevos soles, con un promedio de 2.260 millones de nuevos soles al año (véase el gráfico 11). Este costo estimado incluye los costos de mortalidad, basados en el enfoque de capital humano, morbilidad (incluyendo el tratamiento médico, las medicinas y el tiempo perdido), y los gastos de prevención. El comportamiento preventivo se traduce en costos incurridos si las personas individuales perciben

Cuadro 8. Estimación del costo anual de la diarrea (mortalidad y morbilidad)

	<i>Costo anual estimado (millones de nuevos soles)</i>	
	<i>«Baja»</i>	<i>«Alta»</i>
Mortalidad		
Niños menores de 5 años	210	580
Morbilidad		
Niños menores de 5 años	590	650
Población menor de 5 años	670	880
Costo total anual de la diarrea	1.460	2.110
<i>Estimación del costo anual de la morbilidad de la diarrea por categoría</i>		
	<i>Costo anual estimado (millones de nuevos soles)</i>	
	<i>«Baja»</i>	<i>«Alta»</i>
Costo del tratamiento médico (doctores, hospitales y clínicas)	530	550
Costo de los medicamentos	310	330
Costo del tiempo perdido por la enfermedad	300	470
<i>Costo anual total de la morbilidad de la diarrea por categoría</i>	1.140	1.350

Fuente: Larsen y Strukova 2005.

un riesgo de enfermedad por consumir agua de la red de abastecimiento de agua o de otra fuente de abastecimiento y, en consecuencia, para beber compran agua embotellada, la hierven o instalan filtros para purificarla. Del costo total asociado a condiciones inadecuadas de abastecimiento de agua, saneamiento e higiene, el impacto sobre la salud —morbilidad y mortalidad— representa 82 por ciento (1.900 millones de nuevos soles), y los gastos de prevención, el 18 por ciento restante (400 millones de nuevos soles). Se estima que el costo de AVAD atribuible al consumo de agua poco segura está entre uno por ciento y 1,9 por ciento del PBI, parecido al de países como Bolivia, el Ecuador, Guatemala y Nicaragua.

Costo de la diarrea

El costo de la diarrea se distribuye entre mortalidad y morbilidad (véase el cuadro 8). Entre 25 por ciento y 35 por ciento del costo sanitario está asociado al valor del tiempo perdido por la enfermedad (incluidos los cuidados recibidos), y entre 65 por ciento y 75 por ciento da cuenta del costo del tratamiento y de las medicinas.

Costo de la hepatitis A y de las fiebres tifoideas y paratifoideas

Según los datos del Ministerio de Salud, en el año 2000 se registraron en el Perú por lo menos 39 mil casos de fiebres tifoideas y paratifoideas y casi 17 mil casos de hepatitis A. La estimación del costo de estas enfermedades es de 70 millones de nuevos soles (véase el cuadro 9). Alrededor de 55 por ciento de este costo corresponde a la hospitalización y 40 por ciento al tiempo perdido por los enfermos y por las personas que los han cuidado durante la enfermedad; más de 40 por ciento del costo del tiempo perdido se asocia a los enfermos, y casi 60 por ciento a los cuidados recibidos.

Cuadro 9. Estimación del costo anual de la hepatitis A y de las fiebres tifoideas y paratifoideas (morbilidad)

	<i>Costo anual estimado (millones de nuevos soles)</i>
Costo de la hospitalización	50
Costo de la medicación	2
Costo del tiempo perdido	18
<i>Costo anual total</i>	<i>70</i>

Fuente: Larsen y Strukova 2005.

El cuadro 10 muestra la estimación de los gastos de prevención, basados en un consumo total de agua embotellada de alrededor de 120 millones de litros anuales (Ministerio de la Producción-Oficina de Estadística Industrial) y de agua hervida antes de beberla en casi 70 por ciento de los hogares (USAID Hand Washing Survey 2004).

Cuadro 10. Estimación del costo anual total de los hogares en gastos de prevención

	<i>Costo anual estimado (millones de nuevos soles)</i>	<i>«Baja»</i>	<i>«Alta»</i>
Costo del consumo de agua embotellada	75	165	
Costo del agua hervida antes de beberla	190	380	
<i>Costo anual total</i>	<i>265</i>		<i>545</i>

Fuente: Larsen y Strukova 2005.

Recomendaciones para prevenir la morbilidad y la mortalidad debidas a condiciones inadecuadas del abastecimiento de agua, el saneamiento y la higiene

Una de las intervenciones para prevenir las enfermedades transmitidas por el agua, impulsada por el Gobierno del Perú desde principios de la década de 1990, es la dirigida a aumentar el acceso al agua potable y al saneamiento. El programa que se ha puesto en marcha para aumentar la cobertura de la red de agua potable y saneamiento ayudará a disminuir la incidencia de las enfermedades transmitidas por el agua y beneficiará a los grupos de población más pobre del país. No obstante, la experiencia y la bibliografía ponen de manifiesto que el aumento de la cobertura de la red de agua potable y saneamiento da solo una respuesta parcial al problema de las enfermedades mencionadas, pues es capaz de conseguir una reducción de hasta 30 por ciento de la diarrea (Fewtrell y Colford 2004). El cambio conductual que fomenta el lavado de manos ha sido identificado como un medio efectivo, desde el punto de vista del costo, para disminuir la diarrea, sobre todo en los niños, si se compara con los programas más costosos relacionados con el agua y el saneamiento. Lavarse las manos simplemente con jabón puede disminuir en 35 por ciento los casos de diarrea (Esrey y otros 1991; Hutley y otros 1997). Entre los ejemplos que demuestran la efectividad de los programas de agua segura figuran los casos piloto desarrollados por el Centro para el Control de Enfermedades en la Amazonía Peruana, que informa de una reducción del orden de 45 por ciento en los casos de diarrea. Además, el Gobierno, en colaboración con el sector privado, ha diseñado un programa para el lavado de manos que ya ha empezado a implementar.

Recomendaciones de política

- Continuar las experiencias exitosas en la puesta en marcha de los programas de lavado de manos, como los implementados en los asentamientos humanos de Lima. Deben aplicarse las lecciones aprendidas de esas experiencias, siempre que se pueda, en el diseño de un programa de lavado de manos nacional.
- Establecer estándares muy estrictos para los parámetros del agua potable, incluidos los relativos a coliformes y otros organismos patógenos.
- Hacer pública la información de los parámetros de salud relacionados con el ambiente, como los de calidad del agua, calidad patogénica incluida; asimismo, de las tasas de morbilidad y mortalidad asociadas a las enfermedades transmitidas por el agua en ciudades concretas, y también de los mejores y peores valores de los indicadores de calidad del agua obtenidos cada mes en los recibos mensuales de agua de los consumidores que viven en esas ciudades.
- Establecer regulaciones que prohíban el riego de vegetales como lechuga, col, brócoli y tomate con aguas residuales contaminadas con bacterias.
- Hacer pública información de la calidad del agua, parámetros patogénicos incluidos, en áreas turísticas, especialmente centros de vacaciones y lagos, y en otros centros acuáticos utilizados para actividades de recreación.

- Establecer multas para los operadores y administradores de servicios públicos de agua, cuando esos servicios públicos no cumplan los estándares fijados de calidad del agua.

Recomendaciones institucionales

- Reestructurar el Instituto de Salud Ambiental, de manera que pueda asumir la responsabilidad de supervisar la calidad patogénica del agua; aplicar las regulaciones nacionales correspondientes.

Asistencia técnica

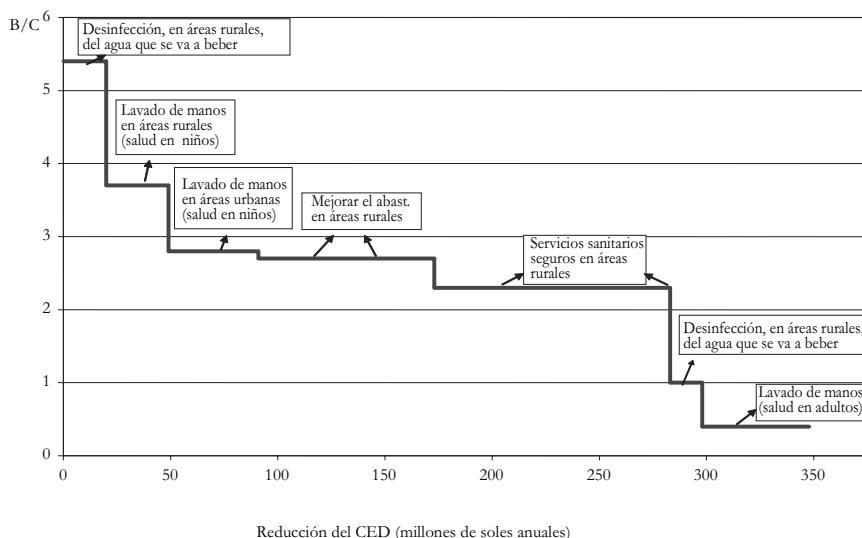
- Supervisión continua de la calidad del agua, organismos patógenos incluidos.
- Supervisión continua de la morbilidad y mortalidad asociada a las enfermedades transmitidas por el agua.

Inversiones

Un análisis de los beneficios y los costos de intervenciones alternativas para abordar las enfermedades transmitidas por el agua pone de manifiesto que la intervención más efectiva en el Perú sería el diseño y la implementación de un programa de agua que fomentara un comportamiento higiénico por medio del lavado de manos y la mejoría de la calidad del agua en los puntos de consumo (véase el gráfico 12) (Larsen y Strukova 2005). Por otra parte, el mayor índice de beneficio respecto del costo es el de desinfectar el agua que se va a usar para beber (es decir, hervir el agua antes de beberla), en áreas rurales, seguido por el lavado de manos de las madres o las personas que cuidan a los niños, también en áreas rurales. A continuación viene el lavado de manos en áreas urbanas, y la mejoría del abastecimiento de agua potable y de los servicios de saneamiento en áreas rurales. Se estima asimismo que la desinfección en el punto de consumo del agua que se va a usar para beber proporciona más beneficios que costos. Por el contrario, se estima que el beneficio del lavado de manos en los adultos, salvo si cuida de niños pequeños, es considerablemente menor que el costo. En total, estas medidas podrían reducir el costo de los efectos sobre la salud en 350 millones de nuevos soles al año. En virtud de lo recién expresado, las inversiones recomendadas son las siguientes:

- Inversiones continuas en la desinfección del agua en áreas rurales. El Gobierno debería considerar la concesión de subsidios a la producción de cloro o a la utilización de pastillas desinfectantes para su empleo en aguas destinadas al uso público.
- Inversiones continuas en programas de lavado de manos y de agua segura. El análisis de beneficio-costo presentado en el gráfico 12 muestra que los beneficios del lavado de manos son más importantes en los niños que en los adultos (Larsen y Strukova 2005). Por consiguiente, se recomienda reestructurar el programa de lavado de manos actualmente en curso, y orientarlo hacia los niños. Además, debe ampliarse el alcance del programa con un programa de agua segura que incluya el lavado de manos y el tratamiento en el punto de consumo.

Gráfico 12. Intervenciones para controlar el impacto sobre la salud de las condiciones inadecuadas del abastecimiento de agua, el saneamiento y la higiene



Nota: B/C = ratio beneficio-costo. CED = costo del daño ambiental (es decir, costo de los efectos sobre la salud).

- Inversiones en el abastecimiento de agua potable y en saneamiento, en áreas rurales, y en desinfección del agua que se va a usar para beber, en áreas urbanas.

Contaminación intradomiciliaria

Según la Encuesta Demográfica y de Salud del Perú de 2000, alrededor de 87 por ciento de los hogares rurales y de 11 por ciento de los hogares urbanos del Perú queman combustibles tradicionales, como madera, carbón vegetal, derivados del carbón y estiércol para satisfacer sus necesidades domésticas. Los humos intradomiciliarios procedentes de la quema de combustibles sólidos son la causa de un número de fallecimientos anuales estimado en 1,6 millones y representan 2,7 por ciento de la carga de enfermedad global (OMS 2002b). La contaminación intradomiciliaria está relacionada con diversas enfermedades, entre ellas las infecciones respiratorias agudas (IRA), la enfermedad pulmonar obstructiva crónica (EPOC) y el cáncer del sistema respiratorio. Los niños menores de 5 años y las mujeres adultas son los más afectados por los efectos adversos para la salud de la exposición a la contaminación intradomiciliaria, porque son los que pasan más tiempo en casa y en el ambiente de la cocina. Además, las familias pobres de las áreas rurales, que habitualmente no se pueden permitir pagar más dinero por combustibles más limpios, o que no están conectadas a la red de suministro, tienen una probabilidad más elevada de sufrir los efectos adversos de la contaminación intradomiciliaria sobre la salud.

En el Perú, la contaminación intradomiciliaria representa entre 21 por ciento y 39 por ciento de los casos de morbilidad y mortalidad causados por las IRA, y entre 23 por ciento y 41 por ciento de los casos de morbilidad y mortalidad provocados por EPOC (véase el cuadro 11). Por otra parte, se estima que las IRA causan entre 911 y 1.291 fallecimientos prematuros y entre 2,1 y 3,1 millones de casos de morbilidad en niños menores de 5 años. Además, se ha estimado que se pierden anualmente entre 42 mil y 62 mil AVAD debido a la contaminación intradomiciliaria. Entre 75 por ciento y 79 por ciento de estos AVAD perdidos se atribuyen a la mortalidad, y entre 21 por ciento y 25 por ciento a la morbilidad.

Cuadro 11. Estimación anual del impacto de la contaminación intradomiciliaria sobre la salud

Situaciones sanitarias	Estimación de casos anuales		Estimación de AVAD		Porcentaje del total de AVAD	
	«Baja»	«Alta»	«Baja»	«Alta»		
<i>Infecciones respiratorias agudas (IRA)</i>						
Niños (menores de 5 años) – aumento de mortalidad						
	911	1.291	30.968	43.883	71-73	
Niños (menores de 5 años) – aumento de morbilidad						
	2'121.400	3.102.200	3.500	5.119	8	
Mujeres (de 30 años o más) – aumento de morbilidad						
	546.200	825.600	3.823	5.779	9	
<i>Enfermedad pulmonar obstructiva crónica (EPOC)</i>						
Mujeres adultas – aumento de mortalidad						
	334	605	2.008	3.631	5-6	
Mujeres adultas – aumento de morbilidad						
	924	1.665	2.079	3.745	5-6	
Total			42.379	62.157		

Fuente Larsen y Strukova 2005.

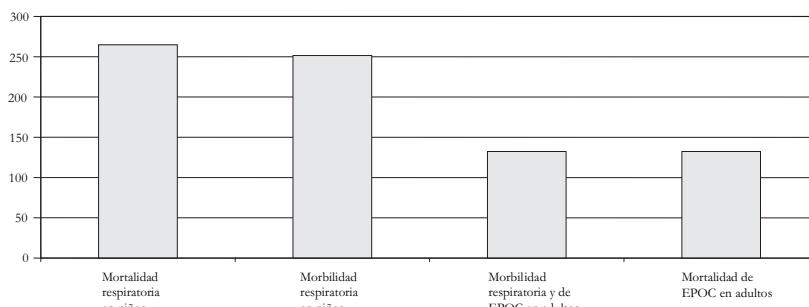
Costo del impacto de la contaminación intradomiciliaria sobre la salud

Se estima que el costo medio anual del impacto de la contaminación intradomiciliaria sobre la salud asociada al uso de combustibles tradicionales (sobre todo madera) es de 780 millones de nuevos soles al año.⁸ Alrededor de 20 por ciento de este costo se relaciona con la EPOC, y 80 por ciento con las IRA. La mortalidad combinada de EPOC e IRA representa 51 por ciento del costo total, y la morbilidad, 49 por ciento (véase el gráfico 13).

La población pobre soporta la mayor parte de las consecuencias de la contaminación intradomiciliaria sobre la salud. Tomando como punto de partida la estimación de las

8 Véase la nota de pie de página 1.

Gráfico 13. Costo anual de la contaminación intradomiciliaria
(Millones de nuevos soles/año)



Fuente: Larsen y Strukova 2005.

Cuadro 12. Estimación del costo anual de la contaminación intradomiciliaria

	Estimaciones del costo anual (millones de nuevos soles)	
	«Baja»	«Alta»
Infecciones respiratorias agudas (IRA)		
Niños (menores de 5 años)-aumento de mortalidad	220	311
Niños (menores de 5 años)-aumento de morbilidad	200	302
Mujeres (de 30 años o más)-aumento de morbilidad	84	130
Enfermedad pulmonar obstructiva crónica (EPOC)		
EPOC	22	244
Mujeres adultas-aumento de mortalidad	19	33
Total	545	1.014

Fuente: Larsen y Strukova 2005.

consecuencias de la utilización de combustibles sólidos en áreas urbanas y rurales, entre 80 por ciento y 85 por ciento de los efectos totales sobre la salud recaen sobre la población pobre (Larsen y Strukova 2006). No obstante, la estimación de las diferencias en el impacto de la utilización de combustibles sólidos en los hogares pobres y en el resto de hogares que utilizan estos combustibles no es inmediata, ya que depende de factores como las características de la cocina de madera, la ventilación, el estado de la cocina, la capacidad contaminante de la propia cocina, y del estado de salud general de los individuos expuestos a la contaminación intradomiciliaria.

Recomendaciones para mitigar el impacto de la contaminación intradomiciliaria sobre la salud

Las consecuencias adversas para la salud de la contaminación intradomiciliaria afectan de manera desproporcionada a los segmentos de población más pobre del Perú. Con el

propósito de disminuir el costo de la degradación ambiental asociado a la contaminación intradomiciliaria, es necesario realizar intervenciones intersectoriales que fomenten la disminución de las consecuencias sobre la salud, además de reducir esta contaminación intradomiciliaria. Tomando como punto de partida la experiencia de otros países con un nivel de desarrollo similar, los beneficios derivados de un programa de este tipo se obtienen habitualmente con una rapidez razonable. El programa en cuestión debería incluir los elementos siguientes:

Recomendaciones de política

- Fomentar una política de precios del gas que haga de la utilización del gas natural comprimido (GNC) y del gas licuado de petróleo (GLP) opciones disponibles y razonables para que la población pobre los pueda usar como sustitutos de la madera.
- Los programas de subsidio para la construcción de viviendas deben incluir especificaciones de las normas de construcción y del diseño de las viviendas que permitan mejorar la ventilación, incluyendo el diseño de chimeneas.
- Implementar subsidios dirigidos a las familias pobres y a las personas más afectadas por las consecuencias adversas de la exposición a la contaminación intradomiciliaria sobre la salud para que, de este modo, puedan tomar opciones técnicas para disminuirlas (por ejemplo, mejores cocinas).

Asistencia técnica

- Complementar las intervenciones técnicas con el fomento de la conciencia pública de la relación entre la contaminación intradomiciliaria y una salud deficiente, y divulgar información al respecto, para promover cambios de comportamiento a largo plazo que ayuden a mitigar la exposición a la contaminación intradomiciliaria.
- Establecer una unidad técnica para certificar, tanto desde el punto de vista de la eficiencia del combustible como de la disminución de la contaminación, las cocinas mejoradas que se venden en el país. Los ministerios de Energía y Minas, Salud y Vivienda deberían participar activamente en esta unidad.

Inversiones

- Un análisis beneficio-costo de las intervenciones técnicas alternativas dirigidas a controlar la contaminación intradomiciliaria en los hogares rurales del Perú pone de manifiesto que la opción más eficiente es la utilización de cocinas mejoradas, seguida por la sustitución de la madera por el GLP, un combustible más limpio (véase el cuadro 13). Del mismo modo, en el caso de cocinas comunitarias, la sustitución por GLP tanto de las cocinas mejoradas como sin mejorar proporciona más beneficios que costos. En el gráfico 14 se clasifican las diferentes opciones desde el punto de vista de su contribución a disminuir los daños ambientales y de la ratio beneficio-costo. La sustitución en los hogares de una cocina sin mejorar por una mejorada es la opción con el mayor ratio beneficio-costo; a esta opción le sigue la sustitución por cocinas comunitarias de GLP, de cocinas mejoradas o sin mejorar en hogares individuales y, a continuación, la sustitución por GLP exclusivamente de una combinación de cocina sin mejorar y GLP.

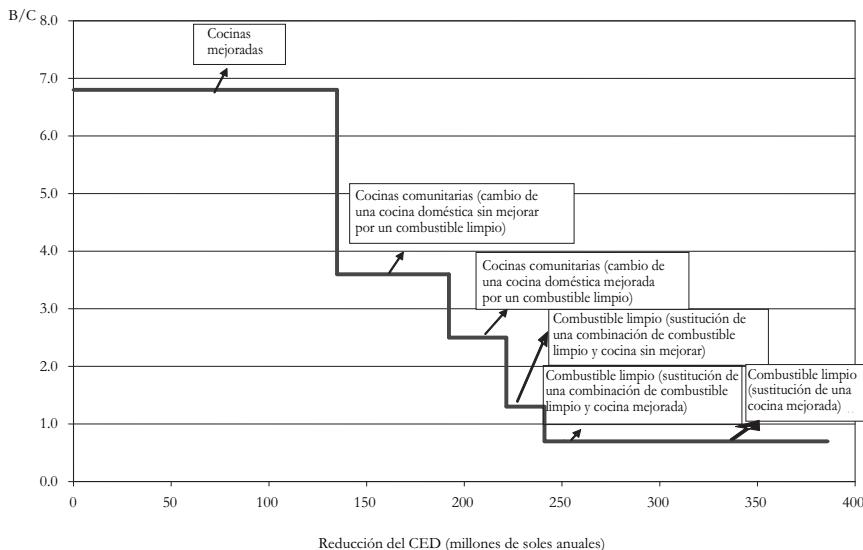
Cuadro 13. Ratios beneficio-costo de las intervenciones en los hogares rurales y en las cocinas comunitarias rurales para controlar la contaminación intradomiciliaria

Intervención	Ratio beneficio-costo
Hogares rurales	
De cocina sin mejorar a cocina mejorada	6,8
De cocina mejorada a GLP	0,7
De cocina sin mejorar/GLP a solo GLP	1,3
De cocina mejorada/GLP a solo GLP	0,7
Cocinas comunitarias	
De cocina sin mejorar a GLP	3,6
De cocina mejorada a GLP	2,5

Nota: los beneficios incluyen tanto los relativos a la salud como al ahorro de tiempo.

Fuente: Larsen y Strukova 2005.

Gráfico 14. Intervenciones para controlar la contaminación intradomiciliaria⁹



Nota: B/C = Ratio beneficio-costo. CED = Costo del daño ambiental (es decir, costo de los efectos sobre la salud).

Fuente: Larsen y Strukova 2005.

9 La sustitución de cocinas no mejoradas por GLP no está incluida en el gráfico. Esto evitará la doble contabilidad en la reducción de los costos a la salud por polución intradomiciliaria, porque la sustitución de las cocinas no mejoradas ya está considerada en la sustitución por cocinas mejoradas.

III. Conclusiones y recomendaciones finales

A continuación se presenta un resumen de las conclusiones y recomendaciones generales. Las recomendaciones específicas a cada riesgo ambiental fueron desarrolladas a lo largo del documento.

Los problemas ambientales asociados a los mayores costos de degradación ambiental en el Perú son las enfermedades transmitidas por el agua, y la contaminación atmosférica e intradomiciliaria. Los niños menores de 5 años son los más vulnerables a las consecuencias de la degradación ambiental sobre la salud. Se ha estimado que hay más de 8 millones de casos de morbilidad de la diarrea cada año en niños menores de 5 años. Casi 4 mil personas fallecen de forma prematura anualmente por enfermedades asociadas a la deficiente calidad del aire; además, cada año fallecen casi mil niños menores de 5 años por enfermedades respiratorias causadas por la contaminación intradomiciliaria. Por otra parte, mientras la exposición al plomo en la primera infancia disminuye el CI promedio entre 1 y 2 puntos, alrededor de 2 mil niños por año sufren una pérdida de CI suficiente para causar un retraso mental ligero. Debido a estos factores de riesgo ambiental, el Perú pierde anualmente un número de años de vida ajustados por discapacidad estimado en 210 mil, una pérdida enorme para una economía con un capital humano limitado. Estos problemas ambientales tienen un costo aproximado de 6 mil millones de nuevos soles, equivalentes casi a 3 por ciento del PBI del Perú. La población pobre y los interesados directos con menor capacidad de decisión del país soportan una parte desproporcionadamente elevada de este costo. Para combatir estos problemas se identificaron una serie de intervenciones, eficientes desde el punto de vista del costo, que podrían aprobarse a corto, mediano y largo plazo para disminuir el costo de la degradación ambiental.

En el Perú podría aumentarse la asignación de recursos financieros y humanos para abordar la contaminación del aire. Además, hay una necesidad urgente de actualizar las regulaciones y preparar estándares y medidas de tipo económico que minimicen la concentración de partículas finas en suspensión en el aire. Para conseguirlo, algunas de las acciones más prometedoras, en orden decreciente del índice beneficio-costo, son las siguientes: (i) actualizar el diseño de la tecnología relativa al control de partículas; (ii) llevar adelante un programa de inspección y mantenimiento; (iii) reducir las emisiones procedentes de fuentes industriales; (iv) introducir el diésel de bajo contenido en azufre; y (v) promover el uso del gas natural comprimido.

Un programa de higiene que incluya el componente del lavado de manos tiene el mayor potencial de beneficios para la salud. Con una efectividad del programa de 20 por ciento —es decir, si 20 por ciento de la población objetivo del programa practicara el lavado de manos y un programa doméstico de desinfección del agua para beber—, se ha estimado que el total de casos evitados de enfermedad de diarrea y de mortalidad infantil por la propia diarrea estarían comprendidos entre 16 por ciento y 18 por ciento con relación a una línea de base de casos respectivamente. Mejorar la higiene y la desinfección en el punto de consumo del agua que se va a beber representa un potencial considerable en la reducción de la enfermedad y mortalidad por diarrea. El reto, sin embargo, consiste

en desarrollar programas, y apoyar su implementación, que susciten una respuesta conductual sostenida a gran escala, y mantener al mismo tiempo los costos del programa a un nivel razonable. Así, pues, se recomienda diseñar e implementar un programa de «agua segura» que incluya componentes de lavado de manos y de desinfección en el punto de consumo del agua que se va a beber. Por otra parte, el programa de lavado de manos debería reestructurarse y orientarse hacia los niños para conseguir los máximos beneficios para la salud de la población.

Respecto de la contaminación intradomiciliaria, no hay series temporales de datos fiables. En cualquier caso, la contaminación intradomiciliaria y los problemas de salud asociados a ella continúan planteando retos. Entre las posibles opciones en relación con este tipo de contaminación figuran la utilización de combustibles más limpios, algunas alternativas técnicas para mitigarla, como cocinas mejoradas, y medidas políticas dirigidas a mejorar el diseño de las viviendas.

Aspectos institucionales

Los resultados del estudio de costos de la degradación ambiental en el Perú apoyan la necesidad de que el país aborde los problemas de salud ambiental de forma concertada, mediante la creación de instituciones que se concentren en esos problemas, y el desarrollo de regulaciones para controlar las consecuencias adversas de la degradación ambiental sobre la salud. En este contexto, se proponen las siguientes recomendaciones:

- Ampliar las responsabilidades del CONAM, de modo que pueda fijar prioridades junto con el Ministerio de Economía y Finanzas.
- Dotar al CONAM y al Ministerio de Salud de la capacidad normativa que les permita diseñar e implementar las políticas necesarias para abordar los problemas de salud ambiental.
- Por su propia naturaleza, los problemas de salud ambiental y sus soluciones son transversales desde el punto de vista sectorial. En consecuencia, se recomienda reforzar la coordinación interinstitucional entre el CONAM y las siguientes instituciones:
 - Ministerio de Salud y Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento, respecto de los programas de «agua segura».
 - Ministerio de Energía y Minas, Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento, y Ministerio de Salud, respecto del control de la contaminación intradomiciliaria.
 - Ministerio de Economía y Finanzas y Ministerio de Energía, respecto de los precios del gas.

Bibliografía

- Banco Mundial. 2002a. «Egypt Cost Assessment of Environmental Degradation». Reporte n.º 25175-EGT. Washington D. C.: Banco Mundial.
- DIGESA. 2005. *Information on Air Quality in Lima-Callao for PISA-2005-2010*. Comité de Gestión de la Iniciativa de Aire Limpio para Lima y Callao. Lima: DIGESA.
- Espinoza, R. y otros. 2003. «Determinants of Blood-lead Levels in Children in Callao and Lima Metropolitan Area». *Salud Pública de México*, vol. 45, supl. 2. S209-S219.
- Esrey, Potash, Roberts y Shiff. 1991. «Effects of Improved Water Supply and Sanitation on Ascariasis, Diarrhoea, Dracunculiasis, Hookworm Infection, Schistosomiasis, and Trachoma». *Bulletin of the World Health Organization*, 69 (5): 609-621.
- Fewtrell, Lorna, A. Prüss y Rachel Kaufmann. 2003. *Guide for Assessment of EBD at National and Local Level: Lead*. Ginebra: WHO.
- Fewtrell, Lorna. y J. Colford Jr. 2004. *Water, Sanitation and Hygiene Interventions and Diarrhoea-A systematic review and meta-analysis* HNP Discussion Paper. Washington D. C.: Banco Mundial.
- Hutley, S. S. Morris, V Pissana 1997. Prevention of Diarrhea in Young Children in Developing Countries. *WHO Bulletin* 75(2): 163 C174
- Instituto Nacional de Estadística e Informática. 2000. Encuesta Nacional de Hogares 2000. Lima: INEI.
- Larsen, Bjorn y Elena Strukova. 2005. Peru: Cost of Environmental Damage: An Analysis of Environmental Health and Natural Resources. The World Bank. Final Report. Background Report for the Peru Country Environmental Analysis. Diciembre.
- Lovei, M. 1998. «Phasing Out Lead from Gasoline. Worldwide Experience and Policy Implications». World Bank Technical Paper n.º 397. Washington, D. C.: Banco Mundial.
- OMS. 2001. *Global Burden of Disease 2001*. Ginebra: OMS.
- OMS. 2002a. *Global Burden of Disease 2002*. Ginebra: OMS.
- OMS. 2002b. *The World Health Report 2002*. Ginebra: OMS.
- Osava, M. 2002. «El envenenamiento por plomo no es un juego de niños». En <<http://www.tierramerica.net/2002/0929/iarticulo.shtml>>.
- Salazar, Milagros. 2005. «Grave contaminación en La Oroya». *La República*, 15 de diciembre de 2005. En <<http://www.pcusa.org/pcnews/2005/05677.htm>>.

Parte III

Un nuevo contrato social



Bienestar general

Pobreza y desigualdad¹

Carolina Sánchez-Páramo

Resumen

El Perú enfrenta altos niveles de pobreza y desigualdad. En 2004, más de la mitad de su población era pobre, y aproximadamente 20 por ciento se encontraba en la pobreza extrema. Los niveles de pobreza son mucho más elevados en las zonas rurales, especialmente en la región de la sierra, mientras las zonas urbanas, sobre todo Lima Metropolitana, son las que muestran mayor desigualdad. Esta última, medida por el coeficiente de Gini, era de 0,43, por debajo del promedio latinoamericano (0,52), pero aún muy por encima de los estándares internacionales. La pobreza general ha respondido con lentitud al impresionante crecimiento económico del país en el periodo 2001-04, pero la recuperación económica ha tenido un fuerte impacto positivo en la reducción de la pobreza extrema y la desigualdad. La tasa nacional de pobreza se redujo de 54,0 por ciento a 51,6 por ciento durante este periodo, mientras que la pobreza extrema y la desigualdad disminuyeron de 24,1 por ciento a 19,2 por ciento y de 0,45 a 0,43 respectivamente. No obstante, estos cambios fueron el resultado de mejoras únicamente en la pobreza rural. Los flujos que entran y salen de la pobreza son elevados según los estándares internacionales. En un año cualquiera, aproximadamente 25 por ciento de los hogares pasan de la pobreza a la no pobreza. Estas transiciones dependen de la aparición de shocks y de las características y dotaciones de los hogares (en especial, de los niveles de educación y del acceso a los servicios básicos). La movilidad social, medida como la relación entre las características de padres e hijos y representada por la educación y la movilidad laboral, es reducida en el Perú. Además, el acceso a los servicios públicos, a los que se dedica el grueso del gasto social, es bajo entre los pobres y los grupos indígenas y en las zonas

¹ Este capítulo se basa en el documento elaborado para *Opportunities for All-Peru Poverty Assessment* (Banco Mundial 2005).

rurales. Otros capítulos de este libro ofrecen alternativas para enfrentar las causas estructurales de la pobreza, mientras este proporciona recomendaciones específicas en relación con las acciones gubernamentales para: (i) enfrentar la vulnerabilidad de los pobres a los shocks; y (ii) buscar formas de mejorar el bajo nivel de movilidad social en el Perú.

I. Actualización y tendencias de la pobreza y la desigualdad, 2001-04

Más de la mitad de la población del Perú es pobre, y casi un quinto se encuentra en la pobreza extrema.² No obstante, estas cifras ocultan importantes diferencias entre las zonas urbanas y rurales, las regiones y los departamentos. La pobreza y la pobreza extrema son mucho menores en las zonas urbanas que en las rurales, cosa que ocurre también con su grado, medido por la brecha de pobreza, y su gravedad. Entre las regiones, Lima Metropolitana muestra el menor grado de pobreza, y la sierra, el mayor. Lo mismo se puede decir de la pobreza extrema y del grado y gravedad de la pobreza (véase el cuadro 1). Finalmente, las tasas de pobreza y de pobreza extrema varían enormemente entre departamentos. Las más altas se encuentran en Huancavelica, con 88 por ciento y 74 por ciento respectivamente, y las más bajas en Madre de Dios, con 20 por ciento y 5 por ciento respectivamente.

Cuadro 1. Indicadores de la pobreza en 2004

	Pobreza			Pobreza extrema			Coeficiente de Gini
	Tasa	Brecha	Severidad	Tasa	Brecha	Severidad	
Nacional	51,6	18,0	8,4	19,2	5,3	2,1	0,43
Área de residencia							
Urbana	40,3	12,4	5,3	7,9	1,8	0,7	0,39
Rural	72,5	28,3	14,1	40,3	11,7	4,8	0,32
Región geográfica							
Costa urbana	37,1	10,6	4,5	6,2	1,4	0,5	0,34
Lima Metropolitana	36,6	10,4	4,1	3,4	0,6	0,2	0,40
Costa rural	53,5	16,4	7,0	14,6	3,1	0,5	0,32
Sierra	67,7	27,2	13,9	36,5	10,9	4,5	0,39
Selva	59,5	19,7	8,8	26,4	6,3	2,2	0,36

Fuente: cálculos de los autores a partir de datos de la Encuesta Nacional de Hogares (ENAHO) de 2004, realizada por el Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI). La muestra anual cubre el periodo de enero a diciembre de 2004.

² Estas cifras miden la pobreza y la pobreza extrema entre enero y diciembre de 2004 utilizando datos recopilados durante la Encuesta Nacional de Hogares-ENAHO 2003-04 (mayo de 2003-abril de 2004) y la ENAHO 2004-05 (mayo de 2004-abril de 2005) realizadas por el Instituto de Estadística e Informática (INEI). La pobreza se define por

La desigualdad en el Perú es inferior al promedio regional, pero sigue siendo elevada según los estándares internacionales (De Ferranti y otros 2004). Además, la desigualdad, como la pobreza, varía considerablemente entre las zonas urbanas y rurales y entre las distintas regiones. Las zonas urbanas muestran una desigualdad ligeramente mayor que las rurales, debido sobre todo a los altos niveles de desigualdad de Lima Metropolitana. Entre las regiones, la sierra y Lima Metropolitana presentan los mayores niveles de desigualdad (véase el cuadro 1).

Tendencias de la pobreza y la desigualdad en el Perú, 2001-04⁸

A continuación se examinan los cambios en la pobreza y la desigualdad entre 2001 y 2004, que se muestran en los cuadros 2 y 3 y se pueden resumir de la siguiente forma:

- ***Tendencias nacionales de la pobreza.*** Comparada por trimestres, la pobreza permaneció estable entre 2001 y 2004, aunque si se utilizan las muestras anuales de 2003 y 2004 se redujo ligeramente después de 2002. La pobreza extrema disminuyó de manera significativa en ese periodo, independientemente de la metodología escogida para la comparación.
- ***Tendencias urbanas y rurales de la pobreza.*** Las reducciones de la pobreza —y especialmente de la pobreza extrema— entre 2001 y 2004 se debieron a mejoras en las zonas rurales, mientras que las tasas de pobreza urbana permanecieron estables durante ese periodo.
- ***Tendencias regionales de la pobreza.⁴*** Todas las regiones, excepto Lima Metropolitana, experimentaron cierta mejora en las tasas de pobreza en el periodo 2001-04. Estos cambios fueron más significativos en la sierra. La pobreza extrema aumentó en Lima Metropolitana y se redujo en la sierra y en la selva en el mismo periodo.
- ***Tendencias de la pobreza por departamentos⁵*** Durante el mismo periodo, la pobreza y la pobreza extrema se redujeron en la mayoría de los departamentos. Fueron

el consumo más que por los ingresos, ya que el consumo fluctúa menos durante el año y la gente tiende a informar con más precisión sobre el consumo que sobre los ingresos.

- 3 Al elaborar las tendencias de pobreza y desigualdad hay que tener en cuenta que, en 2003, la ENAHO se transformó en una encuesta de hogares continua. Como resultado, la información sobre ingresos y consumo familiares, sobre la que se basan los cálculos de la pobreza, se encuentra disponible mensualmente entre mayo y diciembre de 2003 y entre enero y diciembre de 2004, pero solamente entre octubre y diciembre de 2001 y 2002. Para enfrentar este problema, se muestran dos grupos de comparaciones de pobreza: uno que compara las cifras solo de una estación o un periodo específicos, y un segundo que compara datos del cuarto trimestre de 2001 y 2002 con los datos anuales de 2003 y 2004. Ambos tipos de comparaciones produjeron resultados similares desde el punto de vista cualitativo.
- 4 Los cambios regionales en la pobreza y la pobreza extrema entre 2001 y 2004 solo se pueden calcular mediante las muestras anuales completas de 2003 y 2004.
- 5 Los cambios en la pobreza y la pobreza extrema por departamentos entre 2001 y 2004 solo se pueden calcular mediante las muestras anuales completas de 2003 y 2004.

especialmente significativas las reducciones en Ayacucho, Apurímac, Cusco y Cajamarca, que figuran entre los departamentos más pobres del país.

- **Tendencias de la desigualdad.** La desigualdad disminuyó entre 2001 y 2004 a medida que se fueron consolidando las mejoras en la pobreza extrema.

Cuadro 2. Porcentaje de la población que vive por debajo de la línea de pobreza, 2001-04

Zona geográfica	2001	2002	2003	2004
Urbana	42,0	41,0	39,5	40,3
Rural	77,1	77,7	75,7	72,5
Total nacional	54,3	53,8	52,2	51,6

Fuente: cálculos de los autores a partir de datos de las ENAHO 2001-04 (INEI).

Las cifras de 2001 y 2002 corresponden al cuarto trimestre del año.

Las cifras de 2003 corresponden a mayo-diciembre.

Las cifras de 2004 corresponden a enero-diciembre.

Cuadro 3. Porcentaje de la población por debajo de la línea de pobreza extrema, 2001-04

Zona geográfica	2001	2002	2003	2004
Urbana	10,2	9,4	8,9	7,9
Rural	49,8	51,7	45,9	40,3
Total nacional	24,1	24,2	21,9	19,2

Fuente: cálculos de los autores a partir de datos de las ENAHO 2001-04 (INEI).

Las cifras de 2001 y 2002 corresponden al cuarto trimestre del año.

Las cifras de 2003 corresponden a mayo-diciembre.

Las cifras de 2004 corresponden a enero-diciembre.

En resumen, el fuerte crecimiento económico de 2001-04 se tradujo en reducciones significativas de la pobreza extrema y la desigualdad, sobre todo en las zonas rurales, pero la tasa general de pobreza tardó más en bajar. Además, las reducciones de la pobreza extrema y la desigualdad fueron acompañadas de una disminución del grado de pobreza. La brecha de pobreza, que mide la fracción del promedio de ingresos per cápita que habría que transferir a los pobres para llevarlos a la línea de pobreza, se redujo de 20,9 por ciento a 18,3 por ciento entre 2001 y 2004.

II. El perfil de la pobreza

Aunque los pobres de todas partes viven en situación de marginalidad respecto de la vivienda y el acceso al empleo y los servicios básicos, las condiciones de vida varían en gran medida a lo largo del país. En esta sección se discute brevemente algunas de las

diferencias y similitudes que existen entre los pobres y los no pobres y en las distintas regiones. También se analizan las causas subyacentes a las diferencias de pobreza entre las regiones, prestando especial atención al papel de la geografía.

Condiciones de vida y características de los pobres

Se toman como ejes las características demográficas, el acceso a los servicios y el empleo. Los datos utilizados para el análisis se pueden encontrar en los cuadros A.I.1 a A.I.3 del anexo I.

CARACTERÍSTICAS DE LOS HOGARES. Los hogares pobres son mucho más extensos que las no pobres y, como consecuencia, tienden a mostrar relaciones de dependencia más elevadas (es decir, el número de dependientes por cada trabajador). Los hogares con un determinado tipo de personas también tienen más probabilidades de ser pobres o no pobres, independientemente del tamaño de la familia. Por ejemplo, los hogares con un jefe de familia anciano son menos propensos a ser pobres. Sin embargo, los hogares mantenidos por una mujer no parecen tener más tendencia a ser pobres que los sostenidos por un hombre.

ETNIAS. La definición de quién es indígena y quién no constituye una tarea complicada en el Perú, ya que no existe ningún criterio único que distinga a la población indígena de la no indígena. En este capítulo se clasifica a las personas como indígenas si hablan una o más lenguas indígenas. En el anexo II se presenta una breve discusión sobre la identificación étnica. Los hogares con un jefe de familia indígena mostraron tasas de pobreza muy superiores a las de otros hogares, aun después de controlar por otras características observables. Las diferencias entre los hogares indígenas y no indígenas son más marcadas en las zonas urbanas que en las rurales.

EDUCACIÓN. El nivel de educación del jefe de hogar está estrechamente relacionado con la situación de pobreza de esa familia. El jefe de hogar pobre promedio tiene estudios primarios en comparación con los estudios secundarios entre los jefes de hogar no pobres.

CONDICIONES DE VIVIENDA. Los pobres tienen menos posibilidades de poseer un título de propiedad de su casa o de poseer una casa, especialmente en las zonas urbanas. También son más propensos a vivir hacinados y a residir en una vivienda no digna.

ACCESO A LOS SERVICIOS. El acceso al agua, la electricidad y el saneamiento es inferior entre los hogares pobres que entre los no pobres, independientemente de la zona de residencia, aunque las diferencias en el acceso tienden a ser más acusadas en las zonas rurales.

EMPLEO. El empleo constituye la principal fuente de ingresos de la gran mayoría de los hogares y, por lo tanto, es uno de los principales factores determinantes de la pobreza. Aunque no existen diferencias significativas en las tasas de empleo de los jefes de familia entre los hogares pobres y los no pobres, el porcentaje de miembros de la familia con un empleo es superior en los últimos. El tipo y el sector de empleo también tienen su impacto en la pobreza. El sector informal proporciona empleo a una mayor proporción de pobres que de no pobres, sobre todo en Lima Metropolitana. El trabajo por cuenta propia y el trabajo como obrero se correlacionan positivamente con la pobreza, y lo mismo ocurre con el empleo en actividades agrícolas.

Correlaciones de la pobreza

Los modelos de distribución condicional muestran que la pobreza urbana en las distintas regiones parece estar asociada a: (i) familias más grandes y con mayor número de personas dependientes; (ii) bajos niveles de educación del jefe de hogar; (iii) un acceso reducido a los servicios públicos; (iv) el desempleo del jefe de hogar y/o bajos niveles de participación en la fuerza laboral de otros miembros de la familia; y (v) el empleo del jefe de hogar en el sector informal.

Del mismo modo, la pobreza rural en las distintas regiones parece estar correlacionada con: (i) familias más grandes y con mayor número de personas dependientes; (ii) bajos niveles de educación del jefe de hogar; (iii) un acceso reducido a los servicios; y (iv) el empleo en la agricultura del jefe de hogar, aunque esto solamente resulta significativo en la selva y en la sierra.

El papel de las características de los hogares frente al papel de la geografía

La evidencia hasta aquí aportada muestra que existen diferencias significativas y persistentes entre los hogares pobres y los no pobres en las diversas zonas y regiones. Se produce especialmente una gran concentración de hogares pobres en las zonas más adversas desde el punto de vista geográfico, la sierra rural y la selva. Se podrían considerar dos explicaciones distintas para este fenómeno. La primera postula que las diferencias regionales surgen de la concentración espacial de los individuos con características y dotaciones pobres. De acuerdo con este enfoque, individuos idénticos deberían tener la misma probabilidad de ser pobres independientemente de donde vivan. Por contraste, la segunda explicación asigna un papel más causal a la geografía, de forma que las familias pobres que residan en una zona bien dotada tienen menos probabilidades de vivir en la pobreza que las que habiten en otras zonas.

El hecho de postular el primer o el segundo enfoque tiene importantes implicaciones para la formulación de políticas. En el mundo descrito por el primero de ellos, lo único que se necesita para mejorar las condiciones de vida de los pobres son inversiones en características individuales, como la educación. Por contraste, el segundo enfoque sugiere que los rendimientos de estas características pueden ser una función del entorno local y, en consecuencia, puede que estas intervenciones no produzcan los resultados deseados.

Escobal y Torero (2002) analizan si la geografía tiene algún efecto en los niveles de vida una vez que se han tomado en cuenta las características individuales y de los hogares, y concluyen que la mayor parte de la diferencia en el gasto per cápita en las distintas regiones puede atribuirse a las diferencias en los activos privados y la infraestructura. En otras palabras, hogares que parecen equivalentes tienen las mismas posibilidades de ser pobres, independientemente de las características geográficas —como la altitud o la temperatura— de su región de residencia.

No obstante, estos resultados no implican que la geografía no importe, sino que su impacto en el consumo se canaliza a través de una distribución espacialmente desigual en la provisión de infraestructura pública. En consecuencia, las inversiones públicas en

infraestructura en zonas con una geografía adversa tienen un importante potencial en lo que se refiere a redistribución e igualdad.

III. Dinámica de la pobreza

Según los datos, los hogares pobres muestran características básicamente distintas de aquellas de los no pobres, lo que sugiere que existen muchas probabilidades de que sigan siendo pobres en el futuro. Sin embargo, hay que distinguir entre la pobreza permanente y la transitoria: se considera que la primera es el resultado de las características estructurales de los hogares e individuos, mientras que la segunda lo es de un *shock* transitorio (o reversible).

El hecho de que la mayor parte de la pobreza sea permanente o transitoria tiene importantes implicaciones de política. Por ejemplo, se podrían considerar políticas de asistencia social en el primer caso, mientras que unas intervenciones que promuevan el acceso a créditos y seguros pueden resultar más eficaces en el segundo.

Flujos que entran y salen de la pobreza

Un posible modo de evaluar el predominio de cada «tipo» de pobreza es analizar los flujos que entran y salen de la pobreza. Los flujos interanuales que entran y salen de la pobreza son significativos y estables en el tiempo. Entre 20 por ciento y 25 por ciento de los hogares cambian su situación de pobreza en años intermedios. Además, casi 40 por ciento de los hogares pobres salen de la pobreza un año cualquiera, mientras que aproximadamente 15 por ciento de los hogares no pobres caen en ella.⁶

Las transiciones durante tres años también muestran una movilidad significativa, aunque existen determinadas inercias dentro de una misma situación. Aproximadamente 35 por ciento de los hogares cambia de situación al menos una vez en estos tres años, mientras que el resto siguen siendo pobres (13 por ciento) o no pobres (52 por ciento). Sin embargo, los hogares no realizan las transiciones al azar: la probabilidad de que un hogar determinado cambie su situación parece depender de su historia, es decir, un hogar que no efectuara ninguna transición entre 1997 y 1998 era menos propenso a hacerlo entre 1998 y 1999.

Esto sugiere que los hogares con determinadas características tienen más posibilidades de seguir siendo pobres o no pobres, mientras que otros son más propensos a cambiar su situación. Para investigar este asunto, los autores clasifican en primer lugar los hogares en

6 Herrera y Roubaud (2002) comprueban la solidez de estas cifras y concluyen que al menos 85 por ciento de todas las transiciones entre las distintas situaciones están impulsadas por cambios en los ingresos superiores a 30 por ciento pero dentro de los límites de lo que se consideran «crisis posibles» en un contexto de macroinestabilidad y ausencia de redes de protección social.

tres categorías según la naturaleza de las transiciones entre 1997 y 1999: (i) permanentemente pobres; (ii) nunca pobres; y (iii) transitoriamente pobres (pobres durante uno o dos años de cada tres). A continuación estudian los factores determinantes de la pobreza permanente, en comparación con la ausencia de pobreza, y los determinantes de la salida de la pobreza y la caída en esta.

Los **shocks** tanto demográficos como económicos, y el vínculo con el mercado laboral, medidos como fracción de los miembros del hogar formalmente empleados, constituyen importantes factores determinantes de la pobreza transitoria, mientras que las características del hogar y del jefe de hogar, así como el acceso a los servicios públicos, son importantes factores determinantes de la pobreza permanente. Además, las características del vecindario parecen tener cierto impacto en ambos tipos de comparaciones (véase el cuadro 4).

Tras demostrar que la pobreza transitoria y la pobreza permanente o estructural son relevantes, el resto de este capítulo discute el papel de los factores explicativos más importantes antes señalados e identifica intervenciones eficaces de política dirigidas a aliviar su impacto. En primer lugar se examina la incidencia y la naturaleza de los **shocks** además de las estrategias para enfrentarlos empleadas por hogares pobres y no pobres y su eficacia. A continuación se analiza la inercia en la situación de pobreza desde dos perspectivas diferentes: la movilidad social intergeneracional y el acceso a instituciones y servicios públicos.

Los shocks y la vulnerabilidad

Los hogares pobres y los no pobres están sujetos a **shocks**. No obstante, los primeros suelen ser más vulnerables al impacto y duración de estos **shocks** que los segundos. Utilizando datos de la ENAHO 2003-04, se consideran cuatro tipos diferentes de **shocks** económicos, demográficos, **shocks** causados por desastres naturales o accidentes y otros **shocks**. Los **shocks** económicos incluyen la pérdida de empleo del jefe de hogar o de algún otro miembro de este. Los demográficos hacen referencia a la enfermedad o el fallecimiento de uno o más miembros de la familia y a cambios en la composición de esta (por ejemplo, abandono del jefe de hogar). Los desastres naturales comprenden los **shocks** relacionados con la meteorología, mientras que los accidentes incluyen acontecimientos no deseados (por ejemplo, lesiones laborales) y delincuencia (por ejemplo, el robo).

INCIDENCIA DE LOS **SHOCKS**. No existen diferencias significativas respecto de la incidencia general de los **shocks** entre los hogares pobres y los no pobres. Sin embargo, sí las hay entre zonas y entre hogares pobres y no pobres cuando se tiene en cuenta el tipo de **shock**. Los **shocks** económicos predominan en las zonas urbanas, mientras que los desastres naturales se producen con más frecuencia en las zonas rurales. Esto no resulta sorprendente, ya que los hogares urbanos dependen relativamente más de los mercados laborales, en tanto que los rurales lo hacen sobre todo de las actividades agrícolas para su sustento. Además, dentro de las zonas urbanas y rurales, los hogares no pobres son más propensos a sufrir **shocks** económicos, mientras que los pobres son más propensos a experimentar desastres naturales y accidentes.

Cuadro 4. Las características del hogar son determinantes importantes de la pobreza persistente mientras que los shocks son determinantes importantes de la pobreza transitoria

	<i>Pobreza persistente versus nunca pobre</i>	<i>Salida de la pobreza versus pobreza persistente</i>	<i>Entrada a la pobreza versus nunca pobre</i>
<i>Jefe de hogar</i>			
Edad	↓	↑	
Sexo (hombre)	↑	↑	
Primaria o menos	↑	↑	
Secundaria	↑		
Autoempleado	↑		
Desempleado/No PEA	↑		
Empleo en agricultura	↑		↑
Empleo en manufactura			
<i>Hogar</i>			
Tamaño	↑	↓	↑
% miembros 0-9 años	↑		↑
% miembros 10-15 años			
% miembros 60 años y más		↓	
Número de participantes de la PEA	↓		
Tasa de informalidad	↑		
Sin título de la tierra/casa			
Acceso a agua potable		↑	
Acceso a electricidad	↓		
Acceso a desagüe	↓		
Nivel de educación promedio	↓		↓
<i>Vecindario</i>			
Ingreso promedio	↓		
Nivel de educación promedio			
Tasa de informalidad		↓	
<i>Shocks</i>			
Pérdida del jefe de hogar		↓	
Jefe de hogar perdió su empleo		↓	↑
Otros miembros perdieron su empleo		↓	
Aumento de miembros empleados formalmente		↑	

Nota: ↑ indica que x aumenta significativamente la probabilidad del primer estado relativo al segundo, mientras que ↓ indica que x disminuye significativamente la probabilidad del primer estado relativo al segundo.

Fuente: Herrera y Roubaud 2002.

IMPACTO DE LOS *SHOCKS*. Los *shocks* pueden afectar los ingresos y la riqueza y los activos, o bien ambos, dependiendo de su naturaleza y gravedad. Tanto en las zonas urbanas como en las rurales, las pérdidas de ingresos son más frecuentes tras *shocks* económicos, mientras que las pérdidas de riqueza y activos son más habituales luego de un desastre natural o un accidente. Aunque porcentajes similares de hogares pobres y no pobres declaran haber sufrido pérdidas de ingresos y riqueza tras un *shock*, el impacto de estos *shocks* no tiene por qué ser el mismo. No hay información disponible sobre la pérdida de montos reales y, aunque las pérdidas fueran de magnitud similar, su impacto en los hogares pobres sería relativamente mayor debido a que sus ingresos están más cerca de los niveles de subsistencia y a que cuentan con menos activo.

ENFRENTANDO LOS *SHOCKS*: ESTRATEGIAS Y SU EFECTIVIDAD. La mayoría de los hogares que sufren un *shock* que provoca la pérdida de ingresos o riqueza intentan activamente enfrentarla mediante los ahorros y activos existentes, solicitando un préstamo o haciendo efectiva una póliza de seguro, aumentando la oferta laboral o reduciendo el consumo. Los hogares pobres son más propensos a gastar todos sus ingresos y, por lo tanto, a ahorrar menos que los no pobres. Por contraste, los hogares no pobres utilizan con más frecuencia sus propios activos y préstamos para financiar y reducir el consumo con el tiempo. En consecuencia, los hogares pobres tienden a incrementar la oferta laboral y a reducir el consumo luego de sufrir un *shock*, mientras que los no pobres son más propensos a utilizar los activos existentes o a recurrir a los mercados financieros, ya sea solicitando un préstamo o haciendo efectiva una póliza de seguro. Además, los pobres tienen una probabilidad ligeramente superior de recibir asistencia que los no pobres, sobre todo en el caso de un desastre natural, aunque la importancia relativa de esta estrategia es muy pequeña en relación con las basadas en respuestas de comportamiento del hogar (véase el cuadro 5).

Los datos sugieren que, independientemente de la naturaleza del *shock*, los hogares no pobres son más efectivos a la hora de superar sus consecuencias que los pobres. Un mayor porcentaje de hogares no pobres declara haber superado ya el *shock*, o bien que espera superarlo en los seis meses siguientes. Por contraste, los hogares pobres refieren que tardarán más de doce meses en volver a los niveles de bienestar anteriores al *shock*, más drásticamente, que nunca podrán recuperarse de este. Las diferencias en la efectividad son especialmente acusadas tras un desastre natural, lo que sugiere que la pérdida de riqueza y activos tiene un impacto irreversible en los pobres, una idea que es coherente con su exigua capacidad de ahorro (véase el cuadro 6).

Las diferencias en la efectividad de las estrategias de enfrentamiento seleccionadas por hogares pobres y no pobres son el resultado de dos factores. En primer lugar, la naturaleza de las estrategias implementadas por ambos grupos es distinta. Los hogares pobres tienden a depender más de aquellas que requieren un cambio inmediato de comportamiento (en cuanto a trabajo y consumo), mientras que los hogares no pobres minimizan estos cambios haciendo uso de los mercados financieros y los activos. Segundo, existen límites a la eficacia de las estrategias de conducta empleadas por los pobres, ya que los individuos solamente pueden trabajar un número determinado de horas y resulta difícil llevar el consumo por debajo del nivel de subsistencia. A los hogares que están más cerca de estos límites en el momento del *shock*

Cuadro 5. Las estrategias de adaptación varían con el ingreso y el área de residencia

	Económico		Demográfico		Desastres/ Accidentes		Otro	
	Pobre	No pobre	Pobre	No pobre	Pobre	No pobre	Pobre	No pobre
	Porcentaje de hogares en el grupo (condicional a haber sufrido un shock)							
Nacional								
Redujo ahorros/								
vendió activos	20,3	27,6	18,9	24,8	14,7	18,1	29,1	14,9
Recibió préstamo/seguro	16,7	20,3	20,7	31,2	10,6	17,8	23,7	24,0
Incrementó oferta								
laboral del hogar	44,2	37,0	50,3	39,1	22,9	25,2	34,6	26,1
Recibió asistencia	0,6	0,8	0,0	0,0	3,2	1,9	1,8	0,0
Redujo consumo	20,4	17,1	5,6	9,9	11,9	8,2	14,6	16,2
Otro	5,2	7,8	5,0	6,6	5,1	8,0	16,4	12,9
Nada	9,0	10,4	11,3	14,8	42,0	31,9	10,3	22,6
Urbana								
Redujo ahorros/								
vendió activos	18,5	28,7	19,8	26,5	17,2	17,1	35,8	12,9
Recibió préstamo/seguro	27,1	16,6	16,9	23,2	23,5	24,1	16,8	17,3
Incrementó oferta								
laboral del hogar	43,1	37,0	55,3	39,7	24,2	22,8	31,8	21,1
Recibió asistencia	0,0	0,3	0,0	0,4	3,0	1,7	3,4	0,0
Redujo consumo	14,8	19,6	14,1	11,3	8,4	8,4	12,6	18,7
Otro	6,0	6,2	4,2	7,9	7,7	9,0	20,6	10,3
Nada	10,9	9,3	6,7	14,2	28,8	27,7	19,0	25,0
Rural								
Redujo ahorros/								
vendió activos	19,6	17,3	27,7	18,6	13,8	19,5	41,9	9,6
Recibió préstamo/seguro	6,0	22,2	26,3	18,0	6,0	9,2	10,6	19,0
Incrementó oferta								
laboral del hogar	46,6	42,7	34,0	38,1	22,4	27,3	29,2	24,3
Recibió asistencia	4,1	0,0	0,0	0,0	3,3	1,6	4,8	0,0
Redujo consumo	21,3	13,1	7,6	8,6	13,2	9,2	10,8	19,3
Otro	6,2	4,5	3,3	10,1	4,1	7,7	24,5	6,5
Nada	16,0	15,6	13,4	12,7	46,6	36,9	26,9	24,8

Fuente: cálculos de los autores utilizando información del INEI, ENAHO 2003.

Cuadro 6. Los hogares pobres son menos efectivos en superar el impacto de los shocks

	<i>Menos de 6 meses</i>	<i>Entre 6 y 12 meses</i>	<i>Más de 12 meses</i>	<i>Nunca</i>	<i>No sabe</i>	<i>Estaba resuelto</i>
Porcentaje de hogares que sufrieron cada <i>shock</i> (condicional a haber sufrido un <i>shock</i>)						
Pobre						
Económico	17,7	10,3	15,8	9,0	35,0	12,2
Demográfico	14,4	13,1	19,0	12,3	30,1	11,1
Desastre	4,2	7,3	16,3	33,7	24,4	14,1
Otro	ND	24,0	18,2	20,6	26,0	11,2
No pobre						
Económico	19,1	16,7	14,4	10,8	23,4	15,7
Demográfico	10,1	9,4	23,5	8,4	24,4	23,9
Desastre	7,3	8,6	15,8	18,3	23,5	26,3
Otro	11,2	13,3	10,8	10,5	37,0	16,9

ND: no disponible. **Fuente:** cálculos de los autores utilizando información del INEI, ENAHO 2003.

les resulta más complicado superar sus efectos, y puesto que estos hogares suelen ser los más necesitados, esto crea un círculo vicioso de pobreza y vulnerabilidad.

Movilidad social y acceso a instituciones y servicios públicos

Como los hogares que son pobres durante un largo periodo tienen mayor probabilidad de seguir siéndolo que los que han caído recientemente en la pobreza, esto refuerza la idea de que las transiciones entre pobreza y no pobreza no son aleatorias, sino que muestran cierta inercia. Aquí se analiza esta cuestión desde dos perspectivas diferentes. En primer lugar, se examina hasta qué punto existe una inercia intergeneracional, es decir, hasta qué punto los hijos de padres pobres tienen más posibilidades de ser pobres que los de padres no pobres. Con tal fin se estudian pautas de movilidad social en el tiempo. Segundo, se crea una conexión entre la idea de inercia y la de acceso —o, más bien, de la falta de acceso— a los activos, especialmente las instituciones y los activos públicos. Debido a que estos activos no se pueden desplegar en el corto plazo, no es probable que los hogares que no disponen de acceso a ellos hoy lo tengan en un futuro inmediato, a menos que cambien de ubicación (por ejemplo, mediante la migración), perpetuando así su situación de pobreza.

Sin embargo, la presencia de inercia no impide la inducción de un cambio mediante la política pública. De hecho, las intervenciones públicas, como se discute más adelante, tienen enormes posibilidades de aliviar —e incluso revertir— algunos de los problemas, aunque el impacto tarde cierto tiempo en materializarse.

MOVILIDAD SOCIAL. Aquí se investiga hasta qué punto los antecedentes de los padres guardan relación con los resultados de sus hijos y si esta correlación ha cambiado con el

tiempo. ¿Por qué es importante? El Perú, como el resto de los países de América Latina, es un país bastante desigual en términos de ingresos y de dotaciones. Una elevada correlación entre los antecedentes de los padres y los resultados de los hijos, o una movilidad social reducida, tenderá a perpetuar estas desigualdades (De Ferranti y otros 2004), mientras que una correlación escasa permitirá salir de la pobreza a individuos con antecedentes desfavorables.

Benavides (2002) analiza las pautas de la movilidad económica entre generaciones (representada por la movilidad laboral) y concluye que la movilidad económica es principalmente el resultado de un aumento de la movilidad entre la clase media-baja (frente a las clases de bajos o de altos ingresos). El autor aduce que esta pauta es coherente con incrementos constantes en los niveles promedio de educación y los cambios seculares en la estructura productiva del país (es decir, la reducción de la proporción de agricultura y el aumento de la proporción de manufacturas y servicios), y/o con mejoras en la igualdad de oportunidades económicas. Al examinar los cambios en la movilidad en las distintas cohortes, halla pautas muy estables en ellas y entre ellas, que coinciden con los cambios seculares más que con la movilidad intergeneracional.

Pasquier-Doumer (2002) observa que los niveles promedio de educación —medidos como el número promedio de años de escolarización— y la movilidad educativa han ido mejorando progresivamente en el Perú desde comienzos del siglo XX. En otras palabras, la probabilidad de que los niños reciban más educación que sus padres se ha incrementado con el tiempo. La mejora en la movilidad educativa puede ser el resultado de aumentos generales de la educación (acceso) y/o de cambios en la probabilidad relativa de éxito educativo para un grupo determinado de características socioeconómicas y culturales (igualdad de oportunidades). Es decir, el nivel promedio de educación de la población puede aumentar porque todo el mundo complete dos años más de educación que sus padres y/o porque disminuya el impacto causal de los antecedentes de los padres en la educación de sus hijos. El autor afirma que, en el Perú, el crecimiento de los niveles promedio de educación y movilidad educativa se debió principalmente a mejoras generalizadas en el acceso a la educación. Como resultado, aunque la proporción de niños analfabetos con padres analfabetos se ha reducido con el tiempo, la probabilidad de que un niño no reciba ninguna educación porque sus padres son analfabetos no ha cambiado. La única excepción a esta pauta han sido las mujeres de las zonas rurales, para las cuales el proceso educativo ha respondido a las mejoras en el acceso general y una mayor igualdad de oportunidades.

ACESO A INSTITUCIONES Y SERVICIOS PÚBLICOS. En seguida se presenta una breve descripción de las diferencias entre los niveles de ingresos, las regiones y los grupos indígenas y no indígenas en cuanto a acceso a la educación, la salud, la infraestructura y las instituciones públicas. Un análisis detallado de los factores determinantes del acceso a las instituciones y servicios públicos va más allá del alcance de este capítulo. Los datos empleados para el análisis se muestran en los cuadros A.I.4 a A.I.6 del anexo I.

Los principales hallazgos relativos al acceso a la educación se pueden resumir como sigue:

- **Pobres frente a no pobres** Aproximadamente 13 por ciento de los niños de hogares pobres declaran no asistir a la escuela, en comparación con 8 por ciento en los hogares no pobres. La diferencia entre hogares pobres y no pobres es más acusada en las zonas rurales y a niveles más altos de educación. También existen diferencias importantes entre los hogares pobres: los niños de hogares con una mujer como jefe de familia muestran tasas de matrícula inferiores que aquellos con un jefe de familia varón en todos los grupos de edad y niveles de escolarización.
- **Urbanos frente a rurales** El porcentaje de niños en edad escolar que no están matriculados actualmente en la escuela es superior en las zonas rurales que en las urbanas (14 por ciento en las primeras frente a 9,7 por ciento en Lima Metropolitana y 8,2 por ciento en otras zonas urbanas). Esta diferencia es más notoria a niveles inferiores de escolarización y entre niños más pequeños. En las zonas urbanas, la ausencia de matrícula en primaria es mayor en los barrios marginales (denominados «conos» en Lima) que en los más pudientes.
- **Niños frente a niñas** Las tasas de matrícula son superiores entre los chicos, especialmente en los grupos de más edad y a niveles superiores de escolarización. Estas diferencias son más notables entre los niños de hogares pobres y entre los que residen en zonas rurales. Además, las chicas de hogares con una mujer como jefe familia tienen menos probabilidad de matricularse en la escuela que los chicos, especialmente en la escuela secundaria, en comparación con sus contrapartes en hogares con un jefe de familia varón, independientemente de los ingresos.
- **Indígenas frente a no indígenas** Las tasas de matrícula son inferiores entre los niños pobres indígenas que entre los no indígenas. Lo mismo ocurre con los no pobres indígenas y no indígenas de las zonas rurales, pero no con los de las urbanas.

Otros factores que parecen guardar relación con el índice de matrícula, incluso una vez tomadas en cuenta las diferencias de ingresos y de ubicación, son el nivel de educación del jefe de hogar, que tiene un efecto positivo sobre la matrícula, y la edad del niño, que tiene un impacto negativo sobre esta.

Los principales hallazgos relativos al acceso a los servicios de salud se pueden resumir como sigue:

- **Pobres frente a no pobres** Aunque la incidencia de enfermedades declarada por los hogares pobres y no pobres es similar (51 por ciento de los pobres declaran haber sufrido una enfermedad durante el periodo de estudio, en comparación con 53 por ciento de los no pobres), existe una variación significativa respecto de las medidas tomadas y el tipo de asistencia recibida entre unos y otros. Los pobres son menos propensos a buscar tratamiento que los no pobres (62 por ciento de los pobres declaran no haber hecho nada tras caer enfermos en comparación con 47 por ciento de los no pobres), debido a la falta de dinero o de seguro médico y/o a la dificultad para acceder a un centro de salud. Cuando buscan tratamiento, los pobres utilizan mucho más los hospitales y centros de salud públicos y mucho menos los servicios de EsSalud y los hospitales privados que los no pobres.
- **Urbanos frente a rurales** Los hogares de las zonas rurales utilizan los centros médicos con menos frecuencia que los de las zonas urbanas. Cuando buscan

tratamiento, el uso de los centros de EsSalud y los proveedores privados es superior en las zonas urbanas que en las rurales, aunque en aquellas el uso de centros públicos es superior en los barrios marginales que en los más pudientes.

- **Indígenas frente a no indígenas** El acceso a tratamientos médicos es inferior entre la población indígena, y esta diferencia es más acusada en los hogares pobres. Las razones para no buscar/recibir tratamiento varían entre los hogares indígenas y los no indígenas: los primeros arguyen básicamente la distancia y una preferencia por métodos alternativos de tratamiento. De los que reciben tratamiento, el uso de hospitales y centros de salud públicos es más habitual entre la población indígena.

Los principales hallazgos relativos al acceso a infraestructura se pueden resumir como sigue:

- **Pobres frente a no pobres** Los hogares pobres, y especialmente los de las zonas rurales, tienen menor acceso a infraestructura y suelen vivir más lejos del centro de sus municipios que los no pobres.
- **Urbanos frente a rurales** El acceso a infraestructura es muy inferior en las zonas rurales que en las urbanas, sobre todo en lo que respecta a saneamiento y acceso a servicios de gas y teléfono. Además, existen grandes variaciones en el acceso en las zonas urbanas, con tasas de acceso superiores en Lima Metropolitana que en otras zonas urbanas y con tasas inferiores en barrios marginales que en los pudientes.
- **Indígenas frente a no indígenas** El acceso a infraestructura es inferior entre los hogares indígenas que entre los no indígenas, independientemente de los niveles de ingresos y la ubicación.

Finalmente, los pobres interactúan con menos frecuencia con las instituciones locales y del Gobierno Central, aunque los contactos con las autoridades locales parecen estar distribuidos con mayor igualdad en las zonas rurales. El recurso a las instituciones financieras, incluso las más asequibles como los bancos públicos y las cooperativas de ahorro, es menos habitual entre los hogares pobres que en los no pobres. Finalmente, los hogares pobres interactúan menos con las instituciones encargadas de la aplicación de la ley, como el sistema judicial y la Policía, que los no pobres (véase el cuadro 7).

IV. Recomendaciones de política

Para enfrentar la vulnerabilidad a los shocks

Dotar de capacidad a los pobres para que se ayuden a sí mismos cuando se produzcan **shocks** requerirá intervenciones dirigidas a ampliar su base de activos, incrementar su acceso a servicios e instrumentos financieros y facilitar el uso de un seguro de ingresos o frente a catástrofes. Además, las redes de protección del sector público para los pobres deberían mejorar la focalización y su capacidad para reaccionar con rapidez ante los **shocks**. Entre las medidas que podrían ayudar al Gobierno a lograr estos objetivos figuran:

Cuadro 7. El contacto con las instituciones públicas es menos frecuente entre los hogares pobres

	Nacional			Lima			Otra urbana			Rural		
	Total	No pobre	Pobre	Total	No pobre	Pobre	Total	No pobre	Pobre	Total	No pobre	Pobre
	Porcentaje de la población en el grupo											
Gobierno												
Municipalidad	27,8	29,3	25,9	23,3	27,3	11,9	31,9	32,5	30,9	27,5	26,5	27,9
Ministerio de Agricultura	2,5	2,2	2,8	0,1	0,1	0,0	2,9	2,9	2,7	4,3	5,2	3,9
Ministerio de Industria	0,3	0,4	0,1	0,3	0,4	0,0	0,4	0,6	0,2	0,1	0,1	0,1
Servicios financieros												
Bancos públicos	19,8	25,7	12,2	19,1	22,5	9,4	26,9	32,6	17,4	12,2	17,2	9,8
Justicia y seguridad												
Servicios judiciales	3,8	5,0	2,2	3,8	4,9	0,9	4,9	5,9	3,2	2,4	3,1	2,1
Policía	6,4	8,4	3,7	9,3	10,6	5,5	6,8	8,0	4,9	2,9	4,4	2,2

Fuente: cálculos de los autores utilizando información del INEI, ENAHO 2003.

- **Ayudar a los pobres a ampliar su base de activos** El Gobierno podría tomar medidas para mejorar el acceso a —y la seguridad de— la vivienda y la tierra, con frecuencia el activo más valioso que poseen los pobres. El aumento de la posibilidad de acceso a una vivienda digna en las zonas urbanas y la promoción de la adjudicación de títulos de propiedad de viviendas y tierras en zonas urbanas y rurales permitirían a los hogares pobres utilizarlos como garantías para un crédito en caso necesario. La adjudicación de títulos de propiedad también contribuiría enormemente a la activación de los débiles mercados actuales de la vivienda y la tierra, sobre todo en las zonas rurales, aumentando así el valor de esos activos cuando se necesite liquidez. Otra opción consiste en mejorar las transferencias públicas a los pobres mediante un programa de transferencias de efectivo condicionadas, como Juntos. Estos programas cumplen el doble objetivo de proporcionar un alivio de la pobreza en el corto plazo y promover inversiones en capital humano en el mediano plazo.
- **Aumentar el acceso a los servicios financieros** Se podría salvar la brecha existente entre los pobres y el sistema bancario expandiendo los servicios de cajeros automáticos a zonas pobres y proporcionando programas de conocimientos financieros a los hogares pobres. También sería posible lograr un mayor contacto entre los hogares pobres y el sistema bancario canalizando pagos de programas sociales a través de bancos, como se hace en el Ecuador en el caso del Bono de Desarrollo Humano. Se podrían crear además instrumentos financieros especiales para los pobres; por ejemplo, cuentas de ahorro que produzcan menos ingresos pero no exijan un saldo mínimo, o instrumentos basados en la comunidad, como programas alternos de ahorro y crédito.
- **Facilitar el acceso de los pobres a un seguro de ingresos y frente a catástrofes** Se puede proporcionar un seguro de ingresos en forma de programas de trabajo forzado como contraprestación para las ayudas sociales, de los cuales A Trabajar constituye un ejemplo en el Perú, o bien como pensiones no contributivas en el caso de individuos ancianos o discapacitados, una opción cuya sostenibilidad fiscal habría de ser cuidadosamente analizada antes de su implementación. Los hogares pobres pueden acceder a un seguro frente a catástrofes concedido por el Gobierno o por proveedores privados. Aunque la provisión de un seguro frente a desastres por el sector privado es bastante habitual en los países desarrollados y entre hogares acaudalados, los asentamientos irregulares, la falta de títulos de propiedad de la vivienda y la tierra y una vivienda no digna hacen que los pobres resulten difíciles de asegurar. No obstante, existen experiencias satisfactorias a este respecto en zonas urbanas, como la de Manizales en Colombia, que pueden ofrecer lecciones útiles.
- **Aumentar el acceso de los pobres urbanos y rurales a programas efectivos de redes de protección** La implementación de un sistema de pensiones mínimas no contributivas para los ancianos necesitados podría evitar el riesgo de la pobreza a edad avanzada, teniendo en cuenta la limitación de sostenibilidad fiscal ya mencionada. Del mismo modo, programas que comprendan los factores determinantes del riesgo de la

juventud (características individuales, antecedentes familiares, efectos de otros jóvenes y del vecindario) y que hagan hincapié en la prevención (por ejemplo, minimizando futuros riesgos de ingresos ofreciendo incentivos para completar la educación secundaria) pueden ayudar a reducir la vulnerabilidad y el riesgo entre la juventud. Además, programas de búsqueda de empleo y colocación y servicios de asistencia diurna para las madres pobres pueden aumentar la participación en el mercado laboral de los hogares pobres, sobre todo en las zonas urbanas. En el sector rural, intervenciones como la introducción de nuevas variedades de semillas y pastos y la oferta de una capacitación agrícola básica pueden contribuir a mejorar la seguridad alimentaria y los niveles nutricionales en épocas de crisis.

Para mejorar la movilidad social

Las recomendaciones de política detalladas, dirigidas a aumentar el acceso a la educación y la salud y fomentar las inversiones en infraestructura pública, se discuten en los otros capítulos de este libro. Este capítulo se concentra en acciones enfocadas en los grupos más vulnerables y excluidos.

En materia de educación, el aumento de la cobertura y la calidad de la educación entre estos grupos requerirá políticas de oferta y de demanda como:

- ***Promoción de una mayor demanda de educación.*** Se pueden inducir incrementos en la demanda de educación reduciendo eficazmente sus costos (los directos y los de oportunidad) mediante programas de transferencias condicionadas de efectivo (TCE) o becas y con la implementación de programas de escolarización flexibles que permitan a niños y jóvenes participar en otras actividades durante el día. El Perú ha iniciado recientemente un programa de TCE (Juntos) y podría aprender de experiencias similares en la región, como la Bolsa Familia en el Brasil, Oportunidades en México y el Bono de Desarrollo Humano en el Ecuador.
- ***Mejora de la asignación y calidad de los docentes*** Se han implementado programas piloto de incentivos en zonas rurales con el fin de aumentar la asistencia de los docentes. Estos programas deberían expandirse a escala nacional y complementarse con la provisión de capacitación y material a los docentes, especialmente en las áreas de educación bilingüe y multigrado. También será importante garantizar que el proceso de descentralización no dificulte la capacidad de las autoridades para gestionar con eficacia y eficiencia los recursos humanos del sector.
- ***Mejora de la provisión y la calidad de la educación bilingüe*** Para mejorar la asistencia escolar de los estudiantes indígenas, especialmente de las chicas, hay que aumentar el número de docentes capacitados en educación bilingüe y multigrado y desarrollar y distribuir el material escolar necesario a estas escuelas. Mirando hacia el futuro, las iniciativas para eliminar las barreras culturales al acceso deberían aprovechar el aumento de rendición de cuentas del sector hacia las autoridades locales y los usuarios producido por el proceso de descentralización.

- ***Aumento de la provisión de educación preescolar y secundaria.*** Se pueden lograr mejoras en la provisión de educación preescolar si se recurre a modalidades de escolarización no formales, como centros de educación infantil operados por mujeres que reciben capacitación y apoyo financiero del Gobierno a cambio de la prestación de servicios de educación básica. Es posible obtener mejoras en la provisión de educación secundaria gracias a modalidades de escolarización alternativas y más flexibles, como la enseñanza a distancia.

Del mismo modo, una mayor cobertura y calidad de los servicios de salud requieren intervenciones de oferta y de demanda, como:

- ***Aumento de la demanda de servicios de salud reduciendo los costos para los pobres*** Aunque el Seguro Integral de Salud (SIS) ha constituido una innovación importante, son necesarias más iniciativas para reducir los costos directos y de oportunidad de la asistencia médica para los pobres. Hacer que los servicios de salud sean más asequibles para los pobres, y especialmente para los más vulnerables, como las madres, los niños pequeños y los ancianos, debería ser una prioridad. El SIS también debería reducir las excesivas asignaciones de recursos a la asistencia terciaria y enfocarse en los niveles primario y secundario. El Gobierno debería considerar la expansión de los servicios subsidiados y/o la institución de un programa de transferencias de efectivo condicionadas relacionado con la asistencia médica.
- ***Reducción de las barreras culturales en la asistencia médica.*** Una mejor adaptación de las expectativas y creencias culturales de los indígenas por el sistema de salud puede contribuir enormemente a eliminar, o al menos reducir, el impacto de las barreras culturales. La adopción del modelo CLAS en 1994, basado en la participación de las comunidades locales en el planeamiento y gestión de los centros de asistencia primaria, ha constituido un movimiento importante en esta dirección, y se debería expandir.
- ***Aumento de la eficiencia y la coordinación entre los proveedores públicos de salud.*** Con el fin de aumentar la eficiencia del sistema de salud, el Ministerio de Salud (MINSA) ha firmado una serie de acuerdos de gestión con las autoridades regionales de salud. Estos acuerdos vinculan los recursos al desempeño y los resultados. Mirando hacia el futuro, los principales desafíos en lo que respecta a los acuerdos de gestión incluyen la supervisión y publicación de resultados de desempeño. Además, para maximizar el uso de la capacidad existente, el MINSA ha buscado una mejor coordinación con EsSalud, que aunque ha resultado ser políticamente difícil se debería seguir intentando. Esto revestirá especial importancia en un entorno cada vez más descentralizado, donde el riesgo de fragmentación del sistema puede aumentar significativamente.

Bibliografía

- Banco Mundial. 2005. ***Peru Poverty Assessment***. Washington D. C.: Banco Mundial.
- Benavides, Martín. 2002. «Cuando los extremos no se encuentran: Un análisis de la movilidad social y la igualdad de oportunidades en el Perú contemporáneo». ***Bulletin de l'Institut Français d'Etudes Andines***, tomo 31, n.º 3. Lima: IFEA.
- Casa, C. y G. Yamada. 2005. «Medición de impacto en el nivel de vida de la población del desempeño macroeconómico para el periodo 2001-2004». Lima: Universidad del Pacífico.
- De Ferranti, David, Guillermo Perry, Francisco H. G. Ferreira y Michael Walton. 2004. ***Inequality in Latin America and the Caribbean. Breaking with History?*** Washington D. C.: Banco Mundial.
- Escobal, Javier y Máximo Torero. 2002. «How to Face an Adverse Geography: The Role of Private and Public Assets». Washington D. C.: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Herrera, Javier y François Roubaud. 2002. «Dinámica de la pobreza urbana en Perú y en Madagascar 1997-99: Un análisis de datos de panel». ***Bulletin de l'Institut Français d'Etudes Andines*** t.º 31, n.º 3. Lima: IFEA.
- Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI). 2003a. Perú: ***Compendio Estadístico 2003***. Lima: INEI.
- Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI). 2003b. Encuesta Nacional de Hogares 2003. Condiciones de vida y pobreza. Lima: INEI.
- Pasquier-Doumer, Laure. 2002. «La evolución de la movilidad escolar intergeneracional en el Perú a lo largo del siglo XX». ***Bulletin de l'Institut Français d'Etudes Andines***, tomo 31, n.º 3. Lima : IFEA.
- Sosa-Escudero, Walter y Leonardo Lucchetti. 2004. «Exploring the Determinants of Poverty and Income Distribution in Peru». La Plata, Argentina: Centro de Estudios Distributivos, Laborales y Sociales (CEDLAS) y Universidad Nacional de La Plata.
- Trivelli, Carolina. 2004. «Indigenous Poverty in Peru: An Empirical Analysis». Lima: Instituto de Estudios Peruanos.

Anexo I. Anexo estadístico

Cuadro A.I.1. Estadísticas del ingreso per cápita simulado por regiones. Diferentes tasas de crecimiento anual en el ingreso total hasta 2015

	Real 2002	$g=1\%$	$g=3\%$	$g=5\%$	$g=8\%$	$g=10\%$
Desigualdad						
Coeficiente de Gini	55,67	55,67	55,67	55,67	55,67	55,67
Pobreza (Lima)						
FGT(0)	48,2	41,5	27,7	17,8	8,45	5,33
FGT(1)	19,3	15,7	10,3	6,67	3,77	2,98
FGT(2)	10,7	8,67	5,78	4,02	2,75	2,37
Pobreza extrema (Lima)						
FGT(0)	14,3	10,9	6,31	4,34	3,29	2,49
FGT(1)	5,31	4,35	3,22	2,67	2,19	1,98
FGT(2)	3,41	2,99	2,49	2,19	1,93	1,83
Pobreza (costa)						
FGT(0)	57,7	49,5	36,1	24,2	11,7	7,65
FGT(1)	24,1	20,1	13,4	8,62	4,47	3,12
FGT(2)	13,6	11	7,18	4,68	2,66	1,97
Pobreza extrema (costa)						
FGT(0)	24,5	19,7	11,9	7,41	4,09	2,93
FGT(1)	8,84	7,02	4,5	3,08	1,98	1,58
FGT(2)	4,83	3,91	2,69	1,97	1,38	1,13
Pobreza (sierra)						
FGT(0)	76,7	72,4	63,3	53,3	39,6	31,1
FGT(1)	45,5	41,5	33,8	26,8	17,9	13,2
FGT(2)	32	28,5	22,2	16,8	10,5	7,34
Pobreza extrema (sierra)						
FGT(0)	58,8	53,6	44,6	35,6	24,5	17,7
FGT(1)	31,1	27,6	21,4	16	9,6	6,5
FGT(2)	20,4	17,7	13	9,25	5,16	3,37
Pobreza (selva)						
FGT(0)	76	71,4	60,8	47,5	31,7	23,7
FGT(1)	41,7	37,3	28,7	21,5	13,3	9,36
FGT(2)	27,5	23,9	17,7	12,8	7,52	5,15
Pobreza extrema (selva)						
FGT(0)	57,4	50	38,2	28,7	17,8	11,8
FGT(1)	26,6	22,8	16,6	11,8	6,69	4,51
FGT(2)	16,2	13,7	9,63	6,62	3,65	2,44

Fuente: Sosa y Luchetti 2004.

**Cuadro A.I.2. Estadísticas del ingreso per cápita simulado.
Diferentes políticas distributivas por regiones**

	<i>Real 2002</i>	<i>t=10%</i>	<i>T=20%</i>	<i>t=30%</i>
Desigualdad				
Coeficiente de Gini	55,67	51,30	46,51	41,51
Pobreza (Lima)				
FGT(0)	48,24	49,33	50,84	52,37
FGT(1)	19,28	18,34	17,44	16,57
FGT(2)	10,69	9,38	8,17	7,07
Pobreza extrema (Lima)				
FGT(0)	14,31	11,57	9,33	6,35
FGT(1)	5,31	3,87	2,59	1,59
FGT(2)	3,41	2,15	1,22	0,59
Pobreza (costa)				
FGT(0)	57,69	56,83	55,75	54,58
FGT(1)	24,12	21,10	18,11	15,14
FGT(2)	13,57	10,51	7,86	5,61
Pobreza extrema (costa)				
FGT(0)	24,45	20,10	13,75	7,80
FGT(1)	8,84	5,58	2,94	1,14
FGT(2)	4,83	2,44	0,98	0,26
Pobreza (sierra)				
FGT(0)	76,65	76,22	75,51	74,66
FGT(1)	45,54	39,42	33,32	27,26
FGT(2)	31,95	24,13	17,43	11,87
Pobreza extrema (sierra)				
FGT(0)	58,76	54,42	48,73	39,30
FGT(1)	31,11	22,61	14,66	7,57
FGT(2)	20,37	11,69	5,59	1,91
Pobreza (selva)				
FGT(0)	76,00	75,66	74,63	73,02
FGT(1)	41,72	35,83	29,99	24,23
FGT(2)	27,49	20,54	14,71	9,97
Pobreza extrema (selva)				
FGT(0)	57,39	51,60	44,99	33,36
FGT(1)	26,58	18,87	11,85	6,06
FGT(2)	16,22	9,09	4,28	1,55

Fuente Sosa y Luchetti 2004.

Cuadro A.I.3. Pobreza por departamento

	Pobreza			Pobreza extrema			Coeficiente de Gini
	Tasa	Brecha	Severidad	Tasa	Brecha	Severidad	
Amazonas	72,4	29,1	14,9	36,0	11,5	4,7	0,37
Áncash	56,1	21,6	10,8	29,	9,2	4,1	0,38
Apurímac	67,2	24,8	11,2	33,1	7,1	2,3	0,36
Arequipa	37,0	11,3	5,0	10,6	2,8	1,1	0,37
Ayacucho	70,1	26,1	12,4	34,8	9,5	3,6	0,33
Cajamarca	73,3	29,2	14,6	41,5	11,5	4,6	0,37
Callao	37,5	10,6	4,3	4,0	1,0	0,4	0,34
Cusco	53,7	17,7	8,3	22,0	6,5	2,7	0,40
Huancavelica	88,5	48,5	30,2	74,1	30,8	15,7	0,38
Huánuco	81,6	39,3	22,5	56,3	20,6	9,8	0,39
Ica	32,5	7,4	2,5	2,7	0,3	0,1	0,33
Junín	57,3	18,4	8,1	22,2	5,4	2,0	0,34
La Libertad	51,3	18,8	9,1	18,6	5,6	2,5	0,41
Lambayeque	44,4	12,6	5,2	10,0	2,4	0,7	0,35
Lima	35,6	9,9	3,9	4,5	0,7	0,2	0,42
Loreto	70,0	25,2	11,8	40,5	10,9	4,1	0,35
Madre de Dios	32,4	6,3	1,9	7,4	1,1	0,2	0,30
Moquegua	34,0	10,0	4,3	6,6	2,1	0,9	0,32
Pasco	58,6	20,4	9,6	24,7	6,6	2,5	0,34
Piura	62,6	23,3	11,3	22,0	5,5	2,1	0,35
Puno	77,8	35,1	19,4	47,3	16,0	7,2	0,38
San Martín	60,5	19,8	8,6	24,5	5,2	1,8	0,35
Tacna	29,7	9,4	4,3	8,1	2,1	0,9	0,38
Tumbes	27,5	6,2	2,1	2,4	0,4	0,1	0,31
Ucayali	63,9	26,4	13,9	41,6	13,7	6,4	0,40

Fuente: cálculos de los autores utilizando información del INEI, ENAHO 2003.

Cuadro A.I.4. Probabilidad de ser pobre (Probit)

	Total	Lima	Urbana	Rural				
	Efectos marginales							
Características del jefe de hogar								
Demográficas								
25-55 años de edad	-0,026 (0,032)	0,059 (0,066)	-0,038 (0,048)	-0,063 ** (0,032)				
Mayor de 55 años	-0,230 *** (0,031)	-0,145 *** (0,055)	-0,209 *** (0,042)	-0,238 *** (0,039)				
Mujer	0,044 * (0,023)	-0,019 (0,048)	0,030 (0,034)	0,068 *** (0,025)				
Estado civil								
Conviviente	0,181 *** (0,033)	0,264 *** (0,085)	0,123 ** (0,061)	0,129 *** (0,032)				
Casado	0,092 *** (0,033)	0,173 *** (0,065)	0,005 (0,059)	0,082 ** (0,036)				
Viudo / divorciado	0,048 (0,032)	0,180 * (0,096)	0,003 (0,053)	0,016 (0,035)				
Educación								
Primaria	-0,160 *** (0,021)	-0,089 (0,080)	-0,075 ** (0,037)	-0,147 *** (0,021)				
Secundaria	-0,272 *** (0,023)	-0,195 ** (0,093)	-0,171 *** (0,038)	-0,281 *** (0,030)				
Universitaria	-0,401 *** (0,020)	-0,282 *** (0,067)	-0,307 *** (0,031)	-0,406 *** (0,048)				
Empleo								
Empleador	-0,168 *** (0,029)	-0,122 *** (0,033)	-0,168 *** (0,031)	-0,167 ** (0,068)				
Autoempleado	0,064 ** (0,030)	0,021 (0,045)	0,067 * (0,035)	0,031 (0,059)				
Obrero	0,086 *** (0,029)	0,099 ** (0,046)	0,076 ** (0,035)	0,019 (0,053)				
Otro (familia / trabajador doméstico)	-0,034 (0,046)	-0,009 (0,071)	0,007 (0,052)	-0,150 (0,099)				
Sector informal	0,178 *** (0,027)	0,133 *** (0,047)	0,128 *** (0,034)	0,246 *** (0,055)				
Industria								
Administración pública	-0,068 * (0,037)	-0,050 (0,076)	-0,069 (0,043)	-0,033 (0,062)				
Construcción	-0,007 (0,030)	-0,022 (0,070)	0,053 (0,038)	-0,09 (0,066)				
Industria	-0,053 ** (0,025)	-0,008 (0,071)	-0,064 ** (0,027)	-0,071 (0,049)				
Servicios	-0,163 *** (0,018)	-0,107 (0,074)	-0,148 *** (0,023)	-0,170 *** (0,031)				
Características del hogar								
Tamaño del hogar	0,090 *** (0,005)	0,069 *** (0,008)	0,092 *** (0,007)	0,072 *** (0,006)				
% de miembros menores de 9 ó mayores de 60	0,352 *** (0,026)	0,357 *** (0,063)	0,341 *** (0,040)	0,251 *** (0,028)				

	Total	Lima	Urbana	Rural
	Efectos marginales			
Al menos un emigrante en el hogar	-0,162 *** (0,025)	-0,046 (0,076)	-0,137 *** (0,029)	-0,196 *** (0,034)
Proporción de perceptores de ingreso mayores de 10 años con respecto a los adultos	-0,349 *** (0,026)	-0,409 *** (0,052)	-0,322 *** (0,037)	-0,204 *** (0,031)
Proporción de empleados en el sector informal mayores de 10 años con respecto a los adultos	0,009 (0,045)	0,144 (0,107)	-0,008 (0,069)	-0,095 * (0,052)
Infraestructura				
Agua	-0,057 *** (0,014)	-0,080 (0,056)	-0,028 (0,022)	-0,066 *** (0,016)
Electricidad	-0,139 *** (0,016)	0,029 (0,063)	-0,207 *** (0,034)	-0,125 *** (0,016)
Servicios de saneamiento	-0,195 *** (0,017)	-0,138 ** (0,059)	-0,199 *** (0,021)	-0,102 *** (0,036)
Propiedad				
Alquilada	-0,019 (0,031)	0,077 (0,053)	-0,053 (0,033)	-0,148 ** (0,064)
Propietario del hogar (con título)	-0,018 (0,017)	0,031 (0,030)	-0,066 *** (0,022)	-0,018 (0,022)
Propietario del hogar (sin título)	0,107 *** (0,035)	0,192 ** (0,081)	0,029 (0,039)	-0,032 (0,060)
Regiones				
Urbana	0,146 *** (0,018)			
Costa	-0,092 *** (0,020)			
Sierra	0,120 *** (0,020)	0,124 *** (0,020)	0,247 *** (0,022)	
Selva	-0,041 * (0,022)	0,147 *** (0,025)	0,008 (0,023)	
Observaciones	16,117	1,516	7,203	7,398
Pseudo R-2	0,35	0,34	0,33	0,27

Nota: errores estándar entre paréntesis; *: significativo al 10 por ciento; **: significativo al 5 por ciento; ***: significativo al uno por ciento.

Fuente: cálculos de los autores utilizando información del INEI, ENAHO 2003.

Cuadro A.I.5. Probit por región, 2003-2004

	<i>2003-2004</i>			
	<i>Costa</i>	<i>Sierra</i>	<i>Selva</i>	<i>Lima</i>
Características del jefe de hogar				
25-55 años de edad	-0,018 (0,056)	-0,083 ** (0,039)	-0,019 (0,057)	0,059 (0,066)
Mayor a 55 años	-0,164 *** (0,052)	-0,258 *** (0,047)	-0,267 *** (0,062)	-0,145 *** (0,055)
Mujer	0,095 ** (0,044)	0,039 (0,027)	0,036 (0,055)	-0,019 (0,048)
Estado civil				
Conviviente	0,285 *** (0,087)	0,087 ** (0,037)	0,087 (0,068)	0,264 *** (0,085)
Casado	0,149 * (0,080)	0,001 (0,039)	0,067 (0,070)	0,173 *** (0,065)
Viudo / divorciado	0,065 (0,083)	-0,029 (0,038)	0,068 (0,071)	0,180 * (0,096)
Educación				
Primaria	-0,093 ** (0,042)	-0,153 *** (0,025)	-0,164 *** (0,050)	-0,089 (0,080)
Secundaria	-0,165 *** (0,043)	-0,302 *** (0,032)	-0,266 *** (0,053)	-0,195 ** (0,093)
Universitaria	-0,276 *** (0,033)	-0,457 *** (0,036)	-0,422 *** (0,050)	-0,282 *** (0,067)
Empleo				
Empleador	-0,157 *** (0,041)	-0,192 *** (0,051)	-0,064 (0,073)	-0,122 *** (0,033)
Autoempleo	0,068 (0,048)	0,048 (0,044)	0,099 (0,067)	0,021 (0,045)
Obrero	0,102 ** (0,049)	0,021 (0,039)	0,087 (0,063)	0,099 ** (0,046)
Otro (familia / trabajador doméstico)	0,016 (0,070)	-0,121 (0,078)	0,074 (0,103)	-0,009 (0,071)
Sector informal	0,152 *** (0,040)	0,154 *** (0,046)	0,130 * (0,069)	0,133 *** (0,047)
Industria				
Administración pública	0,017 (0,069)	-0,109 ** (0,052)	-0,198 ** (0,083)	-0,050 (0,076)
Construcción	0,112 ** (0,049)	-0,047 (0,049)	-0,048 (0,090)	-0,022 (0,070)
Industria	-0,079 ** (0,037)	(0,049) (0,037)	(0,069) (0,059)	(0,008) (0,071)
Servicios	-0,085 *** (0,031)	-0,190 *** (0,026)	-0,260 *** (0,035)	-0,107 (0,074)

	2003-2004			
	Costa	Sierra	Selva	Lima
Características del hogar				
Tamaño del hogar	0,075 *** (0,007)	0,092 *** (0,007)	0,093 *** (0,009)	0,069 *** (0,008)
% de miembros menores de 9 ó mayores de 60	0,243 *** (0,050)	0,282 *** (0,031)	0,447 *** (0,057)	0,357 *** (0,063)
Al menos un emigrante en el hogar	-0,108 ** (0,045)	-0,177 *** (0,035)	-0,269 *** (0,049)	-0,046 (0,076)
Proporción de perceptores de ingreso mayores de 10 años con respecto a los adultos	-0,325 *** (0,046)	-0,213 *** (0,035)	-0,319 *** (0,055)	-0,409 *** (0,052)
Proporción de empleados en el sector informal mayores de 10 años con respecto a los adultos	-0,01 (0,090)	-0,049 (0,057)	-0,099 (0,102)	0,144 (0,107)
Infraestructura				
Agua	-0,042 (0,026)	-0,071 *** (0,018)	-0,032 (0,030)	-0,08 (0,056)
Electricidad	-0,191 *** (0,032)	-0,122 *** (0,019)	-0,146 *** (0,035)	0,029 (0,063)
Servicios de saneamiento	-0,176 *** (0,028)	-0,197 *** (0,026)	-0,140 *** (0,036)	-0,138 ** (0,059)
Propiedad				
Alquilada	-0,019 (0,063)	-0,063 (0,041)	-0,120 ** (0,061)	0,077 (0,053)
Propietario del hogar (con título)	(0,040)	(0,029)	-0,088 ** (0,037)	0,031 (0,030)
Propietario del hogar (sin título)	(0,028)	(0,023)	(0,037)	(0,089)
Urbana	0,037 (0,039)	0,038 (0,096)	-0,128 (0,089)	0,192 ** (0,081)
Regiones				
Observaciones	0,149 *** (0,028)	0,051 ** (0,023)	0,339 *** (0,035)	
Pseudo R-2	4,325	7,027	3,249	1,516
	0,30	0,33	0,31	0,34

Nota: errores estándar en paréntesis; *: significativo al 10 por ciento; **: significativo al 5 por ciento; ***: significativo al uno por ciento.

Fuente: cálculos de los autores utilizando información del INEI, ENAHO 2003.

Cuadro A.I.6. Índices relevantes de pobreza rural, 2002

	Costa rural			Sierra rural			To
	Pobre extremo	Pobre	No pobre	Total	Pobre extremo	Pobre	
Características del jefe de hogar							
Edad (años)	45,6	46,2	51,0	48,3	46,4	48,5	52,6
Sexo (%)							4
Mujer	9,2	12,9	17,3	14,3	14,9	18,9	22,7
Hombre	90,8	87,1	82,7	85,7	85,1	81,2	77,3
Nivel de educación							8
Primaria / sin educación formal	81,2	69,5	56,4	65,5	83,5	74,3	64,1
Secundaria	18,0	27,6	34,4	29,0	15,7	22,9	23,4
Superior	0,8	2,9	9,2	5,5	0,8	2,8	12,6
Características del hogar							
Ingreso mensual per cápita (soles a precios de Lima)	157,4	258,7	556,1	380,4	111,8	204,4	507,8
Tamaño del hogar (#)							22
Miembros entre 0-13	6,2	5,1	3,6	4,6	5,2	4,1	3,1
Miembros entre 14-65							
Miembros entre 66-99							
Acceso a servicios públicos							
Agua potable	13,1	28,0	38,1	30,0	32,0	39,3	47,2
Electricidad	18,0	37,6	55,2	42,2	20,5	34,8	47,8
Saneamiento	1,2	3,7	11,3	6,8	2,3	4,2	12,6
Valor de activos durables (precios de Lima)	278,8	696,1	1377,2	939,9	234,3	399,0	796,7
	119,9	209,2	474,3	317,9	114,8	214,4	448,8

Fuente: INEI, ENAHO 2002.

Anexo II. Medición del tamaño y condiciones de vida de la población indígena

Medición del tamaño de la población indígena. El Perú tiene una población indígena numerosa y diversa. En la ENAHO de 2001 se incluyen las siguientes preguntas en relación a la identidad étnica:

- ¿Cuál es su lengua nativa?
- ¿Qué lengua utiliza con mayor frecuencia?
- ¿A qué raza/grupo étnico pertenece?
- ¿Qué lengua nativa utilizaron/utilizan sus abuelos/padres?

Debido a que estas preguntas responden a diferentes conceptos de identidad étnica, desde los basados en el lenguaje hasta los que se sustentan en la cultura, producen diferentes estimados del tamaño de la población indígena, que varía desde un 47,7 por ciento de todos los hogares, de acuerdo a la definición más amplia, a un 25,4 por ciento, de acuerdo a la más ajustada, comparada con la cifra generalmente aceptada de un 30,0 por ciento del Censo de Población de 1994. Para fines de este informe, se utiliza la definición (1) indicada a continuación

Cuadro A.II.1. El tamaño de la población indígena varía con la definición de indígena

	Según área			
	Todas	Lima	Otras urbanas	Rural
	% de todos los hogares			
Español no es la lengua materna (1)	33,7	3,1	11,4	19,2
Autoidentificación como indígena (2)	42,6	5,0	16,3	21,3
(1) o (2)	45,2	5,4	17,3	22,5
Muy frecuentemente utiliza lenguas que no son el español (3)	25,4	2,0	7,1	16,3
Español no era la lengua materna de los abuelos/padres del jefe de hogar (4)	47,7	6,7	17,8	23,2

Fuente Trivelli 2004.

Por otra parte, el término «indígena» esconde una heterogeneidad significativa: aunque los jefes de hogar quechuahablantes representan una mayoría (75 por ciento de los todos los hogares indígenas), un 15 por ciento adicional de hogares tienen un jefe de hogar aimarahablante (12 por ciento) o un indígena del Amazonas (3 por ciento).

