

REFORMAS ESTRUCTURALES Y BIENESTAR
UNA MIRADA AL PERÚ DE LOS NOVENTA

Alberto Pascó-Font
Jaime Saavedra

Grupo de Análisis para el Desarrollo
lima-Perú

© Grupo de Análisis para el Desarrollo, GRADE
Av. del Ejército 1870, San Isidro, Lima

Pascó-Font Quevedo, Alberto; Saavedra Chanduví, Jaime
Reformas estructurales y bienestar: una mirada al Perú de los noventa. — Lima,
GRADE, 2001.

<CONDICIONES ECONÓMICAS><POLÍTICA ECONÓMICA>
<ESTABILIZACIÓN ECONÓMICA><AJUSTE ESTRUCTURAL>
<MERCADO DE TRABAJO><EMPLEO><POBREZA><DISTRIBUCIÓN DEL
INGRESO><REFORMAS ESTRUCTURALES ><BIENESTAR><INDICADORES
ECONÓMICOS><INDICADORES SOCIALES><GARCÍA, ALAN>
<FUJIMORI, ALBERTOxPERÚ>
<1985-1999>

ISBN 9972-615-19-7

DEPÓSITO LEGAL 150116-2001-4601

Impresión: Didi de Arteta S. A.
Domingo Casanova 458, Lince

Prefacio

Este volumen es parte de un esfuerzo iniciado en 1997 por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) para estudiar los efectos que tuvieron las reformas económicas implementadas en la región durante los años noventa sobre los principales indicadores económicos y sociales. El financiamiento externo provino de diversos donantes internacionales. En primer lugar, quisiéramos reconocer el papel fundamental que cumplió el Ministerio de Cooperación para el Desarrollo de los Países Bajos, que otorgó la donación básica del proyecto. El Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo de Canadá (CIID) también proporcionó una contribución importante que permitió ampliar el alcance del proyecto de manera significativa. Esto fue complementado por recursos donados por la Fundación Ford. Agradecemos profundamente a los donantes, sin cuyo apoyo no se podría haber emprendido y culminado esta tarea.

Este proyecto, que en el caso peruano ha sido desarrollado por el Grupo de Análisis para el Desarrollo (GRADE), se ha realizado también en la Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Jamaica y México. En el caso peruano, GRADE hizo el análisis *de* las reformas y las políticas de estabilización, así como el impacto de éstas sobre el empleo, la distribución del ingreso y la pobreza, resultados que se presentan aquí. Este volumen recopila, actualiza e integra textos que han sido publicados por CEPAL como documentos de trabajo y que fueron escritos por Alberto Pascó-Font, Jaime Saavedra y Juan José Díaz, y utiliza también resultados de investigaciones realizadas por Saavedra junto con Javier Escobal

y Máximo Torero. Barbara Stallings, Sam Morley y Jürgen Weller fueron quienes desde CEPAL acompañaron con entusiasmo este proceso. Jorge Arrunátegui y Dan Flores contribuyeron de manera sustancial a integrar los diferentes manuscritos sobre los que se basa este libro. Ana Gabriela Chávez apoyó con eficiencia en distintas etapas del proyecto. Nuestro sincero agradecimiento a todos ellos.

Lima, diciembre de 2001

Índice

Relación de tablas y cuadros	12
Introducción	21
I. Condiciones iniciales	29
I.1. Contexto macroeconómico	29
I.2. Situación social	42
I.3. Condiciones políticas	50
II. Políticas de estabilización y reformas estructurales	55
II.1. Política monetaria	56
II.2. Política cambiaria	61
II.3. Política fiscal y reforma tributaria	64
II.4. La reforma del mercado financiero y de capitales	72
II.5. Liberalización comercial y promoción de exportaciones	76
A. La reforma comercial	76
B. Promoción de exportaciones	81
El caso de las exportaciones no tradicionales	83
II.6. Promotor de la inversión privada y de la libre competencia, y regulador de servicios: los nuevos roles del Estado en la década del noventa	85
A. Evolución del proceso de privatizaciones	85
B. Participación privada en servicios públicos y el Estado como regulador	91
a) Electricidad	92
b) Agua	94

c) Telecomunicaciones	96
d) La promoción de la competencia y el rol del Indecopi	98
II.7. Reforma laboral y el sistema previsional	99
A. Reformas laborales	99
B. Reforma del sistema de pensiones	103
II.8. Estrategias y políticas en sectores sociales	104
A. Lucha contra la pobreza	105
B. El gasto social	111
C. La reforma en salud	
III. Principales resultados macroeconómicos de las reformas	115
III.1 Sector real	116
A. Producto y demanda agregada	116
B. Precios	121
C. Ahorro-inversión	124
III.2 Sector externo	126
A. Balanza comercial	126
B. Cuenta corriente	129
C. Cuenta financiera	130
D. Reservas Internacionales Netas	131
IV. Resultados en el mercado laboral	133
IV.1. Evolución del empleo y el desempleo	135
IV.2. ¿En dónde creció el empleo?	142
A. Cambios en la estructura del empleo asalariado e independiente	145
B. Cambios en la estructura sectorial y ocupacional del empleo	149
C. El caso del empleo asalariado privado formal	154
IV.3. Cambios legislativos: empleo temporal y costos no salariales	170
A. El empleo temporal	170
B. Costos laborales no salariales	174
V. Evolución de los indicadores sociales	177
V.1. Niveles de pobreza	177
V.2. Educación	185
V.3. Indicadores y evolución del acceso a servicios de salud	191

V.4. Acceso al crédito y a servicios financieros	197
V.5. Acceso a formas legales de propiedad	201
V.6. Acceso a infraestructura y a servicios básicos	202
V.7. Balance del sector social	206
VI. Evolución de la distribución del ingreso	211
VI. 1. Análisis de la evolución de la desigualdad de ingresos totales y gastos totales en el Perú 1985-2000	213
VI.2. Desigualdad en la cima	220
VI.3. La distribución del ingreso y el rol de los activos	226
A. Distribución y tenencia de activos	228
B. Retornos a la educación y a la experiencia y complementariedad respecto al capital físico	231
VI.4. Análisis de descomposición de la desigualdad por grupos	238
A. Descomposición de la desigualdad urbana	239
B. Descomposición de la desigualdad rural	243
VI.5. Balance de la evolución de la distribución del ingreso	248
VII. Balance y reflexiones finales	251
Bibliografía	271
Anexos	289
1. Estudios previos sobre desigualdad de ingresos y gastos en el Perú	289
A. El ingreso total y la distribución funcional del ingreso	289
B. La distribución de gastos	293
C. Desigualdad del ingreso laboral	295
2. Un análisis de mediano plazo de la desigualdad	300
3. Metodología del análisis de descomposición de la desigualdad por grupos	302