Medición de los estándares de vida entre la población indígena. Los hogares indígenas exhiben tasas de pobreza y extrema pobreza más altas que los hogares no indígenas, aunque existen diferencias importantes entre las áreas urbanas y rurales. En particular, mientras que para todos los hogares las tasas de pobreza son más bajas en las áreas urbanas que en las rurales, las diferencias relativas entre los hogares indígenas y no indígenas están más marcadas en las primeras, especialmente en Lima, que en las últimas.

Cuadro A.II.2. La incidencia de la pobreza es mayor en los hogares indígenas

	<i>Todos</i>	<i>Indígenas</i>	<i>No indígenas</i>
Tasa de pobreza	46,8	63,8	42,0
Tasa de pobreza extrema	20,1	35,3	16,6
Brecha de pobreza (FGT1)	17,4	26,2	13,2
Severidad (FGT2)	8,7	14,1	6,2

Fuente cálculos de los autores utilizando información del INEI, ENAHO 2001.

Cuadro A.II.3. Las tasas de pobreza son menores y las diferencias entre los hogares indígenas y no indígenas son mayores en las áreas urbanas

	<i>Todos</i>	<i>Indígenas</i>	<i>No indígenas</i>
Nacional	46,8	63,8	39,6
Lima	25,5	37,2	22,2
Otras urbanas	41,4	52,3	38,0
Rural	72,2	78,6	65,8

Fuente cálculos de los autores utilizando información del INEI, ENAHO 2001.

Aunque las diferencias entre los hogares indígenas y los no indígenas en parte resultan de las diferencias de los recursos de ambos grupos, los hogares indígenas todavía tienen 11 por ciento más de probabilidad de ser pobres que los hogares no indígenas similares cuando estas son tomadas en cuenta. Una vez desagregados por área de residencia, solo en Lima, los recursos sí parecen explicar plenamente la diferencia en las tasas de pobreza entre los dos grupos, lo que, dado que aquí las diferencias relativas fueron mayores, sugiere que las diferencias en los recursos entre los hogares indígenas y los no indígenas están más marcadas en la capital que en cualquier otro lugar.

Cuadro A.II.4. La etnia indígena está correlacionada positivamente con la pobreza, aun después de tomar en cuenta las diferencias en sus dotaciones de capital

Efecto marginal de la etnia en la probabilidad de ser pobre

Nacional	0,113**(6,66)
Lima	0,037(1,48)
Otras urbanas	0,066**(2,88)
Rural	0,106**(6,17)

Fuente Trivelli 2004.

Los números corresponden al coeficiente de un indicador de etnia indígena variable en un modelo logit para los determinantes de la pobreza (pobre = 1, no pobre = 0). El modelo incluye información del área de residencia, tamaño y composición del hogar, características demográficas del jefe de hogar y de otros miembros, y características del empleo del jefe de hogar.

** Diferente de 0 al 1 por ciento de significancia.

Es interesante notar que, pese a las diferencias en la pobreza monetaria, solo el 22 por ciento de todos los hogares indígenas respondió afirmativamente a la pregunta «¿Considera que su hogar es pobre?», comparado con el 23 por ciento de todos hogares no indígenas, sugiriendo así que la pobreza monetaria puede no capturar de modo apropiado el bienestar de los hogares indígenas.

Derechos de propiedad y tenencia de la tierra

*David E. Varela y Jorge L. Archimbaud*¹

Resumen

Durante los últimos años, el Perú ha hecho grandes avances en la consolidación de los derechos de propiedad sobre tierras rurales y urbanas. Millones de familias peruanas han accedido a derechos de propiedad cuyo reconocimiento no podían obtener antes de las reformas de 1996. El sistema de Registro de Predios ha mejorado en forma significativa la calidad de los servicios que presta a los ciudadanos. Queda pendiente, sin embargo, la extensión de los programas de formalización a nuevas áreas (principalmente en ciudades intermedias y pequeñas) para completar el objetivo de un «país de propietarios» y reducir el riesgo de la reversión a la informalidad. Además, el ambicioso proceso de reformas iniciado en la década pasada se suspendió e incluso retrocedió en los últimos años, con lo que reaparecieron algunos incentivos perversos para las invasiones y la informalidad generada por estas.

En la actualidad, el principal desafío consiste en efectuar las reformas pendientes y continuar el proceso de reconocimiento y protección de los derechos de propiedad para apalancar el desarrollo del sector privado dentro de un mercado inmobiliario moderno, al tiempo que se fortalecen las finanzas locales mediante una tributación de la propiedad inmueble que capte su potencial contributivo. Para estos fines, la integración de la información legal con la espacial gracias al recién establecido Sistema Nacional Integrado de Catastro es esencial y requiere de un fortalecimiento de los mecanismos de coordinación institucional. El programa de reformas incluiría una revisión del marco institucional existente, que podría simplificarse y clarificarse de modo tal que reduzca los costos de transacción para los ciudadanos y para el Estado.

1 Con el apoyo de Javier Madalengoitia.

I. Derechos de propiedad y tenencia de la tierra: contribución al desarrollo económico y social

Existe evidencia de la relación directa entre crecimiento económico y derechos de propiedad. La seguridad jurídica de estos derechos es básica para la operación de los mercados inmobiliarios y los sistemas financieros modernos fundados en garantías reales. Los derechos de propiedad son decisivos para la estabilidad y predictibilidad de la economía de mercado; el reconocimiento y protección efectivos de la propiedad se consideran incentivos de inversión esencial, mientras que cualquier debilidad en la calidad y efectividad de las normas legales o el marco institucional de los derechos de propiedad se convierte en un grave desincentivo (Banco Mundial 2005a: 81).

Los gobiernos tienen un papel clave en el reconocimiento y protección de los derechos de propiedad en la medida en que generan políticas públicas sobre ellos, que, naturalmente, varían según el país y la época, y que están influidas por las relaciones de poder en la sociedad. Países como el Perú enfrentan el desafío del crecimiento poblacional y la escasez relativa de bienes apropiables, de tecnología disponible para la utilización de esos bienes y la estructura de sus mercados. El trabajo original del economista peruano Hernando de Soto y del Instituto Libertad y Democracia (ILD) ha atraído la atención de los gobiernos, la cooperación internacional y la comunidad académica, y se considera la base de una nueva interpretación del papel activo de los pobres en el desarrollo de una economía y de la interacción entre normas jurídicas y hechos económicos (De Soto 1986).

La propuesta de consolidación de los derechos de propiedad en el Perú supone expandir los beneficios del Programa Nacional de Formalización (PNF) dentro de una estructura de gestión descentralizada y adoptar nuevos enfoques de titulación para alcanzar nuevos usuarios en nuevas áreas. La consolidación de los logros del Proyecto de Derechos de Propiedad Urbana (PDPU) en cuanto a la seguridad legal, la movilización de activos, la capitalización de propiedad y el acceso al crédito (véase el anexo I) requerirá de un ajuste de las herramientas y los objetivos de la formalización tomando en cuenta las nuevas realidades institucionales determinadas por la descentralización: las municipalidades provinciales y distritales han «tomado las riendas» de los procesos de formalización y catastro.

El desafío principal del Estado peruano para los próximos años será desalentar, por medio de acciones dirigidas, el regreso a la informalidad o la creación de nueva informalidad. Las acciones serían: (i) establecer un mecanismo integral para la formulación de políticas en el área de los derechos de propiedad con una visión de largo plazo; (ii) finalizar los programas de catastro y formalización en las áreas no intervenidas por el PNF y seleccionadas con nuevas metodologías justificadas por su indicador de costo-efectividad; (iii) integrar la información espacial y legal en el registro de la propiedad, para bajar costos y facilitar el acceso de los usuarios; y (iv) hacer una utilización económica efectiva de los derechos de propiedad en las áreas formalizadas. También se debería profundizar las reformas institucionales con el fortalecimiento del sistema, de manera que este: (a) provea seguridad legal efectiva y costos de transacción reducidos; (b) administre la información de las propiedades por medio de un sistema de catastro geo-referenciado; y (c) estimule la participación y la consulta.

Recuadro 1. Descentralización y competitividad: contribución de los derechos de propiedad

Los dos retos estratégicos para el desarrollo del Perú son: (i) lograr que el proceso de descentralización sea exitoso y (ii) crear bases económicas para el desarrollo descentralizado, mediante la mejora del clima de inversión, un mejor acceso a los mercados y la promoción de industrias internacionalmente competitivas. Para que las regiones logren un crecimiento sostenido es preciso complementar los esfuerzos por producir empleo, reducir la pobreza y los procesos de descentralización con programas locales y regionales de competitividad. La descentralización puede ser un instrumento poderoso para asegurar objetivos sociales, políticos y económicos, pero solo será sostenible si se basa en las realidades económicas de las regiones y las municipalidades e incluye estrategias para el desarrollo del sector privado.

El éxito de la descentralización en el Perú se reflejará en la generación de empleo y el crecimiento económico regional. Las regiones deben mejorar su competitividad para atraer a la inversión privada e incrementar la actividad económica. Una competitividad mejorada requiere de: una infraestructura adecuada y bien mantenida; bajos costos de producción y logística; acceso de los productos regionales a los mercados nacionales e internacionales; elevada productividad de las empresas regionales; variedad en los productos regionales; adopción de estándares de calidad; capacidades de tecnología e innovación; asistencia para las exportaciones y la facilidad del comercio; y un buen clima general para las inversiones regionales. Para esta última parte es clave la seguridad jurídica de los derechos de propiedad.

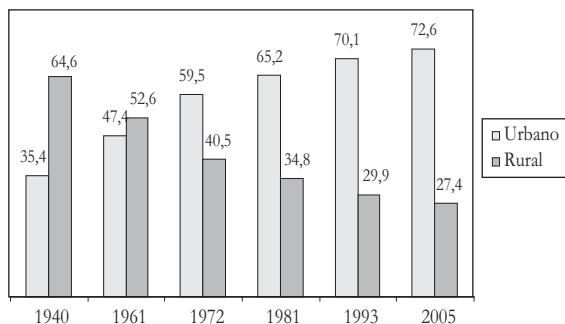
Información reciente indica que el crecimiento económico de los últimos tres años ha beneficiado a las regiones del Perú y a otros centros económicos tradicionales fuera de Lima, hecho que sugiere que la descentralización ya está dando frutos que servirán de plataforma más amplia para el desarrollo del país. Es por ello que el fortalecimiento institucional de los gobiernos locales juega un papel determinante en el desarrollo de la agenda de descentralización del Gobierno del Perú, al igual que la generación de recursos adicionales como los que resultarían de una tributación adecuada de las propiedades inmuebles.

II. Antecedentes: respuestas del Estado peruano a los desafíos de cambio social y económico***Cambios sociales y económicos y tenencia de la tierra***

MIGRACIÓN INTERNA. El proceso migratorio interno tuvo sus inicios en la década de 1940 y se agravó a partir de 1980, debido a la violencia terrorista desatada en varios departamentos del país. Este proceso generó un cambio radical en la distribución de la población

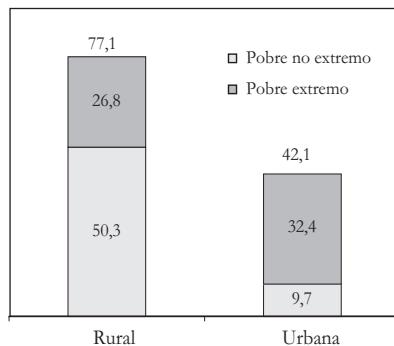
dentro del territorio nacional: mientras que en 1940 la población urbana representaba tan solo un tercio de la población total, en la actualidad dos tercios viven en las ciudades (véase el gráfico 1). Este fenómeno migratorio se explica principalmente por las expectativas de la población rural por mejorar su calidad de vida. En 2002, 77 por ciento de la población rural se encontraba bajo la línea de pobreza, frente a solo 42 por ciento de la población urbana (véase el gráfico 2).

Gráfico 1. Distribución de la población censada (Porcentajes)



Fuente: INEI.

Gráfico 2. Pobreza y pobreza extrema en las áreas urbanas y rurales (2002, porcentajes)

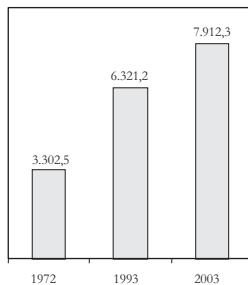


Fuente: INEI.

EFEKTOS EN LA TENENCIA DE TIERRA URBANA. De acuerdo con los datos del último censo, la población que migró ascendió a 4 millones y medio de habitantes, y sus principales destinos fueron las ciudades de la costa como Lima (53 por ciento), Arequipa (5 por ciento), La Libertad (4 por ciento) y Lambayeque (4 por ciento). Por su parte, los departamentos que mostraron la mayor cantidad de población emigrante fueron Cajamarca (11 por

ciento), Áncash (8 por ciento), Junín (7 por ciento), Ayacucho (7 por ciento) y Lima (7 por ciento) (véanse los gráficos 3 y 4).

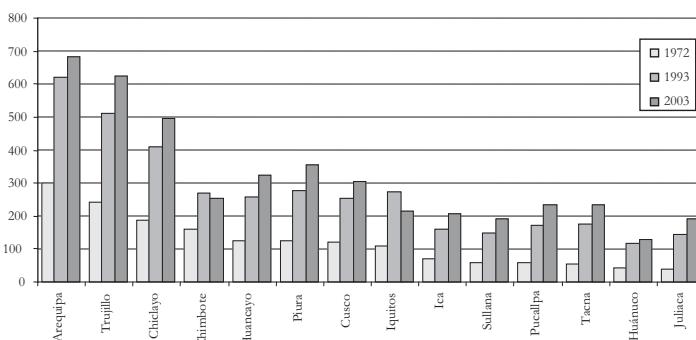
Gráfico 3. Población de Lima Metropolitana en 1972, 1993 y 2003*
(Miles)



* Población estimada al 30 de junio de 2003

Fuente: INEI y Perú en Números

Gráfico 4. Población de las principales ciudades en 1972, 1993 y 2003*
(Miles)



* Población estimada al 30 de junio de 2003

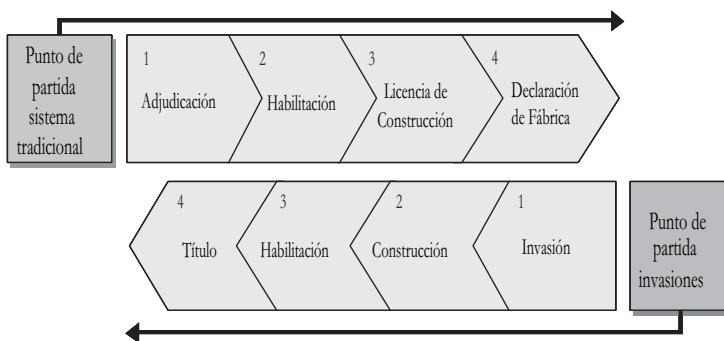
Fuente: INEI y Perú en Números

Los inmigrantes se enfrentaron a barreras prácticamente infranqueables de acceso a la propiedad inmueble y a la vivienda. El alto costo de la tierra urbana la situaba fuera del alcance de la mayoría, pero incluso los pocos que podían adquirir terrenos y construir viviendas conforme a los procedimientos legales encontraron un marco legal y regulatorio extremadamente complejo que generaba altos costos de transacción y tomaba mucho tiempo.² El Estado no pudo atender tampoco las necesidades de vivienda de los inmigrantes; los

² El ILD estimó que regularizar posesiones informales necesitaba 201 pasos, a través de 52 oficinas gubernamentales durante seis años y once meses.

programas de construcción directa de las entidades públicas fueron insuficientes para satisfacer la demanda, y algunos programas agravaron la situación de informalidad al entregar unidades de vivienda sin de títulos legales sobre el terreno y/o la edificación.³ La falta de respuesta adecuada a estas demandas ocasionó el surgimiento de zonas urbanas marginales, principalmente como resultado de invasiones de tierras de propiedad del Estado⁴ (véase el gráfico 5).

Gráfico 5. Procesos seguidos por las invasiones para poblar las zonas urbanas marginales



Fuente: APOYO Consultoría: Estrategia de Largo Plazo COFOPRI, estudio contratado por el PDPU-COFOPRI

La tenencia precaria de la tierra (conocida en el Perú como «informal») generó costos muy altos para los inmigrantes a zonas urbanas: (i) el congelamiento de su activo más valioso; (ii) la falta de acceso a crédito y servicios públicos; y (iii) la carencia de incentivos de inversión para sus pequeñas empresas. Desde la perspectiva estatal, la incertidumbre acerca del titular del derecho de propiedad debilitó la base de ingresos para los gobiernos locales y, por ende, de su capacidad para satisfacer las necesidades locales de vivienda, servicios e infraestructura.

EFFECTOS EN LA TENENCIA DE LA TIERRA RURAL. A partir de 1969, el Gobierno de ese entonces intentó resolver la problemática de la tenencia de la tierra rural por medio de una reforma agraria.⁵ Esta reforma se caracterizó por la expropiación sin indemnización de valiosas propiedades privadas (constituidas en su mayoría por las tierras más fértiles del

-
- 3 En el Perú, a diferencia de otros países de similar sistema legal, el registro de la propiedad del terreno no incluye la propiedad de la edificación. Es necesario adelantar un procedimiento separado (registro de fábrica).
 - 4 La ocupación de terrenos con fines de vivienda se realizó mediante tres mecanismos: (i) la invasión violenta; (ii) la compra de tierras agrícolas por asociaciones o cooperativas; y (iii) la invasión gradual de propiedad privada o estatal (el caso más frecuente).
 - 5 Decreto ley 17716, Ley de Reforma Agraria.

Recuadro 2. Invasiones y riesgo moral

Los grandes cambios demográficos y la falta de viviendas económicamente asequibles fueron las causas principales del crecimiento de asentamientos informales en el Perú. En Lima Metropolitana, por ejemplo, los asentamientos informales crecieron de 4 por ciento de nuevas viviendas construidas en 1940 a casi 70 por ciento en 1985. La mayoría de estos asentamientos informales fueron establecidos por medio de invasiones (violentas o graduales) de propiedades públicas y privadas. Las invasiones violentas a veces eran planeadas por individuos o grupos especializados; las graduales ocurrieron de manera aislada y esporádica alrededor de centros urbanos existentes, grandes construcciones de negocios, proyectos urbanísticos en desarrollo o en terrenos baldíos.

Sin embargo, después de 1985 el número de invasores ha disminuido sustancialmente. En los últimos diez años solo se han registrado dos épocas de invasiones masivas en Lima Metropolitana, en las que estuvieron involucradas alrededor de 20 mil personas. Este descenso puede ser parcialmente explicado por la reducción drástica de la tasa de crecimiento poblacional (de 4,5 por ciento en 1970 a menos de 2 por ciento en 2004), y por el crecimiento vertical de los asentamientos informales. No se han detectado más de 12.500 microinvasiones debido al crecimiento familiar durante ese mismo periodo.

Cualquier iniciativa para otorgar títulos de propiedad puede crear problemas de «riesgo moral», en particular en el Perú, donde la fecha tope para formalizar posesiones informales ha cambiado varias veces en los últimos cuarenta años (la última ocurrió en 2001). Para minimizar el riesgo, el PNF no formalizó ninguna invasión posterior a marzo de 1996.

Una salvaguarda similar debería ser incluida en cualquier iniciativa de formalización posterior, para atacar más adecuadamente las principales causas de los asentamientos informales por medio de: (i) el desarrollo de un marco de trabajo legal y de políticas que permita el acceso de los peruanos pobres a los mercados de tierras y viviendas; (ii) la formalización de edificaciones para facilitar el crecimiento vertical en áreas periurbanas; y (iii) la promoción del respeto de los derechos de propiedad mediante campañas que estarán dirigidas a generar actitudes y comportamientos favorables hacia la propiedad privada.

país). Tales propiedades fueron adjudicadas a empresas campesinas asociativas (cooperativas, empresas rurales de propiedad social o sociedades agrícolas de interés social).⁶ La adjudicación se orientaba a imponer un modelo de explotación colectiva y establecía, de

6 La Ley de Reforma Agraria impuso un sistema de propiedad colectiva y promovió la creación de cerca de 1.500 empresas campesinas asociativas sobre la base de criterios políticos.

manera arbitraria, las dimensiones mínimas y máximas de los terrenos entregados. Por ejemplo, se prohibió que la tierra rural tuviera una extensión menor de 3 hectáreas y se obligó al Registro de la Propiedad Inmueble (RPI) a no inscribir ninguna transferencia o división que resultase de predios de menor extensión. Como consecuencia de ello, se condenó a la informalidad a más de 700 mil predios rurales, pertenecientes a casi la mitad de los agricultores peruanos, quienes quedaron excluidos de los beneficios de la seguridad jurídica que otorga un título registrado.

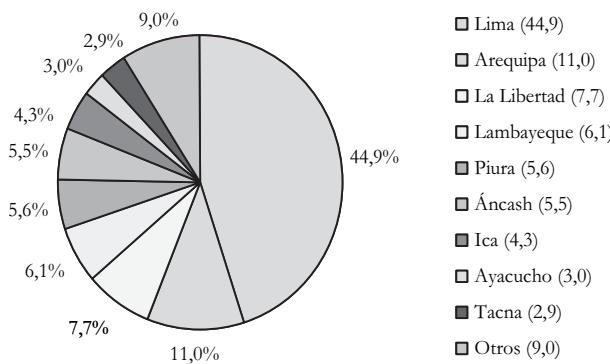
El rápido fracaso de la estructura de tenencia de la tierra impuesta por la reforma agraria ocasionó que desde mediados de la década de 1970 se iniciara en la costa peruana un proceso acelerado de parcelación de los predios adjudicados en forma colectiva, pero sin que este proceso se registrara en el RPI, lo que trajo consigo que alrededor de 80 por ciento de las cooperativas agrarias que optaron por parcelar sus tierras cayeran en la informalidad (García-Montúfar 2002).

El Estado peruano y la tenencia de la tierra

POLÍTICAS SOBRE DERECHOS DE PROPIEDAD URBANOS. En 1996 el Gobierno instituyó la Comisión de Formalización de la Propiedad Informal (COFOPRI), para adelantar la creación de un Programa Nacional de Formalización (PNF) con el objetivo de reconocer los derechos de propiedad de la población en zonas urbanas marginales sobre terrenos del Estado invadidos antes de ese año. El PNF contó con el apoyo de un registro especializado, conocido como Registro de la Propiedad Urbana (RPU), y fue acompañado de varias reformas legales y reglamentarias que facilitaban las tareas de COFOPRI. A partir de 1999 el PNF recibió el apoyo técnico y económico del Banco Mundial a través del Proyecto Derechos de Propiedad Urbana (PDPU-Préstamo n.º 4384-PE).

Durante cinco años, el PDPU (Banco Mundial 2004a 2004b, 2005b) obtuvo excelentes resultados: (i) la reducción del tiempo promedio de formalización a 45 días; (ii) el registro de aproximadamente 1,4 millones de títulos de propiedad, beneficiando a más de 5,7 millones de peruanos en comunidades marginales; (iii) la transferencia posterior a terceros de aproximadamente 630 mil de estas propiedades mediante transacciones dentro del mercado formal; (iv) el incremento del valor de las propiedades tituladas en un monto agregado aproximado de 1,3 mil millones de dólares; y (v) el incremento de aproximadamente 400 millones de dólares en el volumen de créditos formales. Estos resultados fueron posibles gracias a las ambiciosas reformas legales e institucionales adelantadas durante esos años, que permitieron diseñar un proceso de formalización centralizado, de alta calidad y bajo costo. Como parte de ese proceso, COFOPRI elaboró un catastro de propiedad urbana para disponer de la información cartográfica necesaria y que puede ser utilizado también por las municipalidades para planificación y desarrollo urbano (véase el gráfico 6).

Gráfico 6. Títulos otorgados en Lima y provincias (1996 – abril 2005)



Departamento	Títulos
Lima	645.717
Arequipa	158.593
La Libertad	110.162
Lambayeque	88.393
Piura	81.02
Áncash	79.272
Ica	61.82
Ayacucho	42.869
Tacna	41.099
Otros	128.919
Total	1'437.864

Fuente: COFOPRI 2005.

POLÍTICAS SOBRE DERECHOS DE PROPIEDAD RURALES. A partir de 1993, el Gobierno peruano inició un Programa Especial de Titulación de Tierras (PETT) para la costa. El objetivo inicial del PETT era emitir títulos de propiedad y elaborar el catastro para los beneficiarios de la reforma agraria y los propietarios de tierras no cultivadas, así como para comunidades nativas y campesinas. En 1996 se suscribió un convenio con el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) para impulsar el PETT e incrementar su cobertura a todas las áreas rurales del país. Este convenio preveía el financiamiento de un proyecto de cuatro años cuyo objetivo era incorporar a un poco más de un millón de predios en el catastro rural y registrar el mismo número de títulos de propiedad en la costa y parte de la sierra. Para facilitar su operación se estableció una Sección Especial de Predios Rurales (SEPR) en el RPI.

Durante la primera fase del PETT, solo 250 mil predios rurales (menos de 8 por ciento del total) fueron titulados. Un segundo convenio fue suscrito en 2001 para otro

proyecto de cuatro años, cuyo objetivo es extender el catastro rural y el registro de predios, de modo que se registre un total de 705 mil títulos (525 mil derivados del trabajo no concluido mientras regía el primer convenio, y 180 mil nuevos títulos ubicados en la sierra). Este proyecto incluirá la digitalización de la información catastral recolectada durante la vigencia del primer convenio con el BID, y el sondeo de 250 mil nuevos predios (Field y Torero 2004). Gracias al PETT, se estima que en la actualidad el porcentaje de predios rurales no registrados ha disminuido notablemente, en especial en la costa, hasta en 50 por ciento.

Avances recientes reformas institucionales

UNIFICACIÓN DE REGISTROS. En 2002 el Congreso del Perú aprobó una de las reformas institucionales más importantes de los últimos años: el establecimiento del Registro de Predios (RP) mediante la fusión del RPI, el RPU y la SEPR. Esta unificación representó beneficios inmediatos para los usuarios, especialmente para los más pobres, puesto que eliminó los registros paralelos, permitió el acceso a un único registro y, por lo tanto, redujo cualquier posibilidad de discriminación para las propiedades registradas en el RPU. También incrementó del número de puntos de acceso a servicios registrales para los segmentos de menores ingresos. Así, mientras que el RPI y la SEPR atendían al público en 58 y 25 oficinas registrales respectivamente, el RPU solo prestaba servicios por medio de veinte oficinas. Luego de la unificación, las 83 oficinas del RP prestan servicios a todos los usuarios antiguos del RPU.

Recuadro 3. El Sistema Dual de Registros de la Propiedad: problemas y soluciones

El diseño original del PNF contempló la necesidad de inscribir los títulos emitidos por COFOPRI en el RPU, un registro paralelo al tradicional RPI. Las razones de esta decisión eran de orden táctico, puesto que resultaba más sencillo crear un registro especializado que cubriera las necesidades del PNF (simplificación administrativa, desregulación, geo-referenciación, capacidad de responder a procesos masivos) que reformar el RPI. Una situación intermedia se produjo respecto del PETT. En este caso se creó, al interior del RPI, la SEPR. Si bien los procedimientos e instrumentos de esta Sección fueron inspirados en el modelo propuesto para el RPU, existieron entre ambos diferencias de orden técnico, administrativo y reglamentario. Durante casi diez años coexistieron tres registros de la propiedad. Del total de 5,5 millones de propiedades existentes en el Perú, alrededor de 2,4 millones se encontraban registradas en el RPI y 1,9 millones en el RPU. Por su parte, aproximadamente 2 millones de propiedades permanecían fuera del sistema registral, casi 1,4 millones en áreas urbanas y el resto en áreas rurales.

La coexistencia de registros de inmuebles es ineficiente, porque genera duplicidad en el uso de recursos y confusión ante el usuario, a la vez que dificulta la

generación de una masa crítica de datos que permita la explotación de la información disponible en ambos registros. Además, la baja confiabilidad de la información registral del RPI, resultado de la carencia de soporte catastral de los títulos inscritos, provocaba casos frecuentes de superposición y duplicidad de las propiedades inscritas. Estos registros múltiples carecían de mecanismos para mantenerse actualizados, debido a la falta de decisión en el saneamiento técnico-legal de la información registral, la existencia de un registro facultativo y la ausencia de cultura registral. Por último, los costos de acceso al sistema de información registral se mantuvieron altos, tanto debido a los costos de transacción externos a los registros (entre ellos los servicios notariales) cuanto como producto de su escasa eficiencia operativa.

En junio de 2002 el Congreso dispuso la unificación de esos registros para resolver directamente los problemas que presentaba el sistema dual de registro inmobiliario, mientras se hacía frente a los problemas comunes de los registros que difícilmente habrían podido ser atendidos de manera separada (sobre todo la calidad de la información catastral). Así se constituyó el RP dentro de la Superintendencia Nacional de Registros Públicos (SUNARP). La comisión creada para coordinar los aspectos administrativos y técnicos del proceso de unificación fue presidida por la SUNARP, y estaba conformada por representantes de COFOPRI, RPU, PETT, así como del Colegio de Notarios y Abogados. El RP ya ha integrado las principales oficinas de los antiguos registros, disipando de esta manera la percepción de existencia de diferentes niveles de calidad y seguridad entre los servicios registrales prestados a los usuarios. Esta integración se completó en menos del plazo máximo contemplado en la ley (dos años).

SISTEMA NACIONAL INTEGRADO DE CATASTRO. La falta de coordinación entre las entidades generadoras de catastros inmobiliarios (entre ellas COFOPRI y PETT) estaba ocasionando graves inconsistencias en la información gráfica disponible en el RP. En atención a esta dificultad, en 2003 se estableció el Sistema Nacional Integrado de Catastro (SNCP) con la finalidad de dirigir y regular la integración de los estándares, la nomenclatura y los procesos técnicos de las diferentes entidades que desarrollan o participan en la elaboración de catastros a escala nacional y local. El SNCP está conformado por la SUNARP, los gobiernos regionales, las municipalidades provinciales, distritales y la Metropolitana de Lima, el Instituto Geográfico Nacional (IGN) y el Instituto Nacional de Concesiones y Catastro Minero (INACC), COFOPRI y PETT. La creación del SNCP es una excelente oportunidad para aprovechar la experiencia acumulada por las instituciones miembros del sistema en la elaboración de catastros y asegurar la seguridad jurídica de los derechos de propiedad.

Retrocesos recientes: reformas legales

AUMENTO DE LOS COSTOS DE TRANSACCIÓN. Algunas de las reformas promovidas por COFOPRI bajo el PNF han sido revertidas. Destaca sobre todo la abolición de los formularios registrales autorizados por un abogado, que permitían a los usuarios del RPU registrar transacciones

sobre sus propiedades a un costo menor que el de las escrituras públicas otorgadas ante un notario. Aunque se permite todavía el uso de los formularios registrales para propiedades de menor valor, es necesario que sean concedidos ante notario, con lo que se pierde la ventaja del instrumento. Las tarifas de RP son superiores a las del RPU y solo consideran un tratamiento preferencial para propiedades de muy bajo valor.

DESCENTRALIZACIÓN. El Gobierno del Perú ha impulsado un ambicioso programa de descentralización que ha devuelto o transferido importantes facultades a los gobiernos regionales, las municipalidades provinciales y las distritales. En materia de derechos de propiedad y tenencia de la tierra se destacan: (i) las facultades atribuidas a los gobiernos regionales para impulsar la titulación de predios rurales en sustitución del PETT (proceso que debería concluir en 2006); (ii) el derecho de las municipalidades provinciales a formalizar todos los predios urbanos dentro de su jurisdicción, con el apoyo técnico de COFOPRI o sin él; y (iii) la obligación de las municipalidades distritales de expedir el Código Único Catastral que requieren todas las propiedades inmuebles para ser inscritas en el RP. Estas devoluciones/transferencias de funciones relacionadas con la propiedad inmueble no han sido acompañadas de la formación de capacidades suficientes en los niveles de gobierno subnacionales, lo que ha ocasionado retrasos y dificultades en su ejercicio.

III. Problemática actual de los derechos de propiedad y tenencia de la tierra

Falta de políticas integradas sobre derechos de propiedad

Con el objetivo de identificar los principales problemas que afectan los derechos de propiedad y la tenencia de la tierra, se realizaron dos talleres de alto nivel (marzo y diciembre de 2004), con el auspicio del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) y el Banco Mundial, en los que participaron las principales instituciones relacionadas con la problemática,⁷ así como representantes de municipalidades provinciales y distritales, colegios profesionales, dirigentes vecinales, entidades financieras y del sector privado. Los talleres identificaron la agenda pendiente en este campo, en la que merecen ser relevados los siguientes temas: (i) falta de políticas integrales; (ii) formalización y catastro incompleto; (iii) sistema registral recargado; y (iv) barreras de información y cultura (Terradigm 2004).

⁷ COFOPRI, INACC, Superintendencia de Bienes Nacionales (SBN), IGN, SUNARP, Ministerio de Vivienda, Construcción y Urbanismo, Instituto Catastral de Lima (ICL), Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI), Instituto Nacional de Recursos Naturales (INRENA), entre otros.

Reformas legales e institucionales incompletas

La experiencia de países como Bolivia, El Salvador y Guatemala sugiere que la sustentabilidad a largo plazo de un sistema de derechos de propiedad de la tierra depende principalmente de la formulación y adopción de políticas de Estado diseñadas de una manera integrada y coordinada. En este momento el Perú carece de esas políticas, y aunque se han desarrollado iniciativas aisladas (COFOPRI y PETT, las más destacadas), estas nunca han formado parte de una política continua y de largo plazo que reúna la visión y el papel de cada una de las numerosas instituciones que tienen que ver con el tema y que regule adecuadamente el manejo de información sobre la propiedad. En ausencia de ese tipo de políticas, el marco legal no puede atender la demanda por tierra y vivienda generada por las invasiones masivas; las sucesivas administraciones se han limitado a mantener la dispersión de esfuerzos con programas aislados y de corto plazo.

DEBILIDAD DEL MARCO LEGAL. La complejidad y dispersión del marco normativo revela su fragilidad. Se estima que existen aproximadamente 1.800 normas sobre derechos de propiedad inmueble. No es sorprendente que en ese entorno surjan duplicidades y vacíos normativos, agravados por la multiplicidad de actores con facultades similares o funciones que no son ejercidas en la práctica. El resultado económico de esa problemática jurídica es la ineficiencia en la asignación de recursos (principalmente las tierras de propiedad del Estado), altos costos de transacción (para el Estado y para los particulares), reducida credibilidad de las instituciones y vulneración o desconocimiento de los derechos de propiedad de los ciudadanos (dificultades de acceso a servicios de formalización o catastro, permanencia de los pobladores en la informalidad). Por su parte, los vacíos existentes permiten que las instituciones del ramo generen iniciativas aisladas para atender demandas insatisfechas, pero sin preocuparse de que sean compatibles entre sí.

DEBILIDAD DEL MARCO INSTITUCIONAL. A pesar de algunos avances significativos como la unificación de los registros en el RP y la creación del Sistema Nacional Integrado de Catastro (SNIC) el marco institucional de los derechos de propiedad sobre la tierra continúa caracterizado por su falta de coherencia, debido en buena parte a la participación de numerosas instituciones públicas, a las duplicidades, vacíos y cruces de funciones entre ellas. Los conflictos de competencia y los problemas de coordinación interinstitucional en la asignación y defensa de los derechos de propiedad inmueble están entre las causas más importantes de la dificultad para el acceso a una tenencia segura de la tierra rural y urbana (Apoyo Consultoría 2005).

La existencia de demasiadas instituciones que intervienen en materia de derechos de propiedad inmueble es patente en el manejo de la información sobre la tierra urbana y rural: por lo menos once instituciones continúan generando bases de datos catastrales. Esta situación se agrava por el proceso de descentralización y la implementación paralela de programas como COFOPRI y PETT que, a pesar de sus importantes logros, no adoptaron metodologías y estándares de calidad uniformes. Ello afecta la calidad y disponibilidad de la información sobre derechos de propiedad inmueble, debido principalmente a la existencia y utilización de distintos sistemas de recolección de información por esas instituciones, sin mencionar los frecuentes conflictos de competencia entre ellas (véase el anexo II).

Formalización y catastros incompletos

DEMANDA INSATISFECHA POR SERVICIOS DE FORMALIZACIÓN EN LA TENENCIA DE LA TIERRA. El proceso de regularización de la tenencia de la tierra en el Perú ha logrado significativos avances, pero existe aún una cantidad importante de propiedades urbanas y rurales que permanecen en la informalidad. Para áreas urbanas, una encuesta realizada en zonas no intervenidas por el PNF (COFOPRI 2005)⁸ demostró que en las municipalidades provinciales existe un volumen significativo de posesiones informales (véase el cuadro 1).

**Cuadro 1. Posesiones informales existentes en provincias
(Porcentaje de municipalidades no intervenidas)**

Porcentaje de posesiones informales*	%
De 8 a 15	15,4
De 16 a 30	15,4
De 31 a 50	23,1
De 51 a 70	15,4
De 71 a 90	23,1
De 91 a 100	0,0
No sabe / no responde	7,7
Total	100,0

* Solo se considera la zona urbana.

Fuente: COFOPRI 2005.

Por ejemplo, aunque 75 por ciento de los predios en zonas no intervenidas por el PNF cuentan con algún documento probatorio de propiedad, únicamente 34 por ciento del total de ellos ha sido registrado. En consecuencia, 66 por ciento de los predios ubicados en esas zonas necesitan de algún tipo de regularización. Se estima, pues, que la demanda potencial por servicios de formalización estaría constituida por alrededor de 1,4 millones de predios.

Las características de las zonas urbanas no intervenidas son distintas de las de los predios atendidos por el PNF. Mientras que este trabajó con asentamientos humanos surgidos de invasiones, las zonas pendientes de formalización son, en su gran mayoría, centros poblados desarrollados en la periferia urbana que presentan una menor densidad poblacional o mayor dispersión geográfica, tienen difícil acceso, constituyen zonas de riesgo o han sido afectados por la violencia. El costo y la duración de su formalización tienen, por consiguiente, que ser más elevados.

El modelo centralizado y masivo de COFOPRI respondía a factores propios de mediados de la década de 1990 que ya no existen. En ese entonces, la aplicación de economías de escala permitía que el acopio y la sistematización de la información tanto legal

⁸ Esta encuesta se aplicó a una muestra representativa de municipalidades provinciales y distritales.

como cartográfica, e incluso las operaciones de levantamiento de pruebas de posesión en los asentamientos informales, resultaran más eficientes. Sus rápidos resultados permitieron legitimar al PNF ante la opinión pública, y facilitaron las labores de coordinación interinstitucional y la participación de las comunidades informales. Por razones de impacto económico, se esperaba que el programa de formalización ejecutado de manera **integral, comprensiva y rápida** permitiera generar una masa crítica de propietarios que ingresara al mercado formal.

En la actualidad, la demanda por servicios de formalización es elevada, pero la metodología tiene que ser reformulada en atención a las nuevas condiciones existentes. Esta demanda se encuentra dispersa geográficamente y está conformada por tipos de propiedad informal cuya regularización es más compleja, de manera que es poco probable obtener las ganancias en eficiencia alcanzadas por la aplicación de procesos masivos. El alto costo debería enfrentarse con mecanismos de recuperación de costos o de cofinanciamiento entre distintos niveles de gobierno.

DEMANDA INSATISFECHA POR SERVICIOS DE LEVANTAMIENTO CATASTRAL. La demanda potencial por servicios de levantamiento catastral está compuesta por un poco más de 4,7 millones de unidades catastrales que pertenecen a 1.603 municipios distritales que, conforme al SNIC, deben realizar dicho levantamiento. Por su parte, la oferta actual para este tipo de servicios asciende a alrededor de 1,1 millones de unidades catastrales que pertenecen a los 385 municipios que cuentan con algún proyecto de levantamiento catastral. En consecuencia, existe una brecha por servicios de levantamiento catastral de más de 3,5 millones de unidades catastrales (Apoyo Consultoría 2005; COFOPRI 2005).

DEMANDA INSATISFECHA DE TRANSFERENCIA DE CAPACIDADES A LAS MUNICIPALIDADES. Más de 78 por ciento de los municipios no conoce el marco normativo aplicable a la formalización,⁹ y solo 56 por ciento en todo el país realiza estas tareas. Por otra parte, apenas 46 por ciento del personal encargado de la regularización en estos municipios ha recibido alguna capacitación (véanse los cuadros 2 y 3 y el gráfico 7).

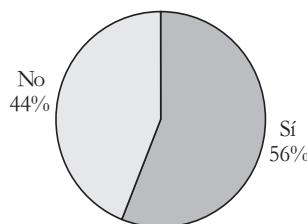
**Cuadro 2. Conocimiento de la ley que rige las competencias de la municipalidad en materia de formalización
(Porcentaje de municipalidades provinciales)**

Conocimiento de la ley	%
Sí conoce	22,0
No conoce	78,0
Total	100,0

Fuente: COFOPRI 2005.

9 Ley 28391, Ley de Formalización de la Propiedad Informal de terrenos ocupados por posesiones informales, centros urbanos informales y urbanizaciones populares, del año 2004.

Gráfico 7. Municipalidades que actualmente realizan acciones de formalización (Porcentaje de municipalidades provinciales)



Fuente: Encuesta de Municipalidades, COFOPRI, 2005

Cuadro 3. ¿Cómo realiza las acciones de formalización? (Porcentaje de municipalidades que realizan acciones de formalización)

	%
Con personal de la municipalidad	46,4
Contrató a una institución	3,6
Con COFOPRI	57,1

Fuente: COFOPRI 2005.

A medida que las responsabilidades sobre la formalización y catastro de la propiedad inmueble se vayan descentralizando, las lecciones aprendidas a escala nacional por COFOPRI y PETT deben ser incorporadas en las estrategias que van a ser aplicadas en el ámbito local. Para lograrlo será indispensable generar mayores capacidades en este ámbito. Este proceso puede ser especialmente lento y retardar la consecución de metas más inmediatas de titulación o cartografía, pero está plenamente justificado como parte de un programa más amplio de reforma institucional. Hay que impedirse, sin embargo, que se pierda la perspectiva integral del proceso que deben proporcionar los órganos del nivel nacional.

En el proceso de descentralización, los gobiernos regionales y las municipalidades provinciales y distritales son nuevos actores que aspiran a una mayor participación en el diseño y aplicación de políticas sobre tenencia de la tierra. Sin embargo, como instituciones responsables de la formalización no cuentan con los recursos y capacidades técnicas adecuadas para cumplir funciones complejas que incluyen el reconocimiento, verificación y saneamiento físico-legal de predios, hasta la inscripción de los títulos en el RP (véase el cuadro 4). Ello podría detener los procesos de formalización iniciados por PETT y COFOPRI para propiedades rurales y urbanas, y, peor aún, revertir a la informalidad propiedades ya saneadas.

INSUFICIENTE COORDINACIÓN INTERINSTITUCIONAL. El marco institucional que afecta los derechos de propiedad en el Perú está determinado por variables históricas, económicas, geográficas y socioculturales. Por eso, los mandatos de cada institución están

**Cuadro 4. Principales dificultades/necesidades en el desarrollo de las actividades de formalización
(Municipalidades provinciales no formalizadas)**

Dificultades/Necesidades	%
Personal calificado	50
Presupuesto	30
Indefinición de áreas	30
Falta de equipos	30
Ocupación de áreas privadas	20
Apoyo de la población	20
Problemas legales	20
Asesoramiento técnico	10
No sabe	10

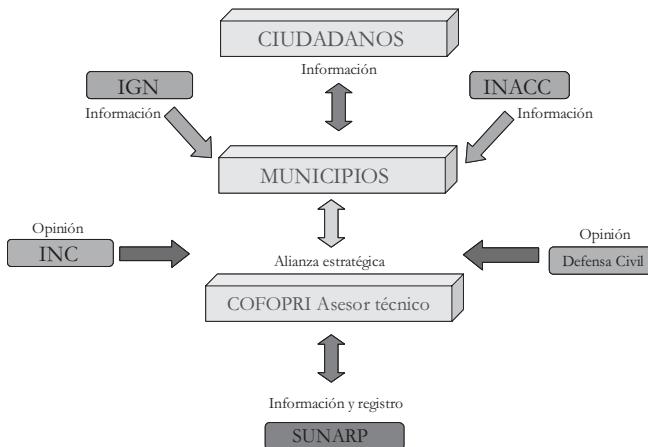
Nota: Respuestas múltiples.

Fuente: COFOPRI 2005.

generalmente segmentados. Otros países latinoamericanos han intentado diversos mecanismos para mejorar la organización de estos mandatos, incluyendo: (i) la creación de nuevas agencias que tengan una visión integral de la problemática (como el Instituto Nacional de Investigación Agronómica-INRA en Bolivia); (ii) la consolidación de mandatos en una agencia ya existente (como la Oficina de Derechos Reales en Bolivia); (iii) la utilización de comités de coordinación (lo que se ha intentado con mediano éxito en el Perú); y (iv) la implementación de grupos de trabajo interinos. El Perú podría examinar estas posibles soluciones, con el fin de coordinar mejor sus esfuerzos en formalización y catastro. Sin coordinación, los beneficios de esfuerzos como COFOPRI o PETT no podrán ser alcanzados, ni los costos, reducidos. Para desarrollar este nuevo marco institucional se necesita un fuerte liderazgo y apoyo político; grupos de interés dentro y fuera de las instituciones se opondrán duramente a cualquier intento por modificar el *status quo* (véase el gráfico 8).

La implementación de dos programas de titulación —uno para predios rurales (PETT) y otro para predios urbanos (PDPU)— revela el interés de administraciones sucesivas por hacer frente al problema de la informalidad en el Perú. Pero no obstante los éxitos de cada uno de ellos, la existencia de dos programas paralelos genera problemas adicionales para el reconocimiento efectivo de los derechos de propiedad, entre los que se pueden mencionar: (i) la imprecisión para determinar áreas que se encuentran en el límite de lo urbano y lo rural, y la dificultad en la toma de decisiones respecto de qué entidad tiene a su cargo la formalización de estos predios; (ii) la superposición de decisiones sobre saneamiento e incluso titulación respecto de predios colindantes entre lo urbano y lo rural; (iii) la duplicidad de esfuerzos y costos adicionales en el proceso de elaboración del catastro, ya que las áreas rurales y urbanas no se encuentran claramente delimitadas y más bien están yuxtapuestas en todo el territorio nacional; y (iv) la metodología de la formalización, en lugar de unificarse y mejorarse, se ha diversificado (García-Montúfar 2002).

Gráfico 8. Actores en la regularización de la propiedad



Sistema registral recargado

DEMANDA INSATISFECHA POR SERVICIOS REGISTRALES. Después de la unificación de los registros, la SUNARP enfrenta una demanda creciente de servicios que puede poner a prueba su capacidad para prestarlos. Por ejemplo, la demanda potencial por servicios de publicidad registral del RP para el periodo 2006-15 se calcula en 15 millones de servicios en total (véase el cuadro 5). La infraestructura tecnológica disponible es insuficiente para atender tal demanda y requiere de una actualización completa de todos sus componentes sobre la base de la adopción de un nuevo modelo de datos para el manejo de información registral (alfanumérica y gráfica).

UNIFICACIÓN DE REGISTROS INCOMPLETA. La unificación de los registros de la propiedad ha proporcionado beneficios inmediatos a los usuarios en lo que respecta a la calidad de la información, pero las tarifas registrales se han elevado. Sin embargo, el RP todavía no puede brindar servicios registrales homogéneos, debido a que el proceso de fusión interna continúa y la calidad, cantidad y tiempo de generación de la información solicitada por los usuarios dependen aún del registro al que pertenecían sus títulos (RPI, RPU o SEPR). Ello se debe, principalmente, a que cada registro adoptó distintas soluciones tecnológicas acordes con los problemas específicos que afrontaba, determinados sobre todo por la necesidad de manejar grandes volúmenes de información con rapidez y confiabilidad y, al mismo tiempo, garantizar la seguridad de la información registral.

La existencia y utilización de dos sistemas para el registro de propiedades (uno proveniente del RPI-SEPR y el otro del RPU), cada uno con sus respectivas bases de datos, representa un desafío mayor para el manejo moderno de la información contenida en el RP. Es imposible compartir información directamente entre los sistemas, y la ausencia de bases de datos estructuradas impide que se pueda obtener rápidamente, y con la adecuada calidad, la información necesaria para atender los pedidos de publicidad registral del

Cuadro 5. Proyección de la demanda efectiva de publicidad registral del Registro de Predios (2006-15)

Año	Publicidad real**	Stock de partidas registrales*	Ratio (%)	Publicidad registral total (2006-15)
2005	1'252.361	5'666.794	22,1	
2006		5'963.508	22,1	1'317.935
2007		6'300.621	22,1	1'392.437
2008		6'475.644	22,1	1'431.117
2009		6'659.972	22,1	1'471.854
2010		6'844.692	22,1	1'512.677
2011		7'028.329	22,1	1'553.261
2012		7'169.958	22,1	1'584.561
2013		7'305.690	22,1	1'614.557
2014		7'437.533	22,1	1'643.695
2015		7'570.662	22,1	1'673.116
Total demanda potencial				15'195.210

* Corresponde al **stock** de predios al inicio del periodo. Para el año 2005 la cantidad corresponde al mes de diciembre.

** Corresponde a pedidos de publicidad registral tanto certificada como simple producidos en 2005 (el IRCN calculó una ratio de 15,2 por ciento para los predios de publicidad registral certificada).

Fuente: SUNARP

público usuario, así como crear nuevos servicios que permitan impulsar la economía nacional y reducir los costos extraregistrales de la población.

SOPORTE CATASTRAL DEL REGISTRO DE PREDIOS INCOMPLETO. Uno de los principales problemas del sistema de registro de la propiedad inmueble en el Perú es la escasa confiabilidad de la información gráfica de sus archivos, que se debe a la ausencia de soporte catastral suficiente.¹⁰ De un total de 5,5 millones de predios inscritos en el Perú, solo alrededor de 60 por ciento cuenta con planos, en su mayoría provenientes de COFOPRI y PETT (véase el cuadro 6).

Cuadro 6. Porcentaje de predios con planos

	Predios registrados	Predios con planos	% planos / predios
Registro de Predios	5'536.923	3'321.356	60,0
RPI	2'421.337	205.770	8,5
RPU	1'977.831	1'977.831	100,0
SEPR	1'137.755	1'137.755	100,0

Fuente: SUNARP

10 En muchos casos se encuentran planos sin geo-referenciación, descripciones vagas y textos genéricos que describen los predios.

El levantamiento catastral ha constituido un desafío mayor para las instituciones responsables, debido a que utilizan sistemas incompatibles entre sí, lo que origina en muchos casos superposiciones entre los predios. Aunque la creación del SNIC fue un primer paso en la dirección correcta, subsisten barreras prácticas que pueden retardar el logro de un catastro preciso para el 100 por ciento de las propiedades inmuebles registradas en el RP: (i) la deficiente red geodésica del Perú,¹¹ por obsolescencia parcial de sus equipos y tecnología, y por los escasos puntos de control; y (ii) la falta de capacitación adecuada de los profesionales de las instituciones que conforman el SNIC.

REGISTRO NO OBLIGATORIO. El sistema registral del Perú se caracteriza por ser declarativo; esto quiere decir que el derecho de propiedad se encuentra contenido en el título (acto o contrato) que lo sustenta, y no resulta de la inscripción en el RP, que constituye únicamente un medio de publicidad. La inscripción en el RP es opcional para los bienes inmuebles, de tal modo que depende de la voluntad del propietario que su propiedad sea inscrita o no. Esta falta de obligatoriedad de la inscripción origina inseguridad jurídica, sobre todo para las transferencias posteriores, ya que si no han sido debidamente inscritas en el RP el nuevo propietario solo puede oponer su derecho a aquel que se lo transmitió (García-Montúfar 2002). Los países latinoamericanos que cuentan con un registro obligatorio (o «constitutivo» en términos jurídicos), como Colombia o el Brasil, han podido consolidar la seguridad jurídica de los derechos de propiedad en forma más eficaz que los países que, como el Perú, mantienen el registro no obligatorio (o «declarativo» en términos jurídicos).

Barreras de información y cultura

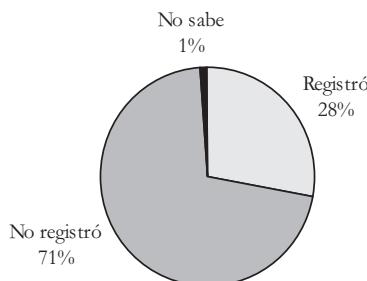
El objetivo de la formalización no es solo el otorgamiento de títulos de propiedad a la población beneficiada, sino que esos títulos se conviertan en catalizadores de mejoras en las condiciones de vida de tal población. El principal beneficio de un proyecto de formalización de la propiedad inmueble debe ser económico, es decir, un uso más eficiente de la propiedad gracias a mecanismos de mercado como resultado de la mayor seguridad jurídica existente. Este uso más eficiente de la propiedad debería traducirse en el incremento del valor de los predios, en transacciones más numerosas y frecuentes en el mercado inmobiliario, y en el uso de la propiedad como garantía para obtener créditos. El PDPU ofrece evidencia empírica del logro de esos objetivos económicos.

La evidencia preliminar de los efectos de la formalización de la propiedad en el Perú sugiere que esta trae como resultado, además, una serie de beneficios sociales, como una mayor seguridad física de las propiedades; la mejora en la calidad de vida de los pobladores, pues la titulación es, en muchos casos, el punto de partida para acceder a obras de infraestructura (luz, agua, desagüe, pistas y veredas); la mejora en la posición de las mujeres, quienes gozan de los mismos derechos de propiedad que los hombres ante la ley; y la reducción de conflictos entre propietarios, invasores y vecinos.

11 La red geodésica se utiliza para la ubicación y representación cartográfica de los diversos rasgos topográficos del territorio, y es la base para todo levantamiento catastral.

DESCONOCIMIENTO DE LOS BENEFICIOS DEL REGISTRO. El conjunto de conocimientos, creencias, actitudes y comportamientos acerca del registro de los segundos actos y/o modificaciones que las personas llevan a cabo sobre sus propiedades inmuebles con posterioridad a la formalización es clave para definir su éxito. En el Perú, ese conocimiento es insuficiente: si bien la población conoce la necesidad de inscribir el título de propiedad, no ocurre lo mismo en relación con el registro de segundos actos, pues el desconocimiento de los beneficios de registrar y los riesgos de no registrar es muy extendido. Así, la Encuesta de Hogares de 2005 en áreas no intervenidas por COFOPRI muestra que la mayoría de los encuestados ha realizado modificaciones con posterioridad a la adquisición de su propiedad, básicamente ampliaciones o construcción de plantas adicionales. Sin embargo, solo una mínima proporción de estos cambios fueron registrados. Cuando se exploraron las razones por las que no se registraron las modificaciones o ampliaciones en la propiedad, la gran mayoría admitió «no saber por qué» (47 por ciento), lo que evidencia el desconocimiento de los beneficios del registro (véanse el gráfico 9 y el cuadro 7).

Gráfico 9. Acciones posteriores en la propiedad registradas (Porcentaje de acciones)



Fuente: Encuesta de Hogares no Intervenidos. COFOPRI, 2005

DESCONOCIMIENTO DE LOS BENEFICIOS DEL CRÉDITO. En el Perú, la mayoría de la población desconoce o desaprovecha el reconocimiento legal del título de propiedad para acceder y beneficiarse de créditos formales. Así, seis de cada diez hogares no están dispuestos a colocar sus predios como garantía de un préstamo, dado que la mayoría de las familias opinan que un crédito hipotecario es un riesgo muy alto que no quieren o no pueden asumir por temor a perder su vivienda. Ignoran las alternativas al crédito hipotecario entre los productos diseñados por las entidades microfinancieras, y las ventajas en términos de reducción de costos del crédito formal (menores tasas de interés y mayores plazos) frente al informal (con frecuencia de usura) (véase el gráfico 10). La formalización de las edificaciones ayudaría además a incrementar el volumen de los activos disponibles como garantía de instituciones financieras, pues la edificación suele tener un valor mayor que el del terreno.

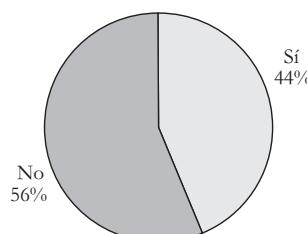
Cuadro 7. Razones para no registrar las acciones posteriores en su propiedad (Porcentaje de acciones no registradas)

Razones para no registrar	%
No sabe	47,1
No tiene dinero	22,6
Por descuido / desinterés	8,2
Falta de documentos	5,5
Por no tener título	4,4
Falta de tiempo	3,6
Cree que no es necesario	2,5
Dificultad por los trámites administrativos	2,2
Problemas de terreno	2,1
No existe Registro de Predios en el lugar donde vive	1,1
Cree que le van a cobrar más autoavalúo	0,4
Problemas de salud	0,2
Por ser propiedad nueva	0,2
Total	100,0

Fuente COFOPRI 2005

A pesar de los logros alcanzados con el PDPU, subsiste un alejamiento entre la demanda y la oferta de servicios financieros para la población de escasos recursos. Así, por el lado de la demanda persiste la información limitada, la desconfianza infundada y las expectativas equivocadas frente a las entidades financieras y sus mecanismos de financiamiento; por el lado de la oferta, existe aún una percepción de alto riesgo y altos costos de la información, lo que lleva a que estas entidades no ofrezcan productos masivos acordes con las necesidades de este segmento de la población. Este distanciamiento entre la oferta y la demanda crediticia no favorece el crecimiento económico de la población, así como tampoco el proceso de formalización.

Gráfico 10. ¿Estaría dispuesto a poner como garantía de pago el título de su vivienda? (Porcentaje de hogares)



Fuente: Encuesta de Hogares no Intervenidos, COFOPRI 2005

INEXISTENCIA DE UNA CULTURA DE RESPETO DE LOS DERECHOS DE PROPIEDAD. Aunque las invasiones han disminuido en los últimos años, para erradicarlas se necesita generar y fomentar en las poblaciones marginales una conciencia de respeto de la propiedad. En el Perú, los esfuerzos realizados para la formalización de los predios de las zonas urbanas marginales y rurales no han sido complementados con una política clara de promoción del respeto de la propiedad que permita un adecuado crecimiento de la actividad económica sin los graves problemas provocados por las invasiones.

En los últimos años, si bien no ha habido grandes invasiones producto de la migración masiva del campo a la ciudad, se ha detectado otra forma de expansión de la informalidad, en su mayor parte como resultado del crecimiento de familias establecidas en pueblos ya formalizados. Es el caso de los hijos de los titulares que toman posesión de terrenos ubicados en la periferia de los asentamientos humanos (zonas de equipamiento urbano, zonas de riesgo o de propiedad privada, o áreas colindantes a zonas formalizadas que se autodenominan ampliaciones). Esto se conoce como invasiones progresivas por desdoblamiento familiar o microinvasiones (Apoyo Consultoría 2005). Existe pues un importante riesgo de que la informalidad pueda constituirse en una práctica aceptada al ser transmitida de generación en generación, lo que puede llevar a la reversión de los beneficios de la formalización adelantada hasta ahora.

IV. Conclusiones y recomendaciones

Generales

CONTINUAR Y TERMINAR PROGRAMAS NACIONALES DE FORMALIZACIÓN Y CATASTRO. Sobre la base de los grandes avances realizados en los últimos años, el Gobierno entrante debería propiciar la consolidación de un sistema de derechos de propiedad descentralizado y sostenible que facilite el acceso de los pobres.¹² Este sistema tendría que ser reforzado con actividades que incrementen el bienestar de los propietarios y faciliten el acceso a oportunidades económicas. Aun cuando todas las formas o causas de las posesiones informales no puedan eliminarse en el corto plazo, un sistema así reduciría los impactos negativos de la informalidad, y desalentaría una futura informalidad mediante la consolidación de la seguridad jurídica de los derechos de propiedad, completando la conversión de posesiones informales y forjando capacidades para hacer frente a sus causas con el establecimiento de asociaciones estratégicas de los distintos niveles de gobierno y los principales interesados del sector privado y la sociedad civil.

CONFIRMAR EL COMPROMISO DEL GOBIERNO. Todo lo relacionado con los derechos de propiedad inmueble es políticamente sensible, por lo que el compromiso del Gobierno

¹² El acceso deberá ser entendido desde la perspectiva de los costos de transacción para la titulación y el registro; por ejemplo, servicios baratos y rápidos, más eficientes y cerca a los clientes, ya sea físicamente o vía Internet, que produzcan mejor calidad de documentación por la integración adecuada de la información legal y catastral.

resulta crítico. Tal compromiso debe traducirse en acciones específicas, tanto en las decisiones sobre políticas sectoriales como en las que apoyan las modificaciones legales y reglamentarias y el establecimiento de convenios o acuerdos interinstitucionales.

Un factor importante para la implementación de reformas exitosas en el Perú y en países como El Salvador, Guatemala, Nicaragua y Panamá ha sido contar con un sólido apoyo político del más alto nivel. Esto implica dar a conocer una estrategia clara a los niveles subalternos de Gobierno, ganar confianza política mediante la obtención de beneficios claros a corto y mediano plazo, y buscar activamente el apoyo de grupos claves de la sociedad civil y de sus líderes. Buena parte del éxito del PDPU es atribuible al sostenido apoyo de tres administraciones sucesivas. Para la siguiente etapa se necesita un renovado respaldo en todos los niveles de Gobierno, para lo cual el liderazgo de una instancia coordinadora como la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM) sería ideal.

GENERAR POLÍTICAS DE ESTADO CONSENSUADAS. La falta de continuidad en la aplicación de políticas públicas resulta perjudicial para los derechos de propiedad. La experiencia internacional ha mostrado que es indispensable construir un marco de políticas coordinadas si se pretende obtener los mayores beneficios de la reforma (tal fue el logro del proceso que precedió la expedición de la Ley INRA en Bolivia). Cuatro áreas claves deberían desarrollarse, distinguirse y coordinarse, ya que cada una afecta a las otras: (i) políticas de desarrollo socioeconómico en áreas urbanas y rurales afectadas por altos niveles de pobreza; (ii) políticas de administración de tierras (incluyendo su uso y asignación); (iii) políticas de derechos de propiedad; y (iv) políticas de información sobre tenencia de la tierra. Aunque un solo programa no puede cubrir todas las áreas, debe considerar su impacto sobre las demás. Así, los asuntos de titulación urbana interactúan con los de descentralización, reforma judicial, planificación y desarrollo urbano, y los de titulación rural se relacionan con los de productividad agrícola y ganadera y con los de protección ambiental.

La seguridad de los derechos de propiedad inmueble es un bien público, y su protección y promoción requiere de un amplio consenso sobre las reformas de política necesarias para alcanzar sus esperados beneficios económicos y sociales. Es indispensable establecer alianzas con los interesados, dándoles voz y voto en el proceso de validación de los proyectos de reforma. Estas propuestas no se pueden generar solo en las instituciones sino que deben validarse con los usuarios/beneficiarios potenciales. El Perú ha sido un líder internacional en las campañas de información y participación ciudadana para llevar adelante de manera efectiva y eficiente reformas sobre derechos de propiedad, y debe continuar siéndolo en los próximos años. Instituciones como el ILD han asumido un liderazgo internacional en la materia que podría capitalizarse también en beneficio de su país sede.

ACTUALIZAR EL MARCO LEGAL Y DE REGULACIÓN. Con el fin de alcanzar la sustentabilidad a largo plazo, los proyectos relacionados con derechos de propiedad inmueble requieren de un marco legal y de regulación que refleje políticas de protección y promoción y fomente capacidades institucionales para aplicar esas políticas. No basta con fijar metas cuantitativas de entregas de títulos o de propiedades por catastrar; es indispensable promover en el Congreso una serie de reformas que aseguren bajos costos de transacción,

fácil acceso al usuario e instituciones modernas capaces de liderar los programas. En Centroamérica la regularización de la tenencia de la tierra ha necesitado de programas de largo plazo y de constantes actualizaciones de los marcos legales y de regulación, hasta resultar, en el caso de El Salvador, en uno de los sistemas más modernos de registro-catastro de la región. En el Perú la agenda legislativa podría retomar algunos de las materias trabajadas durante la preparación del PDPU (registro constitutivo, formularios registrales, tarifas registrales).

Específicas

Acciones a corto plazo (primeros cien días)

GENERAR PROPUESTAS PARA UN NUEVO MARCO DE POLÍTICAS. Con el propósito de establecer un marco coherente, integral y de largo plazo que asegure la consolidación de los derechos de propiedad en el Perú, se requiere adoptar una agenda de políticas concertadas en áreas como: (i) el desarrollo de procedimientos simplificados y desregulados para la transferencia de tierras de propiedad del Estado; (ii) la desregulación de los mercados inmobiliarios, combinada con la aplicación de mecanismos y políticas adecuadas a las necesidades de los más pobres; (iii) la simplificación administrativa para reducir los altos costos de transacción que limitan la inversión y estimulan la informalidad (por ejemplo los formularios registrales, competencia efectiva en tarifas notariales, aumento del número de notarios); (iv) la adecuación de los requerimientos de construcción para vivienda popular (mecanismos de habilitación y licenciamiento); (v) el desarrollo de mecanismos de coordinación interinstitucional estrecha entre los distintos niveles de Gobierno, con el fin de ofrecer múltiples opciones, por ejemplo, para la estimulación de la oferta de tierra urbana para uso residencial a precios asequibles; y (vi) la difusión de la agenda de políticas entre los potenciales beneficiarios y el público en general, para, así, consolidar un sistema de derechos de propiedad confiable y accesible.

GENERAR PROPUESTAS PARA UN NUEVO MARCO LEGAL. Las grandes líneas de las políticas públicas deben traducirse en una normativa jurídica que las haga realidad. El ejemplo del decreto 803 debe tomarse como un precedente de cambio radical en el manejo de la tenencia de la tierra urbana. Se destaca en la agenda propuesta el tema del registro constitutivo. Si bien han existido propuestas legislativas para modificar el sistema vigente, ninguna ha concluido con la creación del registro constitutivo, dentro del cual la constitución, modificación o extinción de derechos reales sobre bienes registrados se produce solo con la inscripción. Para promover esta reforma en el Congreso se debería impulsar y difundir en las instituciones del ramo, las universidades, los colegios profesionales y la sociedad civil, los beneficios que conllevaría la adopción de este nuevo sistema, a fin de lograr la seguridad en la transferencia, así como la consolidación del sistema integrado de los derechos de propiedad, alrededor de un catastro-registro confiable.

GENERAR PROPUESTAS PARA UN NUEVO MARCO INSTITUCIONAL. En el marco de la descentralización, es necesario poner en práctica iniciativas que permitan fusionar programas o instituciones, o, por lo menos, desarrollar una coordinación interinstitucional efectiva para el desarrollo de un sistema moderno de derechos de propiedad, mediante la

desconcentración de autoridad, el complemento de responsabilidades y el empoderamiento de las organizaciones locales, con el objetivo de que las instituciones asuman nuevos roles y responsabilidades. Como se puede anticipar la resistencia de los grupos de interés existentes en ciertas instituciones o alrededor de ellas, deberían preverse mecanismos especiales para cambiar la estructura de incentivos, sin perjuicio de la necesidad de mantener un fuerte apoyo político. Como medida previa a una fusión, por ejemplo, podría designarse a una misma persona como cabeza de dos o más instituciones con el mandato específico de fusionarlas en el menor plazo posible.

Los principales candidatos para la fusión serían COFOPRI y PETT (posiblemente al interior de SUNARP, como Unidad de Formalización del RP). La existencia de dos programas separados de formalización, uno para áreas urbanas y otro para áreas rurales, dificulta innecesariamente el objetivo de un sistema accesible para los pobres que los ayude después a permanecer en el mercado formal. Es indispensable unificar ambos programas en un único programa de alcance nacional, que debería implantarse bajo la dirección ejecutiva de un ente especializado que cuente con las competencias y atribuciones legales necesarias, así como con una visión integral y estratégica de la formalización y el catastro que incluya a los gobiernos regionales y locales y permita ganancias en eficiencia y posibles economías de escala.

Acciones a mediano plazo (uno a cinco años)

ADOPTAR NUEVAS HERRAMIENTAS DE FORMALIZACIÓN Y CATASTRO A NIVEL LOCAL. Para hacer frente a la demanda remanente de formalización será imprescindible: (i) evaluar y segmentar la demanda remanente de formalización, identificando aquellas zonas donde aún se pueden ahorrar costos mediante intervenciones masivas aunque de menor escala; y (ii) plantear una gama diferenciada de servicios de formalización que en algunos casos constituya un reajuste de los procesos masivos y que, en otros, se convierta más bien en servicios de asesoría y transferencia de tecnología a los gobiernos regionales y locales. Debe estimularse la participación de instituciones académicas y del sector privado en los procesos de transferencia de capacidades de PETT a los gobiernos regionales y de COFOPRI a las municipalidades. El trabajo con grupos de municipalidades puede considerarse como una herramienta para alcanzar mayores ganancias en eficiencia.

COMPLETAR LA UNIFICACIÓN Y MODERNIZACIÓN DEL REGISTRO DE PREDIOS. Con el fin de terminar la unificación del RP, así como de facilitar la modernización de los registros, se requiere de un complejo proceso que comprenda: (i) el mejoramiento en el acceso físico para los usuarios más pobres; (ii) la optimización de los sistemas de información; (iii) la optimización de las bases de datos del RP, para alcanzar estándares comunes de calidad; (iv) la reingeniería de los procesos administrativos de registro (particularmente en el área de solicitudes de registro), así como la implantación de mecanismos de incentivo (o sea, buscar y apoyar al usuario), con el propósito de asegurar costos razonables que permitan el acceso de los usuarios, especialmente de los más pobres; (v) la implantación de mecanismos para la identificación precisa de lotes, por medio de una base catastral desarrollada a partir de una infraestructura nacional de información geo-referenciada; y (vi) el sostenimiento económico basado sobre todo en el cobro de tasas registrales (básicamente para los

servicios de registro y publicidad) que, sin embargo, permitan a los usuarios de menores ingresos registrar transacciones subsiguientes mediante el sistema tradicional de los subsidios cruzados. Será preciso vencer la resistencia al cambio e incrementar la transparencia y la rendición de cuentas.

EXTENDER EL SISTEMA INTEGRADO DE CATASTRO A ESCALA NACIONAL. Es indispensable generar una normativa catastral unificada (ficha y reglamento), para construir una red integrada que permita la transferencia y el intercambio de información a una base de datos común y compartida, mediante: (i) el desarrollo de un sistema nacional estándar de numeración catastral; (ii) la preparación e implementación de una estrategia de recuperación de costos para el mantenimiento de un catastro geo-referenciado; (iii) el diseño de un programa de capacitación en materia catastral para personal de las instituciones vinculadas al SNIC; y (iv) la difusión de nuevas reglas y procedimientos de sondeo catastral.

Acciones a largo plazo (más de cinco años)

PROMOVER CAMPAÑAS DE COMUNICACIONES Y EDUCACIÓN PÚBLICA SOBRE DERECHOS DE PROPIEDAD. La sustentabilidad de los efectos y resultados obtenidos por el proceso de formalización (seguridad jurídica y capacidad de los beneficiarios de generar actividades económicas) depende de la superación de barreras de información. Para ello, será preciso continuar con campañas educativas orientadas principalmente a: (i) informar a la población respecto de la utilidad del título de propiedad y la importancia de mantener actualizados los registros; y (ii) acercar la oferta de crédito a la demanda poniendo en contacto a la población formalizada con las instituciones de microfinanzas, con el fin de que conozcan el proceso de obtención y pago de créditos.

Es necesario continuar con la promoción y difusión de la cultura registral entre la población, pues es la única manera de consolidar un proceso y evitar la reversión a la informalidad. Cada segundo acto no registrado implica la desactualización del registro y, por lo tanto, la pérdida para el propietario de los beneficios de tener su propiedad registrada, incluyendo la posibilidad de utilizarla como garantía de un crédito hipotecario. También representa una pérdida para las municipalidades debido a que no cuenta con información actualizada para la planificación/zonificación urbana y la recaudación de tributos.

Se debe promocionar también el respeto de la propiedad, de modo de fomentar en la población valores y principios relacionados con una cultura sobre derechos y deberes frente a la propiedad predial. Ello debe acompañarse de una política de eliminación de las barreras de acceso a la propiedad inmueble y la vivienda sobre la base de mecanismos formales, para, así, reducir los riesgos de invasión mediante programas de asignación de tierras del Estado para el desarrollo de programas de vivienda por el sector privado.

Bibliografía

Andersen, Arthur. 2000. «Estrategia para la sostenibilidad de largo plazo del Sistema de Registro Predial Urbano». Lima: COFOPRI.

- Apoyo Consultoría. 2005. «Estudio de factibilidad para la implementación del proyecto de consolidación de los derechos de propiedad». Lima: Apoyo S. A.
- Apoyo Consultoría. 2003. «Estudio para el diseño de un sistema de información de precios del mercado inmobiliario urbano marginal e implementación del mismo». Lima: Apoyo S. A.
- Apoyo Consultoría. 2002. «Estrategia de largo plazo de COFOPRI». Lima: Apoyo S. A.
- Apoyo Consultoría. 2000. *Encuesta de línea de base: Reporte final*. Lima: Apoyo S. A.
- Banco Mundial. 2005a. *World Development Report*, capítulo IV: «Property Rights» Washington D. C.: Banco Mundial.
- Banco Mundial. 2005b. *Operations Evaluation Department (OED), ICR Review: Urban Property Rights Project*. Washington D. C.: Banco Mundial.
- Banco Mundial. 2004a. «Scaling-up Poverty Reduction, Global Learning Process and Shanghai Conference. Case Study: Peru-Urban Property Rights Project». Washington D. C.: Banco Mundial.
- Banco Mundial. 2004b. «Implementation Completion Report on a Loan in the Amount of US\$ 36.12 Million to the Republic of Peru for an Urban Property Rights Project». Washington D. C.: Banco Mundial.
- Cantuarias, Fernando y Miguel Delgado. 2004. «Proyecto de derechos de propiedad urbana. Caso presentado en la Conferencia de Shanghai». Lima.
- COFOPRI. 2005. *Encuesta a municipalidades* Lima: COFOPRI.
- Consorcio ESAN-Imasen. 2004. «Segunda Encuesta de Hogares para la Medición del Impacto del Proyecto de Propiedad Urbana en el Bienestar de la Población». Lima: ESAN/Imasen.
- Consorcio Informet-INPET. 2002. «Estudio ad hoc sobre efectos de la titulación en el desarrollo de la mujer». Lima: Informet/INPET, abril.
- De Soto, Hernando. 2001. *The Mistery of Capital* Black Swan.
- De Soto, Hernando. 1986. *El otro sendero*. Lima: El Barranco.
- Desco. 2001. «Estudio de cultura registral». Lima: Desco, diciembre.
- Field, Erica. 2002. *Entitled to Work: Urban Property Rights and Labor Supply in Perú*. Princeton: Industrial Relations Section, Princeton University.
- Field, Erica y Máximo Torero. 2004. «Final Report: Impact of PETT Titles over Households». Lima: GRADE.
- Foros Técnicos Ltda. 2004. «Políticas de Estado sobre la Seguridad Jurídica de los Derechos de Propiedad en Perú. Resultados del Taller. Lima, 4 y 5 de marzo». Lima: Foros Técnicos Ltda.
- Foros Técnicos Ltda. 2004. «Consolidación de los Derechos de Propiedad en Perú. Resultados del Taller. Lima, 9 de diciembre». Lima: Foros Técnicos Ltda.
- García-Montúfar Sarmiento, Guillermo. 2002. *Los sistemas de administración de tierras en el Perú*. Lima.
- GRADE. 1999. «Estudio de la oferta y demanda del crédito informal». Lima: GRADE.
- Group for Home & Infrastructure Finance. 2001. «Promoción del crédito y las inversiones: Informe final». Lima: Group for Home & Infrastructure Finance.

- ICOM. 2002. «Evaluación integral para la campaña educativa comunicacional de servicios de la cultura registral predial: Informe integral». Lima: ICOM.
- Instituto Cuánto. 2001. «Estudio cualitativo del mercado inmobiliario urbano marginal». Lima: Instituto Cuánto.
- Instituto Cuánto. 2000. «Encuesta de línea de base». Lima: Instituto Cuánto.
- Morris, Felipe, Víctor Endo y Rafael Ugaz. 2004. *La formalización en el Perú: Develando el misterio*. Lima.
- Paredes, Úrsula y otros. 2002. *Formalización de la propiedad urbana en el Perú: Cuatro historias de éxito*. Lima: COFOPRI.
- Rivas Llosa, Roddy. 2004. *Estimación del efecto de la titulación de COFOPRI sobre la inversión e infraestructura y el nivel de consolidación en áreas urbano-marginales*. Lima.
- SASE. 2002. «Estudio sobre la dinámica de los asentamientos humanos». Lima: SASE.
- Terradigm. 2004. *Strategy Paper on Increasing the Security of Property Rights in the Republic of Peru*.
- Velasco, Alejandro. 2003. «Estudio para el análisis de cartera de crédito dirigido al segmento de la población de menos ingresos de las zonas urbano-marginales». Lima.

Anexo I

Proyecto de Derechos de Propiedad Urbana (PDPU)

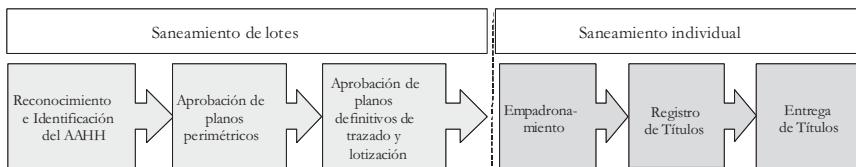
Objetivo

El objetivo principal del PDPU fue crear un sistema que asegure la sostenibilidad y formalidad de los derechos de propiedad en los asentamientos humanos seleccionados, predominantemente pobres, en áreas urbanas de gran extensión.

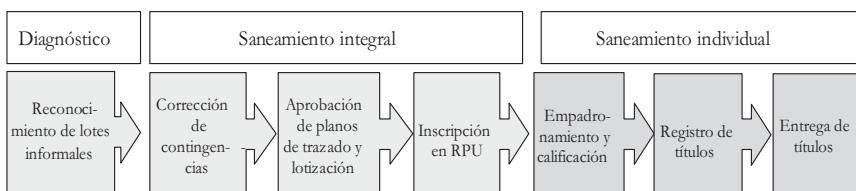
Componentes

- **Reformas del mercado inmobiliario** Este componente financió una serie de propuestas de reforma administrativa, legal y reglamentaria para facilitar la reforma. Comprendió acciones en tres aspectos: marco legal-institucional, promoción de las inversiones y monitoreo socioeconómico.
- **Organizaciones nacionales** El proyecto buscó el fortalecimiento de las capacidades administrativas e institucionales del Registro Predial Urbano (RPU) y de COFOPRI, instituciones responsables de la formalización. Se llevaron a cabo actividades en los siguientes aspectos institucionales: fortalecimiento del RPU, fortalecimiento de COFOPRI, desarrollo institucional de COFOPRI y del RPU, desarrollo de recursos humanos y administración del proyecto.
- **Conversión de la propiedad informal existente** Este componente fue diseñado para recoger información sobre el proceso de formalización y ejecutar el Programa Nacional de Formalización.

Gráfico A1. Pasos generales en el proceso de regularización inicial



Proceso de formalización mejorado



Fuente APOYO Consultora: Estrategia de Largo Plazo COFOPRI, estudio contratado por el PDPU-COFOPRI

Ámbito de implementación

El PDPU abarcó originalmente ocho ciudades: Lima, Chiclayo, Chimbote, Piura, Trujillo, Arequipa, Huaraz e Iquitos. La meta fue formalizar 959.690 lotes y otorgar 805.527 títulos en zonas urbanas seleccionadas. Por acuerdo entre el Gobierno y el Banco Mundial, el objetivo se amplió a principios de 2002 a 1,5 millones de títulos, incluyendo seis ciudades más: Ayacucho, Ica, Junín, Moquegua, Tacna y Ucayali.

Resultados alcanzados

Los resultados del proceso de formalización se muestran en el cuadro A1.

Cuadro A1. Resultados del proceso de formalización (Abril 2005)

-
- 1'437.864 títulos emitidos y registrados.
 - 559.446 transacciones subsecuentes registradas desde 1999 (sin incluir hipotecas).
 - Participación de 34,1 por ciento y 65,9 por ciento de hombres y mujeres, respectivamente, en la propiedad de títulos emitidos y registrados.
 - Reducción del tiempo de formalización de más de seis años a 45 días promedio.
 - El costo promedio del título de propiedad entre 1999 y junio de 2004 fue de 64 dólares.*
- Antes del inicio del proceso de formalización este costo se había estimado en 2.156 dólares.**
-

* Sin embargo, el costo del título se incrementó a 200 dólares en 2004, porque ya se ha terminado con el proceso de formalización masivo y las zonas por intervenir son más pequeñas.

** Véase Morris y otros 2004.

Fuente: COFOPRI-SUNARP.

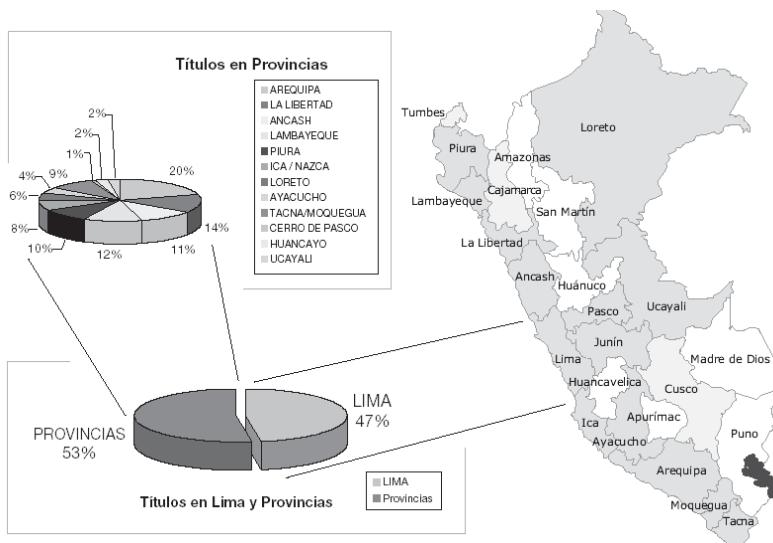
La mayor parte de los títulos de propiedad resultaron de la formalización de asentamientos informales en la ciudad de Lima (645.717 títulos).

Impacto socioeconómico del proyecto

Los avances en el proceso de formalización generaron, principalmente, seguridad jurídica en sus beneficiarios y una serie de impactos sociales y económicos, como los siguientes:

DESARROLLO DEL MERCADO INMOBILIARIO. La incorporación a la formalidad de 1'437.864 propiedades informales¹ permitió la inserción en el mercado inmobiliario de

1 De este total, corresponde 45 por ciento a la provincia de Lima, y 55 por ciento al resto de las provincias del país.



Fuente: COFOPRI 2005.

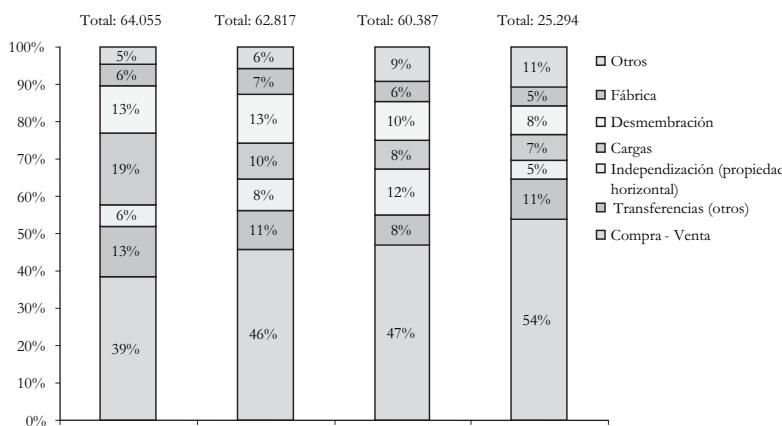
estas propiedades. Esta incorporación ha implicado una importante cantidad de segundos actos formales, dentro de los cuales la compra y venta es el de mayor relevancia (véase el cuadro A2).

CONSOLIDACIÓN DE LAS ÁREAS DE INTERVENCIÓN. La formalización contribuyó a la mejora de la calidad de vida de los pobladores beneficiados por el proceso. La titulación fue, en muchos casos, el inicio de las obras de infraestructura (luz, agua, desagüe, pistas y veredas), así como de la inversión de los propios titulares en sus viviendas.

INCREMENTO EN EL VALOR DE TRANSACCIÓN DE LAS PROPIEDADES. El aporte marginal de la tenencia de un título de propiedad (seguridad jurídica) sobre el valor total de un predio ha sido calculado en 925 dólares. Cabe mencionar que este aporte es constante incluso al considerar distintos ámbitos geográficos, tipos de títulos o la disponibilidad simultánea de varios títulos de propiedad.

GENERACIÓN DE OPORTUNIDADES LABORALES. De acuerdo con el estudio de Field (2002),² la formalización ha favorecido la generación de oportunidades laborales entre la pobla-

2 Los pobladores de viviendas informales tienen menos horas disponibles para trabajar debido a la necesidad de quedarse cuidando la vivienda o realizar labores comunitarias de vigilancia para proteger los límites del vecindario. Además, los niños sustituyen a los adultos en el mercado laboral, ya que estos últimos tienen ventajas comparativas en la provisión de seguridad para el hogar (véase Field 2002).

Cuadro A2. Segundos actos* de los predios formalizados 2002-05**

* No se consideran las hipotecas

** Enero - Junio de 2005.

Fuente: SUNARP.

ción beneficiada. Así, se percibieron los siguientes beneficios: (i) el hogar promedio mostró un incremento de 16,2 horas semanales adicionales disponibles para el trabajo fuera de la vivienda; (ii) el efecto de largo plazo se estimó en un incremento de 40 por ciento en el número de horas disponibles para el trabajo fuera del hogar (con el título de propiedad, el hogar cuenta con 45 horas adicionales disponibles por semana para realizar trabajos fuera de la casa); (iii) mayor oportunidad para que el trabajo femenino se realice fuera de casa; y (iv) la reducción del trabajo infantil en 28 por ciento.

Acceso al crédito e hipotecas. Los propietarios formalizados han podido tener acceso al sistema financiero nacional (créditos e hipotecas), y su comportamiento de pago no ha mostrado mayores índices de morosidad. Así, a diciembre de 2004, 266 mil propietarios formalizados por el Programa Nacional de Formalización accedieron al crédito formal, lo que representa 11 por ciento del total de créditos otorgados a personas naturales por el sistema financiero nacional. Cabe mencionar que los montos de estos créditos alcanzaron aproximadamente los 459 millones de dólares (véase el cuadro A3).

Cuadro A3. Número de créditos otorgados

Año	Número de créditos (Miles)	Porcentaje de incremento anual	Millones de US\$	Porcentaje de incremento anual
2000	154	-.-	249	-.-
2001	174	12,9	275	10,4
2002	197	13,2	314	14,2
2003	237	20,3	372	18,5
2004	266	12,2	459	23,3

Fuente: información de la SBS cruzada con la CIP.

Por su parte, se registraron un total de 81 mil hipotecas en predios formalizados por el Programa Nacional de Formalización, por un valor aproximado de 541 millones de dólares (véase el cuadro A4).

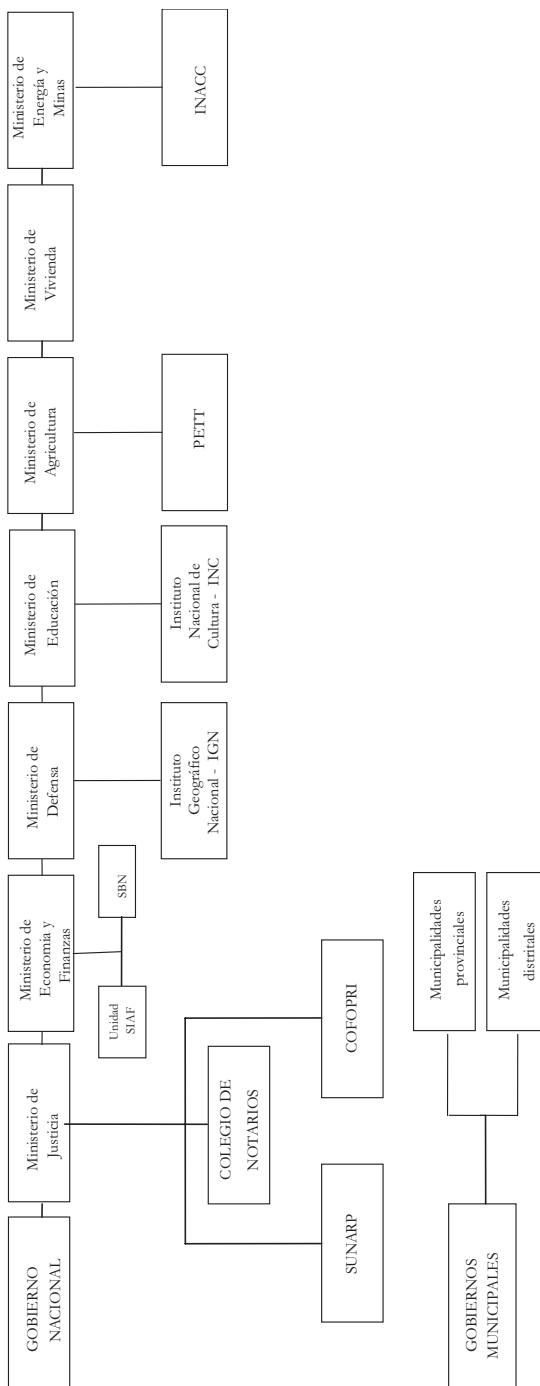
Cuadro A4. Número de hipotecas registradas

Año	Número de hipotecas (Miles)	Porcentaje de incremento anual	Millones de dólares	Porcentaje de incremento anual
2000	9,85	-.-	66	-.-
2001	15,38	56,2	73	10,6
2002	19,28	25,3	106	45,2
2003	20,49	6,3	136	28,3
2004	15,97	(2,1)	160	17,6

Fuente: información de la SBS cruzada con la CIP.

Anexo II

Organigrama de las instituciones nacionales y locales relacionadas con los derechos de propiedad en el Perú



Anexo III

Instituciones que manejan información sobre derechos de propiedad en el Perú

Instituciones	Funciones	Sistema fisco - legal	Facultad registral	Adjudicación de terrenos del Estado	Catastro	Campañas informativas
Consejo Nacional del Catastro (CNC) Sistema Nacional Integrado de Información Catastral Predial (SNCP)	Asesor técnico en el saneamiento fisco legal de poseimientos informales de municipalidades provinciales que suscribían convenio. Fija en el saneamiento fisco legal de urbanizaciones populares (cooperativas) y asentamientos de vivienda. Y, programas de vivienda del Estado, de anuncios de propiedad estatal y de bienes que integran el Patrimonio Cultural de la Nación. Promueve el mantenimiento en la formalidad de los pobladores formalizados.	Organismo del SNCP encargado de aprobar la política nacional del Sistema. Regula la integración y unificación de los estíndares, normativa y procesos técnicos de las diferentes entidades generadoras de catastro en el país a través de la información catastral de los predios, entre otras funciones. El Sistema se vincula con el Registro de Peces mediante la información catastral.	Organismo del SNCP encargado de aprobar la política nacional del Sistema. Regula la integración y unificación de los estíndares, normativa y procesos técnicos de las diferentes entidades generadoras de catastro en el país a través de la información catastral de los predios, entre otras funciones. El Sistema se vincula con el Registro de Peces mediante la información catastral.	Elabora el Catastro de Propiedad Urbano (CPU) de zonas urbanas y municipios formalizados mediante convenio suscrito con las municipalidades provinciales. Mantiene y actualiza el CPU mediante convenio suscrito con las municipalidades distritales. Apoya a SINARP en el saneamiento o regularización de predios de habilitaciones urbanas formalizadas. Pone a disposición de los gobiernos regionales, locales la información catastral que genera. Conforma e ISENCP y es miembro del CNC.	Elabora el Catastro de Propiedad Urbano (CPU) de zonas urbanas y municipios formalizados mediante convenio suscrito con las municipalidades provinciales. Mantiene y actualiza el CPU mediante convenio suscrito con las municipalidades distritales. Apoya a SINARP en el saneamiento o regularización de predios de habilitaciones urbanas formalizadas. Pone a disposición de los gobiernos regionales, locales la información catastral que genera. Conforma e ISENCP y es miembro del CNC.	Diseña y ejecuta campañas que promueven la inserción económica de los pobladores de los sectores formalizados.
Gobiernos regionales	Promueve, gestiona y administra el proceso de saneamiento fisco legal de la propiedad agraria, con la participación de los actores vinculados.	Adjudica tierras o edificaciones del Estado ocupadas por mercados, públicos ubicados fuera de los asentamientos humanos.	Adjudicación o edificaciones del Estado ocupadas por mercados, públicos ubicados fuera de los asentamientos humanos.	Administración y adjudicación de los terrenos urbanos y enezos de propiedad del Estado en su jurisdicción, con excepción de los terrenos de propiedad municipal.	Conforma el SNCP y es miembro del CNC.	Conforma el SNCP y es miembro del CNC.
IGN					Elabora y actualiza la cartografía básica oficial del Perú. Actividades geográficas cartográficas. Conforma e ISENCP y es miembro del CNC. Norma y especifica el levantamiento, conservación, mantenimiento y actualización del catastro en Lima Metropolitana. Es miembro del CNC.	Elabora y actualiza la cartografía básica oficial del Perú. Actividades geográficas cartográficas. Conforma e ISENCP y es miembro del CNC. Norma y especifica el levantamiento, conservación, mantenimiento y actualización del catastro en Lima Metropolitana. Es miembro del CNC.
Instituto Catastral de Lima					Describir y delimitar los bienes inmuebles considerados como Patrimonio Cultural de la Nación.	Describir y delimitar los bienes inmuebles considerados como Patrimonio Cultural de la Nación.
INC Instituto Nacional de Concesiones y Catastro Minero (INACC)					Administra el Catastro Minero Nacional, el Pre-catastro y el Catastro de áreas restringidas a la actividad minera. Conforma el SINCP y es miembro del CNC.	Administra el Catastro Minero Nacional, el Pre-catastro y el Catastro de áreas restringidas a la actividad minera. Conforma el SINCP y es miembro del CNC.
INRENA					Lleva el registro y catastro oficiales de las Áreas Naturales Protegidas.	Lleva el registro y catastro oficiales de las Áreas Naturales Protegidas.

Instituciones	Funciones	Saneamiento físico-legal	Facultad registral	Adjudicación de terrenos del Estado	Catastro	Campañas informativas
Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento				Coordinar, concretar y formalizar las políticas y normas de ordenamiento territorial y desarrollo urbano para el fortalecimiento del sistema nacional urbano, brinda apoyo y asistencia técnica en materia de planeamiento y gestión de los gobiernos locales y regionales en asuntos vinculados a su función técnico-normativa. En este marco se encuentra el Catastro Urbano Municipal.		
Municipalidades distritales		Reconocen los asentamientos humanos y promueven su desarrollo y formalización. Normal y autorizan habilitaciones urbanas y declaratorias de fábricas.			Elaboran y mantienen el catastro (urbano y rural) del distrito. Conforman el SNCP y son miembros del CNC mediante la Asociación de Municipalidades.	
Municipalidades provinciales		Ejecutan el saneamiento físico legal de posesiones informales. Realizan procedimientos administrativos de conciliación y declaración de propiedad por prescripción adquisitiva de dominio, y regularización del tráfico sucesivo.		Adjudican terrenos de propiedad municipal y terrenos del 31/12/2001 por posesión informales para fines de vivienda.	Elaboran y mantienen el catastro urbano y rural. Conforman el SNCP y son miembros del CNC mediante la Asociación de Municipalidades.	
PEYT		Realiza el saneamiento de predios rurales del Estado y de particulares y de tierra enclavadas con entidad agropecuaria. El PEYT se encuentra en proceso de transferencia a los gobiernos regionales (Ley 27367, Ley de Regiones, 2º Piso mínimo tres años corridos a partir de 2013).		Adjudica predios rurales hasta que los gobiernos regionales asuman la tarea.	Llevan el catastro rural. Conforma el SNCP y es miembro del CNC.	
SIN				Supervisa la administración y disposición de los bienes de propiedad estatal a cargo de los gobiernos regionales. Adjudica terrenos enzozos. Hace el inventario de terreno sin título para vivienda.	Reúne la información administrativa, legal, técnica, geográfica y catastral relativa a los bienes de propiedad estatal.	
SUNARP		Inscribe los títulos de propiedad que otorgan las municipalidades provinciales y la base gráfica elaborada por COFOPRI en virtud del convenio suscrito.		Dicta la política y norma técnica - registrase de los Registros Públicos que integran el Sistema Nacional de Registros. Planifica, organiza, norma, dirige, coordina y supervisa la inscripción y publicidad de los actos y contratos en los Registros que conforman el Sistema. El Registro de Predios de SUNARP está compuesto por el ex RPI, ex RPU, la ex SIEPR, El Registro de Predios, junto con otros, es parte del Registro de Propiedad Inmueble (igual que el Registro de Derechos Mineros).	Secretaría Técnica del Sistema Nacional Integrado del Catastro y Preside el CNC. Evalúa y supervisa las actividades relacionadas con la generación y administración de la información catastral de predios que ejecutan las entidades públicas que integran el sistema. Propone al CNC las iniciativas y especificaciones técnicas para la formulación, actualización y mantenimiento de la información catastral. Realiza la "implementación del saneamiento catastral" de todos los predios incluidos en el RPI y que no cuentan con planes acordes a las normas técnicas del reglamento de la Ley 28294.	Organiza campañas de orientación para los registros públicos.

Instituciones	Saneamiento físico-legal	Fueldad registral	Adjudicación de terrenos del Estado	Cástastro	Campañas informativas
Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento					
Municipalidades distritales	Reconoce los asentamientos humanos y promueve su desarrollo y formalización Norma y autoriza habilitaciones urbanas y declaranías fibriicas.			Coordinada, concuerda y formula las políticas y normas de ordenamiento territorial y desarrollo urbano para el fortalecimiento del sistema nacional urbano y brinda el apoyo y asistencia técnica en materia de planeamiento y gestión a los gobiernos locales y regionales en temas técnicos vinculados a su función técnica y normativa. En este marco se encuentra el Cástastro Urbano Municipal.	
Municipalidades provinciales	Ejecuta el saneamiento físico legal de posesiones informales. Ejecuta procedimientos administrativos de conciliación y declaración de propiedad por prescripción adquisitiva de dominio y regularización del tramo suelto.			Elibrea y mantiene el cástastro (urbano y rural) del distrito. Conforma el Sistema y es miembro del CNC mediante la Asociación de Municipalidades.	
PEITT	Saneamiento de predios rurales del Estado y de particulares y de tierras erizas con apoyo de transferencia a los gobiernos regionales según Ley 27867, Ley de Regiones. Plazo máximo: 3 años corridos a partir del 2005.		Adjudica terrenos de propiedad municipal y terrenos del Estado ocupados antes del 31-12-2001 por poseedores informales para fines de vivienda.	Elibrea y mantiene el cástastro urbano y rural. Conforma el Sistema y es miembro del CNC mediante la Asociación de Municipalidades.	
SBSN			Adjudicación de predios rurales hasta que los Gobiernos Regionales asuman la tarea.	Levanta el cástastro rural. Conforma el Sistema Nacional Integrado de Información Cástro Profundo y es miembro del CNC.	
			Supervisa la administración y disposición de los bienes de los gobiernos regionales. Adjudica de cástrost rural a los bienes de propiedad estatal. Inventaria de terrenos citables para vivienda.		
SUNARP			Definir las políticas y normas técnicas-reglamentarias de los Registros Públicos que integran el Sistema Nacional de Registros. Planifica, organiza, norma, dirige, coordina y supervisa la administración y publicidad de los actos que integran el Sistema. El Registro de Registros, que conforma el Sistema. El Registro de predios de SUNARP está compuesto por el ex RPI, ex RPU y ex SEPR. El Registro de Predios, junto a otros registros, es parte del Registro de Propiedad Inmueble (igual que el Registro de Derechos Muebles).	Secretaría Técnica del Sistema Nacional Integrado del Cástrost y preside el CNC. Evaluar y supervisar las actividades relacionadas a la generación y administración de la información catastral de predios, que ejecutan las entidades públicas que integran el sistema. Proponer, al CNC, estíndares y especificaciones para la formulación, actualización y mantenimiento de la información catastral. Realizar la "implementación del saneamiento catastral" de todos los predios incisos en el ex RPI y que no cuentan con planos de acuerdo a las normas técnicas del reglamento de la Ley N° 28294.	

Juventud

María Donoso Clark¹

Resumen

La tercera parte de la población del Perú es joven, es decir, se encuentra entre los 15 y 29 años de edad. Aunque estos jóvenes presentan marcadas diferencias en lo que se refiere a niveles económicos y sociales, comparten diversas características, como la alta capacidad de adaptación al cambio y de adopción de nuevas tecnologías y prácticas culturales. Durante los próximos veinte años el Perú, como casi toda América Latina, tendrá la mayor generación joven de su historia como resultado de la transición demográfica en la que se encuentra. Sin embargo, los cambios estructurales necesarios en los sectores educación, salud y empleo requerirán varios años para hacer frente a esa situación. El momento de implementar estos cambios para atender a este grupo poblacional es ahora, y para hacerlo son necesarios mecanismos inmediatos, flexibles y temporales.

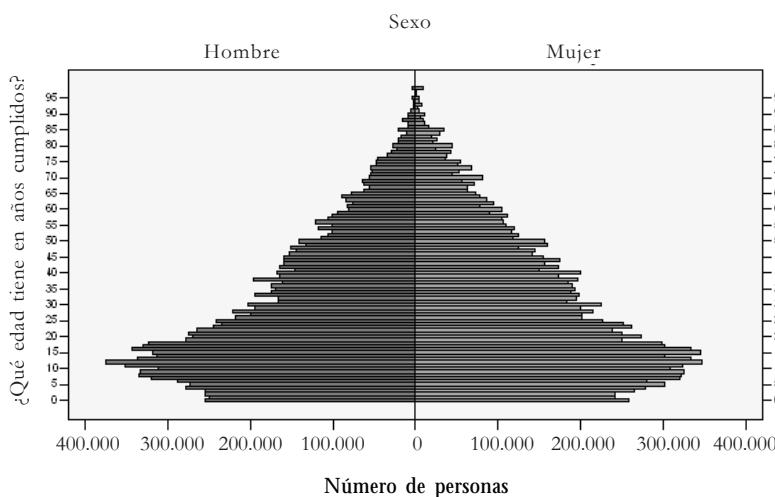
En este capítulo se hace un breve análisis de la situación de la juventud en el Perú, se realizan algunos estimados de los costos sociales y económicos asociados a la deserción escolar y los actos delictivos y de violencia que afectan principalmente a los jóvenes, y se proponen recomendaciones de política para una intervención que reduzca esos costos que resultan de su exclusión. Es importante recalcar que aquí se enfatizan posibles soluciones para jóvenes que están al margen del sistema educativo formal, razón por la cual se trata solo en forma limitada los cambios de políticas necesarios en el sector. El capítulo se centra específicamente en propuestas y mecanismos que puedan implementarse rápidamente, que promuevan la responsabilidad compartida del sector público, el sector privado, las ONG y los propios jóvenes, y que sirvan para mejorar la calidad e impacto del gasto público en este segmento de la población.

¹ Con la colaboración de Elizabeth Dasso, Benjamin McDonald, Rossana Polastri, Linette Lecussan, Marco Antonio Ortiz y Pablo Lavado, y los comentarios de John Newman.

I. Introducción

Tres de cada diez peruanos son jóvenes² y cuentan con un nivel promedio de escolaridad de 9,7 años. Aunque estos jóvenes presentan marcadas diferencias en lo que se refiere a niveles económicos y sociales, comparten algunas características, como la alta capacidad de adaptación al cambio y de adopción de nuevas tecnologías y prácticas culturales. Durante los próximos veinte años el Perú, como casi toda América Latina, tendrá la mayor generación joven de su historia como resultado de la transición demográfica en la que se encuentra, y alcanzará la tasa más baja de dependencia económica hacia 2030 (Aramburu 2005). A diferencia del fenómeno demográfico del **baby boom** que impactó a los Estados Unidos durante más de quince años después del fin de la Segunda Guerra Mundial, por un incremento en la tasa de fertilidad, el fenómeno demográfico del Perú al que aquí se hace referencia es el resultado de una reducción de la tasa de fertilidad, por un lado, y del incremento de la expectativa de vida, por otro (reducción de la mortalidad infantil). El gráfico 1 presenta la pirámide demográfica actual del Perú, que demuestra claramente la decreciente población joven en el futuro y la concentración actual en los grupos etarios de entre 8 y 20 años.

Gráfico 1. Pirámide demográfica 2004



Fuente: Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI), ENAHO 2004.

Si bien esta tendencia demográfica se inició hace algunos años, no ha habido un esfuerzo de preparación para enfrentar sus consecuencias. La concentración de esta población joven en un contexto de baja calidad educativa, niveles tecnológicos deficientes y altos niveles de inseguridad y violencia constituye una barrera potencial para el crecimiento

² En este capítulo se llamará jóvenes a aquellas personas con edades entre 15 y 29 años.

económico del Perú (Buvinic y otros 2005). Al mismo tiempo, existe también una «ventana de oportunidad» para aprovechar la potencialidad de los jóvenes gracias a su capacidad de adaptación, su energía e idealismo y para convertirlos en agentes de desarrollo. Esto permitirá reducir las vulnerabilidades a las que están expuestos particularmente los jóvenes pobres.

Tres factores sociales afectan en particular a los jóvenes y son centrales para lograr un crecimiento económico compartido, que comprende un desarrollo equitativo e incluyente: (i) la demanda de mayores capacidades y calificaciones requeridas por una economía globalizada caracterizada por el rápido movimiento de información, productos e individuos, y que se expresa en una brecha creciente entre los sueldos de los trabajadores calificados y no calificados;³ (ii) la necesidad de reducir el conflicto y la violencia que caracteriza a las zonas urbanas y que afecta sobre todo a los jóvenes; y (iii) la necesidad de frenar la migración de jóvenes al extranjero, muchos de ellos capacitados que, por falta de oportunidades, buscan mayores retos fuera del país (la denominada «fuga de cerebros»). Los propios jóvenes peruanos señalan la urgencia de atenderlos: en una encuesta del Instituto Apoyo de octubre de 2004, 63 por ciento de los jóvenes urbanos expresaron intenciones de emigrar en cinco años. Estimados recientes calculan que 15 por ciento de los emigrantes en 2005 tenían entre 18 y 25 años de edad (Altamirano 2005).

¿Cómo enfrentar estos retos y satisfacer esta demanda? Se precisa de mecanismos nuevos, flexibles, inmediatos y temporales. Si bien para lograr los cambios de fondo en las tres áreas mencionadas se requieren políticas de largo alcance que transformen el sistema educativo, mejoren los términos de intercambio comercial, creen leyes laborales adecuadas y hagan posible la reforma del sistema penitencial y de justicia, existe una oportunidad real de introducir simultáneamente políticas de corto plazo que faciliten el logro parcial, pero significativo, de estos objetivos. Para esto, es necesario impulsar la oferta de oportunidades, atendiendo las necesidades inmediatas de los jóvenes de hoy. Se trata de un paquete de políticas de «transición» mientras se avanza en los cambios estructurales de más largo alcance necesarios en los sectores de educación y salud y que probablemente han de tomar de cinco a diez años en hacerse realidad.

¿Cómo construir capacidades, generar oportunidades, reducir vulnerabilidades y promover la participación en el corto plazo? Aquí se intenta dar unas pautas de política cuyos objetivos sean: (i) mejorar las destrezas y capacidades de los jóvenes y, por ende, sus oportunidades para obtener un empleo rentable de manera rápida y flexible; (ii) reducir su vulnerabilidad e incrementar la seguridad ciudadana; (iii) promover una mejor correspondencia entre las destrezas adquiridas y las demandas del mercado laboral para desincentivar la migración; y (iv) crear espacios de participación en los que se les dé voz a los jóvenes para atender sus necesidades específicas en un ambiente atractivo para ellos.

En este capítulo se hace un breve análisis de la situación de la juventud en el Perú, se realizan algunos estimados de los costos sociales y económicos asociados con la deserción escolar y los actos delictivos y de violencia que afectan principalmente a los jóvenes, y se proponen recomendaciones de política que minimicen los riesgos antes mencionados y la

3 Véase INEI 2004.

exclusión de los jóvenes. Cabe aclarar que se enfatizan posibles soluciones para jóvenes que están al margen del sistema educativo formal y, en ese sentido, los cambios de política necesarios en este sector son tratados en forma limitada. El capítulo se enfoca en propuestas y mecanismos que puedan ponerse en práctica rápidamente y que promuevan la responsabilidad compartida del sector público, el sector privado, las ONG y los propios jóvenes para mejorar la calidad e impacto del gasto público en este segmento de la población.

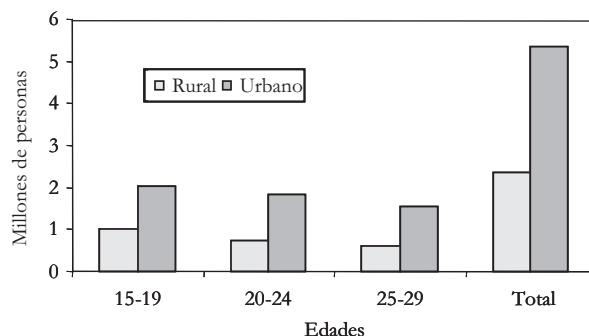
Más específicamente, las políticas que se proponen incluyen: (i) la creación de oportunidades que favorezcan la creatividad, el compromiso y la productividad de los jóvenes; (ii) la expansión de programas exitosos dirigidos a los jóvenes (ProJoven, Perú Emprendedor) y de propuestas para articular y mejorar la efectividad de los programas existentes, haciéndolos más accesibles a través de un sistema de certificación e información; (iii) la formación y educación de los jóvenes con programas de becas, especialmente para secundaria y centros o programas de formación de alta calidad, para jóvenes de zonas geográficas pobres; (iv) mejorar la articulación de los servicios e iniciativas públicas, privadas y comunitarias, sobre la base de la concentración de estos servicios y actividades en un punto central o en barrios pobres; y (v) promover la participación y consolidación de esfuerzos mediante un Fondo de Desarrollo para la Juventud que sirva para un «mercado de oportunidades». Esto es, un mercado de subproyectos dirigidos y manejados por jóvenes o para jóvenes que serán seleccionados por concurso y cumplan una serie de requisitos, como la necesidad de asociación entre grupos de jóvenes, el sector público y el sector privado. Los subproyectos deberán estar orientados al logro de los tres objetivos indicados: capacitación, oportunidades y participación con resultados concretos y mensurables.

II. La situación de los jóvenes

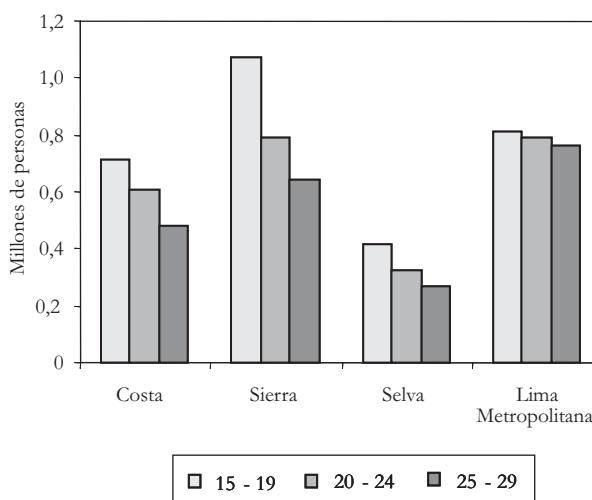
¿Quiénes son los jóvenes del Perú? ¿Qué hacen, dónde y cómo viven?

El Perú tiene aproximadamente 7,6 millones de jóvenes. De ellos, unos 5,3 millones viven en las áreas urbanas y 2,3 millones en las zonas rurales. En Lima habitan 2,3 millones de jóvenes, y Lima Metropolitana concentra a más de 40 por ciento de la PEA joven nacional. La PEA joven se ocupa principalmente en la rama del comercio y los servicios no personales. El menor número de jóvenes —un poco más de un millón— vive en la selva. Por género, 51,5 por ciento de los jóvenes son hombres y 48,5 por ciento, mujeres (véanse los gráficos 2 y 3).

A pesar de que tienen muchas características en común, los jóvenes constituyen un grupo heterogéneo, con diferentes necesidades, que dependen, sobre todo, del lugar donde viven. Los jóvenes que más se benefician por tener mayor acceso a la educación, la salud y a buenas fuentes de trabajo son los que habitan en las zonas urbanas de clase media y clase alta, en particular en Lima. Los jóvenes más vulnerables viven en los barrios marginales de las áreas urbanas, muchos de los cuales han migrado de las provincias. Estos son los que tienen menor acceso a una buena educación, muestran altas tasas de

Gráfico 2. Población juvenil según área de residencia

Fuente: INEI, ENAHO 2004.

Gráfico 3. Población juvenil según región natural

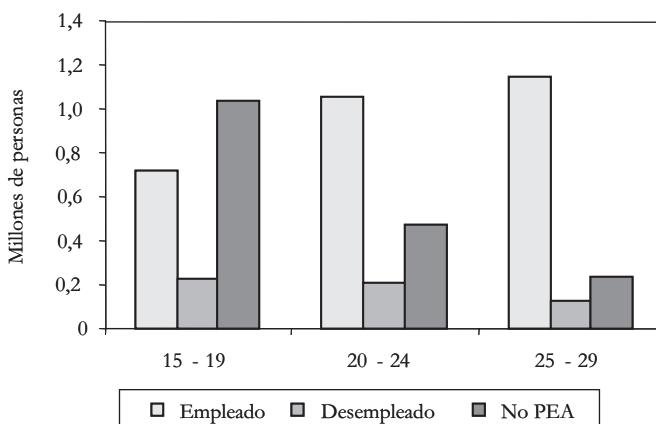
Fuente: INEI, ENAHO 2004.

desempleo y tienden a caer en acciones de violencia urbana. Las necesidades de los jóvenes rurales son, principalmente, poder contar con un mejor acceso a la educación, un empleo generado por ellos mismos o uno mejor remunerado, y tener una participación más activa en el desarrollo de sus comunidades. Este análisis se centra en los mencionados segmentos vulnerables de jóvenes urbanos y rurales, más que en los jóvenes de clase media o alta que cuentan con mayores oportunidades.

La pobreza es predominantemente urbana y preponderantemente joven (CEPAL/CELADE 2000). El 47 por ciento de los jóvenes peruanos son pobres, con un nivel de escolaridad más bajo que el promedio de la región, con una elevada probabilidad de

iniciar una familia tempranamente y con altos niveles de vulnerabilidad y riesgo. Esto repercute en el desarrollo social y económico que pueden lograr, puesto que esas características inciden en el potencial de ingresos y en la posibilidad de emplearse en un trabajo digno. Las estadísticas demuestran que iniciar una familia tempranamente o no completar la educación básica incrementa la probabilidad de emplearse en un trabajo con bajo nivel remunerativo. En consecuencia, los jóvenes pobres se encuentran en una situación de desventaja y tienen mayor posibilidad de dedicarse a actividades como la delincuencia, el pandillaje, la drogadicción y la prostitución, que representan un costo importante para la sociedad (véase el gráfico 4).

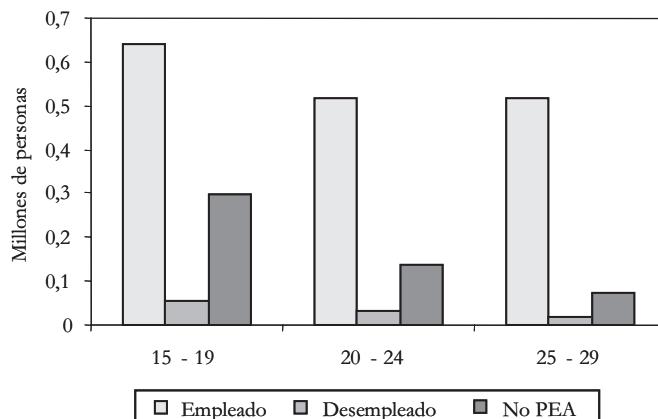
Gráfico 4. Ocupación de la población juvenil en las áreas urbanas



Fuente: INEI, ENAHO 2004.

Como ocurre en la mayoría de los países latinoamericanos, los jóvenes peruanos enfrentan altas tasas de desempleo. En el Perú, el desempleo de la PEA juvenil es 1,6 veces más alto que el desempleo global de la PEA urbana y dos veces más que el desempleo en el grupo etario de 25 a 44 años. Se estima que 22 por ciento de los jóvenes peruanos no trabajan ni estudian y, por lo tanto, no generan ingresos ni acumulan capital humano para el futuro (Desco 2003). Debido a la baja escolaridad, un gran número de jóvenes obtiene empleos de escasa productividad o de mala calidad, y la experiencia que acumulan puede no servir para un trabajo de mejor categoría.

Uno de los principales problemas de los jóvenes pobres del Perú es el adelanto en el inicio de una familia. Aproximadamente 16,1 por ciento de los jóvenes en el Perú ha iniciado una familia antes de ser adultos (18 años). Existe una correlación directa entre el inicio prematuro de una familia, el bajo nivel de educación y los bajos ingresos. Mientras solo 9,1 por ciento de los jóvenes que han terminado la universidad empiezan una familia antes de los 20 años, el porcentaje sube a 32,5 por ciento en jóvenes sin educación. Los jóvenes que logran completar sus estudios escolares y tardan en formar una familia incrementan sus posibilidades de obtener un empleo o de conseguir un mayor

Gráfico 5. Ocupación de la población juvenil en las áreas rurales

Fuente: INEI, ENAHO 2004.

ingreso económico promedio que aquellos que no lo hacen. Existen, sin embargo, marcadas diferencias en la frecuencia con la que se inicia una familia a edad temprana según las regiones. El embarazo adolescente en la sierra y la selva casi triplica el encontrado en Lima. Esto se explica en gran parte por el reducido acceso a la educación en las zonas de la sierra y la selva. El embarazo adolescente contribuye con el 15 por ciento de la mortalidad materna, y esta es el doble que la tasa de mortalidad materna de mujeres de 20 años o más.

La mayor cantidad de víctimas de un robo o de un intento de robo y de diversos actos de violencia son jóvenes. La violencia tiene múltiples causas y es el resultado de factores endógenos y exógenos: familias fracturadas, escaso control social, pobreza, desempleo, baja escolaridad, haber crecido en un ambiente de violencia, entre otros. Independientemente de cuál sea la causa de la violencia, esta ocurre con mayor frecuencia entre los jóvenes, sea como víctimas, sea como perpetradores. En el área urbana es mayor la incidencia de hechos delictivos en los hogares donde hay jóvenes. En el Perú ha habido un incremento significativo del número de arrestos por actos delictivos y del número de pandillas. La tasa de adolescentes encarcelados se incrementó de 18,9 por ciento a 26,5 por ciento entre 1995 y 2000. De la población juvenil en correccionales, 93,8 por ciento son varones que tienen entre 15 y 17 años de edad (Desco 2003). Por otro lado, existen aproximadamente quinientas pandillas con más de 12 mil integrantes con una edad promedio de 15 años.

¿Están los jóvenes del Perú listos para un mundo cambiante?

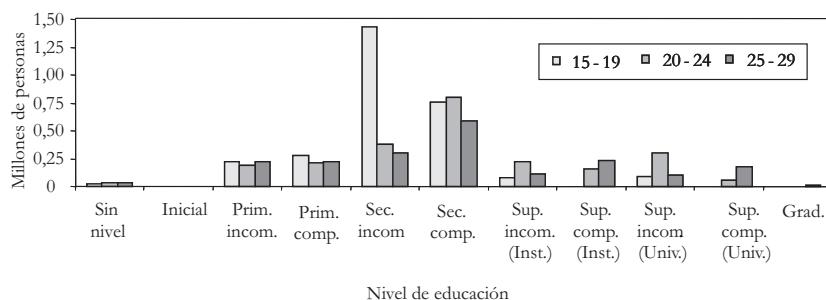
Hace apenas veinticinco años, la tercera parte del comercio mundial consistía en productos primarios. Hoy día esta proporción es apenas 10 por ciento. La mayor parte de la demanda actual es una demanda de productos cuya elaboración requiere conocimiento y

tecnología. El comercio mundial de productos de mediana y alta tecnología se expandió de 33 por ciento a 56 por ciento del comercio total mundial en ese lapso. Una nueva economía ha surgido rápidamente, y se sustenta en el uso universal de la informática y en el manejo de la información, las telecomunicaciones y nuevas tecnologías productivas. Estos cambios tecnológicos están reduciendo a gran velocidad los costos del comercio y de la comunicación global, y están fomentando la globalización de manera inexorable.

Los países que no han invertido lo suficiente en educación y tecnología, como es el caso del Perú y de la mayoría de los países de América Latina, han visto crecer la brecha económica entre ellos y las naciones más ricas. Si bien el desarrollo económico se debe al uso de factores como el trabajo y el capital, alrededor de 50 por ciento del crecimiento en los países ricos o en los tigres asiáticos se explica por el incremento de la productividad. Este crecimiento de la productividad es impulsado por la inversión en nuevas tecnologías y en el capital humano, que se potencia por medio de la educación. En este entorno, es imprescindible responder de manera ágil promoviendo el uso de nuevas tecnologías, extendiendo la calidad y la cobertura de la educación e invirtiendo en la nueva generación. Desafortunadamente, el Perú enfrenta aún importantes retos para poder responder a estas nuevas demandas, y la brecha que hay que cerrar es bastante grande, sobre todo en materia de calidad de la educación.

Aunque ha habido un notable incremento de la cobertura de la educación básica, este ha ido acompañado de un deterioro de los estándares educativos de las escuelas. Para la mayor parte de los jóvenes, la educación básica y completar la escuela secundaria determina su futuro nivel de ingresos, productividad y oportunidades de empleo. La educación, particularmente en escuelas y colegios estatales, donde los más pobres asisten, es deficiente. Los resultados de las pruebas aplicadas por el Laboratorio Latinoamericano de Evaluación de la Calidad Educativa (LLECE) y los de CRECER (Ministerio de Educación) en el año 1998 encuentran brechas notorias y estadísticamente significativas entre el rendimiento en las escuelas estatales y las no estatales. Ello, sumado a la «brecha digital», constituye la mayor barrera para la inserción de los jóvenes peruanos en el mundo globalizado (véase el gráfico 6).

Gráfico 6. Nivel de educación de la población juvenil



Fuente: INEI, ENAHO 2004.

La baja calidad de la educación contribuye de manera decisiva a la deserción escolar de los jóvenes pobres. Un 28 por ciento de los jóvenes no termina la secundaria. Si bien algunos la dejan para trabajar y complementar los ingresos familiares, muchos la abandonan por considerarla irrelevante en su vida o por el maltrato al que los someten las autoridades, y terminan involucrándose en actividades de alto riesgo (violencia y criminalidad) o en relaciones sexuales prematuras que reproducen la pobreza familiar. Por otro lado, los centros de educación ocupacional (CEO) y los institutos superiores tecnológicos (IST), establecidos para facilitar la capacitación de los jóvenes, concentran sobre todo a individuos con secundaria completa y dejan fuera a un gran número de desertores escolares.

La calidad de los CEO y de los IST también es deficiente. Estos centros forman una amplia red de adiestramiento ocupacional con cursos de corta duración y con un impacto incierto. Se estima que alrededor de 166 mil jóvenes de entre 14 y 25 años de edad se matriculan anualmente en los CEO estatales. De ellos, 88,1 por ciento provienen de estratos bajos o medio-bajos. En 2001, 39 por ciento de los jóvenes capacitados con secundaria completa habían asistido a los CEO. Un 10 por ciento de la población económica activa ha participado en estos cursos; sin embargo, se considera que su impacto es modesto, y así lo demuestran las evaluaciones de impacto parcial realizadas. La mayor parte de los jóvenes que logran insertarse en una actividad económica lo hacen en trabajos de escasa productividad y de baja remuneración. Así, a pesar de la expansión económica de los últimos años, la tasa de empleo formal se ha mantenido virtualmente estancada hasta el año 2004, con una recuperación destacada en 2005 especialmente en las zonas urbanas. Por otro lado, la participación de la microempresa en el empleo juvenil se ha triplicado. De esta manera, el crecimiento de la tasa de empleo se ha concentrado en ocupaciones de calidad regular o mala en microempresas y con altos niveles de inestabilidad y rotación.

El gasto público en la juventud a través de programas de capacitación, preparación de jóvenes fuera del sistema educativo formal y provisión de servicios sociales es altamente fragmentado. Existe un sinnúmero de programas dispersos a cargo de diversas instituciones públicas centrales y locales, de manera que medir su impacto, eficiencia y efectividad, ya sea en forma parcial o agregada, resulta difícil. Se calcula que el Perú cuenta hoy con más de 2 mil programas de capacitación en el sector público, privado y no gubernamental. En el primero de ellos figuran 112 programas y proyectos, que representan 5 por ciento del Presupuesto de la República, y que se implementan a través de trece ministerios, principalmente los de Salud, de la Mujer y Desarrollo Social, de Educación y de Trabajo y Promoción del Empleo. Además de su dispersión, se constata una duplicidad de esfuerzos. Se trata, por lo tanto, no solo de una cuestión de monto de inversión, sino, y principalmente, de la calidad y eficiencia del gasto específicamente en focalización de beneficiarios y operación territorial.

No existe una evaluación del costo-beneficio del gasto estatal en educación ocupacional. El Estado gastó alrededor de 188.200 millones de soles en educación ocupacional en 2002. El 96 por ciento del gasto total se destinó a cubrir los rubros personal y obligaciones, de manera que hay una clara tendencia deficiente en el gasto de bienes y servicios y en la formación de capital. Los costos per cápita se han reducido de 34 nuevos soles por alumno en 1997 a 15 nuevos soles por alumno en 2002. En ese año aproximadamente

1.900 instituciones operaban como CEO, de las cuales 43 por ciento eran estatales. En los últimos cinco años ha habido una fuerte expansión de los CEO privados (38 por ciento), mientras que la oferta de CEO estatales ha aumentado en 15 por ciento. A pesar de que el número conjunto de CEO e IST estatales se ha mantenido constante, el gasto en bienes y servicios se ha reducido casi a la mitad, y el gasto en la formación de capital, a la cuarta parte. Los CEO estatales muestran severas deficiencias en equipamiento y tecnología. Todas estas estadísticas apuntan a un deterioro de la calidad e impacto de estos centros educacionales y a una alta ineficiencia del gasto público en cuanto a la preparación del capital humano joven. Asimismo, la evidencia en el Perú y en otros países muestra que la capacitación ocupacional impartida por instituciones estatales no tiene efectos significativos sobre el desempleo de los individuos. La ausencia de un sistema de certificación para asegurar la calidad de los centros de capacitación permite la proliferación de oferentes sin garantía de calidad.

Sin embargo, existen programas de capacitación ocupacional, basados en la reforma educativa de 1982, que han tenido impactos positivos. Entre estos, cabe destacar el Programa de Autoempleo y Microempresa (PRODAME), el Programa de Capacitación Laboral Juvenil (ProJoven),⁴ el Programa Juvenil de Consolidación del Empleo (PROFECE), y varios otros como el Programa de Apoyo a Jóvenes Emprendedores y el Programa de Formación de Líderes Empresariales ejecutados por el Colectivo Integral de Desarrollo (CID) con financiamiento del Fondo Nacional de Capacitación Laboral y Promoción del Empleo (Fondoempleo), así como el Programa Perú Emprende. Estos programas ofrecen modelos apropiados para promover la capacitación de los jóvenes y su inserción en el mercado laboral. El Servicio Nacional de Adiestramiento y Trabajo Industrial (SENATI) tuvo un gran éxito inicialmente y estimuló la creación de varios centros gremiales de adiestramiento. El SENATI sigue operando con éxito; la capacitación que ofrece brinda certificación ISO 9.001 e ISO 14.001, lo que lo ubica a la vanguardia en capacitación ocupacional. Sus egresados tienen mayor demanda en el mercado laboral, lo que muestra su impacto en el desempleo y en la capacidad de ir cerrando la brecha tecnológica. Algunos de estos programas, como ProJoven y los programas del CID, han sido evaluados y han demostrado resultados positivos en lo que respecta al incremento de ingresos y el desarrollo personal de los participantes. Sin embargo, no existe una evaluación global de este segmento de oferta educativa que sirva de base para una política que promueva una mayor eficiencia en el gasto destinado al desarrollo de capital humano.

En el Perú, completar la educación básica (primaria y secundaria) tiene un impacto positivo en el nivel de ingresos, pero no es suficiente para garantizar la inserción en el mercado laboral. La evidencia de otros países muestra que completar la escuela secundaria es esencial para poder participar en la fuerza laboral y ampliar las posibilidades de mejores ingresos futuros. En el Perú, sin embargo, los estudios secundarios aseguran un promedio superior de ingresos (12 por ciento) comparado con aquellos que no han

4 Diversas evaluaciones del programa ProJoven demuestran resultados favorables para los participantes, como 6 por ciento de aumento en inserción laboral, 18 por ciento de mayores ingresos y una tasa de retorno de 20 por ciento.

Recuadro 1. Convenios de capacitación y prácticas preprofesionales, convenios de formación laboral juvenil y convenios de aprendizaje promovidos por el Ministerio de Trabajo

Los **convenios de capacitación y prácticas preprofesionales** tienen por objetivo brindar capacitación técnica y profesional a estudiantes y egresados de universidades e institutos superiores que necesiten complementar su formación teórica para obtener el grado profesional. En la práctica, la empresa contrata a los jóvenes por un tiempo variable menor de 36 meses, les asigna tutores o supervisores así como un seguro que cubra los riesgos de enfermedad y accidentes, y se compromete a pagarles una remuneración no menor que la mínima por un horario de trabajo que no exceda las ocho horas. Estos convenios no originan un vínculo laboral, y no existe un número máximo para la contratación de practicantes en las empresas.

Los **convenios de formación laboral juvenil** tienen como finalidad proporcionar conocimientos teóricos y prácticos en el trabajo a jóvenes de entre 16 y 25 años de edad para incorporarlos a la actividad económica en una ocupación específica. La duración de estos convenios es de un máximo de tres años en la misma empresa, y el número máximo de jóvenes que se puede contratar bajo convenios de formación laboral juvenil no puede exceder el equivalente a 40 por ciento del total del personal en planilla. A este programa califican todos aquellos jóvenes que no han seguido estudios técnicos o superiores o que, teniendo estudios técnicos o superiores, no los han concluido. Hay evidencias de que las empresas utilizan este tipo de convenios como una modalidad de contratación con menores costos laborales no salariales.

Los **convenios de aprendizaje** buscan capacitar a jóvenes en determinados oficios técnicos. Mediante estos contratos, el aprendiz se obliga a prestar servicios en una empresa por tiempo determinado a cambio de que esta le proporcione los medios para adquirir formación sobre la ocupación para la que ha sido contratado. El empleador deberá además abonarle una asignación mensual que no debe ser inferior a la remuneración mínima vital. Para poder celebrar un contrato de aprendizaje, el individuo debe haber concluido por lo menos los estudios primarios y tener entre 14 y 24 años de edad. Por lo demás, esta modalidad no genera relación laboral alguna, y el aprendiz no tiene derechos laborales, con excepción de su afiliación a la seguridad social. En el caso de la rama industrial, el proceso de aprendizaje debe realizarse en el SENATI.

Fuente: Desco 2003.

completado estos estudios, pero tienen un impacto negativo en la posibilidad de encontrar empleo. Posibles explicaciones para esto son: (i) el mercado no ofrece suficientes plazas de trabajo para estudiantes con educación secundaria (y en algunas ramas, con educación universitaria); y (ii) la nueva economía requiere capacidades y destrezas que van más allá de lo que el colegio secundario ofrece a los estudiantes. En todo caso, la

experiencia internacional demuestra que el nivel secundario es el requisito mínimo para poder adoptar nuevas tecnologías. Al mismo tiempo, la falta de disponibilidad y de acceso de los jóvenes peruanos a nuevas tecnologías como parte integral de la educación y capacitación, limita el cierre de la brecha tecnológica.

A pesar de estas deficiencias, los jóvenes peruanos adoptan rápidamente nuevas prácticas, en especial de comunicación y expresión cultural. El Perú ocupa el octavo puesto en el nivel de penetración de la Internet en América Latina y el número 50 entre los primeros 65 en el mundo. La facilidad de los jóvenes para adoptar nuevas tecnologías y su capacidad para ser receptores abiertos al cambio les da una ventaja comparativa para convertirse también en **actores estratégicos del desarrollo**. Sin embargo, el diferencial de acceso a estas tecnologías entre los ricos y pobres amplía la brecha de inequidad. Durante 2002 se estima que, del total de jóvenes, 21,3 por ciento hizo uso del servicio de Internet en una cabina pública. Si se considera el ámbito geográfico, 29,5 por ciento de los jóvenes que residen en el área urbana han utilizado una cabina pública de Internet, mientras que en el área rural este porcentaje es de apenas 3,4 por ciento. Esta situación subraya el problema de la oferta tecnológica en el Perú.

¿Cuáles son las consecuencias de una juventud pobre, no preparada y desocupada?

La delincuencia, la violencia y el conflicto son comunes entre los jóvenes de bajos ingresos, en lugares de alta densidad poblacional e inestabilidad familiar. En el Perú, como en el resto de América Latina, la violencia es perpetrada sobre todo por hombres jóvenes provenientes de barrios urbanos pobres. Del mismo modo, son los jóvenes las principales víctimas de los robos e intentos de robo. Los factores que contribuyen a esta situación son las altas tasas de desempleo juvenil, la impunidad del sistema de justicia (penal y correcional) y el fácil acceso al alcohol, las drogas y las armas de fuego. Todos estos factores están ligados a la pobreza que, a su vez, incide en la baja escolaridad. Los jóvenes con bajos niveles de educación que abandonan el hogar a una edad temprana tienen tasas de fertilidad más altas que sus contrapartes con mayor educación. El resultado de esto es la concentración y reproducción de la pobreza. Los jóvenes de los barrios urbanos pobres y los jóvenes rurales son afectados por la exclusión social y la vulnerabilidad al riesgo.

Las formas en las que se puede manifestar la violencia y el conflicto en el Perú son distintas, pero en todas ellas los jóvenes, especialmente los hombres, tienen un rol protagónico, sea como víctimas, sea como perpetradores. En 2004, 55 por ciento (11.433 individuos) de la población penal (20.918 individuos) pertenecía al rango de edades entre 18 y 30 años comparado con el 29 por ciento que representa a los jóvenes del total de la población del Perú. Asimismo, encontramos que nueve de cada diez jóvenes menores de edad (entre los 15 y 17 años de edad) se encuentran en correccionales de Lima, con incrementos significativos cada año. De esta población, 93 por ciento eran hombres y 7 por ciento, mujeres. Los jóvenes comprendidos entre los 15 y 17 años ingresan en las correccionales principalmente debido a robos. Del total de la población juvenil en correccionales, 44 por ciento se encuentra en Lima, donde, a su vez, existe una mayor incidencia

Recuadro 2. Jóvenes emprendedores y creadores de microempresas del Colectivo Integral de Desarrollo

Desde 1999, el Colectivo Integral de Desarrollo ha realizado el Programa de Calificación de Jóvenes Creadores de Microempresas. El eje central del programa es el desarrollo de capacidades para crear y gestionar eficientemente una unidad productiva que sea sostenible en el tiempo y que, en consecuencia, pueda generar puestos de trabajo permanentes. Este programa se realizó en Arequipa, Cajamarca, Huancayo, Lima, Piura, Sicuani y Huancavelica. Al principio estuvo dirigido a jóvenes de 15 a 25 años de edad, y luego se expandió a personas menores de 35 años.

El objetivo del Programa de Calificación de Jóvenes Creadores de Microempresas es contribuir a elevar la tasa de permanencia en el mercado laboral y la capacidad de generar puestos de trabajo por jóvenes de bajos ingresos creadores de microempresas.

El programa tiene dos subprocesos: uno es el concurso «Haz Realidad tu Negocio», dirigido a jóvenes con ideas de negocio y que quieran implementarlas, y el otro las convocatorias complementarias dirigidas a jóvenes con un negocio en funcionamiento y que haya sido creado como máximo un año antes.

Los ganadores del concurso obtienen un premio en efectivo como incentivo y luego son invitados a participar en el programa, y los participantes de las convocatorias complementarias solo son invitados a participar en el programa sin mediar concurso. El programa contempla tres módulos diferenciados sobre gerencia, capacitación y pasantías.

En una evaluación independiente del proyecto se demostró, mediante técnicas econométricas, que este programa apoyó de manera efectiva el establecimiento y sostenibilidad de iniciativas empresariales de los jóvenes. Asimismo, se encontró que las empresas de los jóvenes beneficiarios generan mayor empleo que aquellas del grupo de control. Además, se halló que luego del programa los beneficiarios tenían ingresos superiores a los del grupo de comparación.

Fuente: Parodi 2003.

de hechos delictivos en hogares con jóvenes. Según la Encuesta Nacional de Hogares (ENAHO), en 2001, 5 por ciento de los hogares limeños sufrieron algún hecho delictivo, comparado con 3,5 por ciento en hogares sin jóvenes. El problema de la delincuencia, ya sea por robos en la calle, peleas entre pandillas, peleas callejeras, agresión sexual, drogadicción, alcoholismo o prostitución, está presente en muchos de los departamentos del Perú. Según los datos de la ENAHO, más de 50 por ciento de los hogares en Lima, Huancavelica y Loreto reportaron que algún miembro de su familia sufrió algún acto delictivo en 2001. La incidencia de la agresión sexual es un fenómeno prevaleciente en Lima y en Loreto. La violencia contra la mujer en Lima es una de las más altas comparada con la de varias ciudades latinoamericanas.

Las pandillas juveniles atraen principalmente a jóvenes de familias desintegradas, que encuentran en la banda el principal espacio de socialización. Los estudios sobre comunidades urbanas pobres proveen evidencia sobre la relación entre la destrucción del capital social y la violencia. Con la migración y la disolución de las familias, los jóvenes buscan un entorno social que afiance su identidad. Las pandillas encuentran en la violencia una manera rápida de resolver conflictos, obtener recursos y ganar aceptación. Se calcula que en Lima existen más de quinientas pandillas con un total de 12 mil integrantes y una edad promedio de 15 años. La encuesta de victimización del Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI) mostró que 26 por ciento de las personas que fueron atacadas en 2001 por motivos no económicos fueron víctimas de pandilleros. Existen varios ejemplos de programas exitosos de trabajo con pandillas que han logrado reinsertar a los pandilleros en actividades sociales productivas; sin embargo, esas intervenciones son aún limitadas en comparación con la magnitud del problema.

La delincuencia y la violencia tienen altos costos sociales y económicos que constituyen una barrera importante para el desarrollo. Y aunque existe un vacío relevante en la contabilidad de los costos sociales y económicos de la violencia, se puede encontrar cálculos comparativos entre diferentes países latinoamericanos que muestran que en 1997 el costo de la violencia para el Perú, tanto en costos directos (hospitalización, gasto público de prevención, daños materiales) como en costos indirectos (pérdida de productividad, gastos en seguridad), alcanzó 5,1 por ciento del PBI (aproximadamente 3 mil millones de dólares en términos nominales). Si bien este porcentaje del PBI es considerablemente inferior al de Colombia (24,7 por ciento), El Salvador (24,9 por ciento), el Brasil (10,5 por ciento) y Venezuela (11,8 por ciento), los costos han ido aumentando cada año debido al incremento en las infracciones contra el patrimonio. Estas se incrementaron de 35,8 por ciento en 1997 a 44,3 por ciento en 1999. Solo en las operaciones de los centros juveniles en 1997 se gastó más de 3 millones de dólares (10,5 millones de nuevos soles), con un costo per cápita de 1.500 dólares, o sea, quince veces más de lo que se gasta en capacitación por persona. El cuadro 1 muestra el costo per cápita por un criminal joven en 2003.

Cuadro 1. Costos incurridos por un criminal joven en 2003 (En dólares)

Componentes de costo	Tipos de infracción/delito	
	Tipo I	Tipo II
CV (costo de la víctima)	428,57	5.714,29
CJ (costo judicial y policial)	662,86	1.440,00
CI * T (costo de encarcelación)	218,57	3.278,57
W * T (costo de oportunidad del ofensor)	788,57	2.365,71
Subtotal	2.098,57	12.798,57
λ (número de ofensas al año)	15	3
Total del año	31.478,57	38.395,71
Costo total (US\$)	69.874,29	

Nota: tipo de cambio: US\$ 1 = S/. 3,50.

Un estudio sobre la violencia en Lima Metropolitana en 1995 calculó que su costo se encontraba entre 2,35 por ciento y 3,61 por ciento del PBI de Lima en ese año. Los costos estimados por un joven en alto riesgo durante su carrera típica como criminal bordean los 500 mil dólares. Este valor medio, multiplicado por el total de adolescentes y jóvenes recluidos en alguna dependencia correccional o carcelaria durante 2002, asciende a un costo total que representa aproximadamente 2,5 por ciento del PBI peruano en costos directos únicamente. Estos cálculos no incluyen los costos no tangibles para la víctima, como el trauma, el dolor y la pérdida de calidad de vida (Cohen 1998). Además, los costos de la violencia tienen un impacto intergeneracional con consecuencias financieras y sociales para las familias en el presente y en el futuro.⁵

Por otra parte, los jóvenes en condiciones de alto riesgo tienen mayores posibilidades de adicción al alcohol y a las drogas, como también a tener relaciones sexuales prematuras y sin protección que los hacen susceptibles de contraer enfermedades sexuales como el sida. Según cifras de la Oficina General de Epidemiología (OGE), entre 1983 y 2002 más de 2 mil casos de sida fueron registrados en jóvenes de entre 15 y 24 años. Esta cifra representa 16,2 por ciento del total de casos reportados a la OGE durante este periodo. Se estima que de los 13.301 casos de sida registrados hasta 2002 en el Perú, 75 por ciento lo contrajo durante la adolescencia o la juventud. La transmisión vertical madre seropositiva/niño/niña está ascendiendo, y la cantidad de mujeres contagiadas también (Desco 2003).

A pesar de que ha habido mejoras en las tasas de mortalidad materna desde 1996, cuando se aprecia un descenso de 80,9 a 55 muertes maternas por 100 mil mujeres para el grupo etario de 15 a 29 años, el grupo de entre 15 y 19 años tiene una mortalidad materna de 6,7 puntos más que la del grupo de 25 a 29 años. Además, la mortalidad materna del primer grupo ha disminuido apenas de 28,6 a 22,2 por 100 mil mujeres entre el año 1996 y el año 2000; mientras que para el grupo de entre 20 y 24 años hay una baja significativa de 30,4 por 100 mil mujeres en el año 1996 a 19,6 en el año 2000. Esto subraya el alto grado de vulnerabilidad de la maternidad adolescente.

III. Conclusiones

La concentración demográfica en los grupos etarios de entre 15 y 29 años que tiene actualmente el Perú y que tendrá durante los próximos diez años presenta un reto y una oportunidad para guiar las políticas de formación de capital humano hacia un incremento de la productividad nacional y hacia una reducción de la inseguridad ciudadana. La gran demanda actual para la formación de capacidades, creación de fuentes de trabajo y reducción de riesgo requiere que las intervenciones propuestas sean rápidas, flexibles y susceptibles de ser desmanteladas una vez que la demanda se vaya reduciendo.

⁵ Para mayores detalles, referirse a la Ley 26260, que establece la política del Estado Peruano frente a la violencia familiar. En <www.mimdes.gob.pe>, Programa Nacional contra la Violencia Familiar y Sexual.

La realidad para la juventud peruana es una de enormes desafíos; desafíos que se manifiestan en la necesidad de acceso a una educación de calidad, a la inserción laboral y a las oportunidades de participación social. El 22 por ciento de los jóvenes en el Perú no se encuentra ni en la escuela ni en el mercado laboral formal; ellos constituyen no solo un importante activo nacional desperdiciado, sino también un grupo extremadamente vulnerable a la pobreza, la violencia y el crimen. En vista de que los cambios requeridos para mejorar significativamente la calidad de la educación y para reducir la pobreza van a tomar tiempo, se precisa una política clara hoy, que reduzca los riesgos asociados con jóvenes desocupados y pobres, y que aproveche su energía, potencial y entusiasmo para contribuir con el crecimiento económico del país.

¿Cómo construir una agenda para un futuro mejor?

Aunque no se ha podido calcular los potenciales ahorros que se podrían obtener de contar con una política sobre la juventud que: (i) articule las múltiples iniciativas de capacitación disponibles y asegure el acceso a ellas; (ii) consolide iniciativas similares y asegure su calidad; (iii) cree espacios que promuevan nuevas iniciativas que respondan a necesidades inmediatas; y (iv) permita reducir los costos asociados a los comportamientos de alto riesgo o delictivos, el Consejo Nacional de Juventudes, con apoyo de la GTZ, ha trazado diversos lineamientos en la dirección correcta. Asimismo, existen varias leyes y políticas a favor de la juventud, pero su nivel de ejecución y aplicación es insuficiente e inefectivo.

Aquí se proponen algunas opciones para responder de una manera dinámica a las demandas y necesidades diversas de la juventud peruana, especialmente de los jóvenes en situación de vulnerabilidad, en tres ejes fundamentales: (i) la construcción de capacidades; (ii) la generación de oportunidades; y (iii) la participación social.

(i) CONSTRUIR CAPACIDADES. La reforma educativa para mejorar la calidad de la educación primaria y secundaria es la mejor estrategia para asegurar un mejor futuro a la juventud peruana; sin embargo, es necesario adoptar políticas interinas que atiendan algunos de los problemas más urgentes:

- Establecer o ampliar el programa de becas y bonos escolares para los jóvenes de barrios urbanos pobres y zonas rurales. Este mecanismo ha demostrado ser efectivo en diversos países, pues ha ayudado a reducir la enorme desigualdad de oportunidades promoviendo el desarrollo del capital humano y aminorando la vulnerabilidad al riesgo de los jóvenes pobres. Se trata de una política que requiere gran expansión. En 2004, aun cuando el número de becas para academias, institutos, escuelas y centros de educación ocupacional aumentó en 10 por ciento, el número total llegó apenas a 942 becas estatales para estudios en el Perú (Webb y Fernández Baca 2005). Una política de expansión significativa de becas y bonos escolares para estudiantes pobres atendería varios de los graves problemas identificados en este capítulo. Se recomienda establecer una base de datos de

jóvenes elegibles para estas becas a través de un sistema como el Programa de Selección de Beneficiarios del Ecuador (SELBEN) o el Sistema de Focalización de Programas Sociales (SISBEN) de Colombia. En el caso del Perú, la base de datos del Programa Juntos podría servir como punto de partida para este objetivo.

- Promover la expansión de telecentros con asistencia técnica para el uso productivo de computadoras e Internet. Además, habría que ofrecer el programa de educación no formal dirigido a la juventud más excluida y también servicios de guía para explorar opciones y aprovechar oportunidades mediante el uso de Internet. Una experiencia exitosa es el Cyber Café⁶ para jóvenes con discapacidad visual, que ha implementado una cabina de Internet con software para invidentes. La Asociación de Tecnología y Discapacidad (ATECNODIS) ofrece capacitación y brinda servicios en tecnologías de la información y comunicación (TIC) para jóvenes. Entre otras experiencias resalta el programa de la Dirección General de Información Agraria (DGIA) del Ministerio de Agricultura (MINAG), «Información agraria vía Internet para agricultores del valle de Chanchay-Huaral», que capacita a 280 jóvenes de 18 a 29 años de edad en el manejo de información agraria a través de Internet. Asimismo, existe el Programa de Telecentros, Telefonía y Radiodifusión Rural e Información para el desarrollo agropecuario en la zona altoandina en municipios distritales de Cajamarca, que capacita a adolescentes y jóvenes rurales.
- Efectuar un inventario y evaluación costo-beneficio del SENATI y demás centros de educación ocupacional; establecer un sistema de certificación de los centros de capacitación y un sistema de información de fácil acceso para jóvenes usuarios que puedan buscar opciones y evaluar la calidad de la instrucción. Las primeras dos medidas servirían como línea de base para futuras reformas del sistema de capacitación ocupacional en lo que se refiere a la consolidación de programas y entidades dedicadas a la capacitación y la mejora de calidad de estas. A su vez, esto promovería la competencia y conduciría al logro de mejores estándares y resultados. La reestructuración del sistema podría hacerse con la participación directa de las entidades afectadas y con un sistema de incentivos que premie a aquellas que respondan a los nuevos retos, por ejemplo, ligando el incremento presupuestario a resultados de desempeño. Los resultados se basarían en un análisis de los costos generados por puesto de empleo creado y haciendo uso de estudios de seguimiento para evaluar la calidad de los trabajos en lo que se refiere a permanencia, remuneración, adecuación del puesto a las destrezas que posee el joven empleado, el lugar de empleo y su nivel de satisfacción; con el propósito de ir adecuando los programas conforme a los resultados. Ello permitiría determinar qué programas son los que merecen ser ampliados en el proceso de consolidación.

(ii) GENERAR OPORTUNIDADES. Consolidación y ampliación de programas de Gobierno exitosos orientados a mejorar las oportunidades de trabajo de los jóvenes (por ejemplo,

6 La iniciativa de Cyber Café ha sido premiada por la Fundación Telefónica e Intel. Actualmente se proyecta abrir nuevos Cyber Cafés.

ProJoven, Perú Emprendedor, Produce) y mejorar la articulación entre programas a través de la intermediación de jóvenes. La estrategia incluiría el establecimiento de un sistema integrado de información que facilite el acceso a la información del sistema de capacitación antes mencionado.

(III) PROMOVER LA PARTICIPACIÓN SOCIAL, LA EQUIDAD Y LA REDUCCIÓN DE LOS CONFLICTOS. El rol de la juventud no se limita a su contribución económica potencial. Su participación en instituciones sociales es esencial para aprender a adaptarse al cambio y poder cumplir con su futuro rol en la sociedad. En el Perú existen un sinúmero de iniciativas en las que las que los jóvenes participan como agentes de cambio y promotores de soluciones a sus problemas.

- Los jóvenes buscan un espacio para su participación, un espacio para el diálogo y el intercambio de ideas y propuestas. Los temas de mayor interés son: ética y valores; anticorrupción; vigilancia social; la transparencia en el gasto público nacional, regional y local. Existen tres tipos de participación juvenil: (1) la participación en políticas públicas —experiencias como el Proyecto Coherencia,⁷ liderado por estudiantes de las universidades San Marcos, Lima, Pacífico y Católica— permite analizar la compleja realidad del Perú desde una perspectiva interdisciplinaria, iniciar un debate con los candidatos a la Presidencia y crear consensos que permitan plantear soluciones viables a los problemas coyunturales y estructurales que afectan al país; (2) la participación en la vigilancia ciudadana, como la experiencia del Consorcio Juventud y País, que agrupa a ocho instituciones en el ámbito nacional y promueve la participación juvenil en la vigilancia social del manejo de los programas públicos. Para ello se desarrollan actividades de capacitación en ciudadanía y democracia, economía y desarrollo, liderazgo y sociedad civil; y (3) la participación juvenil como aliados en el desarrollo, como es el caso del Grupo Consultivo Voces Nuevas; por invitación del Banco Mundial, los jóvenes seleccionados revisan las operaciones del Banco y brindan sus puntos de vista, y reciben a cambio capacitación y acceden a la información corporativa. En el trabajo «La Participación Ciudadana de los Jóvenes» se propone realizar: (a) un análisis de la participación de los jóvenes, calculando el porcentaje y el grado de participación en los nuevos espacios; (b) una evaluación del factor «incidencia de los jóvenes» en la participación ciudadana; y (c) la introducción de nuevos enfoques de participación en la ciudadanía.
- Asimismo, en otros países hay numerosos ejemplos de programas de «brigadas ambientalistas», resolución de conflictos, tutelaje, mediación, rehabilitación y participación ciudadana.

Un mecanismo transitorio para reducir las vulnerabilidades de los jóvenes consiste en crear oportunidades para la multiplicación ordenada de programas que respondan a las

7 Coherencia ha celebrado una alianza con Propuesta Joven, una organización que agrupa a doscientas organizaciones juveniles.

necesidades locales y que ayuden a reducir los costos sociales y económicos de la violencia. Aquí se proponen tres mecanismos para lograrlo:

- La creación de un «Mercado de Desarrollo para las Juventudes» financiado por un Fondo de Desarrollo para la Juventud⁸ para promover la elaboración de subproyectos concursables que respondan a las tres líneas de acción aquí propuestas: la creación de capacidades, la generación de oportunidades y la participación juvenil. Los criterios de elegibilidad que se establezcan estarían orientados a incentivar la adopción de ciertos reglamentos, políticas y estándares que permitan fortalecer las líneas de acciones mencionadas.⁹
- La creación de un «Centro Social» en barrios y asentamientos urbanos de bajos recursos donde diferentes entidades públicas y privadas brinden servicios a los jóvenes (por ejemplo, servicios de información sobre educación y salud sexual, capacitación en informática, mercado de trabajo, asesoría social y técnica, entre otros), así como de espacios para la formación de redes sociales. Existen numerosos ejemplos de participación juvenil en actividades comunitarias para acciones de bien público, que les permiten afianzar su identidad y ser actores de su propio desarrollo.
- Promoción de *espacios de concertación* en el ámbito de los gobiernos municipales y los gobiernos regionales para fomentar la paz y el control de la violencia por medio de actividades destinadas a la resolución pacífica de conflictos como el programa «Mejor Hablemos» en Cali, Colombia, en el que se cuentan historias de resolución de conflictos y «Justicia para Todos» en Venezuela, en el que se ilustra la función de juez de paz empleando casos reales (San Juan 1998). Trabajos conjuntos con la Policía han dado resultados muy prometedores. En el Perú, la Policía Nacional ha venido trabajando con jóvenes vulnerables, por ejemplo, cambiando su actividad de pandillaje por programas de seguridad ciudadana o empleo en coordinación con los municipios. Algunas organizaciones no gubernamentales han realizado esfuerzos en el mismo sentido; por ejemplo, el Instituto Generación trabaja hace más de quince años con jóvenes de la calle en situación de abandono o riesgo, iniciativa fomentada por el programa «Jardineritos de mi Ciudad», hoy llamado «Chiko's Ecológicos» en coordinación con la Municipalidad de Lima y algunas empresas, brindando capacitación a más de cuatrocientos jóvenes; actualmente se emplean ochenta jóvenes en la municipalidad para trabajos de jardinería.

8 El financiamiento de este fondo podría hacerse en parte con ahorros y eficiencias logradas en una consolidación de actividades que no rinden los resultados esperados. Se complementaría con donaciones/préstamos de multilaterales, contribuciones de emigrantes interesados en apoyar actividades sociales, y mecanismos de cofinanciamiento con los mismos grupos juveniles.

9 Para una descripción más detallada del funcionamiento de esta iniciativa, véase el anexo.

Bibliografía

- Altamirano, Teófilo. 2005. Cit. por Norma Peralta en «Estiman que unos 67 mil jóvenes abandonarán el país este año». *El Comercio*, Lima, 16 de octubre. En<<http://www.elcomercioperu.com.pe/edicionimpresa/html/2005%2D10%2D16/implima0386723.html>>.
- Aramburú, Carlos Eduardo. 2005. «La juventud: Vulnerabilidad, necesidades y oportunidades». Exposición en «Aquí lo hacemos». Encuentro Nacional de Jóvenes. Lima, Perú.
- Buvinic, M., A. Morrison y M. B. Orlando. 2005. *Violencia, crimen y desarrollo social en América Latina y el Caribe* Costa Rica: FLACSO.
- CEPAL/CELADE. Centro Demográfico para América Latina y el Caribe. 2000. *Population Division, Youth, Population and Development in Latin America and the Caribbean* (LC/L.1339). Santiago de Chile: CEPAL/CELADE, marzo.
- Cohen, Mark. 1998. «The Monetary Value of Saving a High Risk Youth». *Journal of Quantitative Criminology*, vol. 14, n.º 1. Países Bajos (Springer).
- CONAJU. 2004. *Juventud y el Estado: La oferta de servicios públicos*. Lima: CONAJU.
- Desco. 2003. «La juventud en el Perú». Trabajo preparado para el Banco Mundial como parte de un estudio sobre juventud y exclusión social financiado por el Fondo Noruego. Lima: Desco.
- Economic Intelligience Unit. 2005. Base de datos.
- INEI, ENAHO. 2005. *Tecnologías de información y comunicaciones en los hogares 2003/2004*. Lima: Dirección Técnica de Demografía e Indicadores Sociales.
- INEI. 2004. Encuesta Nacional de Hogares 2004. Lima: INEI.
- Londoño, Juan Luis. 1998. *Epidemiología económica de la violencia urbana*. Cartagena.
- Mauro Machuca, Raúl Eduardo. 2004. *Ánalisis de la relación costo-beneficio de invertir en jóvenes en situación de riesgo*.
- Moreno, Martín, Eduardo Nakasone y Pablo Suárez. 2003. «Capacitación ocupacional: ¿Una oportunidad (perdida) para los jóvenes?». Trabajo preparado para el Banco Mundial como parte de un estudio sobre juventud y exclusión social financiado por el Fondo Noruega. Lima: GRADE.
- Moser, C. y C. McIlwaine. 2001. *La violencia y la exclusión en Colombia: Según la percepción de las comunidades urbanas pobres*. Washington D. C.: Banco Mundial.
- Parodi, Sandro. 2003. «Evaluación del Programa de Calificación de Jóvenes Creadores de Microempresas del Colectivo Integral de Desarrollo (CID)». Lima: Instituto Apoyo.
- Rodríguez, Ernesto. S.f. *Juventud, desarrollo social y políticas públicas en Latinoamérica y el Caribe: Oportunidades y desafíos*.
- San Juan, A. 1998. «Juventud y violencia en Caracas: Paradojas de un proceso de pérdida de la ciudadanía». En *Sao Paulo sin miedo: Diagnóstico de la violencia urbana*. Río de Janeiro: Editorial Garamond.
- Universidad del Pacífico. 1999. Base de datos sobre gastos públicos. Lima: UP.
- Webb, Richard y Graciela Fernández Baca. 2005. *Perú en números Anuario estadístico 2005*. Lima: Instituto Cuánto S. A.

Anexo

Mercado de Desarrollo para las Juventudes

El Mercado de Desarrollo para las Juventudes (MDJ) sería un fondo concursable que busca promover la competencia, identificar ideas innovadoras potenciales para una posible expansión a mayor escala y generar un espacio de intercambio de conocimientos.

El fondo del MDJ estaría conformado por ahorros y eficiencias logradas en una consolidación de actividades que no rinden los resultados esperados y se complementaría con donaciones y préstamos de agencias multilaterales y bilaterales, contribuciones de emigrantes interesados en apoyar actividades sociales y mecanismos de cofinanciamiento con organizaciones juveniles.

Tres serían las líneas de financiamiento: (i) la creación de capacidades; (ii) la generación de oportunidades; y (iii) la participación ciudadana de los jóvenes. Los criterios de elegibilidad que se establezcan estarían orientados a incentivar la adopción de ciertos reglamentos, políticas y estándares que permitan fortalecer las líneas de acciones mencionadas

Criterios generales

- Capacidad ejecutora de la propuesta.
- Consistencia entre objetivos y plan de trabajo.
- Organización y liderazgo.
- Indicadores de evaluación.

Criterios y montos por líneas de financiamiento

Creación de capacidades

- Experiencia en organización de actividades para desarrollar capacidades (talleres, seminarios, eventos de capacitación). Establecer alianzas con ONG e instituciones servirá para completar y ganar experiencia.
Monto: De S/. 5.000 a S/. 10.000.

Generación de oportunidades

- Experiencia en organización de actividades para proyectos emprendedores, de creación de autoempleo y/o MYPE.
- Planes de negocio calificados.
- Establecer alianzas con ONG e instituciones servirá para completar y ganar experiencia.
Monto: De S/. 11.000 a S/. 17.000.

Participación ciudadana

- Experiencia en la promoción y desarrollo de la participación ciudadana juvenil.

- Conocimientos de instrumentos.
 - Alianzas con ONG e instituciones servirán para complementar conocimientos y ganar experiencia.
- Monto: De S/. 5.000 a S/. 10.000.

FORMATO ÚNICO. Para democratizar la participación juvenil en el MDJ el concurso ofrecería un formato único a fin de facilitar la participación y que estaría en línea con los estándares establecidos.

COMITÉ DE EVALUACIÓN O JURADO. Un equipo de especialistas haría la revisión de los proyectos considerando los criterios de evaluación. Este Comité de Evaluación estaría compuesto por representantes de los sectores con programas para las juventudes, el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, Produce, MIMDES, Ministerio de Educación, Comisión Nacional de la Juventud, dos representantes de la sociedad civil y dos representantes del sector privado empresarial y juvenil.



Los sectores sociales

Educación básica

Luis Crouch

Resumen

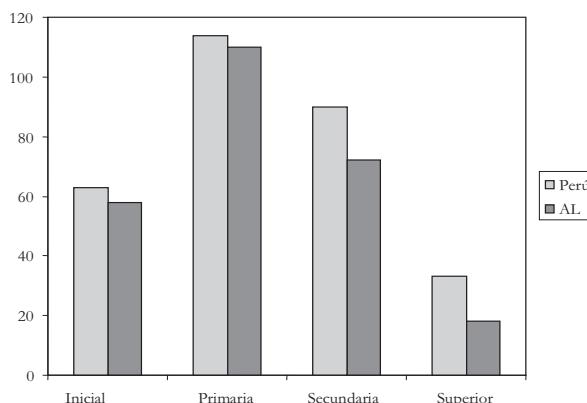
El Perú ha logrado grandes avances en lo que se refiere a cobertura educacional. En casi todos los índices de cobertura el país está por encima del promedio de América Latina, e incluso, en algunos casos, por encima de países de mayor riqueza. Sin embargo, en comparación con otros países con igual cobertura, el logro cognoscitivo de los estudiantes está rezagado y distribuido de una forma muy desigual. El problema de la calidad educativa es muy serio, y no se lo puede resolver únicamente aumentando el gasto. Hacen falta reformas estructurales en tres ámbitos. Primero, el sistema tiene que proponerse estándares y metas cuantificables de logro educacional, que permitan ver si se está avanzando en el ámbito cognoscitivo, sobre todo entre la población escolar más pobre. Segundo, hay que establecer sistemas de rendición de cuentas, para que el logro (o el no logro) de las metas tenga consecuencias. Tercero, es preciso definir sistemas de apoyo para que las metas se puedan alcanzar. Invertir en la capacidad de los maestros para propiciar el desarrollo cognoscitivo entre los más pobres probablemente sea la categoría de gasto que más aumento demande. El apoyo también debe concentrarse en los factores que generen más desigualdad entre los pobres, incluyendo los problemas nutricionales y la necesidad de la enseñanza bilingüe.

I. La situación actual

En el Perú, la educación se caracteriza por una cobertura relativamente alta, aunque con una calidad sumamente baja y desigual. Como lo muestra el gráfico 1, el país ha alcanzado tasas brutas de matrícula más altas que el resto de América Latina (AL), a pesar de tener ingresos per cápita por debajo del promedio de la región. Y no solo es alta la cobertura bruta: el porcentaje de jóvenes que completa cada ciclo es también muy elevado; casi

todos los niños culminan la primaria, y aproximadamente 65 por ciento termina la secundaria. Este es un logro significativo. La participación femenina en el sector está muy cerca de la masculina (ligeramente por debajo del promedio en AL), y la proporción del sector privado en la matrícula es un poco inferior al promedio en la región.

Gráfico 1. Tasas brutas de matrícula

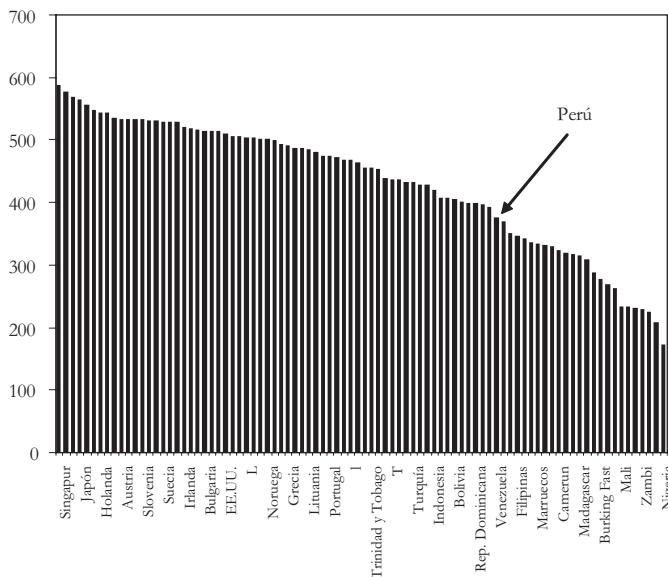


Fuentes: para Perú: Ministerio de Educación, Unidad de Estadísticas Educativas, Cifras de la Educación 1998-2004; para América Latina: Banco Mundial/ EDSTATS.

Con el objetivo de analizar la calidad de la educación peruana se hace una síntesis de la mayoría de las pruebas internacionales para casi todos los países que han participado en ellas. Esta síntesis de pruebas internacionales, que se muestra en el gráfico 2, no tiene valor exacto (como tampoco lo tiene ninguna de las pruebas individuales), pero sí es útil para dar una idea general de dónde está el Perú en comparación con todas las naciones del mundo. Se puede apreciar claramente que la situación del aprendizaje de los jóvenes en el Perú no es muy halagadora. Las pruebas nacionales también demuestran que, a juzgar por las expectativas del Perú, el aprendizaje deja mucho que desear. En las investigaciones realizadas para este trabajo se encuestó a 245 niños de primer y segundo grado, y se descubrió que más de la mitad de los que están por terminar el primer grado simplemente no leen nada, y que aproximadamente 35 por ciento de los que están por concluir el segundo grado tampoco leen nada, ni en castellano ni en su lengua materna. En teoría, es perfectamente posible que 100 por ciento de los niños (o por lo menos de aquellos sin problemas serios de aprendizaje) puedan leer bien (con buena velocidad y comprensión) al final del primer grado, y, ciertamente, al concluir el segundo grado, ya que así ocurre en muchos países y en escuelas del mismo Perú, incluso en áreas pobres. El problema es que las buenas prácticas de unas escuelas no llegan a la mayoría de ellas.

Si se utilizan las pruebas PISA del año 2000 para analizar el aprendizaje en el Perú, es cierto que el país alcanzó el puesto más bajo entre todas las naciones que participaron, pero hay que tomar en cuenta tres factores. Considerando solo los países de América Latina entre todos los que participaron el Perú es el más pobre, el que tiene la historia de

Gráfico 2. Síntesis de pruebas internacionales

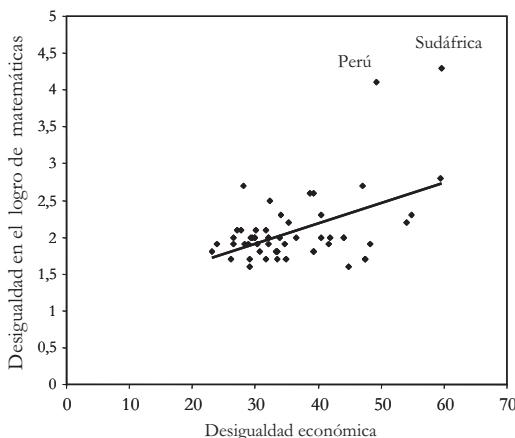


Fuente: Crouch y Fasih 2004.

alfabetización masiva más corta entre las generaciones adultas (y, por lo tanto, cuenta con menos padres y abuelos alfabetizados), y es el que tiene la mayor carga demográfica (más jóvenes por adulto, lo que representa una «carga» para los adultos). Estos tres factores son muy importantes al determinar el nivel de logro educacional alcanzado por un país.

Ni el sistema educacional peruano ni la sociedad han sabido superar el problema del bajo aprendizaje: no han tenido aún la «sabiduría» y la agilidad institucional. Por ejemplo, el ciudadano promedio suele creer que tener educación es lo mismo que tener acceso a una escuela. En diversas encuestas resulta que aproximadamente 80 por ciento de los padres están contentos con varios aspectos de las escuelas a las que acuden sus hijos. Por otro lado, el sistema cuenta con décadas de experiencia en abrir escuelas y, sobre todo, en nombrar (o contratar) maestros, y tiene casi nada de experiencia exitosa, sistemática, en ofrecer educación pública de calidad. Esto tiene dos implicancias: es lo que el sistema sabe hacer, y, porque hay intereses creados, es lo que al sistema le «gusta» hacer. Es cómodo y es «rentable» abrir escuelas y nombrar maestros: se crean lealtades y lazos útiles para los responsables o líderes tanto del sector como de los sindicatos, y para los políticos. Es mucho más difícil lograr que se enseñe con calidad en esas escuelas, sobre todo si el pueblo no tiene mucha conciencia de la falta de ella —los datos sugieren que el ciudadano promedio está bastante contento con su escuela, aun cuando desconfía de la educación en general—. Luego, existe una especie de arreglo implícito que impide que se entregue un servicio de calidad: es un equilibrio de bajo nivel.

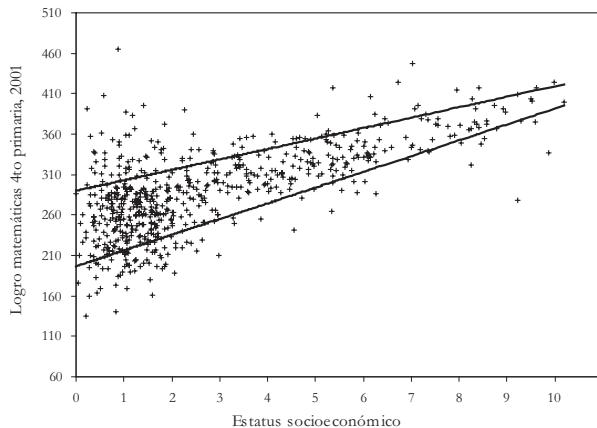
Gráfico 3. Desigualdad económica y educacional



Fuentes: OCDE e IEU 2003, 2004; Centro de Estudios Internacionales 2000; Centro de Estudios Internacionales TIMSS y PIRLS 2004; y <<http://www.wider.unu.edu/wiid/wiid.htm>> (dic. 2005).

El gráfico 3 muestra una medida de desigualdad educacional basada en la parte matemática de las pruebas PISA 2000, PISA 2003 y TIMSS 1999. Lo interesante es que mientras para muchos de los países del mundo la desigualdad económica y la desigualdad educacional están bien correlacionadas, el Perú y Sudáfrica son dos casos en los que la desigualdad de ingreso no parece explicar la desigualdad educacional. Esto quizás se deba a razones de índole sociológica, lingüística y cultural que subyacen a la disparidad educacional en estos dos países.

La ineficacia del sistema para atender a los pobres con modelos pedagógicos que den resultados relativamente predecibles es una importante fuente de desigualdad de resultados. Esta fuente de desigualdad se puede comparar con la desigualdad social en general. El gráfico 4 muestra el estatus socioeconómico promedio de las familias en las escuelas, y los resultados promedio de las escuelas en la prueba de matemáticas de cuarto grado en 2001. Las dos líneas, trazadas en torno de los logros de 15 por ciento de las escuelas con los peores y los mejores logros en cada grupo socioeconómico, muestran que la variabilidad de resultados entre los pobres es bastante mayor (el doble) que la variabilidad de resultados entre los ricos. Los pobres, entonces, no solo llevan la carga de mostrar peores resultados, sino también aquella que implica tener resultados mucho menos predecibles. Por otro lado, la uniformidad de resultados entre los ricos no se debe a que estos tengan acceso privilegiado a la escuela privada. Esta muestra más o menos el mismo patrón de resultados aleatorios que la escuela pública: las que atienden a los pobres alcanzan resultados más impredecibles que aquellas a las que asisten los más ricos. Hay escuelas públicas buenas y escuelas privadas malas. Luego, la variabilidad de los resultados entre los pobres no se debe a las diferencias de insumos educacionales, sino a la incapacidad del sistema educativo para llegar a los pobres con modelos de gestión general

Gráfico 4. Estatus socioeconómico y rendimiento en matemáticas

Elaborado por el autor con base en información de la Evaluación Nacional 2001, Ministerio de Educación.

y gestión pedagógica que logren uniformar los resultados al hacerle frente a la variabilidad sociológica del pobre. En lugar de gestionar modelos pedagógicos específicos para lograr resultados parecidos entre la población, el sistema tiende a pensar en una provisión homogénea, sin insistir en metas exigentes para todos y con una tendencia implícita a excusar el bajo logro entre los pobres como un problema de los pobres y no de la escuela ni del sistema. Esto es típico de un sistema que no se rige por el logro de resultados.

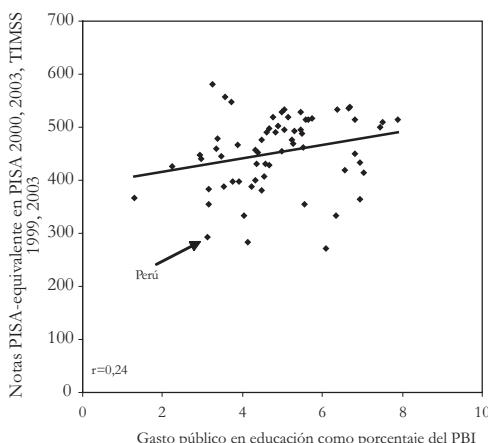
Por último, en el Perú hay una brecha importante entre la cobertura y la calidad. Como se ha explicado, aproximadamente 65 por ciento de los jóvenes peruanos terminan la secundaria, y se puede suponer que tienen la expectativa de lograr una posición social equivalente a lo que una educación secundaria tradicionalmente concedía: una posición de supervisor, de capataz, de obrero calificado, de gerente de pequeña o mediaña empresa, de pequeño comerciante formal y exitoso, de técnico medio. Estos jóvenes también tienen la expectativa implícita de competir con sus pares graduados de la escuela secundaria en, por ejemplo, México, Tailandia o Malasia. Pero en el Perú la brecha entre la cobertura y la calidad es mucho más amplia que en otros países. Esta gran cantidad de jóvenes simplemente no tiene una educación de suficiente calidad como para cimentar sus expectativas. Los logros en el Perú son mucho más bajos que los logros en otros países con igual cobertura. Es probable que esto contribuya a crear un clima de expectativas frustradas, y, por lo tanto, de tensión social.

Si no hay cambios de política y sobre todo de implementación, el sistema seguirá más o menos igual. Aumentarán un poco las matrículas en preprimaria y secundaria, e incluso hasta en el sistema superior. Pero es muy poco probable que mejore la calidad. La desigualdad se mantendrá, se abrirá aún más la brecha que existe entre la cobertura y la calidad, y seguirán aumentando las frustraciones sociales que todo esto implica.

II. *El rol del gasto*

La explicación más natural de por qué existen estos problemas es que «no se gasta lo suficiente». En ese sentido el Perú parece un país eficiente en cuanto a su gasto: se ha logrado mucha cobertura a muy bajo costo. Pero el problema es que cuando la tarea es aumentar la calidad, no solo se gasta poco, sino que se gasta muy mal. Si únicamente se aumenta el gasto sin antes cambiar las costumbres y tendencias del sistema, hay poca garantía de que la calidad se incremente. El sistema no tiene la costumbre de gastar de manera que la calidad mejore. No cuenta ni con los medios ni con las metas para lograrlo. Sí tiene, sin embargo, la costumbre para gastar en formas que aumentan la cobertura, o que aumentan la intensidad de uso de insumos sin aumentar el producto.

Gráfico 5. Gasto y logro educacional



Elaborado por el autor con base en información del gráfico 3 (para el índice de logros), y el Banco Mundial/EDATA (para el gasto).

Con base en comparaciones internacionales, es obvio que hay poca relación entre el esfuerzo fiscal educacional (gasto educacional como proporción del PBI) y el logro educacional.¹ El gráfico 5 muestra el gasto público en educación en la década de 1990 en todos los países para los que había datos y el logro promedio en la sección de matemáticas en las pruebas PISA 2000 y 2003 y TIMSS 1999 y 2003. La correlación entre logro y gasto es baja (un aumento de uno por ciento en el gasto se asocia con uno de apenas 0,1

1 En el Perú se acostumbra a hablar del gasto en dólares por alumno, pero esto confunde dos factores: el gasto como proporción del PBI, o sea, el puro esfuerzo, con el PBI per cápita, o sea, el desarrollo en general. Este último es un factor importante: a mayor ingreso y mayor desarrollo general, pero con igual esfuerzo, corresponden mejores logros. Pero el puro esfuerzo fiscal, que es lo único pertinente porque es lo único que se puede aumentar a corto y mediano plazo, no parece llevar a mejores resultados.

por ciento en los logros). Por otro lado, el Perú está muy por debajo de la tendencia general, lo que quiere decir que su gasto en educación no tiene mucha incidencia en los logros académicos. A partir de estimados utilizando los datos de las pruebas nacionales de 2001, la provisión de insumos es solamente el cuarto factor para explicar el logro educacional; los tres primeros son la falta de capacidad de gestión y de rendición de cuentas, la pobreza, y las diferencias étnicas y lingüísticas. Finalmente, la comparación con las experiencias de otros países como el Uruguay, y con algunos esfuerzos de proyectos en el África, muestra que se pueden lograr aumentos de 30 por ciento o más en las calificaciones de los estudiantes pobres en cuestión de seis años o menos, sobre todo si se parte de una base muy baja, que es el caso en el Perú.

III. Dos problemas especiales: deserción y educación bilingüe

Como ya se mencionó, aproximadamente 65 por ciento de los jóvenes peruanos concluye la secundaria, cifra bastante alta en relación con el resto de América Latina. Aun así, si se traza como meta de política el aumento de esta tasa, cabe preguntarse cuál sería la limitante de mayor relevancia. Las razones más importantes tienden a ser la pobreza, el embarazo y la falta de interés o pertinencia de lo aprendido. Las motivaciones de los jóvenes son complejas, y la «opción» de salir de la escuela no es una simple «decisión» que se da de una sola vez, sino el resultado de una serie de alternativas y sucesos pequeños pero complejos, que van determinando un resultado final. Por ejemplo, en la investigación sobre jóvenes desertores, uno de los factores que salta a la vista es la extrema inestabilidad de su vida hogareña y escolar: muchos tienen una relación muy frágil e impredecible con sus padres y madres, y varios han ido de escuela en escuela. Tienen problemas de comportamiento que a veces no son cognoscitivos, pero que hacen que los docentes los tilden de «malos elementos». Los maestros les ponen notas más bajas de lo que tal vez objetivamente merecen. Se desalientan. Empiezan a desarrollar ahora sí problemas de orden cognoscitivo. Un factor que, alentadoramente, no se encontró entre los desertores fue una glorificación gangsteril de la deserción. Con excepción de los desertores más «duros» (típicamente miembros o allegados a pandillas), la mayoría de ellos eran perfectamente conscientes de que lo mejor es seguir estudiando. En vista de toda esta problemática, sería aconsejable pensar en opciones para la prevención de la deserción, programas que posiblemente incluyan transferencias financieras condicionadas a haber completado la secundaria, junto con sistemas de acompañamiento a los jóvenes y programas de educación que sean evidentemente útiles en el corto plazo. Se podría pensar en premios condicionados a terminar con éxito un programa secundario especial de alta calidad, con un examen de egreso, y con relevancia inmediata en el mercado de trabajo.

Otro problema importante es la atención a la diversidad cultural, étnica o lingüística. Se ha constatado que los estudiantes cuya lengua materna no es el castellano tienen logros escolares más bajos, aun estando en el mismo nivel de pobreza y de provisión de insumos escolares que otros cuya lengua materna es el castellano. El problema afecta a casi 25 por ciento de los niños peruanos. La diversidad de los pobres es parte de la razón por la cual

la desigualdad en los resultados escolares entre los mismos pobres es mucho más alta que la desigualdad entre los ricos. La ineficacia con que el sistema educacional se acerca a la diversidad lingüística es parte importante de la desigualdad de logros (sobre todo la desigualdad entre los propios pobres). A pesar de que ha habido más de diez proyectos de educación bilingüe de gran envergadura, estos han sido por lo general impulsados por donantes, y el sistema peruano no se «adueña» de la idea; hay poco aprendizaje sistémico e institucional de lo que los proyectos dejan como lecciones.

Se alega que a veces los padres rechazan la educación intercultural bilingüe, porque buscan que sus hijos accedan al «idioma del comercio y el poder», o sea, el castellano. Esta tendencia de los padres es hasta cierto punto verificable empíricamente. En el ámbito internacional se ha constatado que si los niños comienzan con la lengua materna, en un programa de educación bilingüe bien diseñado y bien implementado, aprenden la *lingua franca*, «la lengua del comercio y el poder», mejor que si comienzan con la *lingua franca*. En principio, sería factible proveer una educación bilingüe que pueda cubrir los mandatos de la teoría y la experiencia pedagógicas y, también, satisfacer a los padres.

La idea no es, sin embargo, asignar recursos monetarios al problema, sino que el sector se adueñe del problema y que, con capacidad de consenso, cree experiencias de diálogo que conduzcan a estrategias comunes y bien legitimadas.

IV. Muchos peruanos saben qué hacer, sin embargo, el sistema aún no

Como ocurre en numerosos sistemas educacionales, hay escuelas que funcionan bastante bien. Lamentablemente, lo que se hace bien en esas escuelas no se extiende al resto del sistema, porque el comportamiento efectivo de algunos no se plasma en una normativa efectiva para todos; hay pocos incentivos y mecanismos de apoyo para implementar esa normativa o metas de resultado y comportamiento. El buen comportamiento es más aleatorio que sistémico.

Al ciudadano común no le es difícil reconocer colegios a partir de su reputación, pero algunas veces no los identifica bien por falta de información objetiva y fidedigna sobre, por ejemplo, logros académicos (o sea, por falta de estándares oficiales y medición sobre la base de estos). La claridad de metas y estándares de resultados de conocimiento y destrezas entre los niños resulta vital. También lo es la gestión sustentada en esas metas y estándares; esto implica una medición frecuente y objetiva (no en el nivel de profesor individual o escuela, sino con base en metas nacionales) de resultados, y la retroalimentación pedagógica de los profesores a partir de esos resultados. Concentrarse en lo académico, con relativamente menos misión «social», parece ser importante. El trabajo colegiado entre los profesores bajo un liderazgo pedagógico fuerte del director (o del subdirector) se resalta por igual. La innovación pedagógica no resulta relevante; al contrario: muchas de las escuelas efectivas critican la tendencia a las «modas» pedagógicas y la falta de claridad y continuidad del Estado. El que sea la escuela individual —y no el Ministerio como ente abstracto y distante— la que «da la cara al público» y la que responde por la

calidad, parece ser importante. (Pero, aun así, es fundamental que el Ministerio, o la sede central en el caso de Fe y Alegría, tengan un fuerte rol regulador, normador y fiscalizador.) Por lo tanto, el tener un Ministerio (así como Direcciones Regionales de Educación-DRE y Unidades de Gestión Educativa Local-UGEL) que apoye y regule más de lo que exige y controla parece ser esencial en un sistema en el que la escuela individual es la cara hacia el público.

Si todo esto se conoce bastante bien, ¿por qué no hay claridad en las políticas del sector y, luego, una implementación sostenida?

En primer lugar, porque todavía están en debate algunos puntos fundamentales, como la importancia de tener metas claras, que se puedan medir y con base en las cuales sea factible establecer compromisos y elaborar una programación. También se dice que tener metas, o por lo menos sistemas de medición, puede servir para resaltar aún más las diferencias.

En segundo lugar, es posible que para muchos grupos sea simplemente conveniente no tener compromisos ni responsabilidades concretas. Es posible, por igual, que exista miedo al fracaso y que, por lo tanto, se prefiera vivir de forma tal que el fracaso individual sea imposible por definición, porque no se tienen metas, y no se mide. Esto crea un círculo vicioso en el que se falla porque no se trata, pero se esconde el fracaso en el nivel individual.

En tercer lugar, porque todavía no hay suficiente demostración fehaciente, sistemática, científicamente fundamentada, sobre cómo se puede mejorar el desempeño cognitivo de los pobres. Esto requeriría una demostración de que, por ejemplo, aun para niños pobres y/o indígenas, se pueden lograr mejoras de 30 por ciento a 50 por ciento en solo unos cuantos años, y en forma replicable y sistemática, en los resultados medidos en pruebas, por ejemplo, de castellano, matemáticas y una lengua nativa. Se necesitaría una demostración de que esto es posible usando no solo proyectos y métodos especiales, sino incluso en escuelas públicas ordinarias, y con medidas que, innovadoras al principio, sean replicables por diseño.

Es importante señalar que hay procesos de definición de un proyecto nacional bastante prometedores, como aquel liderado por el Consejo Nacional de Educación, que parece tener mayores probabilidades de éxito que otros anteriores y que se estaría acercando por primera vez a propuestas claras y objetivas sobre resultados, no solamente sobre insumos y procesos. Por otro lado, la legislación reciente también es prometedora, pero aún no ha llegado a los detalles y, mucho menos, a la implementación.

V. Retos y posibilidades de la descentralización

Ciertos procesos de descentralización en educación han comenzado, pero la situación es todavía muy confusa. La legislación y las normas asignan roles contradictorios, con definiciones vagas, a diversos actores. Hay una gran proliferación de nuevos actores con funciones que entrecruzan la ejecución o gestión y la gobernabilidad, lo que ha provocado grandes problemas en los procesos de descentralización y autonomía escolar por los

que no se cuida la distinción entre gerencia (el aspecto «ejecutivo») y gobernabilidad (el aspecto «representativo»). Por ejemplo, en el nivel escolar no está claro por qué tienen que existir juntas de padres (APAFA) y consejos de gobernación (CONEI), y, además, no siempre es evidente dónde terminan las responsabilidades de estos y dónde comienzan las del equipo directivo de la propia escuela. Esto se replica en otros niveles de la sociedad (provincia, región) donde existen, de manera similar, algunas responsabilidades que se cruzan y otras que no se han asignado a nadie. Todo esto puede resultar en descontrol, confusión y tensiones.

Ello no obstante, el proceso de descentralización también tiene grandes posibilidades. En primer lugar, se pueden hacer mediciones comparativas de los entes descentralizados. En segundo lugar, la descentralización permite que el nivel central se desentienda de la entrega directa y, por lo tanto, se le facilite el rol de ser juez y fiscalizador, ante el pueblo, del logro de los entes descentralizados. Es casi imposible que un ente que todavía controla la entrega del servicio se fiscalice a sí mismo. En lo que respecta a la rendición de cuentas, esta debe ser horizontal, pero el nivel central tiene que preservar como mínimo la capacidad de generar normas sobre cómo funcionaría este sistema de rendición de cuentas horizontal y sobre la base de qué tipo de información. Por ejemplo, tendría que preservar un sistema de medición nacional, e insistir en que la rendición de cuentas «horizontal», dentro de cada región, se haga a partir de esas mediciones; asimismo, tendría que preservar la potestad de publicar tablas de rendimiento promedio por región sustentadas en mediciones comparables.

VI. Recomendaciones de política

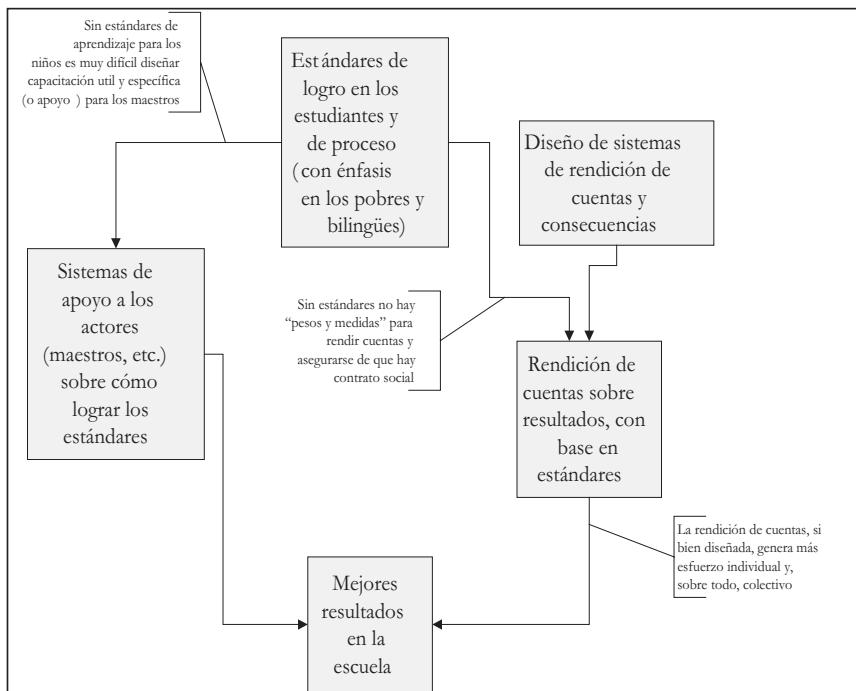
Es importante que el Gobierno entrante actúe en el marco de un proyecto como el Proyecto Educativo Nacional, dando pasos concretos en él. Esto se puede lograr trabajando en tres grandes ejes: (i) estándares y metas; (ii) apoyo específico; y (iii) rendición de cuentas. Es vital señalar que estas tres líneas de recomendaciones forman un todo armónico y coherente: no son una mera lista, sino una serie de eslabones lógicos (véase el gráfico 6 para tener claro cómo se podrían eslabonar estas ideas).

(i) Metas o estándares

En primer lugar, el sistema debe establecer metas y estándares mucho más concretos. Ha de comprometerse por su logro ante los ciudadanos, y debe crear en ellos un sentido de derecho a esas metas. Hay diversos tipos de metas o estándares a los que el sistema se debe atener, pero los más importantes son las metas de aprendizaje.

En cuanto al aprendizaje, deben existir metas de desempeño concreto y específico, por ejemplo, para cada grado, y definir destrezas mínimas, etcétera. Habría que poner énfasis en los primeros grados, que es donde más falla el sistema, y en la lectura, pues esta destreza es fundamental para la comprensión de las otras materias. Desde un punto de vista de derechos humanos, las metas de aprendizaje se refieren al derecho a aprender,

Gráfico 6. Esquema de apoyo y rendición de cuentas a partir de estándares



sobre todo el derecho a aprender a leer rápida y efectivamente. Otras metas (en matemáticas y en los grados superiores) se pueden ir fijando con el tiempo. Hay que empezar con lo principal.

Asimismo, se necesita estandarizar los procesos, y no solo los resultados. Por ejemplo, habría que estandarizar la forma como las escuelas o colegios les rinden cuentas a los padres y a la sociedad, sea respecto del manejo financiero, sea de los resultados de aprendizaje a partir de los estándares. Habría que estandarizar y transparentar los montos de las transferencias fiscales de la nación hacia las regiones, y de estas a las escuelas. Las transferencias se deben hacer, en la medida de lo posible, sobre la base de fórmulas per cápita, como se hace ya en muchos otros países, incluso mucho menos preparados y más pobres que el Perú. Se puede comenzar con el gasto operacional no personal. Algo importante es estandarizar, o transparentar, la forma en que el gasto prefiere al pobre. La ponderación compartida del gasto operacional se puede hacer más transparente si lo que se transfiere es dinero en forma per cápita y sobre la base de mapas de pobreza.

También habría que lograr estándares de servicio de las UGEL o DRE a las escuelas, para que estos no solo sean entes fiscalizadores de las escuelas, sino que las sirvan y estas puedan opinar sobre su servicio. Todo ello implica una visión de servicio al ciudadano: las escuelas sirven al ciudadano y le rinden cuentas a este, y, a su vez, el sistema sirve a las escuelas y ellas tienen derecho a opinar sobre la calidad de este servicio.

(ii) Apoyo específico

Teniendo objetivos concretos de servicio, con metas claras y específicas de aprendizaje, se puede empezar a hacer una programación lógica y práctica del apoyo a los maestros. El apoyo debe ayudar al maestro a satisfacer a las comunidades y a los padres en el logro de las metas de aprendizaje que se tracen. Debe ser un apoyo eminentemente práctico que pueda enseñarle al maestro cómo desplegar su esfuerzo para conseguir las metas establecidas. Al haber metas de apoyo al maestro que se sustenten en lo que se quiera lograr con las metas de los niños, el maestro podrá, por primera vez, saber si el apoyo que se le está brindando realmente sirve para algo práctico, porque podrá ver resultados concretos y objetivamente mensurables, comparables, y que representan un compromiso ante la sociedad. Esto les permitirá opinar con sustento sobre la calidad del apoyo que se les ha prestado. Así, los proveedores de apoyo que no den resultados lo sabrán, y también lo sabrá el Estado.

Todo esto se puede plasmar, a su vez, en los procesos de acreditación de los Institutos Superiores Pedagógicos (ISP) y otros procesos de entrenamiento preservicio. Pero lo más importante es ir diseñando y certificando (idealmente con el recurso a las opiniones de los propios maestros) los procesos de capacitación en servicio. También se puede ir plasmando en la regulación de la Carrera Pública Magisterial, en lo que respecta al tipo de apoyo al que el maestro tiene derecho.

Esta visión de apoyo sostenido y concreto sustentado en estándares se puede aplicar no solo a los maestros. Si hay estándares sobre cómo cada colegio debe reportarle los estados financieros a las comunidades, o sobre cómo debe reportarle los logros de aprendizaje, también se puede organizar el apoyo a los directores de escuelas y colegios respecto de estos estándares. Esto es sumamente importante. Como se ha visto, muchos padres realmente no son conscientes de que hay problemas de aprendizaje, y están más bien contentos con sus escuelas. Luego, parte del sistema de apoyo a los padres y las comunidades (CEI, por ejemplo) tiene que ser una ilustración muy contundente de lo lejos que están de lograr niveles de aprendizaje a los que tienen derecho, y organizarlos para ejercitarse sus derechos de petición (y para apoyar a sus colegios y darse cuenta de que la tarea es en parte también de ellos).

(iii) Rendición de cuentas

El hecho de que existan metas y apoyo para lograrlas no basta. Aprender a trabajar de formas nuevas demanda un alto esfuerzo psíquico. Y el trabajar con metas es, en general, simplemente más apremiante. El propio apoyo es una forma de compensación, como lo puede ser un mejor salario. Pero tiene que haber formas de rendición de cuentas individuales sobre el logro de las escuelas. Estas formas de rendición de cuentas deben tener impacto personal sobre, por ejemplo, los ascensos en la carrera profesional, y el respeto y acogimiento que las comunidades brindan a sus escuelas y equipos directivos.

De la misma manera, la opinión de las escuelas y colegios sobre el desempeño de las UGEL o las DRE, y sobre todo de los proveedores de apoyo pedagógico, debe tomarse en cuenta al decidir, por ejemplo, si se debe renovar el contrato a un proveedor o a un Director Regional.

Hay que señalar que todo lo aquí expuesto se puede realizar dentro de los marcos más generales de la legislación del país, aunque posiblemente haya que cambiar algunas normas. Por ejemplo, ya existen las estructuras creadas con la legislación reciente que permite a los Consejos Educativos Institucionales (CONEI) participar en el gobierno y pedir cuentas de resultados, así como la idea de ir expandiendo la medición de la calidad.

Todo lo expuesto hasta ahora se puede apreciar en el gráfico 6.

VII. Prioridades de corto plazo

Es fundamental generar logros relativamente rápidos, y aun en forma circunscrita geográfica o socialmente, pero en un marco de largo plazo como el Proyecto Educativo Nacional, y como se ha concretado con las tres posibles líneas de acción sugeridas. Esto es importante por tres razones. La primera, científica: hay que ir probando en forma mensurable, para ir refinando las estrategias. La segunda, social: sin logros concretos y visibles es difícil ir creando consenso social entre los técnicos. Y la tercera, política: sin logros el país —o por lo menos el sector— se hace cada vez más ingobernable.

Para conseguir logros concretos se puede pensar en «acciones especiales» que vayan conformando el abordamiento de largo plazo, pero que lo hagan en «zonas especiales». Estas podrían definirse en un sentido geográficamente contiguo, o sea, ciertas regiones donde existe el deseo de mejorar y seguir cierta línea de trabajo. Se podría trabajar con un foco geográfico pero disperso: tal vez unas cuantas decenas de distritos, pero con varios colegios en cada uno. Y, por último, se podría trabajar sin foco geográfico, en «zonas» más bien sociales, o sea, a partir de unas quinientas o mil escuelas individuales que atienden a ciudadanos pobres, o a pobres cuya lengua materna no sea el castellano. También hay puntos intermedios: si, por ejemplo, se piensa trabajar con unas mil escuelas, estas podrían estar en redes ya existentes y que tengan contigüidad geográfica.

En este tipo de acción especial, el primer paso es concretar lo que se va a lograr en relación con algunas metas de desarrollo cognitivo entre los estudiantes, y esto probablemente debe ser un aumento en la rapidez y profundidad de adquisición de destrezas de lectura en los primeros dos grados. Luego se pueden establecer acuerdos sobre qué es lo que va a ocurrir con las escuelas que no lo logren (rendición de cuentas). Y, finalmente, se pueden diseñar procesos muy intensivos de apoyo a las escuelas y maestros, y dedicados con ahínco al logro de resultados concretos, específicos y mensurables en los estudiantes (apoyo).

También se puede pensar en instituir premios para los maestros que ya han alcanzado logros por encima de lo esperado. Esto se puede hacer voluntariamente, pidiéndole a las escuelas que concursen a partir de las metas ya conseguidas. Las que mayores logros tengan, medidos con base en un concepto sencillo de «valor agregado,» pueden ser premiadas. Los logros deben medirse sobre la base del tipo de estándares y metas que se quieren ir modelando. Así también se puede ir estudiando el comportamiento de los maestros que salen premiados, porque ello dará pautas para los estándares de comportamiento que se quiera establecer, no solo los de logros.

Si el Perú se propone esto con claridad, sería posible hacerlo en un periodo gubernamental, pero en el marco de un proyecto nacional de gran envergadura y largo plazo. Esto daría la sensación de que «sí se puede», y crearía la energía social para enfrentar las tareas más complejas y arduas de largo plazo.

Todo lo señalado hasta aquí empezaría a resolver el problema de los estudiantes futuros. Para los estudiantes actuales, cuyo aprendizaje ha sido mal atendido por el sistema, se podría pensar en programas como los de «Aprendizaje acelerado» que se han difundido en el Brasil y ahora en Colombia. Esta es una técnica relativamente prometedora.

VIII. Resumen de prioridades

A corto plazo (menos de un año a un año) se pueden dar los siguientes pasos: (i) experimentar con el sistema (metas, rendición de cuentas y apoyo) en zonas limitadas, sobre la base de proyectos especiales, y enfatizando los estándares de aprendizaje; (ii) premiar a los maestros con buenos logros aún en condiciones difíciles (premios equivalentes a 25 por ciento de su salario); (iii) empezar a elaborar los estándares definitivos, comenzando con los primeros grados y la lectura; (iv) prometer un aumento porcentual de la capacidad lectora de los estudiantes; y (v) tomar una línea de base nacional sobre la lectura en los primeros grados. Para los estudiantes ya rezagados se podría pensar en programas como los de «Aprendizaje acelerado».

A mediano plazo (uno a tres años) se pueden seguir los siguientes pasos adicionales: (i) evaluar y monitorear los experimentos, para ir generalizando los resultados; (ii) empezar a elaborar los estándares de proceso a partir de lo aprendido; (iii) comenzar a generar los métodos de rendición de cuentas sistémicos (no experimentales) a fin de crear los incentivos para la generalización del sistema; (iv) iniciar la masificación de los sistemas de apoyo; y (v) elaborar estándares para los grados postiniciales y en aspectos más allá de la lectura.

Cabe destacar que el Gobierno del Perú ha empezado a poner en marcha algunas de las sugerencias del capítulo antes de que fuera escrito. Por ejemplo, el Poder Ejecutivo está promoviendo la promulgación de la Ley del Sistema Nacional de Evaluación, Acreditación y Certificación de la Calidad Educativa, así como la Ley de la Carrera Pública Magisterial. Es importante que estas políticas se apliquen con la firmeza necesaria para que tengan efectos sobre la rendición de cuentas y el establecimiento de estándares.

Bibliografía

- Crouch, Luis y Fasih Tazeen. 2004. «Patterns in Educational Development: Implications for Further Efficiency Analysis». Washington D. C.: Banco Mundial (mimeo).
- Centro de Estudios Internacionales. 2000. ***TIMSS 1999: International Mathematics Report***. Lynch School of Education. Boston: Boston College.

- Centro de Estudios Internacionales TIMSS & PIRLS. 2004. ***TIMSS 2003: Reporte internacional de matemáticas*** Escuela de Educación Lynch. Boston: Boston College.
- Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE) e Instituto Estadístico de UNESCO (IEU). 2004. ***First Results from PISA 2003: Literacy Skills for the World of Tomorrow***. París: OCDE.
- Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE) e Instituto Estadístico de UNESCO (IEU). 2003. ***Literacy Skills for the World of Tomorrow: Further Results from PISA 2000***. París: OCDE.

Educación superior

Kristian Thorn

Resumen

El Perú ha tenido un éxito relativo en la expansión de la cobertura de la educación superior. Sin embargo, existe un potencial no explotado para mejorar la calidad, relevancia, eficiencia y equidad del sistema. La búsqueda de nuevas formas de financiar la educación universitaria y la adopción de un marco coherente para la asistencia financiera a los estudiantes supondrían importantes medidas para mejorar el acceso a la educación superior. Existe, además, la necesidad de abordar y solucionar la baja eficiencia en las universidades y de fortalecer la rendición de cuentas en materia del uso de recursos públicos. Un posible enfoque es la creación de un vínculo más estrecho entre financiamiento y desempeño. Finalmente resulta indispensable superar los problemas de baja calidad y relevancia. El desarrollo de un marco de acreditación, la actualización de los planes de estudios y el cierre de las brechas de información sobre resultados de aprendizaje y del mercado laboral serían elementos claves para garantizar una oferta de conocimientos adecuados para la economía peruana.

I. Introducción

La educación superior peruana ha experimentado cambios significativos en los últimos años. El sector público se ha expandido y diversificado y el número de proveedores privados se ha incrementado radicalmente. Según los estándares regionales, el Perú ha tenido un éxito relativo en la satisfacción de la demanda. Sin embargo, los logros en materia de equidad, eficiencia, calidad y relevancia son menos destacados. Las reformas de la educación superior que ya son habituales en otros lugares de América Latina todavía han de asentarse plenamente en el Perú.

Expansión y diversificación

RÁPIDO CRECIMIENTO DE LA COBERTURA. Como en el caso de la educación primaria y secundaria, el número de alumnos matriculados en la educación superior ha aumentado considerablemente en el Perú en las últimas décadas. En la actualidad, cerca de 30 por ciento de los ciudadanos comprendidos en el grupo de edad de 18 a 24 años reciben educación post-secundaria, lo que significa un incremento anual en las matrículas de cerca de 3 por ciento desde 1975. En términos de cobertura, el Perú supera en desempeño a países de la región como Colombia, México y el Brasil. No obstante, aparece muy rezagado de las principales economías. Entre los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), la tasa promedio de matrícula en la educación superior es hoy de 56 por ciento.

UN SISTEMA DE EDUCACIÓN SUPERIOR MUY DIVERSIFICADO. El sistema peruano de educación superior está compuesto por universidades públicas y privadas, institutos superiores tecnológicos (IST) e institutos superiores pedagógicos (ISP). Las universidades ofrecen títulos de pregrado y posgrado, y los IST e ISP títulos profesionales luego de completar una carrera que puede durar entre dos y cinco años. La mayoría de las instituciones creadas en los últimos años son privadas. Especialmente la adopción en 1996 de una ley que autorizaba la creación de instituciones con fines de lucro ha estimulado el crecimiento de la provisión privada. Entre 1996 y 2004 se crearon dieciocho nuevas universidades privadas, lo que permitió el aumento de la proporción de matrículas universitarias del sector privado a 41 por ciento (véase el cuadro 1).