Relación de tablas y cuadros

I.1.1.	Las diez inflaciones más altas en América Latina en los últimos quince años (en porcentajes)	30
I.1.2.	Comparación de indicadores macroeconómicos en los primeros años de gobierno bajo regímenes populistas: Perú (85-88), Brasil (85-88) y Chile (70-73)	31
I.1.3	Medidas iniciales del gobierno de Alan García	32
I.1.4	Evolución de la tasa de crecimiento del PBI 1985-1990 (en porcentajes)	34
I.1.5.	Evolución de la inflación 1986-1990 (en porcentajes)	34
I.1.6.	Ingresos y gastos corrientes del Gobierno Central 1985-1990 (como porcentaje del PBI)	36
I.1.7.	Déficit fiscal y cuasifiscal, y financiamiento interno 1984-1989 (como porcentaje del PBI)	37
I.1.8	Indicadores del sector externo (en millones de US\$)	37
I.1.9.	Nivel y estructura arancelaria en 1990	38
I.1.10.	Tasa arancelaria nominal y efectiva a julio de 1990 (en porcentajes)	39
I.1.11	Evolución de la liquidez en moneda nacional y total 1985-1990 (como porcentaje del PBI)	41
I.1.12.	Deuda externa como porcentaje de las exportaciones en países de América Latina a 1989	42
I.2.1	Distribución de hogares por niveles de pobreza y de carencias en la Metrópoli 1985/86 y 1990 (en porcentajes)	42

I.2.2.	Desnutrición infantil en el Perú 1986-1991 (en porcentajes)	44
I.2.3.	Tasa de mortalidad infantil y general a 1989. Perú y países selectos	44
I.2.4	Indicadores de recursos humanos en el sector salud a 1991	45
I.2.5	PEA ocupada en Lima Metropolitana 1985-86 y 1990, por categoría ocupacional (en porcentajes)	46
I.2.6	Ratio ocupados/población en Lima Metropolitana y PBI 1986-1990	47
I.2.7	Lima Metropolitana: crecimiento promedio anual del ratio ocupados/población, la tasa de actividad y la tasa de desempleo 1986-1992	49
I.2.8	Variación anual de los ingresos salariales 1986-1990	50
I.3.1	Víctimas de la violencia política y acciones subversivas registradas entre 1985 y 1990	52
I.3.2.	Resultados de las elecciones generales de 1990, primera y segunda vuelta (en porcentajes)	52
II.1.1	Evolución de la liquidez en moneda nacional y total (como porcentaje del PBI)	58
II.1.2	Tasa de interés real en moneda nacional (en porcentajes)	59
II.1.3	Diferencial entre la tasa de interés en moneda extranjera y Libor (en porcentajes)	60
II.3.1	Evolución del impuesto a la renta para Personas Jurídicas	67
II.3.2.	Fases de la reforma de la SUNAT	68
II.3.3	Ingresos tributarios 1990-1999, en soles constantes y como porcentaje del PBI	70
II.3.4.	Composición de los ingresos tributarios 1990-1999 (en porcentajes)	70
II.3.5	Gastos corrientes del Gobierno Central (como porcentaje del PBI)	72
II.5.1.	Indicadores de apertura comercial en Perú y países vecinos (en porcentajes)	76
II.5.2.	Aranceles promedio a 1998, varios países (en porcentajes)	80
II.5.3.	Evolución del grado de apertura $(X+M)/PBI$ 1980-1998, varios países	81

- II.5.4. Evolución de las exportaciones y del tipo de cambio real 1990-1999
- II.5.5. Composición de las exportaciones no tradicionales 1989-1999 (en porcentajes)
- II.6.1. Ingresos acumulados e inversión proyectada por privatizaciones 1991-1999 (en millones de dólares)
- II.6.2. Monto de las transacciones e inversión proyectada por privatizaciones 1991-1999, por sectores (en millones de dólares)
- II.6.3. Flujos netos de capitales privados 1997 (como porcentaje del PNB)
- II.6.4. Principales agencias reguladoras en el Perú
- II.7.1. Cambios en la legislación laboral peruana 1991 -1997
- II.8.1. Indicadores del Sistema Privado de Pensiones
- II.8.2. Lincas de acción y productos esperados, según la estrategia focalizada de lucha contra la pobreza 1996-2000
- II.8.3. Evolución del gasto social
- III.1.1. Tasa de crecimiento del PBI 1985-2000 (en porcentajes)
- III.1.2. Variación del Producto Bruto Interno por sectores 1990-2000 (en porcentajes)
- III.1.3. Composición del Producto Bruto Interno por sectores 1990-1999 (en porcentajes)
- III.1.4. Descomposición del crecimiento de la demanda agregada en contribuciones netas del sector privado, sector público y sector externo
- III.1.5. Inflación anual 1985-2000 (en base logarítmica)
- III.1.6. Tasas de inflación anual 1991-2000, varios países
- III.1.7. Inflación objetivo, subyacente y oficial (en porcentajes)
- III.1.8. Flujos macroeconómicos (como porcentaje del PBI, base 1994)
- III.2.1. Balanza comercial 1990-1999 (como porcentaje del PBI)
- IV.1.1. Lima Metropolitana: evolución de la Población en Edad de Trabajar (PET), Población Económicamente Activa (PEA) Total y PEA Ocupada 1986-2000 (desviaciones de tendencia en porcentajes)

IV.1.2.	Lima Metropolitana: evolución de la tasa de desempleo 1986-2000	137
IV.1.3.	Perú urbano y Lima Metropolitana: evolución del ratio empleo/población y PBI 1986-2000	138
IV.1.4.	Perú urbano: ratio empleo/población y participación en la fuerza de trabajo (tasa de actividad) 1985-2000	140
IV.1.5.	Lima Metropolitana: cambio del logaritmo del ratio empleo/población 1986-2000, por sexo y grupos de edad	141
IV.2.1.	Perú: estructura del empleo 1985-2000, según región y categoría de ocupación	143
IV.2.2	Lima Metropolitana: evolución del empleo asalariado privado, asalariado público e independiente 1986-2000 (índice 1986=100)	145
IV.2.3	Lima Metropolitana: participación del empleo informal en el empleo total, 1986-2000	146
IV.2.4	Lima Metropolitana: evolución de la participación del empleo informal en el empleo independiente 1986-2000	147
IV.2.5	Lima Metropolitana: participación del empleo informal en el empleo asalariado privado 1986-2000	149
IV.2.6	Perú: estructura sectorial del empleo	150
IV.2.7.	Lima Metropolitana: aumento del empleo por rama de actividad y según nivel de ingresos 1990-2000	152
IV.2.8	Perú: cambio en el empleo por rama de actividad y categoría de ocupación 1985-2000	153
IV.2.9	Perú: estructura del empleo 1985-2000, según área y grupo de ocupación	155
IV.2.10	Lima Metropolitana: composición del empleo privado asalariado 1986-2000	156
IV.2.11	Perú: asalariados privados por rama de actividad 1985, 1994,1997, y 2000 según tamaño de empresa	159
IV.2.12	Lima Metropolitana: edad de los trabajadores por sector 1992-1997	160
IV.2.13	Lima Metropolitana: porcentaje de mujeres por sector 1991-1997	161

IV.2.14 Lima Metropolitana: años promedio en la empresa de los empleados por sector 1991-1997	162
IV.2.15 Lima Metropolitana: años promedio en la empresa de los obreros por sector 1991-1997	163
IV.2.16 Lima Metropolitana: características básicas de los trabajadores asalariados 1986-2000	164
IV.2.17 Lima Metropolitana: cambio en puntos porcentuales de la participación de las ramas de actividad en el empleo de corta duración 1987-2000	166
IV.2.18.Lima Metropolitana: ingreso mensual real de los trabajadores 1986-1998, según tipo de empleo	168
IV.2.19 Lima Metropolitana: ingreso mensual real por nivel de educación, 1986-2000	169
IV.2.20 Lima Metropolitana: sueldos y salarios brutos del sector privado formal 1985-2000	169
IV.3.1 Perú: desviaciones de la productividad y el ingreso sectorial de la media 1985-2000	171
IV.3.2 Perú: crecimiento promedio anual de los ingresos mensuales reales y la productividad 1991-1997	172
IV.3.3. Lima Metropolitana: asalariados privados 1986-2000, según forma de contratación	173
IV.3.4. Evolución de los costos no salariales 1987-1999	175
V.1.1. Evolución de la pobreza absoluta (%), 1985-2000	178
V.1 .2. Evolución de la pobreza extrema (%), 1991-2000	179
V.1.3. Perú: tasa de pobreza y pobreza extrema 1985-2000, según diversas fuentes	180
V.1 .4. Composición de la población en pobreza absoluta y extrema, según zona geográfica (en porcentajes)	181
V.1.5. Perú: evolución del gasto familiar per capita y variaciones porcentuales anualizadas 1985-2000	182
V.1 .6. La relación entre la evolución de la desigualdad y de la pobreza	183
V.2.1. Tasa de asistencia escolar, por grupos de edad	185

V.2.2.	Tasa de analfabetismo, por grupos de edad, 2000	186
V.2.3.	Gasto estatal promedio por alumno y matrícula para todos los niveles educativos al año 2000, en dólares	187
V.2.4.	Tasa neta de asistencia, 2000	188
V.2.5.	Tasa de deserción en educación secundaria 1997	188
V.2.6.	Gasto público por alumno en bienes y servicios en educación pública básica, según índice de pobreza y nivel educativo, 2000	189
V.2.7.	Puntaje promedio por departamento obtenido en pruebas estandarizadas de rendimiento de lenguaje y matemática, según índice de pobreza y nivel educativo, 1998	190
V.3.	Tasas de mortalidad infantil y de desnutrición crónica, 1991-2000	193
V.3.2.	Infraestructura y personal del sector salud en 1996	194
V.3.3.	Número de establecimientos del sector salud, 1980-2000	194
V.3.4.	Perú: cobertura de salud y uso de consultas ambulatorias 1994 y 1997	196
V.3.5.	Número de doctores por cada 10,000 habitantes, según índice de pobreza, 1996	197
V.4.1.	Acceso a instituciones financieras, según características de los distritos (valores promedio)	199
V.4.2.	Acceso al crédito de los hogares, por quintil de ingreso y ámbito geográfico (en porcentajes), 2000	200
V.5.1.	Acumulado de títulos y lotes formalizados por COFOPRI entre agosto de 1996 y abril de 1999 (en miles)	202
Y6.1.	Acceso a energía eléctrica, red pública de agua y desagüe por región, 1994, 1997 y 2000 (en porcentajes)	205
VI.1.1.	Perú: distribución del ingreso y gasto familiar per cápita 1985-2000	214
VI.1.2.	Perú urbano: gasto familiar per cápita por deciles 1985/86-2000 (índice 1985=100)	216
VI.1.3.	Perú rural: evolución del gasto familiar per cápita por deciles 1985/86-1996	216

VI.1.4. Indicadores de la distribución del ingreso y del gasto familiar per cápita, 1985/86-2000	217
VI.1.5. Distribución del ingreso laboral por hora 1985-2000	218
VI.1.6. Desigualdad del ingreso laboral: evolución del Gini en Lima 1986-1997	219
VI.1.7. Lima Metropolitana: evolución de la desigualdad entre asalariados 1970-1998	220
VI.2.1. Perú: análisis de sensibilidad del coeficiente de Gini 1985-2000	222
VI.2.2. Perú: contribución de los ricos a la desigualdad	223
VI.2.3. Nivel socioeconómico en Lima Metropolitana, 1997, según Apoyo	225
VI.2.4. Comparación de ingresos y gastos per cápita de la ENNIV con cuentas nacionales	227
VI.2.5. Ingreso nacional c ingresos laborales	227
VI.3.1. Perú urbano: tenencia media de activos por quintiles del gasto familiar per cápita	230
VI.3.2. Perú rural: tenencia media de activos por quintiles del gasto familiar per cápita	232
VI.3.3. Evolución de los retornos a la educación, 1986-1998	234
VI.3.4. Perú: índice de precios de maquinaria y equipo 1987-1997	235
VI.3.5. Inversión como porcentaje del PBI y formación bruta de capital fijo en equipo 1986-1999	235
VI.3.6. Lima Metropolitana: ratio sueldo/salario del sector privado formal 1985-2000	236
VI.3.7. Lima Metropolitana: retornos a la experiencia potencial 1986-1998	237
VI.4.1. Perú urbano: descomposición del índice Theil-T para el ingreso laboral por hora 1985-1996	240
VI.4.2. Perú urbano: contribuciones bruta y marginal a la desigualdad del ingreso laboral por hora (como porcentaje del índice Theil-T)	241
VI.4.3. Perú urbano: cambios en el Theil-T y sus componentes para ingreso laboral por hora, 1985-1996	242

VI.4.4. Perú rural: descomposición del índice Theil-T para el gasto familiar per cápita	244
VI.4.5. Perú rural: contribuciones bruta y marginal a la desigualdad del gasto familiar per cápita (como porcentaje del índice Theil-T)	246
VI.4.6. Perú rural: cambios en el Theil-T y sus componentes para el gasto familiar per cápita 1985-1996	247

Anexos

1.1. Evolución de la distribución del ingreso en el Perú, según diversas fuentes	291
1.2. Estudios empíricos sobre desigualdad en el Perú 1961-1994	297
2.1. Distribución del ingreso familiar 1961-1996	303
2.2. Distribución del gasto familiar 1971-1996, según regiones	303

Introducción

La crisis política e institucional con la que culminó el gobierno del presidente Fujimori dejó un amargo sabor de frustración y pesimismo en la población peruana. El destape de casos de corrupción a gran escala en diversos niveles del Estado; el quiebre de la independencia de instituciones como el Poder Judicial, las Fuerzas Armadas y los medios de comunicación; aunados al pobre desempeño económico del país desde 1998 y al mantenimiento de elevadas tasas de pobreza y subempleo generaron un desasosiego que ha llevado a cuestionar el modelo económico y el proceso de reformas. El alto número de votos obtenido por el candidato Alan García en las elecciones de junio del 2001 parece indicar que parte de la población percibe que las políticas aplicadas durante el quinquenio aprista (1985-1990) fueron más beneficiosas y consistentes con un proceso de desarrollo sostenido que las ejecutadas durante el gobierno de Fujimori.