Cuadro 1. Datos institucionales sobre la educación superior en el Perú, 2003

<i>Universidades</i>	
Universidades públicas	33
Universidades privadas	45
Matrículas universitarias	468.842
Admisión universitaria anual	117.312
Graduación universitaria anual	55.798
Profesores universitarios	39.461

<i>Educación superior no universitaria</i>	
Institutos superiores tecnológicos (IST)	673
Institutos superiores pedagógicos (ISP)	354
Matrículas en IST	262.832
Matrículas en ISP	117.523

Fuentes: Asamblea Nacional de Rectores (ANR) 2005; Chirinos y Zegarra 2004.

Nota: corresponde a 2003 ó el último año disponible.

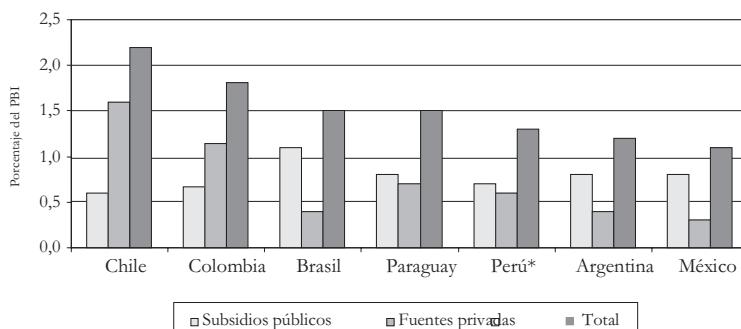
GRAN DEMANDA DE EDUCACIÓN SUPERIOR. La expansión de la educación superior se ha visto impulsada por una gran demanda de este tipo de educación entre los graduados de secundaria. Las universidades públicas tienen mucho más postulantes que plazas disponibles. Por cada seis estudiantes que se presentan al examen de admisión de una universidad pública solo se acepta finalmente a uno. En universidades públicas de prestigio como San Marcos e Ingeniería, esta proporción es muy superior. La admisión en una universidad privada es menos exigente, al punto que llegan a matricularse siete de cada diez postulantes (ANR 2005).

II. Diagnóstico

Financiamiento de la educación superior

UNA INVERSIÓN EQUILIBRADA EN LA EDUCACIÓN SUPERIOR. El Perú invierte alrededor de 1,3 por ciento del PBI en la educación superior, del cual el sector público aporta 0,7 por ciento (OCDE 2002). Un análisis de regresión que compara al Perú con otros 53 países muestra que el nivel de inversión pública y privada en educación superior se acerca al previsto a partir del nivel de ingresos per cápita del Perú. Además, el gasto en educación superior está bien equilibrado entre el nivel primario y el secundario. El financiamiento público promedio para la educación superior se encuentra actualmente cerca de 20 por ciento de los fondos anuales asignados a la educación (aproximadamente el promedio de América Latina y el Caribe), lo que supone un descenso, pues en 1995 esta proporción era de 41 por ciento (véase el gráfico 1).

**Gráfico 1. Inversiones en educación superior
(Porcentaje del PBI)**



Fuente: OCDE 2002.

* Excluye la educación superior no universitaria y subsidios públicos a hogares incluidos en el gasto privado.

UNA EDUCACIÓN UNIVERSITARIA PÚBLICA GRATUITA. Según la Ley de Educación de 1983, las universidades públicas tienen derecho a financiamiento público. La Constitución de 1993 establece que la educación universitaria pública es gratuita para «[...] los alumnos que mantengan un rendimiento satisfactorio y no cuenten con los recursos económicos necesarios para cubrir los costos de educación». En la práctica, esta disposición se ha interpretado como un derecho a la educación gratuita para todos los estudiantes admitidos en una universidad pública. Este derecho no se extiende a instituciones públicas de educación superior no universitaria, donde se cobran cuotas anuales de matrícula para complementar los reducidos subsidios públicos. Las instituciones privadas de educación superior no reciben financiamiento público y obtienen sus ingresos del pago de las matrículas y otros cobros y derechos.

LOS GASTOS PERIÓDICOS REDUCEN LA INVERSIÓN. El aumento del número de alumnos matriculados en la educación superior no ha ido acompañado de un incremento equivalente de los subsidios públicos. Entre 1995 y 2003, los subsidios públicos por estudiante cayeron en casi 6 por ciento en términos reales. Las presiones presupuestarias también están aumentando debido al incremento de los pagos de pensiones al personal jubilado. En 2003, 19 por ciento de los subsidios públicos para la educación universitaria fueron a parar directamente a las pensiones, un incremento de diez puntos frente al 9 por ciento en 1995. Obligadas a priorizar, las universidades públicas han optado por mantener los presupuestos corrientes. Como resultado, el gasto en inversión se ha reducido de 28 por ciento del presupuesto en 1995 a 12 por ciento en 2002. La falta de inversión ha producido un deterioro gradual de la infraestructura universitaria y una escasez de material y equipos de enseñanza.

MAYOR DEPENDENCIA DE LOS INGRESOS AUTOGENERADOS. La reducción de los subsidios públicos junto con la gran demanda de educación superior han llevado a las universidades públicas a generar sus propios recursos. En 1995, los ingresos autogenerados representaron 16 por ciento del presupuesto total. En 2003 esta cifra se incrementó a 38 por ciento. Los ingresos autogenerados provienen de fuentes tan diversas como tasas o cobros asociados a exámenes de ingreso a la universidad, servicios de consultoría y pago de matrículas en la educación de posgrado.

AUSENCIA DE RENDICIÓN DE CUENTAS EN EL PROCESO DE ASIGNACIÓN PRESUPUESTARIA. El presupuesto anual de las universidades se asigna mediante un proceso de prioridad histórica y de negociación política. La ya citada ley de 1983 concede importantes poderes a la Asamblea Nacional de Rectores (ANR) para influir en este proceso. El sistema de financiamiento, en su forma actual, no se basa en la eficiencia, la calidad y la relevancia de los programas de educación superior ni en otros factores que podrían inducir a las universidades a mejorar su desempeño (véase el recuadro 1). La ausencia de rendición de cuentas sobre los resultados ha perpetuado importantes diferencias en los subsidios recibidos por cada universidad pública. Por ejemplo, el financiamiento público por estudiante asciende a 2.600 dólares en la Universidad de Ingeniería, mientras que a la Universidad de Huancavelica, que se encuentra en una de las zonas más pobres del país, se asignan apenas 580 dólares por año.

Recuadro 1. El financiamiento basado en el desempeño en América Latina

Varios países de América Latina están ensayando un financiamiento basado en los resultados de la educación superior. El objetivo es aumentar la rendición de cuentas sobre los resultados dejando en manos de las instituciones la decisión de cómo lograr esos resultados. Como tal, el financiamiento sustentado en el desempeño puede vincular las misiones de la universidad a las prioridades nacionales sin reducir la autonomía institucional.

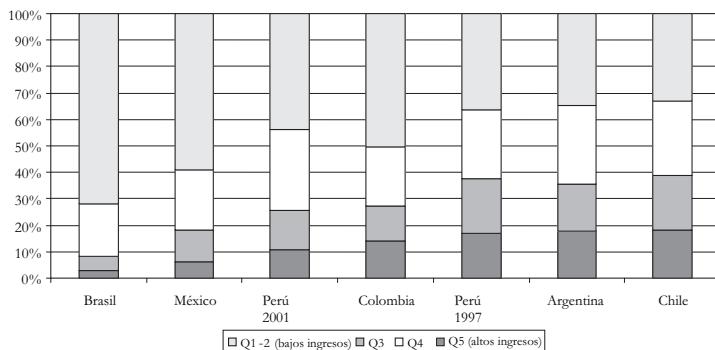
Chile está ensayando acuerdos de desempeño negociados entre las universidades públicas y el Ministerio de Educación. Los acuerdos estarán en vigor durante tres años e incluyen compromisos de financiamiento, metas acordadas e indicadores para supervisar los avances. Colombia está desarrollando un sistema de múltiples criterios basado en indicadores de enseñanza e investigación. Cuando esté implementado en su totalidad, se prevé que el sistema cubrirá 12 por ciento del financiamiento periódico público de la educación superior.

Elaboración del autor.

Un acceso equitativo a la educación superior

AUMENTO DE LAS DESIGUALDADES. La expansión de la educación superior en el Perú ha preparado el terreno para proporcionar un mejor acceso a la formación avanzada a grupos desfavorecidos, especialmente en las regiones más ricas del país. Sin embargo, a medida que han ido aumentando las matrículas de estudiantes procedentes de familias de bajos ingresos, también lo han hecho las matrículas de grupos ya representados mayoritariamente en el sistema. El efecto neto es que entre 1997 y 2001 las desigualdades han empeorado. Las personas del 20 por ciento más rico de la población constituyen en la actualidad alrededor de 44 por ciento de los estudiantes matriculados, mientras que el 40 por ciento más pobre representa apenas a 11 por ciento del cuerpo estudiantil (véase el gráfico 2).

ESCASA DISPONIBILIDAD DE ASISTENCIA FINANCIERA A ESTUDIANTES. El Instituto Nacional de Becas y Crédito Educativo (INABEC) es responsable de la gestión de los fondos públicos para la asistencia financiera a estudiantes dirigida a estudiantes pobres y sobresalientes. Sin embargo, solo se asigna una pequeña parte del apoyo público a la educación superior para este fin, y la disponibilidad de asistencia financiera queda lejos de satisfacer la demanda (véase el recuadro 2). En 2003, el INABEC solamente disponía de 4,6 millones de dólares para créditos y becas, esto es, menos de 2 por ciento del gasto público en educación superior. En comparación, Chile gasta cerca de 31 por ciento del gasto público en educación superior con el mismo fin. Además, el Perú no cuenta con programas especiales para ayudar a estudiantes brillantes de su gran población indígena a obtener un título universitario.

Gráfico 2. Distribución por ingresos de los matriculados en educación superior

Fuentes: De Wit y otros 2005; INEI, ENAHO 1997 y 2001.

Calidad y relevancia

LA CALIDAD VARÍA CONSIDERABLEMENTE. El aumento de los proveedores de educación superior ha producido también una gran heterogeneidad en lo referente a la calidad de los servicios educativos prestados. Como en la educación básica, una calidad deficiente de la superior es en parte el resultado de una política que permitió la omisión de estándares para mantener la rápida expansión de la cobertura. Entre los problemas figuran el deterioro de las instalaciones físicas, la falta de equipos, un material de enseñanza obsoleto y unos planes de estudios anticuados. Un asunto que preocupa bastante es la calificación insuficiente del personal docente. Solo 7 por ciento de los profesores universitarios tienen un doctorado, y apenas cuatro de cada diez docentes han seguido alguna maestría.

GARANTÍA DE LA CALIDAD EN LA PRIMERA FASE DE DESARROLLO. Las iniciativas surgidas en otros lugares de América Latina para establecer mecanismos de garantía de la calidad todavía deben asentarse plenamente en el Perú (véase el recuadro 3). Solo a las facultades de Medicina se les ha exigido desde 1999 someterse a un proceso de acreditación. Además, el ingreso de nuevas instituciones privadas está siendo regulado desde 1995 por el Consejo Nacional para la Autorización de Funcionamiento de Universidades (CONAFU). Debido a la falta de información fiable sobre la calidad de programas e instituciones, el mercado no discrimina tanto como debiera entre instituciones de mediana o baja calidad. Solamente las instituciones excelentes, públicas y privadas, suelen recibir tal reconocimiento. La ausencia de normas, estándares, resultados de metas e información impide unas sanciones de mercado adecuadas para aquellas instituciones cuyos certificados tengan poco o ningún valor para sus graduados.

UNA RESPUESTA INADECUADA A LAS NECESIDADES DE LOS ESTUDIANTES Y DEL MERCADO LABORAL. La educación superior peruana no se basa en una estrategia clara para responder a las necesidades de los estudiantes y satisfacer la demanda de capital humano muy capacitado del sector industrial. Los procesos de aprendizaje son impulsados en gran medida por los profesores, y los estudiantes cuentan con pocas oportunidades de practicar

Recuadro 2. Asistencia financiera a estudiantes en México y Chile

Para aumentar la disponibilidad de créditos educativos se necesitan recursos públicos y privados. El apoyo público es necesario para subsanar la doble falla de mercado de asimetrías de información entre el prestamista y el prestatario y la incapacidad del prestamista para asegurar la educación con una garantía prendaria. Sin embargo, la participación del sector público en los programas de créditos educativos puede contribuir en gran medida a vaciar el bolsillo público por al menos dos razones. La primera es que las tasas de interés se suelen subsidiar, y la segunda que los reembolsos son con frecuencia reducidos.

Aunque la experiencia general con los programas de créditos educativos en América Latina no ha sido un éxito, hay excepciones. La Sociedad de Fomento a la Educación Superior (SOFES) de México constituye un caso prometedor. Creado en 1998, el programa proporciona créditos a unos 25 mil estudiantes al año. En él, las universidades privadas compran acciones de la compañía de créditos educativos, que es capitalizada por el Gobierno. Las universidades participantes represtan los fondos de SOFES a los estudiantes en condiciones subsidiadas. Las universidades son responsables de toda la interacción con los estudiantes. Hasta la fecha, las tasas de impago de SOFES no han subido de un solo dígito.

Chile ha financiado una importante expansión de las matrículas en la educación superior en los últimos años cobrando matrícula a los estudiantes, animando a las instituciones de educación superior a diversificar sus fuentes de financiamiento y adoptando enfoques innovadores hacia la asignación de subsidios públicos. Aportes estudiantiles significativos al financiamiento de la educación superior en ese país han proporcionado el espacio fiscal para reorientar estratégicamente los subsidios estatales hacia responsabilidades básicas del sector público. Una prioridad clave ha sido aumentar el acceso a créditos educativos en función de los ingresos a estudiantes imposibilitados de financiar sus estudios. El apoyo financiero se determina por el perfil socioeconómico del estudiante y una matrícula de referencia establecida según la eficiencia en cuanto a enseñanza e investigación de la institución a la que asiste. Así, pues, el sistema ofrece a las instituciones un incentivo para mejorar su eficiencia interna aumentando al mismo tiempo el acceso de los grupos menos favorecidos.

o completar el trabajo de su tesis en circunstancias reales. Como resultado, las instituciones de educación superior no han tenido suficiente éxito en la provisión de graduados con conocimientos que puedan satisfacer los requerimientos del mercado laboral. Por ejemplo, solo 36 por ciento de los graduados de IST trabajan en su campo de especialización, y 44 por ciento están desempleados. El cierre de las brechas de información sobre los resultados del mercado laboral supondría una base sólida para la creación de un vínculo más fuerte entre las instituciones de educación superior y los empleadores en el Perú (véase el recuadro 4).

Recuadro 3. Garantía de la calidad en América Latina

En los últimos años se han establecido organismos de garantía de calidad para programas de pregrado y posgrado en la Argentina, Chile, Colombia y México. Los métodos empleados para la evaluación de la calidad varían entre países, pero incluyen en general una combinación de autoevaluación, revisión por pares externos, indicadores cuantitativos de desempeño y evaluaciones de los estudiantes. Aunque el arreglo institucional más común es un solo organismo nacional, países como Colombia y México han adoptado un enfoque más pluralista creando organismos independientes para las diferentes regiones, objetivos y tipos de programas.

El fin último de la garantía de calidad es crear la capacidad institucional para gestionar y supervisar la calidad de forma continua. La primera generación de gestión de calidad se centró sobre todo en los insumos y los aspectos procesales de la educación. Con el tiempo ha evolucionado para hacer mayor hincapié en los resultados de aprendizaje y las competencias adquiridas formuladas en colaboración con los empleadores.

Recuadro 4. Recopilación de información sobre los resultados del mercado laboral de graduados de educación superior

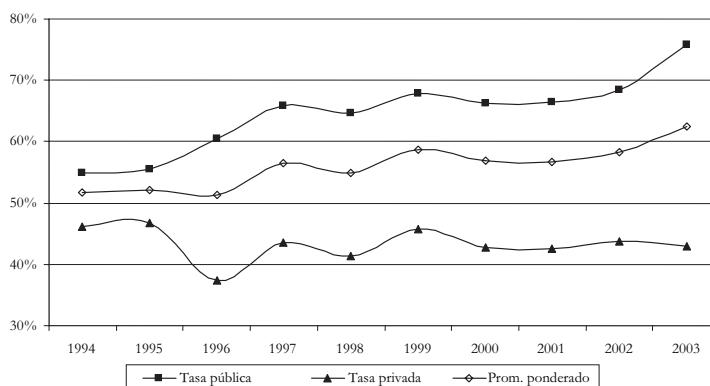
Chile y Colombia cuentan con observatorios del mercado laboral para fortalecer el vínculo entre las instituciones de educación superior y el mercado laboral y mejorar la información a estudiantes y padres sobre la calidad y relevancia de los programas de educación superior. El observatorio del mercado laboral de Chile recopila información sobre 69 carreras de pregrado y 44 carreras técnicas, que representan aproximadamente 75 por ciento de las matrículas en educación superior. El acceso a datos actualizados y fiables en línea se ha convertido en una importante fuente de referencia para estudiantes y padres. En promedio, más de 4 mil personas visitan diariamente la página web del observatorio (<www.futurolaboral.cl>).

La eficiencia

POSIBILIDAD DE MEJORAR LA EFICIENCIA INTERNA. Debido a las limitaciones fiscales y a la necesidad de mejorar la calidad en la educación primaria y secundaria, no existe ninguna razón para creer que el financiamiento para la educación superior aumentará de forma significativa en el resto de la década. Así, pues, la principal tarea pendiente para mejorar la equidad y la calidad de la educación superior es focalizar el gasto y aumentar la eficiencia interna del sistema. La evidencia sugiere que se podría incrementar la eficiencia centrándose en factores como la proporción entre estudiantes y personal, la proporción de

personal no docente, los períodos de finalización de estudios y las tasas de graduación. Por ejemplo, existen grandes diferencias sin explicar en la proporción entre estudiantes y personal en las distintas instituciones. La Universidad Hermilio Valdizán y la Universidad del Callao cuentan con aproximadamente 21 estudiantes por cada catedrático. En la Universidad Santiago Antúnez de Mayolo y en la Universidad Federico Villarreal esta proporción es de apenas 10:1. Además, en las universidades públicas y en las privadas el personal no docente constituye más de un tercio de los empleados. De esta manera, se gastan importantes recursos en actividades que no están directamente relacionadas con la enseñanza y la investigación (véase el gráfico 3).

Gráfico 3. Tasa de graduación, 1994-2003



Fuente: ANR 2005.

Nota: supone un periodo promedio de graduación de cinco años. En cada año, la tasa promedio de graduación se pondera sobre la base de las matrículas en universidades públicas y privadas.

UNA TASA DE GRADUACIÓN BAJA PERO EN AUMENTO. Si se compara la admisión de estudiantes en universidades con las cifras de graduación, suponiendo un periodo promedio de graduación de cinco años, se obtiene una tasa promedio de graduación de aproximadamente 62 por ciento en 2003. Aunque aún baja, esta tasa ha seguido una tendencia alcista en los últimos años como consecuencia de las mejoras en la tasa de finalización de estudios en las universidades públicas. La elevada tasa de deserción sigue siendo una grave preocupación para las universidades privadas.

Vínculos y articulación

UN SISTEMA VERTICALMENTE DESARTICULADO Y HORIZONTALMENTE DIVIDIDO. La diversificación de los proveedores educativos ha producido un sistema de educación superior fragmentado con poca colaboración interinstitucional y débiles vínculos con otras partes del sistema educativo. Las escuelas secundarias y las instituciones de educación superior

no trabajan juntas sistemáticamente para mejorar los resultados de aprendizaje, reformar los planes de estudios y reducir las deserciones el primer año. Además, la coordinación entre universidades e instituciones de educación superior no universitaria es escasa. Como resultado, el logro de un título de educación superior no universitaria supone en muchos casos un «callejón sin salida» educativa, y deja pocas opciones para seguir mejorando las calificaciones ya adquiridas.

FALTA DE MECANISMOS PARA LA TRANSFERENCIA DE CRÉDITOS ACADÉMICOS. Como reflejo de esta insuficiente coordinación, el Perú debe aún desarrollar un sistema para la transferencia de créditos académicos (véase el recuadro 5). Los estudiantes que desean cambiar de institución no suelen recibir créditos por los estudios completados anteriormente, y con frecuencia se ven obligados a realizar cursos complementarios aunque se cambien a un programa de la misma titulación. Dentro de la misma institución, las transferencias de una escuela o departamento a otro también son por lo general bastante complicadas. Esta inflexibilidad surge de una estructura de títulos que no responde a módulos, sin «pasos» naturales, y de la falta de mecanismos para garantizar que todas las instituciones de educación superior cumplan los estándares mínimos de calidad.

Recuadro 5. El Sistema de Transferencia de Créditos Académicos de la Comunidad Europea y el Proceso de Bolonia

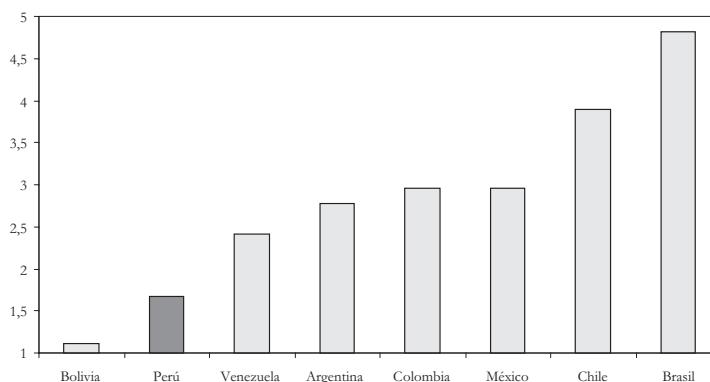
El Sistema Europeo de Transferencia de Créditos (ECTS por su sigla en inglés) se introdujo en el marco del programa Erasmus de la Unión Europea en 1989. Se trata de un sistema centrado en los estudiantes que se basa en los estudios necesarios para lograr los objetivos de un programa determinado. El ECTS se fundamenta en el principio de que sesenta créditos miden los estudios de un alumno a tiempo completo durante un año académico. Los créditos solamente se pueden obtener y transferir tras completar con éxito el trabajo necesario y evaluar adecuadamente los resultados de aprendizaje obtenidos. La implementación del ECTS ha recibido ayuda del denominado Proceso de Bolonia iniciado en 1999. Este proceso facilita la movilidad y el reconocimiento académico promoviendo unos títulos de fácil lectura y comparables y un sistema de tres ciclos principales en la educación superior.

La investigación universitaria

UNA DÉBIL BASE CIENTÍFICA. La base científica del Perú deja mucho que desear. En 2003, el Perú invirtió 0,1 por ciento de su PBI en Investigación y Desarrollo (I&D), de la cual alrededor de un tercio fue ejecutado por las universidades. A pesar de su importante papel en la investigación, las universidades se ven muy limitadas por la escasa disponibilidad de facultades con una educación avanzada y la falta de equipos y laboratorios de investigación. Además, la mitad de los profesores de las universidades públicas y privadas trabajan a tiempo parcial, y muchos de ellos tienen más de un empleo. Esto perjudica los intentos de establecer una masa crítica de investigadores y las iniciativas por crear un

entorno de aprendizaje en el que investigadores y estudiantes tengan tiempo de interactuar. La falta de financiamiento, competencia e infraestructura de investigación conlleva una producción muy escasa de conocimientos. En 2002 el Perú solo publicó dieciséis artículos científicos internacionales por millón de personas de la población activa, mientras que la misma cifra en Venezuela y Chile fue de 49 y 197 artículos respectivamente (véase el gráfico 4).

Gráfico 4. Vínculos entre universidad e industria



Fuente: World Economic Forum, *Global Competitiveness Report 2001-20002*.

Nota: los datos reflejan hasta qué punto en la actividad de I&D es intensiva y constante la colaboración empresarial con las universidades locales. Los datos se han normalizado en una escala del 1 al 10.

UNA INVESTIGACIÓN UNIVERSITARIA DIRIGIDA INADECUADAMENTE HACIA EL CICLO DEL NEGOCIO. Las universidades peruanas no han tenido éxito en la transmisión de los hallazgos de investigación al sector privado y en la comercialización de la investigación. En cuanto a la colaboración entre universidad e industria, el Perú está por detrás de casi todos los países de la región. El deficiente desempeño del Perú en esta área refleja unas inversiones insuficientes y un gran enfoque en la investigación básica en universidades, pero también una escasa capacidad del sector privado para absorber conocimientos. Además, los investigadores universitarios cuentan con pocos incentivos para enfrentar las necesidades del sector privado. Las estructuras de recompensas no suelen reconocer el valor de la colaboración no académica y las rigideces burocráticas convierten la movilidad intersectorial y la creación de alianzas público-privadas en complejas y costosas. Finalmente, unos derechos de propiedad intelectual ambiguos para los investigadores empleados por el sector público reducen el beneficio privado previsto de transferir las innovaciones a la industria.

III. Recomendaciones

El desafío de los responsables de la formulación de políticas en el Perú consiste en combinar las tareas de mejorar la cobertura de la educación superior con la equidad, la calidad con la relevancia y la eficiencia con la eficacia. Al Gobierno le corresponde establecer un marco con una mezcla adecuada de incentivos en el que las instituciones se puedan desarrollar en la dirección que deseen. Las siguientes sugerencias pretenden ser un aporte al desarrollo de políticas convenientes y de un marco de política coherente para la educación superior peruana. La creación de este marco resulta de suma importancia teniendo en cuenta el elevado grado de autonomía del que disfrutan las universidades públicas, lo que impide que el Gobierno realice reformas unilaterales en el sistema de educación superior.

MEJORAR LA EQUIDAD MEDIANTE UN FINANCIAMIENTO DEL LADO DE LA DEMANDA. Es preciso aumentar la disponibilidad de créditos educativos para estudiantes sobresalientes pero con necesidades financieras, promoviendo al mismo tiempo un mejor desempeño en materia de recuperación de costos y eficiencia administrativa. Esto último representa un paso importante para reducir la naturaleza regresiva de la educación superior peruana. Las experiencias de otros países muestran que el uso de programas de créditos en función de los ingresos puede ayudar a las familias con poco dinero a superar la falta de garantías y el miedo al no pago de la deuda de créditos educativos tradicionales «al estilo de las hipotecas». Sería prioritario aumentar la focalización del gasto existente en créditos y becas mejorando la determinación del perfil socioeconómico de los estudiantes. Además, se deberían poner en práctica iniciativas para aumentar la capacidad del INABEC para supervisar su cartera y garantizar tasas de reembolso más elevadas. En el mediano plazo es preciso introducir iniciativas para asignar una mayor proporción del gasto público en educación superior a créditos y becas.

CREACIÓN DE UN VÍNCULO MÁS ESTRECHO ENTRE FINANCIAMIENTO Y DESEMPEÑO. La vinculación de los subsidios públicos a metas subsectoriales y prioridades políticas para la educación superior podría suponer un impulso eficaz para enfrentar cuestiones claves del sector. Como primer paso se podría ensayar el financiamiento basado en el desempeño (es decir, el financiamiento según una fórmula de múltiples criterios o acuerdos de desempeño negociados) en un reducido número de instituciones de educación superior con estadísticas fiables. Esto permitiría ir refinando y mejorando nuevos mecanismos de financiamiento. Las lecciones aprendidas representan un importante aporte a la formulación de una estrategia en el largo plazo para el desarrollo de un financiamiento basado en el desempeño de todas las instituciones de educación superior que reciban financiamiento periódico del Estado.

ESTABLECIMIENTO DE UN FONDO DE INVERSIÓN PÚBLICA. Una forma eficaz de centrarse en la mejora de la calidad y el nuevo diseño de los planes de estudios y de detener la reducción del gasto de inversión sería asignar una parte del financiamiento público mediante un fondo de inversión pública para la educación superior. Las mismas instituciones de educación superior podrían desarrollar los proyectos en respuesta a unas prioridades formuladas en el nivel central y seleccionadas por comités de pares independientes,

sobre la base de criterios de reevaluación transparentes. Como primer paso se podría realizar un requerimiento de propuestas centradas en unas cuantas líneas de acción (por ejemplo, capacitación de profesores en el servicio y nuevo diseño de planes de estudios) para poner a prueba el instrumento y establecer las estructuras administrativas necesarias para gestionar el proceso de selección y supervisar la implementación.

ENsayar fuentes alternativas de financiamiento. Con el propósito de financiar las mejoras necesarias en la educación superior sería aconsejable considerar cómo fortalecer aún más las iniciativas de las universidades públicas para generar sus propios ingresos. Un enfoque consistiría en experimentar con las matrículas selectivas en proporción a los ingresos familiares. Esto brindaría recursos adicionales para ayudar a estudiantes pobres sobresalientes y para mejorar la infraestructura de enseñanza e investigación.

Expansión del sistema de garantía de la calidad. El establecimiento de mecanismos de garantía de calidad para programas distintos de los de Medicina resultaría esencial para enfrentar de forma eficaz deficiencias de calidad en el sistema de educación superior. El Perú podría basarse en las lecciones aprendidas de otros países de América Latina donde se han empleado con éxito procesos de autoevaluación institucional para promover la apropiación y enfoques innovadores hacia la mejora de la calidad. Sería prioritaria la creación en el Perú de un organismo de garantía de calidad semiautónomo. Este organismo habría de tener como mandato la formulación de estándares y metas de calidad explícitas y transparentes. Además, debería formar a un grupo de evaluadores externos capacitados para validar y ofrecer su opinión sobre procesos de autoevaluación institucional.

Fortalecer los vínculos entre las instituciones de aprendizaje. El desarrollo de un marco para la transferencia de créditos académicos entre instituciones y dentro de instituciones peruanas de educación superior, estableciendo al mismo tiempo disposiciones para mantener unos estándares de la mejor calidad, tiene el potencial de mejorar la eficiencia interna, reducir la fragmentación y aumentar la movilidad estudiantil. Además, facilitaría la readmisión de estudiantes que hayan abandonado el sistema de educación superior y reduciría el riesgo de los «callejones sin salida»* educativa, especialmente para los estudiantes que completen una educación superior no universitaria. Sería prioritario trabajar con institutos tecnológicos y pedagógicos y con las universidades para clarificar los ciclos principales de educación superior y definir las calificaciones que se prevé han de lograr los estudiantes en cada nivel. Títulos más comparables sentarían las bases para el diseño posterior de un sistema de transferencia de créditos académicos en la educación superior peruana.

Establecer mecanismos para la retroalimentación. La retroalimentación a los formuladores de políticas sobre el desempeño institucional y la experiencia de los graduados al principio de su carrera profesional resulta indispensable para la supervisión del sector y para adaptar los planes de estudios y los programas de forma que satisfagan las necesidades de la sociedad peruana. Sería aconsejable, pues, establecer estructuras institucionales que pudieran garantizar un flujo de datos institucionales e información sobre los resultados del mercado laboral de forma coherente y oportuna. Una opción sería crear y

* Al no poder avanzar de la educación superior no universitaria a la universitaria.

dotar de personal a un «observatorio» de la educación superior en el Ministerio de Educación y conferirle la responsabilidad de compilar información, realizar encuestas y organizar estudios sobre la educación superior.

CLARIFICAR LAS POLÍTICAS DE LAS UNIVERSIDADES PARA LA TRANSFERENCIA DE TECNOLOGÍA. El hecho de hacer hincapié en una investigación de calidad y orientada hacia los resultados, oportunidades para los investigadores jóvenes y la I&D del sector privado constituiría un primer paso importante para fortalecer el sistema de innovación nacional del Perú. Como parte de esta iniciativa, las universidades tendrían que clarificar sus políticas internas para la gestión de la propiedad intelectual, la transferencia de tecnología, las cesiones y la movilidad de los investigadores. Un financiamiento público podría proporcionar a las instituciones los recursos para completar esta tarea. Además, se podría volver a diseñar el financiamiento de la investigación ofreciendo un incentivo a los investigadores universitarios para trabajar con socios externos.

Bibliografía

- Asamblea Nacional de Rectores (ANR). 2005. *Estadísticas universitarias* Lima: ANR.
- Chirinos, Andrés y Martha Zegarra. 2004. *Educación indígena en el Perú*. Instituto Internacional para la Educación Superior en América Latina y el Caribe.
- Cotlear, Daniel, editor. 2006. *Un Nuevo contrato social para el Perú. ¿Cómo lograr un país más educado, saludable y solidario?* Lima: Banco Mundial.
- De Wit, Hans y otros. 2005. *Higher Education in Latin America: The International Dimension*. Directions in Development. Washington D. C.: Banco Mundial/OCDE.
- Delgado de la Flor, Francisco y Marcia Alcázar. 2004. *Informe sobre educación superior universitaria*. Lima: ANR.
- González de la Cuba, José Raúl. 2004. *Financiamiento de la educación superior en el Perú* Lima: Editorial.
- Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI). Varios años. Encuesta Nacional de Hogares 1997, 2001. Lima: INEI.
- Navá, Hugo L. 2003. *Evaluación y acreditación de la educación superior: Caso del Perú*. Buenos Aires: Instituto Internacional para la Educación Superior en América Latina y el Caribe.
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE). 2002. *Education at a Glance: OECD Indicators 2002*. París: OCDE.
- Ramos Llaque, Luis José. 2004. *Estudio de internacionalización de nuevos proveedores en la educación superior en el Perú*. Lima: Instituto Internacional para la Educación Superior en América Latina y el Caribe.
- Saavedra, Jaime y Pablo Suárez. 2001. *Equidad en el gasto social: El caso de la educación pública y privada*. Lima: GRADE/Apoyo.
- Sota Nadal, Javier. 2002. *El sentido de la II Reforma Universitaria en el Perú*. Lima: Comisión Nacional por la Segunda Reforma Universitaria.

Thorn, Kristian, Lauritz Holm-Nielsen y Jette Jeppesen. 2004. «Approaches to Results-Based Financing Tertiary Education». Documento de trabajo de investigación de política n.º 3436. Washington D. C: Banco Mundial.

Salud

Betty M. Alvarado y Monique Mrazek¹

Resumen

El Perú ha logrado algunos avances en los indicadores del estado de salud de su población, especialmente en el área de la mortalidad infantil, en la que ha alcanzado el promedio latinoamericano. También se han producido ciertas mejoras en el acceso, como el incremento del número de partos atendidos por personal capacitado y de las inmunizaciones, así como el aumento de la cobertura del seguro de salud para los pobres. No obstante estas mejoras persisten desigualdades geográficas y vinculadas al nivel de ingresos. Un factor clave que limita las mejoras en la prestación de atención por el sistema público es la falta de metas o estándares, que resultan esenciales para poder supervisar adecuadamente los resultados de salud y el desempeño del sector; así como para contar con información útil para futuras reformas y cambios de política. Sin información y sin canales claros se reducen las posibilidades de rendición de cuentas. Aunque es cierto que existen ciertos canales y procesos para la rendición de cuentas de los proveedores (es decir, profesionales y establecimientos de salud), estos son débiles, especialmente entre los responsables de la regulación y el financiamiento del sector y entre los encargados de la formulación de políticas/administradores y los usuarios/pacientes. Aunque hay problemas relacionados con las capacidades y el financiamiento, a menos que se logren más avances en la fijación de estándares y el desarrollo de canales de rendición de cuentas, una inversión en mayor capacidad no producirá los resultados esperados. Las recomendaciones giran en torno de cuatro áreas claves (i) metas y estándares; (ii) rendición de cuentas; (iii) financiamiento; y (iv) generación y fortalecimiento de la capacidad.

¹ El diagnóstico recoge el análisis desarrollado en Lenz y Alvarado 2006. Las autoras agradecen los aportes de Daniel Cotlear y Jose Pablo Gómez-Meza.

I. Introducción

Este capítulo analiza el estado de la salud en el Perú y el desempeño del sector público de salud,² y propone una serie de recomendaciones para apoyar una reforma integral capaz de lograr mejoras en el acceso, la calidad y, en particular, la equidad en la prestación de los servicios de salud. Las recomendaciones ponen especial énfasis en el fortalecimiento de la rendición de cuentas, la creación de capacidad y el establecimiento de metas y estándares para mejorar el desempeño del sector Salud.

El Perú ha logrado importantes avances en la mejora de los indicadores de salud. Hay que señalar los progresos en la reducción de la tasa de mortalidad infantil, que ha logrado alcanzar el promedio latinoamericano. Por el contrario, la tasa de mortalidad materna se ha mantenido muy alta y casi duplica el promedio de América Latina. Los problemas del Perú en este ámbito se manifiestan en la desigualdad y la baja calidad³ de los servicios de atención del sector público, lo que, a su vez, se refleja en unos resultados desiguales que afectan a los pobres.

El capítulo está compuesto por esta introducción y tres secciones. La segunda presenta los antecedentes y el contexto, que incluye un breve diagnóstico del estado de la salud y el desempeño de la oferta. La tercera analiza los desafíos en la gestión y el financiamiento del sector público. Y la cuarta describe algunas recomendaciones para seguir apoyando los avances en este sector.

II. Antecedentes y contexto

Organización y financiamiento del sector público de salud

El sistema de salud peruano se encuentra fragmentado en un sector público, otro privado y distintos subsistemas dentro del sector público, que funcionan de forma independiente y descoordinada. El sistema público está formado por los servicios que se financian y prestan a través del Ministerio de Salud (MINSA), EsSalud (Seguro Social) y las unidades de asistencia médica de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional. Algunos municipios disponen también de sus propios centros para prestar atención primaria, pero estos son una minoría. Cada una de estas entidades públicas cubre a distintos segmentos de la población, y las interacciones entre ellas son escasas. El Seguro Integral de Salud (SIS) es una agencia dependiente del MINSA y un intermediario de financiamiento clave para los pobres. El sector privado está compuesto por aseguradoras privadas, proveedores con y sin fines de lucro, profesionales médicos y de la salud y proveedores de medicina tradicional.

2 Se enfoca, asimismo, en la provisión de servicios a los pobres.

3 Para conseguir calidad en la atención de la salud hay que buscar el mejor desempeño en la provisión de los servicios, incluyendo aspectos de infraestructura, sistemas de monitoreo, accesibilidad (geográfica y técnica), desempeño técnico en la prestación y satisfacción de los pacientes.

El MINSA proporciona atención primaria y hospitalaria. Es el principal proveedor de servicios de atención primaria, y se hace responsable de más de 80 por ciento de los centros y puestos de salud del sector público. También presta servicios hospitalarios en sus propios establecimientos, sobre todo en Lima. Aunque no es el principal proveedor hospitalario —dispone de solo nueve hospitales—, concentra más de dos terceras partes del número total de camas hospitalarias. En 2004 registró 57 millones de visitas a sus centros, lo que significa que ocho de cada diez consultas del sector público se atendieron en los servicios del MINSA. Los pobres y las personas que viven en las zonas rurales dependen primordialmente del MINSA para acceder a la asistencia médica. Al respecto, dos de cada tres personas de los quintiles pobres 1 y 2 acudieron a consultas de asistencia médica proporcionada por el MINSA, y casi ocho de cada diez individuos de los mismos quintiles fueron hospitalizados en centros del MINSA en 2003.

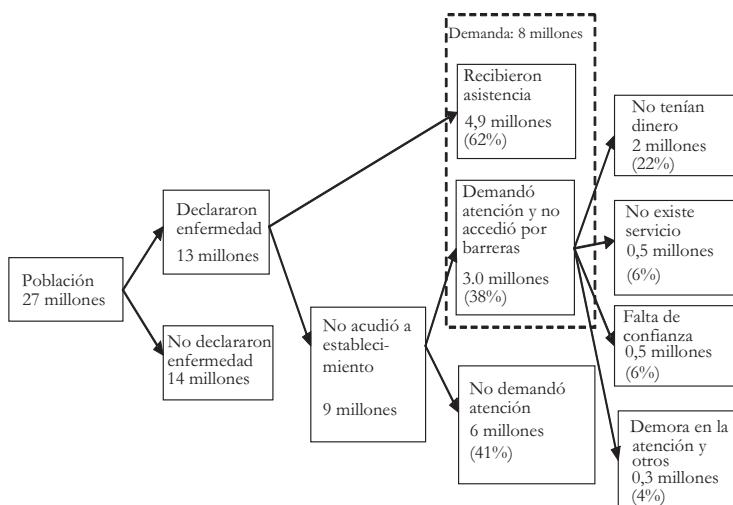
Aunque la cantidad de servicios que presta el MINSA es mayor que la que brinda EsSalud, esta última institución gastó casi 3,5 veces más que la primera,⁴ lo que da cuenta de la diferencia en el nivel de financiamiento per cápita de la asistencia médica a distintos segmentos de la población; las mismas diferencias limitan o hacen más difícil las iniciativas para integrar los subsistemas. Además, el gasto del Perú en salud ha sido bastante bajo —más o menos 3,6 por ciento del PBI— en comparación con el promedio latinoamericano, que alcanza 7 por ciento del PBI en 2000. Además, el Perú gasta alrededor de 100 dólares per cápita en asistencia médica por año menos de la mitad de los 262 dólares per cápita que se gastan en promedio en América Latina.

Aplicando la metodología de las cuentas nacionales de salud, que distingue entre fuentes, fondos de intermediación y proveedores, las aportaciones de todas las fuentes de financiamiento se distribuyen casi uniformemente entre el sector privado, la seguridad social y el resto del sector público. El sector privado provee 37 por ciento de las aportaciones de todas las fuentes de financiamiento. Los hogares aportan el 78 por ciento del financiamiento privado. Cabe resaltar que el mayor gasto de salud que realizaron los hogares fue en medicinas (por ejemplo, 47 por ciento de su gasto en salud en 2003).

Acceso a los servicios de salud

A pesar de importantes innovaciones como el SIS —analizado con mayor profundidad más adelante—, que ha incrementado la cobertura del seguro de salud especialmente para los pobres, y de otros programas diseñados para mejorar el acceso a servicios maternos e infantiles, siguen existiendo brechas en el acceso a la atención de la salud. Es de notar que casi la mitad de los peruanos no cuentan con ningún seguro de salud. Como consecuencia, cuatro de cada diez personas que declararon estar enfermas en 2003 no recibieron servicios principalmente porque no podían pagar la atención (véase el gráfico 1). En los quintiles más pobres, 36 por ciento de los ciudadanos no disponían de acceso a la atención de la salud por falta de dinero, mientras que en los quintiles más adinerados esta proporción era de apenas 6 por ciento. Finalmente, los pobres tienen casi cinco veces

4 El MINSA gastó solo 139 dólares per cápita en 2003.

Gráfico 1. Acceso a la atención de la salud

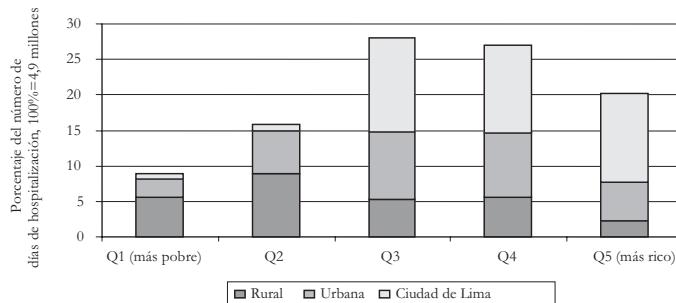
Fuente: basado en INEI 2003.

menos probabilidades de ser atendidos en un establecimiento de salud que los peruanos con más recursos.

La magnitud de las desigualdades geográficas y por nivel de ingresos en el acceso a hospitales es notable. El gráfico 2 muestra que 40 por ciento de los peruanos más pobres (quintiles 1 y 2) ocuparon solo 25 por ciento de los días de hospitalización, mientras que el 40 por ciento más rico (quintiles 4 y 5) ocupó 47 por ciento de esos días. Si se comparan los ingresos hospitalarios entre los quintiles más pobres y los más ricos en cada zona geográfica, aparece una desigualdad intrarregional que registra su cifra más alta en Lima Metropolitana. Asimismo, cuatro de cada diez días de hospitalización a escala nacional corresponden a los habitantes de Lima Metropolitana. Otro dato indica que los habitantes de la capital del país se hospitalizaron el doble de veces que los de la selva. Estas cifras se explican en parte por la concentración de hospitales nacionales e institutos especializados en Lima (véase el gráfico 2).

La inequidad también se manifiesta en el acceso a la atención de pacientes de las regiones fuera de Lima en hospitales e institutos especializados y de gran complejidad ubicados en esta ciudad. En 2004, 97 por ciento de las altas en los hospitales y 87 por ciento de las altas en los institutos correspondieron a pacientes de Lima. La situación se agrava cuando se considera que, de todos los pacientes hospitalizados en Lima, la mayoría pertenecía a los tres quintiles más altos de ingresos (quintiles 3, 4 y 5). El SIS podría revertir esta situación. Actualmente cubre la atención primaria y un número limitado de complicaciones que exigen hospitalización, y los pobres no pueden pagar el costo de la hospitalización para cirugía y otras intervenciones especializadas. Entre otras mejoras recomendadas para el SIS al final de este capítulo está la creación de un fondo para cubrir

Gráfico 2. Hospitalización en hospitales del MINSA por quintil y área de residencia, 2003



Fuente: INEI 2003.

algunas enfermedades catastróficas definidas que beneficiaría a pacientes fuera de Lima y a pacientes muy pobres.

Una de las causas de la desigualdad es la barrera que impone a los pobres la estructura tarifaria de los hospitales, especialmente en lo que respecta a los costos diarios de las camas. Los presupuestos de los hospitales de Lima dependen en gran medida de los recursos obtenidos por las tarifas, que explican, en promedio, 25 por ciento de sus ingresos totales (SIAF 2004). Existen casos extremos en los que el porcentaje de ingresos recaudados de los pacientes en los institutos especializados y los grandes hospitales están alrededor de 60 por ciento y 33 por ciento respectivamente.

Estado de la salud de los pobres

Las desigualdades existentes en el acceso se reflejan a su vez en las desigualdades en el estado de la salud entre los grupos de ingresos y las regiones. Aunque se ha producido una mejora en algunos indicadores de salud como la mortalidad infantil, las cifras nacionales ocultan desigualdades sobre todo en la mortalidad perinatal⁵ y materna.

Las principales manifestaciones de la salud en el Perú se dan en un nuevo contexto demográfico. En las tres últimas décadas el Perú, como otros países de América Latina, ha experimentado una disminución del crecimiento de la población y una importante tendencia a la urbanización. Así, ha pasado de una tasa de crecimiento de la población de 2,8 por ciento entre 1961 y 1972 a una de 1,7 por ciento entre 1993 y 2002. La proporción de población urbana/rural, que era de 35 por ciento/65 por ciento en 1940, se ha invertido en 2002, de manera que por cada habitante de una zona rural hay tres que viven en una zona urbana. Aunque se ha reducido la pobreza extrema en las zonas

5 La tasa de mortalidad perinatal consiste en las muertes que se producen en el periodo que comienza en las 22 semanas completas de embarazo (muerte de un feto de 500 gramos o más) y de recién nacidos que mueren antes de los siete días desde su nacimiento.

rurales, ha aumentado la pobreza en Lima Metropolitana. Esta situación supone un gran desafío para el sistema de salud en un nuevo escenario más complejo, con nuevas manifestaciones epidemiológicas típicas de las zonas urbanas.

Enfermedades transmISIBLES e infeCCIONes

Se calcula que en el Perú mueren cada año 85 mil personas. Las principales causas de muerte son las enfermedades circulatorias, los tumores malignos y las enfermedades transmISIBLES, que explican aproximadamente la mitad de todos los decesos registrados. Aunque las enfermedades transmISIBLES se han reducido, cuando se consideran los quintiles de ingresos y las zonas de residencia aparecen diferencias. Mientras que, en la costa, dos de cada diez fallecimientos se deben a enfermedades transmISIBLES, en la sierra y la selva esa causa explica cuatro de cada diez muertes. Entre las enfermedades transmISIBLES destacan las infecciones respiratorias e intestinales y las septicemias (MINSA 2004).

El último «Análisis de la situación de la salud del Perú 2003», del MINSA (2004), concluyó que las enfermedades más recurrentes durante el año 2000 en el quintil más pobre de ingresos fueron las infecciones respiratorias y otras afecciones relacionadas (24 por ciento), las infecciones intestinales y parasitarias (24 por ciento) y los problemas de la cavidad bucal (11 por ciento). Nótese que aunque las infecciones respiratorias también afectaron al quintil más rico, las intestinales y parasitarias son especialmente predominantes en el quintil más bajo debido a la falta de servicios de agua y saneamiento y a la degradación ambiental (véase el capítulo sobre política de salud ambiental para medidas de prevención y el de agua potable y saneamiento para políticas de inversiones en ese sector).

No todos los casos de enfermedades declaradas reciben tratamiento; una vez más surgen brechas entre los segmentos de población. Estas aumentan en el caso de enfermedades diarreicas graves. Así, en Lima Metropolitana siete de cada diez enfermos buscan tratamiento, mientras que en el resto de zonas urbanas y rurales solo lo hacen tres de cada diez afectados (INEI 2005).

Mortalidad infantil y materna

La reducción de la mortalidad infantil en el Perú en la última década ha representado uno de los logros más importantes conseguidos por el país en materia de salud. Si se compara el cambio de las tasas de mortalidad infantil por períodos de cinco años —de 1995-2000 a 2000-2005—, la reducción en América Latina fue de 21 por ciento y la del Perú, 33 por ciento. El Perú ha logrado una tasa de 23 muertes por cada mil nacidos vivos, alcanzando así el promedio latinoamericano.⁶ Las mejoras en los índices de mortalidad infantil están relacionadas con los cambios ambientales y con una mejora general del nivel de vida de la población (es decir, el acceso a agua potable limpia, la educación de las

6 En la Encuesta Demográfica y de Salud Nacional (ENDES Continua [2005]), los intervalos de confianza para una tasa de 23 (por cada mil nacimientos) se encuentran entre 15 y 32 debido al tamaño de la muestra.

madres.). Entre otros factores figuran intervenciones de salud pública como programas de vacunación, educación sanitaria y un tratamiento adecuado de la diarrea (véanse el cuadro 1 y el gráfico 3).

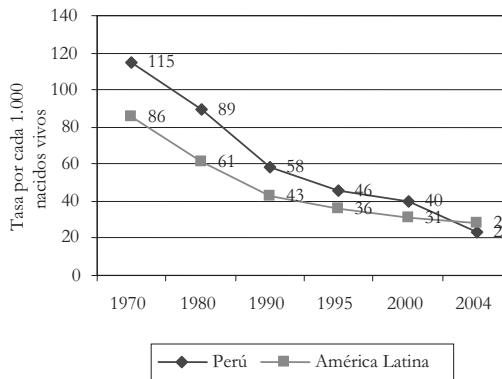
Cuadro 1. Indicadores básicos de salud seleccionados del Perú y América Latina

Indicadores	Perú				América Latina (último año disponible)
	1991	1996	2000	2004	
Esperanza de vida al nacer (en años)	66,7	68,3	69,8 ¹	71 ¹	72,1
Tasa de mortalidad materna	308 ²	265	185	175 ^{2,3} 163,9	85,1
Mortalidad infantil (por cada mil nacidos vivos)	64	50	33,6	23	22,7
Mortalidad perinatal (por cada mil nacidos vivos)	29	24	23	16	34,4

¹ Proyecciones del INEI.² Calculada basándose en las variaciones reportadas por el MINSA. En <<http://www.minsa.gob.pe/estadisticas/estadisticas/indicadoresNac/download/estadodesalud323.htm>>.³ Cifra correspondiente a 2002.

Fuente: MINSA 2004.

Gráfico 3. Tasa de mortalidad infantil en el Perú y América Latina



Fuente: Peru DHS Fact Sheet, basada en la ENDES Continua 2005 (*World Development Indicators 2005*).

También se han producido mejoras en la tasa de mortalidad de niños menores de 5 años. En 1980 la tasa del Perú era similar a la que tenía América Latina en 1970 (alrededor de 124 por cada mil); en la actualidad, la tasa ha descendido a 51 por cada mil, similar a la que mostraba la región en 1995.

Aunque las tasas de mortalidad infantil y de niños se hayan reducido en el Perú, las mejoras no han alcanzado el mismo nivel en todos los departamentos. Un análisis de estas tasas por quintil de ingresos confirma que disminuyeron en todos los quintiles de ingresos entre 51 por cada e niños menores de 5 años. En la población entre 1996 y 2000 (a excepción de la mortalidad infantil en el quintil 2, que no varió). Más específicamente, en el periodo 1996-2000 la mortalidad infantil se redujo a 19 por ciento en el quintil de ingresos más pobre y a 29 por ciento en el quintil más rico, mientras que la mortalidad de niños menores de 5 años disminuyó a 16 por ciento y 20 por ciento respectivamente.

Un análisis más detallado de la mortalidad infantil también revela que la importancia relativa de la tasa de mortalidad perinatal aumentó. Este componente de la mortalidad infantil resulta más difícil de reducir, porque ello requiere iniciativas concentradas para mejorar el acceso y calidad de la atención de salud (es decir, cobertura de la atención prenatal, partos en establecimientos de salud, atención a los nacimientos prematuros, atención neonatal especializada a niños prematuros), todo lo cual implica intervenciones de mayor costo.

A pesar de que en la última década ha disminuido la mortalidad infantil y de niños en el Perú, la mortalidad materna continúa siendo un grave problema. Las tasas de mortalidad materna en el Perú son casi el doble que el promedio latinoamericano (véase el cuadro 1). Se estima que en 2002 aproximadamente mil mujeres murieron en el país debido a complicaciones en el embarazo o a afecciones relacionadas con él. El riesgo de morir como consecuencia de complicaciones en el embarazo, el parto o el puerperio⁷ también está vinculado a la situación de pobreza de la población. De hecho, las muertes debidas a estos factores son once veces más en los departamentos pobres como Ayacucho y Puno (36 muertes por cada mil mujeres en edad fértil en cada uno) en comparación con Lima e Ica (3 muertes por cada mil mujeres en edad fértil en cada uno). Un factor asociado es la diferencia en el acceso a la atención de la salud especializada en todo el país. Por ejemplo, mientras que en Lima nueve de cada diez mujeres se atiende con personal calificado durante su periodo prenatal y el parto, en los departamentos de Huancavelica y Puno esa atención solo alcanza a dos o tres mujeres de cada diez.

Los objetivos de desarrollo del milenio (ODM) para 2015 establecen para el Perú una meta de una tasa de mortalidad infantil de 19 por cada mil nacidos vivos, una tasa de mortalidad de niños menores de 5 años de 27 muertes por cada mil nacidos vivos y una tasa de mortalidad materna de 66 por cada 100 mil nacidos vivos. Aunque el país está muy cerca de lograr la meta establecida para la mortalidad infantil a escala nacional, no es probable que la alcance en el resto de tasas sin políticas de focalización adicionales.

Logros en la provisión de servicios de salud

Las políticas de salud impulsadas en el Perú en la última década se han concentrado en la salud materna e infantil y han conseguido logros significativos en la cobertura de los

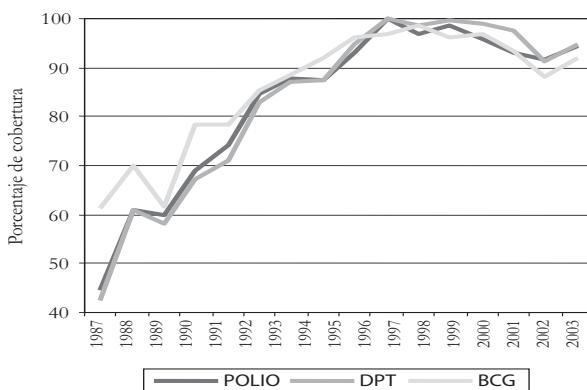
7 El periodo entre el nacimiento del niño y la vuelta del útero a su tamaño normal.

programas, incluyendo las inmunizaciones y la extensión de la cobertura de partos institucionales y atendidos por profesionales.

Inmunizaciones

El éxito de la iniciativa para mejorar el acceso de la población a la asistencia preventiva con medidas como programas de inmunización ha logrado un incremento del número de personas protegidas. Los avances en esta área son notables, ya que a principios de la década de 1990 la cobertura era solamente de 70 por ciento y en la actualidad supera el 90 por ciento (véase el gráfico 4). No obstante, entre 1998 y 2002 la cobertura de las vacunas contra la poliomielitis, la difteria, la tosferina, el tétanos (DPT) y el BCG se redujo en casi siete puntos porcentuales. Esta reducción coincidió con la introducción de cambios liderados por el MINSA para integrar los programas verticales en el Ministerio.⁸ En el año 2000 también se redujo el gasto en vacunas a 4,5 millones de dólares, pero en 2001 aumentó a 11,2 millones de dólares. Además, durante el mismo periodo se pusieron en marcha iniciativas para mejorar la calidad de ciertos sistemas de registro de información, lo que podría explicar parte del descenso. La sensibilidad y la importancia de los programas de inmunización exigen la implementación de un programa o iniciativa de protección del financiamiento para evitar que los fondos reservados en un principio para estos programas sean utilizados para otros fines.

Gráfico 4. Evolución de la cobertura de las principales vacunas



Fuente MINSA-Oficina de Estadísticas e Informática.
En <www.minsa.gob.pe>.

8 El MINSA ha podido reducir las enfermedades transmisibles mediante programas especializados que se identificaron como «verticales» porque cada uno tenía su propia administración, paralela a la estructura del Ministerio, lo que a veces producía ineficiencias administrativas y limitaba el proceso de toma de decisiones en el centro.

Cobertura del parto atendido por profesionales

Los datos actuales muestran una mejora significativa de la cobertura de atención materna en el país. Las cifras de la ENDES continua indican que nueve de cada diez mujeres embarazadas recibieron asistencia prenatal en su último embarazo (un incremento de nueve puntos porcentuales sobre el 83 por ciento de 2000). Es importante señalar que los partos en establecimientos de salud aumentaron considerablemente en el Perú: de 58 por ciento en 2000 a 70 por ciento en 2004. Sin embargo, el indicador que mejor ratifica lo anterior es el incremento de los partos asistidos por profesionales, que aumentaron de 58 por ciento de los nacimientos en 2000 a 71 por ciento en 2004.

No obstante, lo que oculta este indicador nacional son las brechas que siguen existiendo entre los pobres y los no pobres y entre las zonas rurales y las urbanas. Mientras que nueve de cada diez partos en zonas urbanas fueron asistidos por profesionales, esta cifra baja a cuatro de cada diez en las zonas rurales (una proporción de 2 a 1). La mayoría de las muertes maternas se debe a hemorragias en el embarazo o el parto (58 por ciento). Un análisis de las causas específicas de las hemorragias maternas revela que la mitad están relacionadas con la retención de la placenta (53 por ciento), 21 por ciento con la atonía uterina,⁹ y 13 por ciento con una separación prematura de la placenta y la placenta previa¹⁰ (MINSA 2003a). La mayoría de estas causas se pueden evitar y atender solamente si el parto se realiza en un establecimiento de salud y con personal y equipamiento adecuados.

III. Innovaciones y retos en la gestión y el financiamiento de la salud

Desde mediados de la década de 1980 el sistema de salud peruano ha ido experimentando un proceso de cambio lento pero continuo marcado por avances y retrocesos. Algunos de estos cambios han tenido un impacto positivo sobre la equidad y los resultados de salud, y han contribuido a mejorar el proceso de rendición de cuentas entre los formuladores/ejecutores de las políticas y los proveedores, así como al empoderamiento de la población. Durante la segunda mitad de esa década se puso en marcha una iniciativa de desconcentración que constituye la base de la actual Dirección de Salud (DISA) descentralizada (también conocida ahora como DIRESA en las regiones). En el decenio de 1990, las DISA de Lima y el Callao se volvieron a centralizar en el MINSA.

Una vez estabilizada la economía en 1993 se introdujeron una serie de reformas:

9 Se trata de un cuadro en el que el útero, luego de haber expulsado la placenta, no se retrae, con lo que se altera la hemostasis, que se convierte en la causa más frecuente de hemorragia.

10 La placenta previa es una afección en la que la placenta se implanta sobre la abertura cervical, ruta de salida del bebé durante el nacimiento.

- Fortalecimiento de la atención primaria mediante el desarrollo de un paquete básico de servicios prestado por el Programa Salud Básica para Todos (PSBT) (1994).
- Formación de establecimientos de atención primaria con administración compartida con la comunidad (comités locales de administración de la salud, CLAS) (1994).
- Establecimiento de un sistema de rondas rurales (es decir, visitas externas de equipos locales itinerantes de trabajo extramural de salud, ELITES) (1998).
- Reorganización de EsSalud,¹¹ principalmente mediante la incorporación de entidades prestadoras de salud (EPS) privadas para gestionar parte de su capa simple o plan básico (1997). Además, se creó una Superintendencia de EPS (SEPS) para supervisar a las empresas privadas bajo el esquema de EPS.
- Creación de un Seguro Escolar Gratuito (1997) y un Seguro Materno Infantil (1998).

Desafortunadamente, no se realizaron cambios significativos en la gestión de los hospitales. Debido a las restricciones fiscales del Perú, el único ámbito que se formalizó fue el cobro de tarifas. Con ello se pretendía resolver los problemas de insolvencia de los hospitales. Sin embargo, por desgracia los pobres se vieron afectados. En la práctica, esto ha llevado a que los hospitales se dediquen sobre todo a ofrecer un plan básico que debería ser cubierto por los establecimientos de primer nivel y, como consecuencia, los servicios se han encarecido. Los hospitales disfrutan de una autonomía no regulada; algunos prestan servicios por intermedio de clínicas privadas que utilizan la infraestructura hospitalaria, y no está claro si los pagos de las clínicas a los hospitales cubren todos los beneficios adicionales que obtiene el personal que trabaja en esas clínicas. A juzgar por las amplias desigualdades que existen en los hospitales, medidas por la composición de los pacientes hospitalizados, de los cuales los pobres representan apenas 10 por ciento, la regulación de las tarifas podría mejorar el acceso y garantizar un uso más transparente de los recursos.

A partir de 2002 el proceso de descentralización recibió un nuevo impulso, pero el MINSA todavía tiene que reorganizarse para acompañarlo. Una de las medidas más importantes ha sido el intento por unificar los programas verticales. La anterior administración hizo bien en concentrar sus iniciativas en la mejora de la cobertura materna-perinatal, reduciendo las barreras económicas al acceso mediante:

- La creación de un Seguro Integral de Salud (SIS), resultado de la fusión del Seguro Escolar Gratuito y el Seguro Materno Infantil, que proporciona un incentivo adicional para ampliar la cobertura de los partos en establecimientos de salud.
- La incorporación de los acuerdos de gestión como herramientas de supervisión de la gestión de entidades regionales de salud desde el MINSA.

Algunas de estas iniciativas han ido más a favor de los pobres que otras y han fomentado procesos de rendición de cuentas muy interesantes que merecen una mayor consideración.

11 Ley 26760, «Modernización de la Seguridad Social en Salud», publicada el 17 de mayo de 1997.

El Programa de Salud Básica para Todos

En 1994 se creó el PSBT, financiado con recursos frescos el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) para expandir la disponibilidad de personal de salud en el nivel primario (médicos, enfermeras, obstétrices y auxiliares), de acuerdo con un esquema de contratos temporales que permitía unas escalas salariales más elevadas que las de los empleados públicos. Esto creó incentivos para contratar personal en zonas rurales y pobres. Además, se estableció un sistema de transferencias para pagar directamente al personal de centros y puestos de salud sin seguir los procedimientos estándares de transferencias desde el MEF hacia los gobiernos regionales, las DISA y, finalmente, al personal. Este personal contratado del PSBT en establecimientos que no pertenecían a los CLAS atendió en promedio a nueve pacientes al día en 2004, mientras que el resto del personal se hizo cargo de solo cinco pacientes al día¹² (Harding y Alvarado 2005).

El Programa de Administración Compartida y los CLAS

El Programa de Administración Compartida intentaba cambiar la forma como el Gobierno se relacionaba con la comunidad mediante la gestión de establecimientos de atención primaria a través del modelo CLAS. Este modelo desarrolla la posibilidad de financiar centros de asistencia primaria organizados bajo un esquema de gestión cuasi privado en el que participa la comunidad. El número de centros y puestos de salud que operan según el modelo CLAS se incrementó de 432 en 1994 (8 por ciento de los centros y puestos de salud del MINSA) a 1.927 en 2002 (23 por ciento de los centros y puestos de salud del MINSA). La tasa de crecimiento se redujo: pasó de 45 por ciento en 1998 y 2000 a solo 3 por ciento en 2004. Los CLAS tienen una distribución geográfica similar a la de los establecimientos tradicionales: cubren distritos pobres y menos pobres y están ubicados en zonas urbanas y rurales.

El modelo tiene tres características básicas que lo diferencian de un establecimiento tradicional:

- Combina la supervisión por la Asociación formada por seis representantes de la comunidad con la del gerente del establecimiento.
- Su estatus de organización privada sin fines de lucro dirigida por comunidades le permitía gestionar libremente y mantener sus fondos en el establecimiento,¹³ lo que atraía a los pacientes. La elección del consumidor actúa como otro mecanismo de rendición de cuentas que influye en el comportamiento de los CLAS.
- La Asociación aprueba un Plan de Salud Local anual junto con la comunidad. La Asociación y los miembros del Consejo a cargo de la supervisión suelen estar mejor informados sobre lo que ocurre en el establecimiento que los supervisores de las redes o las DISA, y por lo general estaban más motivados para supervisar el

12 La mediana de la producción diaria por trabajador se obtuvo dividiendo la producción anual del trabajador por 220 días, según la metodología de Waters (1998).

13 El resto de establecimientos tienen que enviar los fondos a la DIRESA o DISA.

establecimiento. Los CLAS firman dos acuerdos o contratos: uno por tres años para gestionar los insumos, incluyendo los recursos humanos y la infraestructura, y otro por un año para gestionar los servicios que ofrece de acuerdo con el Plan Local de Salud.

- El Gerente es supervisado directamente por el Consejo de Administración y la Asociación, a los que tiene que rendir cuentas por su desempeño. El Consejo se reúne con frecuencia (por lo general semanalmente) y sus miembros pasan parte de su tiempo diario en los establecimientos. Como tal, el Consejo se encarga de la supervisión directa para garantizar que el desempeño refleje las necesidades de las comunidades, que aparecen en el Plan de Salud Local.
- La Asociación «observa el establecimiento» indirectamente junto con los miembros de la comunidad, que son usuarios, y ambos pueden, por ejemplo, comentar sobre la calidad de los servicios cuando se juntan en reuniones comunitarias como el programa de Vaso de Leche, los comedores populares y las asociaciones vecinales. Los miembros de la Asociación tendrían que representar a una de estas entidades.
- Los ingresos y recursos disponibles para operar los CLAS se ven directamente influenciados por el volumen de pacientes (y vinculados con las tarifas y reembolsos del SIS). En este sentido, los centros CLAS están más influidos por la elección de centros por los pacientes que los centros tradicionales y, en consecuencia, los niveles de calidad son más elevados.
- El Gerente, junto con la Asociación y el Consejo, puede lidiar adecuadamente con la disciplina y desempeño del personal (como la contratación, la determinación del salario, las actividades, los horarios de trabajo y la atención al público).
- Un análisis rápido de la productividad de los recursos humanos de los CLAS en comparación con los que trabajan en centros que no pertenecen a los CLAS reveló que los primeros eran más productivos (Harding y Alvarado 2005).
- El proceso de rendición de cuentas a la población se vio fortalecido por otros mecanismos gubernamentales, de los cuales el más importante era el contrato de gestión entre la Asociación de los CLAS y la DISA. Además, los procesos de contabilidad y adquisición de los CLAS se consideraron actividades gubernamentales y se regularon y supervisaron como tales.

Una serie de estudios indican que los usuarios de los CLAS disfrutan de mejor cobertura y servicios en establecimientos más eficientes en comparación con los de los establecimientos de atención primaria tradicionales. Entre los resultados más significativos se cuentan: mayor cobertura de la población en establecimientos CLAS, mayor acceso a la atención de la población bajo el programa de los CLAS que bajo el sistema de asistencia tradicional (75 por ciento), y una mayor proporción de servicios intramurales en los CLAS (1,7) en comparación con los otros establecimientos (1,5) (Altobelli 1998, 2004). Asimismo, en lo que respecta a la calidad de los servicios ofrecidos, 86 por ciento de los usuarios de los CLAS calificaron la asistencia médica recibida de satisfactoria, frente a 77 por ciento que calificaron de la misma manera la atención en los otros centros y puestos del MINSA (Cortez 1998).

Lamentablemente, la expansión del modelo de los CLAS en el MINSA ha perdido impulso a pesar del amplio apoyo académico e intelectual para su fortalecimiento. Una de las principales limitaciones es el cambio en la situación laboral de los médicos contratados a nombrados, que se hizo efectivo a partir de diciembre de 2004. El reciente nombramiento¹⁴ de 3 mil médicos afecta al sistema de tres formas: disminuyendo las horas de trabajo al día y los días al mes, reduciendo la producción sin ajuste salarial y disminuyendo la efectividad de la Gerencia. Además, los CLAS se verán presionados si los sindicatos que representan a otros profesionales de la salud reciben un tratamiento similar al que se otorga a los médicos.

El Seguro Integral de Salud (SIS)

El objetivo del SIS es proteger la salud de los peruanos que no cuentan con un seguro de salud; tienen prioridad en él los grupos de población vulnerables que viven en pobreza y en pobreza extrema, y se pretende mejorar su acceso a los servicios de salud. El SIS se creó en 2001 y reembolsa a los proveedores públicos del MINSA los costos variables de los planes ofrecidos. El SIS cubre a 33 por ciento de la población (aproximadamente 9 millones de personas en 2004), EsSalud presta servicios a casi 17 por ciento, y las entidades privadas a cerca de 2 por ciento. Esto significa que casi la mitad de los peruanos siguen sin ningún seguro de salud.

El SIS ofrece cinco planes (uno en la fase de implementación): Plan A para niños de entre 0 y 4 años; Plan B para niños y adolescentes de entre 5 y 17 años; Plan C para mujeres embarazadas y en el puerperio; Plan D para adultos en situaciones de emergencia; Plan E enfocado en grupos de adultos definidos por ley; y un Plan contributivo (en implementación). El Plan E tiene una política de puertas abiertas y atiende a grupos definidos (por ejemplo, miembros de las organizaciones del Vaso de Leche, de comedores populares, de clubes de madres, de Wawa wasis, de la Federación de Clubes de Calzados y ciudadanos que hayan recibido un indulto). El Congreso peruano también está interesado en incluir a los adultos pobres mayores de 17 años en un plan de aseguramiento.

Las tarifas de reembolso del SIS a los establecimientos han sido establecidas utilizando como indicadores de ejecución los costos de referencia determinados por distintos estudios. Estas tarifas no se basan aún en los mecanismos de pago que consideran el riesgo por incidencia de daño, el perfil epidemiológico de las regiones o los cálculos actuariales.

El SIS es un organismo público descentralizado del MINSA que obtiene su presupuesto de la organización principal, que cuenta con límites presupuestarios como cualquier otra entidad gubernamental. En contraste con su ambicioso objetivo de cobertura, el presupuesto del SIS representa solo 11 por ciento del presupuesto del MINSA (o apenas 7 por ciento cuando se incluye el presupuesto regional).¹⁵

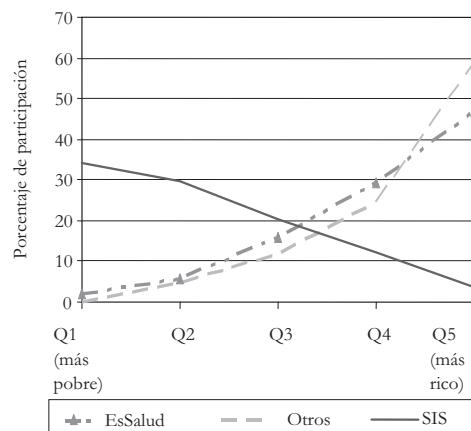
14 Ley 28220 sobre el nombramiento de médicos contratados en todo el país por el Ministerio de Salud.

15 En 2003, el presupuesto del SIS fue de 219 millones de nuevos soles, y el del MINSA, de casi 2 mil millones de nuevos soles (sin contar a las regiones).

El SIS ha logrado avances en cobertura y focalización de la atención materno-infantil. En 2004, casi 70 por ciento de sus recursos se dirigieron al Plan A (entre 0 y 4 años) y el Plan C (mujeres embarazadas y en el puerperio), mientras que 23 por ciento se concentró en el Plan B (entre 5 y 17 años), y solo 2,6 por ciento se asignó al resto de los planes. En 2004 (en comparación con 2003), el SIS se esforzó por dirigir más decididamente sus recursos a los componentes materno-infantiles, para lo que aumentó su participación en los Planes A y C a 69 por ciento.

En general, el SIS dispone de menor cobertura en Lima y el Callao (16 por ciento), debido principalmente a la presencia en estos lugares de poblaciones con mayores ingresos y al hecho de que la sede de afiliación de EsSalud se encuentra en la capital. En comparación con otros proveedores de seguros, el SIS cuenta todavía con el mayor número de afiliados de los quintiles de bajos ingresos. Del número total de personas que afirman estar afiliadas al SIS, seis de cada diez pertenecen a los quintiles 1 y 2. En contraste, casi ocho de cada diez de los afiliados de EsSalud pertenecen a los quintiles de ingresos más elevados (4 y 5), mientras que nueve de cada diez de los afiliados de aseguradoras privadas y de EPS pertenecen al quintil 5. La mayoría de la población de los quintiles 1 y 2 no está afiliada a un seguro distinto del SIS (véase el gráfico 5).

Gráfico 5. Afiliación a un seguro según el quintil, 2003



Fuente: INEI, 2003.

El SIS dedica 44 por ciento de sus recursos a los dos quintiles más pobres, mientras que el quintil más rico absorbe solamente 9 por ciento de los fondos totales. Las diferencias entre el número más bajo de usuarios y los mayores beneficios del quintil 5 se pueden explicar por dos factores: (i) las mayores tasas de uso; y (ii) la utilización de la atención de mayor costo en los quintiles de ingresos más elevados. A pesar de ello, esta distribución entre quintiles sigue siendo progresiva. Además, el SIS dedica 88 por ciento de sus recursos a la atención que presta a sus afiliados en centros, puestos y hospitales regionales y locales, fuera de Lima.

Este sistema ha realizado importantes contribuciones al desarrollo sectorial en los últimos años: (i) ha vinculado el financiamiento a actividades, fomentando un mejor uso de los recursos; (ii) ha reducido las barreras económicas para el acceso de los miembros más pobres de la población; y (iii) cuenta con la capacidad operativa y ha generado una información valiosa y transparente para la gestión sectorial del seguro.

A pesar de su importancia, el SIS enfrenta una falta crónica de liquidez, porque las transferencias de fondos del MEF no cubren los reembolsos retroactivos. Entre 2002 y 2004, la relación entre el total de los servicios facturados (valor bruto de la producción) enviada al MEF y las transferencias financieras realizadas por el SIS para pagar a los proveedores fue de 0,9. Esto significa que, en promedio, 9 por ciento de los servicios prestados por proveedores y financiados por el SIS no se han cubierto debido a problemas de flujo de caja. Esto puede haber creado un problema de largo plazo por la pérdida de confianza en el nuevo sistema. Además, los proveedores directos en el establecimiento no son atraídos por el SIS, porque las tarifas impuestas suelen ser menores que aquellas cobradas al público.

Los objetivos actuales del SIS son demasiado extensos y ambiciosos, además de poco claros y políticamente vulnerables. En la actualidad, el sistema operativo del SIS consiste en pagar servicios registrados en los establecimientos de salud; no obstante, estos pagos no guardan relación con las metas establecidas ni con los planes prioritarios. Los servicios se ofrecen de un modo universal, lo que genera conflictos con las restricciones presupuestarias del MEF. Si la política de proporcionar protección financiera a los pobres, los extremadamente pobres y otros grupos denominados «grupos vulnerables o focalizados determinados por ley» no recibe el apoyo del MEF, está en riesgo la continuidad de este instrumento. El descontento actual expresado por los establecimientos y las DISA o DIRESA puede poner en peligro los avances logrados por el SIS.

IV. Recomendaciones

La evaluación del desempeño del sector público de salud ha revelado que, aunque se han producido ciertos avances en los resultados del estado de la salud y en innovaciones para ampliar la cobertura a los pobres, es necesario progresar más. Un factor clave que limita el desarrollo del sistema público es la falta de metas y estándares, que resultan esenciales para poder monitorear adecuadamente los resultados de salud y el desempeño del sector, y para contar con información relevante para continuar con reformas y cambios de política. Otros factores que comprometen igualmente la rendición de cuentas son la existencia de canales y procesos débiles o tal vez inexistentes que garanticen el seguimiento del desempeño y los resultados. Aunque es cierto que hay ciertos canales y procesos para la rendición de cuentas en el lado de la oferta (es decir, el de profesionales y establecimientos), estos son débiles, especialmente entre los agentes de regulación y de financiamiento del sector y entre los encargados de la formulación/administración y los usuarios/pacientes. A menos que se logren más avances en el establecimiento de estándares y en el desarrollo de canales de rendición de cuentas, una inversión en mayor capacidad no producirá los

resultados esperados. Las recomendaciones giran en torno de cuatro áreas clave: (i) fijación de metas y estándares; (ii) cultura de rendición de cuentas; (iii) financiamiento; y (iv) fortalecimiento o creación de capacidades.

Metas y estándares

Para mejorar el desempeño del sector, y especialmente su calidad y eficiencia, es clave establecer metas y estándares claros. Esto implica un nivel suficiente de información y datos sobre el sistema para garantizar que sean apropiados y oportunos para supervisar el logro de estas metas y estándares. La falta de esta información en el sistema actual y su importancia crucial para mejorar la rendición de cuentas sugieren que es prioritaria una mayor inversión en el fortalecimiento de los sistemas de información.

Corto plazo. Establecer metas y estándares para el sistema

Resulta esencial establecer metas y estándares claros y transparentes en distintas dimensiones del sistema, entre los que deberían figurar algunos relacionados con los resultados de salud y el desempeño (equidad, eficiencia, calidad, sensibilidad) en el sistema en general y a distintos niveles y para distintos actores. Se deberían seleccionar indicadores de fácil medición y adecuados para supervisar y evaluar el logro de metas. La selección de estos indicadores debería ser transparente y es necesario involucrar a proveedores y usuarios del sistema. También deberían ofrecer una orientación para el fortalecimiento de los sistemas de información. Sin embargo, habría que tener mucho cuidado para no limitarse solo a indicadores específicos, puesto que así se puede perder la perspectiva de los aspectos que no se midan. Así, pues, resulta esencial que los indicadores seleccionados sean lo suficientemente específicos para ciertas metas y objetivos claves, pero también que existan otros lo suficientemente amplios como para captar el desempeño del sistema en general. Asimismo, se debería divulgar estas metas y estándares a través de un medio como una página web, que permitía un mayor acceso de proveedores y usuarios.

Mediano plazo. Fortalecer los sistemas de información

El MINSA carece en la actualidad de la información que le permita establecer metas y estándares, desarrollar políticas y supervisar los resultados del desempeño y la rendición de cuentas del sistema. Resultaría de especial utilidad el fortalecimiento de los siguientes sistemas de información:

- ***Estadísticas vitales de la población e identificación de las características de la demanda.*** Actualmente el MINSA calcula la población de beneficiarios sin un conocimiento adecuado de los usuarios de los distintos servicios que administra (preventivos, curativos y de rehabilitación). Los datos recopilados deberían identificar a los usuarios mediante una clasificación socioeconómica, incluyendo su estado de salud y los tipos de intervenciones de asistencia médica a los que han tenido acceso. Esto ayudaría a identificar a quién, qué y cuánto subsidiar.

- **Productividad de los establecimientos** Las estadísticas sobre la utilización ambulatoria son extremadamente débiles, aunque las relacionadas con los egresos hospitalarios son buenas en determinados hospitales. En la actualidad la información disponible no está consolidada en el MINSA. La falta de información sobre productividad impide tomar iniciativas para crear una cultura de rendición de cuentas y mejorar así el desempeño.
- **Sistema de costos** Una mejor información de costos permitiría lograr avances en la elaboración de presupuestos y en la gestión financiera de los recursos. Además, una base de datos que incluya gastos, salarios y ubicación del personal sanitario haría posible adaptar mejor la disponibilidad de los recursos humanos y la producción, junto con un análisis de los costos y, posteriormente, de las tarifas. Sin costos ni tarifas el SIS no puede determinar montos de reembolso según los costos reales, como tampoco le resulta posible establecer estándares bajo los que deberían operar los proveedores. Asimismo, la base de datos actual de recursos humanos adolece de diversas deficiencias¹⁶ que limitan su interacción, incluso manualmente, con otras bases de datos y hacen imposible la aplicación de un plan de incentivos y méritos sustentado en un mejor desempeño.
- **Elaboración de presupuestos y financiamiento** Las estadísticas relativas al presupuesto se pueden estudiar recurriendo al SIAF, pero la estructura presupuestaria del MINSA no permite el uso de esta información para analizar a fondo en qué se gasta el dinero, especialmente el de las regiones que informan directamente al SIAF. Con el sistema actual es imposible examinar el uso de los fondos según las prioridades de salud (por ejemplo, la atención primaria, secundaria y terciaria), o según la equidad en la distribución de los fondos entre las jurisdicciones. También resulta imposible establecer el costo-efectividad de las unidades de servicios (costo y producción de hospitalares específicos, redes o servicios individuales).

Mediano plazo. Desarrollar canales y procesos para garantizar que se utilice la información en el sistema y se divulgue a proveedores y usuarios

El MINSA debe estar convencido de que el uso de un sistema efectivo de información proporcionará instrumentos para que una gestión basada en resultados corrija las fallas del mercado, entre otras. No tiene mucho sentido generar información si no se comparte con la población, ya sea como usuarios/pacientes o como forma de involucrar a los ciudadanos para que hagan oír su voz en materia de política y de vigilancia social. La transparencia y la disponibilidad de información contribuirán a mejorar los procesos de rendición de cuentas. El trabajo con unos indicadores sencillos facilita el diálogo, el contrato social y la transparencia en lo que respecta a las metas de la organización. Si el MINSA cuenta con la información necesaria, tiene la posibilidad de informar a la población sobre los servicios que puede financiar o comprar al SIS (como paquete garantizado) y sobre lo que se puede esperar de los establecimientos de salud en lo que concierne a equidad, calidad y costos. El hecho de compartir información y resultados públicamente ayudará a garantizar que el MINSA use estos datos en el desarrollo de políticas.

16 Una de ellas es una codificación duplicada o ingresos de datos del mismo profesional varias veces.

Rendición de cuentas

La construcción de un mecanismo de rendición de cuentas en todo el sistema resulta esencial para mejorar su desempeño y sus resultados. Aplicar las metas y estándares discutidos anteriormente como «medidas» para evaluar el desempeño, y definir canales de responsabilidad claros, son cambios necesarios para garantizar la rendición de cuentas. El hecho de empoderar a los usuarios en este marco de rendición de cuentas también será clave para su impacto general. Además, la separación de funciones dentro del sistema, con unos procesos y unos canales de rendición de cuentas claros entre agentes, podría mejorar el desempeño global del sistema.

Corto plazo. Redefinir y fortalecer el papel del MINSA como observador y regulador de todo el sistema mediante la creación de unos canales más claros de rendición de cuentas

En principio, la regulación del sistema de salud es responsabilidad del MINSA, pero en la práctica interviene con muy poca frecuencia en EsSalud o en el sector privado. Para garantizar la rendición de cuentas y la supervisión de todo el sistema de salud peruano, y no solo del sector público, el MINSA debería reorientarse como regulador general. Para fortalecer y redefinir la capacidad reguladora del MINSA: (i) hay que desarrollar políticas y estrategias de salud, dirigidas por metas y estándares, como se ha discutido anteriormente, para toda la población nacional, incluyendo a los sectores público, de la seguridad social y privado; (ii) se debería crear y financiar un organismo de supervisión dentro del MINSA para llevar a cabo esa función (este organismo debería integrar a la Superintendencia de EPS y a cualquier función de supervisión de los hospitales nacionales); (iii) se debería llevar a cabo evaluaciones de logros del sistema con el objetivo de contar con información para futuras intervenciones o políticas y (iv) se debería desarrollar una estrategia de divulgación pública de los resultados reguladores para aumentar la transparencia y la rendición de cuentas del MINSA en esta función.

Corto a mediano plazo. Definir con claridad los papeles y responsabilidades en los niveles central, regional y de las DISA para reducir la duplicidad y crear canales más claros de rendición de cuentas

Actualmente, el sistema en general carece de funciones y responsabilidades claramente definidos entre el MINSA, las regiones y las DISA, lo que afecta la descentralización y la rendición de cuentas. Las iniciativas para aclarar las responsabilidades que recaen en cada ámbito de gobierno han avanzado con mucha lentitud y también deberían abordar cuestiones de financiamiento de tal manera que los recursos se adecúen a las responsabilidades y necesidades.¹⁷ El MINSA debería dedicarse sobre todo a cumplir su papel

17 El 28 de julio de 2005, mediante el decreto supremo 052-2005-PC, el Gobierno determinó las funciones relacionadas con la salud que se transferirían a las regiones y a los gobiernos locales tras un proceso de acreditación.

regulador y retirarse de sus funciones de provisión en Lima y el Callao y de aquellas relacionadas con institutos y hospitales nacionales. En el caso de las funciones de provisión en Lima y el Callao, estas se deberían transferir a las DISA. En lo que respecta a hospitales e institutos nacionales, todavía es necesaria una posterior evaluación de las opciones, pero una de ellas sería que se convirtieran en entidades autónomas, gestionadas por un consejo que sería responsable ante el organismo supervisor del MINSA, como ya se ha propuesto.

Si el MINSA se centrara en su papel regulador y asignara responsabilidades a otros niveles sería posible una mayor separación de funciones, que en otros países ha mejorado la rendición de cuentas (véase el recuadro 1). En este nuevo escenario se publicarían los objetivos de cada región supervisados por el MINSA, y los avances se darían a conocer cada trimestre. Finalmente, con la separación de funciones el papel del SIS como intermediario de financiamiento se debería convertir en el de comprador de servicios (como meta intermedia) con unas finanzas y una capacidad adecuadas para llevar a cabo esta tarea. Posteriormente el SIS se transformaría en una aseguradora con la capacidad y el financiamiento adecuados para administrar riesgos en el largo plazo. La aclaración de estas responsabilidades y la separación de estas funciones constituirán un paso importante para mejorar los procesos y los canales de rendición de cuentas del sistema.

Recuadro 1. La experiencia internacional en la separación de las funciones de salud sugiere una mayor rendición de cuentas

Uno de los enfoques más reconocidos para operar los sistemas de salud en la década de 1990 proponía una separación de funciones. Desarrollado inicialmente en el Reino Unido, este enfoque se extendió a distintos países como Colombia, los Países Bajos, Nueva Zelanda y España. Esta visión sugiere que los sistemas de atención a la salud se pueden mejorar si están claras las principales funciones que el sistema ha de desempeñar. El enfoque en la separación de funciones reconoce tres papeles principales en el sistema de salud: financiamiento/compra, provisión/prestación y regulación. El objetivo de estas reformas en todos estos países era aumentar la rendición de cuentas respecto de las acciones y proporcionar incentivos, incluyendo los financieros, para reorientar el desempeño hacia las metas del sistema, incluyendo equidad, eficiencia, calidad y sensibilidad. La función esencial de cualquier sistema de asistencia médica es la de provisión, es decir, su capacidad para proporcionar asistencia a través de hospitales, laboratorios, clínicas, centros de diagnóstico, etcétera. Se creó la compra o financiamiento de estos servicios como una función independiente. La separación de las funciones de compra y proveedor tenía como objetivo motivar a los proveedores a cambiar su desempeño para responder a las necesidades de los usuarios/beneficiarios que están cubiertos por los financieros. Dentro de este marco también se creó una función reguladora para establecer las normas de las interacciones y proporcionar supervisión. Así, pues, el fin de este papel regulador es establecer las normas, supervisar y evaluar las actividades y desempeño del sector.

Corto a mediano plazo. Empoderamiento de los usuarios

Una pieza clave para garantizar una mayor rendición de cuentas en el sistema y para mejorar el desempeño, la calidad y el acceso es el empoderamiento de los usuarios. Una parte importante consiste en compartir información con ellos sobre cuáles son las metas y estándares, a qué tienen derecho y qué deberían esperar, cuál es el desempeño del sistema y quién es responsable. Por ejemplo, los beneficiarios del SIS deberían disponer de información clara sobre quién tiene derecho a esta cobertura y qué se cubrirá. Se debería desarrollar un medio de divulgación y un medio para que los usuarios expresaran su opinión al canal de rendición de cuentas.

Además, el modelo CLAS ha sido importante para empoderar a los usuarios, ya que posee canales eficaces para la rendición de cuentas que se traducen en una mayor satisfacción de los usuarios, un mayor acceso de la población asignada al centro, más actividades intramurales y externas, un horario de atención más amplio y un personal más productivo (calidad medida por el número de visitas al día). Este modelo se debería utilizar como ejemplo, especialmente sus canales. El éxito del modelo CLAS ha residido en su capacidad para trabajar con flexibilidad con un plan de salud local como estándar que considera las metas de producto que se esperan de un establecimiento de salud. La mayor flexibilidad de su capacidad para gestionar sus propios recursos, incluyendo los humanos, le permitió ser más sensible a las necesidades de la comunidad. Este modelo debería evolucionar de forma que siga incorporando un enfoque más flexible hacia la gestión de los recursos humanos y financieros.

Financiamiento

Con el fin de complementar las estrategias reguladoras y de descentralización ya mencionadas son necesarias modificaciones adicionales al financiamiento.

- ***Corto plazo. Mantener un presupuesto protegido e independiente para los programas de salud pública con metas de población, sobre todo las inmunizaciones*** El Perú ha logrado una mayor cobertura de las inmunizaciones, pero el recorte de los presupuestos también ha implicado una reducción de la cobertura. Así, pues, se deberían proteger los presupuestos para inmunizaciones y otras actividades claves de salud pública mediante un presupuesto independiente, lejos de presiones de otras áreas presupuestarias.
- ***Corto plazo. Implementar una política nacional de tarifas para los hospitales públicos*** Es necesario regular las tarifas aplicadas a los usuarios de los hospitales y de los puestos y centros de salud. Estas entidades han de contar con sistemas que proporcionen una identificación socioeconómica de los pacientes para aumentar la equidad y la eficiencia del acceso a hospitales y a la atención primaria. Esta iniciativa generará transparencia en el uso de los fondos. La información sobre tarifas debería estar ampliamente disponible, incluyendo carteles colocados junto a la caja de los establecimientos.

- **Mediano plazo. Desarrollar y financiar un plan garantizado mediante el SIS.** Para ello resulta esencial asegurar que: (i) la legislación garantice la existencia de un plan, cuyo costo per cápita se conocerá y establecerá mediante un estudio actuarial de los servicios y beneficiarios que recibirán cobertura; (ii) exista un presupuesto que permita el financiamiento de un plan garantizado para todos los beneficiarios identificados y su cobertura correspondiente; (iii) se establezca un fondo adicional a través del SIS para cubrir algunas enfermedades catastróficas definidas, mediante el cual los beneficiarios de otras zonas recibirían tratamiento en los hospitales especializados de Lima. La elaboración de un plan generará un poderoso instrumento regulador para el MINSA, que ayudará a que las prioridades nacionales y regionales sean compatibles.

Capacidad

Finalmente, es necesaria cierta inversión en la creación o fortalecimiento de capacidades. Parte de ella está relacionada con los cambios en los papeles y las funciones sugeridos en este capítulo.

- **Corto plazo. Asignación de recursos humanos** El reciente nombramiento de personal contratado en las zonas rurales y la eliminación del acceso a residencias especializadas proporcionado por los SERUM conllevará una pérdida considerable de personal en las zonas rurales y pobres. Esto pone de manifiesto la urgencia de desarrollar nuevos mecanismos y fórmulas que atraigan a personal médico a zonas pobres y aisladas. Cualquier iniciativa en este sentido ha de contemplar incentivos económicos en el largo plazo, como la reestructuración de parte de los mecanismos para la residencia médica (por ejemplo, la concesión de más puntos y privilegios a los médicos de los SERUM que trabajen en zonas alejadas de las residencias médicas). Se espera que los gobiernos regionales sean capaces de gestionar mejor políticas de este tipo. Sin embargo, las normas y reglas han de ser promulgadas a escala nacional y auditadas por la Superintendencia con el fin de evitar la interferencia política.
- **Mediano plazo. Fortalecer la capacidad del MINSA en su nuevo papel como regulador del sistema** El fortalecimiento de la capacidad del MINSA en esta área debería incluir su capacidad de gestión, monitoreo y evaluación en el seguimiento del sistema. También podría incluir una capacidad adicional en infraestructura y recursos humanos. Asimismo, el aumento de la capacidad para gestionar el proceso regulador y crear canales para la difusión y la recepción de opiniones será igualmente importante para el proceso de rendición de cuentas.
- **Mediano a largo plazo. Fortalecer al SIS institucionalmente, en primer lugar en cuanto a su capacidad de financiamiento/compra, y posteriormente como asegurador** El papel del SIS podría evolucionar desde intermediario financiero para sus beneficiarios hasta comprador activo. El SIS podría seguir siendo financiado por el MINSA y por las primas abonadas por algunos beneficiarios. Sin embargo, se debería orientar hacia un papel más activo como comprador en vez de efectuar

sencillamente pagos retroactivos en nombre de sus beneficiarios. Esto también debería mejorar la calidad de la asistencia que reciben sus beneficiarios. Para que esto ocurra el SIS precisará apoyo adicional con el fin de crear esta función. Además, esta evolución del SIS se debería llevar a cabo para que se convierta en el largo plazo en una entidad aseguradora con capacidad para gestionar riesgos.

- **Mediano a largo plazo. Inversión adicional en infraestructura de atención primaria y obstétrica.** Aunque se han realizado importantes inversiones en esta área, cierta capacidad adicional podría mejorar aún más los resultados de salud: (i) fortalecer la atención primaria en zonas donde todavía es escasa, sobre todo en áreas rurales y pobres; y (ii) fortalecer la prestación de asistencia obstétrica de emergencia y de atención de emergencia en hospitales ubicados en las regiones más pobres.

Bibliografía

- Altobelli, Laura. 2004. *Estudio de costo eficiencia de las asociaciones CLAS*. Lima: Futuras Generaciones/Fundación Milagro/USAID.
- Altobelli, Laura. 1998. «Comparative Analysis of Primary Health Care Facilities with Participation of Civil Society in Venezuela and Peru». Ponencia presentada en el Seminario «Social Programs, Poverty and Citizenship Participation» del Banco Interamericano de Desarrollo (BID). State and Civil Society Division. Washington D. C.
- Alvarado, Betty. 2002. «Focalización de los recursos públicos en salud». En Juan Arroyo, editor. *La salud peruana en el siglo XXI. Retos y propuestas de política*. Lima: Consorcio de Investigación Económica y Social/DFID, pp. 41-85.
- Banco Mundial. 2003. *Making Services Work for the Poor People. World Development Report 2004*. Washington D. C.: Banco Mundial.
- Banco Mundial. 2000. *The Challenge of Health Reform: Reaching the Poor, «Shared Administration Program and Local Health Administration (CLAS) in Peru*. Washington D. C.: Banco Mundial.
- Banco Mundial. 1999. «Peru, Improving Health Care for the Poor». Informe 18549-PE. Departamento de Desarrollo Humano, Unidad de Gestión de País para Bolivia, Paraguay y Perú, Región de América Latina y el Caribe. Washington D. C.: Banco Mundial.
- Banco Mundial. Varios años. *Peru DHS Fact Sheet*. Washington D. C.: Banco Mundial.
- Bardález, Carlos. 2001. «Salud de la población». En Pedro Francke, editor. *Políticas de salud 2001-2006*. Lima: Consorcio de Investigación Económica y Social, pp. 165-201.
- Beltrán, Arlette, Juan Castro, Enrique Vásquez, Gustavo Yamada y otros. 2004. «Armando un rompecabezas pro-pobre para el Perú del 2015». Lima: Universidad del Pacífico.
- Casavalente, Óscar y Danilo Fernández, supervisor. 2005. *El derecho a la salud en establecimientos de salud con administración compartida*. Lima: Defensoría del Pueblo/DFID.

- Cortez, Rafael. 1998. *Equidad y calidad de servicios de salud: El caso de los CLAS*. Documento de Trabajo n.º 33, Lima: Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico.
- EsSalud. 2004. *Memoria anual del Seguro Social de Salud-EsSalud*. Lima: EsSalud.
- EsSalud. 2003. *Boletín de estadísticas 2001, 2002 y 2003*. Lima: Oficina Central de Planificación y Desarrollo, Gerencia de Planeamiento Corporativo, Subgerencia de Información Gerencial.
- Francke, Pedro. 2001. «Lineamientos de políticas en salud, 2001-2006». En Pedro Francke, editor. *Políticas de salud 2001-2006*. Lima: Consorcio de Investigación Económica y Social, pp. 21-24.
- Francke, Pedro. 1999. *El cobro de tarifas y la equidad en la distribución del subsidio público en salud en el Perú*. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú. Véase <www.pucp.edu.pe/economia/pdf/DDD163.pdf>.
- Francke, Pedro. 1998. «Focalización del gasto público en salud en el Perú: Situación y alternativas». Informe sobre investigación aplicada secundaria n.º 1. Bethesda: Partnership for Health Reform.
- Griffin, Charles. 1988. «User Charges for Health Care in Principle and Practice». Seminar Paper, 37.
- Grupo Propuesta Ciudadana. 2004. «Vigila Perú, Sistema de Vigilancia Ciudadana de la Descentralización». *Reporte Nacional* n.º 4. Lima: Grupo Propuesta Ciudadana, enero-abril.
- Guzmán, Alfredo. 2003. *Ánalisis comparativo de modelos de aseguramiento público y propuesta de un sistema solidario de seguridad social en el Perú*. Lima: Foro Salud/ Consorcio de Investigación Económica y Social.
- Guzmán, Alfredo. 2002. «Para mejorar la salud reproductiva». En Juan Arroyo, editor. *La salud peruana en el siglo XXI. Retos y propuestas de política*. Lima: Consorcio de Investigación Económica y Social/DFID, pp. 185- 238.
- Harding, April y Betty Alvarado. 2005. Peru, Primary Health Care and the CLAS in Peru. Background paper for Recurso Study. Washington D. C.: Banco Mundial.
- Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI). 2005. «Informe preliminar de Encuesta Nacional de Demografía y Salud, ENDES Continua 2004». Lima: INEI.
- Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI). 2003. Encuesta Nacional de Hogares 2003. Sección Salud (400), preguntas de la 400 a la 420. Lima: INEI.
- Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI). 2002. Encuesta Nacional de Hogares 2002. Sección Salud (400), preguntas de la 400 a la 420. Lima: INEI.
- Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI). 2001a. Encuesta Nacional de Hogares 2001. Sección Salud (400), preguntas de la 400 a la 420. Lima: INEI.
- Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI). 2001b. «Perú: Estimaciones y proyecciones de población 1950-2050, Urbana-Rural 1970-2025». *Boletín de Análisis Demográfico* n.º 35. Dirección Técnica de Demografía e Indicadores Sociales. Lima: INEI.
- Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI). 2000. «Mortalidad infantil, pobreza y condiciones de vida». Lima: INEI.

- Johnson, Jaime. 2001. «Reestructuración institucional del sector Salud». En Pedro Francke, editor. *Políticas de salud 2001-2006*. Lima: Consorcio de Investigación Económica y Social, pp. 95-132.
- Lenz, Rony y Betty Alvarado. 2006. «Políticas Pro pobre en el sector público de salud del Perú». En Daniel Cotlear, editor. *Un nuevo contrato para el Perú ¿Cómo lograr un país más educado saludable y solidario?* Lima: Banco Mundial.
- Londoño, Juan Luis y Julio Frenk. 1997. *Pluralismo estructurado: Hacia un modelo innovador para la reforma a los sistemas de salud de América Latina*. Documento de Trabajo n.º 353. Washington D. C.: BID.
- Madueño, Miguel, Jorge Alarcón y César Sanabria. 2004. *Ánalisis de brechas oferta-demanda de servicios de salud para la programación de inversión sectorial de mediano plazo*. Lima: PHR Plus.
- Madueño, Miguel, Midori de Habich y Manuel Jumpa. 2004. Disposición a pagar por seguros de salud en los segmentos no asalariados de medianos y altos ingresos. ¿Existe una demanda potencial en Lima Metropolitana? Lima (mimeo).
- Ministerio de Economía y Finanzas. 2005a. Sistema Integrado de Administración Financiera. En <www.mef.gob.pe>.
- Ministerio de Economía y Finanzas. 2005b. Presupuesto Público. Sistema de Información de la Dirección Nacional de Presupuesto Público. En <www.mef.gob.pe>.
- Ministerio de Salud. 2005a. Base de datos del Health Information System (HIS) 2003, 2004. Oficina de Estadística e Informática. Lima: MINSA.
- Ministerio de Salud. 2005b. Base de datos del Master of Personnel, 2003, 2004. Oficina de Estadística e Informática. Lima: MINSA.
- Ministerio de Salud. 2005c. Base de datos del SISPAAG. Programa de Acuerdos de Gestión. Lima: MINSA.
- Ministerio de Salud. 2004. *Ánalisis de la situación de salud del Perú 2003*. Oficina General de Epidemiología. Lima: MINSA.
- Ministerio de Salud. 2003a. *La mortalidad materna en el Perú*. Oficina General de Epidemiología. Lima: MINSA.
- Ministerio de Salud. 2003b. *Ánalisis de la situación de salud del Perú 2003*. Oficina General de Epidemiología. Lima: MINSA.
- Ministerio de Salud del Perú. 2003c. *Boletín epidemiológico de VIH-SIDA*. Oficina General de Epidemiología. Lima: MINSA, diciembre.
- Ministerio de Salud. 2002. *Bases para el análisis de la situación de salud*. Lima: MINSA.
- Miranda, Jaime y Alicia Ely Yamin. 2004. «Reproductive Health without Rights in Peru», *Lancet* 363: 68-69.
- Muñoz, F., O. Arteaga, S. Muñoz y M. Tarride. 2004. «The Potential Impact of Health Reform on Immunization Programs: Opinions from the Health Sector». En C. de Quadros, editor. *Vaccines: Preventing Disease, Protecting Health*. Washington D. C.: PAHO/WHO.
- OMS. 2004. *Informe sobre la salud en el mundo 2004*. Anexo estadístico. Washington D. C.: OMS.