Nuestra percepción es que, de alguna manera, se han combinado dos elementos para explicar este grado de frustración. En primer lugar, la deuda social heredada en 1990 era muy grande. Reducir el *stock* de pobreza y desempleo a fines de la década de los ochenta requería un crecimiento continuo y elevado con políticas enérgicas de focalización del gasto social, simplemente para retomar la posición inicial de 1985. Aunque la tendencia en la que el país se encontraba en 1990 efectivamente se revirtió, la falta de consistencia de las reformas ha generado que el resultado, si bien positivo en algunos aspectos, sea insuficiente. El segundo elemento, entonces, ha sido la falta de decisión para continuar, perfeccionar y hacer socialmente sustentables las reformas de libre mercado; indecisión especialmente patente desde 1998,

cuando dejaron de ser encubiertas las acciones que evidenciaban que la prioridad del gobierno no era continuar realizando cambios estructurales necesarios para aumentar la tasa de crecimiento sostenido del país sino, más bien, asegurar su permanencia en el poder. Una serie de acciones que afectaron la institucionalidad democrática del país, como la destitución de los magistrados del Tribunal Constitucional, la denominada ley de interpretación auténtica, las trabas al referéndum contra la reelección y el sometimiento progresivo de la prensa fueron los primeros hitos que evidenciaron los objetivos políticos del gobierno.

De otro lado, reformas económicas implementadas durante los noventa, que han sido y son necesarias para asegurar un crecimiento sostenido, fueron opacadas por graves retrocesos institucionales que redujeron paulatinamente la independencia del Poder Judicial y trastocaron totalmente el papel que deben desempeñar las Fuerzas Armadas en el desarrollo del país. Más aún, algunas reformas y cambios institucionales necesarios, como la reforma del Estado y el inicio del proceso de descentralización, eran incluso inconsistentes con los objetivos políticos del gobierno.

Aunque las reformas y cambios institucionales necesarios tengan en el mediano y largo plazo un efecto positivo sobre el nivel de bienestar de la población en general, siempre implican ganadores y perdedores en el corto plazo. Por lo tanto, con el fin de asegurar la sostenibilidad de las reformas, es indispensable que se logren al menos consensos mínimos durante su implementación y transparencia en su ejecución, y que se diseñen mecanismos de protección social y de mercado que, de alguna manera, compensen a los que puedan verse afectados en el corto plazo. En distintos grados y aspectos, estas características estuvieron ausentes en la reforma comercial, en la reducción del aparato público y en el proceso de privatizaciones llevados a cabo por el gobierno de Fujimori.

Sin embargo, el fracaso del gobierno de Fujimori en proveer a la población de un mayor y continuo bienestar no debe obligar a hacer un viraje radical de un modelo que, por lo demás, estuvo mal aplicado. Por ejemplo, dejar de lado las privatizaciones y concesiones no es la mejor manera de alentar la inversión privada necesaria para que la economía crezca. Suspen-

der los procesos de titulación de tierras implica relegar a la población agropecuaria rural a la pobreza crónica. Eliminar la disciplina fiscal y el manejo monetario cauteloso es el camino más seguro de retorno a la inflación. El análisis de los últimos diez años permite extraer valiosas enseñanzas sobre qué aspectos de las políticas públicas se pueden y deben mejorar. Hay que evitar que los típicos movimientos pendulares en las políticas económicas y sociales de los países de la región frenen las necesarias mejoras en los niveles de vida de la mayoría de la población del Perú.

En este contexto, es vital evaluar el resultado de las reformas económicas de la década de los noventa desde la óptica del bienestar de los distintos estratos de la población. Si bien los logros macroeconómicos y de pacificación son indiscutibles, y le dieron soporte político al régimen durante varios años, grandes segmentos de la población no han mejorado sus niveles de vida. Entender los distintos mecanismos a través de los cuales la política económica y social tuvo un efecto sobre los niveles de vida de los peruanos es esencial para orientar los lineamientos de un programa de desarrollo integral del país durante los siguientes gobiernos.

La discusión de la experiencia de la última década y una mirada crítica e informada sobre lo acontecido con las reformas de primera generación en el Perú, y en particular sobre su efecto en el bienestar de la gente, resultan pasos imprescindibles para trazar los ejes de política económica pensando en el futuro. Interesa conocer las características del ajuste macroeconómico y del conjunto de reformas, así como la forma en que se distribuyeron los costos y beneficios de todo este proceso, analizando su impacto sobre el mercado de trabajo, la distribución del ingreso y la pobreza. En tal sentido, este volumen pretende contribuir al debate académico y servir como material de consulta para los hacedores de política en los sectores sociales y, de este modo, enriquecer la discusión sobre la agenda pública para los siguientes años.

El libro contiene siete secciones. La primera describe las condiciones previas a la implementación de las reformas y políticas de estabilización. Se presenta, en forma sucinta, el contexto macroeconómico, social y político durante el gobierno aprista liderado por Alan García. Este período (1985-

1990) estuvo caracterizado por la puesta en marcha de un programa autodenominado *heterodoxo*, en el que predominaron rasgos populistas, como señalan Velarde y Rodríguez (1992a). En el balance final, los resultados de este gobierno en el bienestar de la población fueron desastrosos. Pese a los subsidios, o debido a ellos, los principales indicadores sociales se deterioraron gravemente. Así, durante el quinquenio, la proporción de hogares por debajo de la línea de pobreza pasó de 43.1% a 59%. En el campo laboral, la tasa de desempleo global creció de 5.3% a 8.3% entre 1986 y 1990, y la de subempleo se incrementó sustancialmente, deterioro que se produce a partir de la grave crisis económica desatada en el país a partir de 1988. Del mismo modo, entre 1985 y 1991, los ingresos urbanos descendieron a una tasa de 7.7% anual, en promedio.

El contexto político dejado por el régimen aprista estuvo marcado por el profundo avance de los grupos subversivos, que controlaban —o, cuando menos, disputaban— una significativa proporción del territorio y, por lo menos en el caso de Sendero Luminoso, tenían en permanente estado de alerta a la capital. Las consecuencias del caos económico y político fueron devastadoras: en 1990 el producto bruto había retrocedido a niveles de 1978, el producto per cápita replicaba al de 1961 y la inflación alcanzaba 7,484%. Este país quebrado y con una capacidad de reacción estatal virtualmente nula fue heredado por el gobierno de Alberto Fujimori, quien, pese a sus promesas electorales, decidió aplicar un severo programa de estabilización y reformas para revertir la situación existente.

El segundo capítulo describe las medidas aplicadas desde agosto de 1990, fecha en la que el gobierno de Fujimori inició la implementación de un drástico programa de estabilización y de una serie de reformas estructurales orientadas a reducir la intervención del Estado y a eliminar las distorsiones en la economía. Una de las principales medidas fue la utilización de la masa monetaria como ancla nominal del sistema. Asimismo, se dejó de lado la parcelación del mercado cambiario, se instituyó un sistema unificado y se implementó un modelo de flotación del tipo de cambio.

El conjunto de reformas estructurales incluyó, en primer lugar, la liberalización del comercio exterior y una reforma tributaria. En el primer caso,

se pasó de una estructura compleja, con promedios altos y amplias dispersiones, a otra mucho más simple. De modo similar, en el caso tributario, se apuntó a simplificar y modernizar el sistema con el fin de reducir las distorsiones en la economía y mejorar la administración y recaudación de los tributos. Aquí se buscó establecer una estructura tributaria basada en la menor cantidad de impuestos permanentes, aunque ampliando la base de contribuyentes.

Otras reformas apuntaron a flexibilizar mercados. Se inició un proceso de Liberalización del mercado de trabajo; también se liberalizó y desreguló el sistema financiero y la cuenta de capitales de la balanza de pagos. Estas reformas estuvieron principalmente orientadas a crear mejores condiciones para la inversión privada y a fomentar la competitividad. Simultáneamente, se inició un enérgico proceso de privatización de empresas públicas, consistente, además, con una nueva orientación del Estado. En este sentido, se tuvo, si bien sólo inicialmente, la intención de consolidar la presencia del Estado como regulador y no como interventor en la asignación de recursos en la economía. Durante ese período se iniciaron también varios proyectos y programas de lucha contra la pobreza, algunos de los cuales fueron considerados entre los más exitosos de América Latina. Sin embargo, en diversos momentos, y en particular hacia el final de la década, fue cada vez más notorio el uso político de esos programas,

¿Cuan efectiva fue la estrategia para resolver la crisis de la economía peruana de inicios de la década? El tercer capítulo realiza un breve repaso del desempeño de los principales indicadores macroeconómicos luego de las medidas de ajuste. Uno de los resultados más importantes en este proceso fue la reducción de las tasas de inflación. Menos auspiciosa, sin embargo, fue la evolución inicial del producto, que, tras sufrir los efectos de las políticas del gobierno de García y luego de las medidas de ajuste, recién empezó a recuperarse a partir de 1993. Desde entonces y hasta 1997, la economía peruana creció a un promedio aproximado de 7% anual, tasa que excede largamente a la registrada durante el quinquenio 1985-1990 (-1% anual). En 1998 se observó un claro punto de quiebre en la tendencia de crecimiento. La economía se vio afectada por *shocks* externos, aun cuando fue una de las menos perjudicadas en la región. Sin embargo, vacilacio-

nes en el uso de medidas fiscales anticíclicas, que en esos momentos eran factibles gracias a la solidez de la posición fiscal, retrasaron una posible recuperación. Esto empalmó con el inicio de una grave crisis política que afectó gravemente las expectativas empresariales y de la población en general y que condujo a una reducción de la tasa de inversión. En consecuencia, la economía entró, desde 1998, a una prolongada recesión.

A pesar de que el balance, en términos macroeconómicos, ha sido, en general, positivo, uno de los principales temores que la implementación de esta estrategia provocó al inicio fue la percepción de que este cambio estructural generaría una pérdida masiva de empleos y un aumento de la pobreza. Más aún, Lora y Márquez (1998) muestran, a partir de una encuesta realizada a mediados de los noventa, que pese a contar con una economía estabilizada, el Perú estaba entre los países de América Latina donde los trabajadores mostraban mayor preocupación por la posibilidad de quedar desempleados. Los siguientes tres capítulos analizan el impacto del programa sobre la pobreza, el empleo y la distribución del ingreso.

Eliminada la inflación y reducidas considerablemente las actividades terroristas, los problemas laborales empezaron a plantearse como los más graves para la población. En un contexto en el que, desde 1993, la economía peruana creció de manera ininterrumpida, la interpretación que se ha dado frecuentemente es que el modelo económico vigente en el Perú, orientado a que la asignación de recursos esté determinada principalmente por el mercado, es un modelo de crecimiento sin empleo. El capítulo IV analiza en detalle los mecanismos de ajuste del mercado de trabajo hasta el año 1997, con el objetivo de entender la naturaleza específica de los problemas en este mercado que subyacen a la percepción de la opinión pública acerca de la situación del empleo. La mayor parte del análisis utiliza cifras para Lima Metropolitana basadas en las Encuestas de Hogares del MTPS-INEI, ámbito para el cual es posible construir series de tiempo para el período de análisis. Esto se complementa con información de la Encuesta Nacional de Niveles de Vida para los años 1991, 1994, 1997 y 2000. En este capítulo se documenta que, en general, el crecimiento inducido por la estabilidad macroeconómica lograda luego de la estabilización y en parte por las reformas estructurales generó un aumento en la inversión que se tradujo en más

empleos, tanto independientes como asalariados, en particular entre 1993 y 1997. El aumento en el empleo privado compensó holgadamente la caída en el empleo público que se observó durante ese período. Asimismo, hubo una leve recuperación de los ingresos, consistente con el pequeño incremento observado en la productividad. Sin embargo, la magnitud de las mejoras no ha sido aún lo suficientemente grande como para compensar las graves reducciones de los ingresos de comienzos de los noventa, por lo cual se mantienen tasas de subempleo y de informalidad extremadamente altas, aun para estándares latinoamericanos.

De otro lado, en el área de lucha contra la pobreza, pese a los progresos alcanzados durante la década, los indicadores todavía reflejan deficiencias e inequidades en el acceso a activos claves y a servicios básicos. A esto se aunó el hecho de que en los tres últimos años de la década se perdió buena parte de lo que se había avanzado en la lucha contra la pobreza. La quinta sección estará dedicada a describir los efectos de las reformas en el campo social, en el nivel de indicadores básicos.

El análisis de la pobreza y de otros indicadores de bienestar social tiene un patrón común: una mejora a mediados de la década que se detiene o revierte desde 1998 y brechas todavía muy grandes, en particular entre zonas urbanas y rurales. Las tasas de pobreza —y, en particular, de pobreza extrema— se han reducido. Sin embargo, hacia finales de la década de los noventa, más de la mitad de los peruanos están por debajo de la línea de pobreza y 14% de ellos no genera ingresos como para cubrir una canasta alimentaria mínima. Si bien la mayor parte de pobres está en zonas urbanas, la proporción es mayor en zonas rurales y la brecha de pobreza —la diferencia entre los niveles de gasto efectivo y lo necesario para cubrir una canasta mínima— es mucho mayor en el campo que en las ciudades. Asimismo, la tasa de desnutrición de niños menores de 5 años se ha reducido de manera importante, aunque los progresos han sido mucho menores en las zonas rurales.

De igual modo, los avances en el acceso a activos, infraestructura, crédito, servicios de salud y servicios educativos han sido muy importantes. Sin embargo, en muchos casos, éstos han sido mayores en áreas urbanas,

quizás porque la mejora en el acceso no ha tenido el sesgo pro pobre necesario para igualar las oportunidades de acceso y de progreso para todos los peruanos.

El capítulo sexto analiza la evolución de la distribución del ingreso. La mayor parte de trabajos empíricos ha analizado el problema en un momento en el tiempo y no los cambios —y, menos aún, los determinantes de los cambios— en la desigualdad. Existe, de hecho, poco análisis longitudinal de la desigualdad del ingreso que permita relacionar cambios en la desigualdad con cambios en la estructura económica o con fluctuaciones cíclicas.