- OMS. 1997. *European Health Care Reform: Analysis of Current Strategies* Oficina Regional para Europa de la Organización Mundial de la Salud, Publicaciones Regionales de la OMS. Serie de Europa n.º 72. Copenhague: OMS.
- OPS/Dirección General de Salud de las Personas-MINSA. 2003. «Análisis y tendencias en la utilización de servicios de salud. Perú 1985-2002». Lima: MINSA.
- OPS/MINSA. 2004. «Cuentas Nacionales en Salud. Perú 1995-2000». Lima: MINSA.
- Palomino, José. 2001. «Los servicios hospitalarios en el Perú». En Pedro Francke, editor. *Políticas de salud 2001-2006*. Lima: Consorcio de Investigación Económica y Social, pp. 95-132.
- Petrera, Margarita. 2002. «Financiamiento en salud». En Juan Arroyo, editor. *La salud peruana en el siglo XXI. Retos y propuestas de política*. Lima: Consorcio de Investigación Económica y Social/DFID, pp. 86-139.
- PHR Plus. 2004a. «Perspectiva del mercado de servicios privados de salud en el Perú». Informe preparado por Jorge Alania Vera. Lima, agosto.
- PHR Plus. 2004b. «Sistemas de referencia y contrarreferencia en los servicios de salud. Cartillas de políticas». Resumen ejecutivo. Lima, agosto.
- Seguro Integral de Salud. 2004a. «Estadísticas a agosto 2004». Documento de Trabajo. Oficina de Informática y Estadística. Lima: SIS, septiembre.
- Seguro Integral de Salud 2004b. «Estadísticas a diciembre 2002, 2003, 2004». Oficina de Informática y Estadística. Lima: SIS.
- Sistema de Información de Administración Financiera, SIAF. 1999-2004. «PIA y ejecución de la función salud 1999 a 2004». Lima: MEF.
- Sobrevilla A., L. Loo, A. Telyukov y M. Garavito. 2002. *Tools and Guidelines for Implementing New Payment Mechanisms for Ambulatory Care in the Ministry of Health Provider System of Peru*. Partners for Health Reformplus. Washington D. C.: PHR Plus.
- Ugarte, Óscar. 2003. «Descentralización en salud: Un balance inicial». Lima: PHR Plus.
- Ugarte, Óscar y Verónica Zavala. 2005. «Marco legal de la descentralización en salud». Lima: PHR Plus.
- Universidad del Pacífico. 2003. «Consultoría Seguro Integral de Salud. Asistencia técnica y monitoreo PARSALUD para la modernización institucional». Lima: Universidad del Pacífico.
- Valdivia, Martín. 2002. «Sensibilidad de la demanda por servicios de salud ante un sistema de tarifas en el Perú: ¿Precio o calidad?». *Economía y Sociedad* n.º 44, Lima: Consorcio de Investigación Económica y Social, pp. 11-16.
- Waters, H. 1998. Productivity in Ministry of Health Facilities in Peru. Washington D. C.: Banco Mundial. Mimeo.
- Younger, Stephen. 2000. «The Incidence of Public Services and Subsidies in Peru, Evidence from Household Surveys». Versión preliminar presentada al Consorcio de Investigación Económica y Social.

La red de protección social

Cornelia Tesliuc

Resumen

El Perú cuenta con varios programas de protección social (PS), pero estos contribuyen poco a reducir la pobreza o la desnutrición. Frente a la opinión predominante de que el principal problema de los programas de asistencia social del Perú es su deficiente focalización y sus grandes filtraciones hacia beneficiarios no previstos, este capítulo analiza la evidencia y concluye que, aun cuando la mayoría de los recursos no llegan solo a los pobres extremos, una gran parte de los beneficios alcanzan a los pobres extremos y pobres. De hecho, en relación con otros programas alimentarios de América Latina y el Caribe (ALC), los que operan en el Perú muestran un mejor desempeño en materia de focalización. Los principales problemas son que la mayoría de los programas no disponen de objetivos claros ni metas cuantificables, el gasto en asistencia social es reducido en relación con las demandas nacionales y, además, los pequeños montos de recursos públicos se distribuyen entre un gran número de pobladores, lo que limita su impacto sobre la pobreza, la desigualdad o la nutrición. Asimismo, las intervenciones nutricionales no se concentran en el grupo de 0 a 2 años, etapa en la cual se dan las mayores oportunidades de luchar contra la desnutrición de manera eficaz, o se enfocan más bien en alimentar más que en enseñar a las madres a alimentar y cuidar adecuadamente a los bebés y los niños pequeños.

Para que la red de protección social contribuya a un desarrollo económico más sólido y a reducir la transmisión intergeneracional de la pobreza es necesario establecer objetivos claros, estándares de calidad y metas cuantificables para cada uno de los programas y fortalecer la rendición de cuentas mediante un monitoreo y una evaluación regulares. Ahora que la economía se asienta sobre bases relativamente sólidas, la reducción de la proporción de niños desnutridos y la pobreza extrema son asuntos claves sobre los cuales el Gobierno habría de rendir cuentas en su proyecto de mejorar la calidad de vida de los niños pobres. Este capítulo sugiere que es importante desarrollar estándares nutricionales que el público general pueda

comprender y que se debería empoderar a los padres y madres para que puedan exigir que los organismos que abordan la desnutrición rindan cuentas. El Gobierno puede fortalecer algunos de los programas actuales, como el del Vaso de Leche y el Programa de Alimentación Complementaria para Grupos de Mayor Riesgo (PACFO), como solución en el corto plazo. En el mediano plazo resultaría muy conveniente conocer mejor los orígenes de la desnutrición e identificar las inversiones más adecuadas para mejorar la nutrición. Además, el Gobierno podría utilizar intervenciones de demanda como las transferencias condicionadas de efectivo del programa Juntos para apoyar directamente a los pobres y fomentar las inversiones en capital humano. Las transferencias condicionadas de efectivo pueden tener un doble beneficio: no solo reducen inmediatamente la pobreza de los receptores si la transferencia es superior al costo de la condicionalidad, sino que también aumentan los logros educativos, nutricionales y de salud de los hijos de los beneficiarios de manera que pueden ayudar a reducir futuros niveles de pobreza. También son importantes las redes de protección bien focalizadas cuando se producen shocks en el sistema. La experiencia internacional sugiere que los programas de empleo temporal como A Trabajar Urbano podrían servir de intervención contracíclica manteniendo una capacidad mínima del programa en períodos de crecimiento económico y ampliándose en épocas de recesiones o tras desastres naturales.

El capítulo está organizado en cuatro secciones. En la primera se presenta el tamaño y composición del sector de PS. La segunda sección muestra los principales factores que afectan al desempeño del sector. La sección tres describe las principales limitaciones y oportunidades que confirman la evolución de la PS en el futuro. La cuarta, finalmente, resume las políticas y opciones claves para garantizar un mayor efecto de la red de protección en la reducción de la pobreza y el sustento de políticas propuestas.

I. Antecedentes

La PS peruana se organiza en tres tipos de programas: (i) programas alimentarios que distribuyen alimentos a diversos grupos de beneficiarios con distintos objetivos; (ii) un fondo social, el Fondo de Compensación para el Desarrollo Social (FONCODES), que financia proyectos de infraestructura social básica y de generación de ingresos en comunidades rurales pobres; y (iii) programas de trabajo temporal. El presupuesto ejecutado de los tres programas representó 0,7 por ciento del PBI en 2003. En 2005 se introdujo un nuevo programa (Juntos) en cuatro departamentos para proporcionar transferencias de efectivo a familias pobres con hijos en los distritos más pobres de la sierra rural. Está previsto que el gasto del programa sea de 100 millones de dólares en 2006, esto es, 0,14 por ciento del PBI.

PROGRAMAS ALIMENTARIOS. En 2004 operaban veintisiete programas alimentarios en el Perú. Los mayores son el del Vaso de Leche, para niños preescolares, desayuno y almuerzo escolar, el de Comedores Populares, para niños y adultos, y diversos programas nutricionales para niños pequeños, madres embarazadas y lactantes y familias con riesgo elevado de desnutrición. Estos programas alcanzan los 9,5 millones de beneficiarios (35 por ciento de la población). El gasto de los programas alimentarios está alrededor de 0,4

por ciento del PBI. Debido al gran alcance de la cobertura, el subsidio promedio por beneficiario es de apenas 2 dólares al mes. Aproximadamente 70 por ciento del gasto público llega a los pobres (el 55 por ciento más pobre de la población), y 30 por ciento va a parar a los pobres extremos (el quintil de consumo más pobre) (véase el cuadro 1).

EL FONDO SOCIAL. FONCODES fue creado en 1991 para financiar pequeños proyectos locales de inversión. Sus objetivos expresos eran generar empleo, contribuir a aliviar la pobreza y mejorar el acceso a los servicios sociales. Los proyectos financiados por FONCODES son impulsados por la demanda y la comunidad participa en su ejecución y supervisión. Los proyectos más populares son la construcción o rehabilitación de escuelas, puestos de salud, sistemas de agua y saneamiento, carreteras rurales, programas de electrificación secundaria y obras de riego a pequeña escala. El fondo social se ha utilizado ampliamente en el Perú y ha alcanzado a las comunidades rurales más pobres usando métodos de asignación según el mapa de pobreza, y en el pasado absorbía más recursos de los que se canalizan mediante programas que proporcionan transferencias directas a los hogares (alimentos en el caso de los programas alimentarios o salarios en el de los programas de trabajo temporal). En 2004 el gasto de los programas de FONCODES ascendió a 0,15 por ciento del PBI, menos de la mitad de lo que gastaba hace unos años.

PROGRAMAS DE TRABAJO TEMPORAL. En el Perú operan dos programas de este tipo: A Trabajar Urbano y A Trabajar Rural, que ofrecen oportunidades de empleo temporal a trabajadores no calificados de zonas pobres a cambio de salarios relativamente bajos. Los programas proporcionan empleo por un máximo de seis meses en proyectos públicos temporales dirigidos a renovar infraestructura social y realizar trabajos de mantenimiento general en la comunidad. Cubren a menos de 0,5 por ciento de la población y la mayoría de los beneficiarios proceden de los dos quintiles de consumo más pobres. En 2003, el presupuesto para los dos programas de trabajo temporal ascendió a 0,1 por ciento del PBI.

TRANSFERENCIAS DE EFECTIVO CONDICIONADAS. El programa Juntos de transferencias de efectivo condicionadas recientemente introducido proporciona un beneficio mensual de 100 nuevos soles a las familias pobres con hijos menores de 14 años, a cambio de que hagan uso de una lista predeterminada de servicios de formación de capital humano: visitas preventivas de atención de la salud, complementación de la nutrición, asistencia escolar y obtención de partidas de nacimiento y documentos de identificación. El programa comenzó en los 110 distritos rurales más pobres de los departamentos de Huánuco, Huancavelica, Apurímac y Ayacucho, proporcionando prestaciones a unos 70 mil beneficiarios, y está previsto que para finales de 2006 incluya a 210 distritos más de otros seis departamentos, con lo que llegaría a un número total de aproximadamente 200 mil beneficiarios.

EL MARCO INSTITUCIONAL. Los programas de PS (las pensiones, las políticas del mercado laboral y los programas de protección social propiamente dichos) están distribuidos en una serie de ministerios y organismos públicos en distintos niveles de gobierno. El Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) está a cargo del sistema de pensiones públicas y del mayor programa alimentario, el del Vaso de Leche. El Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo (MTPE) es responsable del programa A Trabajar Urbano y de otras intervenciones en el mercado laboral. El Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social (MIMDES) se encarga de todos los programas alimentarios (a excepción del Vaso de

Cuadro 1. Gasto en protección social, 2003

	Gasto Mill. S./ % del PBI	Nº de beneficiarios* Miles	Distrib. por situación de pobreza** % del total Pobres	Prestación prom./mes S./ US\$	Tendencias 2003/2000
Total protección social	8.049	3,82			
Total seguro social, del cual:					
Pensiones	6,672	3,17			
Subsidio público	6,672	3,17			
Subsidio de protección social, del cual:					
Programas alimentarios	5,805	2,75			
Vaso de Leche	1,377	0,65			
Desayunos Escolares	816	0,39			
Comedores Populares	356	0,17			
PACFO (compl. alimentaria grupos de mayor riesgo)	117	0,06			
Wawa Wasi (asistencia diurna)	98	0,05			
Almuerzos escolares	44	0,02			
Total trabajo temporal, del cual:					
A Trabajar Urbano o	157	0,07			
A Trabajar Rural	80	0,04			
Total fondo social/desarrollo impulsado comunidad	324	0,15			
FONCODES (inv. infraestructura social básica)	204	0,10			
PRONAMACHCS (gestión de recursos naturales)	120	0,06			
Información referencial					
Salario promedio mensual, red					
Salario promedio red. trabajador no calificado					
Salario mensual mínimo red					
PBI, mil. S., 2003	210,746				
Población, '000s, 2003	27,926				
				790	239)
				7	2
				6	2
				20	2
				35	3
				12	4
				75	23
				4	≈
				1	≈
				300	91
				300	91
				10	3
				427	129

* Número de beneficiarios basado en fuentes administrativas.

** Distribución de los beneficiarios sustentada en datos de la encuesta de hogares; la distribución de FONCODES representa la distribución según el distrito por nivel de pobreza.

Fuente: basado en datos del MEF, el Ministerio de Trabajo y el MIMDES.

Leche), de FONCODES, del programa A Trabajar Rural y de una serie de programas para niños y jóvenes en riesgo y otros grupos vulnerables como los desplazados y los ancianos. El programa más reciente, Juntos, está bajo la jurisdicción de la Presidencia del Consejos de Ministros y cuenta con un consejo de supervisión integrado por los ministros de Economía y Finanzas, Salud, Educación y de la Mujer y Desarrollo Social. Otros ministerios (Vivienda, Energía y Minas) están implementando programas de subsidios (vivienda subsidiada, subsidio de energía) que, aun cuando también pertenecen conceptualmente al sector de PS, no se analizan aquí.

II. Cuestiones claves del sector de PS

En esta sección se presentan las principales cuestiones que afectan el desempeño del sector de PS, extraídas del diagnóstico resumido en «Un nuevo contrato social para el Perú»¹ (Tesliuc 2006). Aunque el sector de PS cuenta con objetivos generales de política bien seleccionados (reducción de la pobreza y la desnutrición y mejora del acceso a infraestructura básica en las comunidades pobres), su desempeño es modesto. Los principales factores que afectan este desempeño son: (i) falta de objetivos claros, estándares de calidad y metas cuantificables; (ii) bajo nivel de gasto general en comparación con las demandas nacionales o los indicadores de ejecución regionales; (iii) distribución entre un gran número de beneficiarios con beneficios reducidos; de manera que resulta (iv) incapaz de lograr un impacto considerable sobre la pobreza o la desnutrición. En cuanto a sus efectos, los únicos programas con un impacto positivo son FONCODES, proveedor de infraestructura a pequeña escala en las comunidades más pobres, y PACFO, un programa nutricional. No obstante, es probable que el impacto de FONCODES disminuya en un futuro próximo, debido a restricciones presupuestarias y como consecuencia del proceso de descentralización e incorporación al MIMDES.

Falta de objetivos claros y de metas cuantificables, y no correspondencia entre los objetivos y los recursos disponibles de los programas

La PS peruana está muy diversificada y carece de un enfoque estratégico. Existen alrededor de treinta programas nacionales que abordan una amplia gama de vulnerabilidades (bajos ingresos, desnutrición, violencia política y desplazamiento, violencia doméstica) o grupos beneficiarios (niños pequeños, niños en edad escolar, adultos y ancianos). No obstante, los presupuestos de la mayoría de estos programas son insuficientes en comparación con los problemas que han de enfrentar, o tienen solamente un enfoque regional limitado, por lo que se trata de instrumentos ineficaces para solucionar el problema a escala nacional.

1 *Un nuevo contrato social para el Perú. ¿Cómo lograr un país más educado, saludable, y solidario?* (Cotlear ed. 2006) un libro elaborado en RECURSO (Rendición de Cuentas para la Reforma Social), un proyecto que examinó cuestiones de rendición de cuentas en la prestación de servicios públicos en el Perú.

El análisis de ciclo de vida presentado en el cuadro 2 sugiere que los niños en extrema pobreza enfrentan desventajas acumulativas. Los niños son el grupo de edad con mayor incidencia de pobreza, y constituyen el mayor grupo de pobres. La mayoría de niños pobres también se ven afectados por otras formas de privación, aparte de la pobreza de consumo, como tasas elevadas de mortalidad infantil, desnutrición, deserción escolar o bajos logros académicos. La mortalidad infantil llega a 64 de cada mil en el quintil más pobre, más del doble que en el quintil más rico (con un promedio de 28 de cada mil en la región). La tasa de desnutrición crónica es extremadamente elevada entre niños de hogares que se encuentran en extrema pobreza (47 por ciento), y en el año 2000 estos niños representaban 53 por ciento del total de casos del país. Los más pobres no tienen acceso a los servicios educativos, aunque estos hayan mejorado sustancialmente en las últimas décadas. Alrededor de un tercio de los estudiantes del quintil más pobre (en pobreza extrema) no completan la educación primaria a los 14 años. Existe una gran diferencia entre la tasa de matrícula escolar de los niños del quintil más pobre y la del resto de los niños. Los niños más pobres entran en la escuela primaria con retraso, repiten grados con más frecuencia y desertan antes. Estos comportamientos tienen costos irreparables en el desarrollo de los niños y de la sociedad.

Aunque la mayor parte del gasto de PS se concentra en los niños, el grupo demográfico con mayor incidencia de pobreza y otras formas de privación, la mayoría de los programas se enfocan exclusivamente en intervenciones alimentarias y carecen de vínculos con los servicios educativos y de salud. Las metas y los objetivos de los programas no son transparentes. La mayor parte de aquellos orientados a los niños operan sobre el falso supuesto de que los programas alimentarios pueden lograr varios objetivos (atraer a los niños a la escuela, mejorar su nutrición, ayudar a los productores locales, empoderar a las mujeres, promover el capital social, etcétera). Esto trae como consecuencia que sus objetivos no estén claramente definidos, lo que, a su vez, ocasiona que no sea posible monitorear los resultados, de manera que los usuarios no pueden tener claros los estándares de calidad de estos programas.

Además, se concentran muy pocos recursos en los niños menores de 2 años, etapa en el cual hay una gran oportunidad para luchar contra la desnutrición con eficacia. A los 2 años, mucho antes de empezar la escuela primaria, los daños producidos por la desnutrición son irreversibles. Las intervenciones nutricionales en el Perú están más concentradas en el suministro de alimentos y no prestan suficiente atención en enseñar a las madres a alimentar y cuidar adecuadamente a bebés y niños pequeños.

El gasto en PS es bajo en relación con la brecha de pobreza de los pobres y según los estándares regionales

El Perú gasta 0,7 por ciento del PBI en su red de protección social. Esto se puede comparar con la **brecha de pobreza** del total de pobres de 6,3 por ciento del PBI (el monto que precisarían los pobres para poder pagar la canasta de consumo que equivalente a la línea de pobreza), o con el **déficit de consumo** de los pobres extremos de 1,1 por ciento del PBI (lo que sería necesario para que los pobres extremos vivieran con un dólar al día de forma que pudieran pagar solamente una canasta de alimentos con la ingesta mínima

Cuadro 2. Circunstancias que agravan la pobreza y principales indicadores de privación, por principal grupo de edad y quintil

Grupo edad	Circunstancias que agravan la pobreza	Indicadores de privación	Prop. indiv. afectados en cada grupo de edad por quintil(%)	Total ('000s)			
Años		Más pobre	2º	3º	4º	Más rico	Población afectada
0 - 5	Mortalidad	Tasa mortalidad infantil	64	54	33	27	14
	Mortalidad	Tasa mort. menos 5 años	93	76	44	35	18
	Desnutrición	Eránismo nutricional	47	31	17	7	5
	Desnutrición	Bajo peso	15	7	3	2	1
	No asist. escuela	No en preescolar (3-5)	61	48	39	29	25
	Bajo capital humano	No asist. escuela	11	7	5	3	3
6 - 11	Bajo capital humano	Trabajo infantil (10-11)	53	26	19	15	9
	Bajo capital humano	No asist. escuela	26	18	14	8	8
	Bajo capital humano	Muy mayor para grado	33	27	19	11	7
	Bajo capital humano	Trabajo infantil (12-14)	53	26	19	15	9
	Bajo capital humano	No asist. escuela (17-22)	76	73	70	61	50
	Empleo	Desempleo juvenil	15	15	16	15	14
12 - 16	Bajo capital humano	Analfabetismo	22	16	11	7	3
	Bajo capital humano	Desempleo	5	6	8	7	7
	Bajos ingresos	Sin seguro social	99	94	83	71	52
	Bajos ingresos	Analfabetismo	25	31	23	19	9
	Empleo	Desempleo	5	6	8	7	7
	Empleo	Sin seguro social	97	89	80	67	51
17 - 24	Bajo capital humano	Analfabetismo	20	24	28	23	15
	Empleo	Analfabetismo	51	53	42	34	27
	Bajos ingresos	Sin pensión de jubilación	95	90	81	74	62
	Bajos ingresos	Sin pensión en HH	92	82	73	60	41
	Bajos ingresos						
	Bajos ingresos						
Total población							27.308

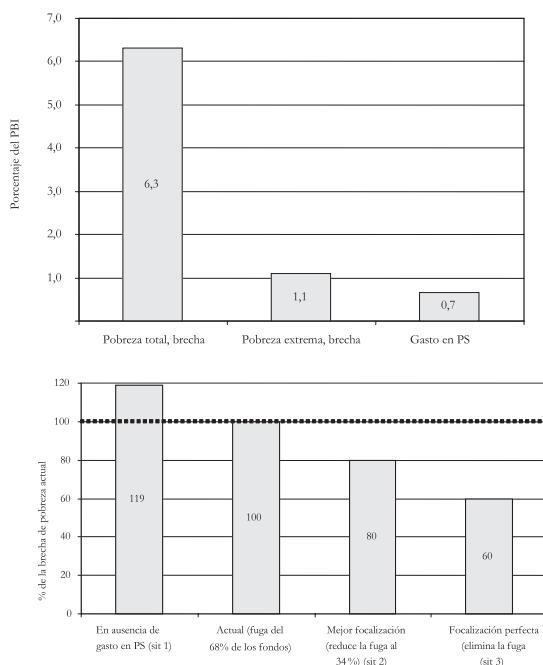
Notar: las tasas de mortalidad infantil y de niños menores de 5 años representan las muertes de niños menores de 12 meses o de 5 años por cada mil nacidos vivos. La tasa de desnutrición crónica expresa la proporción de niños menores de 5 años cuya altura según la edad es inferior a 2 desviaciones estándar (puntuaciones z). El bajo peso es la proporción de niños menores de 5 años cuyo peso según la edad es inferior a 2 desviaciones estándar (puntuaciones z). Todos los indicadores de no asistencia escolar muestran la proporción de niños de un grupo de edad determinado que no asisten a ningún tipo de escuela. Muy mayor para el grado es la proporción de niños escolares con una edad superior a la prevista. Muy mayor para el grado puede deberse a la repetición de grado o a una entrada tardía en la escuela. El desempleo representa la proporción de individuos mayores de 14 años que no trabajan, buscan trabajo y están listos para comenzar a trabajar en sieie días si encuentran un empleo.

Fuente: cálculos de la autora utilizando datos de la ENAHO 2003 (INEI) y ENDÉS 2000 (INEI). La información sobre trabajo infantil procede del Banco Mundial 2004.

de calorías). No se prevé que la brecha de pobreza se pueda salvar solo con la redistribución; una parte importante podría escapar de la pobreza mediante un crecimiento económico generalizado. Sin embargo, para una gran proporción de los pobres extremos la red de protección social constituye la única salida. Los recursos de PS asignados en el Perú son bajos aunque se destinen solo a este grupo.

La focalización de una mayor proporción de los recursos existentes en los pobres extremos (el quintil de consumo más pobre) puede tener un impacto considerable sobre la reducción de la brecha de pobreza de los hogares en pobreza extrema, pero no es suficiente para influir de forma significativa en el nivel de pobreza extrema. Aun bajo el supuesto de una focalización perfecta (si todos los subsidios públicos canalizados mediante programas de PS recaen en hogares en pobreza extrema), la brecha de pobreza se reduciría, como mucho, a 40 por ciento de su nivel actual (véase el gráfico 1).

Gráfico 1. La focalización de todo el gasto de PS en los pobres extremos podría reducir la brecha de pobreza un máximo de 40 por ciento



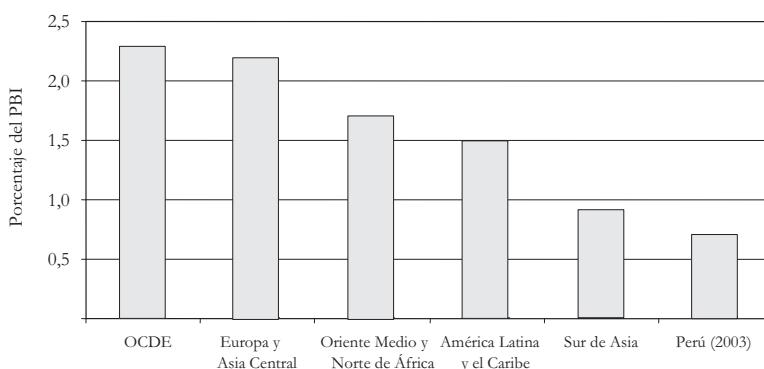
Nota: en el panel inferior, las comparaciones se realizan en el nivel actual de la brecha de pobreza (medida en la ENAHO 2003, que refleja la distribución actual del subsidio público asociado a programas de PS) con una brecha de pobreza simulada para hogares en pobreza extrema en tres situaciones: en ausencia de PS (situación 1); mejorando la focalización, es decir, reduciendo la filtración en 50 por ciento (situación 2); y con una focalización perfecta, es decir, eliminando la filtración (situación 3).

Fuente: estimaciones de la autora basadas en datos de la ENAHO 2003-04.

Aunque bajo, el gasto en PS cayó 30 por ciento durante el periodo 2001-04 en comparación con el de fines de la década de 1990. La crisis económica que golpeó al país en 1998 y la recesión que le siguió lo encontraron desprevenido para proteger el nivel de gasto en PS, precisamente cuando más se lo necesitaba. La incidencia de la pobreza aumentó casi once puntos porcentuales entre 1997 y 2000, superando el 50 por ciento de la población, pero el gasto en PS no se adaptó a estas nuevas circunstancias, ni siquiera después de que la economía comenzara a recuperarse.

El gasto en PS en el Perú es muy inferior al promedio de América Latina. El Perú gasta casi la mitad del promedio regional, que es de 1,5 por ciento del PBI (véase el gráfico 2). Con menor gasto, el Perú cubre una fracción de la población mucho mayor que otros países de la región. Esto implica que los pocos recursos públicos se distribuyen ambiciosamente entre un gran número de beneficiarios, por lo que el valor promedio de las transferencias supone una pequeña fracción en relación con el déficit de consumo de los hogares pobres.

Gráfico 2. El gasto en PS del Perú es bajo comparado con los estándares regionales

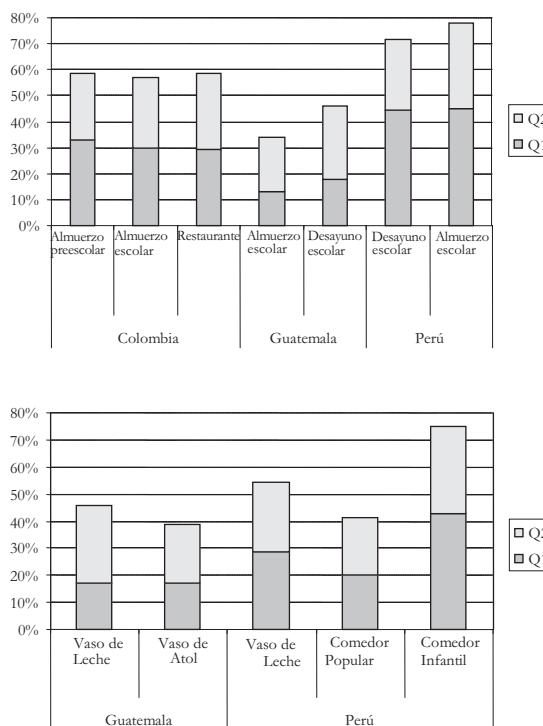


Fuente estimaciones propias para el Perú; para otras regiones, basado en Grosh y otros (de próxima publicación).

El presupuesto real transferido a la población resulta aún más reducido por los elevados costos administrativos asociados al manejo de programas alimentarios. Estos costos tienden a ser altos en relación con la magnitud del beneficio neto para los hogares. En promedio, el Programa Nacional de Asistencia Alimentaria (PRONAA), de distribución de alimentos, gasta entre 15 por ciento y 18 por ciento en costos administrativos en el nivel central. Otros costos para hacer llegar los alimentos a los beneficiarios son sufragados en los ámbitos provincial y distrital por las municipalidades o los mismos beneficiarios. Los costos administrativos son muy superiores a los de las transferencias de efectivo, que oscilan entre 5 por ciento y 12 por ciento, incluyendo los costos de focalización. Probablemente se imponga a los programas un costo aún mayor por el uso de normas de adquisición que no son lo suficientemente competitivas y transparentes. Los beneficiarios recibirían muchos más alimentos si se implementaran sistemas sencillos y transparentes

y si las compras se realizaran en mercados de mayor tamaño que en la actualidad, puesto que las compras se dividen en cientos de pequeñas transacciones y no se realizan comparaciones entre los precios pagados en distintos lugares.

Gráfico 3. Comparados con otros programas alimentarios de ALC, los programas del Perú muestran un buen desempeño en cuanto a focalización



Fuente: basado en Lindert, Skoufias y Shapiro 2005.

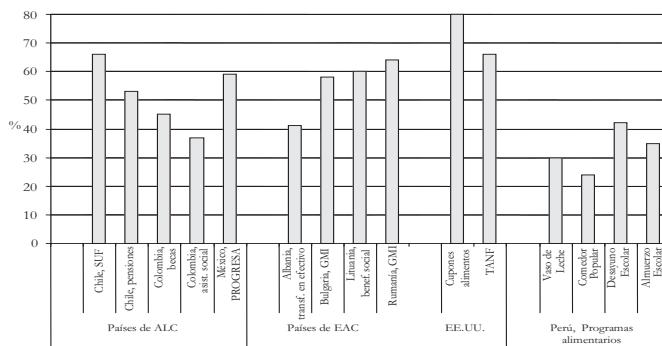
Aunque los programas de PS del Perú muestran un mejor desempeño en cuanto a focalización de lo que algunos aducen, aún pueden mejorar significativamente

Numerosos análisis de los programas alimentarios del Perú indican una focalización inadecuada y grandes filtraciones hacia beneficiarios no previstos. Rendición de Cuentas para la Reforma Social (RECURSO) señala que, aunque la mayor parte de los recursos no van solamente a los pobres extremos, gran parte de los beneficios llegan a los pobres y pobres extremos. De hecho, en relación con otros programas alimentarios de ALC, los programas alimentarios que operan en el Perú muestran mejor desempeño en materia de focalización. Como ilustra la gráfica 3, los programas alimentarios del Perú superan en

desempeño a programas similares de Colombia y Guatemala gracias a una focalización geográfica de gran calidad.

Sin embargo, el desempeño en cuanto a focalización de los programas alimentarios es inferior al de otros programas de efectivo de ALC, la región de Europa y Asia Central (EAC) y los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) (véase el gráfico 4). Existen dos factores que podrían explicar el bajo desempeño de los programas alimentarios del Perú. En primer lugar, por diseño, el umbral de ingresos relativos empleado para enfocar las prestaciones de PS es muy superior en el Perú que en la OCDE, EAC y algunos países de ALC. Los programas del Perú están orientados hacia el 50 por ciento más pobre de la población. En contraste, la mayoría de los programas de los países de la OCDE y de EAC se dirigen al 10 por ciento más pobre de la población, mientras que los otros programas de ALC se enfocan en el 20 por ciento más pobre. Segundo, solamente pocos (y los pequeños) programas del Perú utilizan métodos de focalización asociados a un mayor desempeño, como una focalización por individuos o por hogares.

Gráfico 4. En comparación con las transferencias de efectivo, el desempeño en cuanto a focalización de los programas alimentarios del Perú es moderado



Fuentes: la autora para el Perú; Castañeda y otros 2005 para otros países de ALC; y Tesliuc y otros 2005 para la región de EAC.

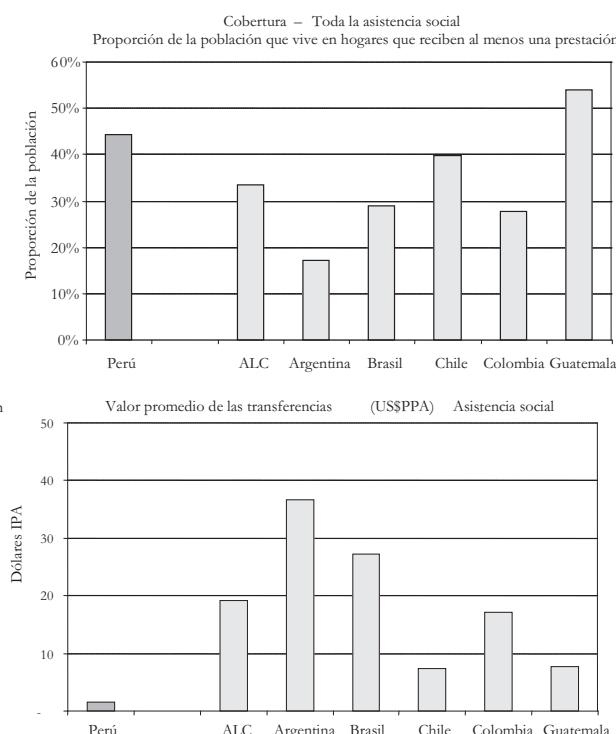
Los programas de PS tienen una cobertura relativamente elevada, pero transfieren prestaciones muy reducidas

En comparación con otros programas de PS de la región de ALC, los programas alimentarios peruanos tienen una cobertura amplia (véase el panel superior del gráfico 5). Más de 40 por ciento de la población peruana vive en hogares donde al menos un miembro se beneficia de algún tipo de programa alimentario. La cobertura de los programas alimentarios del Perú es superior a la cobertura global de la asistencia social en países como la Argentina, el Brasil, Chile y Colombia, conocidos por contar con sistemas de asistencia social bien desarrollados.

En conjunto, el Perú obtiene una alta puntuación en lo que concierne a la cobertura de los pobres con programas de PS en comparación con otros países de ALC, lo que se debe casi enteramente a dos programas: Vaso de Leche y Desayuno Escolar. El resto de programas cubren en esencia menos de 5 por ciento de la población. La consolidación de algunos de estos programas pequeños podría economizar los escasos recursos humanos y financieros disponibles y obtener economías de escala. Si los programas son pequeños en comparación con sus grupos de beneficiarios, no cumplen sus objetivos y la selección de los beneficiarios es propensa a la manipulación política.

Sin embargo, con menor gasto público y mayor cobertura que en otros países de la región, el resultado inmediato es que el valor promedio de las transferencias por persona es entre cinco y veinte veces menor en el Perú que en otros países (véase el panel inferior del gráfico 5). El equivalente monetario de los programas de alimentos representa menos de 2 por ciento del consumo total por familia de los hogares beneficiarios. El programa más popular, el del Vaso de Leche, transfiere en promedio menos de 2 dólares al mes por beneficiario, o el equivalente a 5 por ciento de la línea de pobreza extrema, de aproximadamente un dólar al día.

Gráfico 5. En comparación con los de otros países de ALC, los programas de PS del Perú tienen una gran cobertura, pero no son generosos



Fuente: basado en Lindert, Skoufias y Shapiro 2005.

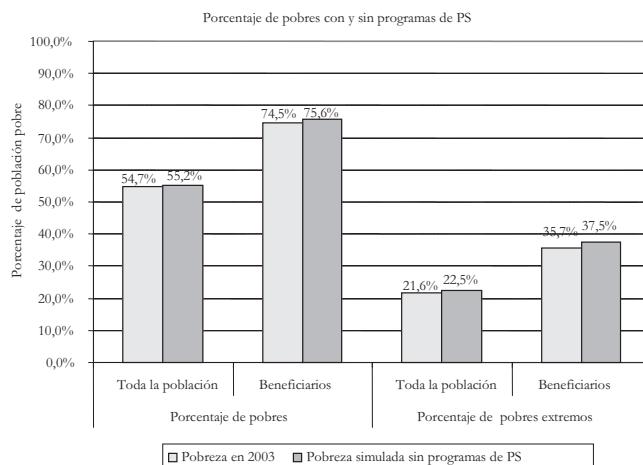
Enfrentado a un presupuesto reducido, el Gobierno anterior optó por programas con una gran cobertura y pocos beneficios en vez de proporcionar beneficios más significativos a un menor número de beneficiarios. Este enfoque puede atraer votos, pero carece de impacto. Entre otros países de ALC, el Perú constituye un caso singular de prestaciones de PS extremadamente reducidas.

Distintos registros sobre el impacto en la pobreza, la desnutrición y el acceso a los servicios básicos

En general, los programas alimentarios tienen poco impacto sobre la reducción de la pobreza de consumo

La reducida cantidad de recursos públicos asignados a programas alimentarios se distribuye entre un gran número pobladores, lo que limita su impacto sobre la pobreza y la desigualdad (véase el gráfico 6). Si no existieran programas alimentarios, el porcentaje de pobres aumentaría de 54,7 por ciento a 55,2 por ciento, un cambio que no resulta estadísticamente significativo. El impacto de los programas alimentarios es mayor para quienes se encuentran en pobreza extrema: si no existieran esos programas, el porcentaje de estos aumentaría 4 por ciento. Los programas alimentarios también tienen cierto impacto sobre la reducción de la desigualdad (aportan 0,5 por ciento a la reducción en el índice de Gini de consumo per cápita). El exiguo impacto sobre la reducción de la pobreza o la desigualdad se debe al nivel relativamente bajo del presupuesto general y al bajo nivel del subsidio público transferido a un beneficiario.

Gráfico 6. El impacto simulado de programas de PS en la reducción de la pobreza es limitado



Fuente: estimaciones de la autora basadas en la ENAHO 2003-04 del INEI.

Los programas alimentarios también han demostrado ser ineficaces para reducir la desnutrición

A pesar de la implementación de varios programas alimentarios, en el Perú la tasa de desnutrición continúa siendo alta. Aunque la desnutrición infantil se redujo a la mitad entre 1991 y 2000, se mantiene a tasas elevadas entre los pobres: mientras que, en general, 26 por ciento de los niños sufrían cierto grado de desnutrición crónica (medido por el estándar de talla según la edad), en el año 2000, 47 por ciento de los niños del quintil más pobre se encontraban afectados. La pregunta es, entonces, por qué coexiste tal desnutrición con tantos programas alimentarios.

Una de las razones es que solo unos cuantos programas se concentran en los niños menores de 2 años. Aunque la desnutrición se puede combatir con eficacia en niños de esa edad y en las mujeres embarazadas y lactantes, la mayor proporción de las prestaciones llega a niños mayores, e incluso a adultos. Además, el Perú dedica una cantidad desproporcionada de su presupuesto para programas alimentarios y de nutrición sencillamente a la compra y distribución de alimentos, en vez de apoyar las estrategias de largo plazo que se enfocan en la prevención, la promoción y en soluciones sostenibles relacionadas con el comportamiento. La simple transferencia de alimentos se considera con demasiada frecuencia equivalente a una prestación nutricional, aunque no existe evidencia de su impacto nutricional, y se le presta menos atención a la reducción de las deficiencias de micronutrientes.

Un impacto positivo: FONCODES contribuyó a mejorar el acceso a infraestructura básica en las zonas más pobres

Diversos estudios han mostrado que mediante el financiamiento de las inversiones en infraestructura seleccionadas por las comunidades locales FONCODES expandió el acceso a servicios sociales básicos, y que las inversiones han llegado a los distritos pobres y a los hogares pobres de esos distritos. En 2004, el 40 por ciento más pobre de la población vivía en distritos que recibían casi el 80 por ciento de los recursos de FONCODES. La distribución geográfica acumulativa de FONCODES en el Perú también es más progresiva que la de los fondos sociales en otros países del mundo como Bolivia, Nicaragua, Honduras, Zambia o Armenia, principalmente debido a su enfoque predominante-mente rural y al uso de mapas de pobreza en la selección de los distritos. El innovador modus operandi de FONCODES (normas de adquisición simplificadas, proyectos co-
munitarios impulsados por la demanda y focalización de inversiones mediante «mapas de pobreza» para asignar recursos a pequeñas comunidades rurales) se tradujo en más de 40 mil proyectos para la construcción o rehabilitación de escuelas, puestos de salud, sistemas de agua y saneamiento, carreteras rurales y sistemas de electrificación secundaria por un total de más de 2 mil millones de dólares en catorce años de operación.

Durante la administración de Toledo los recursos de FONCODES se redujeron a la mitad en comparación con la década anterior, y se debilitó su capacidad institucional. Entre 1991 y 2001 FONCODES contaba con una metodología de trabajo que favorecía la creación de vínculos directos entre el Gobierno Central y grupos de comunidades rurales, pero que tenía dos grandes inconvenientes: (i) omitía a los gobiernos

locales; y (ii) su autonomía para el establecimiento de políticas sectoriales independientemente de las de los ministerios relevantes del sector. Ambos aspectos tuvieron consecuencias negativas para el desarrollo institucional, el impacto en la inversión y la sostenibilidad. Desde 2001 el Gobierno ha diversas medidas para enfrentar estas limitaciones. En primer lugar, la autonomía de FONCODES para establecer su política se fue reduciendo gradualmente: se le fue quitando poder como organismo de ejecución y se lo integró en el MIMDES. Segundo, se realizó un intento por transformarlo en un organismo de implementación subcontratado por ministerios sectoriales para llevar a cabo proyectos de inversión según las normas definidas por esos ministerios. No obstante, ninguna de estas medidas mejoró la coordinación respecto de las inversiones en infraestructura en el nivel municipal.

Desde 2003, como parte de la estrategia de descentralización de los programas sociales y su asignación a las municipalidades, FONCODES fue uno de los primeros programas sociales en ser transferido a las municipalidades distritales, pero la descentralización no se ha realizado hasta ahora de un modo adecuado, desarrollando primero los elementos fundamentales del nuevo modelo de provisión descentralizada de infraestructura a pequeña escala. Apremiados por un cronograma ajustado para comenzar el proceso de transferencia y en un contexto de reorganización del MIMDES, la descentralización de FONCODES ha consistido hasta ahora únicamente en cambios marginales en la función que desempeñan los gobiernos locales en el ciclo de proyectos de FONCODES. El nuevo ciclo de proyectos «descentralizado» continúa lejos de las expectativas de delegación de las responsabilidades y recursos de inversión en los gobiernos locales. Estos problemas tienen su raíz en que el proceso de transferencia ha sido impulsado más por la lógica de transferir subproyectos individuales a gobiernos de distrito que por un nuevo modelo concertado de provisión descentralizada de infraestructura a pequeña escala.

Este diagnóstico es compatible con la bibliografía peruana sobre el tema

Existe una rica bibliografía nacional que analiza el desempeño de los programas peruanos de PS, resumida en RECURSO (2005). La mayoría de los análisis de política se ha centrado en cuestiones como el grado de focalización de los programas en los pobres, el impacto nutricional de los programas alimentarios, el efecto de los programas de trabajo temporal en los ingresos familiares y la asignación de inversiones en infraestructura básica a comunidades pobres. La mayor parte de los estudios que analizan los programas alimentarios destacan la falta de claridad de los objetivos de muchos de los programas, la baja cobertura y la mala focalización hacia los pobres extremos, el reducido impacto en la nutrición y la falta de conocimiento del papel de las organizaciones comunitarias. La mayoría de los análisis se centraban en un programa o un problema determinados (principalmente relacionados con la focalización). No se ha tratado con la misma amplitud otras cuestiones, como los análisis sectoriales de la combinación de programas y la adecuación del financiamiento.

III. Perspectivas de futuro

Limitaciones y oportunidades en la reforma del sector de PS

En la mayoría de los países, el desempeño del sector se puede mejorar reasignando gastos de los programas con un desempeño deficiente a otros con mejor desempeño, y mejorando el diseño y la implementación de los programas existentes, incluyendo el fortalecimiento del marco de rendición de cuentas. Desafortunadamente, para el Gobierno del Perú no existe esta «vía fácil». Alrededor de la mitad de los recursos del sector se gastan en programas implementados por organizaciones comunitarias, un sólido grupo de proveedores-beneficiarios con un largo historial de oposición a las reasignaciones que puede perjudicar a los beneficiarios que no necesitan ayuda. Otro tercio del gasto ya se canaliza a través de programas con un buen desempeño. Lo que queda es sencillamente muy poco como para que tenga un impacto significativo si se reasigna. Cualquier paso que pueda dar el Gobierno para reformar la combinación de programas o los programas por separado para lograr un mayor impacto requerirá un gasto de capital político. La alternativa es una mayor asignación presupuestaria al sector. Estas limitaciones llevaron a la Administración de Toledo a enfocar la reforma del sector añadiendo un nuevo programa, Juntos, y reformando solo en parte los ya existentes.

Los programas alimentarios resultan difíciles de reformar debido a la oposición de sus grupos de beneficiarios arraigados

Los programas alimentarios existentes resultan difíciles de reformar porque disfrutan de legitimidad y cuentan con grupos de beneficiarios no pobres que se oponen a cualquier iniciativa de reforma que pueda perjudicar sus intereses. La implementación de programas alimentarios a través de organizaciones comunitarias conllevó grandes ventajas en las primeras fases de desarrollo. Estas organizaciones sustituyeron la falta de administración en la prestación de servicios para llegar a los pobres en una zona determinada, mientras que el Gobierno se centraba en la asignación geográfica de recursos mediante mapas de pobreza, una herramienta que podía ser desarrollada por las autoridades centrales en Lima y que se podía supervisar con facilidad sin necesidad de mantener una gran administración pública.

Sin embargo, con el tiempo este modelo llegó a su límite, y numerosos pobres siguen sin ser atendidos. Algunos programas han sido capturados por los beneficiarios que primero obtuvieron acceso a los subsidios públicos. El Gobierno no aplicó políticas de salida de los beneficiarios del programa porque temía la pérdida de apoyo político, e incluso legisló creando vacíos que permitían a los beneficiarios permanecer en el programa aunque ya no tuvieran derecho (como la normatividad legal del programa del Vaso de Leche, que permite a un grupo beneficiario «secundario», niños de entre 7 y 13 años, sacar provecho de un programa que está dirigido principalmente a niños de entre 0 y 6 años). Como el presupuesto del programa es fijo, la baja tasa de salida de él significa que numerosos hogares pobres con niños pequeños no entran en este, aunque puedan necesitar

las prestaciones que ofrece. Desde un punto de vista técnico, es posible reasignar el presupuesto de estos programas a grupos más pobres, pero los costos políticos de estas medidas son elevados.

Si bien el Gobierno ha introducido iniciativas continuas desde 2004 para mejorar la asignación geográfica de recursos refinando la fórmula para incluir los indicadores más relevantes de privación y los datos más recientes disponibles sobre hogares y censos, el modelo de prestación de servicios basado en organizaciones comunitarias es propenso a una asignación inflexible del gasto. El Gobierno cuenta con muy poco margen para reorientar el gasto hacia nuevos grupos más pobres; de hecho, solo el incremento marginal del presupuesto del programa se podría asignar a las zonas más pobres, como ocurrió en el periodo 2001-04. Los programas sin un grupo arraigado de proveedores de servicios (que también son beneficiarios), como en FONCODES o PACFO, fueron capaces de asignar fondos de un modo flexible a las zonas más pobres.

Aunque los programas implementados a través de organizaciones comunitarias resultan difíciles de reformar, existen medidas que podrían mejorar su desempeño sin generar gran resistencia. Por ejemplo, se podría fortalecer la implementación del programa del Vaso de Leche en las zonas urbanas para mantenerse dentro de su objetivo previsto. En su diseño original, el programa incluye una característica clave para la autoselección de los pobres en el programa pero que funciona bien básicamente en zonas urbanas o densamente pobladas. Un grupo alterno de madres cocina la comida todas las mañanas a primera hora. Los beneficiarios participan en la preparación de los alimentos, o se dedican a recoger la comida cocinada, normalmente cerca de las 6:00 a.m. El hecho de cocinar o recoger la comida conlleva un costo significativo de tiempo y esfuerzo. Puesto que el beneficio es relativamente pequeño, solo las familias que realmente necesitan la comida están dispuestas a pagar los costos de participar en el programa.

Seguir financiando la infraestructura social básica mediante FONCODES puede resultar difícil

Aunque FONCODES produjo importantes beneficios gracias a las decenas de miles de proyectos sencillos de infraestructura, también creó problemas. Los organismos sectoriales (los ministerios de Educación y Salud y la institución encargada del agua y saneamiento) suelen criticar los proyectos de infraestructura de FONCODES por la falta de coordinación, que en ocasiones crea un número excesivo de escuelas o puestos de salud en una zona determinada. En Salud, suelen traer consigo la construcción de pequeños hospitales rurales que no se pueden dotar de personal y terminan siendo subutilizados. También compiten con los gobiernos locales que los critican, afirmando que, en un contexto descentralizado, ellos deberían encargarse de organizar estas actividades. En los últimos años el Gobierno anterior fue reduciendo el financiamiento de estos programas con la expectativa de que los municipios aumentarían su inversión y cubrirían las áreas que antes eran atendidas por los fondos sociales. Esto no ha ocurrido, ya que los municipios rurales que se beneficiaban de tales fondos no incrementaron sus niveles de inversión debido a la carencia de acceso a la legislación especial que se había desarrollado para los fondos sociales y de capacidad para desarrollar e implementar proyectos.

Una oportunidad para redistribuir más recursos a los pobres extremos mediante nuevos tipos de programas: Juntos, un programa de transferencias condicionadas de efectivo

El Gobierno de Toledo introdujo un programa de transferencias condicionadas de efectivo (Juntos) para proporcionar 100 nuevos soles al mes (unos 30 dólares) a familias pobres con hijos bajo la condición de que estos asistan a la escuela y utilicen servicios de salud preventiva y complementación alimentaria, y de que sus padres y madres obtengan sus partidas de nacimiento y sus documentos de identidad. El programa comenzó a finales de 2005 cubriendo a unos 70 mil hogares en 110 distritos rurales de los departamentos de Apurímac, Ayacucho, Huancavelica y Huánuco. La meta es expandir el programa para incluir a 210 distritos más de otros seis departamentos, y así llegar, al término de 2006, a un total de 320 distritos rurales y 200 mil hogares. Se trata del equivalente a 4 por ciento de la población total o, si se enfocara a la perfección en los extremadamente pobres, en torno de 22 por ciento de los pobres extremos.

En función de la cobertura, el costo del programa podría ser importante. Se estima en 37 millones de dólares en su fase inicial, pero podría alcanzar los 100 millones de dólares en 2006 -o el 0,14 por ciento del PBI- cuando esté implementado en su totalidad, con lo que se convertiría en el segundo programa de PS más grande por su presupuesto después del Vaso de Leche. Aunque el incremento del gasto acercará más al Perú al índice de ejecución del gasto en PS en la región de ALC, quedan importantes cuestiones por abordar relativas a la calidad del gasto. En la actualidad, el diseño del programa Juntos y las disposiciones de implementación no están muy claros. La ejecución depende de instituciones que no cuentan con experiencia previa en la implementación de programas de protección social, y los mecanismos de supervisión y evaluación no están bien definidos.

La aportación de Juntos a la reducción de la pobreza inmediata de sus beneficiarios podría ser significativa. La transferencia podría aumentar el consumo promedio per cápita de las personas extremadamente pobres en 21 por ciento, pues cubriría su déficit de consumo casi hasta la línea de pobreza extrema. En cuanto a las zonas rurales en general, en los departamentos donde opera el programa podría producir una reducción de hasta 44 por ciento del déficit de consumo de los extremadamente pobres.

Las transferencias condicionadas de efectivo se utilizan ahora ampliamente como nuevo enfoque en la asistencia social para combinar las transferencias con cambios positivos en el comportamiento. Su característica distintiva es que hacen hincapié en el uso de intervenciones de demanda para apoyar directamente a los pobres y fomentar inversiones en su propio capital humano. Las transferencias condicionadas de efectivo pueden tener un doble beneficio: no solo reducen inmediatamente la pobreza de los receptores si la transferencia es superior al costo de la condicionalidad, sino que también aumentan los logros educativos, nutricionales y de salud de los hijos de los beneficiarios, de modo que pueden ayudar a reducir futuros niveles de pobreza. Existe una clara evidencia del éxito de los programas en Colombia, México y Nicaragua que se refleja en el aumento de las tasas de matrícula y la asistencia escolar, el incremento del uso de la atención de salud preventiva y el aumento del consumo familiar. Evaluaciones recientes también muestran que las transferencias condicionadas de efectivo pueden permitir a los hogares realizar

inversiones anteriormente imposibles en actividades que generan ingresos (Gertler y Rubio 2005). Por cada peso transferido, los hogares beneficiarios del programa Oportunidades en la zona rural de México utilizan 75 céntimos para comprar bienes y servicios de consumo e invierten el resto en microempresas y producción agrícola, con un efecto duradero en la capacidad familiar para generar ingresos y aumentar así su nivel de vida. No obstante, el éxito de las transferencias condicionadas de efectivo en otros países depende de la capacidad de implementación y de la cobertura y calidad de la oferta en los sectores de la salud y la educación.

IV. Recomendaciones de política

Incluso con mejores servicios sociales de salud, educación y nutrición, algunos grupos pueden seguir siendo vulnerables porque ya viven al límite. Es el caso de los hogares con alta tasa de dependientes que carecen de adultos o de trabajadores con empleo, o el de aquellos cuyo jefe de familia solamente puede encontrar empleos de baja productividad en el servicio doméstico o la agricultura. Para estas personas, los programas de PS bien diseñados podrían complementar los dos principales elementos de la lucha contra la pobreza: la promoción de un crecimiento de amplia base y unos servicios sociales distribuidos con mayor equidad. El Gobierno puede fortalecer la PS mejorando los programas existentes como solución en el corto plazo. En el largo plazo será muy conveniente identificar programas e intervenciones que puedan tener un mayor impacto sobre la reducción de la pobreza, pero que necesitarán más financiamiento y capacidad.

Clarificar los objetivos de la política de protección social, definir estándares y resultados factibles

Para que la PS contribuya a un crecimiento económico más sólido y a la reducción de la transmisión de pobreza intergeneracional es necesaria una estrategia de protección social y una clara asignación de responsabilidades dentro del Gobierno Central y entre este y las autoridades municipales en lo que respecta a regulación, financiamiento, implementación y supervisión de programas. Ante la escasez de recursos financieros, humanos y administrativos, esta estrategia requeriría:

- ***Fortalecer la rendición de cuentas*** es importante definir estándares claros y metas cuantificables y establecer sistemas de supervisión y evaluación vinculados a objetivos de programas. Los sistemas de supervisión y evaluación tendrán que ir más allá de la práctica actual, que consiste en realizar un seguimiento del nivel general de gasto, el número de beneficiarios, las toneladas métricas de alimentos y el número de raciones de alimentos, para abarcar también el seguimiento del tipo de personas que obtiene beneficios, cuánto reciben como beneficio, durante cuánto tiempo suelen recibir las prestaciones, qué cambios se producen en la situación de pobreza y otros resultados de desarrollo. Hay que clarificar las líneas de rendición de cuentas

y garantizar que usuarios, proveedores y responsables de la formulación de políticas dispongan de información sobre monitoreo y evaluación.

- **Enfocarse en los grupos prioritarios claves:** enfocar las intervenciones de política en los grupos con mayores desventajas acumuladas: los niños y sus familias que viven en la pobreza extrema. Los niños son el grupo de edad con mayor incidencia de pobreza, y constituyen el mayor grupo de pobres extremos. Numerosos niños pobres sufren distintas formas de privación además de la pobreza de consumo, como elevadas tasas de desnutrición, bajo desempeño académico y alta deserción escolar.
- **Enfocarse en unas pocas intervenciones claves:** para fortalecer la inversión en capital humano y físico, apartándose del asistencialismo: cambiar gradualmente el enfoque de la PS de la asistencia alimentaria a la provisión de asistencia vinculada a la inversión en capital humano o en activos físicos. Además, estas intervenciones deberían complementar a otros programas sectoriales para garantizar que todos los niños pobres dispongan de nutrición básica, asistencia médica y educación.
- **Clarificar los objetivos de los programas alimentarios:** revisar la política de utilizar los programas sociales para subsidiar a los productores de leche y productos agrícolas. Una política de adquisiciones más eficiente y transparente podría reducir sustancialmente los costos de insumos e intermediación, permitiendo un incremento del número de beneficiarios asistidos con el mismo presupuesto y de la calidad de los productos.
- **Aclarar el marco institucional:** clarificar las funciones de los distintos organismos, niveles de gobierno y grupos beneficiarios respecto de la regulación, financiamiento, implementación y supervisión de programas.

Fortalecer la PS en las zonas urbanas

En las zonas urbanas, garantizar una cobertura total de los niños pobres mejorando el programa del Vaso de Leche, que podría tener mayor impacto con unas reformas viables. Seguir utilizando sencillos mecanismos de focalización: selección demográfica y autoselección.

A pesar de las críticas generalizadas, el programa del Vaso de Leche podría convertirse en un buen programa urbano si se fortaleciera un poco más. Dado su presupuesto y su tamaño relativo (más de 100 millones de dólares o la mitad del presupuesto global para asistencia alimentaria, y casi 5 millones de beneficiarios), ha captado mucha atención y se lo ha criticado con frecuencia por tener grandes filtraciones hacia beneficiarios no pobres o no previstos. Este capítulo destaca que la focalización del programa es mejor de lo que se reconocía anteriormente. El Gobierno debería revisar las disposiciones de implementación del programa del Vaso de Leche que, debido a su presupuesto y su tamaño, es el que más contribuye a definir el desempeño general del gasto público en programas alimentarios. Se debería vincular a programas básicos de nutrición, educación y salud, para garantizar que ayude a la creación de capital humano entre los beneficiarios. La implementación se podría fortalecer restringiendo la elegibilidad a niños de entre 0 y 6 años, mejorando la adquisición, garantizando suministros suficientes para cubrir los siete días de la semana en vez de la práctica real de menos días para llegar a más beneficiarios,

y distribuyendo raciones diarias listas para consumir en vez de una distribución a granel para fomentar la autofocalización.

Continuar operando el programa A Trabajar Urbano de forma contracíclica, manteniendo un programa mínimo en períodos de crecimiento económico que puede incrementarse durante recesiones o tras desastres naturales. A Trabajar se diseñó e implementó en respuesta a la crisis de 1989-2001 como solución temporal, y su desempeño fue adecuado. Con la reanudación del crecimiento, el Gobierno de Toledo pensó en interrumpirlo. No obstante, la experiencia internacional sugiere que resulta difícil expandir estos programas en épocas de crisis. El mejor enfoque es mantener una capacidad mínima del programa en épocas normales para facilitar una respuesta rápida durante un cambio desfavorable de la coyuntura económica o un desastre natural.

Para mejorar aún más la implementación de programas de trabajo temporal son necesarios ciertos ajustes: (i) establecer el nivel de la tasa salarial ligeramente por debajo del salario predominante del mercado de la mano de obra no calificada para promover la autoselección; (ii) intensificar las iniciativas para seleccionar a los jefes de familia desempleados más necesitados; la comunidad podría desempeñar una función importante en la selección individual, mejor que la práctica actual de selección al azar; (iii) tomar en cuenta la opción de integrar los programas de trabajo temporal con inversiones municipales para garantizar la calidad (en cuanto a recursos suplementarios necesarios para complementar el factor de producción laboral) y el mantenimiento de los activos creados; y (iv) considerar como proyectos posibles no solo la construcción de activos físicos, sino también la prestación de servicios sociales (profesionales sanitarios, promotores de la salud) que podrían incrementar la participación de la mujer.

Fortalecimiento de la PS en zonas rurales

Buscar la combinación de intervenciones que mejoren de forma eficaz el capital humano de los pobres. Utilizar técnicas no costosas para identificar a los grupos prioritarios (focalización geográfica y demográfica).

Se deberían mantener las iniciativas del MIMDES para consolidar y simplificar el menú de los programas alimentarios bajo su administración. El MIMDES está ensayando un programa nutricional integral resultante de la fusión de los programas nutricionales existentes (PACFO y el Programa de Alimentación y Nutrición de la Familia en Alto Riesgo-PANFAR) y de los programas de alimentación escolar (Desayuno Escolar, almuerzos, comedores infantiles) con dos componentes: (i) un programa nutricional para niños de entre 6 y 36 meses y madres embarazadas y lactantes; y (ii) un programa de alimentación escolar para niños de entre 3 y 12 años. Aunque esta consolidación puede simplificar en gran medida la administración de estos programas, no enfrenta la cuestión fundamental de la razón para seguir operando los programas alimentarios en general. La principal intervención para niños pequeños sigue muy centrada en la complementación alimentaria y menos en prácticas de educación sanitaria y asistencia infantil. Además, ignora la oportunidad existente cuando las intervenciones son más eficaces para combatir la desnutrición (hasta los veinticuatro meses), y continúa enfocándose en niños de más edad.

Sin embargo, los programas alimentarios no bastan para mejorar la situación nutricional o el capital humano. La razón para la proliferación de programas alimentarios en el Perú fue que contribuyen a reducir la desnutrición, ayudan a los hogares a mantener el consumo y motivan a los niños a ir a la escuela, pero la evidencia no es concluyente para apoyar estos argumentos. Serían necesarias más iniciativas para replantear la función de los programas alimentarios en la PS general. Es necesario transformar los programas antipobreza y los programas aislados de salud y educación en un enfoque integral que: (i) asegure la provisión simultánea de un paquete básico de salud, educación y nutrición; y (ii) aproveche sus complementariedades.

Seguir financiando las inversiones en infraestructura para garantizar un acceso universal a los servicios básicos, a partir de la experiencia de FONCODES

La ventaja comparativa que ha permitido a FONCODES ser un gestor eficiente de proyectos de infraestructura a pequeña escala radica en los distintos sistemas que ha desarrollado para gestionar el ciclo de proyecto: sistemas e instrumentos para diseñar, evaluar, desembolsar y supervisar proyectos, y para contratar a formuladores, evaluadores, supervisores, instructores, etcétera para los proyectos. Mientras que el ciclo de proyecto descentralizado proporciona a los gobiernos distritales más responsabilidades que antes, todo este poder y conocimientos para la toma de decisiones permanecen en las oficinas zonales de FONCODES.

La «estrategia» sobre la que se sostiene la descentralización de FONCODES no es coherente con un enfoque dirigido a devolver responsabilidades y recursos para la provisión de infraestructura a pequeña escala a los gobiernos distritales y, por lo tanto, a desarrollar sus capacidades para asumir esta nueva función. De hecho, la estrategia transfiere responsabilidades muy limitadas a los gobiernos locales, y FONCODES mantiene el control sobre los principales sistemas de gestión que regulan el ciclo de proyecto.

La verdadera contribución que podría realizar FONCODES radica en la creación de capacidades de los gobiernos distritales para fomentar alianzas sólidas con comunidades y proveedores de servicios locales para una provisión eficaz de infraestructura a pequeña escala. Lo que falta en la actualidad es una estrategia y un plan para materializar esa posible contribución.

Aumento del alcance del sector de PS para lograr un mayor impacto

Considerar el incremento del financiamiento general del sector para acercarse al gasto promedio en países de medianos ingresos (aproximadamente 1,5 por ciento del PBI). Para que los programas de PS tengan un mayor impacto sobre la reducción de la pobreza actual y futura serían necesarios más recursos para la redistribución; aunque si los recursos actuales se enfocaran perfectamente solo en los pobres extremos, el impacto en la reducción de la pobreza sería limitado. Se podrían gastar recursos adicionales en intervenciones que han tenido un éxito demostrado en la reducción inmediata de la pobreza entre los receptores, pero que también produjeron beneficios en materia de logros educativos,

nutricionales y de salud de los hijos de los beneficiarios, de manera que puedan ayudar a reducir futuros niveles de pobreza.

El programa Juntos, de transferencias condicionadas de efectivo, antes que su ampliación, requiere ser fortalecido. La expansión del programa no debería ir más allá del desarrollo de los requisitos básicos para una buena implementación: mecanismos de focalización, un sistema de identificación de beneficiarios, mecanismos de verificación y recertificación, un sistema de cumplimiento de la supervisión, un mecanismo de apelación, un sistema de supervisión y evaluación basado en los resultados y un sistema de controles y rendición de cuentas. El programa proporcionará dinero a familias pobres a condición de que inviertan en capital humano enviando a los niños a la escuela o llevándolos a centros de salud. Aunque el programa cuenta con un buen diseño y podría corregir algunos de los resultados negativos observados respecto de la igualdad de oportunidades —a saber, el hecho de que 26 por ciento de los niños de entre 12 y 16 años del quintil más pobre no asistan a la escuela, un tercio de los niños de entre 12 y 16 años sean demasiado mayores para su grado y que el trabajo infantil sea habitual entre los niños pobres (53 por ciento de los niños de entre 10 y 14 años del quintil más pobre realizan algún tipo de trabajo)—, la experiencia de otros países con programas similares muestra que una buena implementación es crucial y se tarda tiempo en desarrollar las disposiciones operativas.

Replantear la descentralización de los programas de PS

Transcurridos un poco más de dos años desde el inicio del proceso de descentralización de los programas sociales, el principal desafío para el Gobierno consiste en sopesar los pros y los contras y decidir si una PS descentralizada atiende mejor a los ciudadanos pobres y vulnerables. La experiencia con el Vaso de Leche, de implementación descentralizada, y las lecciones de los dos primeros años tras la transferencia del programa de Comedores Populares deberían ayudar al Gobierno a decidir cómo continuar el proceso de descentralización de los programas alimentarios. El Gobierno Central tendría que garantizar que el proceso de descentralización no vaya más allá de la capacidad de los gobiernos locales para gestionar fondos con sensatez y transparencia. Los peruanos atendidos por gobiernos locales que disponen de mejor administración y recursos para cubrir los costos operativos y muestran mecanismos participativos que funcionan para garantizar un sólido sistema de vigilancia en la aprobación de decisiones gubernamentales tienen más posibilidades de experimentar la mejora más importante en la provisión de programas alimentarios tras su descentralización. Sin embargo, numerosos pobres extremos viven en pequeños municipios donde la capacidad del gobierno local es débil, las necesidades son enormes y ayudar a los pobres puede competir con otras prioridades locales. Es importante garantizar que la descentralización no contribuya a aumentar la desigualdad o a reducir las oportunidades resultantes de las diferencias en la capacidad institucional entre los municipios.

Es preciso definir los arreglos institucionales. La reorganización del MIMDES exige la creación de oficinas regionales descentralizadas del Ministerio reuniendo en el ámbito regional las oficinas descentralizadas de tres programas nacionales: PRONAA, FONCODES

y el Instituto Nacional de Bienestar Familiar (INABIF), en una iniciativa por crear capacidad estatal en el nivel local. La propuesta de territorializar la administración central del MIMDES mediante la creación de oficinas desconcentradas en cada una de las veinticuatro regiones tiene sentido en virtud de la necesidad percibida de supervisión e interacción con los municipios locales responsables de programas sociales transferidos. El Gobierno debería enfrentar algunas cuestiones antes de «crear» las oficinas regionales del MIMDES: (i) hasta qué punto contribuirán las nuevas instituciones a una mayor sinergia entre los programas existentes; (ii) cuál es la razón para consolidar el aparato administrativo en el ámbito regional, cuando todos los programas se han de transferir para 2009 a los gobiernos subnacionales (provinciales y de distrito) que no tienen ninguna interacción con el Gobierno Regional; y (c) cuál es la razón para mantener las inversiones en infraestructura social básica (FONCODES) bajo la jurisdicción del MIMDES, cuando otros ministerios sectoriales e institutos de infraestructura especializados ejecutan inversiones en infraestructura en paralelo.

Bibliografía

- Alcázar, Lorena. 2003. «Monitoring Social Outcomes and Policies in Peru: The Challenge of Decentralization». Documento de antecedentes para la evaluación de la pobreza del Banco Mundial, de próxima aparición.
- Alderman, H. y David Stiefel. 2003. «The “Glass of Milk” Subsidy Program and Desnutrition in Peru». Documento de trabajo 3089. Washington D. C.: Banco Mundial.
- Banco Mundial. 2004. «Inequality in Latin America: Breaking with History». Washington D. C.: Banco Mundial.
- Banco Mundial. 2003. *Program Document for a Proposed Fourth Programmatic Social Reform Loan to the Republic of Peru*. Washington D. C.: Banco Mundial.
- Blank, Lorraine, M. Grosh, Guillermo Hakim y C. Weigand (próximamente, 2006). «Social Protection Spending Database». Washington D. C.: Banco Mundial.
- Blondet, Cecilia y Carolina Trivelli. 2004. *Cucharas en alto*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.
- Bustamante Suárez, Miguel. 2003. «Caracterización del Programa del Vaso de Leche». Lima: Dirección General de Asuntos Económicos y Sociales del Ministerio de Economía y Finanzas, febrero.
- Castañeda, Tarsicio y Kathy Lindert, con Bénédicte de la Briere, Luisa Fernández, Celia Hubert, Osvaldo Larrañaga, Mónica Orozco y Roxana Viquez (próximamente, 2005). «Designing and Implementing Household Targeting Systems: Lessons from Latin America and the United States». Washington D. C.: Banco Mundial.
- Cotlear, Daniel, editor. 2006. *Un nuevo contrato social para el Perú. ¿Cómo lograr un país más educado, saludable, y solidario?* Lima: Banco Mundial.
- Chacaltana, Juan. 2005. «La pobreza no es como lo imaginábamos». Lima (mimeo).
- Chacaltana, Juan. 2003. «El impacto del programa A Trabajar Urbano». Lima (mimeo).

- Francke, Pedro. 2005. «La descentralización de los programas sociales: En qué dirección y cuánto se ha avanzado». Lima (mimeo).
- Francke, Pedro. 2005. «La institucionalidad de los programas alimentarios». Lima (mimeo).
- Francke, Pedro. 2004. «Reforma de programas de alimentación escolar». Lima (mimeo).
- Francke, Pedro. 2004. «Reforma de programas nutricionales infantiles». Lima (mimeo).
- Instituto Apoyo. 2002. «Public Expenditure Tracking Survey: The Education Sector in Peru, Appendix 1: Breakfast Program». Lima: Apoyo S. A., septiembre.
- Instituto Apoyo. 2000. «Sexta evaluación ex-post del FONCODES: Evaluación de impacto y sostenibilidad». Lima: Apoyo S. A.
- Lindert Kathy, Emmanuel Skoufias y Joseph Shapiro (próximamente, 2005). «How Effectively do Public Transfers in Latin America Redistribute Income». Washington D. C.: Banco Mundial.
- López-Cálix, J. R., L. Alcázar y Erik Wachtenheim. 2002. «Peru: Public Expenditure Tracking Study». En **Peru: Restoring Fiscal Discipline for Poverty Reduction, Public Expenditure Review**. Informe n.º 24286. Washington D. C.: Banco Mundial y Banco Interamericano de Desarrollo.
- Maximize/Instituto Cuánto. 2003. «Evaluación de impacto del Programa de Complementación Alimentaria para Grupos de Mayor Riesgo». Lima: Maximize/Cuánto, agosto.
- Paxson, Christina y Norbert R. Schady. 2002. «The Allocation and Impact of Social Funds: Spending on School Infrastructure in Peru». **The World Bank Economic Review** 16(2). Washington D. C.
- Pollit, Ernesto, Enrique Jacoby y Santiago Cueto. 1996. «Desayuno Escolar y rendimiento: A propósito del programa de desayunos escolares de FONCODES en el Perú». Documento de antecedentes. Lima.
- Rawlings, Laura, L. Sherburne-Benz y J. Van Domelen. 2004. «Evaluating Social Funds». Banco Mundial, Estudios regionales y sectoriales. Washington D. C.: Banco Mundial.
- Rawlings, Laura y Gloria M. Rubio. 2005. «Evaluating the Impact of Conditional Cash Transfer Programs».
- Tesliuc, Cornelia 2006. «Red de protección social». En Daniel Cotlear, editor. **Un nuevo contrato social para el Perú. ¿Cómo lograr un país más educado, saludable, y solidario?** Lima: Banco Mundial.
- Tesliuc, Emil Daniel, M. Grosh, D. Coady y L. Pop (próximamente, 2005). «Program Implementation Matters for Targeting Performance: Evidence and Lessons from Eastern and Central Europe». Washington D. C.: Banco Mundial.
- Vásquez, Enrique. 2004. «Programas alimentarios en el Perú: ¿Por qué y cómo reformarlos?». Estudio elaborado para el Instituto Peruano de Economía Social de Mercado. Lima, 22 de diciembre.
- Vásquez, Enrique. 2004. «Subsidios para los más pobres: ¿Serán beneficiados los niños en extrema pobreza?». En **Los niños primero: Observatorio para la infancia y la adolescencia**.
- Yamada, Gustavo y Patricia Pérez. 2005. **Evaluación de impacto de proyectos de desarrollo en el Perú**. Lima: Universidad del Pacífico.

Recursos humanos

Richard Webb y Sofía Valencia

Resumen

Las deficiencias en la provisión de educación y salud públicas son producto de un proceso de ajuste histórico y humano que no resulta fácil de revertir, y que se inició por una crisis fiscal que obligó a una reducción sustancial de los salarios reales de todos los servidores públicos. Pero la senda seguida por esa crisis, y en especial la degradación de la carrera pública, también fue consecuencia de la debilidad institucional. La baja productividad, la mala calidad y un sesgo contrario a los pobres en la salud y la educación se han enraizado en las instituciones, en la forma de comportarse y en los planes de vida y trabajo, que incluyen estrategias centradas en fuentes adicionales de ingresos mediante un segundo empleo, negocios paralelos, malversación y corrupción. La reforma requiere el surgimiento de una nueva fuente exógena de presión con suficiente fuerza como para superar las preferencias de adaptación de los actores actuales. No es probable que la dependencia de incentivos monetarios, como los incrementos salariales generales, o de incentivos mediante bonos para metas específicas, mejoren la provisión de educación y salud públicas sin: (i) un fortalecimiento institucional, especialmente una mejor aplicación de la disciplina laboral basada en estándares verificables y una mayor participación de una clientela más informada; y (ii) una reconstrucción de la carrera de servicio público de docentes y profesionales de la salud como parte de una reforma más amplia de la administración pública, que permita volver a la evaluación, la selección basada en méritos y la promoción, además de otros elementos estándares del desarrollo de la carrera.

I. Un equilibrio de bajo nivel

Esta sección analiza las causas de la baja calidad del desempeño de los profesionales de la educación y la salud. El punto de partida del análisis es la reducción de los salarios reales

de los trabajadores públicos que comenzó en la década de 1970, causada por la combinación de una rápida expansión de la cobertura y el inicio de las restricciones fiscales. El debate se centra en las posteriores respuestas e interacciones de cada uno de los actores implicados: proveedores, sindicatos, Gobierno y usuarios de los servicios. Los sindicatos de empleados desempeñaron una función especialmente activa. Incapaces de evitar la reducción de los salarios, se concentraron con éxito en una agenda que, en efecto, ha permitido a los profesionales compensar sus bajos salarios oficiales con un segundo empleo, reforzando el grado de estabilidad laboral asociada al nombramiento y reduciendo los horarios y la disciplina laboral.

Sucesivos gobiernos han cumplido una función relativamente pasiva, ignorando las disposiciones de la administración pública y otras normas diseñadas para garantizar el desarrollo de la carrera y la calidad del desempeño laboral, cambiando las normas sobre las planillas para desvincular el desempeño de las remuneraciones y accediendo a demandas sindicales por derechos de nombramiento exagerados. Para la mayor parte de los usuarios, especialmente los pobres, la reducción de la calidad de los servicios no ha sido notoria. En su lugar, la demanda pública se enfocó en insumos visibles, entre los que destacan la dotación de personal y la construcción de un número creciente de escuelas y establecimientos de salud. En este contexto se permitió a los profesionales de la educación y la salud compensar la reducción de los salarios de la administración pública recurriendo a un segundo empleo y a otras estrategias que, en efecto, comprometieron gravemente su carrera de servicio público. Así, pues, el proceso desembocó en una espiral caracterizada por cada vez menos calidad y menor esfuerzo, y en la que las respuestas y las interacciones han propiciado una situación que se podría describir como un equilibrio de bajo nivel.

Aunque los resultados en el largo plazo son negativos, el proceso está impulsado por el interés racional de cada uno de los principales actores. Los proveedores se han adaptado a los bajos salarios desarrollando carreras paralelas. Los líderes sindicales proporcionaron un servicio de facilitación presionando para obtener —cosa que lograron— términos contractuales que redujeran las obligaciones laborales y la capacidad del Gobierno para imponer la disciplina. A cambio, los líderes sindicales han logrado crear una organización para su propia agenda política radical. Para el Gobierno y los sindicatos, la rendición de cuentas al público general es débil, mientras que la oportunidad de conseguir ventajas políticas es grande. Su interés no radica en una mejor calidad o en una cobertura más amplia que involucre a los grupos marginales con escasa voz política, sino la ganancia política obtenida gracias al dominio o patronazgo a gran escala (del que disfrutan los líderes sindicales y las autoridades).

Esta interpretación histórica del equilibrio de bajo nivel se explica y documenta a continuación. El proceso ha sido distinto entre los trabajadores de la educación y la salud, y la evolución no ha sido lineal. La función del Sindicato Unitario de Trabajadores en la Educación del Perú (SUTEP) resulta mucho más visible y coherente en el tiempo que la de los sindicatos de los trabajadores de la salud, que están fragmentados y fueron mucho menos activos que el SUTEP en la década de 1990. El proceso también ha tenido fases. En la más reciente, que se inició en el año 2000, el Gobierno ha concedido grandes beneficios a los sindicatos de profesores y trabajadores médicos. Los salarios han aumentado

sustancialmente, a los contratados se les ha concedido el nombramiento y se ha incrementado el grado de estabilidad laboral asociado a tal nombramiento.

Esta sección analiza, primero, las causas básicas que han llevado a la espiral descendente, y, luego, revisa y documenta el comportamiento de cada uno de los actores claves: proveedores, Gobierno, sindicatos y usuarios. El resultado se resume en que la carrera y la prestación de servicios a los pobres se han visto negativamente afectadas.

Causas del equilibrio de bajo nivel

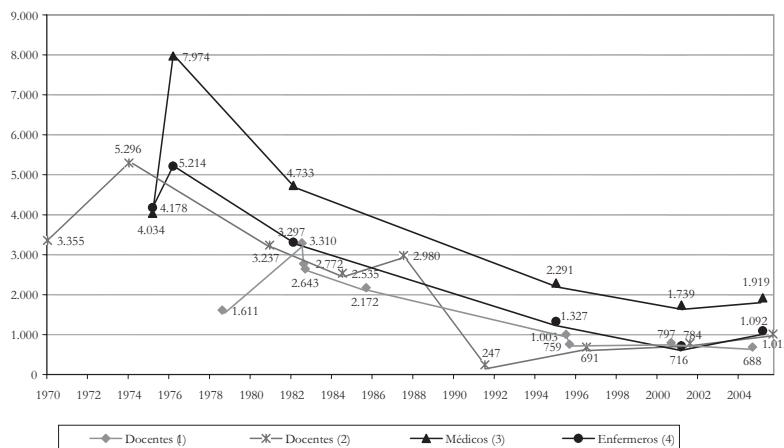
El equilibrio de bajo nivel ha sido el resultado de cuatro causas subyacentes: (i) el detonante fue una caída de los salarios; (ii) la vía de ajuste se vio determinada por una débil aplicación de la disciplina laboral por el Gobierno, (iii) una frágil autodefensa de los usuarios; y (iv) una desmoralización profesional.

Descenso de los salarios reales

En las últimas cuatro décadas, los sucesivos gobiernos han respondido a la presión pública por la expansión de los servicios sociales básicos. A fines del decenio de 1970 se había conseguido una amplia cobertura de los servicios sociales públicos a pesar de un largo periodo de recesión económica y contracción fiscal. Finalmente, las cuentas se vieron equilibradas por unos salarios del sector público más bajos que se impusieron a los empleados mediante la inflación. La reducción secular de los salarios seguía una tendencia cíclica determinada por crisis fiscales sucesivas, periodos de inflación elevada y recuperaciones en épocas electorales, aunque los ingresos de los trabajadores públicos han ido aumentando desde 2001 con la recuperación de la producción y de los ingresos fiscales y las presiones sindicales.

La reducción en el largo plazo de los salarios reales de docentes y profesionales de la salud del sector público constituye el punto de partida de este análisis. Y aunque no se dispone para ninguno de los sectores de información certera sobre las tendencias salariales, existe consenso acerca de que los salarios se han reducido sustancialmente, hecho que está documentado con mayor claridad en el caso de los docentes. La reducción mostrada por las series salariales basadas en las normas oficiales se confirmó en nuestras entrevistas con profesionales con cierta antigüedad en ambos sectores. En el gráfico 1 se presenta evidencia por segmentos y períodos que proviene de distintas fuentes.

Gráfico 1. Tendencias de los salarios reales mensuales de docentes, médicos y enfermeros (1970-2004)
(Nuevos soles de diciembre de 2001)



Fuentes:

1. Docentes: tendencia de salarios reales de la Unidad de Gestión Educativa Local-UGEL de Urubamba (Cusco).
2. Docentes: tendencia de salarios reales del Instituto Nacional de Desarrollo y la Defensa Nacional (INIDEN).
3. Médicos: tendencia de salarios reales del Hospital Loayza.
4. Enfermeros: tendencia de salarios reales del Hospital Loayza.

Una débil aplicación de la ley

Se identifican tres razones para una aplicación débil de la disciplina laboral por el Gobierno: deslegitimación, ambigüedades normativas, y clientelismo y corrupción.

DESLEGITIMACIÓN. el fracaso del Gobierno para cumplir con sus obligaciones contractuales cuando la inflación redujo los salarios reales ha socavado la legitimidad de la disciplina laboral. Esta legitimidad resultó también afectada por una ineficiencia administrativa evidente, el clientelismo y la corrupción. El Gobierno perdió autoridad moral para la aplicación de la ley, lo que legitimó las demandas de los proveedores y sus sindicatos por la relajación de la disciplina laboral. El sentimiento de indignación de los empleados jugó a favor de los sindicatos; la sensación de injusticia y de tener derecho a economizar esfuerzos o buscar otras formas de desagravio se extendieron por los establecimientos educativos y de salud. El Director de un gran hospital de Lima declaró:

Para las 10:30 a.m., la mayoría de mis médicos ya se han ido a su segundo o tercer empleo. Pero ¿cómo puedo exigirles [que cumplan] cuando sé que con su salario no llegan a fin de mes?

En la misma línea, un Director de escuela de un distrito pobre de Lima afirmó:

Hay que ser tolerante. Es difícil pedir a los profesores que asistan a programas de capacitación en el servicio porque les exigiría sacrificar sus trabajos extra y con frecuencia no puedo coordinar a mis profesores, porque cuando suena el timbre de la una en punto salen corriendo. Se ha perdido la disciplina laboral.

AMBIGÜEDADES NORMATIVAS. Un segundo obstáculo para la aplicación de la ley es el confuso, a veces contradictorio y siempre cambiante régimen normativo para la gestión de los recursos humanos. Los funcionarios, enfrentados a contradicciones y ambigüedades en las leyes y la regulación, se vieron obligados a hacer uso de la discreción y a recurrir con frecuencia a procedimientos legalmente cuestionables. Como resultado, la práctica real resulta difícil de supervisar y suele colisionar con el propósito normativo. El efecto general ha sido el debilitamiento de la autoridad central y el fomento de la creatividad por administradores y políticos hábiles que buscan formas de atenuar la drástica caída de los salarios en sus propios establecimientos, regiones o subsectores. El caos se ve agravado por un sistema judicial que socava las iniciativas de los directores para imponer disciplina. Las acciones administrativas se paralizan y a menudo se revierten cuando los empleados acuden a los tribunales para acusar a los directores de «abuso de autoridad». Díaz y Saavedra (2000) concluyeron que los directores de las escuelas públicas no suelen tener éxito cuando intentan despedir o cambiar a un profesor: de 57 directores entrevistados, 32 lo habían intentado pero solo 3 habían tenido éxito. Por contraste, en las escuelas privadas un tercio de estos intentos dieron resultado (Díaz y Saavedra 2000: 20).

Los directores y los gerentes se ven obligados a defender sus decisiones en los tribunales, con un enorme costo en tiempo, costas legales y relaciones laborales. Por ejemplo, la mayoría de los directores entrevistados para este estudio habían enfrentado juicios. En una UGEL, el Director recién nombrado descubrió una acumulación de dos mil acusaciones administrativas. Otro declaró haber encontrado un número similar, incluyendo juicios y amenazas de muerte dirigidas a él y a sus colaboradores más próximos.

El complejo régimen legal y la propensión a una práctica informal *de facto* constituyen una fuente de constante confusión para las direcciones, como se muestra en numerosas entrevistas.

Así, un funcionario de una UGEL de un pueblo de la sierra dijo:

El nombramiento de un director de escuela se basa en un concurso público celebrado por la UGEL, pero la selección se lleva a cabo en Cusco en la Dirección Regional de Educación. Sin embargo, el nombramiento final se realiza en Lima en el MINEDU [Ministerio de Educación]. Así, pues, la UGEL no es responsable en la práctica de la selección. No obstante, se trata de un procedimiento reciente, y la Dirección Regional de Educación del Cusco intenta a veces tomar la decisión final y comunicar esa decisión a Lima.

Y un Presidente de un Comité Local de Administración de Salud (CLAS) manifestó:

La DIRESA [Dirección Regional de Salud] se opone al CLAS porque desea controlar la selección y el nombramiento de los recursos humanos. La ley dice que tenemos derecho a contratar, pero [la DIRESA] lo niega. El Gerente anterior fue seleccionado y nombrado por la Diresa y tuvimos que aceptarlo. No podemos tocar a los miembros del personal titular del CLAS: son las vacas sagradas del establecimiento. No hemos participado en el reciente nombramiento de médicos para el CLAS y nos ha afectado desde el punto de vista financiero. También nos afecta que se permita a la DIRESA mandar a médicos nombrados a otros establecimientos, perdiendo nosotros personal. La DIRESA quiere administrar el personal del CLAS, y la razón se reduce a lo que nos dijo el Director de la DIRESA: «Si no les damos puestos, ellos no nos darán autoridad».

CLIENTELISMO Y CORRUPCIÓN. Una tercera causa de la débil aplicación de la ley es el clientelismo y la corrupción generalizados: las autoridades ignoran a propósito las normas y las buenas prácticas laborales para su beneficio político y personal. Para los políticos, los líderes sindicales y los burócratas, 300 mil puestos de trabajo en la educación pública y 65 mil en la salud pública suponen un gran filón para la compra de votos, el financiamiento político, la corrupción y, en suma, oportunidades para favores personales, sobre todo en un contexto social caracterizado por la escasez de organización política y social y un exceso de oferta de graduados universitarios y de educación secundaria.¹ No es casualidad que a lo largo de sucesivos gobiernos se haya ignorado constantemente la reforma efectiva de la educación pública, el sector más grande y el más organizado. Las reformas se han anunciado repetidas veces y con frecuencia hasta se han iniciado, pero se han logrado pocos cambios. La víctima más obvia del clientelismo y la corrupción ha sido el cumplimiento de las normas de contratación y evaluación.

Tanto en educación como en salud se oyen ejemplos frecuentes de nombramientos políticos, especialmente para puestos administrativos. Una «profesora» era en realidad una empleada de hogar con contactos políticos. Los profesores titulares suelen estar vinculados a los excesivos reclamos que enfrentan los directores por «abuso de autoridad», y están protegidos por el SUTEP para luchar por sus derechos cuando son sancionados. Los representantes sindicales intervienen a menudo en el ámbito regional y de establecimientos en los nombramientos, las reasignaciones y las acciones disciplinarias. Se dice que el SUTEP controla a los directores de muchas escuelas; sin embargo, la influencia del sindicato varía enormemente entre las distintas escuelas, y se ejerce en gran medida a través de la UGEL local. Los directores cuentan con más margen para imponer disciplina cuando la UGEL no está controlada por el SUTEP.

La corrupción también es considerable. Se la mencionó en las entrevistas tanto en el sector de la salud como en el de la educación, y en todos los casos a iniciativa del entrevistado, ya que la política acordada era no mencionar el tema. Un médico que ahora trabaja para una organización no gubernamental (ONG) recordó que había sido enviado a una provincia del norte en la década de 1990 para establecer un proceso de contratación

1 Se podrían añadir otros 100 mil alumnos que estudian para convertirse en profesores en más de trescientos institutos y universidades altamente descentralizados.

basado en la evaluación. El sistema que encontró, según sus declaraciones, fue sencillamente un negocio:

Un tipo llegaba y compraba el trabajo. Su primer salario mensual lo acordaba con el funcionario: «Es tuyo». Algunas mujeres ofrecían sexo a cambio del trabajo. Habiendo establecido un procedimiento de evaluación, y rechazado a una mujer en su oficina, esta se presentó en su casa. Fue una decisión dura, dijo el médico, porque «[...] ella era impresionante; y soy humano». Un amigo lo llamó para quejarse de los nuevos procedimientos diciendo: «Oye, estás arruinando el mercado». El médico fue pronto despedido por el Director Regional de Salud.

Un estudio de Alcázar y Andrade (1999) sobre demanda inducida y corrupción en hospitales peruanos basado en entrevistas señaló que 36 por ciento de los médicos admiten conocer casos de «irregularidades» en sus instituciones, mientras que 21 por ciento consideran que el robo es muy común.

Una demanda débil

Un aula y un profesor son insumos necesarios para producir educación, pero el resultado de ese 'paquete' de recursos puede variar enormemente, y lo mismo ocurre con el resultado de la salud. No obstante, el público ha expresado —y comprendido— la demanda de servicios públicos de salud y de educación principalmente como una demanda de insumos (la disponibilidad física de establecimientos de salud y profesionales de la salud y de escuelas y profesores). La demanda de educación comenzó a multiplicarse a mediados del siglo XX. Durante tres o cuatro décadas, los gobiernos se apresuraron a satisfacer esa demanda y a enfrentar el desafío logístico y presupuestario. Pero la población no se limitó a esperar a que el Gobierno construyera escuelas: con frecuencia lo hicieron ellos mismos, e incluso contrataron profesores. Entre 1959 y 1982 las matrículas escolares crecieron a una tasa promedio anual de algo más de 6 por ciento, mientras que el número de profesores aumentó un poco más de 5 por ciento. Tras la congelación de la contratación del Gobierno en la década de 1990 las comunidades han ido contratando cada vez a más profesores directamente, con financiamiento comunitario o municipal. Sin embargo, como ya se ha señalado, ha sido en los últimos años cuando «tener educación» ha adquirido un sentido mucho más amplio que disponer de un aula y un profesor y, posteriormente, un certificado. Pero casi todas las iniciativas de las asociaciones de padres de familia (APAFA) todavía siguen dirigiéndose al mantenimiento y mejora de la infraestructura física de las escuelas.

La atención brindada a la calidad ha ido en aumento. Este estudio ha registrado quejas de comunidades referidas a que los adultos habían aprendido a leer más jóvenes que sus hijos; asimismo, son ampliamente conocidos los datos recientes de una evaluación comparativa proporcionados por el Programa de Evaluación Internacional de Estudiantes (PISA por su sigla en inglés), y constantemente aparecen en los medios de comunicación denuncias sobre negligencia médica e indicios de reaparición de epidemias. Es comprensible la mayor concienciación sobre la calidad, ya que los requisitos físicos del servicio se

han satisfecho en gran medida, sobre todo en el caso de las escuelas, pero ella también es resultado del aumento de exposición a los medios, las encuestas y la urbanización. El incremento de alumnos en la educación privada en zonas urbanas constituye quizá la evidencia más clara de la preocupación por la calidad. Sin embargo, en su mayor parte y hasta hace poco, los usuarios no han sido conscientes de la calidad de los servicios de educación y salud prestados por el Gobierno. Esta falta de percepción del verdadero resultado facilitó un ajuste por la bajada de los salarios en forma de reducción de la calidad en la prestación de servicios.

En el caso de la demanda de salud, la calidad es quizá incluso más opaca. Los usuarios confían enormemente en las creencias, la tradición y la reputación, que se crean mediante signos externos que no guardan gran correlación con la calidad real. Al mismo tiempo, la demanda de salud curativa es mucho más urgente que la de educación. Esta urgencia, junto con la incapacidad para percibir la calidad, puede explicar por qué usuarios de todos los niveles de ingresos están mucho más dispuestos a recurrir a proveedores privados y por qué no se realizan pruebas de la calidad real de la prestación de servicios gubernamentales.

Desmoralización

El pobre desempeño de los servicios no solo se ha asociado a la reducción de los salarios y a la débil disciplina, sino también a la desmoralización, a la pérdida de ética y a la sensación de decepción. La desmoralización tiene distintas facetas y es tanto causa como efecto del equilibrio de bajo nivel. Un aspecto es la pérdida de estatus o prestigio: hace tres o cuatro décadas los profesores y los médicos eran señores; hoy son proletarios. Una faceta muy relacionada es la pérdida de orgullo, de la sensación de autorrealización. Esto, a su vez, se vincula con la sensación de verse presionados por las circunstancias a no cumplir con sus obligaciones profesionales por el pluriempleo y, en muchos casos, con una total corrupción. Finalmente, se ha producido una pérdida de ética o de compromiso con el servicio. La causa más obvia de desmoralización es la reducción de los ingresos reales, pero hay otros factores que han contribuido con este resultado.

Un Director de escuela dijo que la enseñanza «había sido» una profesión. No era solo cuestión de dinero. El estatus de los profesores les hacía llevar terno como vestido. Un médico dijo:

[D]oce años de estudio para terminar como taxista.

La pérdida de imagen se asocia a la pérdida de orgullo y de respeto por sí mismos. Una palabra que se escuchó en repetidas ocasiones en las entrevistas fue «frustración». En 1999 el Colegio Médico del Perú expresó su preocupación y propuso un estudio de los efectos subjetivos de la crisis económica en la motivación:

La profesión [...] se siente angustiada, y la sensación de frustración e insatisfacción se asocia a la pérdida de estatus (Hernández 1999).

Sigfredo Chiroque, una autoridad en la profesión docente, insiste en que el sistema de incentivos para los profesores debe ir más allá de los salarios, y afirma que los docentes «han de ser alguien» (Chiroque 2004).

Respuesta de los recursos humanos

En seguida se describen las tres principales reacciones a los bajos salarios: (i) los trabajadores individuales adoptaron estrategias centradas en fuentes adicionales de ingresos; (ii) la calidad se deterioró a medida que los buenos estudiantes abandonaron sus carreras y emigraron del sector público; y (iii) los profesionales buscaron formas de complementar sus salarios cobrando tasas y mediante la malversación y la corrupción.

Sobreviviendo mediante un segundo empleo

Los profesionales respondieron de distintas formas a la pérdida de salarios reales y de estatus. Una de ellas fue un segundo empleo. Esta alternativa resulta especialmente asequible para los médicos, que pueden obtener y tratar fácilmente a pacientes privados, pero para los profesores, los trabajos a tiempo parcial en escuelas privadas o como tutores resultan menos fáciles de conseguir. Este apartado analizará la evidencia sobre el predominio, las causas y los efectos del pluriempleo. Entre otras estrategias figura la corrupción, que se ha documentado anteriormente.

PREDOMINIO DE OCUPACIONES MÚLTIPLES. Las fuentes utilizadas para esta cuestión fueron: (i) tres encuestas de docentes realizadas entre 1998 y 2001; (ii) la Encuesta Nacional de Hogares (ENAHO) 2003, que mide los niveles de vida; (iii) un estudio antropológico de Anchí (2005), específicamente sobre la cuestión del pluriempleo de los profesores; y (iv) entrevistas en profundidad llevadas a cabo por los autores de este estudio. La naturaleza de estas fuentes no se prestaba a una estimación precisa de la incidencia. Sin embargo, se dedujo que al menos más de la mitad de los profesionales de ambos sectores cuentan con un segundo empleo que constituye una fuente de ingresos adicionales, y se supone que la cifra se acerca a dos de cada tres profesionales.

Los datos de la ENAHO 2003 sugieren que el pluriempleo es más habitual de lo que señalaban encuestas anteriores.² Se comparó el salario pagado por el Estado a docentes y profesionales de la salud con el gasto total de sus hogares indicado por la ENAHO (véase

2 Este estudio considera que los docentes no declaran tener múltiples empleos en las encuestas. Rivero (2002: 36) llega a la misma conclusión: «Tras consultar varias opiniones, parece posible que algunos profesores no dieran respuestas reales en esta sección del cuestionario». La razón más probable es que, en la mayoría de los casos, el pluriempleo indique cierto engaño sobre las responsabilidades de un empleo del sector público a tiempo completo y, por lo tanto, admitirlo resulta embarazoso y potencialmente peligroso. Además, algunos mantienen dos trabajos en el sector público, cosa que es ilegal. Asimismo, numerosas actividades secundarias, como ayudar en un negocio familiar, dar clases a estudiantes durante unas horas a la semana o conducir un taxi no se considerarían un segundo «empleo». Una tercera razón es sencillamente que la mayor parte de los

el cuadro 1). En general, el grado de dependencia de los hogares del salario oficial es bajo si se mide por la relación promedio entre los salarios de docentes y trabajadores de la salud y su gasto familiar, que es de 41 por ciento y 53 por ciento respectivamente. La mitad o más de los ingresos de los hogares se cubren mediante otras fuentes.

Cuadro 1. Salario promedio mensual neto y gasto familiar, en nuevos soles (Declarado en la ENAHO 2003)

Gasto	Salario	Familia	Porcentaje
Docentes			
Lima	736	2.364	31
Zona urbana provincial	755	1.867	40
Zona rural	634	1.081	59
Todos	737	1.787	41
Profesionales de la salud			
Lima	1.665	4.009	42
Provincias	1.392	2.103	66
Todos	1.598	3.014	53

Fuente: INEI.

Félix Anchi, estudiante de Antropología de la Universidad Católica, analizó la vida diaria de profesores de educación primaria en el distrito de San Juan de Lurigancho, una zona urbana marginal de Lima. De 32 profesores, 12 eran amas de casa sin otra ocupación. Los otros 20 tenían los siguientes trabajos remunerados: turismo, tutorías, activismo sindical, enseñanza en escuela privada, venta de ropa, venta de pollos, trabajo social en una cárcel, psicologa en una ONG, administración de propiedades de los padres, trabajo administrativo en una escuela parroquial, administración de un pequeño mercado, negocio vinícola, sastrería, fotografía, taxista, venta de joyas de oro, venta de cosméticos, venta de ropa, venta de zapatos y servicios informáticos. De los 32 profesores, 25 eran mujeres, la mayoría de las cuales vivían con un hombre que complementaba los ingresos familiares.

La cuestión del empleo múltiple se abordó en casi todas las entrevistas.

Un antropólogo rural, profesor universitario, realizó varios estudios de profesores rurales:

Los profesores rurales no pueden tener un segundo empleo docente, sino que realizan trabajos no relacionados con la enseñanza, como ser propietarios de una pequeña parcela, de una tienda y, en un caso, una pareja de profesores vendía bebidas alcohólicas.

encuestados ocultan ingresos y fuentes de ingresos cuando se les pregunta directamente, por lo que la forma más fiable de calcular los ingresos es mediante el gasto.

Un médico que dirigió un programa del Servicio Rural Urbano Marginal (SERUM) y profesor universitario, dijo:

El empleo público sufre porque los médicos tienen otros trabajos para complementar sus ingresos, pero el trabajo oficial ayuda al médico a conseguir pacientes y ofrece muchas oportunidades para la corrupción.

Un Director de la escuela Fe y Alegría, con mayoría de profesoras, en un distrito muy pobre de Lima, señaló:

De mis 20 profesores del turno de mañana, 7 tienen un segundo empleo; de los 28 profesores de la tarde, 16 tienen otro empleo.

RAZONES DE LAS OCUPACIONES MÚLTIPLES. La razón obvia que empuja a los profesionales al pluriempleo es la necesidad financiera inmediata. No obstante, las ocupaciones extras benefician a los profesionales más allá de la necesidad en el corto plazo. Se pueden sugerir tres de estos beneficios. Uno es que los médicos utilizan los empleos en el sector público en las primeras etapas de su carrera como trampolín para la práctica privada posterior. Los médicos recién graduados desarrollan una clientela y van adquiriendo experiencia y reputación trabajando desde la seguridad de un empleo en el sector público. Esta razón es menos importante para los docentes, pero numerosos profesores jóvenes tienen la vista puesta en una carrera diferente y utilizan el trabajo en la enseñanza como forma de financiar esos estudios adicionales.

Una segunda razón para tener una ocupación adicional es el desarrollo de un negocio montado no tanto para obtener ingresos inmediatos por el trabajo directo del profesional cuanto para el uso de distintos recursos disponibles para una familia, incluyendo otros trabajos, relaciones personales, bienes raíces y la casa familiar. Además, es probable que la creación de un negocio propio sea un objetivo en el largo plazo: aunque produzca poco en el corto plazo, deja un mayor margen para mejorar la situación en un periodo más largo. Anchi y otros informantes mencionaron los siguientes negocios dirigidos por profesores que conocían: academias que ofrecían cursos cortos sobre temas especializados, puestos de mercado, talleres de artesanía y pequeñas granjas. Los médicos suelen invertir sus fondos y su tiempo estableciendo sus propios consultorios.

Una tercera razón que justifica una ocupación extra es la posible sinergia entre el trabajo en el sector público y un negocio privado. Las oportunidades más obvias son las propias remisiones de médicos y profesores que actúan de tutores de sus propios alumnos. Pero hay otras oportunidades más sofisticadas, como la fabricación y venta de suministros y uniformes escolares, fotografías escolares y laboratorios y suministros médicos, incluyendo los rayos X.

EFEKTOS DEL PLURIEMPLEO. Los profesionales con un segundo empleo se esfuerzan menos en su trabajo para el Estado, sufren estrés y tienen más probabilidades de ausentismo y de entrar en la corrupción. El esfuerzo es una función del tiempo que se pasa en

el trabajo. Sin embargo, en el caso de servicios como la enseñanza y la asistencia médica, el esfuerzo tiene otras dimensiones que contribuyen a la calidad del resultado deseado, como la atención que prestan los docentes a la preparación de las clases, el grado de concentración, el autocontrol emocional, la flexibilidad para adaptarse a los cambios en la rutina o cuando se necesitan horas extras, el rigor profesional y un fuerte compromiso con los usuarios y la institución. Un profesor o un profesional de la salud del sector público ocupados en otras actividades se ven obviamente perjudicados en el desempeño de sus obligaciones formales. Un documento de Barbara Hunt, especialista que visitó más de doscientas escuelas primarias entre 1993 y 2001, afirma que: «[...] los profesores solían tener uno o más trabajos aparte. Por lo general salían inmediatamente de la escuela para ir al otro trabajo; ninguno tenía tiempo fuera de la escuela para planificar, trabajar con otros profesores o corregir exámenes» (Hunt 2001: 5).

Otro estudio señala que «[...] la mayoría de los profesores trabajan en dos lugares, uno de los cuales es una escuela privada y, al ser mayor la disciplina allí, el profesor suele dejar de lado su trabajo en el sector público» (López de Castilla 2003).

Cualquier ocupación adicional absorberá tiempo, energía y un compromiso moral, aunque el contrato de empleo a tiempo completo con el Estado del profesional presupone que se trata de un trabajador que es capaz de dedicar la mayor parte de su capacidad de trabajo a ese empleo, incluyendo el tiempo y el esfuerzo necesarios para la capacitación y actualización en el trabajo. Un resultado de esta estafa es la tensión psicológica.

La corrupción y el ausentismo se han visto facilitados por un grado extremo de seguridad en el nombramiento y una jornada laboral relativamente corta. Un efecto del pluriempleo es la mayor incidencia del ausentismo, por lo que resulta comprensible que un estudio del ausentismo en los hospitales hallara una tasa de 73 por ciento entre los profesionales nombrados, frente a 37 por ciento del personal contratado. En la educación se produjo otro factor que contribuyó al ausentismo en la década de 1970, cuando la prisa por aumentar la cobertura condujo al Gobierno a introducir dos turnos en las escuelas, e incluso tres en algunas. El efecto fue la compresión y reducción de las horas laborales de los docentes, que de esta manera quedaban más libres para aceptar un segundo empleo.

Reducción de la calidad

La combinación de unos salarios más bajos con una gran expansión de la cobertura de los servicios ha reducido la calidad de los recursos humanos. Para satisfacer los requisitos de personal de esta explosión de los servicios se han multiplicado los institutos de capacitación de profesores y las facultades universitarias que prestan poca atención a los estándares y tienen requisitos de certificación muy relajados. El número de institutos superiores pedagógicos (ISP) pasó de 86 a 312 entre 1985 y 1995, principalmente con la creación de ISP privados poco regulados que proliferaron sobre todo entre 1993 y 1995, cuando aumentaron de 30 a 198. La calidad se ha reducido porque los profesionales han sido reacios a trasladarse a zonas de pobreza donde acaban de llegar los servicios. Un funcionario de salud admitió que como nadie había postulado a una vacante como Director de hospital en un pueblo de la sierra del Perú, había sido necesario bajar los estándares de

contratación, y que se trataba de una práctica habitual. Durante casi todo el periodo de masificación de los servicios los salarios fueron cayendo simultáneamente. No resulta sorprendente que se renunciara al control de calidad en la contratación por la urgencia de satisfacer las necesidades de personal.

Los siguientes estudios ofrecen algunos indicios de la reducción de la calidad en la profesión docente. Alcázar y Balcázar (2001) citan la encuesta de opinión de Apoyo de 1997 sobre el prestigio atribuido por jóvenes de Lima a distintas carreras. Los de familias de clase media y de bajos ingresos calificaron la enseñanza como la más baja de las profesiones. Los autores concluyen que el hecho de que la mayoría de los alumnos que estudian para ser profesores provengan de familias de bajos ingresos indica que la carrera no se escogió por vocación, sino porque resulta más barato y más fácil acceder a ella. Según GTZ, es una «opinión generalizada» que las universidades reducen los requisitos al mínimo en los exámenes de ingreso a los estudiantes que escogen la docencia. Según Arregui, Hunt y Díaz (1996: 81), el acceso a la carrera de Educación «[...] requiere mucho menos talento, aptitudes y conocimientos que casi cualquier otro estudio universitario».

Las entrevistas realizadas para este estudio tienden a corroborar los resultados de trabajos anteriores.

Un Director de 60 años de una escuela marginal urbana de Lima afirmó:

La educación de los profesores se ha deteriorado. Los ISP privados son responsables de la proliferación de malos profesores, ya que nunca suspenden a los estudiantes; esto se remonta a las leyes de 1995-96. El título de enseñanza es fácil de conseguir. Cualquiera puede ser profesor. Es todo un negocio.

Y el Decano del Colegio Médico señaló:

La calidad se ha deteriorado en los últimos quince años como resultado de la proliferación de facultades de medicina. La mayoría de las nuevas universidades no cuentan con el dinero ni con el personal necesario. Hemos tenido que modificar nuestros requisitos de recertificación porque no se puede confiar en los títulos universitarios. Los mejores estudiantes no entran al servicio del Estado. Cuando hace poco se nombraron 5 mil médicos, el examen fue una simulación.

Las tarifas y la corrupción

Una tercera respuesta a la crisis fiscal ha sido un giro hacia el autofinanciamiento. Cada vez con mayor frecuencia, los usuarios pagan por servicios prestados por los sistemas públicos de salud y educación. Los métodos oscilan entre lo legal y lo ilegal, y gran parte de ellos son dudosos. Incluyen tarifas fijadas por los establecimientos, pero numerosos pagos son menos directos, incluso corruptos. También pueden variar entre las prácticas adoptadas por el establecimiento en general y las que llevan a cabo profesionales individuales o grupos de profesionales en el establecimiento. De una u otra forma, los profesionales de los servicios están generando un autofinanciamiento cada vez mayor para complementar los salarios que les paga el Estado.

TARIFAS Y CORRUPCIÓN EN LA SALUD. Los ingresos procedentes de tarifas y otras fuentes de autofinanciamiento de establecimientos del MINSA aumentaron de 7 por ciento a 13 por ciento de los ingresos totales entre 1980 y 2003. La presión de las planillas también ha llevado a los establecimientos a reducir el gasto en medicinas, suministros y pruebas de laboratorio, que se han convertido en gastos sufragados por los pacientes. Un estudio de prácticas de autofinanciamiento reconoce que los ingresos procedentes de tarifas no están bien registrados, que se prestan a «fugas» y que entre los usos de estos ingresos se incluyen transferirlos a los ingresos ordinarios, lo que hace posible que sean utilizados para las planillas, y también para «usos desvirtuados y formas de corrupción» (Petrera 2005). Existe poca información oficial sobre estas prácticas, pero numerosos entrevistados hicieron referencia a ellas.

Así, un Director de un hospital de Lima (originariamente, una institución de caridad religiosa dedicada a los necesitados) dijo:

El 40 por ciento de nuestro presupuesto se autofinancia mediante las tarifas. Antes era mucho menos. En la actualidad, solamente 1 ó 2 por ciento de nuestros pacientes están en la pobreza extrema.

Un voluntario en un gran hospital de Lima afirmó:

Los pacientes tienen que pagar a los enfermeros para que les cambien las sábanas. En las donaciones de sangre, se cobra a los receptores por la donación y por los contenedores, que más tarde se vuelven a vender. Muchos enfermeros participan en el tráfico de medicinas. Una vez trajimos cremas especiales para tratar casos de quemaduras. Las cremas desaparecieron.

Un antiguo funcionario *senior* del MINSA y consultor de una ONG contó:

Se ha producido un incremento considerable en los salarios de los médicos, pero la fuente de esa mejora es negativa, ya que proviene de las tarifas que pagan los pacientes. Se ha financiado con dinero de los más pobres. Existen distintos tipos de tarifas: las controladas por el Ministerio, las que no están autorizadas y los pagos en dinero negro. Se trata de planillas secretas. Los profesionales reciben un salario formal y una paga independiente.

COBROS Y CORRUPCIÓN EN LA EDUCACIÓN. Los profesores han recurrido a formas similares de autofinanciamiento en vista de la reducción de las planillas. Las aportaciones «voluntarias» a la APAFA se convirtieron en un modo de conciliar los honorarios con el mandato constitucional de que la educación básica es gratuita. Si bien los cobros se ciñen al límite legal impuesto a las APAFA, las entrevistas realizadas mostraron cómo directores de escuelas, profesores y padres han buscado fuentes de ingresos imaginativas para complementar los fondos del Gobierno. Por ejemplo:

Un Director de educación de un Gobierno Regional, con cuarenta años de experiencia como profesor, manifestó:

Estamos en manos de una mafia. Los certificados de pedagogía se han convertido en una industria de producción en masa. Las universidades aceptan a estudiantes sin exámenes de ingreso. El 90 por ciento de los profesores se dedican al negociado. Las notas se venden. Los directores de escuela son los que más cobran. El negocio ilegal es la cultura debido a los bajos salarios. Los profesores se coluden con los médicos para obtener certificados de enfermedad. En Pataz, veintitrés profesores estuvieron enfermos un día. Los miembros de las APAFA también roban. Algunos son «falsos padres» que mienten para ser elegidos. La corrupción se ha incrementado. Para lograr ser escuela certificada, las escuelas privadas pagan 5 mil dólares. Sabía que si aceptaba este trabajo terminaría siendo demandado por la mafia.

En un grupo focal de profesores se dijo:

En grandes unidades escolares, la oficina del Director se queda con los ingresos propios obtenidos por las ventas en quioscos, fotocopias, tarifas por el papeleo, alquiler del auditorio, piscina, aulas, cafetería, etcétera, para pagar eventos fuera de la escuela, capacitación en el servicio y otros costos de este tipo. En general, los profesores no saben en qué se emplean estos fondos, excepto para los gastos de viaje del Director.

Reacción de los usuarios

Los usuarios respondieron a las deficiencias en los servicios de salud y educación públicas de dos formas: recurriendo a proveedores del sector privado y asumiendo parte del costo de los servicios públicos.

Cambio a los proveedores privados

El uso de las escuelas primarias privadas ha ido aumentando desde mediados de la década de 1960, y de las secundarias desde la década de 1980. Entre los años 1955 y 2003, las matrículas en las escuelas primarias privadas se incrementaron de 9 por ciento a 15 por ciento del total. Las élites en particular han abandonado el sistema de escuelas públicas y ya no son partes interesadas. Congresistas, funcionarios superiores de los ministerios, alcaldes, intelectuales, propietarios de medios de comunicación e incluso autoridades de educación de nivel medio de UGEL regionales envían a sus hijos a escuelas privadas, o al menos a escuelas públicas dirigidas con una considerable autonomía por grupos de religiosas. Incluso humildes profesores rurales intentan enviar a sus hijos a escuelas privadas.

En el caso de la salud, la evidencia también sugiere un cambio hacia los proveedores privados. Los médicos no empleados por el Estado ni por la seguridad social han aumentado de 41 por ciento en 1964 a 78 por ciento en 2002 del total de médicos. La percepción de la baja calidad de los servicios importa tanto a los pobres como a los ricos. Sin embargo, entre los pobres, la respuesta al mal servicio público no es tanto el cambio hacia los proveedores privados de salud, sino su renuencia a desligarse de los proveedores tradicionales y pasarse a los servicios de salud públicos.

Pagos voluntarios por servicios públicos

Los usuarios han respondido a las deficiencias de los servicios públicos complementando los presupuestos asignados por el Estado con dinero de su propio bolsillo. Durante el estudio se recibieron numerosos informes de casos en los que una comunidad o un municipio habían construido o arreglado una escuela o un puesto de salud, comprado suministros escolares o médicos o contratado a un profesor. En una escuela primaria rural la comunidad había contratado a dos profesores jóvenes con un salario mensual de 100 nuevos soles. En un aula rural de la sierra había un saco de patatas en el suelo junto a la mesa del profesor. Este admitió que había sido un regalo de la comunidad, y que recibía regalos de ese tipo con regularidad. Él y su colega en la escuela (que solo contaba con dos profesores) también compartían el almuerzo que les ofrecía la comunidad.

Según un funcionario de una UGEL, cada vez se cierran más acuerdos formales bajo los que la UGEL accede a conceder estatus oficial a profesores contratados y pagados por la comunidad o el municipio. Los salarios fluctúan entre los 100 nuevos soles y los 350 nuevos soles, y el funcionario nombró a ocho comunidades de la provincia que habían firmado ese tipo de acuerdos. Una comunidad se comprometió a entregar parte de su cosecha como pago a los profesores. También es muy habitual ofrecer al profesor o trabajador de la salud una habitación en la comunidad, aunque a veces se utiliza parte de la escuela o puesto de salud para ese fin.

Respuestas del Gobierno

A medida que se reducían los salarios en las tres últimas décadas, los gobiernos enfrentaban cada vez más huelgas importantes y manifestaciones en las calles de profesionales de los sectores de la educación y la salud. En un contexto de debilidad política, la movilización a gran escala y la paralización de los servicios sociales básicos adquirieron gran importancia. El SUTEP obtuvo legitimidad por encabezar la oposición al Gobierno Militar durante la crisis de 1977-79 y se vio recompensado por el Gobierno sucesor con importantes concesiones, incluyendo un sistema de deducción por planillas de la cuota mensual para el sindicato.

Gobiernos sucesivos, incapaces de mantener los salarios reales, se apresuraron a satisfacer las demandas de los sindicatos, especialmente mediante la creación de una estabilidad laboral cada vez más rígida y por medio de normas de gestión de recursos humanos específicas del sector que relajaron la disciplina. Además, leyes presupuestarias y sectoriales introducidas progresivamente han socavado el espíritu original de la Ley de Funcionarios Públicos y la coherencia del sistema administrativo creado por esa ley.

El resultado es un régimen legal complejo y fragmentado para la gestión de los recursos humanos que deja mucho margen a discreción en la administración. En la práctica, siguiendo la tradición del interés propio, gerentes, autoridades y profesionales acaban recurriendo a la «mejor interpretación disponible» de normas específicas del sector o de la administración pública. El margen a la discreción también significa que el poder político, la influencia de los medios de comunicación y la discreción judicial intervienen en gran medida en la forma de gestionar los recursos humanos. Con el tiempo ha surgido un

sistema paralelo de gestión de los recursos humanos que, combinado con presiones fiscales, ha erosionado la carrera en el servicio público de profesionales de la salud y docentes que pretendían ser en un principio funcionarios del servicio civil.³ Así, pues, existe la necesidad de restaurar la carrera de servicio público en los servicios de educación y salud en un contexto de una amplia reforma de la administración pública. No es probable que normas y medidas de política aisladas específicas de un sector, como los incrementos salariales generales, los nombramientos de personal, los bonos o los programas de capacitación, sean capaces de mejorar la prestación de servicios si no forman parte de un amplio paquete de medidas con el fin de restaurar la carrera de servicio público en ambos sectores en el marco de una nueva administración pública.

Contratación

Las leyes que regulan las carreras de servicio público de los docentes y profesionales de la salud prescriben un proceso de selección basado en méritos. Sin embargo, la última vez que se siguieron estos procedimientos formales fue en 1991. Además, en el pasado se hacía con frecuencia caso omiso de esas formalidades, sobre todo durante la década de 1980, cuando el Gobierno contrató a un elevado número de profesores sin título: el número de profesores se duplicó en diez años y 85 por ciento de los contratados carecían de título de pedagogía.

En el decenio de 1990, las restricciones presupuestarias condujeron a la total suspensión de nuevos nombramientos, pero la contratación continuó en forma de contratos de corto plazo que, en efecto, permitían al Gobierno pagar menos que las escalas salariales oficiales. Las personas contratadas no pasaban por procedimientos legales de contratación o selección, y muchos no disponían de títulos universitarios o estos eran falsos, lo que sugiere que los niveles académicos de los contratados eran inferiores. Según un funcionario del Ministerio de Educación, en 2002, durante un procedimiento para evaluar qué personas se habían nombrado recientemente y por qué medio, se descubrió que muchos de los profesores que habían sido contratados en realidad no eran maestros, y que aproximadamente 45 por ciento no habían completado la educación secundaria.

Bajo presión política y sindical, en 1994 y 2001 el Gobierno cambió de opinión dos veces sobre los contratos temporales de profesores y procedió a su conversión a gran escala en nombramientos normales.⁴ En ambas ocasiones estableció una forma abreviada del proceso de selección y los requisitos de contratación prescritos por ley. En 2001, un procedimiento *ad hoc* se propuso regularizar a los profesores bajo contrato y contratar a otros nuevos. Los nombramientos para llenar las vacantes existentes y los puestos ocupados

3 Un ejemplo importante a este respecto es la promoción de personal sin los criterios exigidos que se definen en la ley. Este procedimiento se ha seguido cada vez que ha aliviado ciertas presiones presupuestarias en ambos sectores y esto ya ha ocurrido en tres años: 1983, 1990 y 2002.

4 En 1994 el Gobierno nombró a profesores basándose únicamente en la posesión de un título y en la permanencia en el trabajo como profesor con contrato durante al menos dos años.

por profesores contratados habrían de basarse en un examen nacional escrito organizado por el Ministerio de Educación. Sin embargo, de 90 mil postulantes, solo 2 mil aprobaron el examen. Finalmente, el Gobierno se volvió atrás y redujo la nota mínima original para aprobar y, sobre esa base, escogió a 20 mil profesores para su nombramiento.

Como ocurrió con la educación, las restricciones presupuestarias de la década de 1990 llevaron a la contratación de profesionales de la salud.⁵ En 2004, luego de una huelga prolongada, el Gobierno accedió a nombrar cerca de 3.500 médicos que habían estado trabajando bajo contrato.⁶ De manera similar a lo acontecido con los profesores, los criterios aplicados fueron el tiempo de servicio y la autorización presupuestaria, sin un proceso de evaluación de méritos.

Estructura salarial

El Gobierno también ha ignorado las disposiciones de las leyes sobre carreras que prescriben incentivos salariales por la experiencia y la especialización, concediendo en su lugar incrementos según el costo de la vida con un sesgo proporcional hacia los niveles iniciales, de manera que quedó menos margen para recompensar los años de experiencia y otros indicadores del mérito en la carrera.

Como resultado, en 2004 las diferencias en los salarios entre los distintos niveles de carrera eran muy pequeñas. En el caso de los profesores, la diferencia entre las pagas efectuadas al nivel más alto y el más bajo de los profesores con título pedagógico es de solo 8 por ciento, y la estructura salarial no discrimina entre especializaciones o responsabilidades. La diferencia de salarios entre un director y un profesor está en torno de 7 por ciento. Estas proporciones eran superiores al 100 por ciento hace dos décadas. La pauta es similar en los salarios de los profesionales de la salud, que también reciben numerosos complementos justificados como incentivos que tienden a uniformar la estructura salarial por niveles. Las pagas por el servicio en urgencias tienen el mismo efecto.⁷ Las diferencias entre el salario de la categoría más alta y los médicos que acaban de empezar son de aproximadamente 18 por ciento antes de los complementos salariales y de 13 por ciento tras considerar esos complementos en la remuneración.

5 La mayoría de los profesionales de la salud fueron contratados mediante la implementación de programas como el Programa de Salud Básica Para Todos (PSBPT), los CLAS y, en el caso de poblaciones excluidas y muy remotas, la introducción de equipos itinerantes (ELITES). Para finales de la década de 1980, el programa PSBPT había contratado bajo servicios no personales a 10.806 empleados de la salud, incluyendo a médicos, profesionales no médicos y técnicos.

6 Nota de prensa del Ministerio de Salud, 28 de diciembre de 2004, y entrevistas.

7 En los últimos tres años se han producido incrementos de las guardias en el servicio de urgencias de los hospitales (decreto supremo 008-2003-SA, ley 28167, decreto de urgencia 032-2002).

Estabilidad rígida

Las disposiciones de la Ley de Funcionarios Públicos que permiten al Gobierno reasignar, rotar o despedir a docentes y profesionales de la salud se han visto socavadas por limitaciones presupuestarias y por normas especiales que, en la práctica, han creado un mayor grado de estabilidad laboral que el que pretendía esa ley.⁸ Una vez nombrados para un puesto específico, resulta extremadamente difícil reasignar o rotar a docentes o profesionales de la salud.

Los procedimientos de despido son muy complejos y se prestan a muchas interpretaciones debido al número y la variedad de normas relacionadas. Cuando el Director de una escuela ve la necesidad de despedir a alguien, debe preparar un archivo del caso que incluya evidencia de una falta grave, que a continuación se presenta ante la UGEL y debe ser aprobado por esta. En numerosos casos la UGEL simplemente reasigna al profesor, aun en el caso de mala conducta grave como abuso sexual o robo.

Varios directivos comentaron el efecto del exceso de estabilidad sobre el desempeño y el esfuerzo de los profesores y profesionales de la salud nombrados:

Así, un Director de una DISA manifestó:

Los profesionales de la salud nombrados trabajan seis horas o menos. Se niegan a trabajar con enfermedades contagiosas como el dengue, mientras que el personal contratado es mucho más flexible. La conversión del personal bajo contrato a personal nombrado ha dado como resultado un menor esfuerzo y menos horas trabajadas en los establecimientos.

Y un Gerente de CLAS dijo:

Teníamos personal contratado que estaba dispuesto a salir a las comunidades pobres. La mayor parte del personal nombrado se negaba a trabajar más de seis horas o a visitar comunidades pobres. Tras la conversión, tuvimos que contratar a personal para compensar el número de horas perdidas debido a dicha conversión.

Una autoridad débil

La autoridad de los directores de escuela y los gerentes de establecimientos de salud para supervisar y sancionar al personal y para ejercer el liderazgo se ha visto progresivamente erosionada.

En ambos sectores se ha producido un gran deterioro de la capacidad de imponer disciplina y gestionar un sistema de carrera. Al igual que con los nombramientos, los procedimientos para la evaluación del personal establecidos por la Ley del Profesorado de

8 En el caso de los profesores, la ley 25212-1990 (artículo 13) proporciona una estabilidad asociada al puesto de trabajo, el establecimiento y la ubicación del establecimiento. Además, el artículo 190 (decreto supremo 19-90 ED) define en mayor medida esa estabilidad.

1984 solamente se implementaron durante un año, en 1990.⁹ Las normas fueron discutidas en 1991, cuando se suspendieron las promociones y los nombramientos de titulares. La suspensión, a su vez, produjo un deterioro progresivo del sistema de evaluación anual.

La capacidad de evaluación se vio aún más socavada por la desaparición y la falta de actualización de la información de los registros sobre las carreras. Cuando las circunstancias fueron permitiendo un número limitado de nombramientos y promociones, las oficinas administrativas regionales aplicaron procedimientos *ad hoc*, ignorando la Ley del Profesorado y sus normas de evaluación, lo que hizo que los archivos sobre personal resultasen todavía más innecesarios. Como consecuencia, los registros sobre ausentismo, titulaciones, capacitación, experiencia anterior y años de servicio, entre otras variables, son deficientes, aunque se necesita la información para clasificar, transferir o reasignar, evaluar y pagar al personal.¹⁰

En el caso de los profesionales de la salud, la falta de información sistemática hace muy difícil evaluar si se ha seguido un examen legal y unos procedimientos de promoción y cuáles son sus resultados.

La autoridad de los directores de establecimientos se ha visto aún más debilitada cuando otros actores han usurpado sus responsabilidades. Varios directores de escuelas y establecimientos de salud afirmaron que su trabajo era esencialmente administrativo, y que la mayoría de las decisiones relativas al personal se tomaban en la UGEL o en la DISA local. Pero la autoridad no solo se ve reducida por la UGEL; los sindicatos también supervisan y ejercen presión sobre los directores y los gerentes de establecimientos de salud.

II. Un sesgo contrario a los pobres

Gran parte del fracaso en la atención a los pobres no se debe a un gasto o a una cobertura general insuficientes, sino al diseño de la gestión de los recursos humanos, en especial en lo que respecta a unos perfiles de personal inadecuados (o una falta de «adecuación»), y a la carencia de incentivos para el servicio en las zonas rurales y urbanas marginales. Un aspecto de la buena adecuación es la idoneidad de los conocimientos específicos, sean médicos o pedagógicos, y las necesidades correspondientes de una comunidad rural pobre. Otro es la correspondencia entre las expectativas de carrera y de estilo de vida del personal seleccionado y la realidad del servicio a la comunidad rural. En ambos, las elecciones que han determinado los recursos humanos actuales están penalizando a los pobres de las zonas rurales.

9 Este procedimiento se estableció en el decreto supremo 019-90-ED y se discute en Díaz y Saavedra (2000: 18). En los artículos 81-83 del decreto supremo 019-90-ED aparece un procedimiento para actualizar información.

10 Por lo tanto, los estudios sobre ausentismo recurren a entrevistas y encuestas en vez de registros.

La adecuación

Quizá el caso de falta de adecuación que se menciona con más frecuencia esté relacionado con la cultura y las habilidades en la lengua local indígena. Una escolarización y una asistencia primaria efectivas para la población rural exigen una considerable comunicación para lograr la participación de la comunidad y transmitir enseñanzas sobre higiene, de manera que resulta indispensable conocer tanto la cultura como el idioma.

La adecuación también es cuestión de una educación apropiada y una capacitación en el servicio de profesores y médicos para el servicio primario y rural que, en principio, se corrigen con mayor facilidad que la inadecuación de conocimientos de idioma y cultura. Según un grupo de autoridades de una UGEL en un pequeño pueblo:

El Minedu proporciona una guía metodológica para los profesores que trabajan en escuelas unidocentes y multigrado, pero no es suficiente. Los profesores deberían recibir una capacitación especial antes de ser enviados a estas escuelas, puesto que carecen de los conocimientos para enseñar en ese tipo de escuelas.

El problema de la adecuación también resulta evidente en relación con los médicos, cuya preparación sigue careciendo de los conocimientos apropiados para las prioridades de salud pública de las comunidades rurales.

Una autoridad de una DISA declaró:

A los médicos se les enseña a trabajar en un hospital, no en el área rural. Ser médico de la salud pública no es negocio. El especialista se encuentra perdido en una posta rural. Para ser efectivo en ese tipo de establecimiento un doctor debe ser creativo.

Los incentivos

El servicio rural y ciertos puestos de trabajo en zonas urbanas marginales son, sin duda, complicados para la mayoría de médicos y docentes. Sin embargo, los incentivos salariales para el servicio rural son mínimos y, de hecho, puede que ni siquiera compensen los costos de oportunidad monetarios y la falta de prestaciones por planilla de este servicio. La evidencia sugiere que también son muy escasos los incentivos no monetarios por el servicio rural. En realidad pueden existir poderosas motivaciones de carrera para evitar o reducir la duración del servicio rural. Una de ellas está relacionada con el hecho de que la educación formal prepara a docentes y médicos para el servicio urbano, y se considera que el servicio rural afecta la carrera de estos dos colectivos.

No hay duda de que la estructura de incentivos no compensa los inconvenientes del servicio rural y de que la consecuencia más probable es que se penalice a los niños pobres de estas zonas. Con frecuencia los profesores rurales son de menor calidad, se ausentan más y preparan menos las clases.¹¹ Con los médicos la deficiencia del servicio quizás sea

11 Sin embargo, Apoyo (2001: 12) declara que los profesores de escuelas urbanas (polidocentes) tenían menos nivel de educación profesional que los de las escuelas rurales (multigrado y unidocentes). En las escuelas polidocentes (principalmente urbanas),

más un efecto de la falta de una educación formal adecuada, de los empleos de corta duración y de unas tasas elevadas de rotación, ya que una salud primaria y preventiva eficaz en las comunidades rurales requiere el conocimiento local y la creación de confianza.

III. Conclusiones y recomendaciones de política

Se han identificado cuatro conclusiones principales y las recomendaciones de política asociadas. No obstante, la implementación de estas recomendaciones ha de integrarse en programas detallados de reforma sectorial o en una agenda de reforma temática, especialmente la reforma del servicio civil en la administración pública.

Necesidad de una intervención externa

Las deficiencias en la provisión de educación y salud públicas son producto de un proceso de ajuste histórico y humano que no resulta fácil de revertir. La baja productividad, la mala calidad y un sesgo en contra de los pobres en estos servicios se han enraizado profundamente en las actividades de los proveedores de servicios, en las prácticas informales e ilegales y en los planes de vida y trabajo, que incluyen estrategias centradas en fuentes adicionales de ingresos mediante un segundo empleo, negocios paralelos, malversación y corrupción. Proveedores, burócratas, políticos y líderes sindicales se han acomodado a una situación de bajos salarios, poca disciplina, ausencia de estándares de ingresos y unos niveles de esfuerzo inadecuados.

- Los proveedores se han adaptado a la falta de incentivos transfiriendo tiempo, energía y compromiso de los empleos como funcionarios públicos al trabajo en el sector privado, creando fuentes de ingresos paralelas, a menudo en distintas profesiones o pequeños negocios. La adaptación de los proveedores también ha llevado una reducción de la calidad en cuanto a las capacidades innatas de los aspirantes y su educación profesional. Además, los proveedores se han enfrentado a esto aumentando las tarifas que cobran sus establecimientos, reorientando estos hacia una clientela menos pobre y utilizando esos ingresos procedentes de las tarifas como complemento salarial.
- Los burócratas y los políticos se aprovechan de la relajación de los directivos, la falta de aplicación de la ley y unas normativas confusas y contradictorias para propiciar los favores personales y la corrupción.

solamente 31 por ciento de profesores habían asistido a la universidad o a un ISP, mientras que en las escuelas unidocentes (principalmente rurales), 97 por ciento contaba con formación universitaria o de ISP. Un estudio sobre tasas de ausentismo realizado por Alcázar y otros (2004) halló mayores tasas de ausentismo en las escuelas rurales (15 por ciento) y remotas (20 por ciento) que en las escuelas de Lima (7 por ciento).

- Los líderes sindicales del SUTEP y los de otros sindicatos obtienen poder político hasta el punto de que sus miembros son una masa indiferenciada de trabajadores en vez de una meritocracia profesional.

La situación resultante se puede describir como un equilibrio en el sentido de que no es probable que ninguno de los actores con capacidad para influenciar los resultados presione para que se produzca o lleve a cabo un gran cambio. De hecho, los sindicatos se oponen abiertamente a las reformas mientras que burócratas y políticos buscan formas menos visibles de impedir el cambio. Esta adaptación a una mala situación, que describimos como un equilibrio de bajo nivel, es el resultado de una combinación de factores, entre los que destaca la reducción de los salarios reales de los empleados públicos que comenzó en la década de 1970. Sin embargo, se ha mantenido el equilibrio de bajo nivel porque los usuarios no han sido capaces de percibir la mala calidad de los servicios recibidos y han carecido de la capacidad organizativa para presionar con el fin de obtener mejoras. No resulta sorprendente que la percepción y la voz de los usuarios sean más débiles en el caso de los pobres rurales, lo que refuerza las causas en términos de oferta del sesgo en contra de los pobres.

En este contexto, una mejora significativa y sostenida de los servicios prestados en ambos sectores requiere el surgimiento de una nueva fuente exógena de presión con suficiente fuerza como para superar las preferencias de adaptación de los actores. Cambiar a esos actores implicados no sería suficiente, puesto que los intereses de grupos integrados en el sistema tienen su propia vida y probablemente capten a los nuevos actores. Este análisis puede explicar por qué iniciativas anteriores para llevar a cabo una reforma parcial, diseñadas para ser realizadas por funcionarios y proveedores gubernamentales, han tenido un impacto limitado y una duración breve.

La fuente más prometedora para que se produzca una intervención que podría solucionar el 'cuello de botella' es el poder de los usuarios, que apenas ha sido explotado. Resulta evidente que, sin un aumento radical en la concienciación y la presión de los usuarios, es probable que las medidas para mejorar la calidad de los servicios tengan resultados limitados e insostenibles. Esta conclusión coincide con la principal hipótesis que se incluye en el enfoque del triángulo de rendición de cuentas recomendado en el Informe sobre Desarrollo Mundial 2004 del Banco Mundial, que postula que la mejora de los servicios requiere una mayor supervisión de los pobres y que estos expresen su opinión. Existe la necesidad de crear una rendición de cuentas movilizando y fortaleciendo la concienciación y la voz de los usuarios, y también mediante el desarrollo de estándares, herramientas de supervisión y organizaciones de usuarios.

En el caso de la educación, recientes medidas institucionales ofrecen posibles vías para explotar y movilizar la voz y el poder de los usuarios, especialmente los nuevos consejos educativos institucionales (CONEI), el Colegio del Magisterio y la descentralización. Sin embargo, su eficacia, especialmente en el caso de los CONEI, dependerá de su grado de integración en un programa de estándares y herramientas de supervisión. Como se propone en los capítulos sobre educación, un programa de este tipo desarrollaría unos estándares verificables de lectura, diseñaría metas y un nuevo modelo de rendición de cuentas basada

en esos estándares, y definiría una estrategia de capacitación para apoyar a los profesores en el logro de esas metas. El programa definiría además una estrategia de capacitación para los padres de los CONEI sobre cómo aplicar sus responsabilidades de supervisión.

Restaurar la carrera de servicio público

Este capítulo confirma la necesidad de numerosas reformas normativas recomendadas en el pasado para mejorar los estándares y procedimientos para la contratación, evaluación, promoción y capacitación en el servicio, y de una estructura salarial mucho más diferenciada que recompense la experiencia, el desempeño y la inversión en conocimientos. Estas son algunas recomendaciones específicas:

- Establecer estándares y procedimientos de contratación definidos en el nivel central, que sean exigentes y que se administren con un alto grado de autonomía técnica de un modo descentralizado. Como empleador principal, y en el contexto de un exceso de oferta de graduados en salud y educación, el Estado cuenta con un poder considerable para imponer estándares de contratación, evaluar universidades, institutos y estudiantes para que apliquen un programa de estudios más adecuado al servicio público e introducir sistemas de acreditación de instituciones de capacitación previa al servicio.
- Crear una estructura salarial revisada que restaure diferencias salariales significativas en cuanto a experiencia, conocimientos, desempeño y responsabilidad administrativa, junto con un sistema de evaluación del desempeño. Para reducir la carga fiscal adicional, esto podría: (i) hacerse gradualmente; (ii) sustituir al menos en parte los incrementos salariales generales; y (iii) acompañarse de otras reformas administrativas que reduzcan el derroche y la corrupción en los presupuestos sociales.
- Mejorar los procesos y estándares para la contratación y la selección no es suficiente si no mejoran los procesos para conceder la estabilidad al cargo. Las evaluaciones o el nombramiento a escala nacional del personal contratado no deberían sustituir a los procedimientos basados en los méritos y en la evaluación de las capacidades. Además, es necesaria una moderación del nombramiento para facilitar las transferencias entre ubicaciones y el despido por razones disciplinarias y por deficiencias extremas en el desempeño.
- Vincular los programas de capacitación en el servicio, las becas y otros incentivos a los avances en la carrera profesional y evaluaciones del desempeño.
- La aplicación de estas recomendaciones específicas no será posible sin una mejora sustancial de la información disponible para supervisar el desempeño y apoyar unas decisiones bien informadas por la dirección. En la actualidad, los datos sobre el personal están incompletos y no son fiables en ninguno de los sectores, y además falta información sobre los perfiles de los proveedores, el número y los puestos actuales y las condiciones contractuales. Se debería intentar la creación de un nuevo sistema de información sobre el personal. Las iniciativas para instituir estos

sistemas han fracasado en el pasado. Una de las razones de este fracaso ha sido la desafiante tarea de rehacer los registros y archivos del personal debido al número de empleados en ambos sectores. Otra razón es la resistencia, puesto que un sistema de información podría revelar las graves deficiencias en cuanto al perfil de los proveedores, los funcionarios administrativos y los gerentes de los establecimientos, y podría reducir la capacidad de decisión de las autoridades de nivel medio sobre la contratación.

La reforma de la administración pública tendrá que abordar dos cuestiones de política: en primer lugar, ¿se deberían incorporar los profesionales de la salud al nuevo marco de la administración pública? Recomendamos la incorporación. Las excepciones a las normas de contratación, despido y evaluación deberían ser mínimas y enfocarse, si fuera posible, en una mejor prestación de servicios a los pobres, sobre todo en las zonas rurales. La propuesta actual de una nueva Ley Marco del Empleo Público excluye a los profesores y a los profesionales de la salud, lo que podría socavar la coherencia de cualquier sistema de administración pública y perpetuar las dificultades existentes para gestionar los recursos humanos en ambos sectores. La segunda cuestión está relacionada con el tamaño y la calidad profesional de la fuerza laboral actual: proveedores, gerentes o directores de establecimientos y funcionarios administrativos. En el caso de los proveedores, la falta de flexibilidad ha producido al mismo tiempo una carencia y un exceso de personal. Al mismo tiempo, existe un importante déficit de docentes y profesionales de la salud preparados y seleccionados adecuadamente para los requisitos especiales del servicio a los pobres rurales. En general, hay que aumentar la calidad profesional promedio de los proveedores, gerentes/directores y funcionarios administrativos en ambos sectores.

Es preciso señalar que el Gobierno de Toledo intentó una reforma del sector público de Educación. Comprendió una nueva formulación del régimen legal de la carrera docente, incluyendo unos estándares mínimos, un nuevo sistema de promoción basado en méritos, sistemas de evaluación y transparencia. Todavía no se han tomado iniciativas en relación con la reforma de la administración pública del sector Salud.

Una nueva estructura de autoridad e incentivos no monetarios

La reconstrucción de la carrera de funcionario público en ambos sectores requerirá mucho más que unos cambios en las normas de la administración pública. El desafío de una gran reforma es la necesidad de redefinir la autoridad y la responsabilidad sobre la gestión de los recursos humanos. Este objetivo está relacionado con la descentralización, la selección y capacitación de gerentes/directores de establecimientos y con incentivos no monetarios.

A continuación se presentan posibles consideraciones de política que podrían constituir la base de programas piloto con el fin de reformular la estructura de responsabilidad y autoridad:

- Los directores de establecimientos cuentan con un amplio margen para trabajar muy bien o muy mal a pesar de las normas, y no debido a ellas. Los directores de

escuelas y hospitales están muy limitados por las normas de estabilidad de su personal, la falta de capacidad de opinar sobre la contratación, unos presupuestos mínimos para gastos no personales, sindicatos activistas, jueces hostiles que admiten libremente acusaciones de padres y profesores contrariados y asociaciones de padres de familia conflictivas. No obstante, la simple observación, las entrevistas y el estudio sistemático de las escuelas de Fe y Alegria y de los CLAS indican un desempeño muy diferente bajo estas restricciones. Los buenos directores hacen uso de sus habilidades de liderazgo, adaptan las normas, motivan al personal, organizan actividades, recaudan fondos comunitarios y manejan con éxito distintas fuentes de presión. La implicación de estas diferencias en el desempeño de los directores supone que una mejor elección y gestión de estos; una mayor autoridad para evaluar, supervisar y sancionar al personal; una mejor capacitación en el servicio y certificación de los directores, y mayores incentivos no monetarios podrían producir una mejora sustancial de la productividad y la calidad de los establecimientos.

- Los gerentes de nivel medio complementan su limitada autoridad formal con una autoridad *de facto* que obtienen de dos fuentes: el autofinanciamiento y la contratación en el corto plazo. En cada uno de los casos, los gerentes expanden su libertad para gastar y gestionar los recursos humanos, y gran parte de la iniciativa de los mejores gerentes proviene del uso de esos recursos *de facto*. Sin embargo, el autofinanciamiento, que se consigue principalmente a través de las tarifas, perjudica a los pobres, mientras que la contratación socava la ética profesional al crear un sistema de empleo de dos niveles y excluir a los trabajadores contratados de aspectos claves de la carrera de servicio público. Una amplia reforma de la carrera de servicio público debería buscar un punto medio entre una estabilidad excesivamente rígida del personal nombrado y la total ausencia de seguridad en los servicios del personal contratado. Actualmente, los gerentes están perdiendo autoridad a medida que cada vez más profesionales son nombrados. Especialmente los CLAS están perdiendo gran parte de la flexibilidad de dirección conforme aumentan los nombramientos entre su personal.
- Expertos en gestión educativa y de salud han de evaluar el valor añadido por la gestión descentralizada en el nivel de gobierno intermedio en ambos sectores (UGEL y DISA). Hay que volver a definir su autoridad vinculada a un trabajo que debería dirigirse mucho más a la observación de las aulas y los establecimientos de salud, la supervisión de apoyo y el asesoramiento personal, a diferencia de su hincapié actual en funciones mecánicas de control basadas en listas de comprobación de requisitos formales y en cursos y seminarios de capacitación de grupos.
- El Gobierno actual debería generar una mayor toma de conciencia pública del grado de autoridad inadecuado de los sindicatos y su función como importantes obstáculos para la reforma. El SUTEP en particular hace uso de las huelgas nacionales y regionales para imponer sus intereses de grupo y su agenda en la formulación de políticas, y de una red de representantes sindicales locales para vigilar e intimidar a directores de nivel medio en los centros educativos. El SUTEP tiene una agenda para socavar la autoridad de los administradores de los establecimientos oponiéndose

a las iniciativas que tienen como propósito evaluar a los profesores, o a aquellas que se proponen disminuir la rigidez del nombramiento y reducir el margen de relajamiento de la disciplina laboral. No obstante, como han mostrado encuestas recientes, existe un importante apoyo público a una política de evaluación y mayor disciplina en el caso de los docentes.¹²

- Como marco normativo y cultural, la carrera de funcionario público da forma al acuerdo contractual entre los profesionales y el Estado; debería animar a los buenos estudiantes a seguir la profesión y a invertir de forma continua en conocimientos, y motivar un esfuerzo de calidad a lo largo de toda la vida profesional. La carrera ha sufrido una degradación de su estatus, una pérdida de ética profesional y una reducción generalizada del esfuerzo de profesores titulares. Sin embargo, el amplio espectro de desempeño en los distintos establecimientos sugiere que se puede conseguir una mejor gestión prestando más atención a las motivaciones no monetarias. Existe la necesidad de programas específicos para abordar incentivos no monetarios identificados en este estudio, como una supervisión de apoyo, el fomento del trabajo en equipo, un mejor ambiente de trabajo y el reconocimiento público. Se recomienda en especial que los programas sectoriales incluyan mecanismos para reconocer públicamente la excelencia en la prestación de servicios tanto de individuos como de establecimientos.

Una correcta adecuación a los pobres

Las necesidades particulares de los pobres (idioma, cultura, imposibilidad de pagar para tener acceso a los servicios públicos, economía y planes de vida local, ubicación geográfica y acceso a proveedores alternativos) casi no han influido en la selección, educación o motivación de los docentes y profesionales de la salud en el servicio público. Tampoco existe evidencia de una preocupación preferente por los pobres o de la aceptación de una política de actuación afirmativa que acepte conscientemente el mayor costo de prestar servicios a usuarios rurales, dispersos y culturalmente diferentes. Se han producido iniciativas menores en esa dirección, como los bonos para profesores y trabajadores de la salud en el servicio rural, programas de alfabetización y de educación rural, y el trabajo en el corto plazo que proporcionan los profesionales del SERUM. La gran mayoría de proveedores siguen sin estar bien preparados ni motivados para el servicio a los pobres. Aunque el SERUM probablemente aumente el número de proveedores de salud en las zonas rurales, quienes lo prestan son recién graduados sin experiencia, la mayoría de los cuales trabajan a disgusto.

La política social requiere un nuevo y profundo análisis de la forma como los docentes y los profesionales de la salud son educados, seleccionados, preparados, apoyados y

12 Una encuesta nacional de opinión realizada en agosto de 2005 señala que 96 por ciento de los encuestados están de acuerdo en que los profesores deberían ser evaluados, y 71 por ciento está de acuerdo en que un profesor que suspenda dos evaluaciones debería ser despedido (Apoyo 2005b).

motivados para prestar servicios en las zonas pobres. La prestación de servicios a los pobres no cambiará sustancialmente con medidas que no vayan acompañadas de un nuevo diseño de toda la carrera de servicio público orientado hacia los pobres en ambos sectores. Por ejemplo, la provisión de educación y salud rural podría convertirse en una especialidad para aquellas personas que estén dispuestas a comprometerse a permanecer en zonas aisladas durante varios años y beneficiarse de becas educativas personalizadas tanto para graduados como para no graduados. Pero no es probable que una iniciativa del ámbito de la oferta, aunque consista en un 'paquete' de medidas muy integradas, llegue muy lejos si no va acompañada de un aumento de la concienciación y la voz de los usuarios. A este respecto, también recomendamos una gran iniciativa no gubernamental de supervisión y evaluación, que haga especial hincapié en una mayor documentación y divulgación de las deficiencias del servicio a los pobres.

Bibliografía

- Alcázar, Lorena. 2005. *Hacia una mejor gestión de los centros educativos en el Perú: El caso de FeyAlegria*. Lima: Apoyo/CIES.
- Alcázar, Lorena, F. Halsey Rogers, Nazmul Chaudhury, Jeffrey Hammer, Michael Kremer, Karthik Muralidharan. 2004. Why are Teachers Absent? Ciudad: GRADE/Banco Mundial/Harvard University. Borrador para comentarios, 28 de octubre.
- Alcázar, Lorena, José Roberto López y Erik Wachtenheim. 2003. «Las transferencias del Gobierno Central a las unidades ejecutoras del sector Educación en el Perú», sección II. En *Las pérdidas en el camino: Fugas en el gasto público*. Lima: Apoyo.
- Alcázar, Lorena y Pierina Pollarolo. 2001. «Alternativas para mejorar el sistema de bonificaciones a plazas docentes de zonas rurales y otras condiciones especiales». *Working Paper*.º 5. Lima.
- Alcázar, Lorena y Raúl Andrade. 2000. «Transparencia y rendición de cuentas en los hospitales públicos: El caso peruano». *Working Paper*.º 1. Lima: Instituto Apoyo.
- Alcázar, Lorena y Raúl Andrade. 1999 «Demanda inducida y ausentismo en los hospitales peruanos». En Rafael Di Tella y William D. Savedoff. *Diagnóstico corrupción: El fraude en los hospitales públicos en América Latina*. Washington D. C.: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Alcázar, Lorena y Rosa Ana Balcázar. 2001. «Oferta y demanda de formación docente en el Perú». *Working Paper*.º 7. Lima: Ministerio de Educación-MECEP.
- Anchi, Félix. 2005b. «Las actividades cotidianas del maestro fuera de la escuela: Una estrategia de sobrevivencia». Borrador de tesis para obtener el grado de magíster en Antropología. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú.
- Apoyo. 2005a. *La educación rural en el Perú*. Lima: Apoyo/Fundación Inca Kola.
- Apoyo 2005b. *Encuesta nacional*. Lima: Apoyo, agosto.
- Apoyo 2002. *Hacia una mejor gestión de los centros educativos en el Perú: El caso de FeyAlegria*. Lima: Apoyo.

- Apoyo 2001. *Evaluación de los efectos y resultados intermedios del Programa de Mejoramiento de la Calidad de la Educación Primaria (MECEP)*. Lima: Ministerio de Educación.
- Arregui, Patricia. 2000. *Estándares y retos para la formación y el desarrollo profesional de los docentes*. Lima: GRADE.
- Arregui, Patricia, Bárbara Hunt y Hugo Díaz. 1996. *Problemas, perspectivas y requerimientos de la formación magisterial en el Perú*. Lima: GRADE.
- Arregui, Patricia, Hugo Díaz y Barbara Hunt. 1996. *Problemas, perspectivas y requerimientos de la formación magisterial en el Perú*. Lima: GRADE.
- Arregui, Patricia, Martín Benavides, Santiago Cueto, Bárbara Hunt, Jaime Saavedra y Wálter Secada. 2004. *¿Es posible mejorar la educación peruana?* Lima: GRADE.
- Chiroque Chunga, Sigfredo. 2004a. *Descongelar los niveles magisteriales*. Reporte n.º 18. Lima: Editorial, enero
- Chiroque Chunga, Sigfredo. 2004b. *Para entender el debate sobre el presupuesto en Educación 2005*. Lima: Instituto de Pedagogía Popular. Reporte n.º 28, septiembre-octubre.
- Chiroque Chunga, Sigfredo. 2004c. *Conflictos en el sistema educativo peruano 1998-2003*. Estudio de caso (Luis Crouch). Lima.
- Chiroque Chunga, Sigfredo. 2001. «Sistema de incentivos al maestro peruano». *Working Paper*. Lima, 15 de diciembre.
- Díaz, Hugo y Jaime Saavedra. 2000. *La carrera del maestro: Factores institucionales, incentivos económicos y desempeño*. Lima: GRADE.
- Hernández, Max. 1999. «Propuesta para un estudio sobre la problemática de la profesión médica para el Colegio Médico del Perú». Lima.
- Hunt, Bárbara. 2001. *Peruvian Primary Education: Improvement Still Needed*.
- Hunt, Bárbara. 1995. Project MECEP-What Happened? Borrador, 22 de noviembre.
- López de Castilla, Martha. 2003. *¿Cómo sobrevive un docente?* Informe n.º 10. Lima: Instituto de Pedagogía Popular, agosto.
- Petrera, Margarita. 2005. «Final Report on Financial Management in the Formulation, Monitoring and Evaluation of Management Agreements». Proyecto PARSALUD.
- Petrera, Margarita. 2002. «Financiamiento en salud». En Juan Arroyo, editor. *La salud peruana en el siglo XXI: Retos y propuestas de política*. Lima: CIES/DFID, pp. 86-139.
- Rivero Herrera, José. 2003. *Nueva docencia en el Perú*. Lima: Educared Perú.
- Rivero Herrera, José. 2002. *Magisterio, educación y sociedad en el Perú*. Lima: Ministerio de Educación y UNESCO.

Sistema de pensiones

Rafael Rofman

Resumen

El sistema de pensiones del Perú está bien definido en lo que se refiere a su marco normativo e institucional, pero solo cubre a 15 por ciento de los trabajadores. Este problema obedece a la combinación de una informalidad muy extendida en el mercado laboral y un sistema que se concentra exclusivamente en los empleados del sector formal. Las últimas reformas han mejorado considerablemente la sostenibilidad fiscal a mediano plazo, tras el cierre del antiguo sistema de pensiones de los funcionarios públicos, la Cédula Viva, el componente más costoso del sistema de pensiones peruano. Entre las opciones de política que propone este capítulo para el nuevo Gobierno figura la mejoría y aplicación de incentivos para el actual sistema de pensiones, así como el desarrollo de un plan sostenible, con objetivos muy claros, para la instauración de un sistema de pensiones no contributivas. El sistema de pensiones de capitalización, administrado de forma privada, ha sido mejorado recientemente, ya que una política que fomenta la competencia ha dado como resultado una disminución de las comisiones de gestión. No obstante, para consolidar las últimas mejoras realizadas y seguir avanzando, especialmente desde el punto de vista de la competitividad y la diversificación de las inversiones, es preciso implementar más reformas.

I. Antecedentes, contexto y diagnóstico

Los antecedentes del sistema de pensiones del Perú se remontan a mediados del siglo XIX, cuando un grupo de funcionarios obtuvo el derecho de percibir prestaciones de jubilación. A partir de ese momento, los planes de pensiones se ampliaron lentamente hasta alcanzar, desde la década de 1930, a la mayor parte de trabajadores asalariados. En el

decenio de 1970 se creó el Sistema Nacional de Pensiones (SNP), que cubre a los trabajadores asalariados del sector privado, y en 1992 se promulgó una reforma estructural con la que se introdujo el Sistema Privado de Pensiones (SPP).

El SNP, siguiendo esquemas tradicionales, era un plan de pensiones basado en un sistema de reparto, gestionado por el Instituto Peruano de la Seguridad Social (IPSS) y financiado por empleadores y empleados mediante un aporte total de 9 por ciento de sus salarios brutos. Las prestaciones incluían la jubilación de los hombres a los 60 años y de las mujeres a los 55 años; luego de haber aportado 15 años y 13 años, respectivamente, con previsiones para la jubilación anticipada, la discapacidad y la vejez.

A mediados de la década de 1980 estaban inscritos en el SNP no más de 35 por ciento de los trabajadores. El empeoramiento de la situación económica a fines de la década de 1980 afectó a la cobertura, y en 1992 solo estaban inscritos 27 por ciento de los trabajadores. Lo que resulta más significativo es que estos datos indican el número de trabajadores inscritos en el IPSS, pero no necesariamente el de los que realmente realizaban aportes periódicos y acumulaban derechos a una prestación de jubilación; estos últimos representan aproximadamente 50 por ciento de los inscritos. Dada la reducida escala del sistema y la relativa juventud de la población del Perú, este descenso de cobertura no tuvo consecuencias fiscales importantes. Los gastos en pensiones a principios de la década de 1990 eran muy bajos —alrededor de uno por ciento del PBI—, y el sistema estaba financieramente equilibrado.

Por otra parte, el plan de pensiones de los funcionarios públicos, conocido como la Cédula Viva (CV), ha tenido dificultades financieras durante muchos años. La CV no era en realidad un sistema: simplemente otorgaba a cada institución gubernamental la capacidad legal de conceder pensiones de jubilación a sus empleados, de acuerdo con normas muy generosas. Mientras los trabajadores acumulasesen quince años de aportes no se exigía una edad mínima para la jubilación, y la prestación era equivalente a 100 por ciento del último sueldo percibido antes de la jubilación. Puesto que la administración del sistema estaba completamente descentralizada, los datos sobre el desempeño y la situación financiera eran escasos y poco fiables. Algunas estimaciones indican que a principios de la década de 1990 la cobertura era muy baja, mientras que el costo fiscal era superior al del SNP. El Gobierno estimó que en este régimen, gestionado por 806 oficinas gubernamentales diferentes, había 60 mil trabajadores y 261 mil beneficiarios en el año 1996. Mientras el número de beneficiarios era 30 por ciento inferior al del SNP, se estimó que los gastos eran superiores en 60 por ciento, una diferencia que radicaba en el importe de las prestaciones de este régimen, que era más de dos veces mayor.

En 1992, bajo una gran influencia de los asesores chilenos, el Gobierno de Fujimori aprobó una profunda reforma estructural que dio paso al financiamiento del sistema, la gestión privada y la apertura de cuentas individuales. La nueva ley permitió que tanto los trabajadores activos como los nuevos pudieran escoger entre el SNP y los nuevos planes de pensiones de capitalización, gestionados por empresas privadas bajo la supervisión de una agencia del Gobierno.

Los primeros años del nuevo sistema crearon confusión, porque la legislación introdujo importantes desigualdades entre el SNP y el SPP desde el punto de vista de los tipos de

cotización (en algún momento los aportes del primero eran de 3 por ciento, mientras que los del sistema privado eran de casi 14 por ciento del salario bruto), la edad de jubilación (más elevada en el caso del SPP), las prestaciones mínimas (disponibles únicamente para los inscritos en el SNP); además, el Gobierno tuvo graves problemas (con los consiguientes retrasos) al emitir los «bonos de reconocimiento», un instrumento especial de deuda emitido a favor de cada trabajador que tuviera aportes pagados antes de la reforma con el fin de compensarle tales pagos. Aunque algunos de los problemas se fueron resolviendo lentamente, otros se han mantenido, y la idea de «competencia» entre ambos esquemas aún sigue presente en las palabras y en los actos de muchos funcionarios y gestores del sector privado. En este sentido, el sistema de pensiones del Perú no funciona como un modelo sostenido por múltiples pilares y con diferentes componentes dirigidos a distintos objetivos, como recomienda la bibliografía especializada en la materia; por el contrario, el sistema puede ser descrito como un modelo basado en dos pilares separados, en el que dos sistemas independientes ofrecen una protección insuficiente para el mismo riesgo y en un entorno innecesariamente competitivo.

Puesto que el sistema de pensiones del Perú se ha ajustado a su nueva configuración en los últimos años de la década de 1990 y los primeros de la década de 2000, han surgido varias cuestiones que aparecen como las más problemáticas y que requieren la atención de los responsables políticos y algún análisis. Estas cuestiones son las siguientes:

COBERTURA LIMITADA Y SESGADA DEL SISTEMA. Tomando en cuenta los tres planes de pensiones, la cobertura en el Perú ha sido extremadamente baja. Los datos de las encuestas indican que menos de 15 por ciento de los trabajadores participa en el sistema, la tercera tasa de participación más baja de la región, después de la de Bolivia y la del Paraguay. En parte, esta baja cobertura obedece a una aplicación insuficiente de las normas, pero la causa principal es la preponderancia de la informalidad en el mercado laboral. Aproximadamente 70 por ciento de los aportantes corresponde al SPP, mientras que el resto está inscrito en el SNP o en la CV. Casi el 50 por ciento de estos aportantes son del área metropolitana de Lima, donde la tasa de cobertura es entre cuatro y cinco veces más elevada que en las regiones alejadas. También existen diferencias significativas de género (la cobertura de los hombres es casi el doble que la de las mujeres), de ingresos (la participación entre la población trabajadora más pobre es inferior a 2 por ciento, mientras que la tasa del quintil más rico es de 42 por ciento) o de formación. Entre los mayores, menos de 25 por ciento de los que tienen 65 o más años de edad reciben una prestación, con tasas de cobertura entre los hombres que duplican las de las mujeres de más edad; hay una gran concentración en las áreas urbanas (la cobertura entre las personas de más edad en las áreas rurales es inferior a 6 por ciento) y entre los de mayor formación (la tasa de cobertura de los que disponen de formación universitaria es cuatro veces mayor que la de la población que solo tiene formación elemental o inferior).

PROBLEMAS FISCALES Y DE EQUIDAD EN EL PLAN DE PENSIONES DE LA CV. El plan de pensiones de los funcionarios públicos ha sido costoso, injusto e ineficiente durante casi todo su periodo de aplicación; en efecto, las prestaciones eran demasiado elevadas comparadas con los aportes y el acceso estaba limitado a una pequeña parte de la sociedad; sin embargo, la mayor proporción del financiamiento procedía de los ingresos generales, y la

gestión era opaca y proclive al fraude y a los errores. En el año 2003 el sistema tenía 23 mil aportantes (cerca de 0,2 por ciento de los trabajadores) y 295 mil beneficiarios (38 por ciento de todos los beneficiarios). El costo fiscal del sistema —es decir, el importe que el Estado tenía que transferir cada año para financiar el sistema— era de casi 2,5 por ciento del PBI. Las iniciativas tomadas para clausurar este sistema han fracasado hasta el año 2004, ya que varias leyes al respecto han sido consideradas inconstitucionales por el Tribunal Constitucional.

COSTOS Y EFICIENCIA DEL SPP. El sistema privado ha tenido desde su creación graves problemas de competencia debidos, en parte, a unas regulaciones inadecuadas, y, también, a la escasa repercusión de los diferenciales de costo sobre la demanda. Las prestaciones por discapacidad y las destinadas a los supervivientes en caso de fallecimiento han estado bajo normas «provisionales» durante más de diez años, regidas por regulaciones que permitían prácticas de precio no transparentes y costos elevados. Además, y esto es algo en lo que están de acuerdo representantes del sector y funcionarios del Gobierno, con el fin de limitar los excesivos gastos de marketing y de comisiones de ventas, debería regularse el derecho a cambiar de gestor para, de este modo, disminuir los traspasos de asegurados entre esos gestores. Cuando el mercado ha empezado a madurar, los gastos operativos de los gestores han caído desde más de 25 por ciento de los aportes netos en 1998 hasta menos de 15 por ciento en 2002, con unas comisiones que se han mantenido muy estables. En este periodo, el ROE (iniciales en inglés de *Return on Equity*) un indicador muy habitual que corresponde a la relación entre el beneficio neto y el capital) del sector de las Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP) ha aumentado desde alrededor de 20 por ciento hasta casi 60 por ciento.

El Gobierno reconoció la existencia de estos problemas y empezó a promover reformas para corregirlos. En el caso del régimen de la CV, en 2003 se aprobaron dos leyes importantes que disminuían las prestaciones y aumentaban los aportes, y se produjo un cambio político importante cuando el Gobierno propuso una reforma constitucional que fue aprobada y permitía el cierre definitivo de este plan de pensiones. De acuerdo con la nueva legislación, no se autorizarán nuevas admisiones en el sistema, se modificarán las normas de indexación y se centralizará el control del propio sistema.

El problema de la competencia y los costos en el SPP ha constituido una preocupación para el organismo supervisor, la Superintendencia de Banca y Seguros (SBS). Dos importantes correcciones efectuadas recientemente parecen haber tenido consecuencias sobre los costos. En primer lugar, la eliminación del plan «provisional» de prestaciones por discapacidad y las destinadas a los sobrevivientes en caso de fallecimiento, promulgadas en 2003, ha tenido un efecto casi inmediato en los costos, que bajaron aproximadamente 25 por ciento en pocos meses. En segundo lugar, una reforma proactiva que ha facilitado el traspaso de los aportantes entre las AFP ha proporcionado un excelente incentivo para entrar en el mercado y competir. Como resultado, a mediados de 2005 se incorporó al mercado una nueva AFP que ha ofrecido comisiones considerablemente más bajas que las de las compañías existentes, que han reaccionado disminuyendo las suyas. El costo total para los aportantes (incluidas las comisiones y los costos de las prestaciones) se ha reducido desde alrededor de 3,5 por ciento de los sueldos (con una dispersión muy baja) a

principios de 2003, hasta menos de 3 por ciento en promedio a finales de 2005, con un 2,4 por ciento de los sueldos como límite inferior del costo; es decir, una reducción de más de 30 por ciento en dos años.

Aunque el Gobierno del Perú ha enfocado últimamente, con éxito, los problemas fiscales y de competencia, el problema de la cobertura continúa sin resolverse. Un reciente informe del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF 2005) es sobre todo descriptivo y no comenta posibles acciones políticas, pero el hecho de que el Gobierno haya empezado a analizar este problema representa un primer paso hacia la preparación de estrategias para aminorarlo.

II. El futuro

Los próximos años serán cruciales para consolidar los últimos avances del sistema y para realizar nuevos progresos en la corrección de los problemas pendientes. En el aspecto fiscal, la reforma constitucional, aprobada finalmente a fines de 2004, autorizó la modificación de la ley 20530, que canceló el régimen de la CV. Aunque estas reformas han representado etapas fundamentales en la eliminación de los problemas fiscales y de desigualdades creados por el plan de pensiones de los funcionarios públicos (como se vio en la sección anterior), será necesario que el Gobierno actual mantenga un firme compromiso en estos asuntos, ya que se podría sufrir un retroceso como resultado de acciones legislativas o judiciales.

Del mismo modo, puesto que las nuevas regulaciones representan mejorías para los trabajadores y beneficiarios, pero disminuyen el beneficio del sector, podrían tratar de debilitarse aspectos como la transparencia, la competitividad y los costos conseguidos en el SPP. A medida que las tarifas han empezado a bajar, estos últimos meses ha surgido un debate público acerca de si el actual nivel es «sostenible», lo que indica que algunos actores claves del mercado creen que en un periodo determinado las tarifas deberían volver a sus niveles anteriores. En este contexto, la SBS necesitará seguir cuidadosamente la evolución del mercado.

Otra área de preocupación en el sistema privado será la inversión de los activos. El sistema peruano es, después del chileno, el que tiene un portafolio más diversificado, con menos de 25 por ciento en bonos del Estado, casi 40 por ciento en renta variable y renta fija privada y casi 10 por ciento en fondos internacionales. Sin embargo, la combinación de restricciones para aumentar las inversiones en el extranjero y el desarrollo insuficiente del mercado nacional de capital han creado un problema que podría llevar el sistema a una situación inferior a la óptima. Algunos analistas y expertos del sector han indicado que el resultado de esas restricciones es una menor rentabilidad a mediano o largo plazo sin que ello se convierta en un aumento en la seguridad de los fondos. Asimismo, los que intervienen en el mercado encuentran formas alternativas y menos transparentes de invertir en el extranjero, a través, por ejemplo, del financiamiento de compañías que compran activos extranjeros. Por otra parte, otros analistas sostienen que el resultado de la situación actual podría ser un excelente incentivo para promover un desarrollo más rápido y sólido del mercado de capitales.

Mientras los aspectos fiscales y reguladores parecen mejorar y estar bien gestionados, el problema de la cobertura ocupa una posición muy baja en los programas del sector público del Perú. Casi todos los debates sobre la seguridad social se enfocan en los sistemas existentes, su interacción, su eficiencia, los costos y la imparcialidad o parcialidad respecto de los participantes. Sin embargo, se ha prestado poca atención a los problemas de 85 por ciento de los trabajadores y de 75 por ciento de las personas de mayor edad, entre los que se encuentran los más pobres y vulnerables. El bajo nivel de participación obedece a varios problemas, pero entre ellos es crucial la preponderancia de la informalidad en la economía. Aunque el sistema de pensiones no puede corregir esta situación, el Gobierno podría concebir cambios que, mediante una variedad de instrumentos, incluyendo pensiones no contributivas para los más pobres, convirtieran el actual sistema en otro modelo más amplio, en el que participarían trabajadores de todos los sectores y que incluiría la protección de ciertos ingresos para la vejez. En un esquema sencillo, se pueden aplicar a este problema los tres tipos de políticas que se indican a continuación:

DESARROLLAR INCENTIVOS Y CONTROLES PARA AUMENTAR LA PARTICIPACIÓN EN LOS PLANES DE PENSIONES EXISTENTES. Este enfoque se basa en la idea de que muchos trabajadores actúan racionalmente, y de que su falta de aportes responde a una evaluación explícita o implícita de las ventajas y costos de participar, tal como ellos lo perciben. Así, pues, para aumentar su participación el Estado podría hacer lo siguiente: (i) crear incentivos adicionales, especialmente para los trabajadores independientes, que hicieran más atractiva la participación; (ii) hacer más visibles las ventajas del sistema, ya que en algunos casos los trabajadores pueden no participar por falta de información; y (iii) mejorar la aplicación de las leyes en los sectores en los que los trabajadores desempeñan un papel importante, ya que una razón para no participar podría ser la evasión fiscal y un refuerzo de los controles aumentaría el costo de esta opción. Parece ser que fue este enfoque el que favorecieron los funcionarios del Gobierno anterior porque tendría unos costos fiscales limitados.

ADMITIR EL PAPEL QUE DESEMPEÑAN LOS ACUERDOS INFORMALES Y EVITAR INTERVENCIONES QUE LOS ALTEREN. Puesto que una parte de la población envejece y pierde sus facultades para trabajar, asegurar ingresos para la vejez ha sido, desde siempre, un problema de los individuos, las familias y las sociedades. Los planes de pensiones más frecuentes son acuerdos para compartir dentro de la familia, por los que todos sus miembros reparten los ingresos obtenidos por quienes pueden trabajar, y en pequeños grupos sociales las comunidades ayudan a los ancianos. Estos son los acuerdos que han prevalecido en el Perú, ya que los planes de pensiones formales nunca han alcanzado a la mayoría de la población, especialmente en las áreas rurales.

IMPLEMENTAR PLANES DE PENSIONES NO CONTRIBUTIVAS Y FISCALMENTE SOSTENIBLES, para proporcionar una pensión básica a los que no pueden hacer aportaciones periódicas a los planes de seguridad social formales. Este enfoque considera que una parte de la población no toma una «opción de exclusión» del sistema, sino que, debido a sus condiciones de trabajo y a su productividad, no tiene otra elección. Entre los riesgos de un enfoque de este tipo están su potencial costo fiscal, su sostenibilidad y los incentivos negativos que pueden generar para los que pueden pagarse un plan de pensiones contributivas, pero

que se ven enfrentados a un grave conflicto moral si las pensiones básicas se fijan en un nivel competitivo. El Perú no tiene un marco legal para prestaciones no contributivas, y se lo considera arriesgado debido a su potencial costo fiscal y a los posibles incentivos en el mercado laboral, de manera que por el momento no hay debates políticos que incluyan la posibilidad de tenerlo. Un informe reciente del Banco Mundial estima que un plan de pensiones destinado a proteger a toda la población pobre de 65 años o más costaría a mediano plazo menos de 0,7 por ciento del PBI, o incluso menos si se fijan límites más estrictos para la edad.

Una política efectiva para aumentar la cobertura debe considerar los tres aspectos debatidos anteriormente y diseñar una estrategia integrada para maximizar los resultados. Algunos funcionarios del Gobierno de Toledo y ciertos analistas han considerado algunas acciones posibles para atraer más trabajadores al sistema formal, especialmente a los que trabajan como independientes o autónomos. Un informe pormenorizado preparado en el año 1999 por la Superintendencia de Administradoras Privadas de Fondos de Pensiones debatía posibles acciones (SAFP 1999). Más recientemente, el MEF preparó un «plan de acción» (MEF 2004) en el que se proponían reformas concretas; entre ellas, las siguientes: (i) ajustar la edad a las aportaciones de los trabajadores independientes; (ii) unir la cobertura de pensiones con los servicios de seguros sanitarios; (iii) cooperar con ONG y pequeñas asociaciones empresariales para facilitar la participación y los aportes; (iv) mejorar los incentivos fiscales para disminuir la evasión; y (v) mejorar la exigencia de los aportes en las empresas formales. El informe del MEF estimaba que el efecto conjunto de estas medidas podría mejorar la proporción de trabajadores que aportan a un plan privado de pensiones desde 11,2 por ciento en 2004 hasta 14,5 por ciento en 2008. No obstante, hasta fines de 2005 no se había implementado ninguna de estas propuestas.

Aunque es importante mantener los planes informales existentes, basados en las familias o comunidades, el desarrollo demográfico y económico del Perú tiene probablemente un impacto negativo en esta área. La fertilidad ha retrocedido en el Perú desde más de seis hijos por mujer antes de 1970 hasta menos de la mitad en los últimos años; por ende, ha habido una fuerte reducción en el tamaño de la familia. Asimismo, la proporción de la población rural (donde las relaciones de comunidad son más fuertes) ha disminuido desde más de 40 por ciento en 1970 hasta alrededor de 27,5 por ciento en los últimos años. Se prevé que estas tendencias continúen, lo que dará como resultado unas redes de apoyo familiares y comunitarias débiles y hará urgente la necesidad de sustituirlas.

Por último, considerando la magnitud del problema, el debate en el Perú sobre un posible plan de pensiones no contributivas para la población de mayor edad ha sido pobre. En otros países de la región hay abundante experiencia, llena de elementos buenos y malos sobre los que se puede seguir trabajando. Se ha concedido prestaciones no contributivas, o prácticamente no contributivas, a los trabajadores de mayor edad siguiendo criterios sectoriales (el Brasil), atendiendo a su situación económica general (Chile) o de forma universal (Bolivia). Las estrategias de financiamiento también han variado ampliamente desde las basadas solo en impuestos (Chile, el Uruguay y la Argentina) hasta vales de aportes fuertemente subsidiados (el Brasil y el Ecuador), o incluso planes de pensiones totalmente basados en sistemas de capitalización (Bolivia). El costo

de este tipo de programas depende de su diseño y puede variar de forma considerable, y el rango puede comprender desde unas décimas porcentuales del PBI hasta 2 por ciento ó 3 por ciento. Un informe sobre el Sistema de Pensiones en el Perú, preparado por el Banco Mundial en 2004, daba algunas estimaciones sobre el costo de implementar prestaciones no contributivas e indicaba que, en función de la edad mínima exigida para poder beneficiarse, de que fuera universal o dirigido a un grupo específico de la población, podría variar entre 0,3 por ciento y 1,4 por ciento del PBI en el corto plazo y entre 0,3 por ciento y 1,7 por ciento del PBI en el largo plazo (Banco Mundial 2004).

III. Políticas

Sobre la base de lo expuesto, pueden proponerse diferentes políticas dirigidas a consolidar las mejoras del sistema de pensiones del Perú y corregir sus problemas. Estas políticas pueden clasificarse en tres áreas: (i) gestión fiscal; (ii) regulación del SPP; y (iii) estrategia de cobertura, con algunas de las propuestas enfocadas hacia el corto plazo (para implementarlas en los cien primeros días del nuevo Gobierno, de manera que estén plenamente en vigor dentro de un año), mientras que el resto necesitan un periodo de implementación más largo.

(i) Gestión fiscal

- ***Corto plazo:*** las políticas de corto plazo para disminuir las presiones fiscales y asegurar la sostenibilidad a mediano plazo deben enfocarse en la creación de un fuerte consenso político respecto del régimen de la CV, garantizando que cualquier tentativa de recuperarlo o de generar planes de pensiones parecidos encontrará la firme oposición de los partidos políticos y de la sociedad. Para conseguirlo podría divulgarse información acerca de los costos y desigualdades que comporta este régimen y promover debates sobre esa información.
- ***Mediano plazo:*** revisar la estructura del sistema, con el fin de redefinir el papel del SNP, para hacerlo complementario y deje de competir con los planes de pensiones privados. Un posible modelo integrado consistiría en tener el SNP centrado en una estrategia de prevención de la pobreza, con una cobertura amplia, dejando los objetivos de ahorro a los planes de pensiones basados en un sistema de capitalización. Asimismo, completar el proceso de emisión de los bonos de reconocimiento para todos los trabajadores inscritos en el SPP, con el fin de cancelar el compromiso y evitar una potencial manipulación en el futuro, como ya ha pasado en otros países.

(ii) Regulación del SPP

- ***Corto plazo:*** revisar las regulaciones respecto de las inversiones para asegurar la diversificación adecuada (incluida la diversificación internacional), con el propósito de maximizar la rentabilidad y la seguridad de los fondos de pensiones.

- **Mediano plazo** continuar con la introducción de reformas que favorezcan la competencia en el mercado de las AFP, fomentando la participación de nuevos proveedores y simplificando el proceso de cambio de AFP.

(iii) Estrategia de cobertura

- **Corto plazo** introducir un nuevo régimen de aportes para los trabajadores independientes, permitiendo que los hagan a través de diferentes canales y en condiciones flexibles para aumentar su participación. Asimismo, mejorar la exigencia del pago de los aportes entre los empleadores, coordinando el acceso a bases de datos de impuestos y de aportes a fondos de pensiones, desarrollando e implementando una política permanente de aplicación de la ley, y sancionando a los que deducen los aportes de los sueldos de los trabajadores pero no los ingresan en sus respectivas cuentas.
- **Mediano plazo** introducir un plan de pensiones no contributivas para la población pobre de mayor edad que sea fiscalmente sostenible, con normas transparentes e integrado con los sistemas existentes, en especial con el SNP. Para evitar problemas fiscales en el corto plazo y aprovechar el margen fiscal creado por la reforma de la CV en el mediano plazo, este plan debería diseñarse considerando una implementación progresiva.

Bibliografía

- Banco Mundial. 2004. «Peru: Restoring the Multiple Pillars of Old Age Income Security». Reporte n.º 27618. Washington D. C.: Banco Mundial.
- Ministerio de Economía y Finanzas. 2005. «Informe de análisis de la cobertura de los sistemas de pensiones en el Perú». Lima: MEF.
- Ministerio de Economía y Finanzas. 2004. «Plan de acción de los sistemas de pensiones de Perú, 2004-2008». Lima: MEF.
- Superintendencia de Administradoras Privadas de Fondos de Pensiones (SAFP). 1999. «Ampliación de cobertura en el SPP: El caso de los trabajadores independientes». Lima: SAFP.

Parte IV

Un Estado para sentirse orgulloso



Modernización del Estado

Descentralización

Rossana Polastri y Fernando Rojas

Resumen

Hasta el año 2002, el Perú era uno de los países más centralizados de América Latina. Desde entonces se han aprobado y aplicado importantes leyes para transferir competencias a los gobiernos subnacionales. El Congreso, diferentes niveles de gobierno, los partidos políticos y la sociedad civil han participado en este complejo proceso político, que ha exigido introducir una serie de cambios en el funcionamiento del Gobierno Nacional y los gobiernos subnacionales. A pesar de que estos cambios se han realizado manteniendo una estabilidad macroeconómica, no han sido acompañados de una estructura institucional adecuada para desarrollar, monitorear y aplicar la política de descentralización. Son muchos los desafíos que pueden poner en peligro el sistema de descentralización peruano, entre ellos, una elevada dependencia de los gobiernos subnacionales de las transferencias del Gobierno Central y una baja tasa de generación de ingresos propios; un débil control sobre la acumulación de deuda subnacional; la limitada capacidad de gestión en materia de prestación de servicios públicos, responsabilidades recientemente transferidas y los desequilibrios de recursos y capacidades en diferentes regiones del país. Este capítulo revisa la situación actual, discute los retos más importantes y presenta algunas alternativas de política para superarlos.

I. Antecedentes

El Perú ha sido uno de los últimos países de la región en implementar un proceso de descentralización. Hasta el año 2002 era uno de los países más centralizados de América Latina, con más de 97 por ciento de la recaudación fiscal en manos del Gobierno Nacional. La Constitución de 1993 adoptó la descentralización, pero las elecciones regionales

no se celebraron sino hasta 2003, cumpliendo con una enmienda de 2002 a la Constitución que ordenaba la creación de gobiernos regionales. A partir de este último año se han ido aprobando importantes leyes para constituir gobiernos regionales, propiciar una descentralización fiscal sólida, garantizar la responsabilidad y la transparencia fiscal en el nivel subnacional, reforzar la capacidad de recaudación de los gobiernos locales, establecer criterios de acreditación para la transferencia de funciones y competencias, introducir presupuestos participativos locales e iniciar una reforma del sector público para adaptarlo a las demandas de un nuevo escenario descentralizado. En la actualidad hay 26 regiones y 1.832 municipios. Dentro de esta última categoría, 194 son municipios provinciales y el resto, distritales (véase el recuadro 1).

En este proceso, el Perú se ha valido de las lecciones aprendidas de otros países de América Latina que adoptaron y pusieron en marcha políticas de descentralización hace dos o más décadas, así como de su propia, y en buena medida fracasada, experiencia previa en este campo. Sobre la base de todo ello, la agenda descentralizadora del Perú ha sido concebida para lograr los siguientes objetivos: el desarrollo económico y la competitividad; la modernización y simplificación de sistemas y procedimientos administrativos; la asignación de competencias de los servicios públicos en niveles más próximos a los usuarios; y la participación ciudadana en el gobierno.

La Ley Orgánica de la Descentralización (LOD), pieza central de la legislación en materia de descentralización, contiene las directrices básicas del proceso, y hace hincapié en la necesidad de restricciones presupuestarias estrictas y de un proceso fiscal neutral. En particular, determina que la descentralización fiscal debería: (i) implicar una transferencia

Recuadro 1. Los niveles de gobierno en el Perú

Nacional: Poder Legislativo (Congreso), Poder Ejecutivo (encabezado por el Presidente) y Poder Judicial. El nivel central gestiona normalmente problemas de ámbito nacional, incluidos programas contra la pobreza que serán descentralizados.

Regional: Los departamentos están constituidos en veintiséis regiones que fueron diseñadas para convertirse en macrorregiones en una etapa posterior. Los gobiernos regionales son dirigidos por el Presidente Regional, el Consejo Regional y el Consejo de Coordinación Regional, y están integrados por alcaldes provinciales y distritales y representantes de la sociedad civil. Su función es promover el desarrollo regional y la competitividad por medio de la inversión pública y la movilización de los recursos públicos y privados. Todavía no se han determinado con precisión las competencias sectoriales específicas que serán descentralizadas a las regiones.

Municipios: 1.832 municipios con alcaldes electos, un Concejo Distrital/Provincial y consejos de coordinación. Sus competencias abarcan todos los asuntos relevantes que caen bajo su jurisdicción. Todavía no se han determinado con precisión las competencias sectoriales específicas que serán descentralizadas a los municipios.

Fuente: Banco Mundial 2005a.

ordenada de competencias (evitando las transferencias de recursos sin las correspondientes transferencias de responsabilidades); (ii) establecer límites (mediante reglas fiscales) sobre el endeudamiento y el aumento del gasto público de los gobiernos regionales y locales; y (iii) imponer restricciones sobre los préstamos del extranjero y prohibir al Gobierno Central la cobertura de la deuda no garantizada de las entidades regionales y locales.

La LOD ha previsto un calendario de descentralización con una fase preparatoria y cuatro fases específicas. La fase preparatoria, que concluyó en 2002, se centró en la creación del marco legal e institucional de la descentralización. La primera fase específica culminó con la creación de los gobiernos regionales. Estos gobiernos se financiaban inicialmente con transferencias de cuantía equivalente a los recursos asignados previamente a las unidades territoriales del Gobierno Nacional, los consejos transitorios de administración regional (CTAR). Las fases posteriores se han ejecutado de forma simultánea y no siempre han respetado la secuencia propuesta en la LOD. La segunda fase se centraba en la consolidación de la estrategia de descentralización mediante la integración de las veintiséis regiones en un número más reducido de estas. El referéndum para la formación de macrorregiones, celebrado del 30 de octubre de 2005, fracasó en este propósito.¹ La tercera fase, que se inició en 2003, consistía en la transferencia de competencias sectoriales distintas de la educación y la salud. Los programas de protección social (PRONAA y FONCODES) y los proyectos de inversión pública con impacto regional (INADE) se transfirieron a los gobiernos periféricos sobre la base de un proceso de acreditación. La cuarta fase perseguía la transferencia de las competencias de educación y salud a los gobiernos subnacionales. Esta última fase no ha concluido, y no está claro el calendario de las transferencias de estos dos importantes sectores.

En términos generales, todas estas reformas han modificado el modo de funcionamiento del sector público peruano. La descentralización ha supuesto un cambio de las asignaciones presupuestarias: los gobiernos subnacionales disponen de 35 por ciento del gasto público no financiero en el año 2006, por encima del 28 por ciento correspondiente al año 2003. Asimismo, los gobiernos subnacionales están cumpliendo un papel importante en materia de inversión pública. Son responsables de más de la mitad de la inversión pública realizada en 2006, frente a solo 20 por ciento en 2003. Estos cambios se han llevado a cabo manteniendo la estabilidad económica. La primera generación de reformas se ha centrado en medidas financieras y de control para garantizar la disciplina fiscal y financiera de todos los niveles de gobierno. El marco legal ha sido diseñado para favorecer un proceso de descentralización paulatino y fiscalmente neutral que garantice la prestación de servicios públicos esenciales. En este sentido, el marco fiscal básico ya está

1 Las principales ventajas de formar estas macrorregiones (que excluyen a las provincias de Lima y el Callao) consisten en incentivos para obtener más recursos: 50 por ciento de los recursos propios procedentes del IGV, los impuestos específicos sobre el consumo y el impuesto a la renta personal y, si fuera necesario, transferencias discrecionales. Por desgracia, la población no fue adecuadamente informada ni comprendió estas ventajas, y no se logró el proceso de regionalización.

en vigor y constituye el primer paso en un esfuerzo a largo plazo para descentralizar funciones y recursos públicos a los niveles inferiores de gobierno y a las comunidades.

La descentralización brinda la oportunidad de mejorar la provisión de bienes públicos mediante su adecuación a las preferencias locales. Además, una ventaja de la descentralización es que la competencia, la proximidad y la transparencia suponen un poderoso estímulo para que los gobiernos locales respondan mejor a las necesidades de la población. Junto con una recaudación y un gasto eficientes, la descentralización en el Perú tiene el potencial de elevar el bienestar en todas las regiones y reducir las grandes desigualdades geográficas de los ingresos. La decisión del Perú de proceder con la descentralización ha sido gradual, para garantizar que los recursos transferidos a los gobiernos subnacionales guarden correspondencia con los gastos transferidos una vez que estos han certificado la recepción de las competencias transferidas. Sin embargo, aún hay retos pendientes en los próximos años para que la agenda de descentralización logre sus objetivos, en particular en lo que se refiere a la garantía del acceso a los servicios públicos y a la calidad de estos. Los altos niveles de pobreza y de desigualdad de los ingresos en el Perú, y las grandes diferencias regionales en cuanto a las transferencias y capacidad recaudatoria, constituyen retos importantes en sí mismos.

II. Desafíos

El desafío general consiste en culminar la agenda de descentralización. En caso contrario, la autonomía política de las regiones y municipios se verá seriamente reducida por la gran dependencia de las transferencias del Gobierno Central; la brecha entre las regiones ricas en recursos naturales y las demás seguirá aumentando; las regiones y municipios menos privilegiados acudirán cada vez en mayor medida al endeudamiento para poder atender los servicios básicos en el nivel subnacional; la deficiente calidad de la información y su escaso reporte pondrán en peligro la transparencia, la rendición de cuentas y la participación ciudadana; la descentralización puede acabar amenazando la responsabilidad fiscal, y el objetivo de la competitividad regional y local puede fracasar. Si no se culmina durante la próxima legislatura, el proceso de descentralización puede atomizar aún más el gasto público, sin que haya coordinación intergubernamental ni economías de escala. La descentralización, entonces, agravaría las actuales presiones tendientes a una mayor fragmentación del proceso político de toma de decisiones en materia fiscal. Por otro lado, la culminación de la agenda de descentralización exigirá la adopción de políticas y actuaciones en la introducción de impuestos en el nivel subnacional, las transferencias fiscales intergubernamentales, la calidad del gasto y de la prestación de servicios, y la gestión financiera y de la deuda subnacional.

IMPUSTOS: El acceso a ingresos de fuentes propias es importante para aproximar la recaudación a los beneficios y para mantener restricciones presupuestarias rigurosas en el nivel subnacional del gobierno. Es necesario controlar los ingresos de los gobiernos subnacionales con el fin de poder adaptar las políticas cuando hay que hacer ajustes. Por lo tanto, para que el proceso de descentralización funcione adecuadamente, es importante

reforzar las bases imponibles de los gobiernos regionales y locales. El dilema tradicional de garantizar que la jurisdicción responsable del gasto sea la misma que recauda los ingresos tiene que encontrar solución en el marco del sistema de transferencias intergubernamentales. Sin embargo, la Constitución Política del Perú no permite la implementación de impuestos en el nivel regional. Incluso el precio de los servicios y las tasas de los impuestos a la propiedad se establecen por medio de una ley nacional. Pese a que el peruano es un Estado unitario en el que el Congreso ejerce la competencia exclusiva en materia tributaria, cabe la posibilidad de delegar o transferir la gestión y los ingresos derivados de ciertas bases imponibles a los gobiernos regionales.

En este momento, los ingresos impositivos de los gobiernos subnacionales cubren una pequeña parte de sus gastos. El desafío de las tasas impositivas municipales es muy distinto del regional. Los municipios disponen de bases imponibles potencialmente dinámicas y, sin embargo, en buena medida subutilizadas, y necesitan incentivos adecuados para movilizar sus propios ingresos impositivos. En el periodo 2002-05 los ingresos de los gobiernos municipales han aumentado en 0,6 por ciento del PBI. Ello no obstante, las transferencias del canon representan 70 por ciento de este incremento, mientras que los ingresos impositivos solo dan cuenta de 8 por ciento. Los impuestos representan alrededor de 13 por ciento de los ingresos municipales totales, mientras que las tasas y contribuciones equivalen a 30 por ciento (véase el cuadro 1).

A diferencia de los de otros países de ingresos medios de América Latina, los municipios peruanos no gestionan enteramente su impuesto a la propiedad, ya que todas las políticas tributarias dependen del Congreso (Ruhling 2005). La recaudación del impuesto a la propiedad, en particular, es muy baja, y se sitúa en 0,2 por ciento del PBI. Algunos municipios están buscando la forma de mejorar esta recaudación y, con la colaboración del Gobierno Nacional, han puesto en marcha un módulo catastral para la recaudación de estos impuestos. La ampliación de esta práctica a escala nacional potenciará la capacidad de los municipios para generar sus propios recursos y gestionarlos mejor. Otra posibilidad consiste en documentar y difundir las prácticas de los municipios con mejores resultados de recaudación mediante intercambios horizontales de aprendizaje mutuo. Si el Perú pudiera elevar la recaudación del impuesto a la propiedad al nivel promedio de la OCDE, ello implicaría 1.200 millones de dólares anuales para los gobiernos locales, más de diez veces el valor total del canon.

Las regiones solo tienen competencias para cobrar tasas. Todavía hay un potencial para introducir impuestos específicos sobre el consumo en el ámbito regional sin poner en peligro la gestión tributaria nacional ni desplazar la base imponible nacional. Por ejemplo, crear el impuesto a la promoción regional (IPM) contribuiría con los ingresos de los gobiernos regionales. Otra posibilidad sería introducir un sistema de reparto de impuestos entre las entidades territoriales y la SUNAT, para permitir a las primeras participar en la recaudación de impuestos nacionales.

**Cuadro 1. Ingresos corrientes de los gobiernos locales
(En porcentaje del PBI)**

	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Total	1,95	1,96	2,07	2,19	2,29	2,53
Ingresos tributarios	0,25	0,25	0,27	0,28	0,29	0,29
Otros ingresos propios	0,59	0,63	0,69	0,67	0,69	0,67
Transferencias del Gobierno Central	1,11	1,08	1,11	1,24	1,31	1,57
FONCOMUN	0,77	0,74	0,73	0,76	0,77	0,79
Canon	0,12	0,12	0,15	0,25	0,32	0,51
Otros	0,22	0,23	0,23	0,23	0,23	0,27

Fuentes: BCRP y MEF.

Uno de los retos fundamentales consiste en identificar los incentivos adecuados para aumentar la recaudación fiscal en el ámbito subnacional. Es importante establecer un incentivo fiscal para los gobiernos locales vinculado a sus esfuerzos para incrementar la recaudación impositiva, y que sea coherente con la introducción del módulo del Sistema Integrado de Administración Financiera (SIAF) para el catastro y los ingresos. En este sentido, un incentivo no utilizado es el indicador de esfuerzo fiscal para distribuir el FONCOMUN, un fondo creado especialmente para municipios cuya fuente de financiamiento es el 2 por ciento del impuesto general a las ventas recaudado por el Gobierno Central, que se llevará a cabo una vez que estén disponibles los datos del nuevo censo de población. Se prevé que esta nueva distribución se aplique hacia el año 2007 y que incluya tanto el indicador de esfuerzo fiscal como el de pobreza.

LAS TRANSFERENCIAS. La estrategia del Gobierno respecto del sistema de transferencias en la fase temprana de la descentralización ha sido la de proteger la prestación de servicios públicos, garantizar la transparencia y mantener el equilibrio vertical. El equilibrio vertical, entendido como el equilibrio a mediano plazo entre la renta (los ingresos potenciales más las transferencias) y las responsabilidades, es esencial para garantizar la sostenibilidad fiscal y financiera en el proceso de descentralización. En ausencia de un equilibrio vertical, los gobiernos subnacionales se verán obligados a asumir niveles excesivos de deuda.

La introducción de la acreditación formal tiene como finalidad proteger la prestación de servicios públicos. El Gobierno ha respetado el objetivo de neutralidad fiscal, por el que las transferencias se han ido incrementando de acuerdo con tres factores: la tasa de crecimiento de los recursos públicos,² el equilibrio fiscal del sector público consolidado de acuerdo con el marco macroeconómico multianual, y el financiamiento de transferencias de competencias adicionales a los niveles subnacionales con el correspondiente recorte de

2 Bien basados en un impuesto amplio, como en el caso del FONCOMUN, que está vinculado al IGV, bien en la tasa de crecimiento de ingresos derivados de fuentes específicas, como el canon y las regalías asociados a los ingresos derivados de los recursos naturales.

gastos en el nivel nacional. Pero el sistema de transferencias en el Perú podría ser más simple y predecible y así controlar la calidad en la prestación de los servicios públicos. En este momento existen en el Perú diez grandes programas de transferencias a los gobiernos subnacionales. Las dos principales categorías de transferencias son los llamados fondos de compensación a los municipios y las regiones: FONCOMUN y FONCOR. Seis de los programas de transferencias³ están vinculados a los ingresos derivados de los recursos naturales y asignados de forma específica a financiar el gasto de capital.

Los municipios son muy dependientes de las transferencias basadas en fórmulas de participación en los ingresos, como el financiamiento del FONCOMUN, del canon y parte de las regalías asociadas a la minería y los hidrocarburos (véase el cuadro 2). Estas transferencias ya existían antes de la descentralización regional y han sido incorporadas al nuevo marco político.⁴ Las transferencias del Gobierno Central representan 57 por ciento de los ingresos totales de los gobiernos locales en promedio, aunque el porcentaje varía mucho entre las municipalidades. En los municipios, la importancia relativa del canon minero se ha más que duplicado desde el año 2000, mientras que otras fuentes de ingresos han permanecido estables. Los ingresos de los gobiernos locales tienen distintas fuentes: 56 por ciento de sus ingresos procede del FONCOMUN. Las regalías y el impuesto a la renta de las sociedades que explotan recursos naturales equivalen a 30 por ciento de sus ingresos. Estos recursos solo pueden destinarse a proyectos de inversión y proceden de diferente canon: minería (18 por ciento), petróleo (8 por ciento), hidrocarburos (2 por ciento), pesca (1 por ciento) y bosques (0,2 por ciento). El programa social transferido del Vaso de Leche representa 10 por ciento de los ingresos de los gobiernos locales. La renta de aduanas supone 3,4 por ciento de los ingresos, y el Fondo de Desarrollo de Camisea, uno por ciento.

Cuadro 2. Transferencias a los gobiernos locales, 2004-05
(En miles de nuevos soles)

	2004	2005	% cambio
Fondo de Compensación Municipal	1'793.654	2'031.674	13,3
Canon minero	346.167	666.105	92,4
Vaso de Leche	360.001	363.001	0,8
Renta de aduanas	101.908	122.719	20,4
Canon de hidrocarburos	83.921	84.464	0,6
Canon de pesca	30.127	21.773	-27,7
Canon y sobre canon del petróleo	225.657	304.036	34,7
Canon de bosques	658	668	1,5
Fondo de Desarrollo de Camisea	0	33.316	-.-
Total	2'942.093	3'627.756	23,3

Fuente: MEF.

3 Estos consisten en seis cánones: minería, hidrocarburos, pesca, petróleo, gas y bosques.

4 La fórmula de distribución del FONCOMUN se modificó en 2004 para incluir índices de pobreza.

La dependencia de las transferencias es incluso más importante para los gobiernos regionales, porque estos carecen de una fuente de recaudación fiscal.⁵ Los antiguos CTAR, así como los actuales gobiernos departamentales, tienen acceso a las tasas y contribuciones, pero hacen un uso limitado de ellas. Los gobiernos regionales reciben los ingresos procedentes del canon y de las regalías, aunque en menor cuantía que lo que reciben los gobiernos locales, pues solo perciben 20 por ciento del canon distribuido. Los gobiernos locales y regionales de Lima y el Callao reciben una participación de los ingresos recaudados por el servicio de Aduanas en su jurisdicción (como hacen otros gobiernos subnacionales donde hay puertos).

Las transferencias del canon y de las regalías han experimentado un gran incremento en los últimos años, debido al espectacular aumento de los precios de los minerales. Gastar una cantidad grande e inesperada de ingresos no es tarea fácil. De hecho, las regiones y municipios que reciben estas transferencias especiales han sido incapaces de ejecutar todos los recursos que se acumulan en cuentas de los bancos comerciales y del Banco de la Nación. Las tasas de utilización pueden ser inferiores a 60 por ciento en los gobiernos subnacionales que reciben estas transferencias. Los recursos procedentes del canon y de las regalías se asignan específicamente al gasto en inversión, incluyendo el diseño y el mantenimiento de proyectos. El Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP) evalúa proyectos de inversión de acuerdo con criterios preestablecidos. Pero el SNIP es un mecanismo relativamente lento que no está preparado para prestar asistencia técnica constante a todas las regiones y municipios ávidos de proyectos. Aunque se ha descentralizado y adaptado para tener mayor proximidad y ser más responsable respecto de regiones y municipios, queda mucho por hacer si los gobiernos subnacionales quieren ofrecer proyectos de inversión de calidad nacional. Se ha presentado al Congreso una propuesta, aún pendiente de aprobación, para crear un fondo de estabilización con los recursos derivados del canon y las regalías, con el fin de limitar su carácter procíclico y suavizar el flujo de inversiones realizado por los gobiernos subnacionales.

Las grandes diferencias en la dotación de recursos naturales y la concentración económica pueden tener un efecto negativo sobre la desigualdad horizontal, como ha ocurrido en otros países. Esta desigualdad podría mitigarse mediante un sistema bien diseñado de transferencias intergubernamentales compensatorias. La cuantía de los recursos per cápita varía notablemente entre regiones, con un coeficiente de variación de 0,9, muy superior a los estándares internacionales. Es más: la variación de las transferencias no se correlaciona fuertemente con la pobreza (véase el cuadro 3). El coeficiente de correlación de las transferencias per cápita y de las necesidades básicas insatisfechas (índice NBI) es insignificante: 0,07 en el año 2004. Ayacucho, una de las regiones más pobres, recibió 144 nuevos soles per cápita, mientras que Tacna, una de las regiones más ricas, obtuvo 465 nuevos soles per cápita. El sistema de participación de los ingresos procedentes del canon ha agravado las desigualdades. Para resolver las desproporciones de las transferencias

5 Hasta el año 2002, cuando estos gobiernos fueron elegidos, el nivel regional de gobierno (CTAR) era una rama desconcentrada del Gobierno Central que se financiaba con las asignaciones del presupuesto de aquel.

Cuadro 3. Distribución de transferencias y pobreza

	<i>Transferencias per cápita</i>	<i>Índice de necesidades básicas insatisfechas</i>
Moquegua	1.521	43
Tacna	919	25
Cusco	431	74
Loreto	388	64
Tumbes	371	55
Huancavelica	370	93
Ucayali	366	60
Cajamarca	322	85
Pasco	294	66
Puno	249	74
Piura	245	64
Apurímac	209	87
Madre de Dios	201	61
Ayacucho	198	87
Áncash	182	66
Amazonas	180	84
Arequipa	164	36
Huánuco	158	80
Junín	150	57
San Martín	147	67
Ica	132	34
La Libertad	104	55
Lambayeque	83	45
Lima	60	47

Fuentes MEF e INEI.

fiscales, especialmente en regiones que carecen de recursos naturales, el Gobierno ha respondido con medidas *ad hoc* como el Fondo de Desarrollo de Camisea, que realiza transferencias compensatorias a municipios pobres en recursos naturales situados cerca de minas o campos de gas o de petróleo. Este tipo de políticas *ad hoc* deberían limitarse para evitar la arbitrariedad y la rigidez adicional de esta transferencia volátil.

Una cuestión pendiente en la agenda de la descentralización es la definición de objetivos compensatorios (también conocidos como de compensación territorial, orientados al restablecimiento de ciertos estándares mínimos comunes de servicios públicos en las distintas regiones y municipios) y su aplicación a través de transferencias fiscales y sectoriales. Hay una fuerte tendencia en el sistema intergubernamental peruano al incremento de las desigualdades horizontales. Estas podrían agravarse si los departamentos se agrupan en regiones, dada la decisión de devolver los ingresos generados en el ámbito local. Si el país aún desea mantener en todo el territorio un nivel y calidad mínimos de servicios, deberá desarrollar una nueva política compensatoria. Además, la oferta abierta de financiar las inversiones

regionales podría crecer de forma desproporcionada si no se verifica y controla de acuerdo con la capacidad de inversión del sector público consolidado.

También es importante abordar la gestión de la transferencia del canon y el modo de gestionar la volatilidad y la falta de capacidad de absorción en el ámbito subnacional. Ello exige reforzar la capacidad de inversión y los mecanismos de institucionalización para la auditoría y el control social de las regiones y municipios que perciben más canon y regalías.

EL GASTO Y LA PRESTACIÓN DE SERVICIOS. La asignación de atribuciones en el nivel de gobierno subnacional, y en particular en el de las regiones, aún se encuentra en una fase muy temprana, con pocas competencias transferidas. La estrategia adoptada ha sido la de disminuir la transferencia de competencias y recursos a los gobiernos departamentales y locales, mientras el Gobierno Central realiza una planificación sectorial y presupuestaria más cuidadosa y se introducen sistemas de control en el ámbito subnacional. Aunque esta estrategia puede provocar una presión del Congreso y de los gobiernos departamentales que desean acelerar el ritmo de la descentralización, era el único modo de proteger la calidad de los servicios y, al mismo tiempo, respetar la neutralidad fiscal. La transferencia de personal también es un problema complicado y comprometedor desde el punto de vista fiscal. De hecho, debería procederse a una reforma del servicio público antes de que se transfieran competencias específicas, como las de salud y educación, a los gobiernos regionales y locales. Ya se han transferido algunas competencias, sobre todo programas de protección social que se financiaban con recursos especialmente destinados a tal fin, y algunos proyectos de infraestructura fácilmente identificables en el presupuesto. Sin embargo, es necesario definir las responsabilidades de los distintos niveles de gobierno. Hoy por hoy, no existen definiciones exactas y hay muchas responsabilidades duplicadas. En un momento en el que la economía está creciendo parecieran no tener importancia, pero hay un mal uso de los recursos públicos como consecuencia de esa duplicidad. La Ley Orgánica del Poder Ejecutivo (LOPE) trata específicamente estos temas, pero aún está pendiente de aprobación.