La revisión de los cambios en la distribución del ingreso del presente estudio, sobre la base de documentos realizados por los autores y por otros investigadores de GRADE, permite efectuar un análisis de la evolución de la desigualdad durante los últimos 25 años, comparando distintas fuentes de información, metodologías y variables utilizadas, y desarrollando nuevos cálculos. El objetivo era lograr un balance de la evolución de la desigualdad desde 1970, con énfasis en el período 1985-2000. Asimismo, se explora la relación entre cambios en la desigualdad con cambios en la rentabilidad y posesión de determinados activos, a partir del supuesto de que los ingresos de las personas se derivan del conjunto de activos que poseen y de los retornos de mercado de esos activos.

De acuerdo con la evidencia disponible, se encuentra que durante los años noventa, la dispersión del ingreso y del gasto se redujo levemente hasta 1994, seguida de un aumento en 1997 y un ligero descenso al final de la década. Las diferentes fuentes de datos presentadas revelan, en todo caso, una estabilidad en el largo plazo en la dispersión. Este análisis, sin embargo, es bastante complejo en el caso peruano, ya que sí se observa un aumento marcado del diferencial de ingresos entre más y menos educados, como sucede en muchos otros países que han abierto sus economías. Finalmente, la sección séptima del libro estará dedicada a presentar las conclusiones del estudio, así como a esbozar algunas de las medidas pendientes para la agenda pública de los próximos años.

Capítulo I

Condiciones iniciales

I.1. Contexto macroeconómico

A inicios de 1990 parecía que la economía peruana había tocado fondo. Inmerso en la mayor y más prolongada inflación y recesión en el curso de su vida republicana, el país enfrentaba también altas tasas de desempleo, un persistente desequilibrio fiscal, distorsiones en los precios relativos y un creciente proceso de deterioro de la intermediación financiera.

El origen de este descalabro se encontraba en el manejo de la política económica del gobierno aprista, presidido por Alan García (1985-1990). La gestión del gobierno de García estuvo basada en una intervención amplísima del Estado en la economía, a través de la implementación de reducciones y exoneraciones de impuestos, exoneraciones arancelarias y restricción de importaciones. Esta política intervencionista también se reflejó en el surgimiento de mercados cambiados paralelos, el establecimiento y congelamiento de precios, el manejo de aumentos de sueldos y salarios, la ejecución de programas de empleo temporal poco productivos por parte del Estado, la reducción de las tasas de interés, entre otras medidas. Es decir, el gobierno asumió un rol controlista y de asignador de recursos, provocando distorsiones en el mercado mediante estímulos externos, que trabaron la gestión pública con complicadas normas administrativas que, además, incrementaban la discrecionalidad de los organismos públicos y generaban un contexto de erosión progresiva del Estado¹.

¹ Todo esto generó una profunda crisis de credibilidad en el listado, acentuada por la postura radical del Presidente. Recuérdese al respecto que en una entrevista concedida a The Perú Report, tras la expropiación de los bancos, Alan García manifestó que, aunque él había prometido a los ejecutivos del sector privado que no expropiaría el sistema financiero, "el peor pecado en política es ser ingenuo" (Cavanagh, 1989).

Uno de los objetivos planteados en un inicio por el gobierno de García era "pasar de una economía de conflicto y especulación a una de producción y consenso (...) en la que sería posible compatibilizar estabilidad, crecimiento, distribución y desarrollo en un contexto de planificación nacional que encuentre expresión concreta en el diálogo y la concertación económica y social" (Presidencia de la República del Perú, 1986; citado en Edwards, 1995).

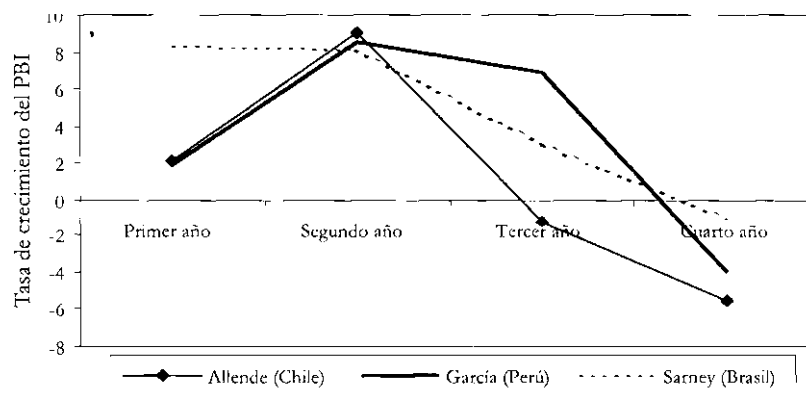
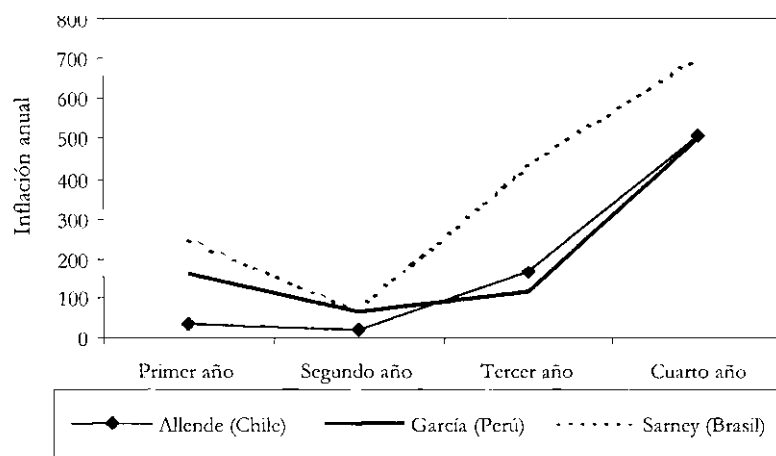
En la práctica, este programa económico, definido desde el círculo oficial como "heterodoxo", se asemejaba más a otros programas en la tradición del populismo latinoamericano, según Velarde y Rodríguez (1992a). Incluso, el caso peruano podría compararse a otros no contemporáneos como el chileno de inicios de los setenta (ver cuadros 1.1.1 y 1.1.2). En el cuadro 1.1.2. se puede apreciar que estas experiencias comparten, entre otras, las características de un auge inicial del sector productivo que da paso al franco declive, así como de un descenso inicial de la tasa de inflación, seguido por su elevación exponencial, como ocurrió al finalizar el gobierno aprista.

1.1.1. Las diez inflaciones más altas en América Latina en los últimos quince años (en porcentajes)

1	Nicaragua (1998)	33,547.6
2	Nicaragua (1990)	13,490.2
3	Bolivia (1985)	8,170.5
4	Perú (1990)	7,649.6
5	Argentina (1989)	4,923.9
6	Perú (1989)	2,775.3
7	Brasil (1989)	2,489.1
8	Brasil (1989)	1,861.6
9	Perú (1988)	1,722.6
10	Nicaragua (1989)	1,689.1

Fuente: Edwards (1995) y CEPAL. Balance Preliminar de la Economía de América Latina y el Caribe 1999.

1.1.2. Comparación de indicadores macroeconómicos en los primeros años de gobierno bajo regímenes populistas: Perú (85-88), Brasil (85-88) y Chile (70-73)



Fuente: Sachs (1989).