El proceso de acreditación se ha diseñado para garantizar la continuidad (y, de hecho, la mejora) de la calidad en la prestación de servicios de acuerdo con el modelo descentralizado. Con esta finalidad se creó un ciclo anual de transferencias en virtud del cual las decisiones sobre transferencias de gasto se toman en primer lugar en el Consejo de Ministros, y a continuación los gobiernos subnacionales individuales realizan sus peticiones formales para adoptar ciertas funciones, se verifican las capacidades institucionales locales y, finalmente, se procede a la acreditación. En 2005 los gobiernos departamentales hicieron notables avances en materia de acreditación: la verificación de capacidades institucionales se ha producido para alrededor de 70 por ciento de todas las competencias que deben transferirse conforme al Plan Nacional de Descentralización. Esto implica competencias en distintos proyectos regionales de infraestructura, mantenimiento de carreteras, desarrollo agrícola y electrificación rural. En términos estrictamente financieros, sin embargo, estas competencias son limitadas, puesto que las competencias transferidas representan 130 millones de nuevos soles en el año 2004, mientras que el presupuesto total del gobierno departamental alcanza los 8.300 millones de nuevos soles.

Debería tenerse en cuenta que en el año 2004 los gobiernos departamentales asumieron la responsabilidad del pago de salarios de los trabajadores de salud y profesores (que en la actualidad representan un elevado porcentaje de sus gastos, sin las correspondientes competencias de gestión sectoriales).

Hasta el año 2004 (no se transfirieron competencias adicionales en el año 2005), 125 de los 194 municipios provinciales se acreditaron para administrar el Programa Nacional de Asistencia Alimentaria (PRONAA). Esto representa aproximadamente 20 por ciento de los gastos totales del Programa. Además, 406 de los 1.832 municipios distritales se acreditaron para gestionar los proyectos de infraestructura de FONCODES; esto representa alrededor de 17 por ciento del gasto total de este Fondo. En cuanto al programa de mantenimiento de carreteras Provías Rural, se han acreditado 40 de los 194 municipios provinciales, lo que representa 98 por ciento del gasto total del programa. Las competencias de gasto recientemente transferidas significan apenas una pequeña porción del gasto total municipal: alrededor de 15 por ciento. En el caso de los gobiernos regionales, las funciones transferidas están relacionadas con la gestión de algunos proyectos de electrificación rural y mantenimiento de carreteras rurales.

La transferencia de las principales competencias en materia social, de infraestructura, así como de otras significativas, sigue pendiente. Aunque el ritmo pausado del proceso de descentralización en el Perú es una estrategia prudente si se tiene en cuenta la necesidad de preservar la calidad de los servicios y los equilibrios fiscales, es importante mantener el impulso y seguir transfiriendo nuevas competencias y recursos a los gobiernos locales. En caso contrario, las tensiones (fiscales y de otro tipo) generadas por los gobiernos regionales y locales electos que no tienen un claro mandato podrían acabar con el equilibrio vertical, la neutralidad fiscal y la introducción paulatina de la descentralización.

Para lograr una rendición de cuentas por la calidad de la prestación de servicios, el proceso de acreditación *ex ante* tiene que acompañarse de mecanismos de responsabilidad *ex post* en el nivel nacional y local. Dos son hoy los instrumentos que sirven a este propósito: (i) los convenios de administración de resultados (CAR) que tiene que suscribir el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), los ministerios sectoriales y los gobiernos regionales; y (ii) los convenios de gestión, que fijan objetivos de cobertura y calidad en la prestación de servicios, y que deben suscribir los ministerios sectoriales y los gobiernos subnacionales. Los CAR fijan objetivos en la prestación de servicios, establecen los criterios de reporte, especifican responsabilidades para el reforzamiento institucional y determinan el flujo de los recursos. Los convenios de gestión, que ahora constituyen un paso formal dentro del proceso de transferencia de competencias a los gobiernos subnacionales, refuerzan el compromiso de las instituciones clave para mantener un determinado nivel de servicios. El Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social (MIMDES) es el primero en esforzarse por poner en marcha los convenios de gestión. Hacia finales de 2005, 125 municipios provinciales habían firmado convenios de gestión con el MIMDES para la transferencia de funciones en el PRONAA, y 406 municipios distritales han firmado estos convenios para obtener transferencias de FONCODES.

Hasta ahora el proceso de descentralización ha respetado la neutralidad fiscal, pero la limitada capacidad de gasto de los gobiernos subnacionales y la predominancia de bases

imponibles pequeñas podría ocasionar problemas en el futuro. Es necesario especificar de forma clara y explícita las competencias y responsabilidades de cada nivel de gobierno y diseñar un mecanismo financiero adecuado que permita a los gobiernos subnacionales recibir los recursos necesarios para hacer frente a sus obligaciones. Y, lo que es más importante, urge, en el nivel subnacional, la formación e investigación en capital humano y la gestión de recursos humanos basada en el mérito, para hacer posible una gestión eficiente de los recursos públicos y una provisión óptima de bienes y servicios públicos.

EL ENDEUDAMIENTO SUBNACIONAL. Cuando el Gobierno Central mantiene una política creíble respecto del rescate de la deuda, obliga a los gobiernos subnacionales y a sus prestamistas a asumir las consecuencias derivadas de sus decisiones. Es decir, se hacen responsables de sus créditos y demás compromisos. En estas circunstancias, los proveedores y los prestamistas tienden a evitar, a la hora de anticipar trabajos o préstamos, a gobiernos subnacionales que no gozan de crédito, porque el Gobierno Central sí les exige a ellos que sean puntuales en el pago de los impuestos o las contribuciones. Cuando no está claro quién es el responsable de la deuda (como sucede cuando hay razones para esperar un rescate nacional de las entidades subnacionales morosas), los gobiernos subnacionales y sus prestamistas tienen más incentivos para asumir riesgos a costa de los contribuyentes nacionales (Banco Mundial 1999b).

A diferencia de la de otros países de América Latina, la gestión peruana de las finanzas públicas regionales y locales no ha afectado ni al sector financiero del país ni la estabilidad macroeconómica. La magnitud de la deuda subnacional todavía no supone un problema. Los gobiernos regionales no se han endeudado aún significativamente, y se estima que la actual deuda municipal acumulada se sitúa en 1,5 por ciento del PBI. El marco jurídico e institucional del endeudamiento subnacional está muy desarrollado, con toda una serie de topes reglamentarios y legales y requisitos contables y de reporte para los gobiernos regionales y locales, incluyendo reglas fiscales sobre la deuda pendiente, el servicio de la deuda, el superávit primario y el crecimiento anual del gasto.

Sin embargo, estas cifras pueden ocultar la magnitud real del endeudamiento municipal, debido a la ausencia de prácticas contables normalizadas. La mayor parte de la deuda se concentra en un pequeño número de municipios, muchos de ellos muy poblados, lo que puede generar un problema de riesgo moral. Además, 90 por ciento de los municipios transgredieron al menos una de las ocho reglas de endeudamiento regional o local en el año 2003. Otro serio desafío es que una elevada proporción de las obligaciones financieras está relacionada con la deuda laboral, que representa 47 por ciento de la deuda municipal acumulada a largo plazo. La solución al problema de la deuda laboral municipal pasa por la reforma del servicio público. Además, a medida que los gobiernos regionales han ido asumiendo la facultad de contraer deuda, el Gobierno Central tiene que concentrar más esfuerzos en la gestión de las finanzas regionales y locales. Al margen de la descentralización, los mercados siguen tendiendo a reaccionar a las noticias sobre el sector público agregado, que incluye los niveles nacional, regional y local.

Las reglas siguen pendientes de aplicación y no se han establecido sanciones. Mientras tanto, la ausencia de prácticas contables normalizadas en los municipios también constituye un problema potencial. Aunque la contabilidad nacional está adoptando un sistema basado en valores devengados, aún hay margen para mejorar el cumplimiento de las

normas de contabilidad. No se dispone de estadísticas consolidadas sobre los gobiernos subnacionales. En este momento, la mayor parte de los datos financieros relativos a los gobiernos subnacionales están agregados, no consolidados. La deficiente contabilidad hace que resulte difícil aplicar los topes legales de endeudamiento. El MEF ha establecido un periodo transitorio durante el cual los gobiernos subnacionales tienen que elaborar informes financieros, sin que puedan ejecutarse sanciones. En 2008 los gobiernos subnacionales aplicarán sanciones por incumplimiento de las reglas fiscales, pero estas sanciones aún no han sido reguladas. Recientemente se ha establecido un módulo de endeudamiento en el SIAF, y su puesta en marcha proporcionará información específica sobre los flujos de deuda. Un problema importante que hay que resolver ahora es cómo estimar la deuda municipal acumulada y qué medidas adoptar para hacer frente a los atrasos.

LA GESTIÓN FINANCIERA. Dado que los gobiernos subnacionales tienen una autoridad limitada y una escasa capacidad para incrementar sus recursos propios, el SIAF-Gobierno Local (SIAF-GL) se ha convertido en una herramienta esencial para gestionar de manera eficaz los recursos y mejorar la eficiencia en su asignación. A diferencia de otros países de América Latina, la introducción de normas de gestión financiera en los niveles subnacionales se ha hecho voluntariamente por medio de acuerdos entre el SIAF-GL y cada Municipio. Hasta la fecha, la cobertura lograda por el SIAF-GL en los gobiernos regionales y locales es muy elevada en comparación con la de otros países de la región. Casi 600 de los 1.800 municipios, incluidos la mayoría de los municipios de mayor tamaño e intermedios, gestionan las partidas de gasto de acuerdo con el sistema, y más de 95 por ciento están elaborando sus presupuestos con el SIAF-GL.

A pesar de que la cobertura de los módulos relativos al presupuesto, el Tesoro y la contabilidad ha mejorado, aún no se ha logrado la plena integración de la gestión financiera ni en el ámbito central ni en el local. En estos momentos el sistema no integra ni concilia la clasificación presupuestaria con los códigos de contabilidad del país, lo que dificulta la supervisión de las reglas presupuestarias relacionadas fundamentalmente con el proceso de la formulación del presupuesto. También en el ámbito local la integración ha sido limitada, y el registro y reporte en línea se limitan todavía a los municipios de mayor tamaño. En segundo lugar, el SIAF no dispone de una cuenta única del Tesoro y, por lo tanto, no puede contribuir con una gestión eficiente del efectivo o un control de los saldos. La multiplicidad de cuentas del Tesoro no solo impide disponer de un flujo de información financiera específico y riguroso, sino que perjudica también la transparencia y da margen a la corrupción.

III. Alternativas de política

INGRESOS. A corto plazo, es preciso introducir incentivos para mejorar la recaudación tributaria de los municipios. La plena aplicación de la nueva fórmula del FONCOMUN brinda una buena oportunidad. Además, algunas de las transferencias o certificaciones pueden condicionarse a la reducción de las actuales tasas de dependencia fiscal (porcentaje de transferencias respecto de los ingresos totales). En caso contrario, las tasas de

dependencia fiscal podrían aumentar desproporcionadamente, con la consiguiente pereza tributaria de los gobiernos locales. Aunque la devolución a los municipios de la plena competencia sobre los impuestos a la propiedad era previsible a mediano plazo, el reto más urgente consiste en aumentar los ingresos tributarios locales propios. A mediano plazo, lo que quiere el Perú es ofrecer a sus gobiernos regionales una base imponible que pueda ser gestionada por ellos mismos. Los impuestos de base territorial que gravan el consumo de bienes y servicios específicos han demostrado ser bases manejables y eficientes para los gobiernos regionales de toda la región.

EL GASTO Y LA PRESTACIÓN DE SERVICIOS. LAS TRANSFERENCIAS FISCALES INTERGUBERNAMENTALES. Resulta imperativo elaborar rápidamente un calendario de transferencia de competencias a los gobiernos subnacionales que sea realista y responsable. Para ello, este nuevo calendario debería proteger el actual nivel y calidad de los servicios mientras se preserva la neutralidad fiscal, reduciendo la provisión directa de servicios por el Gobierno Central y potenciando su capacidad de monitoreo, evaluación y promoción del buen desempeño en los niveles subnacionales.

Las nuevas transferencias deberían orientarse a los resultados y condicionarse a la obtención de estos. Es recomendable intensificar el uso de acuerdos intergubernamentales de la prestación de servicios. Esto podría incluir acuerdos para la formación o la contratación externa de asociaciones público privadas (APP). Las transferencias también pueden basarse en la unidad de servicios (por ejemplo, transferencias por escuela basadas en el número de alumnos matriculados), sin dejar de supervisar y coordinar la capacidad en el ámbito local. No todos los servicios tienen que ser prestados directamente por los gobiernos subnacionales; hay que estimular la creatividad para mejorar la eficiencia en la prestación de los servicios. En última instancia, la certificación, los acuerdos intergubernamentales por desempeño y las transferencias basadas en resultados provocarán una situación asimétrica en las responsabilidades sobre los servicios en la que las entidades que obtienen buenos resultados estarán por delante de las demás.

A mediano plazo, los gobiernos regionales y locales necesitarán disponer de un servicio público. En el sector público hay que introducir nuevas relaciones laborales basadas en los resultados. En caso contrario, alcaldes y gobernadores no tendrán margen para reorganizar sus funciones de producción, demostrar una mayor eficiencia y satisfacer a su electorado. No es recomendable transferir los servicios de salud y educación antes de que los gobiernos regionales y locales puedan gestionar adecuadamente los contratos laborales.

ENDEUDAMIENTO SUBNACIONAL. A corto plazo, es esencial aprobar una ley de sanciones por infringir las reglas de responsabilidad fiscal y endeudamiento en el nivel subnacional. También es importante seguir identificando el problema de la deuda acumulada y proponer planes de ajuste a mediano plazo, empezando por los municipios de mayor tamaño. Asimismo, deberían adoptarse prácticas más estrictas en el ámbito nacional para exigir el cumplimiento de las obligaciones financieras de los gobiernos subnacionales con el Gobierno Central.

LA GESTIÓN FINANCIERA. Urge avanzar rápidamente en la puesta en marcha de la agenda del SIAF para que, en tres o cuatro años, pueda garantizar la integración y la consolidación de las cuentas subnacionales y su divulgación normalizada y específica.

Como en otros países unitarios (Colombia) o federales (el Brasil) de la región, la transferencia de ingresos y competencias puede hacerse depender de la introducción y la plena aplicación del SIAF. Es recomendable identificar y hacer pública la cobertura y los objetivos de calidad del SIAF tanto en el próximo año como en los siguientes dos, tres y cuatro.

DESEQUILIBRIOS VERTICALES Y HORIZONTALES. El canon y las regalías se han convertido en la principal fuente de desigualdad territorial creada por el Gobierno. Estas transferencias también son el origen de la pereza fiscal, la existencia de ingresos desproporcionados en relación con las actuales competencias o capacidad de gasto y, posiblemente, de la tendencia al endeudamiento cuando los precios de los minerales diminuyan en los mercados internacionales. El problema de la desigualdad territorial tiene que corregirse con una política explícita de compensación.

Una política territorial explícita de compensación debería basarse en el análisis del actual impacto compensatorio de los programas públicos en los territorios. Siguiendo el ejemplo del pacto federal social del Canadá, ese estudio podría desarrollarse como un ejercicio de cinco fases.⁶ Primero, debería descomponer la incidencia per cápita interregional e intrarregional de las transferencias y de otros tipos de gastos e inversiones públicas, por fuente de financiamiento y a lo largo del tiempo. Segundo, los ingresos propios recaudados principalmente en el ámbito local deberían sumarse a las transferencias nacionales y al gasto directo en los respectivos municipios. Tercero, habría que determinar el costo aproximado per cápita de la prestación de un mínimo subnacional de servicios que hay que garantizar a todo ciudadano peruano, sin importar su lugar de residencia. Cuarto, una propuesta de transferencia compensatoria que garantice un gasto mínimo per cápita para asegurar niveles mínimos de servicios. Los territorios que carecen de los ingresos suficientes para satisfacer esos niveles mínimos deberían recibir una compensación. Para preservar la neutralidad fiscal, los territorios que ya disponen de los ingresos necesarios para prestar servicios mínimos subnacionales deberían recibir menos transferencias en el futuro. Y, quinto, el estudio debería incluir una evaluación de las capacidades institucionales regionales y locales.

El problema de la lenta capacidad de gasto no debería resolverse mediante la relajación de los requisitos de inversión pública. Como lo demuestran los casos de Chile y de los otros países en relación con las transferencias regionales y locales de inversión, la solución a mediano plazo consiste en la creación de un banco de proyectos de inversión elegibles previamente evaluados por el SNIP. De ser necesario, el Gobierno Central debería cooperar con los gobiernos subnacionales que carecen de capacidad suficiente para elaborar proyectos de inversión de calidad. Como en las reformas del Fondo Nacional de Desarrollo Regional (FNDR) de 2005 en Chile, podría ampliarse el uso de las transferencias del canon y de las regalías para cubrir el gasto corriente en programas sociales; pero todavía es necesario evaluar estos programas *ex ante* y *ex post*, de acuerdo con las exigencias del Gobierno Central.

6 Cf. Courchene 1998 y Giugale y Webb 2000: capítulo 5.

El problema de los posibles desequilibrios verticales que pueden surgir cuando desciendan los precios de los minerales debe afrontarse mediante la creación de un fondo de estabilización o un mecanismo similar.

Bibliografía

- Banco Mundial. 2005a. ***PREMD Subnational Borrowing Regime Peru***. Washington D. C.: Banco Mundial.
- Banco Mundial. 2005b. ***Decentralization and Competitiveness Development Policy Loan (DCDPL)***. Washington D. C.: Banco Mundial.
- Banco Mundial. 2004a. ***Second Programmatic Decentralization and Competitiveness Structured Adjustment Loan (DECSAL II)***. Washington D. C.: Banco Mundial.
- Banco Mundial. 2004b. ***Fiscal Responsibility Laws for Subnational Discipline: The Latin American Experience***. Washington D. C.: Banco Mundial.
- Banco Mundial. 2003. ***Programmatic Decentralization and Competitiveness Structured Adjustment Loan (DECSAL I)***. Washington D. C.: Banco Mundial.
- Banco Mundial. 1999a. ***Beyond the Center: Decentralizing the State***. Washington D. C.: Banco Mundial.
- Banco Mundial. 1999b. ***PREM Notes Public Sector: Decentralizing borrowing powers***. Washington D. C.: Banco Mundial.
- Courchene, Thomas J. 1998. ***Renegotiating Equalization: National Polity, Federal State, International Economy***. C.D. Howe Commentary n.º 113. Toronto: C.D. Howe Institute.
- Fondo Monetario Internacional. 2006. ***Fiscal Decentralization and Public Sub-National Financial Management in Peru***. Washington D. C.: FMI.
- Fondo Monetario Internacional. 2005. ***Modernizing Budget Processes, Institutions and Information Systems***. Washington D. C.: FMI.
- Fondo Monetario Internacional. 2005. ***Staff Report and Draft LOI for the Third Review under the Stand By Arrangement and Request for Establishment of Performance Criteria***. Washington D. C.: FMI.
- Giugale, M y Steven Webb, editores. 2000. ***Achievements and Challenges of Fiscal Decentralization: Lessons from Mexico***. Washington D.C.: Banco Mundial.
- Ley 27245. 2003. Ley de Responsabilidad y Transparencia Fiscal. Lima, Perú.
- Ley 27783. 2002. Ley de Bases de la Descentralización. Lima, Perú.
- Ministerio de Economía y Finanzas. 2005a. ***Marco macroeconómico multianual revisado 2006-2008***. Lima: MEF.
- Ministerio de Economía y Finanzas. 2005b. ***Boletín de transparencia fiscal***. Lima: MEF.
- Ministerio de Economía y Finanzas. 2005c. ***Aspectos fiscales de la descentralización en el Perú. Diálogo global con el Banco Mundial***. Lima: MEF.
- Oates, Wallace. 1972. ***Federal Fiscalism***. Nueva York: Harcourt, Brace, and Javonovich.
- Programa Pro Descentralización. 2006a. «Aportes al debate en temas de descentralización». Seminario de Descentralización Fiscal. Lima: PRODES.

Programa Pro Descentralización. 2006b. «Aportes al debate en temas de descentralización». II Cumbre Nacional de Cámaras de Comercio-La Agenda Interna 2006-2011 para el Desarrollo de las Regiones. Lima: PRODES.

Ruhling, M. 2005. «Is There a Substitution Effect on Property Tax through Fiscal Transfers in Peru?». Trabajo presentado en el X Congreso Internacional del CLAD: «La Reforma del Estado y la Administración Pública». Santiago de Chile.

Gobierno electrónico

***María Dolores Arribas Baños, Enrique Fanta Ivanovic
y Henry Forero Ramírez***

Resumen

Este capítulo describe los avances logrados por el Gobierno del Perú en el área de gobierno electrónico, los obstáculos y desafíos que vendrán y los factores de riesgo que podrían afectar la sostenibilidad futura de lo realizado. Como resultado de un análisis de estos elementos, de la revisión de la literatura existente y de las consultas con los responsables de esta área en el Gobierno de Perú, se proponen algunas recomendaciones de corto y mediano plazo y se identifican los riesgos que conllevaría su no implementación.

El Perú ha desarrollado una estrategia de inclusión de tecnologías de información y comunicaciones (TIC) en el quehacer de la vida nacional, y se cuenta con una agenda digital y una agenda de gobierno electrónico, así como con una estructura institucional y un marco legal específicos que facilitan la coordinación y la ejecución de acciones en esta área. Se han logrado avances en el desarrollo y puesta en funcionamiento de sistemas de administración financiera y de contrataciones electrónicas. Además, se dispone de un portal informativo de servicios al ciudadano y, en algunas agencias claves como las de administración tributaria y el registro civil, los ciudadanos pueden efectuar sus trámites por vía electrónica. La comparación internacional sitúa al Perú en un lugar intermedio en cuanto al desarrollo del gobierno electrónico, y por debajo de los países vecinos de ingreso medio, debido principalmente al limitado avance en el acceso a Internet y al escaso desarrollo de la infraestructura de telecomunicaciones.

Para que estas inversiones y avances sean sostenibles en el tiempo, son necesarias, entre otras acciones, las siguientes: (i) establecer mecanismos de revisión y monitoreo de la agenda de gobierno electrónico; (ii) fortalecer institucional y financieramente a las entidades responsables de la coordinación y financiación de este tipo de tareas; (iii) establecer incentivos para que las entidades públicas orienten sus esfuerzos a la mejora, con el recurso a medios electrónicos de los servicios que prestan a los ciudadanos; (iv) revisar y expandir el marco regulatorio del uso de

TIC en el Estado y en su relación con los ciudadanos; (v) impulsar el desarrollo de una cartera de proyectos transversales, en particular los referidos a ventanilla única, registros ciudadanos y de propiedad; (vi) incluir al sector privado en el desarrollo de proyectos de alto impacto en conectividad y en facilitación de acceso a Internet; y (vii) implementar políticas que fomenten el desarrollo de infraestructura de telecomunicaciones

Los riesgos de no poner en práctica las políticas propuestas se resumen en restar competitividad al país, no disminuir los costos de transacción implicados en la relación de los ciudadanos con el Estado, aumentar la brecha digital y desmejorar la calidad de los servicios que en forma creciente son solicitados al Estado.

I. Evolución y situación actual

El desarrollo de gobierno electrónico en el Perú se ha sustentado en la inclusión y desarrollo de tecnologías y comunicaciones en los servicios públicos centrales, aprovechando el crecimiento nacional de la red de comunicaciones y el aumento de las personas y empresas que acceden a Internet. En este sentido se han observado avances que se detallan a continuación en las áreas de: (1) agenda digital; (2) agenda de gobierno electrónico; (3) infraestructura de telecomunicaciones y acceso a Internet; (4) marco legal; (5) aplicaciones de gobierno electrónico; y (6) estructura institucional.

(1) Agenda digital

Se ha desarrollado la agenda digital para el Perú, en la que, entre otros temas, se destacan el fortalecimiento del marco legal gracias a la Ley de Telecomunicaciones y Tecnologías de la Información, que promueve la inversión, la competencia leal y mejores opciones de servicios a los usuarios. Su implementación está prevista para 2006.

Además, se cuenta con diversas regulaciones que fomentan y facilitan la construcción y el acceso a redes, incluyendo trámites rápidos de otorgamientos de permisos y licencias, fomento de la instalación de accesos en sectores rurales y de interés social, acceso a bajo costo a la comunicación inalámbrica, etcétera.

Se hace referencia a la promoción de la incorporación de TIC en las escuelas, con programas de lectura y aprendizaje, creación de comunidades educativas en línea, programas universitarios de alfabetización en línea, programas de acceso focalizado, entre otros. De igual forma, se menciona la intensificación del uso de las TIC en el sector Salud.

Con el fin de ampliar la penetración y acceso de las comunidades a Internet, se menciona la instalación masiva de telecentros de acceso compartido y gratuito. De igual forma, se señala la creación del Centro Nacional de Tecnología Adaptada, encargado de financiar la investigación y el desarrollo de tecnología adaptada a los grupos vulnerables y tradicionalmente excluidos.

Por último, como actividades de comunicación y promoción se mencionan específicamente las siguientes: (i) promoción de la industria nacional de **softwarey hardware**; (ii) promoción de las pequeñas empresas y medianas empresas para el acceso a las TIC; y

(iii) promoción del comercio electrónico mediante diversos programas y la adecuación de las normas vigentes.

(2) Agenda de gobierno electrónico

Por otra parte, también se cuenta con una agenda de gobierno electrónico y con un marco de políticas y estrategias definidas y aprobadas por el Gobierno. Dentro de sus objetivos principales se destacan: (i) promover y disponer de infraestructura de telecomunicaciones adecuada para el desarrollo de la sociedad de la información y del gobierno electrónico en particular; (ii) generar entre los estudiantes capacidades para el uso de las nuevas tecnologías; (iii) adecuar los procesos de la administración pública a los cambios tecnológicos; (iv) acercar los servicios del Estado al ciudadano, mediante el uso de portales electrónicos; (v) promover y difundir el gobierno electrónico en el Estado; y (vi) desarrollar un conjunto de proyectos estratégicos con uso de TIC que tengan alto impacto, entre los cuales se cuenta con el Sistema Electrónico de Adquisiciones y Compras del Estado (SEACE), con el portal de trámites para el ciudadano y las empresas, la implantación de firmas electrónicas y certificados digitales para el Estado, la plataforma de medios de pago virtual del Estado, la identificación electrónica de los ciudadanos, y el sistema de trámite documental interinstitucional.

En el marco de esta agenda se han planificado diversas acciones, algunas de las cuales ya están siendo ejecutadas:

- Con respecto al marco legal, se menciona la reglamentación de uso de firma electrónica, el desarrollo del marco legal para la promoción de inversión en infraestructura tecnológica, el Proyecto de Ley de Gobierno Electrónico e Informática y las adecuaciones a la Ley de Procedimiento Administrativo y de Acceso a la Información y la Transparencia, para fomentar el uso de TIC. Se ha identificado la necesidad de desarrollar e implantar la agencia estatal de certificación digital y el desarrollo de la aplicación de firma electrónica y documento digital.
- En relación con la promoción y la facilitación del acceso, la agenda incluye la promoción de infraestructura de banda ancha para zonas rurales y la continuación del establecimiento de cabinas públicas y la promoción de acuerdos con gremios para su administración.
- En cuanto al uso de las TIC en el sector público, las acciones incluyen: (i) el desarrollo de proyectos educativos con uso de TIC; (ii) el establecimiento de estándares, normas de calidad y desarrollo para el uso de TIC en las entidades públicas; (iii) el diseño y desarrollo del sistema de seguimiento de trámites y expedientes en la administración pública; (iv) el desarrollo de un plan de seguridad para la información y datos del sector público; (v) el desarrollo e implementación del documento nacional de identidad (DNI) electrónico; (vi) la implementación del voto electrónico; y (vii) la integración de los sistemas geo-referenciados y espaciales del Perú.

- Como proyectos concretos se identifican el desarrollo e implementación del SEACE, el desarrollo de la plataforma transaccional del Estado y el banco de compensación e intercambio de datos, y el desarrollo y complementación de los portales del Gobierno, específicamente del portal de empresas y la fase transaccional del portal del ciudadano.
- Por último, se pretende adelantar un programa de difusión de gobierno electrónico e intercambio de experiencias en el sector público y con participación del sector privado.

Cuadro 1. Subíndice de tecnología e innovación

	<i>Usuarios de internet por 10 mil habitantes</i>	<i>Computadoras personales por 100 habitantes</i>	<i>Teléfonos celulares por 100 habitantes</i>	<i>Índice tecnológico e-readiness (a)</i>	<i>Calidad del total de infraestructura</i>	<i>Calidad de las instituciones de investigación</i>	<i>Colaboración de las instituciones de investigación y universidades</i>
Estados Unidos	6	2	40	1	6	1	1
Finlandia	9	16	10	3	7	6	2
Taiwán	12	13	2	14	20	16	8
Suecia	2	4	5	8	16	12	6
Dinamarca	8	7	15	5	1	15	9
Japón	14	23	34	2	12	7	15
Singapur	13	3	21	7	2	8	5
Israel	33	28	8	4	30	4	11
Reino Unido	4	21	9	11	22	3	7
España	37	32	11	31	24	43	37
Chile	34	42	43	26	32	48	45
Brasil	57	57	64	56	85	39	40
India	95	99	108	28	78	17	36
México	53	50	58	58	61	57	50
Argentina	54	53	70	45	59	44	52
Uruguay	49	44	76	52	50	68	78
China	70	80	69	68	69	55	26
Venezuela	72	59	60	37	70	95	63
Colombia	74	65	78	70	82	76	30
Perú	56	68	85	62	97	104	89

Fuente World Economic Forum 2005. Variables seleccionadas (de 117 países).

Nota: (a) El índice es una composición del nivel de desarrollo de portales y transacciones en línea desarrolladas por agencias gubernamentales, la cobertura y desarrollo de la infraestructura de comunicaciones del país y el acceso a Internet de la ciudadanía.

(3) Infraestructura de telecomunicaciones y acceso a Internet

Respecto de los servicios de telecomunicaciones, la penetración promedio es bastante baja, con 7,6 líneas de telefonía fija por cada 100 habitantes y 8,6 líneas de telefonía móvil por cada 100 habitantes. La situación de desigualdad geográfica en el acceso es considerable. Por ejemplo, la densidad en Lima y Callao es de 13,8 líneas de teléfono fijo por cada 100 habitantes y de 23,3 en servicios móviles, muy superior a la media del país.

Por otra parte, 54 capitales de provincia y 75 por ciento de las capitales distritales del Perú carecen de servicio de telefonía fija para abonados.¹ En cuanto a Internet, el Perú se sitúa, tanto en los estándares internacionales como en los latinoamericanos, a un nivel medio en lo que concierne a número de computadoras personales por habitante (68 a escala mundial), número de usuarios de Internet (68 en todo el mundo) y desarrollo tecnológico (62). Sin embargo, en lo que se refiere a otros indicadores aparece muy por debajo de la media mundial y de los países latinoamericanos con ingreso medio. En el área de calidad de infraestructura se sitúa en el puesto 97; en la de calidad de las instituciones de investigación, en el 104; y en la de colaboración de investigación universitaria, en el 89, todos muy por debajo de los puestos que ocupan sus países vecinos: Chile (32, 48 y 45), el Brasil (85, 39, 40) y Colombia (82, 76 y 30).²

(4) Marco legal

La legislación sobre firma electrónica y documento digital es bastante completa y responde en general a los estándares internacionales. Sin embargo, su aplicación en el sector público peruano es prácticamente nula, y los servicios que cuentan con algún nivel de transacciones electrónicas con ciudadanos utilizan sistemas de claves de usuarios, de inferior seguridad que aquel provisto por entidades certificadoras.

(5) Aplicaciones de gobierno electrónico

Se han observado algunos avances en el desarrollo de aplicaciones de gobierno electrónico en el país, de los que se destacan el SEACE (www.seace.gob.pe) y el Sistema de Administración Financiera (SIAF) del Ministerio de Economía y Finanzas, la Superintendencia de Administración Tributaria (SUNAT), el Banco de la Nación, el Registro Nacional de Identificación y Estado Civil (RENIEC), la Superintendencia Nacional de Registros Públicos (SUNARP) y la Comisión Nacional Supervisora de Empresas y Valores (CONASEV). Estos sistemas incorporan algunas facilidades para la realización de transacciones electrónicas por los ciudadanos.

Recuadro 1. Avances en la agenda de gobierno electrónico

Las iniciativas del Sistema Integrado de Administración Financiera (SIAF) y Sistema Electrónico de Adquisiciones y Contrataciones Estatales (SEACE) surgieron de la necesidad de incrementar la transparencia y eficiencia en el uso de los fondos públicos y la calidad de la gestión para reducir la duplicidad de las operaciones financieras, los costos de transacción, las demoras en los pagos, los riesgos de extravío y robo de cheques, y los riesgos de fraude y corrupción.

1 **Fuente:** Presidencia del Consejo de Ministros.

2 **Fuente:** World Economic Forum 2005.

El Banco Mundial (BM) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) apoyaron estas iniciativas con asistencia técnica y financiera en las áreas de capacidad institucional, descentralización y competitividad para sentar las bases programáticas e institucionales necesarias para su desarrollo e implementación.

El SIAF consta de tres elementos principales: (i) el registro único de todas las transacciones con transmisión virtual a la Dirección General de Tesoro Público; (ii) la administración de los pagos en efectivo y abonos en cuenta de todas las fuentes de financiamiento, a excepción de la fuente de endeudamiento externo; y (iii) la elaboración de los estados financieros de la Contaduría Pública. A diferencia de otros países de Latinoamérica, la incorporación de los niveles de gobierno subnacionales al sistema integrado de administración financiera es hecha de forma voluntaria, por medio de convenios SIAF-GL con cada municipalidad. Cerca de 600 de un total de 1.800 municipalidades, incluyendo la mayoría de las municipalidades de ciudades intermedias y grandes, manejan sus cuentas de gastos en línea con el sistema, y más de 90 por ciento están preparando sus presupuestos con el SIAF-GL.

SEACE surge de la necesidad de maximizar el estrecho espacio fiscal disponible para realizar inversiones en programas destinados a atender la creciente demanda de servicios públicos y de asegurar mayor transparencia, reducir los costos de transacción en adquisiciones e incrementar la eficiencia para atender esta demanda, particularmente en los sectores sociales. Los avances en esta área incluyen: (i) módulo de difusión de información; (ii) registro de usuarios en línea; (iii) módulo de compras de bienes y servicios de menor cuantía; (iv) proceso de capacitación a entidades piloto; y (v) catálogo de bienes y servicios. Para marzo de 2006 ha sido programado un piloto por fases.

Durante esta primera fase se ha logrado avanzar, pero es importante contar con el apoyo político y financiero para la implementación de la siguiente fase, que maximice y dé continuidad a los resultados de las inversiones ya realizadas, particularmente en las áreas de competitividad del sector público, fraude y corrupción. En este sentido, se recomienda seguir adelante con el programa piloto de compras corporativas, acelerar el desarrollo del módulo de compras en línea, e iniciar la implementación piloto de las nuevas modalidades incorporadas en la Ley de Adquisiciones y Contrataciones.

Para que los efectos de las reformas en el sector público se hagan sentir, es fundamental que la gestión de adquisiciones deje de ser considerada como una función administrativa aislada y desvinculada y sea incorporada de manera plena en los procesos de planificación de gestión del sector público. Por este motivo se deberían integrar los procesos de administración de contratos al ciclo administrativo de cada entidad y la información producida en el SEACE con la información generada en el SIAF. Esta integración facilitaría el monitoreo y evaluación de las gestiones de adquisiciones y presupuesto en las distintas agencias públicas y el uso de indicadores para la medición del desempeño y calidad de gestión. Asimismo, se debería acelerar el diseño y desarrollo de la estrategia nacional de compras gubernamentales y redefinir el esquema de formulación de los planes operativos anuales para asegurar un vínculo efectivo entre la planificación presupuestaria y de adquisiciones.

Fuente resumen del informe elaborado por Keisner de Jesús Alfaro (Procurement Specialist).

Otro desarrollo importante ha sido el portal de gobierno electrónico, que cuenta con la descripción de los trámites que los ciudadanos realizan con el Estado, y que da acceso a formularios electrónicos que se pueden imprimir y enviar a las agencias apropiadas para facilitar su trámite.

El resto de entidades de los niveles central, gobiernos regionales y gobiernos locales se encuentran en una primera etapa de desarrollo en la que los servicios cuentan con sitios web puramente informativos.

(6) Estructura institucional

En junio de 2003 el Consejo de Ministros dio forma orgánica a las iniciativas de gobierno electrónico, mediante la creación de la Oficina Nacional de Gobierno Electrónico e Informática (ONGEI), dependiente de Modernización del Estado, entidad que a su vez depende del Consejo de Ministros.

Los objetivos de ONGEI incluyen:

- Proponer la Política Nacional de Gobierno Electrónico e Informática.
- Proponer la Normatividad de Gobierno Electrónico e Informática en la Administración Pública.
- Elaborar y desarrollar la Estrategia de Gobierno Electrónico, coordinando y supervisando su ejecución.
- Coordinar y supervisar el desarrollo de los portales de las entidades del sector público, con el fin de establecer la ventanilla única de atención de las empresas y los ciudadanos.

El financiamiento para el desarrollo de las actividades de gobierno electrónico es transferido y ejecutado directamente por las distintas agencias del Estado. La ONGEI solo cuenta con presupuesto para la administración central del programa, la manutención del personal de la oficina y para realizar ciertos estudios y seminarios.

II. El Perú en el contexto internacional

EN EL ÍNDICE ***E-READYNESS*** que anualmente publica Naciones Unidas, relativo al desarrollo del gobierno electrónico (***e-government readiness index***), el Perú aparece en el lugar 58.^º en el mundo y en el 8.^º en Latinoamérica. El índice es una composición del nivel de desarrollo de portales y transacciones en línea desarrolladas por agencias gubernamentales, la cobertura y desarrollo de la infraestructura de comunicaciones del país y el acceso a Internet de la ciudadanía. El Perú se encuentra en un lugar intermedio (véase el cuadro 1)

LA ESTRATEGIA DE GOBIERNO ELECTRÓNICO es similar a la de los países de la región que han tenido éxito, como Chile y el Brasil. La peruana se sustenta en un apoyo del primer nivel político, dependiente de la estrategia de modernización del Estado, con una coordinación centralizada y una ejecución a cargo de los servicios y agencias operativas. Busca hacer más eficientes los procesos administrativos internos de las entidades y mejorar la

prestación de servicios a los ciudadanos. También se cuenta con incentivos para que el sector privado invierta en infraestructura.

LA CARTERA DE ACTIVIDADES Y PROYECTOS es semejante a la de los países más avanzados en el área de gobierno electrónico, e incluye, entre otros, el portal de servicios, el portal de empresas y el sistema de compras y adquisiciones electrónicas del Estado. Sin embargo, no existe un plan de inversiones en gobierno electrónico conocido, hecho que puede restar eficacia a las buenas intenciones de la agenda en la materia.

EL MARCO LEGAL está en línea con las legislaciones más modernas, y brinda un margen para la operación entre entes privados, de ciudadanos con el Estado y entre entidades del Estado gracias al uso de medios electrónicos. La Ley de Acceso a la Información mejora las posibilidades de desarrollo en el uso de TIC para el Estado, aunque falta reglamentar y poner en práctica el uso de la firma electrónica.

Las mayores debilidades se encuentran en *el acceso* a Internet de los ciudadanos y en la posibilidad de que los sectores pobres y de zonas aisladas tengan acceso al uso de TIC para relacionarse con el Estado. Las cifras presentadas en los párrafos anteriores muestran a un Perú retrasado respecto de los países de la región que más han avanzado en esta materia.

LA ESTRUCTURA INSTITUCIONAL. Se compone de la unidad de modernización del Estado, responsable de la agenda digital, y de la entidad encargada de la coordinación y evaluación de gobierno electrónico (ONGEI), dependiente del más alto nivel, lo que coincide con la institucionalidad seguida en países más avanzados de la región (Chile dispone de una Secretaría Ejecutiva de Gobierno Electrónico dentro de la Secretaría de la Presidencia, y el Brasil de la Secretaría de Logística y Tecnologías de Información dentro del Ministerio de Planeamiento).

FINANCIAMIENTO E INCENTIVOS. La ONGEI cuenta con financiamiento para su funcionamiento interno. Sin embargo, tiene poca influencia en la ejecución presupuestaria de los servicios centrales, regionales y municipales, y carece de la posibilidad de dar incentivos para promover el uso de las TIC en las instituciones del Estado. En la estrategia de modernización de otros países se han dado incentivos como incrementos presupuestales o aumentos salariales a aquellas entidades que incorporen trámites en línea.

III. Los riesgos de la no implementación

El Gobierno peruano y sus diversas agencias han conseguido avances considerables en el área del gobierno electrónico. Sin embargo, algunos índices globales muestran que en los últimos años el Perú está perdiendo puestos en comparación con el resto de países:

- El *e-readiness* de la ONU de 2005 sitúa al Perú en el puesto número 8 en Latinoamérica y en el 56 en el mundo. En el primero de estos ámbitos el Perú ha perdido tres puestos desde 2004. De los tres indicadores que forman este índice, el Perú está bastante bien posicionado en el área de capital humano y a niveles aceptables en cuanto a presencia web. Sin embargo, en el área de infraestructura se sitúa por debajo de países como Costa Rica y Jamaica.

- En el área de gobernabilidad³ (*governance*), el indicador de efectividad del Gobierno también ha disminuido en los últimos años. En 2004 el Perú estaba por encima de 32 por ciento de todos los países del mundo, mientras que en 2000 superaba a 46 por ciento de los países. Asimismo, el indicador de control de corrupción de 2004 mostraba al Perú por encima de 45 por ciento de los países, comparado con 58 por ciento en el año 2000. Como se observa en los gráficos que siguen, esta tendencia de empeoramiento se refleja también en su posición respecto del resto de países de Latinoamérica.

Gráfico 1. Control de la corrupción

Comparación 2004 (barra sup.) vs. 1998 (barra inf.)

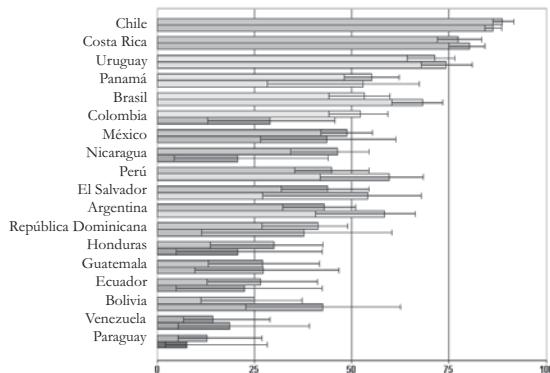
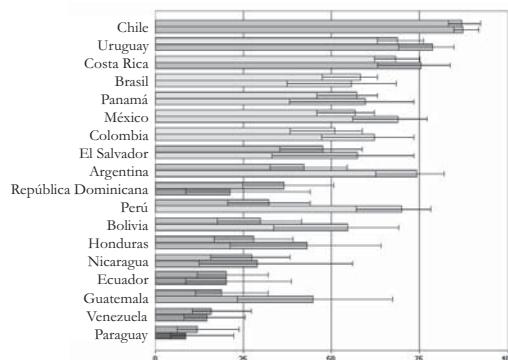


Gráfico 2. Efectividad del Gobierno

Comparación 2004 (barra sup.) vs. 1998 (barra inf.)

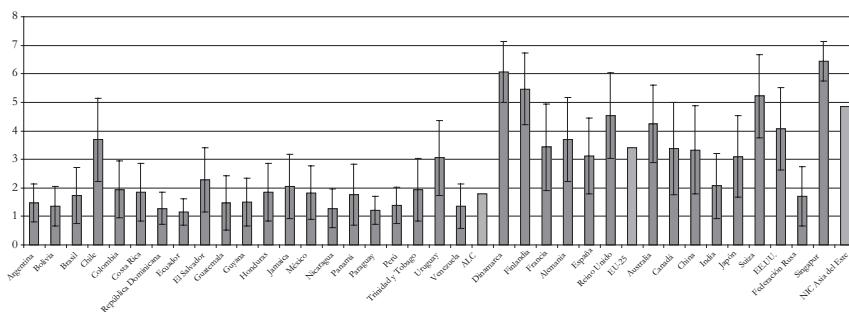


Fuente GRICS: Governance Research Indicator Country Snapshot. En <http://info.worldbank.org/governance/kkz2004/mc_indicator.asp>.

3 Kaufmann y otros 2005. **Nota:** los indicadores de gobernabilidad presentados aquí reflejan las estadísticas resultantes de la recopilación de respuestas dadas a las encuestas sobre la calidad de la gobernabilidad por un número representativo de empresas, ciudadanos y

- El índice de crecimiento y competitividad⁴ 2005-2006 tiene varios componentes que en cierto modo se pueden beneficiar de nuevos avances en el área de gobierno electrónico. A continuación se presenta el gráfico del subíndice de confianza en la honestidad financiera de los políticos, que sitúa al Perú por debajo de la media de Latinoamérica.

Gráfico 3. Subíndice de confianza en la honestidad financiera de los políticos Traducir



Fuente: World Economic Forum 2005.

- Asimismo, el subíndice de tecnología e innovación corrobora la necesidad de mejorar ciertas variables, particularmente en el área de infraestructura.

Los resultados de los subíndices anteriores están claramente ligados a los esfuerzos e inversiones relativas en el área de gobierno electrónico, y demuestran la importancia de estas inversiones como instrumentos de desarrollo social y económico. También ilustran la necesidad de optimizar los esfuerzos en gobierno electrónico para mejorar la posición del Perú en el mundo en materia de competitividad del sector público y reducción de los niveles de fraude y corrupción.

Estos índices reflejan también una correlación entre los avances en el gobierno electrónico y la renta per cápita que continúa aumentando la brecha digital. En este contexto, la falta de fondos y de apoyo político para tales iniciativas en países como el Perú resultaría en un aumento del acceso discriminatorio que perjudicará principalmente a las poblaciones más pobres.

Otras consecuencias inevitables incluirían: (i) un aumento de costos por transacción en los sectores público y privado; (ii) un mayor riesgo de corrupción y cliente-

expertos en países industriales y países en desarrollo, reportadas por distintos institutos de estadística, intelectuales y líderes de opinión, ONG y organizaciones internacionales.

4 El índice de crecimiento y competitividad está compuesto por tres subíndices: (i) subíndice de tecnología; (ii) subíndice sobre la situación macroeconómica; y (iii) subíndice sobre las instituciones públicas.

lismo; (iii) la duplicación de esfuerzos; y (iv) la disminución de la calidad de los servicios públicos.

Estos efectos se subestiman a menudo cuando se trata de competir por recursos escasos, por lo que es responsabilidad del Gobierno asegurar el financiamiento y el apoyo necesarios, así como que las autoridades políticas y la sociedad tomen conciencia de los riesgos de no dar continuidad a los esfuerzos e inversiones iniciados.

IV. Recomendaciones de política

La situación respecto al desarrollo del gobierno electrónico en el Perú está en línea con las mejores prácticas y experiencias llevadas adelante en otros países. Se necesitaría dar un mayor impulso al desarrollo de proyectos de gobierno electrónico, e identificar los criterios de selección de todos los proyectos presentados. Asimismo, se debería dar prioridad a aquellos proyectos de bajo costo y alto beneficio, a aquellos que disminuyan el acceso discriminatorio de las poblaciones más vulnerables, y a proyectos que presenten una solución integrada de varias agencias del Estado en la prestación de servicios al ciudadano.

Como principios orientadores de las recomendaciones de política se encuentran los siguientes: (i) garantizar el apoyo al más alto nivel del Gobierno, en la medida en que este tipo de proyectos implican modificaciones al marco legal e importantes cambios al interior de las organizaciones; (ii) propender a la identificación y ejecución de proyectos que integren esfuerzos de las diferentes entidades logrando por una parte economías de escala en su ejecución y, por otra, dar un enfoque integral a los servicios que se prestan a ciudadanos o entidades; (iii) dar prioridad a los proyectos de ventanilla única de servicios completos a los ciudadanos; (iv) estandarizar la conformación y uso de bases de datos únicas al interior del Gobierno; por ejemplo, registro único de ciudadanos, sociedades, propiedades y otros enfocados al uso compartido por todas las instituciones del Estado; y (v) promover iniciativas «de abajo hacia arriba» en las que se incentive el desarrollo de proyectos de gobierno electrónico desde cada agencia del Estado.

En este contexto, a continuación se detallan las acciones de política propuestas:

A corto plazo

- ***Establecer mecanismos de revisión y actualización periódica de la agenda de gobierno electrónico***, de manera que sea un marco de referencia para el desarrollo de proyectos en el área, que se adegue a las necesidades cambiantes de las entidades públicas y que adopte experiencias y mejores prácticas de otros países. La agenda se debe conformar como el punto focal del proceso de modernización del país, en el que el tema de gobierno electrónico es estratégico. Se deben establecer mecanismos de monitoreo y evaluación que faciliten el seguimiento del desarrollo de la agenda de gobierno electrónico. Estos mecanismos deben orientarse a medir el progreso en las áreas de: (i) aumento del uso de las TIC; (ii) reducción de costos para el Estado y los ciudadanos en el uso de tecnologías; y (iii) incremento de la transparencia.

Esta política debe ser implementada al más breve plazo, ya que por un lado permite orientar de manera adecuada el trabajo global en gobierno electrónico, y, además, reduce la posibilidad de malgastar inversiones y mejora el monitoreo y transparencia de estas en TIC implementadas por las diversas entidades estatales.

- ***Revisión del marco legal y regulatorio.*** A partir de las leyes ya aprobadas, se debe dar énfasis a la reglamentación práctica que impulse el uso de las tecnologías de información. De igual forma, se deberá evaluar el grado de aplicación efectiva de los reglamentos existentes. Esta debe ser una política coordinada con la agenda legislativa del Gobierno. La ampliación del marco legal permitiría mejorar la aplicación de las TIC en el ámbito gubernamental, incidiendo en aspectos como eficiencia interna (menor uso de papel por vía de oficialización del documento y firma digital, por ejemplo), mejora de la relación con el ciudadano y transparencia.

A mediano plazo

- ***Fortalecimiento institucional y financiero del ente rector del gobierno electrónico.*** Es necesario garantizar recursos para la identificación y desarrollo de proyectos intraestatales, en los que el ente rector tendría una función de coordinación, facilitación y financiación. Esto resultaría en economías de escala, reduciría la posible duplicación de esfuerzos entre las distintas agencias y mejoraría la eficiencia y efectividad de los servicios públicos. La política debe aplicarse en forma gradual, orientada al mediano plazo, empezando por establecer los recursos actualmente disponibles en las agencias para el desarrollo de TIC.
- ***Establecimiento de mecanismos de incentivos en las agencias estatales centrales, regionales y locales que impulsen el uso de las TIC*** tanto al interior del Estado como en su relación con los ciudadanos. Esta política es importante para mejorar la eficacia del gobierno electrónico y debe ser establecida en el próximo ciclo presupuestario, con revisiones periódicas para su evaluación.
- ***Identificación y desarrollo de un portafolio de proyectos estratégicos transversales,*** como registros nacionales únicos, entidad de certificación de firmas y documentos digitales, ventanillas únicas de servicios a los ciudadanos, promoción y facilitación de acceso a las poblaciones más vulnerables, y participación ciudadana, entre otros. Esta política, además de incrementar la eficiencia y coordinación interna de las agencias estatales nacionales, regionales y locales, mejora ostensiblemente la posibilidad de cruces de información entre entidades fiscalizadoras y encargadas de entregas de subsidios, lo que aumenta la eficiencia interna. Desde el punto de vista del ciudadano, mejora sus posibilidades de acceso a mayor información, e incrementa la transparencia y participación en sus relaciones con el Estado. Considerando que se requieren varias acciones de aseguramiento de la calidad de la información, el levantamiento de información existente hoy en papel y de la coordinación entre múltiples entidades, esta política debe tener un horizonte de largo plazo.

A largo plazo

- **Continuar con el desarrollo y fortalecimiento de proyectos intraestatales**, como el Sistema de Administración Financiera, el Sistema de Compras y Contrataciones y el Sistema de Recursos Humanos y Sistemas Geo-referenciados. Se trata de una política de corto plazo que incide en la eficiencia interna del Estado y en el aumento de la transparencia y un mejor acceso de los ciudadanos a información del Estado, en particular de las pequeñas y medianas empresas a través del Sistema de Compras y Contrataciones.
- **Fomentar la relación público-privada para el desarrollo de proyectos que involucren el uso de TIC**, en particular los referidos a aumentos de competitividad del país (portal de comercio exterior, por ejemplo) y mejoren la infraestructura, investigación y uso de las TIC. Esta política debe ser de largo plazo y dar cuenta del acceso de la población al uso de las TIC, y de la reducción de costos de transacción del sector privado en su relación con el Estado.

Bibliografía

- Banco Mundial. 2005. ***E-development-From Excitement to Effectiveness*** Washington D. C.: Banco Mundial.
- Gutiérrez, Francisco. 2003. ***Gobierno electrónico: Formulación de estrategia***. Chile. En <www.modernizacion.cl>.
- Kaufmann D., A. Kraay y M. Mastruzzi. 2005. ***Governance Matters IV: Governance Indicators for 1996-2004***. Washington D. C.: Banco Mundial.
- Naciones Unidas. 2005. ***Global E-government Readiness Report 2005-From E-Government to Inclusion***. Nueva York: Naciones Unidas.
- OEA/AICD. 2004. ***Foro de las Américas de Mejores Prácticas de Gobierno Electrónico. Experiencias de Chile, Canadá y Brasil***. Washington D. C.: OEA/AICD.
- ONGEI. 2004. ***Improving Government Capabilities in Peru through Enhanced E-government and Broadband Connectivity***. Lima: ONGEI.
- Presidencia del Consejo de Ministros, Perú. 2005. «Estrategia Nacional de Gobierno Electrónico e Informática 2005». Lima: PCM-Oficina Nacional de Gobierno Electrónico e Informática.
- Secretaría General de la Presidencia, Chile. 2005. ***Gobierno electrónico: Estado del arte***. Santiago: Secretaría General de la Presidencia de Chile.
- World Economic Forum. 2005. ***Global Competitiveness A Latin American Perspective***. Ginebra: World Economic Forum.

Justicia

Lisa L. Bhansali¹

Resumen

Durante la década de 1990 se debilitó la independencia e institucionalidad del sector Justicia en el Perú. Sin embargo, en los últimos años se han iniciado los primeros esfuerzos por fortalecer el sistema de justicia, a partir del entendimiento de que es una pieza clave en el proceso de consolidación democrática y en el desarrollo económico del país.

Este capítulo presenta un análisis del sector Justicia, con especial referencia a las barreras de acceso que la población enfrenta para obtenerla, que incluyen las económicas, sociales e institucionales. Las primeras afectan especialmente a la población pobre, pues limitan su acceso a ella, ya a las empresas, ya que elevan los costos de transacción económica y, por ende, de desarrollo. Las barreras sociales tienen particular relevancia en un país pluricultural como el Perú. Por último, las barreras institucionales, resultado de las ineficiencias, la pobre gestión y la corrupción, igualmente incrementan los costos y exacerbán las barreras de acceso.

Ante la persistencia de las barreras de acceso, es imperativo seguir trabajando en el sector y promover un cambio cultural que revalorice la seguridad jurídica y el estado de derecho, eliminando la percepción negativa de la población sobre la justicia. Es necesario también fortalecer las capacidades de gestión del sector y dotarlo de recursos adecuados para que pueda emprender los cambios requeridos con la participación directa de los actores relevantes en las instituciones. Asimismo, se debe evaluar el impacto de las jurisdicciones especiales, como la de justicia de paz no letrada y la de comunidades indígenas, y reconocer su importancia en la satisfacción de la demanda del servicio de justicia en el Perú.

¹ La autora agradece los valiosos aportes de Carolina Rendon, Rosmary Cornejo y Beatriz Pérez-Perazzo.

I. Introducción

El acceso a la justicia se refiere a la capacidad de las personas y de las empresas de acudir al sistema de justicia para resolver sus controversias, así como a la respuesta efectiva, imparcial y transparente que debe dar el Estado para solucionar estos conflictos. Es decir, el concepto va más allá del simple acceso a las cortes judiciales e incluye el derecho a un juicio justo en un tribunal competente (con jueces independientes y probos) que garante el debido proceso y la ejecución de las sentencias en tiempo razonable.

La justicia está relacionada directamente con el desempeño económico de un país. Las instituciones encargadas de administrarla cumplen un papel importante en la promoción, generación y distribución de la riqueza. Un buen funcionamiento del sector Justicia favorece el crecimiento económico, ya que sus instituciones, entre otras, definen y protegen derechos de propiedad y regulan su transferencia, ayudan a establecer las reglas para el acceso y salida del mercado y promueven la libre competencia. En suma, el sector Justicia dicta las reglas, se encarga de asegurar su cumplimiento y se ocupa de resolver disputas cuando estas no se cumplen.

El desempeño ineficiente de la justicia afecta las decisiones de inversión en las empresas, eleva sus costos de transacción y disminuye el volumen de transacciones comerciales que están dispuestas a realizar. Diversos estudios sobre el impacto de la administración de justicia en la economía realizados por USAID señalan que un Poder Judicial débil afecta la tasa de crecimiento de un país por lo menos en 15 por ciento (USAID 2005). Entre otros aspectos, la ineficiencia judicial:

- Eleva los costos de transacción. Los empresarios se ven en la necesidad de contratar asesoría legal, y son afectados por la lentitud de los procesos y por la necesidad de realizar pagos informales para acelerar los trámites.
- Reduce el número de transacciones que estos realizan. Por ejemplo, solo contratan con proveedores conocidos, no incursionan nuevos mercados y limitan el otorgamiento de crédito.
- Reduce la competitividad y, en consecuencia, las inversiones como resultado de las dos primeras (USAID 2005).

La poca confianza y la percepción de corrupción en el sector Justicia, y en especial en el Poder Judicial, disminuyen la competitividad de un país y sus posibilidades de ser objeto de inversión. Investigaciones como la realizada por Lynch y otros (1999)² concluyen que la situación de la justicia en un país receptor de inversión incide aproximadamente 20 por ciento en la decisión de los inversionistas.

² Citado por Herrero y Henderson 2003.

II. Integrantes del sector Justicia

El **Poder Judicial** es el encargado de administrar justicia en todo el país. Su organización es de las más tradicionales de la región. Está conformado por la Corte Suprema de Justicia, las cortes superiores, los juzgados de primera instancia y los juzgados de paz letrados. El Presidente del Poder Judicial es el Presidente de la Corte Suprema, y su órgano deliberativo máximo es la Sala Plena de la Corte Suprema.

El Poder Judicial se encuentra dividido en distritos judiciales, a cada uno de los cuales le corresponde una circunscripción territorial. La máxima autoridad en cada una de estas es el Presidente de la Corte Superior, cargo ejercido por un vocal superior elegido entre todos los vocales superiores titulares de esa corte.

La **justicia de paz** permite la solución de conflictos respetando las particularidades culturales, étnicas y lingüísticas de cada zona atendida. Requiere contar con recursos humanos, logísticos y financieros para el adecuado funcionamiento de los juzgados. Tiene carácter conciliador y es ejercida por miembros reconocidos de la comunidad cuya labor no es remunerada; sus fallos gozan de gran aceptación de la comunidad.

A diferencia de lo que sucede en el resto de la región, el Perú cuenta con un elevado número de jueces de paz letrados y no letrados. Los jueces de paz son personas que, sin tener título de abogado, están facultadas para resolver conflictos por medio de la conciliación, e incluso dictan sentencias basadas en criterios de justicia, equidad y costumbres, no necesariamente en normas oficiales (Lovatón y Ardito 2002: 13). Según estadísticas de la Gerencia General del Poder Judicial, en el Perú la justicia de paz representa aproximadamente 76 por ciento del total de jueces del país.

El **Consejo Nacional de la Magistratura** (CNM) se encarga de la selección y el nombramiento de los jueces y fiscales, salvo cuando estos provienen de elección popular. Está conformado por siete representantes: uno de la Corte Suprema; uno de la Junta de Fiscales, elegido entre los colegios de abogados del país; uno elegido entre los rectores de las universidades nacionales; uno entre los rectores de las universidades particulares, y dos representantes de los demás colegios profesionales del país. Las resoluciones del CNM en materia de evaluación y ratificación de jueces no son revisables en sede judicial.

La **Academia de la Magistratura** (AMAG) forma parte del Poder Judicial y se encarga de la formación y capacitación de jueces y fiscales en todos sus niveles. Su Consejo Directivo está integrado por dos vocales de la Corte Suprema, dos fiscales supremos, un representante del CNM y por su Director General. Por lo común, jueces y fiscales optan por recurrir a otras casas de estudio para actualizar sus conocimientos, y asisten a la AMAG solo cuando es indispensable para un ascenso.³

El **Tribunal Constitucional** (TC) es el órgano autónomo e independiente encargado del control de la constitucionalidad de las leyes y de la protección de derechos fundamentales garantizados por la Constitución. Está integrado por siete miembros elegidos por el Congreso de la República por un periodo de cinco años. El TC es una de las pocas

³ Para ascender es requisito indispensable la aprobación de los estudios especiales que requiera la AMAG.

instituciones que goza de credibilidad y aceptación ciudadana, por el papel que desempeñó durante el Gobierno de Transición; sus fallos efectivamente cumplieron su cometido y restituyeron derechos fundamentales de muchos ciudadanos que los vieron violentados durante la década pasada previa a dicho Gobierno.

El **Ministerio Público** es la institución del Estado que representa a la sociedad en general; es el titular de la acción penal y se encarga de perseguir el delito. Su máxima autoridad es el Fiscal de la Nación. En el Perú hay un promedio de 5,6 fiscales por cada 100 mil habitantes, cifra que se encuentra por debajo de los promedios de la región.

La **Defensoría del Pueblo** es una institución constitucionalmente autónoma. El Defensor del Pueblo tiene por misión proteger los derechos constitucionales y fundamentales de los ciudadanos y los de la comunidad en general, supervisar el cumplimiento de las obligaciones y velar por la independencia de los poderes del Estado. No está sujeto a mandato imperativo y es elegido por el Congreso por mayoría de dos tercios del número legal de congresistas, y requiere las mismas mayorías calificadas para su remoción. La Defensoría del Pueblo goza de gran reconocimiento y confianza entre la población y su competencia debe estar presente en las distintas regiones del Perú.

El 29 de septiembre de 2005 se eligió a un nuevo Defensor del Pueblo, lo que puso fin a la vacancia del cargo que duró más de dos años, ya que el Congreso de la República no lograba arribar a un acuerdo al respecto.

El **Ministerio de Justicia** es parte del Poder Ejecutivo. Brinda asesoría a ese poder y promueve la administración de justicia y la dación y revisión del marco legislativo del Estado. Tiene a su cargo la defensa de los intereses y derechos del Estado, la defensa de oficio y la defensa legal gratuita de la ciudadanía.

También forma parte de la estructura del sector Justicia el Instituto Nacional Penitenciario (INPE), organismo descentralizado que dirige y controla técnica y administrativamente el Sistema Penitenciario Nacional asegurando una adecuada política penitenciaria.

Los procuradores ad hoc nombrados para investigar los casos de corrupción ocurridos durante la década pasada forman parte del Ministerio de Justicia. Sus principales funciones incluyen: (i) el fortalecimiento del debido proceso en virtud del reconocimiento del régimen de prescripciones, la oportuna libertad de los detenidos, evitar los retracos innecesarios de los procesos, así como todas aquellas acciones que puedan obstaculizar el interés del Estado en sancionar las actividades derivadas de la corrupción; (ii) la obtención para el Estado de la indemnización y reparación por las pérdidas sufridas y derivadas de la corrupción; (iii) la recuperación de todos aquellos bienes indebidamente sustraídos al Estado como resultado de la corrupción; (iv) la consecución de la condena o sentencia judicial por los actos de corrupción y los daños causados a los intereses del Estado; y (v) la colaboración en el proceso de extradición internacional de los fugitivos.⁴

La **sociedad civil** organizada en el Perú desempeñó un papel muy activo en la recuperación del estado de derecho y de la gobernabilidad democrática, y hoy está trabajando en el control, monitoreo y procesamiento de información y estadística sobre el quehacer

4 Los procuradores ad hoc fueron designados por resoluciones supremas 240-2000-JUS y 241-2000-JUS.

de los operadores del sistema de justicia. Dentro de las organizaciones más activas en temas relacionados con el sector Justicia, destacan:

- La Comisión Andina de Juristas (CAJ), integrada por abogados y miembros prestigiosos de la sociedad civil. Promueve la defensa de los derechos humanos y la capacitación de personas vinculadas a la justicia.
- El Consorcio Justicia Viva, compuesto por el Instituto de Defensa Legal (IDL) y el Departamento Académico de la Facultad de Derecho de la Pontificia Universidad Católica del Perú. Se dedica al estudio y análisis de asuntos referidos a la reforma de justicia en el Perú, y a la participación de la sociedad civil en temas de democracia y estado de derecho.
- El IDL, dedicado a estudios de derechos humanos, justicia, gobernabilidad, seguridad ciudadana, reforma judicial, lucha contra la corrupción, entre otros. El IDL realiza una importante labor de capacitación con la difusión de artículos, estudios y análisis sobre justicia y democracia.
- Los colegios de abogados, que realizan labores de capacitación y difusión en materia de justicia y ética profesional.

III. Barreras de acceso a la justicia: diagnóstico y problemática del sector

Los problemas de acceso a la justicia en el Perú son resultado de las ineficiencias en la gestión de las instituciones del sector, de la corrupción y de la incapacidad de satisfacer las demandas de justicia de los usuarios, en especial del Poder Judicial. Aunque ha habido diagnósticos y recomendaciones claras sobre la problemática, queda pendiente la implementación de acciones concretas, entre ellas una mejor coordinación interinstitucional. Dicho esto, la mayoría de la población no utiliza los servicios del sector Justicia para la solución de sus problemas, e identifica la corrupción judicial como uno de obstáculos más importantes.

Entre las barreras de acceso a la justicia que enfrenta la población destacamos las económicas, las sociales y las institucionales. Las barreras económicas afectan las transacciones y el desarrollo; las sociales, sobre todo a la población más pobre; y las institucionales perjudican a todos los usuarios, pues incrementan los costos.

Barreras económicas

Costos oficiales e informales

Las barreras económicas que enfrentan los usuarios pueden ser de dos tipos: los costos oficiales y los costos indirectos o informales. Los costos oficiales son los pagos por aranceles judiciales y representación legal,⁵ y los indirectos o informales son resultado del costo de

5 El pago de aranceles judiciales es un requisito para la realización de actos procesales. Los aranceles se reajustan anualmente con base en la unidad de referencia procesal (URP).

oportunidad por el tiempo invertido en el proceso por el litigante o las 'coimas' por acelerar un trámite. Ambos costos representan una gran carga para el presupuesto de los pobres, que, según cifras del Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI), representan un poco más de la mitad de la población. Como consecuencia, este gran segmento de peruanos de escasos recursos económicos ve limitado su acceso a la justicia.

Aun en casos de exoneraciones del arancel judicial a litigantes pobres, existen costos ineludibles como los gastos de viaje para la población rural, el costo de oportunidad por horas no trabajadas y los honorarios de los abogados.⁶ Los requisitos de representación por un abogado en casos civiles y la relativa escasez de asesoría gratuita terminan siendo también serios impedimentos para el acceso a la justicia. Los acusados en casos penales que no pueden costear sus propios abogados cuentan teóricamente con un defensor público; sin embargo, el número de estos es reducido.

De manera similar, los servicios de asistencia legal que proporciona el Ministerio de Justicia son insuficientes para responder a las necesidades de la población. Existen 547 abogados, de los cuales 492 se dedican a la defensa de oficio y 55 se desempeñan en los consultorios jurídicos gratuitos (Hernández 2004) para atender a un sector pobre que, como se indicó, representa la mitad de la población. Este acceso limitado afecta el derecho de defensa de los ciudadanos que no pueden costear un abogado. Asimismo, la duración de los procesos, tanto civiles como penales, representa una barrera. Como señala el Ministerio Público-Fiscalía de la Nación (2005) en su informe sobre el acceso efectivo, 94 por ciento de la población penitenciaria en el Perú pertenece a la población que vive en situación de pobreza, y las probabilidades de que ingresen más de este grupo en el futuro también son muy altas.

Problemática de las PYME

Los estudios señalan que los costos resultantes de un litigio son proporcionalmente más altos para las deudas de menor cuantía, lo que desincentiva a la pequeña y mediana empresa (PYME) a recurrir a los tribunales. Herrero y Henderson (2003) han estimado que si se lograra una mejora judicial, la actividad de las PYME se incrementaría entre 25 por ciento y 50 por ciento. El tiempo invertido en los procesos y en lograr la ejecución de la sentencia es largo y tedioso y por lo tanto costoso, por lo que también se constituye en una barrera de acceso a la justicia. Según el informe relativo al ambiente propicio para los negocios (*DoingBusiness* 2005) del Banco Mundial, para ejecutar un contrato comercial en el Perú es preciso realizar 35 trámites que toman 381 días, de manera que el costo del proceso representa 35 por ciento del valor de la deuda, mientras que en los países de la OCDE se requieren 23 trámites y solo 36 días para ejecutar un contrato comercial. Así también, como se muestra en el cuadro 1, la larga duración de los procesos y la posibilidad de que su ejecución demande tiempo adicional desalientan a los eventuales litigantes.

6 La exoneración del pago de tasas judiciales o «beneficio de pobreza» implica el seguimiento de un complejo trámite especial que la mayoría de litigantes desconoce. Además, el litigante deberá demostrar su situación económica desfavorable, lo que le hará incurrir en mayores gastos.

Cuadro 1. Costos y duración de algunos procesos judiciales en el Perú

Causa	Proceso	Cantidad (US\$)	Duración
Incumplimiento de contrato	Ordinario	200.000	4 años
Cobro de deuda en dólares	Ejecutivo	60.000	1 año, 9 meses
Indemnización	Sumario	4.000 - 20.000	3 años
Cobro de deuda en soles	Ejecutivo	1.500	1 año, 9 meses
Alimentos	Ejecutivo	250	2 años

Fuente: Consorcio Justicia Viva, junio de 2003.

Corrupción

Diversos informes sobre la administración de justicia en el Perú señalan que esta «padece de corrupción» (Instituto del Banco Mundial 2001). La corrupción es una de las barreras más serias en cualquier régimen democrático y para el desarrollo de un país, y es «[...] uno de los principales destructores de la legitimidad de la democracia y sus instituciones» (Corporación Latinobarómetro 2005: 25). Combatir la corrupción requiere del esfuerzo conjunto del Gobierno y la sociedad civil para incrementar la conciencia sobre los daños que esta ocasiona y generar un cambio de cultura que promueva la transparencia.

Según la organización Transparencia Internacional (2005), el Perú es uno de los países con mayor índice de corrupción en la región. Una serie de estudios señalan que es el motivo principal por el cual el sector empresarial se abstiene de recurrir a la justicia. De acuerdo con la investigación realizada por Herrero y Henderson (2003), son de público conocimiento los pagos informales que los usuarios del sistema de justicia deben solventar al momento de presentar un caso ante los juzgados civiles, o para que un caso sea asignado a determinado juez, o aquellos para agilizar trámites del procedimiento, e incluso los que hay que hacer para influir sobre la sentencia del juez. Los costos informales a veces son asumidos por los empresarios, y otras veces estas ineficiencias judiciales son transferidas, a través de sus precios, al consumidor.

Cuadro 2. Percepción de la corrupción política en América Latina, 2005

País	Porcentaje
Chile	7,3
Uruguay	5,9
Colombia	4,0
Brasil	3,7
Perú	3,5
Argentina	2,8
Ecuador	2,5
Bolivia	2,5
Venezuela	2,3
Paraguay	2,1

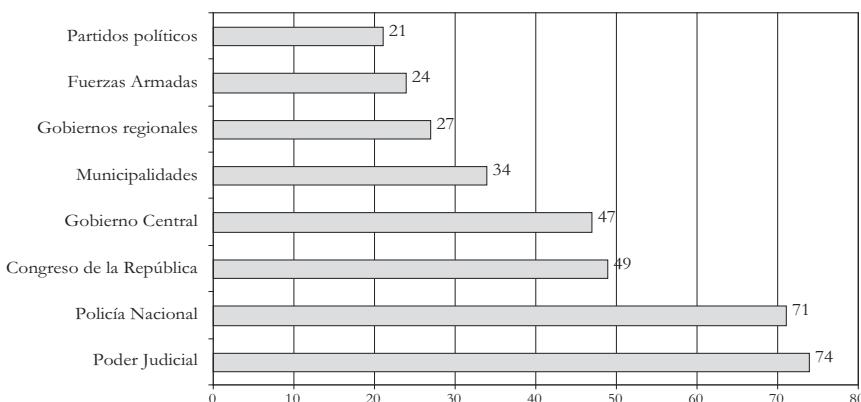
Fuente: Transparencia Internacional 2005.

Nota: los países se ordenan de menor (10) a mayor (0) percepción de corrupción.

El comportamiento corrupto puede considerarse como una causa y, a su vez, como un resultado de la ineficiencia del Poder Judicial. En la lucha contra la corrupción, el Poder Judicial ha reportado algunos progresos en la detección y exposición de casos vinculados con escándalos de corrupción, como la reciente identificación de 67 casos de sustracción de expedientes detectados y procesados como parte de la campaña anticorrupción del Poder Judicial.⁷ Sin embargo, estos logros no han sido suficientes para aminorar la percepción negativa de la población respecto de la justicia. Es necesario reconocer que la corrupción afecta no solo la percepción del Poder Judicial, sino también la independencia y la integridad judiciales.

El problema de la corrupción alcanza también a otras instituciones del sector. Así, por ejemplo, un último estudio determinó que 48 por ciento de la población advierte altos niveles de corrupción en el Ministerio Público, cifra que resulta preocupante si se considera que es esta la institución llamada a representar y defender a la sociedad.

Gráfico 1. Percepción de corrupción en entidades del Estado



Fuente: <www.proetica.org.pe/Descargas/SegundaEncuesta_20040210.pdf>, consulta realizada el 2 de febrero de 2006.

Barreras sociales

En el Perú, como en otros países latinoamericanos, existen aún una serie de desigualdades sociales que repercuten en el acceso a la justicia. Entre estas barreras se puede mencionar como las más importantes las de género, las lingüísticas y las culturales.

Barreras lingüísticas y culturales

El Perú es un país multiétnico y pluricultural, donde un porcentaje importante de su población se autodefine como indígena. No obstante, existen barreras de exclusión y

7 Citado en el Diario Oficial **El Peruano** del 16 de febrero de 2006.

marginalización y una marcada desigualdad en el acceso de esta población a la educación, la salud y los servicios de justicia.

Estudios recientes muestran que la mayoría de usuarios de los servicios de justicia tienen por lo menos educación secundaria, lo que evidencia que aquellos con escasos niveles de educación (por lo general los ciudadanos pobres) están siendo excluidos de este servicio. El Perú cuenta con más de cinco millones de pobladores indígenas entre quechuas, aimaras y etnias de la Amazonía (aproximadamente 18 por ciento de la población, según el último censo), y estos se encuentran dentro de la población más pobre del país. Diversos estudios señalan que en aproximadamente 25 por ciento de los hogares peruanos el jefe del hogar o su pareja utilizan una lengua indígena de manera más frecuente que el castellano, y que en casi 48 por ciento de ellos el jefe del hogar o su esposa tienen padres o abuelos cuya lengua materna es indígena (Hall y Patrinos 2006).

Las barreras lingüísticas y culturales, así como las complejidades del sistema judicial, desalientan a los potenciales usuarios indígenas. Muchas de estas personas pasan por las instituciones del sector sin entender el español o los tecnicismos legales y, por lo tanto, no son capaces de exponer adecuadamente su problema a los abogados y autoridades, ni de ejercer plenamente su derecho de defensa.

Para enfrentar estas barreras es preciso capacitar a un equipo de intérpretes y traductores de lenguas nativas que puedan ofrecer sus servicios a los usuarios del Poder Judicial y al Ministerio de Justicia. Esta capacitación requerirá de una atención cuidadosa de la diversidad cultural, los potenciales sesgos de género y el uso de conceptos culturalmente apropiados. Hasta la fecha las soluciones han sido muy limitadas y se han centrado sobre todo en incrementar el número de magistrados bilingües en comunidades rurales.

Reducir las barreras culturales requiere que el Perú reconozca efectivamente los mecanismos comunitarios de justicia. En la actualidad, las formas de justicia tradicional que los pobladores respetan son subordinadas a un sistema legal que no siempre es apropiado a la solución del conflicto. No obstante haberse admitido la jurisdicción especial para las comunidades campesinas e indígenas en la Constitución de 1993, es necesario insistir en que la justicia indígena es fundamental para los pobladores rurales e indígenas y buscar soluciones a largo plazo para su efectiva implementación.

Barreras de género

Los problemas de acceso a la justicia que enfrentan las mujeres incluyen los estereotipos discriminatorios de género (como los que señalan que las mujeres son inferiores a los hombres, que los hombres son los jefes del hogar y que estos tienen el derecho de controlar a las mujeres y a los niños), y la aplicación sexista de la ley, situación que se agrava en el caso de las mujeres rurales.

Así también, las deficiencias del sistema de justicia afectan más a las mujeres que a los hombres, porque estas tienen un menor nivel educativo y están menos informadas acerca de sus derechos. Aún más: en la mayoría de los casos, las mujeres carecen de recursos económicos, barrera adicional para acceder al servicio de justicia.

El estudio de Gonzales Mantilla y otros (2002) sobre usos y usuarios reveló que hombres y mujeres recurren al sistema de justicia por diferentes necesidades y tienden a

utilizar los servicios judiciales de acuerdo con los roles que la sociedad les impone. Así, las mujeres fueron demandantes en casos relacionados con el sustento de los hijos (procesos por alimentos), violencia intrafamiliar y disolución de matrimonio. Cabe resaltar que las mujeres son en su mayoría víctimas de las ineficiencias del sector justicia; por ejemplo, la lentitud con la que operan los tribunales hace que un gran volumen de los casos presentados por ellas no sean resueltos, o que su resolución tarde demasiado,⁸ o que se vean desprotegidas por la falta de capacitación de los jueces. (Según el informe, algunos jueces son extremadamente formales a la hora de evaluar pruebas, y, por ejemplo, aceptan solo boletas de pago como pruebas de ingreso, no obstante saber que el demandado es parte del sector laboral informal.)

Barreras institucionales

Formación profesional

Para reducir las barreras de acceso es importante que los jueces y demás operadores de justicia cuenten con una sólida capacitación. La falta de capacitación no solo implica el desconocimiento de las normas, la jurisprudencia y doctrina de la materia sobre la que están llamados a resolver, sino también sobre los alcances de su función y desempeño como garantes del debido proceso.

Una queja común entre los usuarios del servicio de justicia es que la mayor parte de los jueces no cuenta con una capacitación judicial básica. Es más: señalan que la actuación excesivamente formalista y burocrática de los magistrados se convierte en el principal obstáculo para la ejecución de los contratos. Los magistrados hacen por lo general una interpretación literal y cerrada de las leyes, sin considerar factores económicos y sociales. Incluso llegan a tener una orientación protectora de los deudores.⁹ Además, los magistrados no están familiarizados con los campos del Derecho que afectan el desarrollo económico, como regulaciones antimonopolio o la defensa de la libre competencia, la banca, seguros y valores. Los resultados judiciales son muchas veces inciertos y los fallos de antología no son siempre distribuidos por los tribunales de más alto nivel entre los jueces de instancias inferiores a modo de guía, lo que perjudica la seguridad jurídica.

La labor de la AMAG es esencial para que los postulantes a la carrera judicial tengan una adecuada capacitación no solo en lo que se refiere a conocimientos legales (formación tradicional), sino también una formación apropiada en valores éticos, en la conducción del proceso, en nuevas tecnologías de la información y, en general, en aquellas materias que les permitan ser jueces administradores y supervisores de su juzgado.

Durante las últimas décadas la gestión de la AMAG se ha visto perjudicada por los cambios de autoridades y otros, que han afectado el desarrollo de sus programas de

8 Para el año 2002, se señala que casi tres cuartas partes de los casos de pensión alimenticia para menores presentados por mujeres en 1998 aún no habían sido resueltos.

9 Una encuesta realizada por la ONG IFES (International Foundation for Election) determinó que 24 por ciento de las PYME encuestadas consideró que la excesiva protección legal al deudor era uno de los tres mayores obstáculos a la ejecución de las sentencias (Herrero y Henderson 2003).

formación y capacitación. De igual manera, la falta de coordinación con el CNM y otras entidades del sector ha dificultado las labores a su cargo, la definición de los perfiles de jueces y fiscales y la determinación de procesos de convocatoria para los programas de formación y ascenso, etcétera.

Ingreso a la carrera judicial

La falta de independencia judicial interna y externa¹⁰ es una de las barreras más importantes para el acceso a la justicia. Un procedimiento de ingreso a la carrera judicial transparente y justo influye de manera directa en el fortalecimiento del sistema judicial. En este sentido, la labor que realiza el CNM al designar jueces y fiscales es sumamente valiosa. Durante mucho tiempo quienes eran elegidos como magistrados, jueces y fiscales no necesariamente habían pasado por un proceso de selección transparente para desempeñarse en el cargo y garantizar la independencia de su función. Tampoco se valoraba el mérito o la antigüedad para los ascensos en la carrera judicial.

El CNM ha avanzado para que el modelo de selección de jueces garantice que los recursos humanos que se incorporan a la magistratura sean idóneos y deban su nombramiento únicamente a sus méritos y conducta ética y no a factores que comprometan su independencia judicial en un futuro. No obstante, el CNM ha interpretado que su mandato constitucional lo faculta para que la ratificación de jueces y fiscales no tenga que ser motivada (sustento de la resolución), lo que aún suscita críticas, sobre todo porque sus decisiones no son impugnables. Por ello es importante seguir fortaleciendo la gestión del CNM con el fin de elaborar perfiles de magistrados que proporcionen elementos objetivos para la evaluación y ratificación de estos y así evitar las críticas que cuestionan algunos nombramientos, destituciones y no ratificaciones. Se requiere también dar solución al problema de la provisionalidad¹¹ de jueces y fiscales, para asegurarles mayor independencia en el desarrollo de sus funciones, así como al problema de los bajos índices de incorporación de jueces nombrados tras los procesos de selección y nombramiento de los postulantes que realiza el CNM.

Finalmente, consideramos que la labor del CNM se beneficiaría si se institucionalizase el perfil del magistrado, se estableciese un sistema de evaluación de desempeño permanente y se implementase un régimen disciplinario efectivo.

Carga procesal

Cuando se habla de carga procesal se hace referencia al número de causas asignadas a cada juez (incluyendo las que ingresan, las sentenciadas y aquellas cuya resolución está pendiente). En el Perú la carga procesal se establece como una barrera de acceso a la justicia,

10 Interna dentro del mismo Poder Judicial, marcada por la jerarquía, y externa, como su falta de autonomía presupuestal del Ministerio de Economía y Finanzas, entre otros.

11 Los jueces provisionales son abogados en libre ejercicio que son nombrados por los presidentes de las cortes superiores. Según el CNM, el grado de provisionalidad de los jueces oscila entre 10 por ciento y 20 por ciento.

pues ocasiona demoras y errores en la resolución de los casos presentados al Poder Judicial y se convierte en un vehículo para la corrupción.

Según algunos analistas del Centro de Estudios de Justicia de las Américas (CEJA) que estudian el sector Justicia, para 2003 (sin contar los expedientes acumulados), la carga procesal fue de más de 1'084.963 expedientes procesados por alrededor de 1.620 jueces. De ello se desprende que cada juez tendría asignados más de 670 casos, lo que, a su vez, implicaría que tiene que sentenciar más de dos casos diarios. El cuadro 3 muestra la carga procesal incluyendo los expedientes por resolver acumulados a 2003.

Cuadro 3. Casos ingresados al Poder Judicial y carga de trabajo por juez, 2003

Grado jurisdiccional	Ingresos 2003	Pendientes al inicio de 2003	Numero de jueces	Carga de trabajo por juez
Cortes superiores	195.394	50.840	430	573
Juzgados especializados y mixtos	496.976	812.586	813	1.611
Juzgados de paz letrados	392.593	430.989	377	2.185
Total	1'084.963			

Fuente: CEJA 2006.

Como señala el CEJA, si el sistema solo está en condiciones de resolver 855.812 expedientes, las causas pendientes de 2003 (es decir, 1'523.566) deberán agregarse a las causas existentes al inicio de 2004, hecho que evidencia la no sostenibilidad de la carga procesal.

La excesiva carga procesal contribuye a la corrupción judicial y genera sobrecostos. Son comunes las denuncias en los medios de comunicación sobre empleados a los que se les paga por demorar o acelerar ciertos casos, o incluso se les recompensa informalmente por realizar servicios normales, como cursar notificaciones o tomar declaraciones de parte. En otros casos se busca dilatar el proceso para evitar un fallo definitivo. Estas situaciones ocurren porque no se cuenta con mecanismos eficaces de seguimiento de casos. Aun cuando actualmente existe un bono jurisdiccional para jueces y el personal, este no depende de indicadores de desempeño. Se necesita monitorear y definir estándares de desempeño y crear una estructura de incentivos destinados a mejorar el desempeño y promover un comportamiento honesto. Por lo tanto, son esenciales las técnicas de control de calidad no solo para brindar incentivos para una mayor eficiencia sino también para identificar posibles irregularidades.

Anteriores esfuerzos por aplicar técnicas eficaces de manejo de casos (incluyendo bases de datos para controlar la celeridad) no han sido efectivos, excepto en los juzgados corporativos (sistemas integrados y modernos para el manejo de despachos judiciales que simplifican las funciones de presentación de demandas, notificación y registro). El estudio de Gonzales Mantilla y otros (2002) sobre usos y usuarios de los juzgados, indica que en los juzgados civiles y de paz de Lima los fallos sobre casos de cobranza de deudas fueron atendidos rápidamente en 1998 —emitiendo fallos para casi todos los casos admitidos en un tiempo medio por debajo de los cuatro meses (tiempo entre la obtención y la ejecución del fallo)—. En los casos laborales y familiares los plazos fueron más

largos, pero todavía por debajo de un año. Sin embargo, el problema recurrente fue la ejecución de los fallos, que fue solo parcial, y cuando se producía tomaba el doble de tiempo requerido para el fallo inicial.

Diversos estudios demuestran que en el Perú los deudores abusan del derecho de apelación. Así, la apelación en los juicios civiles es elevada —17 por ciento— (Banco Mundial 2005: 64), lo que genera aún más carga procesal. Con el propósito de manejar la carga procesal y contrarrestar el abuso del derecho a apelar, algunos juristas han propuesto evaluar la factibilidad de incorporar instituciones jurídicas como el *certiorari*. Mediante este, la Corte Suprema admitirá discrecionalmente los casos sobre los que estime importante pronunciarse por ser de trascendencia o impacto en la sociedad, sentando precedentes de observancia obligatoria. Los precedentes, a su vez, permitirán unificar y brindar predictibilidad sobre los fallos judiciales, para constituirse en desincentivos para presentar demandas y apelaciones arbitrarias, lo que disminuirá la carga procesal, dotará de mayor celeridad a los procesos y dificultará la corrupción.

En el ámbito penal, el Perú podría transitar de un sistema inquisitivo a uno acusatorio, como ocurrió en Costa Rica, la Argentina y Chile. El recuadro 1 resume esta alternativa.

Recuadro 1. Desafíos de la reforma penal

Una de las iniciativas más importantes del proceso de reforma de la justicia peruana es la implementación del sistema acusatorio en los procesos penales en reemplazo del sistema inquisitivo. El sistema acusatorio persigue mejorar la calidad de la justicia combatiendo la delincuencia en un marco de respeto de los derechos humanos.

En el sistema inquisitivo el juez cumple una doble función: es investigador del proceso y juzgador del caso. Esta dualidad ponía al acusado en una situación de desigualdad e indefensión. Para cambiar esto se plantea la necesidad de adoptar un sistema acusatorio, como los que existen en la mayoría de países europeos (Bhansali y Biebesheimer 2006: 307). El proceso acusatorio se desarrolla entre partes iguales frente a un juez imparcial, y se inicia cuando un particular formula una acusación. En este sistema no le corresponde al juez investigar los hechos ni valorar pruebas que no hayan sido ofrecidas por las partes, e instituciones como el Ministerio Público* adquieren mayor protagonismo y relevancia.

En el Perú se ha aprobado el camino a un sistema acusatorio, pero aún no se implementa. Al respecto, consideramos muy importante analizar la experiencia regional para que la reforma se emprenda sobre la base de datos concretos y se eviten los errores y dificultades que se presentaron en otros países de la región. En este sentido, el Perú se ha beneficiado de las experiencias regionales, y consideramos que ha sido oportuno el establecimiento de un calendario para la puesta en marcha progresiva de la vigencia del Código Procesal Penal, como se hizo en Costa Rica, Argentina (Córdoba) y Chile. El proceso progresivo permitió ir aprendiendo corrigiendo fallas de implementación, y evitó que se repitiesen errores de una circunstancia a otra. En vista de la envergadura del cambio, es saludable que se dé de manera paulatina para asegurar su sostenibilidad.

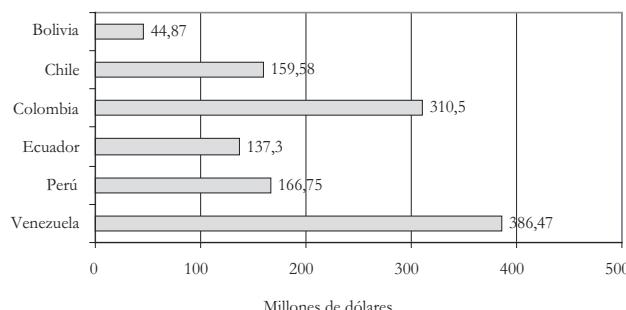
* En Bolivia, por ejemplo, las reformas al sistema penal ocasionaron que el número de fiscales se incrementara de 90 en 1991 a 300 en la actualidad.

Fuente: CEJA 2006.

Presupuestos institucionales

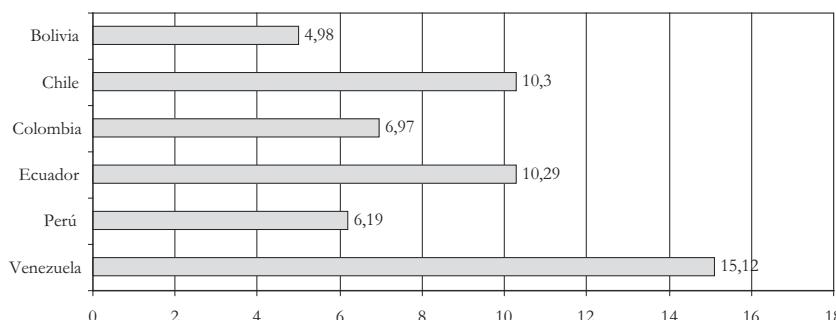
En comparación con otros países de la región andina, el Perú muestra uno de los presupuestos más bajos asignados al Poder Judicial en el presupuesto nacional, así como también el segundo menor presupuesto per cápita asignado al Poder Judicial (véanse los gráficos 2 y 3). El Poder Judicial no ha avanzado como el resto de las entidades del sector público peruano en las áreas de planificación y ejecución presupuestal, pese a gozar de capacidad en la generación de recursos. El Poder Judicial es un servicio costoso para el Estado, y para lograr su independencia económica necesita fortalecer su capacidad de administrar sus recursos prudentemente, además de rendir cuentas por ese uso.

***Gráfico 2. Presupuestos judiciales 2004 en la región andina
(En millones de dólares)***



Fuente: Mendoza 2005.

***Gráfico 3. Indicador de presupuesto judicial per cápita en la región andina, 2004
(En dólares)***



Fuente: Mendoza 2005.

Todas las barreras y factores mencionados han contribuido a un pobre desempeño del sistema de justicia. Los problemas saltan a la luz en los comentarios de la Comisión de la Verdad y Reconciliación (véase el recuadro 2).

Recuadro 2. Comisión de la Verdad y Reconciliación

Especial mención dentro las iniciativas de justicia merece la creación de la Comisión de la Verdad y Reconciliación (CVR). La CVR se instituyó con la finalidad de esclarecer los hechos ocurridos y las responsabilidades correspondientes en las violaciones de derechos humanos y muertes cometidas tanto por Sendero Luminoso como por las fuerzas de seguridad del Estado.

Las conclusiones a las que llegó la CVR señalan que la falta de independencia del Poder Judicial y la debilidad institucional del sistema de justicia en su conjunto contribuyeron a la denegación de justicia y a la impunidad durante ese periodo. A decir de la Comisión:

«El sistema judicial no cumplió con su misión adecuadamente, ni para la condena dentro de la ley de las acciones de los grupos subversivos, ni para la cautela de los derechos de las personas detenidas ni para poner coto a la impunidad con que actuaban los agentes del Estado que cometían grandes violaciones de los derechos humanos [...] por último se abstuvieron de llevar a la justicia a miembros de las Fuerzas Armadas acusados de graves delitos, fallando sistemáticamente cada contienda de competencia a favor del fuero militar donde las situaciones quedaban en la impunidad» (CVR 2003: t.º 3, p. 283).

IV. Recomendaciones de política

La falta de acceso a la justicia es consecuencia de un conjunto de barreras (económicas, sociales e institucionales) que configuran un sistema de exclusión que afecta a los individuos y a las empresas. La eliminación de estas barreras involucrará no solo a los operadores de justicia sino a toda la población.

Disminución de costos formales y eliminación de costos informales

Con la finalidad de disminuir los costos ocasionados por la pérdida de tiempo debido a la excesiva duración de los procesos, es necesario fortalecer la capacidad de gestión de los juzgados y las salas comerciales recién creados y replicarlos en las ciudades con mayor actividad comercial (por el momento han sido solo instalados en Lima). Los juzgados comerciales han logrado reducir en 70 por ciento el tiempo de duración de los procesos comerciales, beneficiando a bancos y entidades financieras, y sobre todo a las PYME.

Disminución de costos para la población de escasos recursos

Considerando los elevados costos que enfrenta la población rural en situación de pobreza, por la ubicación distante y de difícil acceso a las cortes, es necesario apoyar la labor que están desarrollando los módulos básicos de justicia e instalar módulos adicionales en zonas de frontera y de mayor pobreza. Así también, facilitar el acceso a la asistencia y orientación legal de la población más vulnerable y apoyar y dar mayor cobertura a iniciativas como la de la creación de los centros de asesoría legal gratuita (ALEGRA). Tomando en cuenta que para un porcentaje significativo de la población peruana los servicios de justicia resultan onerosos, los centros ALEGRA permiten reducir los costos de asesoría legal integrando servicios de defensoría de oficio, consultorios jurídicos y conciliación extrajudicial en un mismo lugar.

Disminución de la corrupción

La corrupción generalizada en el sistema judicial atropella los derechos de las personas y empresas y es una de las principales barreras de acceso a la justicia. Los procesos de reforma que no combatan la corrupción y la falta de independencia judicial y eviten la impunidad tendrán poco impacto en el acceso a la justicia.

Para incrementar la transparencia y la responsabilidad de los actores del sistema de justicia es preciso garantizar el acceso a información de calidad que permita un control y monitoreo participativo, y que facilite la rendición de cuentas. Al respecto, es oportuno señalar la necesidad de que las declaraciones juradas patrimoniales de magistrados y demás funcionarios del sistema judicial sean de conocimiento público y también publicadas en el portal electrónico. Asimismo, se necesita contar con políticas de comunicación y relaciones públicas, incluyendo una campaña anticorrupción más contundente.

Se requieren dispositivos adecuados y transparentes para la asignación de recursos así como mecanismos de sanción para combatir la corrupción y asegurar un mejor manejo de los presupuestos del sector Justicia en el Perú.

Disminución de barreras institucionales

Es necesario mejorar la gestión del Poder Judicial a fin de que pueda manejar los elevados volúmenes de casos y aprovechar más convenientemente los recursos económicos asignados y recaudados. El manejo adecuado de sus recursos económicos permitirá al sector Justicia mejorar la respuesta a las demandas de justicia de la población. Esto implicará mejorar también aspectos profesionales y de administración de recursos humanos de los operadores del sector, por ejemplo mediante la recolección y manejo de información estadística e indicadores de desempeño que permitan un monitoreo de la gestión y la toma de decisiones sobre la base de información actualizada.

El sector Justicia cuenta con informes y diagnósticos como el de la CVR y la Comisión Especial para la Reforma Integral de la Administración de Justicia (CERIAJUS), de manera que es preciso insistir en la importancia de implementar las recomendaciones consensuadas de ambas.

Reducción de la discriminación social y de género

Considerando los retos del acceso a la justicia en el Perú, donde la justicia genera desconfianza y no garantiza la defensa de los intereses de una parte significativa de la población, resulta evidente la necesidad de fortalecer la justicia de paz. Esta goza de gran respeto entre la sociedad civil peruana, y sus decisiones son raramente apeladas. Esta justicia responde a conceptos y valores de la sociedad en que se aplica y está al alcance de casi la mitad de la población peruana, además de tener un nivel de aceptación y credibilidad mucho más alto que el de la justicia formal. Es necesario establecer mecanismos adecuados de coordinación entre esta y la jurisdicción ordinaria.

Los jueces de paz requieren de mayor capacitación en la aplicación de una metodología que valore las particularidades culturales, con información útil y de fácil comprensión y aplicación en sus jurisdicciones. Es necesario capacitar y sensibilizar a los jueces y a los jueces de paz en materia de género y violencia familiar, con el fin de favorecer la protección efectiva de los derechos de las mujeres y los niños. También es preciso incentivar la participación de las mujeres en la justicia de paz tomando en cuenta el papel protagónico que estas han desempeñado en otras formas de organización social y comunal.

Fortalecimiento de la formación de magistrados y del acceso a la carrera judicial

Fortalecer la gestión de la AMAG para la captación y formación de recursos humanos idóneos.

Replicar experiencias exitosas como las de los juzgados comerciales, que han captado jueces jóvenes con conocimientos de economía y especialización en materia de resolución de conflictos comerciales, lo que ha beneficiado a los litigantes por la reducción de la duración de los procesos (los tiempos se han ajustado de manera que se cumplen los plazos establecidos por la ley) y por la mayor transparencia y reducción del riesgo de sentencias con sesgos pro deudor.

Reforzar las capacidades y la coordinación entre la AMAG y el CNM para definir adecuadamente los perfiles de los magistrados, jueces y fiscales, y para establecer los procedimientos de convocatoria y los criterios de selección.

Tomar las medidas necesarias para que los procesos de acceso a la magistratura sean justos transparentes y públicos contando con la participación de la sociedad civil, más aún considerando que la independencia de los operadores de justicia está íntimamente ligada a su forma de selección y nombramiento.

Con el propósito de mejorar la función judicial y fortalecer el rol del juez, el CNM deberá establecer un sistema de control judicial disciplinario permanente y efectivo.

Por último, es necesario capacitar a los actores de la jurisdicción ordinaria para que otorguen un correcto reconocimiento a las jurisdicciones especiales, sin menospreciarlas ni tratar de someterlas.

Disminución de la carga procesal y fortalecimiento de mecanismos alternativos de resolución de conflictos

Para elevar la eficiencia de los tribunales es preciso reducir la carga procesal. Con tal fin, es necesario contrarrestar el desmedido uso de los recursos de apelación y establecer criterios procesales claros para recurrir a este derecho. Esto incluye mejorar el proceso de planificación y promocionar la «desjudicialización» de casos mediante mecanismos alternativos de resolución de conflictos, como se está haciendo en los consultorios jurídicos gratuitos. Asimismo, es necesario capacitar a los jueces para que rechacen apelaciones arbitrarias y la presentación de recursos que tienen como objetivo dilatar los procesos. También se puede estudiar la posibilidad de introducir instituciones jurídicas como el recurso de *certiorari*, adecuando su aplicación a la realidad peruana para contrarrestar la carga procesal.

Existen experiencias internacionales exitosas que pueden servir de referencia para emprender a fondo las reformas en el Perú (véase el recuadro 3).

Recuadro 3. Lecciones aprendidas de experiencias internacionales

En materia de eficiencia, las reformas de Inglaterra se orientaron a centralizar las actividades administrativas de los juzgados y a computarizar la ejecución de las deudas. Se han elaborado indicadores de desempeño fijando objetivos y metas de rendimiento de personal administrativo para nivelar la carga de trabajo y los sistemas de administración y gerencia.

Cabe resaltar las experiencias de juzgados estatales de Inglaterra, así como también los que Québec, en el Canadá, Singapur y Noruega, donde se han adoptado reglas generales para evitar las dilaciones en los procesos y se ha restringido la interposición de apelaciones.

Su evaluación enriquecerá los proyectos de reforma judicial y su réplica en la región.

Fuente: Banco Mundial 2005.

Bibliografía

- Ardito Vega, Wilfredo. 2004 «Justicia de paz y derecho indígena en el Perú». En <http://www.dplf.org/AINDG/span/gt_aindg04/gt_aindg04_Ardito.pdf>.
- Autheman, Violaine. 2004. ***Global Best Practices Judicial Integrity Standards and Consensus Principles*** Keith Henderson Editor. Washington D. C.: IFES-USAID.
- Banco Interamericano de Desarrollo. 2005. «Programa de Mejoramiento de Acceso a la Justicia» n.º 1061-OC-PE. Washington D. C.: BID.
- Banco Mundial. 2005. ***Doing Business Report*** Washington D. C.: Banco Mundial.
- Bhansali, Lisa y Christina Biebesheimer. 2006. «Measuring the Impact of Criminal Justice Reform in Latin America». En Thomas Carothers, ***Promoting the Rule of Law***

- Abroad: In search of Knowledge** Washington D. C.: Carnegie Endowment for International Peace.
- Centro de Estudios de Justicia de las Américas. 2006. CEJA: **Reporte de la justicia, 2.ª edición: 2004-2005**. En <http://www.cejamericas.org/reporte/muestra_seccion.php?idioma=espanol&capitulo=ACJU-030&tipreport=REPORTE2&seccion=INST_233> (consulta realizada el 1 de febrero de 2006).
- Comisión de la Verdad y Reconciliación (CVR). 2003. **Informe Final**, «La actuación del sistema judicial durante el conflicto armado interno». Tomo III, capítulo 2: «El Poder Judicial y conclusiones». En <<http://www.cverdad.org.pe/ifinal/pdf/TOMO por ciento20III/Cap. por ciento202 por ciento20Los por ciento20actores por ciento20politicos/2.6.PODER por ciento20JUDICIAL.pdf>> (consulta realizada el 6 de febrero de 2006).
- Consorcio Justicia Viva. En <<http://www.justiciaviva.org.pe/indicadores/>>.
- Constitución Política del Perú, 1993.
- Corporación Latinobarómetro. 2005. **Latinobarómetro 2005**. En <www.latinobarometro.org>.
- Elena, Sandra, Álvaro Herrero y otros. 2004. **Barriers to the Enforcement of Court Judgements in Peru. Wining in Courts is Only Half the Battle: Perspectives from SMEs and other Users** Washington D. C.: IFES-USAID.
- Eyzaguirre, Hugo. 1997. «Marco institucional y desarrollo económico: La reforma judicial en América Latina». En Edmundo Jarquín y Fernando Carrillo, editores. **La economía política de la reforma judicial**. Nueva York: BID.
- Faundez, Julio. 2005. «Should Justice Reform Projects Take Non-State Justice Systems Seriously? Perspectives from Latin America». Informe presentado en el Foro del Banco Mundial sobre Derecho, Equidad y el Desarrollo (diciembre 2005).
- Gonzales Mantilla, Gorki y otros. 2002. «El sistema de justicia en el Perú: Un enfoque analítico a partir de sus usos y usuarios». Informe de consultoría para el Banco Mundial. Lima: Banco Mundial.
- Hall, Gillete y Harry A. Patrinos. 2006. **Indigenous Peoples, Poverty and Human Development in Latin America**. Nueva York: Palgrave McMillan Ltd.
- Hammergren, Linn. 2004. **La experiencia peruana en reforma judicial: Tres décadas de grandes cambios con pocas mejoras. En busca de una justicia distinta**. Lima: Consorcio Justicia Viva editores.
- Hernández Breña, Wilson. 2004. «Implicancias entre la insuficiencia económica y la demanda de recursos». **Informativo Justicia Viva** n.º 17. Lima.
- Hernández Breña, Wilson. 2003. **Indicadores sobre administración de justicia: Mapa judicial, presupuesto y eficiencia en el desempeño judicial**. Lima: Consorcio Justicia Viva (Instituto de Defensa Legal, Pontificia Universidad Católica del Perú y Jueces para la Justicia y la Democracia).
- Herrero, Álvaro y Keith Henderson. 2003. **El costo de la resolución de conflictos en la pequeña empresa. El caso de Perú**. Washington D. C.: BID.

- Hundskopf, Oswaldo. 2005. «Un acierto: La creación de la subespecialidad comercial en el Poder Judicial». En <www.hechosdejusticia.org/ESPECIALIDAD_por_ciento20COMERCIAL_por_ciento20.pdf>.
- Instituto del Banco Mundial (WBI). 2001 «Voices of the Misgoverned and Misruled: An Empirical Diagnostic Study on Governance, Rule of Law and Corruption for Peru. Analysis of Survey Feedback by Peruvian Citizens, Firms and Public Officials». Washington D. C.: WBI.
- Ley 28237, Código Procesal Constitucional, publicada el 31 de mayo de 2004.
- Ley 28665, Ley de Organización, Funciones y Competencias de la Jurisdicción Especializada en Materia Penal Militar Policial, publicada el 7 de enero de 2006.
- Lovatón, David y Wilfredo Ardito. 2002. *Justicia de paz: Nuevas tendencias y tareas pendientes* Lima: Instituto de Defensa Legal.
- Lovatón, David. 2006. «Un maquillaje legislativo». Lima: Consorcio Justicia Viva. En <www.lainsignia.org/2006/eneroibe?052.htm>.
- Lynch, Horacio y otros. 1999. *Justicia y desarrollo económico*, citado por Álvaro Herrero y Keith Henderson. *El costo de la resolución de conflictos en la pequeña empresa. El caso de Perú*. Washington D. C.: BID, 2003.
- Mac Lean U., Roberto. 2004. «Reformar la justicia: ¿De qué se trata?». En *En busca de una justicia distinta*. Lima. Consorcio Justicia Viva.
- Mendoza Cánepa, Raúl. 2005. «Presupuesto e independencia judicial». En <www.cajpe.org.pe/banners/texto/articulosdeopinion/htm> (consulta realizada el 21 de noviembre de 2005).
- Ministerio Público del Perú. 2005. «Informe sobre el acceso efectivo al derecho de la defensa en el Perú». En <www.mpfn.gob.pe/descargas/codigo_procesal/2_codopropen.pdf> (consulta realizada el 28 de febrero de 2006).
- Proética. 2006. Capítulo peruano de Transparencia Internacional. En <www.proetica.org.pe>; <http://www.proetica.org.pe/Descargas/SegundaEncuesta_20040210.pdf> (consulta realizada el 2 de febrero de 2006).
- Transparencia Internacional. 2005. En <www.transparencyinternational.org>.
- United States Agency for International Development (USAID). 2005. *Impacto de la administración de justicia en la economía: Análisis y principales indicadores* Lima: USAID.



Acceso a bienestar

Crimen y violencia

Andrew Morrison

Resumen

La violencia y la criminalidad en el Perú, como en otros países, tienen varias expresiones. Este capítulo presenta los niveles y tendencias de las formas más importantes entre ellas el homicidio, el secuestro, delitos comunes como el robo, la violencia familiar, la violencia pandillera y la corrupción. Para entender mejor el problema se hace un recuento de los factores que lo agravan, como la pobreza, el desempleo, el narcotráfico y la baja calidad educativa, a los que se suma la debilidad de las instituciones para hacer cumplir la ley.

El Perú está en un momento crítico y decisivo. Por un lado, tiene un nivel de criminalidad y violencia que hace posible pensar todavía en la eficacia de medidas y políticas que eviten un deterioro hacia situaciones extremas que ya viven otros países de la región. Pero, a la vez, existen en él la mayoría de los factores que en otros lugares han llevado la situación a niveles casi incontrolables. En los últimos meses el Gobierno ha anunciado una serie de medidas para fortalecer el combate a la criminalidad y la violencia, que necesitan ser ejecutadas o fortalecidas. Las recomendaciones se presentan en tres ejes (i) formulación de una política pública en seguridad ciudadana con políticas de prevención, y establecer su relación con las políticas sociales; (ii) generación de información estadística y análisis criminológico; y (iii) reforma de instituciones claves como la Policía Nacional, el Poder Judicial, el Ministerio Público y el sistema penitenciario.

I. Diagnóstico

Para los fines de este capítulo usamos la definición de violencia de Reiss y Roth (1993): «Las conductas violentas son las conductas de individuos que intentan, amenazan o infligen daño físico u de otro tipo». En el caso peruano nos concentraremos en el esfuerzo por estimar las dimensiones y analizar conductas violentas ilegales que:

- afectan el patrimonio, la vida, la salud, la integridad física y la libertad de las personas;
- son socialmente relevantes en función de la frecuencia con que ocurren o de la percepción de amenaza potencial;
- afectan de manera importante la vida cotidiana, deteriorando la calidad de vida de las personas y la colectividad.

Utilizando estos criterios, hay tres tipos de violencia que preocupan de manera particular hoy en el Perú: la acción de delincuentes comunes; la violencia juvenil, especialmente en la forma de pandillaje; y la violencia familiar, sobre todo aquella que se ejerce contra la mujer y los hijos. Cabe señalar aquí que estos tres fenómenos se interrelacionan y retroalimentan para configurar un clima de inseguridad ciudadana en las zonas urbanas del país.¹ Su magnitud e importancia se grafican en el hecho de que en muchas de las encuestas sobre los principales problemas urbanos la inseguridad compite y a veces supera al desempleo y la pobreza como problema principal.

Medición del problema

El problema de la violencia urbana y el crimen es aún un fenómeno insuficientemente estudiado en el Perú. La debilidad de la información cuantitativa de la que dispone el Estado es aún muy notoria. Las encuestas de victimización, en su mayoría realizadas por entidades no gubernamentales, son recientes y están poco estandarizadas entre sí, lo que impide evaluar la evolución de las tasas de victimización en el tiempo.² Finalmente, ha

1 En el Perú hay además una problemática rural de violencia muy importante, en la que algunos de estos fenómenos están muy presentes (en particular la violencia familiar) y ocurren otros fenómenos ausentes en las ciudades. En esa medida, hay que advertir que el diagnóstico y alternativas de las dimensiones rurales de la violencia y la inseguridad requieren ser abordados como un problema específico, por lo que este capítulo es solo parcialmente relevante para esa realidad.

2 De hecho, solo en 1997 el Estado, a través del INEI, aplicó la primera encuesta de victimización en el Perú. El Instituto Apoyo hizo otra en 1998, pero ambas encuestas cubrieron solo el área metropolitana de Lima. En 1999 el INEI llevó a cabo la primera encuesta nacional de victimización como módulo de la Encuesta Nacional de Hogares. El Instituto de Defensa Legal, por su parte, ha realizado una encuesta de victimización que permite analizar su evolución en el tiempo. Esta encuesta fue realizada en noviembre de 2003 y nuevamente en agosto de 2005 en tres distritos: Chilca (departamento de Huancayo), Nuevo Chimbote (departamento de Áncash) y San Juan de Lurigancho (departamento de Lima). También se realizó en Chorrillos (departamento de Lima) en 2003 y en San Juan Bautista (departamento de Ayacucho) en 2005. La Universidad de Lima e Imasen tienen encuestas de victimización que permiten medir la evolución de la victimización en Lima durante los últimos años. Cabe notar que en la actualidad, en el marco de los estudios para un crédito del BID, el Ministerio del Interior está realizando una encuesta de victimización en 10 mil hogares en seis ciudades del país (Lima, Arequipa, Trujillo, Iquitos, Ayacucho y Cusco), utilizando como referencia los estándares

habido múltiples sondeos de percepciones de inseguridad, básicamente para Lima. Las más sistemáticas son las de Imasen, y han sido realizadas, en promedio, tres veces al año desde 2000.

Un esfuerzo prometedor para generar estadísticas sobre el crimen es el «Observatorio del Crimen» de la Universidad Privada Cayetano Heredia. Su diseño ya ha sido incorporado en la preparación del proyecto del BID de seguridad ciudadana, proyecto a cargo de la Secretaría Técnica del Consejo Nacional de Seguridad Ciudadana.³

Principales características del problema

La violencia y la criminalidad en el Perú, como en otros países, tienen varias expresiones. Este capítulo resume los niveles y tendencias de las formas más importantes, entre ellas el homicidio, el secuestro, los delitos comunes como el robo, la violencia familiar, la violencia pandillera y la corrupción.

La tasa de **homicidios** es un indicador muy importante para hacer comparaciones de niveles de violencia entre países. Tiene la gran ventaja de ser relativamente confiable y ampliamente disponible. El **Informe sobre la salud en las Américas** de 2005 de la Organización Panamericana de la Salud (OPS) da cuenta de que la tasa de homicidios dolosos en el Perú es de 4,5 por cada cien mil habitantes. Se trata de una cifra bastante baja, inferior incluso a las del Uruguay (5,2) y Chile (5,3), y muy inferior a las de Colombia (84,6), el Brasil (31,0) y Venezuela (32,4). Sin embargo, se constata una tendencia al aumento. Según la Policía Nacional, los homicidios han pasado de 1.136 en 2002 a 1.316 en 2003 y a 1.526 en 2004. Las cifras superan notoriamente el crecimiento de la población.

El **secuestro** con extorsión, pese a su alto impacto mediático y psicológico, no es aún un fenómeno muy extendido, situación muy diferente de la de muchos otros países latinoamericanos. De acuerdo con la Policía Nacional, en 2004 hubo en el Perú 252 secuestros, pero hay que anotar que esto incluye todo tipo de motivación, por lo que aquellos seguidos de extorsión son solo una fracción de esta cifra. Así, la Policía reporta apenas 32 secuestros con extorsión entre enero y octubre de 2005.⁴ Lo que sí ocurre con gran frecuencia, pero en la mayoría de los casos no es denunciado, son los llamados «secuestros al paso» para obligar a las víctimas a entregar valores y dinero en un plazo de pocas horas.

Las informaciones de victimización de las que se dispone evidencian la primacía de los **robos** como el problema fundamental de la delincuencia común. Según la citada encuesta de Imasen de 2005, la última disponible para Lima y el Callao, 41 por ciento de las personas encuestadas afirma que el o ella o algún miembro de su familia fueron víctimas

internacionales de UNICRI (United Nations Interregional Crime and Justice Research Institute) para encuestas de victimización.

3 La implementación del Observatorio será parte de la ejecución del Proyecto de Consolidación Democrática de la Seguridad Ciudadana.

4 **El Comercio**, 9 de noviembre de 2005.

de un robo o un intento de robo en la calle en los últimos seis meses, y 19 por ciento señalan que lo fueron de un robo o intento de robo en su vivienda (Basombrio 2005).

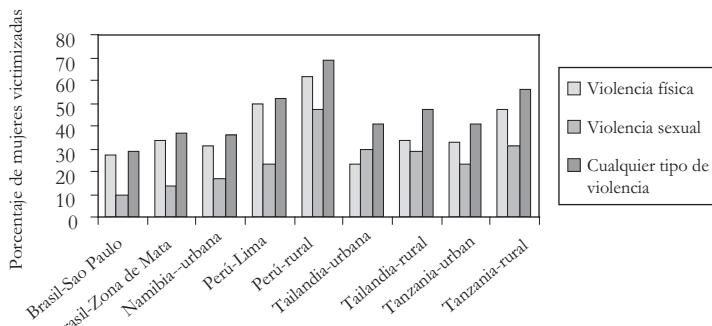
Estas tasas de victimización son imposibles de comparar con las de otros países latinoamericanos.⁵ Para obtener cifras más o menos comparables con estas hay que remontarse a estadísticas que provienen de una encuesta de victimización realizada por el INEI para Lima Metropolitana en 1997. Según esa encuesta, 12 por ciento de los hogares limeños habían sufrido un robo de la vivienda durante el año 1997. Este porcentaje es más elevado que el de hogares victimizados en cualquier otro país latinoamericano, según encuestas internacionales realizadas por el UNICRI (Alvazzi del Frate 1998).⁶

De acuerdo con la encuesta de Imasen de 2005, hay una percepción de incremento muy alto respecto, principalmente, de los robos en las calles; así, 85 por ciento afirma que estos han aumentado en los últimos seis meses y 75 por ciento señala que con los robos a las viviendas ha ocurrido lo mismo. No debe sorprender, por lo tanto, el resultado de la encuesta realizada por Apoyo Opinión y Mercado agosto de 2005, según el cual 9 de cada 10 limeños manifestaba sentirse inseguro en las calles.

La *violencia familiar* es un problema bastante serio en el Perú. Según la Encuesta Demográfica y de Salud Familiar (ENDES) 2000, 41 por ciento de las mujeres ha sido empujada, golpeada o agredida físicamente alguna vez por su esposo o compañero. Una reciente encuesta llevada a cabo por la Organización Mundial de la Salud (OMS 2003) en el Perú y en otros países ratifica la importancia del fenómeno y documenta que los niveles de prevalencia de la violencia familiar en el Perú son más altos que en los demás países para los cuales existen cifras comparables. Según esta encuesta, 5 de cada 10 mujeres en edad reproductiva en Lima han sufrido violencia física ejercida por su cónyuge en algún momento de su vida. En las zonas rurales este indicador se eleva a 6 de cada 10 mujeres. De los países estudiados en esta primera ronda de encuestas de la OMS, el Perú tiene la más alta tasa de violencia familiar, sea en zonas urbanas o rurales (véase el gráfico 1).

5 Son imposibles de comparar por varios motivos. En primer lugar, porque el periodo de referencia es de seis meses, mientras que el periodo de referencia estándar internacional es de un año. En segundo lugar, porque las encuestas internacionales, en el caso del robo fuera de la casa, no preguntan sobre «algún miembro de la familia», sino solamente sobre la persona que contesta la pregunta de la encuesta.

6 Según Alvazzi del Frate (1998), las tasas de victimización por hurto en otros países latinoamericanos para el periodo 1992-1996 fueron: Colombia, 9,7 por ciento; Bolivia y Costa Rica, 8,5 por ciento; el Paraguay 6,5 por ciento; la Argentina, 5,5 por ciento; y el Brasil, 2,8 por ciento. Esta comparación entre la victimización en el Perú y en los demás países es muy precaria. En primer lugar, las encuestas para los demás países son nacionales, mientras que para el Perú las cifras son únicamente para Lima Metropolitana. En segundo lugar, mientras que las encuestas para los demás países utilizaron un formato común, la encuesta del INEI no utilizó el mismo formato. Finalmente, las comparaciones no son para el mismo año.

Gráfico 1. Tasas de prevalencia de la violencia familiar contra la mujer, 2001

Fuente: OMS 2003.

La violencia familiar se ha convertido en la causa principal por la que la población acude a las comisarías en el Perú. Durante 2004 la Policía ha registrado 80.650 denuncias por maltrato a la mujer. El 30 por ciento de los agresores estaban en estado de ebriedad y el 11 por ciento estaba drogado al momento del ataque a la víctima.

La violencia familiar es considerada también un problema significativo para el sector Salud. Según el Instituto de Medicina Legal del Ministerio Público, durante 2004 se realizaron en el Perú 78.441 reconocimientos clínicos por casos de violencia familiar. De acuerdo con estas cifras, se produjeron 215 casos de violencia doméstica al día, aproximadamente nueve casos de violencia familiar por hora. Aun así, este no es siempre entendido por la población como un problema público, por lo que su visibilidad es inferior a su verdadera ocurrencia. Así, en 2004 Imasen encuentra que en Lima la percepción es que 52 por ciento lo considera como un problema de muy rara ocurrencia, y solo 5 por ciento lo considera un problema muy extendido.

No hay estudios exhaustivos sobre las características y extensión de las **pandillas** en el Perú. En el único estudio disponible sobre el tema, realizado por la Dirección de Participación Ciudadana de la Policía Nacional, en el año 2000 se señalan en el Perú algunos rasgos de las pandillas. Hay aproximadamente 390 pandillas en Lima y el Callao, principalmente en asentamientos humanos y barrios populares. El número de integrantes fluctuaba entre los 8 y los 50 miembros, con un promedio de edad de entre 14 y 17 años, y compuestas en su mayoría por varones. Hay que señalar que en otras ciudades del país el fenómeno se repite con similares características, salvo en Huamanga, donde la presencia de mujeres es muy alta.

Según el mismo estudio, las motivaciones de los pandilleros están vinculadas a la protección del barrio, a la identidad futbolística («barras bravas») y al desarrollo de actos delictivos como el pillaje, los asaltos y los arrebatos. La mayoría usan armas blancas y solo algunos grupos tienen armas de fuego. Los niveles de violencia que ejercen son muy variables: van desde los **graffiti**, la agresión verbal, el vandalismo y, en ocasiones, hasta el asesinato. En 1999 hubo en Lima y el Callao 24 muertos y 37 heridos como consecuencia de enfrentamientos entre pandilleros.

En la última encuesta disponible sobre el tema de Imasen (abril de 2005) se encuentra que 55 por ciento de residentes en Lima piensa que el problema está aumentando; pero hay que anotar que un significativo 31 por ciento afirma que está disminuyendo. Hay así una percepción de incremento pero mucho menor que la que se da, por ejemplo, con respecto a los robos. Ello queda ratificado cuando solo 11 por ciento afirma haber sido víctima de agresión de las pandillas en los últimos seis meses (14 por ciento en los sectores de más bajos ingresos), cifra muy inferior a la victimización por otras causas. Queda claro que las pandillas en el Perú no tienen el nivel e impacto de las «maras» de América Central o las pandillas de diversas ciudades de América del Sur.

Otro tipo de crimen que es importante tanto por su efecto sobre el clima para la inversión como por su posible efecto sobre otros crímenes, es la *corrupción*. Según el último *ranking* de «percepción de corrupción» de Transparencia Internacional, el Perú está en el sexagésimo quinto lugar entre 158 países.⁷ En cuanto a otros países de América Latina y el Caribe, Chile, el Uruguay, Costa Rica, El Salvador, Colombia, Cuba, Trinidad y Tobago, Belice, el Brasil y Jamaica son percibidos como menos corruptos, mientras que República Dominicana, la Argentina, Honduras, Nicaragua y Bolivia lo son como más corruptos que el Perú (Transparencia Internacional 2006).

Por último, si bien el crimen y la violencia son una preocupación muy importante para la población y hay una fuerte presión hacia el Estado por medidas eficaces, no se ha llegado —cosa que sí ha ocurrido en otros países de la región— a una situación en que el problema afecte la gobernabilidad democrática, sea por el recorte de libertades públicas, sea por la presencia de las Fuerzas Armadas para enfrentar problemas policiales. Tampoco se ha desarrollado un patrón generalizado de crimen organizado.⁸ Los hechos de violencia que responden a algún patrón de organización, concertación o planificación son relativamente menores que los de otros países de la región.

El Perú está así aún en una situación intermedia en la región y si bien existe una tendencia al deterioro, hay todavía un amplio margen para aplicar políticas públicas eficaces que eviten una descomposición mayor.

Factores que agravan el problema en el Perú

Los más importantes de índole socioeconómica

ALTOS NIVELES DE POBREZA Y POBREZA EXTREMA DE LA POBLACIÓN. Si bien la victimización por robos en las calles es —de acuerdo con Imasen— casi uniforme en todas las clases sociales, es en los sectores de más bajos ingresos donde está aumentando más significativamente, pues allí ha pasado de 26 por ciento en abril de 2003 a 40 por ciento en abril de 2005. En el caso de los robos a las viviendas las diferencias son más claras. La victimi-

7 El primer país es el menos corrupto; el último, el más corrupto.

8 Sin embargo, hay algunos indicios de mayor delincuencia organizada vinculada al narcotráfico. Ello se expresa en los mayores decomisos de drogas de alta pureza en el territorio peruano, lo que necesariamente implica mayores niveles de organización. También es relevante la mayor frecuencia de asesinatos por ajuste de cuentas entre narcotraficantes.

zación en los sectores de ingresos más bajos es de 23 por ciento, y en los sectores de mayores ingresos solo llega a 14 por ciento. También hay estudios que muestran que hay una alta correlación entre pobreza y presencia de la violencia familiar (Gonzales de Olarte y Gavilano 1999).⁹ Las pandillas, a su vez, están asentadas casi exclusivamente en los conos de la ciudad, y la victimización por ellas en los sectores de más bajos ingresos duplica la de los sectores medios y altos (14,3 por ciento y 7,6 respectivamente).

En esa medida, es relevante para la magnitud y evolución del problema que el Perú tenga niveles de pobreza y pobreza extrema de los más altos de la región. Según el INEI, en 2004 un poco más de 51 de la población nacional y 37 por ciento de la población de Lima-Callao se encontraban debajo de la línea de pobreza, mientras que aproximadamente 19 por ciento a escala nacional y 3,4 por ciento en Lima-Callao estaban en pobreza extrema.¹⁰ No hay ninguna relación causal mecánica entre la pobreza y la violencia urbana, pero, a la vez, la situación de carencia en la que viven grandes sectores de la población urbana se conjuga con otros factores sociales, económicos, culturales e institucionales y contribuye a crear mayores condiciones para el crecimiento del problema.

ALTOS NIVELES DE DESEMPLEO Y SUBEMPLEO JUVENIL. Los jóvenes de entre 15 y 24 años están más expuestos a caer en las formas de violencia y delito. En los penales comunes, 5 de cada 10 internos es considerado joven por el Instituto Nacional Penitenciario (INPE), pues tiene entre 20 y 34 años, y uno de cada 4 es menor de 25 años. La población joven en América Latina es especialmente afectada por el desempleo: en esta región las tasas duplican las de la población en general.¹¹

BAJA CALIDAD DE LA EDUCACIÓN PÚBLICA. Según el Poder Judicial, 59 por ciento de los internos en centros de detención juvenil tienen secundaria incompleta, 19 por ciento primaria incompleta y solo 10 por ciento secundaria completa. Ello contrasta con el hecho de que, de acuerdo con el Ministerio de Educación, 67 por ciento de la población en general y el 79 por ciento en las ciudades han concluido la secundaria. En las cárceles, 61 por ciento de todos los internos no ha terminado la secundaria, y 22 por ciento ni siquiera ha concluido la primaria (INPE).

El sistema educativo en el Perú tiene serias deficiencias. El gasto por alumno en primaria (equivalente al 7 por ciento del PBI per cápita) lo ubica en el noveno lugar en América Latina en la asignación del gasto por este concepto (Fondo de Población de las Naciones Unidas 2005).¹² El número de horas efectivas de enseñanza en las escuelas

9 Aunque no está claro si es la verdadera prevalencia de la violencia doméstica que es más alta entre la población de menos recursos, o solo la propensión a divulgarla en una entrevista.

10 Si bien a escala nacional esto expresa una cierta reducción con respecto a 2001, en el caso de Lima hay un aumento de la pobreza de 4,8 por ciento y 1,4 por ciento de la extrema pobreza respecto de 2001.

11 Casi 4 millones de jóvenes realizan diversas actividades laborales, pero 22 por ciento de ellos lo hace como «independientes» y 26 por ciento realizando trabajos familiares sin remuneración.

12 Colombia y Chile, por ejemplo, llegan prácticamente a 16 por ciento.

peruanas apenas llega a las mil, comparado con entre 2,5 y 3 mil horas efectivas de clase al año en Europa o Japón (Foro Educativo).¹³ No debe sorprender, por lo tanto, que solo uno de cada 10 alumnos de quinto de secundaria consiga los resultados esperados en comprensión de textos y 3 de cada 100 los consiga en matemáticas (Ministerio de Educación 2004), ni que el Perú, junto con Bolivia, sean los países sudamericanos con mayor índice de analfabetismo.¹⁴

Es importante tener en cuenta que muchos factores de riesgo que promueven la violencia fuera de las escuelas también están presentes dentro de las escuelas; es el caso de la corrupción, el acoso sexual y la presencia de las pandillas. Finalmente, si bien hay una oferta educativa muy amplia en los niveles de educación técnica y superior, en general se reproducen los mismos patrones de baja calidad de la educación secundaria, por lo que muy pocos de sus egresados obtienen luego trabajos adecuados.

PRECARIEDAD DE LA INFRAESTRUCTURA URBANA, EL TRÁNSITO Y EL TRASPORTE. Las principales ciudades del Perú tienen un déficit muy importante en cobertura de servicios básicos. La vivienda en los conos Norte, Sur y Este de Lima es producto de las invasiones, y la posibilidad de planificación urbana es mínima. La cobertura eléctrica es de cerca de 75 por ciento, una de las más bajas de la región.¹⁵ La mayoría de las ciudades carece de pistas debidamente asfaltadas o en buen estado de conservación. Las ciudades ofrecen muy pocos espacios de recreación y condiciones adecuadas para la práctica del deporte. El transporte urbano es básicamente informal. En las áreas urbanas, todos estos factores generan un ambiente físico propicio para cometer delitos.

Las más importantes de índole institucional

FRAGILIDAD Y POCA CONFIANZA EN LAS INSTITUCIONES ENCARGADAS DE HACER CUMPLIR LA LEY. Las instituciones con mayor vinculación a la seguridad ciudadana en el Perú —Ministerio del Interior, Policía Nacional del Perú, Consejo Nacional de Seguridad Ciudadana— muestran una gran debilidad institucional para elaborar y poner en práctica políticas públicas.¹⁶ Ello influye en la gran desconfianza ciudadana respecto de la posibilidad de que estas instituciones puedan ser eficientes para enfrentar el problema de la violencia y la inseguridad. Si bien la Policía inspira algo más de confianza en la ciudadanía que el Poder Ejecutivo y el Congreso (cuyos niveles de aprobación son muy inferiores a 20 por ciento), el nivel de aprobación de la labor policial es también relativamente bajo: un poco más de 45 por ciento en Lima, según la encuesta de Imasen de abril de 2005.

13 Las tasas de deserción escolar son importantes, pero no se ubican entre las más altas de América Latina.

14 Para mayores detalles, véase el capítulo sobre educación básica en este mismo volumen.

15 En Lima, sin embargo, la cobertura es casi universal.

16 La debilidad institucional en otros órganos del Estado que, aunque no tienen la función de hacer cumplir la ley, sí podrían jugar un papel importante en la prevención de la violencia y el delito, también es relevante. Este es el caso, por ejemplo, del Ministerio de Educación, el Ministerio de Salud, los gobiernos regionales y locales, el Ministerio de la Mujer y el Desarrollo Social y el Ministerio de Transportes y Comunicaciones.

ALTO NIVEL DE IMPUNIDAD. El Perú es un país con una bajísima cultura de respeto de las normas, muy alta informalidad y una histórica debilidad del Estado para sancionar a los que han violado la ley. Por ejemplo, según el diario *El Comercio* (17/3/2005), en 2004, de un total de 276 denuncias de violación contra menores de edad, solo han sido dictadas diez sentencias. Esta impunidad y la desconfianza que genera llevan incluso, en ocasiones, a la búsqueda de justicia por mano propia. Así, en el Perú los linchamientos son frecuentes. Solo entre enero y octubre de 2005, según la Policía, ha habido 182 y han causado la muerte a 27 personas.

La más importante de índole familiar o personal

VIOLENCIA FAMILIAR Y ALTO NÚMERO DE FAMILIAS DESESTRUCTURADAS. La violencia familiar es endémica en el Perú, con 5 de cada 10 mujeres en edad reproductiva afectadas por la violencia física. Esta violencia es importante de por sí, pero también hay evidencia contundente de una relación causal entre la violencia familiar, por un lado, y la violencia juvenil, por otro. Los niños victimizados o tan solo expuestos a la violencia familiar son más propensos a ejercer conductas violentas o criminales (Hawkins y otros 2000).

Otros factores coadyuvantes

SECUELAS DE LA VIOLENCIA POLÍTICA. El Perú ha vivido veinte años de violencia política (1980-2000) que causaron, según fuentes nacionales, casi 70 mil muertos. No se ha estudiado aún qué vínculos existen entre la actual violencia urbana y aquella causada por el conflicto interno. Sin embargo, dada la experiencia de otros países en situaciones similares (Guatemala y El Salvador principalmente), y siguiendo las recomendaciones de la Comisión de la Verdad y Reconciliación, hay que prestar atención a fenómenos como:

- la existencia de una generación que ha tenido experiencias de violencia como víctimas o como actores de ella;
- la posible extensión de prácticas usuales en el conflicto a las nuevas situaciones de violencia;
- el destino y uso de las armas que se usaron en esos años;
- el impacto de la guerra interna sobre las conductas y prácticas actuales de las fuerzas de seguridad.

PRESENCIA DEL NARCOTRÁFICO. El Perú es uno de los pocos países del mundo donde la cadena del narcotráfico se da completa: desde la producción de la materia prima (en especial de la hoja de coca, pero últimamente también de la amapola), pasando por la elaboración de la droga en sus diferentes niveles de pureza (pasta básica y, crecientemente, clorhidrato de cocaína), hasta llegar al tráfico organizado hacia las ciudades y luego hacia el exterior, para concluir en el consumo local. Solo en 2004 la Policía ha decomisado 6.346 kilos de pasta básica de cocaína y 7.303 kilos de clorhidrato de cocaína. El fácil acceso a drogas en las ciudades, los bajos precios que las hacen más asequibles y la extensión

de la microcomercialización probablemente estén vinculados cada vez con mayor frecuencia a situaciones de violencia.

II. Actores y políticas

Principales actores institucionales

MINISTERIO DEL INTERIOR Y POLICÍA NACIONAL DEL PERÚ. La seguridad pública reposa fundamentalmente en el Ministerio del Interior, que es la institución encargada de definir las políticas y dar cuenta de su implementación. La Policía Nacional del Perú (PNP) depende del Ministerio del Interior y tiene la responsabilidad principal en este campo.

La PNP existe como institución unificada desde diciembre de 1988, y reúne en una sola organización a la Guardia Civil, la Policía de Investigaciones y la Guardia Republicana. La Constitución Política de 1993 establece en su artículo 166 que: «La Policía Nacional tiene por finalidad fundamental garantizar, mantener y restablecer el orden interno. Presta protección y ayuda a las personas y a la comunidad. Garantiza el cumplimiento de las leyes y la seguridad del patrimonio público y del privado. Previene, investiga y combate la delincuencia. Vigila y controla las fronteras».

La PNP cuenta con una estructura nacional bien organizada y una historia de éxitos importantes en el enfrentamiento de algunos problemas claves de seguridad, entre los que destaca el combate al terrorismo, el narcotráfico, los secuestros y el robo a bancos.

El problema principal de la PNP, como el de muchas otras fuerzas policiales en América Latina, es el uso de un modelo anticuado de 'policiamiento' reactivo por el cual la Policía reacciona pasivamente a llamadas por servicio o a delitos registrados, en vez de analizar los patrones de criminalidad y emprender programas que prevengan el delito futuro, en coordinación con las comunidades y organizaciones de la sociedad civil.¹⁷

Otro problema importante de la PNP es su escaso número de miembros. De acuerdo con el Ministro del Interior, en 2005 el Perú contaba con 90.019 policías, uno por cada 310 habitantes.¹⁸ Hay que anotar que en 1989 había 120 mil, uno por cada 176 habitantes,

17 La PNP ha empezado un proceso de cambio que reconoce la importancia de promover la participación ciudadana en seguridad; sin embargo, este trabajo se sobrepone muchas veces a los esfuerzos realizados por los gobiernos locales, los que son responsables de liderar los comités distritales de seguridad ciudadana, según la ley que creó el Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana (SINASEC). En este sentido, es necesario que se articulen los esfuerzos entre la Policía y los gobiernos locales. De la misma manera, es importante que el Ministerio del Interior complemente el trabajo realizado por el Ministerio de la Mujer y el Desarrollo Social en la protección de los derechos de la mujer y el combate a la violencia familiar.

18 No todos los policías están dedicados a la función policial. Hay 3.243 oficiales de servicios y 12.445 especialistas, en su mayoría personal relacionado con las tareas de salud que desarrolla la sanidad policial. Se estima que el número real de efectivos

mientras que en Bogotá son uno por cada 160 habitantes; en Ciudad de Guatemala, 200; y en Santo Domingo, 206. Lima está favorecida con respecto al resto del país, y los distritos de clase media y alta de las ciudades resultan en ventaja si se los compara con las periferias de las urbes y las ciudades frente al campo.

Otros dos problemas importantes en relación con la Policía son la corrupción y los bajos salarios. La corrupción tiene múltiples expresiones, desde las más visibles y cotidianas hasta las más graves, que conciernen por lo general al manejo de los recursos públicos. La corrupción es percibida por la población como el principal problema de la institución. Los bajos salarios y las precarias condiciones de vida y trabajo, a su vez, son un impedimento (pero no el único) para la eliminación de la corrupción.

LOS MUNICIPIOS. La importancia de los municipios en relación con la seguridad ciudadana ha crecido significativamente en las dos últimas décadas en el Perú. Ello ocurrió, en primer lugar, por el repliegue policial causado por el terrorismo, que llevó a los distritos de clase media a fortalecer sistemas de policía municipal (serenazgos) para proteger a los vecinos del crimen. En segundo lugar, por los cambios en la visión del municipio, que lo convierten ahora en verdadero gobierno local y no solo en proveedor de algunos servicios. Con esta nueva orientación, la función de seguridad —sobre todo en sus dimensiones preventivas— adquiere mayor relevancia.

Un problema importante es que los ámbitos de competencia entre municipios y Policía no están bien delimitados, por lo que existen muchas áreas de conflicto. La ley del Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana (SINASEC), sobre la que volveremos mas adelante, ayuda a crear un espacio institucional en el que se resuelvan estas tensiones.

EL PODER JUDICIAL Y EL MINISTERIO PÚBLICO. En este mismo texto hay otro capítulo sobre justicia que aborda con mayor profundidad asuntos vinculados al acceso y reforma de la justicia en el Perú. Por eso, aquí nos limitamos a señalar que en relación con el problema de la violencia y la criminalidad, la actuación de fiscales y jueces tiene también problemas importantes. Entre ellos, la sobrecarga procesal, la escasez de recursos humanos para un despliegue territorial adecuado que desconcentre la atención, la lentitud y formalismo de los procedimientos, la mala coordinación con la Policía, la falta de capacitación adecuada y, finalmente, la corrupción.

Una sólida evidencia de las limitaciones del sistema penal en su conjunto es que, de acuerdo con el INPE, en 2005 solo 29,5 por ciento de la población carcelaria había sido condenada; el resto son solamente procesados.

Principales actores sociales

LA ORGANIZACIÓN Y PARTICIPACIÓN CIUDADANA PARA LA SEGURIDAD. En el Perú hay una muy larga tradición de organización de la comunidad para resolver problemas que el

disponibles diariamente no pasa de los 50 mil en todo el territorio. A esto se suma su mala distribución.

Estado, por su debilidad, no ha podido enfrentar adecuadamente. La seguridad ciudadana no es una excepción. Ante la falta de recursos institucionales para hacer frente al problema, hay una extensa organización de la población dedicada a ello. La Policía Nacional se ha apoyado en estas organizaciones, y hoy existen más de 50 mil juntas vecinales en el país, que involucran a más de medio millón de personas en tareas de prevención (alerta temprana y patrullaje ciudadano, principalmente).¹⁹ Sin embargo, no hay evidencias concretas de la efectividad de las juntas vecinales en la reducción de indicadores de criminalidad. Una evaluación cuidadosa del impacto de las juntas es una tarea prioritaria.

EL ROL DE LA SOCIEDAD CIVIL Y LA ACADEMIA. El tema de la seguridad ciudadana está empezando a interesar a los estudiosos de los problemas sociales en el país. Hay algunas instituciones como el Instituto Apoyo, el Instituto de Defensa Legal y el Instituto de Estudios Peruanos que tienen investigadores trabajando la problemática; en las universidades la preocupación es más reciente. Por otro lado, en el Instituto de Altos Estudios Policiales (equivalente a una escuela de posgrado para los oficiales de la Policía) hay cada vez más interés en el tema y trabajos especializados disponibles.

LOS MEDIOS DE COMUNICACIÓN. Como es usual en todos los países, los medios prestan especial atención a los hechos de violencia y criminalidad. Muchas veces esta cobertura es distorsionada y alienta de manera injustificada la percepción de inseguridad ciudadana. Hay que señalar, sin embargo, que diversos diarios en el Perú promueven constantemente la discusión seria sobre el problema y convocan a los especialistas para recoger y difundir alternativas.

Las políticas de seguridad ciudadana en los últimos años

Luego del restablecimiento de la democracia en 2001 ha habido esfuerzos por desarrollar políticas específicas de seguridad ciudadana. Los hitos más importantes son:

La reforma de la Policía y la seguridad ciudadana

Se impulsó durante los tres primeros años del Gobierno del presidente Toledo, y se basó en el Informe de la Comisión Especial de Reestructuración de la PNP. Sus cuatro objetivos centrales fueron la profesionalización y eficiencia de los servicios, la lucha contra la corrupción, el bienestar y dignificación de la función y el acercamiento a la comunidad.

Específicamente en torno del problema de la inseguridad ciudadana, el citado Informe plantea una combinación de medidas preventivas (basadas en una acción transversal en el Ejecutivo, una estrecha cooperación con los gobiernos locales y una sólida alianza con la sociedad civil organizada en el ámbito local) y de lucha contra la impunidad (con énfasis en las penas limitativas de derechos).

19 Las encuestas ratifican estos datos. En la última encuesta de Imasen, en Lima, más de 40 por ciento de los encuestados da cuenta de la existencia de organizaciones de seguridad en su barrio, y casi 50 por ciento de ese total afirma que participa en ellas. Asimismo, 7 ó más de cada 10 personas afirmaron estar dispuestas a participar en organizaciones vecinales de seguridad ciudadana.

Entre las principales recomendaciones el Informe propone «[...] reorientar estratégicamente el accionar de la Policía Nacional, poniendo mayor énfasis en la prevención del delito y garantizar la seguridad ciudadana; impulsar el modelo de una Policía Comunitaria que coopera con la comunidad y con las autoridades locales para garantizar el respeto a los derechos y libertades de los y las ciudadanas y la seguridad de la comunidad e impulsar la participación ciudadana para impulsar el cambio institucional y establecer sólidas alianzas entre la comunidad, las autoridades locales y la PNP».

Se plantea que las comisarías sean el eje de la acción policial en seguridad ciudadana. Ello pasa por «[...] reconocer a las comisarías policiales como los órganos más importantes de relación y atención a la comunidad, dándoles prioridad en la asignación de los recursos humanos, materiales y logísticos que les permitan desarrollar adecuadamente sus funciones». Asimismo, por «[...] evaluar y asignar a las comisarías al personal idóneo y en número suficiente. En tal sentido, se aplicarán criterios de densidad demográfica, extensión geográfica, problemática policial, importancia socioeconómica de la zona y puntos críticos enclavados en ella para determinar el número óptimo de efectivos».

La reforma propuesta de la PNP está en sintonía con los lineamientos para una Policía moderna. Sin embargo, el proceso de reforma se ha paralizado debido a la frecuente rotación del Ministro del Interior y a la falta de apoyo político.

El Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana (SINASEC)

El SINASEC se crea por ley 27933, de febrero de 2003. El artículo 2 define a la seguridad ciudadana con una visión eminentemente preventiva: «Se entiende por Seguridad Ciudadana, para efectos de esta Ley, a la acción integrada que desarrolla el Estado, con la colaboración de la ciudadanía, destinada a asegurar su convivencia pacífica, la erradicación de la violencia y la utilización pacífica de las vías y espacios públicos. Del mismo modo, contribuir a la prevención de la comisión de delitos y faltas».

Está conformado por el Consejo Nacional de Seguridad Ciudadana, y los comités regionales, provinciales y distritales de Seguridad Ciudadana.

Los comités provinciales y distritales, que son sus instancias más importantes, están presididos por los alcaldes e integrados por la autoridad política de mayor nivel de la localidad, el jefe policial de mayor graduación de la jurisdicción, la autoridad educativa del más alto nivel, la autoridad de salud, un representante del Poder Judicial, un representante del Ministerio Público, el Defensor del Pueblo o el que hiciere sus veces, un representante de las juntas vecinales y un representante de las rondas campesinas. La ley prevé flexibilidad en la incorporación de otros miembros en función de las realidades particulares de cada jurisdicción.

Entre sus funciones destacan: estudiar y analizar los problemas de seguridad ciudadana en sus respectivas jurisdicciones; promover la organización de las juntas vecinales; formular, ejecutar y controlar los planes, programas y proyectos de seguridad ciudadana en sus jurisdicciones; ejecutar los planes, programas y proyectos de seguridad ciudadana dispuestos por el Consejo Nacional de Seguridad Ciudadana y supervisar la ejecución de los planes y programas de seguridad ciudadana.

El modelo del SINASEC, basado en la preparación de un plan local de prevención del delito y la violencia, con fuerte énfasis en las intervenciones preventivas y la coordinación entre los diferentes niveles de gobierno y la sociedad civil, ha demostrado su eficacia en lugares como Bogotá y Belo Horizonte. Sin embargo, no ha existido una correlación entre la asignación de recursos y la prioridad política declarada, razón por la cual el SINASEC se encuentra en un nivel incipiente de implementación.

Juzgados en comisarías

Mediante ley 27939, de febrero de 2003, se establece un novísimo procedimiento para el juzgamiento de las faltas, modificando de esta manera tres artículos del Código Penal (440, 441 y 444). En esta se dispone que el Poder Judicial y el Ministerio del Interior diseñarán un plan piloto dirigido a instalar jueces de paz letrados en las comisarías de Lima Metropolitana.

Hasta la fecha se ha ubicado cinco juzgados de paz letrados en las comisarías, y se tiene previsto instalar más.²⁰ Los objetivos de esta propuesta son: (i) impulsar procesos judiciales con celeridad para los casos de las faltas; (ii) fomentar una cultura de denuncia ciudadana de los ilícitos menores, que, si bien no causan graves daños a la sociedad, generan una percepción de inseguridad pública; (iii) reducir la impunidad en los casos de faltas mediante la ejecución efectiva de las penas de prestación de servicios a la comunidad; (iv) impulsar la integración de los organismos públicos que conforman el sistema de justicia penal en materia de faltas (Policía Nacional del Perú, Poder Judicial, INPE, Ministerio Público y Ministerio de Justicia); (v) contribuir a la identificación de asuntos de naturaleza legal, administrativa o de coordinación que están limitando un servicio de justicia eficiente en materia de faltas; (vi) sistematizar e integrar la estadística de la Policía Nacional, el Poder Judicial y el INPE sobre faltas, con la finalidad de contar con información confiable y actualizada sobre el funcionamiento de los juzgados de paz letrados a escala nacional; y (vii) fomentar una cultura de conciliación y de respeto del sistema de justicia formal por los ciudadanos y ciudadanas.

Actualmente, a pesar de las restricciones presupuestales para el desempeño de los juzgados de paz letrados en las comisarías, parece que estos están cumpliendo con los objetivos para los que fueron creados, pues es posible verificar casos resueltos con celeridad, la ejecución efectiva de penas de prestación de servicios comunitarios, la difusión de la labor de los juzgados en la comunidad y la integración de las instituciones participantes. Sin embargo, como en el caso de las juntas vecinales, no existen evidencias concretas de la efectividad de estos juzgados en la reducción de indicadores de criminalidad.

20 Los juzgados de paz letrados pilotos están funcionando gracias al trabajo coordinado entre la Policía Nacional del Perú, el Poder Judicial, el Ministerio de Justicia (Dirección Nacional de Justicia e Instituto Nacional Penitenciario), las municipalidades y la Secretaría Técnica del Consejo Nacional de Seguridad Ciudadana (CONASEC).

Medidas recientes

En los últimos meses del Gobierno del presidente Toledo se anunciaron una serie de medidas destinadas a fortalecer el combate a la criminalidad y la violencia. Ellas son:

- Asignación de un porcentaje del Fondo Nacional de Defensa al equipamiento informático de las comisarías y mejoramiento de las telecomunicaciones.
- Dotación de quinientos vehículos adicionales a la Policía Nacional (mediante adquisiciones y la reducción de las escoltas y de los vehículos policiales asignados a altos funcionarios).
- Racionalización del personal policial que realiza trabajo administrativo en las comisarías para que este no represente más de 20 por ciento del total.
- Reducción del número de policías que presta seguridad a personalidades para destinarlos al combate del crimen.
- Instalación de una comisaría principal por distrito y de puestos de auxilio rápido, en coordinación con los municipios.
- Incremento del número de juzgados de paz en las comisarías.
- Puesta en marcha de medidas de seguridad en el transporte público.
- Instalación de bloqueadores en las cárceles y traslado de los delincuentes más peligrosos a penales de alta seguridad.
- Puesta en marcha el Observatorio del Crimen, la encuesta de victimización y el régimen simplificado de denuncias.
- Una mejora en el bienestar de la Policía Nacional del Perú.
- Repotenciación de la central del 105.
- Creación de cuatro escuelas de formación policial en Ayacucho, Huancavelica, Pucallpa y Huánuco.

III. Recomendaciones de política

El Perú está en un momento crítico y decisivo. Por un lado, tiene un nivel de criminalidad y violencia que hace posible pensar todavía en la eficacia de medidas y políticas que eviten un deterioro hacia situaciones extremas que ya viven otros países de la región. Pero, a la vez, en el país están presentes la mayoría de los factores que en otros lugares han llevado la situación a niveles casi incontrolables. En ese contexto, lo que ocurrirá dependerá del acierto y oportunidad de las políticas que se pongan en marcha en los próximos cinco años.

Para lograr una efectiva prevención y control del crimen y la violencia es necesario avanzar en tres frentes:

- la formulación de una política pública en seguridad ciudadana que reconoce la complementariedad entre las políticas de prevención y las de control;
- la generación de información estadística y análisis criminológico que alimenten un enfoque científico de prevención del crimen y la violencia;

- la reforma de instituciones claves a cargo de llevar adelante la política pública en seguridad ciudadana.

Formulación de una política pública en seguridad ciudadana

Aparte de la creación del SINASEC, han existido pocas políticas públicas y más bien se han tomado medidas aisladas en materia de seguridad ciudadana. Para tener éxito es esencial que tanto las acciones de control como de prevención formen parte de la política pública contra la violencia y el crimen, y que estas acciones sean diseñadas a partir de una comprensión profunda y acertada de las causas del fenómeno y una alianza entre organizaciones del Estado y de la sociedad civil.

La creación del SINASEC brindó al Perú la posibilidad de abordar el tema de la seguridad desde una perspectiva nacional, articulada e integral. Para que el sistema funcione bien es necesario:

- Fortalecer la Secretaría Técnica del CONASEC, de manera tal que pueda articular los esfuerzos nacionales, regionales y locales. Esto requiere de una estructura orgánica apropiada para cumplir con su objetivo, de sistemas que permitan realizar una planificación y un adecuado monitoreo de las acciones, y una asignación presupuestaria suficiente para su funcionamiento eficaz.
- Incluir en el SINASEC a algunos actores importantes aún ausentes, como la Policía Nacional del Perú, el Ministerio de la Mujer y el Desarrollo Social, el Ministerio de Transportes y Comunicaciones y la sociedad civil.

PRIVILEGIAR LOS ESPACIOS LOCALES PARA EL DESARROLLO DE POLÍTICAS DE PREVENCIÓN SOCIAL Y SITUACIONAL:

- Potenciar el funcionamiento de los comités distritales y provinciales de seguridad ciudadana, buscando la efectiva participación intersectorial del Estado y la representación de la comunidad.
- Alentar y promover la realización de planes distritales y provinciales de prevención en seguridad ciudadana.
- Crear un fondo concursable de proyectos locales de seguridad ciudadana.
- Crear una red nacional de secretarios técnicos de comités distritales y provinciales de seguridad para la coordinación de políticas y el interaprendizaje.
- Alentar los esfuerzos de organizaciones de la sociedad civil en la promoción de experiencias piloto de prevención de la seguridad que puedan ser replicables como políticas públicas.
- Promover una coordinación más adecuada entre la autoridad municipal y la Policía Nacional en materias de seguridad.

ESTABLECER UNA RELACIÓN Y COMPLEMENTACIÓN ENTRE POLÍTICAS SOCIALES Y DE ORDENAMIENTO URBANO CON ESTRATEGIAS ESPECÍFICAS DE ENFRENTAMIENTO AL CRIMEN Y LA VIOLENCIA.

Toda intervención que apunte a enfrentar el problema de la violencia y la delincuencia constituye de manera genérica una contribución a su prevención social. Sin embargo, para definirlas específicamente como medidas de prevención social relevantes es necesario que sean integradas en una política de seguridad ciudadana que permite la focalización en los ámbitos territoriales y los grupos de riesgo prioritarios. El espacio institucional más propicio para esta labor de coordinación y planificación de las políticas sociales con objetivos de reducir la inseguridad es el SINASEC, y en particular sus comités distritales y provinciales.

Dentro de las políticas públicas que más impacto pueden tener en la reducción de la criminalidad cabe mencionar:

- Programas de uso productivo del tiempo ocioso y de tutoría.
- Protección y promoción de los derechos de la mujer y del niño.
- Prevención del consumo de drogas, en particular de los adolescentes.
- Recuperación de espacios urbanos deteriorados con un enfoque de la prevención del delito.
- Formalización del tránsito y el transporte público.

Generación de información estadística y análisis criminológico

Sin información oportuna y confiable, es imposible formular una política pública de seguridad ciudadana o evaluar los impactos de esta política. Los elementos centrales para la generación de información y análisis son:

- Crear el Observatorio del Crimen y Violencia en el Perú. Para tener una comprensión profunda de las dimensiones y causas de la problemática, es esencial contar con información estadística confiable y oportuna. Por ello resulta prioritario crear el Observatorio del Crimen y Violencia en el Perú, que integre las estadísticas policiales así como información de otras fuentes como las bases de datos del Ministerio de Salud, el Ministerio Público y los gobiernos locales. Sus productos deben ser fáciles de compartir con los diversos operadores de la seguridad ciudadana.
- Incorporar las encuestas de victimización anuales en las principales ciudades del país como política pública. Para ello es importante reconocer que el Perú ha dado un paso importante al adoptar la metodología de UNICRI. Ahora es necesario uniformar las metodologías con el fin de poder realizar estudios comparativos a escala nacional e internacional. Ya existe un primer esfuerzo en curso apoyado por el BID y que debe ser continuado de manera regular y sistemática. Estas encuestas deben recoger información sobre victimización y sobre percepciones de tendencias y de la gestión pública.
- Construir sistemas geo-referenciados del delito para la planificación del trabajo de prevención policial y social. Se debe sistematizar y aprender las lecciones de la experiencia piloto de la comisaría de Surquillo y aprovechar tecnología y experiencia ya desarrollada por otros países de la región.

- Alentar los esfuerzos de la sociedad civil y la academia por desarrollar una mejor comprensión del problema por medio de estudios cualitativos y cuantitativos, esenciales para orientar las iniciativas de prevención y las de control.
- Promover la realización de evaluaciones de impacto que permitan identificar buenas prácticas en la prevención y control del crimen y la violencia.

Reforma de instituciones claves

PROFUNDIZAR LA REFORMA Y MODERNIZACIÓN DE LA POLICÍA NACIONAL. Ello pasa, en primer lugar, por ratificar a la Policía como la institución del Estado especializada y centralmente responsable en el mantenimiento del orden público y en la protección de las libertades y derechos del ciudadano frente a la violencia y el delito. Y, en segundo lugar, por ratificar los compromisos y obligaciones de la Policía con el estado de derecho, la democracia y el respeto de los derechos humanos.

Las principales acciones de reforma y modernización de la Policía deberán estar orientadas a:

- Modernizar su formación, fortalecer su especialización y garantizar su profesionalización, acelerando su desmilitarización.
- Fortalecer los mecanismos de control, transparencia en la gestión y lucha contra la corrupción.
- Desburocratizar y modernizar la gestión de los recursos a partir de la tercerización de las funciones no policiales.
- Mejorar las políticas de bienestar de sus integrantes y dignificación de la profesión ante la comunidad.
- Incorporar en la evaluación de la gestión policial la medición por resultados.

En cuanto a su labor específica en seguridad ciudadana, la modernización y reforma pasan por:

- Incorporar sistemas de información y análisis que permitan a la Policía Nacional prevenir actos delictivos y no solo responder pasivamente a denuncias ya formuladas.
- Dar prioridad efectiva a la seguridad ciudadana dentro de las funciones policiales, adecuando la estructura orgánica para tal propósito.
- Desarrollar una visión y estrategias de 'policiamiento' comunitario con participación ciudadana en las tareas de seguridad en el ámbito local.
- Fortalecer a la comisaría como unidad territorial de lucha contra el crimen y la violencia.
- Invertir en recursos humanos, equipamiento, tecnología y capacitación especializados para la seguridad ciudadana.
- Valorar al interior de la institución y fortalecer los esfuerzos de la Policía en materia de violencia familiar y protección de los derechos de la mujer y del niño. Fortalecer las coordinaciones con las instituciones de la sociedad civil trabajando en el tema.

- Modernizar y potenciar las unidades especializadas de lucha contra el crimen organizado, en particular el narcotráfico y los secuestros.

PROMOVER LA REFORMA Y MODERNIZACIÓN DEL PODER JUDICIAL, EL MINISTERIO PÚBLICO Y EL SISTEMA PENITENCIARIO. El Perú cuenta con un Plan Nacional de Reforma de la Administración de Justicia aprobado por la Comisión Especial de Reforma Integral de la Administración de Justicia (CERIAJUS), en la que participaron todos los sectores importantes del Estado (con la notoria excepción del sector Interior y la Policía Nacional) y de la sociedad civil.

El Plan se encuentra dividido en los siguientes rubros: fortalecimiento de la administración de justicia, coordinación de las diferentes instancias del sistema penal y la lucha contra la corrupción y la transparencia y la rendición de cuentas. Dentro de cada uno de estos rubros se detalla la estrategia para alcanzar los objetivos planteados.²¹

Bibliografía

- Alvazzi del Frate, Anna. 1998. *Victims of Crime in Developing Countries* Turín: UNICRI.
- Basombrío, Carlos. 2005. *Percepciones, victimización, respuesta de la sociedad y actuación del Estado: Evolución de las tendencias de opinión pública en Lima Metropolitana, 2001-2005*. Lima: Instituto de Defensa Legal.
- Dirección de Participación Ciudadana de la Policía Nacional. 2000. *Estudio sobre pandillas* Lima: PNP.
- Hawkins, J. David y otros. 2000. «Predictors of Youth Violence». Washington D. C.: U.S. Department of Justice, Office of Justice Programs.
- Organización Panamericana de la Salud. 2005. *Informe sobre la salud en las Américas 2005*. Washington D. C.: OPS.
- Organización Mundial de la Salud (OMS). 2003. *Multicentric Study of Domestic Violence* Génova: OMS.
- Transparencia Internacional. 2006. *Global Corruption Report 2006*. Berlín: Transparencia Internacional.

21 Para mayores detalles, véase el capítulo sobre justicia en este mismo volumen.

Voz y participación

William Reuben

Resumen

En las últimas décadas, la participación de la política social en el Perú ha experimentado cambios importantes. En el decenio de 1990 esta se caracterizó por la vinculación directa con los beneficiarios de los programas de asistencia social en lo que se refiere a la prestación de servicios y en su gestión. Desde el año 2000, el énfasis se ha puesto en la apertura de canales de voz a partir de los cuales los ciudadanos influyen en el diseño de la política social. Las diferencias entre los dos enfoques tienen importantes repercusiones en la rendición de cuentas y en la entrega de servicios.

Este capítulo intenta darle una mirada nueva a ese proceso, con el fin de confirmar los avances, anticipar problemas y proponer soluciones. Para ello analiza la conformación y el funcionamiento de los canales de voz desde el año 2000, que se vinculan con el proceso de descentralización. El análisis responde a las siguientes preguntas: ¿Quiénes participan y tienen voz en el diálogo sobre la política social? ¿Qué intereses representan? ¿Cuán eficientes son estos canales de voz para influir en la toma de decisiones y lograr que la entrega de servicios mejore y llegue a quien debe llegar?

Aquí se sugieren dos conjuntos complementarios de medidas: el primero tiene que ver con la simplificación de los procesos de participación con el objetivo de hacerlos más ágiles para que no obstaculicen la toma de decisiones, y más accesibles para que los pobres participen más. El segundo se relaciona con la necesidad de desarrollar una cultura de participación que le dé una importancia central al monitoreo y la demanda de rendición de cuentas desde los ciudadanos y la sociedad civil sobre el gasto social y el cumplimiento de estándares de calidad en la entrega de los servicios.

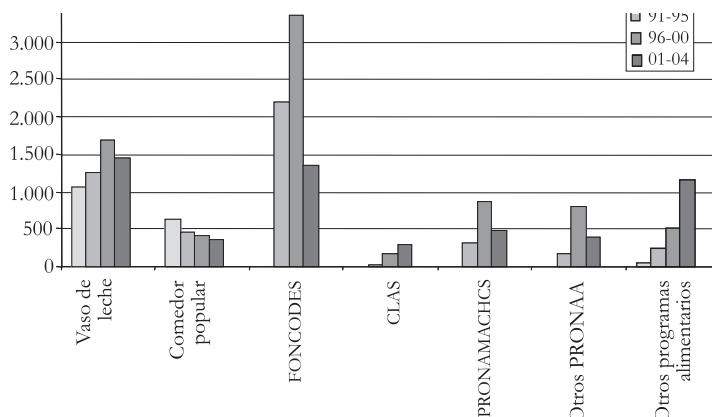
I. Introducción

En el Perú, la participación en la política social ha experimentado una importante transición. En la década de 1990 el Gobierno peruano privilegió mecanismos de participación que promovían la vinculación directa de los beneficiarios de los programas de asistencia social en la prestación y gestión de servicios. El Informe de Desarrollo Mundial del Banco Mundial de 2004 llama a esta forma de participación «poder del cliente», es decir, una participación que permite a los usuarios de los servicios influir en los programas sociales a partir de su relación directa en la entrega del servicio. Es precisamente en esa década cuando se multiplica, con el apoyo del Gobierno, la formación de Asociaciones de Padres de Familia (APAFA), comités del Vaso de Leche, clubes de madres y núcleos ejecutores de FONCODES.

Desde el año 2000 el Gobierno del Perú, sin eliminar los mecanismos de participación directa de los beneficiarios, empieza a dar curso a una forma distinta de participación, que consiste en crear canales mediante los cuales los ciudadanos influyen en el diseño de la política social a partir de su participación en organizaciones como las Mesas de Concertación para la Lucha contra la Pobreza (MCLCP) o el Consejo Nacional de Salud. Es esta forma de participación la que el citado informe del Banco Mundial llama «voz». Mientras que la modalidad de participación de los beneficiarios en la prestación de servicios de la década pasada conduce, en el Perú y en otros países, a una mayor influencia de la ciudadanía en la gestión de los programas, tiene un efecto limitado en la definición de la política y su seguimiento. En cambio, la evolución hacia los nuevos mecanismos de «voz» se orienta a dar a la ciudadanía una mayor influencia en la formulación y seguimiento de las políticas públicas. Otra diferencia entre los mecanismos de «poder del cliente» y los de «voz», tanto en el Perú como en otros países, es que los últimos generalmente requieren de procesos más complicados en los que intervienen intermediarios entre el ciudadano y el Estado, sean estos partidos políticos u organizaciones de la sociedad civil.

La diferencia entre el énfasis que se le dio a la participación directa de los beneficiarios en la década de 1990 y el impulso a mecanismos de voz desde el año 2000 tiene importantes repercusiones en la rendición de cuentas de la política social y en la entrega efectiva de servicios. La participación sin «voz» de los años noventa del siglo recién pasado dejó resultados deficitarios desde el punto de vista de la transparencia y la rendición de cuentas, pero el énfasis puesto en la participación directa de los beneficiarios en la entrega de servicios y la reducida recurrencia a procesos de diálogo y consulta parecen haber apoyado un sistema de toma de decisiones y de provisión de servicios que logró réditos desde el punto de vista de los volúmenes y la cobertura de la asistencia social: entre 1992 y 1998 el presupuesto nacional se incrementó 5,5 veces en términos nominales y 1,8 veces en términos reales, y el gasto social se elevó de 21 por ciento a 30 por ciento del presupuesto nacional. Los programas alimentarios llegaron a más de 10 millones de personas y la infraestructura social alcanzó a una población focalizada de 5'500.000 peruanos en extrema pobreza (véase la gráfico 1).

Gráfico 1. Gastos sociales por programa
*(En millones de nuevos soles, 2004 = 100)**



* Los totales son agregados para cada rango de años indicado.

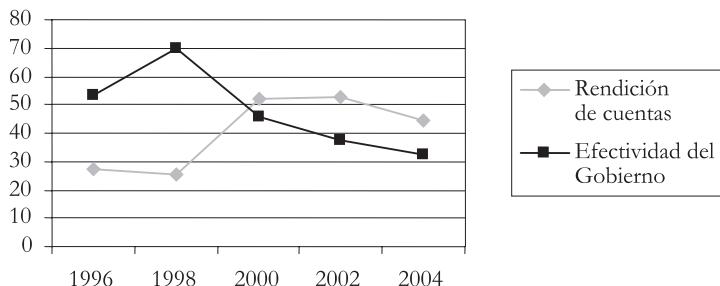
Fuentes: Webb y Fernández Baca 1992, 1994, 1997, 2004; García Naranjo 1992; base de datos del PRONAA 1992-2004; FONCODES 2003; PRONAMACHCS 2004; Ministerio de Agricultura (MINAG)(<http://www.portalagrario.gob.pe/seg_alimentaria/seg_cap4.shtml>).

Nota: el gasto incluye el Vaso de Leche, FONCODES, el Programa Nacional de Manejo de Cuencas Hidrográficas y Conservación de Suelos (PRONAMACHCS) y los programas alimentarios administrados por el PRONAA o el Instituto Nacional de Salud (INS).

Si bien la reestructuración del Estado a raíz de la Constitución de 1993 eliminó canales a la voz ciudadana, abandonando la descentralización y los mecanismos participativos asociados a ella, los programas sociales fueron notables porque fortalecieron el poder del cliente e hicieron posible la intervención de los usuarios en la provisión de servicios. El programa de comedores populares, por ejemplo, permitió a los usuarios participar en la selección de los beneficiarios y en la preparación y entrega de alimentos. Ahora bien: este fortalecimiento de los mecanismos de poder del cliente desde el Gobierno Central, acompañado por el debilitamiento del sistema de rendición de cuentas y de canales de voz ciudadana, creó condiciones para el surgimiento de malos manejos de los recursos públicos y de prácticas de abuso del poder. El uso de los programas sociales, y más específicamente de los mecanismos participativos en la entrega de servicios, se constituyó en la columna vertebral de una estrategia bien financiada y diseñada para construir una masiva clientela de apoyo al Gobierno.¹

A partir del año 2000 se inicia la apertura de múltiples canales de voz en el marco de un proceso importante de descentralización que empezó por descentralizar los programas

1 Véase Shady 1999 y también Arce 1996.

Gráfico 2. Índice de gobernabilidad

Fuente: Kaufmann 2005.

sociales. Este periodo se caracteriza por iniciativas como las MCLCP, los consejos de coordinación regional y local y el Presupuesto Participativo (PP). Los resultados de esta nueva dirección que se imprime a la participación de los ciudadanos en lo que respecta a la efectividad en la entrega de servicios y fortalecimiento de la rendición de cuentas son aún inciertos: el establecimiento de los nuevos mecanismos lleva en la mayoría de los casos no más de tres años, lo que hace difícil evaluar sus impactos. Hay, sin embargo, indicios sobre los que este capítulo considera importante llamar la atención.

En general, se puede afirmar que todo proceso de fortalecimiento de la participación de la ciudadanía en el diseño y seguimiento de políticas públicas conduce a estándares más elevados de rendición de cuentas y de legitimidad en la gestión pública. Sin embargo, no se puede decir lo mismo sobre la capacidad de entrega y la calidad de los servicios. No siempre la ampliación de medidas de control y rendición de cuentas y el incremento de canales de voz conducen a una eficiente prestación de servicios. Es más: dependiendo del diseño de la rendición de cuentas públicas, es posible que el efecto sea el contrario, ya que se pueden introducir nuevos pasos en la cadena de toma de decisiones y en la entrega del servicio, lo que puede elevar los costos de transacción, o llevar a decisiones motivadas por intereses inmediatos que predominan sobre perspectivas de más largo alcance. Si se observan los indicadores de percepción de gobernabilidad, el Perú podría estar transitando de un sistema de bajo nivel de rendición de cuentas y de alta efectividad del Gobierno en la segunda mitad de la década de 1990 a uno de un más alto nivel de rendición de cuentas y de baja efectividad del Gobierno a partir del año 2000 (véase el gráfico 2).

La solución a esta disyuntiva entre entrega efectiva de servicio y rendición de cuentas al que se enfrenta el gestor público se resuelve con el diseño de mecanismos de control y de voz que permitan a un país avanzar en las dos direcciones.

II. Los canales de voz y participación

En los últimos cinco años el ambiente para que la sociedad civil influya en la toma de decisiones de política pública se ha fortalecido significativamente con dos intervenciones:

(i) el establecimiento de sistemas de información pública y la institucionalización del derecho de los ciudadanos a acceder a ellos; y (ii) la institucionalización de espacios de negociación y construcción de consensos —los llamados espacios de concertación—, en los que los funcionarios públicos y los representantes de la sociedad civil entablan un diálogo de políticas.

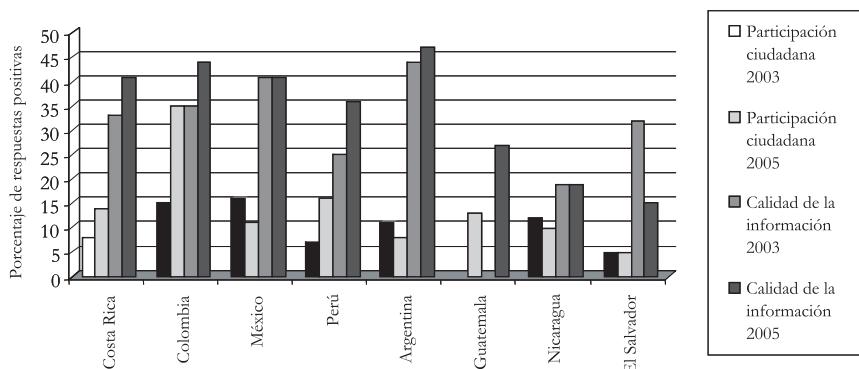
El estado de la información pública

La Ley de Transparencia y Acceso a la Información de 2002 y la legislación subsiguiente relacionada con la transparencia y la descentralización han requerido que distintas dependencias del Gobierno Central y de los gobiernos regionales y locales publiquen regularmente información en sus respectivas áreas de competencia. A partir de los informes de la Defensoría del Pueblo, que ha estado monitoreando activamente el cumplimiento de la política, se puede constatar el gran avance logrado en este campo; con el uso extensivo de Internet, la disponibilidad de información pública es amplia y en muchos casos confiable y oportuna. Para octubre de 2004, veintitrés ministerios habían implementado portales de transparencia y veinte de ellos tenían enlaces para responder a las preguntas de la ciudadanía (Defensoría del Pueblo 2005). El Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) ha establecido un portal de transparencia (Consulta Amigable) del Sistema Integrado de Administración Financiera (SIAF), que es uno de los más avanzados de América Latina. El portal proporciona acceso a información sobre indicadores económicos y sus proyecciones, resúmenes de los planes estratégicos de distintos sectores, presupuestos y gastos de los gobiernos central y regionales, estados financieros de todas las agencias públicas e información sobre la deuda pública interna y externa (véase el gráfico 3).

Por su parte, todos los gobiernos regionales han creado portales de transparencia en Internet. Veinticinco de ellos han incluido enlaces para recibir y responder a solicitudes de información (Defensoría del Pueblo 2005). Una evaluación realizada en abril de 2005 por la Defensoría mostró que la calidad de estos portales está mejorando en lo que se refiere a: (i) la confiabilidad y oportunidad de la información presentada; (ii) la facilidad de acceso para los ciudadanos; y (iii) la relevancia para el público de la información que estos ofrecen.

Esta disponibilidad de información ha dado impulso, desde la sociedad civil, a una serie de iniciativas de monitoreo del gasto y la acción pública. Un estudio llevado a cabo por Gamero y otros en 2004 identificó 35 organizaciones de la sociedad civil con programas dedicados al monitoreo que utilizan la información disponible en esos portales, entre ellas ONG, centros académicos, fundaciones, organizaciones de cooperación y organizaciones de base. Esta mejora en la disponibilidad de información sobre el presupuesto y el gasto público, y el creciente uso de ella, se ven reflejados en los resultados del índice de transparencia presupuestaria, recopilado por ONG de la región (véase el gráfico 3). Las variables «participación ciudadana» y «calidad de la información» muestran para el Perú incrementos sustanciales entre 2003 y 2005, que lo colocan entre los tres países latinoamericanos que han experimentado mayor progreso.

Gráfico 3. Transparencia presupuestaria



Fuente: Centro de Análisis e Investigación, México, 2005.

Nota: las variables participación ciudadana y calidad de la información forman parte del índice latinoamericano de transparencia presupuestaria, compilado para ocho países de América Latina por el Centro de Análisis e Investigación (2005).

A pesar de los importantes avances logrados desde 2002, se requieren mejoras para hacer que el portal de transparencia del SIAF—Consulta Amigable— sea aún más amigable para el usuario; el uso de la información con fines de monitoreo sigue siendo difícil para las organizaciones que carecen de la competencia profesional requerida. Así, por ejemplo, de las 35 organizaciones de la sociedad civil que lo utilizan con este fin, la mayoría se encuentra en Lima y está constituida por centros de investigación e instituciones académicas. Igualmente, la información disponible en el ámbito regional presenta limitaciones: la capacidad de los gobiernos regionales para responder a los pedidos de información de la ciudadanía es limitada, y la información disponible en sus portales de Internet no es sistemática ni se actualiza debidamente.² En el nivel local se ha dado inicio a la implementación de la versión del SIAF para gobiernos locales (SIAF-GL), hecho que muestra un avance respecto de la disponibilidad de información y la rendición de cuentas respectiva.

Así como hay limitaciones por el lado de la oferta de información, la sociedad civil y la ciudadanía requieren también del fortalecimiento de sus capacidades para hacer un buen uso de la información pública. La principal debilidad es el desconocimiento de sus derechos de acceso a la información y de los canales para acceder a esta. La Defensoría del Pueblo tiene por delante la tarea fundamental de difundir ampliamente los alcances de la Ley de Acceso a la Información y de informar a la sociedad civil y la ciudadanía en general cómo se puede acceder a las fuentes informativas disponibles.

En general, el Perú ha logrado importantes avances en el campo de la información pública, pero el Gobierno, la Defensoría del Pueblo, los medios informativos y las

2 Un informe de la red de la sociedad civil Vigila Perú reportó que de las quince regiones examinadas, únicamente tres (Ica, Piura y San Martín) respondieron satisfactoriamente a los pedidos de información de los ciudadanos (Propuesta 2005).

organizaciones de la sociedad civil tienen por delante una gran tarea para que esta reúna tres condiciones fundamentales como insumo indispensable para la participación efectiva de la ciudadanía en la rendición de cuentas. La información debe ser: (i) accesible para la mayoría de la ciudadanía; (ii) oportuna y confiable; y (iii) lo suficientemente desagregada para que los ciudadanos la encuentren relevante para dar seguimiento a aspectos relacionados con su comunidad y los servicios que recibe.

La institucionalización de los canales de voz

Así como es fundamental la accesibilidad y la calidad de la información como un insumo para la rendición de cuentas, también es necesaria la institucionalización de los canales adecuados que permitan: (i) a la ciudadanía y a los usuarios de los servicios públicos, canalizar sus perspectivas y sus demandas; y (ii) a las instituciones públicas, desarrollar una capacidad para digerir esa retroalimentación, aprender de ella y desarrollar respuestas adecuadas. En este sentido, en el ámbito nacional los sectores Salud, Educación y Asistencia Social han estado desarrollando esfuerzos por institucionalizar un conjunto de canales orientados a poner en contacto a tomadores de decisiones y gestores con representantes de la sociedad civil. En el marco del proceso de descentralización se han institucionalizado mecanismos de canalización de voz que tienen como objetivo la concertación, en espacios de diálogo, de gobiernos locales, delegados locales de programas sociales y representantes de la sociedad civil.

En el ámbito nacional, los tres sectores sociales cuentan cada uno con un mecanismo de este tipo: Salud, con el Consejo Nacional de Salud; Educación, con el Consejo Nacional de Educación; y Asistencia Social, con la Mesa Nacional de Concertación para la Lucha Contra la Pobreza. El proceso de descentralización ha dotado a las regiones y a los gobiernos locales de los siguientes espacios de concertación: los consejos consultivos regionales (CCR), los consejos consultivos locales (CCL) y las MCLCP en los ámbitos regional y local. Estos ámbitos cuentan también con el proceso del PP (véase el cuadro 1).

Otro programa participativo que está siendo desarrollado por el Gobierno Nacional es Voces de los Pobres. Manejado por la Dirección Nacional de Presupuesto Público del MEF, intenta promover, por medio de mecanismos participativos, la adecuada incorporación de acciones directas de lucha contra la pobreza en el presupuesto de las distintas entidades del Estado. Este programa tiene como propósito ayudar a desarrollar capacidades en comunidades pobres, con el fin de garantizar que la acción pública sea diseñada sobre la base de las necesidades locales y de manera efectiva, transparente y evaluable. Para esto se proporcionan instrumentos y capacitación a las comunidades para mejorar su participación en los procesos de formulación de planes y presupuestos locales, en el monitoreo del gasto social y en la evaluación de su calidad.

La existencia de estos espacios y procesos institucionalizados de diálogo constituye una oportunidad importante para que los formuladores y gestores de políticas sociales, en el ámbito nacional, tengan en cuenta la perspectiva de los ciudadanos, y para que los gobiernos regionales y locales cuenten con espacios y procesos sistemáticos de participación local que informen sobre la gestión de los programas sociales descentralizados.

Cuadro 1. Nuevos espacios participativos para dialogar y llegar a un consenso en lo que se refiere a programas sociales

Nombre de la institución / proceso participativo	Año: ley de creación	Funciones	Estructura/Composición
Mesa de Concertación para la Lucha Contra la Pobreza (Mesa)	2001: Decreto presidencial 001-2001 PROMUDEH	Llegar a consensos en torno a la política social, con eje en las perspectivas de género y la equidad; incrementar la eficiencia en la ejecución de los programas de reducción de la pobreza e institucionalizar la participación ciudadana en el diseño, la toma de decisiones y la rendición de cuentas de las instituciones públicas.	<p>Estructura: Mesas formadas y vinculadas en los ámbitos nacional, regional y municipal.</p> <p>Composición (nacional): 8 representantes del Gobierno, 3 representantes municipales, 12 representantes de la sociedad civil.</p>
Consejo de Coordinación Regional (CCR)	2003: Ley de Bases de la Descentralización y ley 28013	Opinar sobre el Plan Anual, el Presupuesto Participativo y el Plan de Desarrollo Regional (incluso los objetivos y programas estratégicos).	<p>Composición: 60% alcaldes provinciales y 40% representantes de la sociedad civil (del cual 30% está constituido por organizaciones empresariales y de productores).</p>
Consejo de Coordinación Local (CCL)	2003: Ley Orgánica de Municipalidades (ley 27972)	Coordinar e implementar los planes de desarrollo y el Presupuesto Participativo municipales, identificar las prioridades en las inversiones de infraestructura y servicios públicos, proponer proyectos de infraestructura y de servicios del sector público para su cofinanciamiento, promover la inversión privada local.	Igual composición que los CCR.
Presupuesto Participativo	2003: Ley Marco del Presupuesto Participativo (ley 28056)	Fortalecer la relación entre el Estado y sociedad, mejorar la asignación y la ejecución del gasto público, comprometer a la sociedad civil con acciones necesarias para un gasto efectivo, fortalecer el monitoreo y el control del manejo del presupuesto.	Ciclo de seis fases especificado en el Reglamento de la Ley 28056 (D.S. 171-2003-EF). Los talleres del PP incluyen a representantes de la sociedad civil y el Gobierno, asistidos por un comité técnico.

Elaborado por el autor.

Nota: los representantes de la sociedad civil incluyen: cinco de organizaciones sociales, dos de ONG, un representante sindical y dos de organizaciones cooperativas.

III. Diagnóstico del funcionamiento de los mecanismos de voz

A pesar del avance indiscutible logrado por el Perú en la creación de canales de voz para influir en la toma de decisiones locales y nacionales, hay un conjunto de características generales que afectan la calidad de la voz y su efecto sobre la toma de decisiones y la prestación de servicios:

- ***Hay una relación débil —o no la hay— entre los organismos horizontales de rendición de cuentas y las instituciones del Estado.***³ Los mecanismos participativos no están relacionados directamente con instituciones democráticas como el Congreso de la República, la Contraloría General de la República y la Defensoría del Pueblo.
- ***Tienen objetivos superpuestos*** La ausencia de un diseño integrado entre los nuevos mecanismos participativos y las instituciones locales existentes ha llevado a la definición de objetivos y funciones superpuestos: todos los espacios recién creados están relacionados con la planificación del desarrollo, pero el papel asignado a cada uno no está especificado con claridad.
- ***El eje de la participación es la planificación del desarrollo, mientras el monitoreo es débil o inexistente*** Ninguno de los nuevos mecanismos participativos (excepto los comités de vigilancia del Presupuesto Participativo) cuenta con objetivos y procedimientos claramente delineados para monitorear la ejecución y la calidad del gasto público.
- ***Tienen una débil integración vertical y territorial*** Fuera de la MCLCP, los mecanismos no cuentan con conexiones institucionales estables que les permitan establecer perspectivas agregadas y compartidas en los diversos niveles de gobierno, o entre los distintos sectores.
- ***La participación de la sociedad civil en los mecanismos participativos se rige por cuotas orientadas a preservar equilibrios entre representantes del Estado y los de organizaciones sociales*** Fuera de la elaboración del PP, los nuevos mecanismos de participación fijan una participación minoritaria al número de representantes de la sociedad civil. Estas cuotas contribuyen a distorsionar la representación de la sociedad civil en los nuevos organismos regionales y locales de voz.

3 Los organismos «horizontales» de rendición de cuentas son aquellos que forman parte de la estructura formal del Estado y que tienen la responsabilidad y la competencia de controlar las acciones del Poder Ejecutivo. Se consideran en cambio instancias «verticales» de rendición de cuentas aquellas que permiten a los ciudadanos demandar cuentas sobre el uso del poder que la ciudadanía delega en el Estado, como los procesos electorales o espacios a partir de los cuales los ciudadanos, ya sea directamente, como en el caso de los cabildos, o por medio de organizaciones de la sociedad civil, ejercitan su voz y monitorean la labor pública.

Otro factor que debilita los mecanismos de participación es el gran número de indocumentados en el Perú, quienes no tienen la posibilidad de formar parte plena de la ciudadanía nacional (véase el recuadro 1).

Recuadro 1. De sombras a ciudadanos: la exclusión social de los indocumentados

En enero de 2006, un reporte especial sobre los indocumentados difundido por Radio Programas de Perú señaló que en Lima había cada año 5.500 niños no inscritos. El MIMDES reportó la existencia de 94.200 niños indocumentados al año en el país. El RENIEC (Registro Nacional de Identificación y Estado Civil) informó que 50 por ciento de mujeres en las zonas rurales son indocumentadas. Según cifras oficiales, se estima que la población indocumentada sería de 3'411.183 personas.

¿Quiénes son los indocumentados? Son personas vulnerables y excluidas; si son violadas, dañadas, robadas, abusadas, desaparecidas, no tienen capacidad de defensa, puesto que nunca «existieron». Los indocumentados son principalmente pobres, niños, mujeres, personas que viven en las áreas rurales, analfabetos e indígenas. Los indocumentados no pueden ejercer sus derechos civiles, estudiar, acceder a las campañas de vacunación, contar con una vivienda y titulación, formalizar un pequeño negocio, ocupar un empleo formal, abrir una cuenta bancaria, registrar un matrimonio, acceder a los programas de crecimiento compartido, ejercer su ciudadanía y derecho al sufragio.

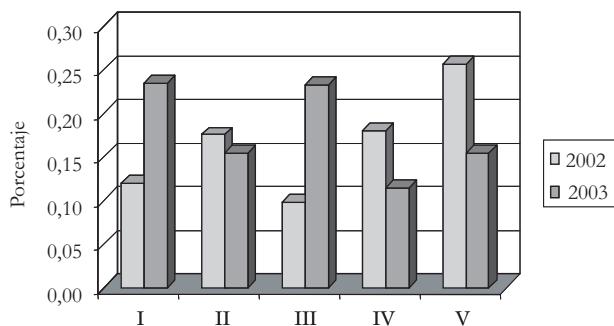
La voz en los sectores sociales en el ámbito nacional

En los sectores sociales hay tres mecanismos de voz nacional: (i) aquellos resultantes de la formación de federaciones nacionales o regionales que surgen como consecuencia del poder del cliente, como las federaciones de comités de madres y las APAFA en asistencia social y en educación respectivamente; (b) aquellos conformados por profesionales individuales u ONG, como los colegios y los foros; y (c) aquellos establecidos por el Estado como espacios de diálogo y negociación mixtos, como los consejos sectoriales o la Mesa de Concertación para la Lucha Contra la Pobreza.

Cada uno de estos mecanismos tiene fortalezas y debilidades específicas, pero un rasgo y debilidad común es que todos ellos se concentran sobre todo en influir sobre la toma de decisiones (influenciando en las políticas y la asignación del gasto, participando en procesos de planificación e interviniendo en el diseño de programas y proyectos), en detrimento del monitoreo y evaluación de las políticas y la implementación de los programas.

La voz en los ámbitos regional y local

El nuevo marco descentralizador brinda el potencial para el establecimiento de canales de voz que ponen en contacto a los usuarios de los programas sociales, como ciudadanos, con las autoridades regionales y locales. Estos son los consejos de coordinación regionales y

Gráfico 4. Participación de los hogares en las MCLCP según quintiles, 2002-2003

Fuente: INEI y ENAHO 2003.

Nota: I = quintil más pobre.

locales, las MCLCP regionales y locales y el Presupuesto Participativo. Sin embargo, la ausencia de un plano general que guíe el diseño de los mecanismos participativos en el proceso de descentralización, la limitada capacidad regional y local, y estructuras económicas y sociales desiguales, limitan la efectividad de esos canales para representar la voz de los usuarios e influir en la toma de decisiones (en los ámbitos regional y local), que existen para contribuir con políticas y estrategias que hagan que la entrega de servicios y las inversiones se realice de manera oportuna y eficiente y responda a las necesidades de los más pobres.

El Perú cuenta con una multiplicidad de mecanismos de participación en el nivel subnacional, que tiene el efecto positivo de ofrecer una gran variedad de oportunidades de participación a diversos grupos sociales. Sin embargo, la ausencia de una clara división de responsabilidades y funciones hace que sus roles se sobrepongan y sus resultados eventualmente se cancelen. Así, por ejemplo, las MCLCP regionales y locales intervienen en la discusión de los planes concertados de desarrollo y la programación plurianual del gasto; los talleres del Presupuesto Participativo intervienen en la priorización y definición de las inversiones, y a los CCR y CCL les compete ratificar las recomendaciones que estos dos primeros mecanismos realicen, para que después sea el consejo regional o el local el que tome la decisión definitiva.

Los sectores más pobres de la población no se encuentran debidamente representados. La participación tiene un costo de oportunidad muy alto que los pobres no pueden pagar; este podría ser reducido si el tiempo requerido es razonable, se establecen incentivos, la información está disponible y se fortalecen sus capacidades para participar. Actualmente las actividades participativas se desarrollan en las capitales provinciales y distritales, lejos de las comunidades rurales, lo que lleva a que muchas veces estas se vean en la necesidad de delegar su representación o de, sencillamente, excluirse de toda representación. Además, la difusión de la información sobre las convocatorias se da fuera de tiempo y a menudo no llega hasta las comunidades pobres, y los programas de desarrollo de capacidades son escasos y se ofrecen en capitales provinciales y distritales.

A pesar de estos obstáculos, es notorio que, en el caso de las MCLCP, la proporción de participantes del quintil más pobre creció en el año 2003 (véase el gráfico 4). Esta evolución responde al incremento de MCLCP locales en el ámbito distrital y, por lo tanto, a una mayor cercanía de este mecanismo de participación a las comunidades más aisladas.

Una preocupación asociada a estos procesos participativos locales es que puedan debilitar la capacidad de toma de decisiones eficiente, generar frustración entre los grupos participantes (al no cumplirse sus expectativas) y crear condiciones propicias para un incremento de los conflictos de gobernabilidad local. Este riesgo se puede ilustrar con datos sobre el PP, que indican que con su diseño actual y el volumen de recursos que se asignan participativamente existe el riesgo de causar frustración entre la población participante. Solo una pequeña parte del presupuesto de inversión pública se lleva a cabo por medio del PP (véase el cuadro 2).⁴ Este porcentaje tan bajo del gasto público local asignado participativamente no guarda proporción con las expectativas y la dimensión del esfuerzo de los agentes participantes en el proceso; de ahí que, de no ampliarse la suma asignada y ejecutada, o no desarrollarse un manejo adecuado de expectativas, este puede llevar a la frustración de los participantes y de la población local en general.

Si bien en diversas investigaciones de campo el PP es percibido en general como un mecanismo positivo por la mayoría de los actores públicos y de la sociedad civil (PRODES 2005; Reuben y Belsky 2006), ha surgido la inquietud acerca del posible efecto atomizador sobre las inversiones municipales y locales, que podría limitar el impacto de desarrollo en el largo plazo. La introducción del PP podría estar generando un excesivo énfasis en pequeños proyectos locales a expensas de aquellos con un impacto provincial o regional, lo que refleja una falta de visión territorial que cruce las fronteras locales. Con los datos actualmente disponibles resulta imposible concluir si la atomización está ocurriendo.⁵ Sin embargo, una comparación de las inversiones hechas por FONCODES entre 2001 y 2004 muestra una reducción importante en la inversión

-
- 4 El alto rango de variabilidad de los estimados porcentuales del PP en relación con el presupuesto público nacional y local se debe a la escasa información sobre su ejecución. El cuadro 2 fue preparado con el supuesto de que la información preliminar del Presupuesto Participativo de 2005 seguía la misma tasa de ejecución que en 2004. También se basa en la información de ejecución de 2004 para estimar la proporción de proyectos con solo perfiles y con perfiles aprobados que es probable que sean financiados (sin tener en cuenta la posible curva de aprendizaje de los gobiernos subnacionales). Otros escenarios menos optimistas, basados en el supuesto de que únicamente recibirán recursos los proyectos que cuenten con un estudio de factibilidad aprobado, arrojan porcentajes aún más bajos en relación con los presupuestos públicos nacionales y provinciales/locales: 0,1 por ciento del primero y 1,1 por ciento del segundo.
- 5 Esta deficiencia de información se solucionará con la implementación, a partir de 2005, del aplicativo del Presupuesto Participativo diseñado por la Dirección Nacional de Presupuesto Público, que permitirá recoger sistemáticamente datos sobre la asignación y ejecución en los niveles regionales, provinciales y distritales.

promedio (que cae de 165 mil nuevos soles a 105 mil nuevos soles), lo que sugiere que el efecto conjunto de la descentralización y el PP podría estar llevando a una reducción del tamaño de la inversión. En efecto, pocos proyectos son interdistritales o interprovinciales, puesto que los agentes participantes a menudo tienen más incentivos para canalizar los recursos en su propia localidad.

Cuadro 2. El PP como un porcentaje del presupuesto provincial y local

	<i>Escenario 1</i>	<i>Escenario 2</i>
Total	5.390'583.787	5.390'583.787
Inversiones	1.820'546.444	1.820'546.444
En ejecución	677'000.000	677'000.000
Proyectos nuevos	1.143'546.444	1.143'546.444
Con perfil aprobado		310'406.573
Con perfil	639'706.573	
% del presupuesto provincial/local	12	6
% del presupuesto nacional	1,30	0,63

Fuente: MEF- DNPP 2005.

Por último, si bien el PP es una herramienta con un potencial importante para aumentar la transparencia del gasto y la rendición de cuentas, las municipalidades no siempre han usado el proceso para reportar adecuadamente sus proyectos y gastos ejecutados, limitándolo a un mecanismo de rendición de cuentas *ex ante*. La creación de los comités de vigilancia, como lo exige la ley, debería contribuir también a la reversión de esta tendencia si es que estos efectivamente cumplen su rol en el monitoreo de todos gastos municipales, más allá de las asignaciones estrictamente hechas por el PP. La inclusión de gastos corrientes en la revisión que realizan los comités de vigilancia permitiría transparentar el gasto de los programas de complementación alimentaria y promover una discusión sobre el mejor uso que se puede dar a esos recursos para mitigar la pobreza. O puede resaltar eventuales asignaciones excesivas para el pago de salarios que limiten la disponibilidad de recursos para inversión, como ocurre actualmente en el Brasil (véase el recuadro 2).

En lo que se refiere al eventual riesgo de que los procesos participativos aumenten la probabilidad de conflictos de gobernabilidad local, Remy (2005) asocia el incremento de estos conflictos con la fatiga respecto de las formas institucionalizadas de participación.⁶

6 Remy muestra un recuento minucioso de los conflictos que se han presentado a partir de 2004, en el que identifica noventa casos en los que la población local ha tratado de remover a las autoridades locales a partir de protestas violentas, además de 189 municipalidades en las que se ha optado por el recurso de revocatoria para deponer a sus autoridades electas.

Recuadro 2. Participación en la asignación y vigilancia del gasto corriente local en el Brasil

La discusión sobre la importancia de incluir la vigilancia de los gastos corrientes en el PP se ha convertido en un tema central en Porto Alegre (Brasil), la ciudad que primero implementó el PP y cuyo modelo ha inspirado a muchas otras municipalidades en el Brasil y en todo el mundo. El debate surgió a raíz de un incremento en el gasto de planillas de 2003, lo cual condujo a un déficit que llevó al municipio a no poder hacer efectivos los compromisos de inversión priorizados por el presupuesto participativo para 2004. Sin embargo, hay otras municipalidades en el Brasil, como la de Belo Horizonte, que ya ha incorporado la participación en la asignación y el seguimiento del gasto corriente con muy buenos resultados. Un insumo fundamental fue poner a disposición de distintos agentes participantes información actualizada y accesible sobre el gasto presupuestado y ejecutado, e institucionalizar canales participativos para recoger las observaciones de los participantes.

IV. Una mirada hacia el futuro: tendencias y recomendaciones

El enfoque que busca incrementar la rendición de cuentas en los programas sociales del Perú se encuentra en el camino correcto y tiene el potencial para superar las limitaciones de los sistemas apoyados en el pasado. Este enfoque se concentra en la participación regional y local, en la planificación y la elaboración del presupuesto. La corrección oportuna de algunas limitaciones permitirá alcanzar el objetivo clave de cerrar la brecha entre los ciudadanos y los tomadores de decisiones, conservando el equilibrio entre una política social que rinda cuentas y una provisión efectiva. Esto se puede lograr con la implementación de dos conjuntos complementarios de medidas:

- Simplificar los procesos de participación tanto en agilidad, para no obstaculizar la toma de decisiones, como en accesibilidad, para promover la participación de los pobres.
- Desarrollar una cultura de participación en la que se demandan cuentas a partir del seguimiento de estándares de calidad y metas precisas.

Simplificar los procesos de participación

Especificar los derechos de participación

OPTAR POR CANALES DE VOZ PLURAL, DIÁLOGO Y DIVERSIDAD, EN LUGAR DE AFERRARSE A LAS CUOTAS DE PARTICIPACIÓN Y LA ELABORACIÓN DE CONSENSOS. En razón de que el nuevo marco participativo asigna a la voz un papel asesor y no decisorio, las restricciones a la participación de la sociedad civil en estos mecanismos, impuesta por cuotas y requisitos de inscripción formal, debieran relajarse de modo tal que se pueda alcanzar una voz más inclusiva y plural. Un conjunto de lineamientos sobre cómo hacer que la voz sea más

inclusiva, al mismo tiempo que aseguren el debido proceso y representación, debiera reemplazar a las rígidas cuotas y techos. Los lineamientos preparados para la última ronda de elaboración del Presupuesto Participativo son un buen modelo que puede servir de base para otros.

EVITAR LA CONFUSIÓN Y LA SUPERPOSICIÓN DE LOS MECANISMOS DE VOZ, asignando responsabilidades claras, estableciendo conexiones entre estos mecanismos y otras instituciones públicas al mismo nivel y a otros niveles más altos y más bajos (articulación vertical y horizontal), e incrementando la versatilidad de los mecanismos existentes. Antes de proseguir con la creación de nuevos mecanismos, el Gobierno del Perú debería evaluar la situación actual de manera profunda para así volver a definir el ámbito, los papeles y responsabilidades de los mecanismos existentes, creando conexiones entre los mecanismos de voz y otras instituciones públicas al mismo nivel, y asegurando la necesaria articulación (y agregación) con los niveles más altos y más bajos.

NIVELAR EL CAMPO DE JUEGO PARA LA PARTICIPACIÓN INCLUSIVA. La desigualdad social existente en el Perú es un obstáculo estructural para la voz inclusiva y plural. Sin embargo, la exclusión se magnifica debido a las deficiencias a la hora de informar a los pobres acerca de su derecho y oportunidad para participar y desarrollar las capacidades necesarias. Las campañas de comunicación sistemáticas presentadas en lenguas nativas, que usan los medios locales, la radio comunitaria y actividades que desarrollan capacidades, pueden incrementar la participación de los pobres.

Reducir el costo de la participación

SIMPLIFICAR LOS PROCESOS Y MEJORAR LOS INCENTIVOS Y LA PROXIMIDAD DE LA PARTICIPACIÓN. El costo de la participación puede ser demasiado alto para el Estado, pero es inmenso para los pobres. Recientes experiencias en el Perú muestran que: (i) organizar las consultas por zonas puede acercar la participación a las comunidades, ahorrando así tiempo y costos de transporte; (ii) crear incentivos a la participación hará visible su efectividad; y (iii) emplear medios locales y metodologías de base puede hacer que la participación resulte menos engorrosa y costosa.

Resolver la exclusión ciudadana resultante de la indocumentación

PROMOVER CAMPAÑAS PARA DIFUNDIR Y HACER EFECTIVO EL DERECHO DE TODOS LOS NIÑOS Y NIÑAS, MUJERES Y HOMBRES QUE VIVEN EN EL PERÚ DE TENER DOCUMENTO DE IDENTIDAD. Expandir las campañas «Por los derechos ciudadanos de las mujeres rurales» y promover la difusión y sensibilización en la población con mensajes simples utilizando el lenguaje local; asimismo, organizar una concertación intersectorial entre los sectores Salud y Educación para evitar la deserción escolar y las enfermedades en los niños por su condición de indocumentados.

DECIDIR UNA POLÍTICA FOCALIZADA EN EL REGISTRO DEL NOMBRE. Promover una política que incluya las tres siguientes acciones: (i) reconocimiento oficial de las parteras o comadronas para facilitar el documento de nacimiento vivo; (ii) asistencia directa y gratuita para el registro del nombre en todos los programas de lucha contra la pobreza y proyectos

financiados por el Estado en las zonas rurales; y (iii) alianza con los medios de comunicación para una estrategia comunicacional para la documentación y la inclusión social.

Pedir cuentas a partir del seguimiento de estándares de calidad

Asegurar un papel fuerte de la voz en el monitoreo de la política y del gasto social

MEJORAR LA CALIDAD DE LA INFORMACIÓN PROPORCIONADA Y EDUCAR A LOS CIUDADANOS ACERCA DE LOS ESTÁNDARES DE SERVICIO. La información es el factor más importante que permite la participación ciudadana en el monitoreo de la política pública y la provisión de servicios. Los sistemas de información deben proveer información oportuna, confiable y accesible que contribuya a lograr la calidad de los procesos participativos. La implementación del Sistema Integrado de Administración Financiera para Gobiernos Locales (SIAF-GL); el desarrollo e implementación de versiones locales de la Ventana Amigable (Ventana Amigable-GL); la publicación de reportes amigables de los sistemas de monitoreo y evaluación (MyE) de los programas sociales; y la difusión de los estándares de calidad que los usuarios tienen derecho de recibir, además de aquella sobre la situación actual con referencia a esos estándares, son, todos, factores que permitirían a los usuarios y a la sociedad civil monitorear las políticas sociales y evaluar el desempeño de los servicios sociales.

DIRIGIR Y ADAPTAR LAS MEJORES PRÁCTICAS INTERNACIONALES DE METODOLOGÍAS PARTICIPATIVAS DE MyE. La voz debería tener un papel mucho más importante en el monitoreo de la implementación de políticas, el desempeño institucional y los estándares de provisión de servicios públicos, cubriendo así todo el ciclo de política, en lugar de concentrarse solo en su diseño.

INCLUIR LA VOZ EN LOS MECANISMOS PÚBLICOS DE MONITOREO. Los sistemas de monitoreo existentes y los nuevos debieran emplear de manera sistemática la retroalimentación ofrecida por los usuarios como parte de sus insumos. Dos formas de hacer esto son: (i) empleando instrumentos como las encuestas y los grupos focales para recoger la perspectiva de los ciudadanos respecto de la implementación de políticas sociales específicas; y (ii) incluir la voz en los resultados e indicadores de desempeño y en la recolección de datos de fuentes existentes en la sociedad civil. En ambos casos sería importante vincular los resultados participativos del MyE con la toma de decisiones y la gestión de los programas sociales. Los esfuerzos en curso, como el sistema de MyE a cargo del MEF y los que se están implementando en los sectores sociales, son elogiables y merecen ser apoyados.

Bibliografía

- Arce, Moisés. 1996. «¿Qué tan eficiente es la política social de FONCODES?». *Pretextos* n.º 9. Lima: Desco.
- Defensoría del Pueblo. 2005. *Reporte de supervisión de portales de gobiernos regionales*. Lima: Defensoría del Pueblo.
- FONCODES. 2003. «Indicadores observados del Plan Estratégico Institucional 2003-2011». Lima: FONCODES.
- Gamero, Julio; Zoila Cabrera, Juan Carlos Cortés y Carolina Giba. 2004. *Vigilancia social: teoría y práctica en el Perú*. Lima: CIES.
- García Naranjo, Aída. 1992. *La experiencia del Vaso de Leche 1984-1991*. Lima.
- Kaufmann, D.; A. Kraay y M. Mastruzzi. 2005. «Governance Matters IV: Governance Indicators for 1996-2004». Borrador. Washington D. C.: Banco Mundial.
- PRODES. 2005. *Proceso de descentralización 2004: Balance y recomendaciones para una agenda pendiente*. Lima: PRODES.
- Programa Nacional de Manejo de Cuencas Hidrográficas y Conservación de Suelos (PRONAMACHCS). 2004. Resumen de principales logros, según líneas de proyectos, periodo 1981 - 2004. En <www.pronamachcs.gob.pe>.
- Remy, María Isabel. 2005. *Los múltiples campos de la participación ciudadana en el Perú: un reconocimiento del terreno y algunas reflexiones*. Lima: IEP.
- Reuben, William y Leah Belsky. 2006. «La voz ciudadana en la rendición de cuentas de la política social». En Cottlear, Daniel, editor. *Un nuevo contrato social para el Perú. ¿Cómo lograr un país más educado, saludable y solidario?* Lima: Banco Mundial.
- Shady, N. 1999. *Seeking Votes The Political Economy of Expenditures by the Peruvian Social Fund (FONCODES) 1991-1995*. Washington D. C.: Banco Mundial.
- Webb, Richard y Graciela Fernández Baca. Varios años. *Perú en números*. Lima: Cuánto S. A.

SE TERMINÓ DE IMPRIMIR EN LOS TALLERES GRÁFICOS DE

TAREA ASOCIACIÓN GRÁFICA EDUCATIVA

PASAJE MARÍA AUXILIADORA 156 - BREÑA

CORREO E.: TAREAGRAFICA@TERRA.COM.PE

TELÉF. 332-3229 FAX: 424-1582

OCTUBRE DE 2006, LIMA - PERÚ