En las siguientes páginas se describirá en qué consistió el programa económico aprista, empezando por la reseña de las medidas implementadas durante los primeros 120 días de gobierno.

1.1.3 Medidas iniciales del gobierno de Alan García

Sector	Primer paquete de medidas (agosto - setiembre 1985)	Segundo paquete de medidas (octubre 1985)
Fiscal	<ul style="list-style-type: none"> • Reducción de tasas del Impuesto Selectivo al Consumo (ISC) que afectan los combustibles y derivados. 	<ul style="list-style-type: none"> • Se exonera del impuesto a la renta a las actividades agropecuarias, silvicultura y productos agroindustriales; también se les exonera del impuesto al patrimonio.
Monetario y Crediticio	<ul style="list-style-type: none"> • Reducción de las tasas de interés activas y pasivas • Los ingresos percibidos por los bancos por motivo de préstamos de dinero quedan exceptuados del ISC • Se suspende la redención y pago de los Certificados Bancarios en Moneda Extranjera (CBME) por 90 días • Se establecen dos mercados de moneda extranjera: el financiero y el Mercado Único de Cambios (MUC) • Se dispone que el Banco Central de Reserva centralice la información en las operaciones en el mercado financiero de moneda extranjera • Se reducen las tasas de interés de fomento al agro. 	<ul style="list-style-type: none"> • Se prorroga la suspensión del pago de los CBME y el retiro de depósitos de moneda extranjera hasta el 30 de abril de 1986 • Se establecen los distritos financieros para la descentralización y democratización del crédito • Se autoriza al Banco Agrario a otorgar créditos a comunidades campesinas.
Comercial y deuda exter-	<ul style="list-style-type: none"> • Se devalúa el dólar en 12%, el dólar MUC se fija en 13.95 y el financiero en 17.5 intis/dólar, y se congelan hasta diciembre de 1985 • Se devalúa diferencialmente para los exportadores: tradicionales (5% al valor de libre disponibilidad y el 95% al MUC) y no tradicionales (20% al valor de libre disponibilidad y 80% al MUC) • Facilitan entrega de 	<ul style="list-style-type: none"> • Se establece que los exportadores tradicionales recibirán: 3% en CLD 95% al MUC, y los no tradicionales: 20% en CLD y 80% al MUC; antes recibían el 100% en MUC • Se incrementa la lista de importaciones prohibidas (217 partidas arancelarias) • Se exonera del pago de aranceles, sobretasas e IGV a las importaciones agrícolas • Se liberan las importaciones de bienes e insumos

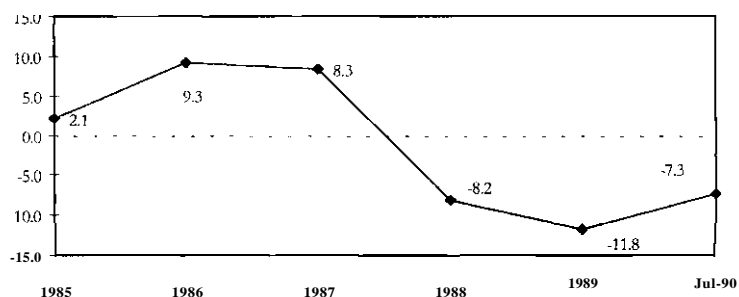
Sector	Primer paquete de medidas (agosto - setiembre 1985)	Segundo paquete de medidas (octubre 1985)
Precios	<p>CERTEX para las modalidades de comercio exterior • Amplían la lista de productos que requieren licencia previa de importación • Limitan el pago de deuda al 10% de las importaciones • Primer <i>rol/over</i>, hasta enero de 1986, de la deuda a julio de 1985 • Dan potestad al Ejecutivo para legislar sobre deuda externa hasta julio de 1986.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Incremento del precio de la gasolina en 30% y congelamiento hasta diciembre de 1985 • Aumento y congelamiento, hasta diciembre de 1985, de los precios de un gran número de bienes y servicios (arroz, leche, maíz, alquileres, etc.) • Incremento de las tarifas de servicio postal, telefónicas, eléctricas y de agua potable y alcantarillado • Incremento de los precios de garantía para los productores agrarios según el costo de producción • Disminución de las tarifas eléctricas para la agricultura en 20%. 	<p>agrícolas • Se autoriza al Poder Ejecutivo a legislar sobre deuda externa hasta el 31 de diciembre de 1985.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Se constituye la Comisión Interministerial de Precios y Abastecimientos para el control de los precios de los bienes y servicios.
Laboral	<ul style="list-style-type: none"> • Aumento general de sueldos de 15% al sector público y 22% al magisterio • Aumento del sueldo mínimo vital a 135 y del ingreso mínimo a 540 intis mensuales • Creación del programa de apoyo al <u>ingreso temporal (PAIT)</u>. 	

Fuente: Velarde y Rodríguez (1992a).

La solidez de los frentes fiscal y externo heredada por el Gobierno de Alan García, le permitió gozar a éste de cierto éxito durante los primeros 18 meses de aplicación del programa. Sin embargo, a medida que se agotaron los recursos externos y se deterioraron las cuentas fiscales, los indicadores macroeconómicos se revirtieron (ver cuadros 1.1.4. y 1.1.5.), dada la inconsistencia de las políticas implementadas. Así, en septiembre de 1988 la situación económica llegó a un punto crítico al producirse una inflación mensual de 114%, acompañada de una fuerte recesión económica (-8.2%).

1.1.4 Evolución de la tasa de crecimiento del PBI 1985-1990

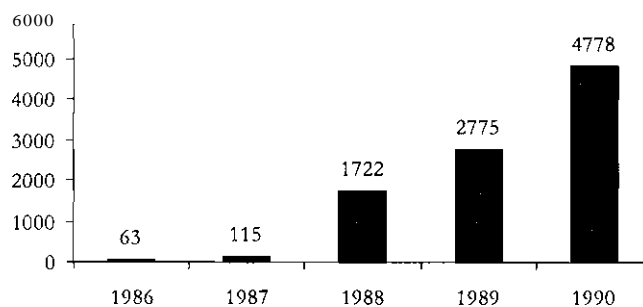
(en porcentajes)



Fuente: Banco Central de Reserva del Perú.

1.1.5. Evolución de la inflación 1986-1990

(en porcentajes)



Anualizada sobre la base de los resultados hasta julio de 1990.

Fuente: Cuánto S.A. Perú en Números 1991.

Frente al advenimiento de la crisis, el Gobierno optó por reajustar sucesivamente los precios controlados, salarios y tipo de cambio, además de modificar la estructura tributaria. Sin embargo, los sucesivos paquetes de medidas no hicieron más que alimentar el clima de incertidumbre y especulación de la economía, tanto por errores de diagnóstico, como por vacilaciones en la implementación de los ajustes. Ello se hizo evidente con la adopción de un paquete de medidas en 1988 por parte del entonces ministro de Economía y Finanzas, Abel Salinas. Tal paquete decretó la unificación y elevación del tipo de cambio, el aumento de los precios públicos y el levantamiento de los controles a los precios privados por diez días, lo cual provocó un overshooting de precios como protección del congelamiento posterior anunciado (Velarde y Rodríguez, 1992).

En el frente fiscal, como había ocurrido en Brasil con el heterodoxo Plan Cruzado, el Plan Aprista no contempló mecanismo alguno de ajuste fiscal (Edwards, 1995), lo cual generó una aguda reducción de los ingresos. La estructura del sistema tributario peruano no contenía mecanismos de indexación de la deuda tributaria; por lo que el retraso del pago de las obligaciones tributarias conllevó una reducción en su valor real, vía el efecto Olivera-Tanzi, llevando esta situación a una dramática caída en la recaudación².

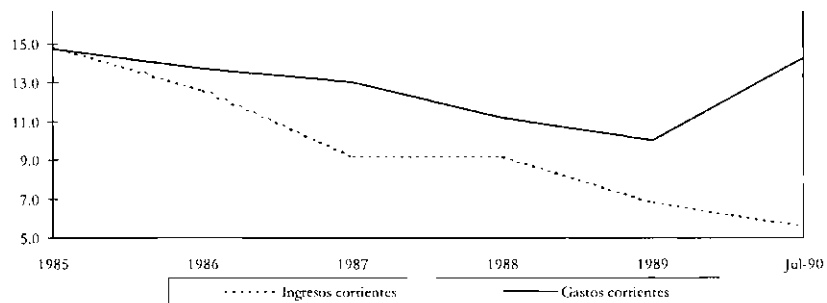
De igual modo, la existencia de una gran cantidad de impuestos y exoneraciones dificultó su administración³. Finalmente, cabe destacar que en esos años la tributación se encontraba concentrada en un número pequeño de contribuyentes. Así, de acuerdo a Arias (1994), sólo 700 empresas aportaban el 90% del total de la recaudación. Por el lado del gasto, el populismo de la política económica se reflejó en su aumento con fines redistributivos;

2 El efecto Olivera Tanzi se refiere al efecto de la inflación sobre el valor real de los impuestos recaudados. El pago de las obligaciones tributarias se realiza un tiempo después del momento en que se contrajo la deuda u obligación tributaria. Cuando hay inflación, se reduce el valor real de ese pasivo tributario. Este efecto puede llevar a un círculo vicioso: el déficit fiscal genera inflación, lo cual hace que el efecto Olivera-Tanzi opere, se reduzca el valor real de los impuestos, y esa menor recaudación retroalimenta el déficit fiscal.

3 El Gobierno Central administraba 34 impuestos, sin incluir impuestos regionales, contribuciones al Gobierno Central y contribuciones a las Instituciones Públicas.

por ejemplo, mediante la creación de programas temporales de empleo como el PAIT. Asimismo, el gobierno incrementó en este período los compromisos de gasto corriente, dificultando su posterior reducción.

1.1.6. Ingresos y gastos corrientes del Gobierno Central 1985-1990 (como porcentaje del PBI)



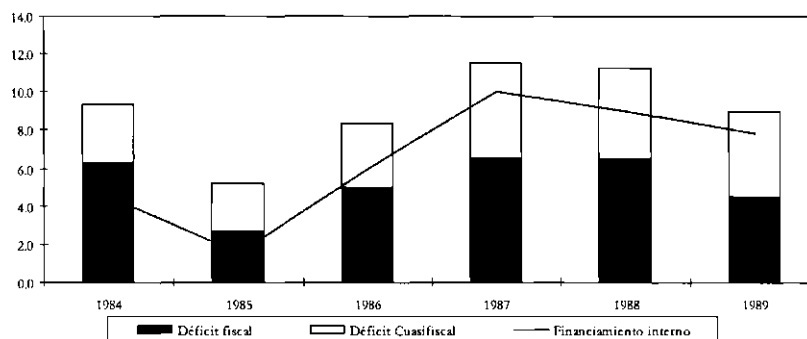
Fuente: Banco Central de Reserva del Perú.

Una de las estrategias adoptadas por el Gobierno para intentar frenar la inflación fue el retraso en el precio de los servicios públicos. No obstante, esto sólo sirvió para aumentar los déficit fiscal y cuasifiscal. En un contexto de total restricción para acceder al crédito externo, ante la incapacidad para aumentar la base imponible y la falta de voluntad para reducir el gasto público, el gobierno prefirió recurrir a recursos internos para solventar el déficit (ver gráfico I.1.7).

Según Paredes y Sachs (1991), este endeudamiento interno tomó tres formas principales: la expansión del crédito neto del Banco Central de Reserva (BCRP)—la más importante de las tres—, el retraso en los pagos a los proveedores internos, y la creación de bonos indexados de corto plazo, que el sistema financiero estuvo obligado a comprar. De igual modo, como afirman los mismos autores, el uso de la primera fuente expandió fuertemente la base monetaria, exacerbando el problema inflacionario; mientras las dos últimas incrementaron la deuda interna del sector público, postergando el problema.

Adicionalmente, en el frente cambiario existía la posibilidad de un nuevo colapso. Pese a que, luego del ajuste aplicado en 1988, las reservas del sistema

1.1.7. Déficit fiscal y cuasifiscal, y financiamiento interno 1984-1989 (como porcentaje del PBI)



Fuente: Paredes y Sachs (1991).

financiero se habían recuperado significativamente (US\$546 millones), a julio de 1990 éstas nuevamente se encontraban en déficit, como resultado de la aplicación de un tipo de cambio preferencial para las importaciones atendidas en el Mercado Único de Cambios. Las políticas cambiarias llevaron a una sobrevaluación de la moneda local que no sólo alentó la fuga de capitales y las actividades especulativas, sino que además perjudicó a la actividad exportadora.

I.1.8 Indicadores del sector externo

(en millones de US\$)

	1985	1986	1987	1988	1989	1990 (1er. sem.)	1990 (2do. sem.)
Balanza Comercial	1172	-65	-521	-99	1197	-238	112
Balanza en Cuenta Corriente	125	-1079	-1477	-1091	366	-532	-163
Reservas Internacionales Netas del Sistema Financiero	1383	866	81	-318	546	-83	-163

Fuente: Banco Central de Reserva del Perú.

En el frente comercial, la estructura arancelaria reflejaba una serie de problemas por resolver. De acuerdo a Seminario (1995), los aranceles nominales eran muy elevados, ubicándose en el primer puesto dentro del

Grupo Andino. Además, existía un alto grado de dispersión: mientras el 13% de las partidas tenía tarifas inferiores al 10%; el 36% de éstas detentaba tasas mayores al 50%. Por último, el sistema se caracterizó por un gran número de prohibiciones y exenciones, siendo los sectores más protegidos el sector de prendas de vestir, bebidas y tabaco, y el sector de productos lácteos. En ellos, la protección efectiva excedió el 180% (Escobal, 1992).

I.1.9. Nivel y estructura arancelaria en 1990

	Trimestres			
	I	II	III	IV
1. Arancel promedio ^{1/}	66	66	32	26
2. Desviación estándar	25	25	17	13
3. Arancel máximo (sin sobretasa)	84	84	50	50
4. Arancel máximo (con sobretasa)	110	110	60	50
5. Número de partidas con tasa ad valorem				
a. De 0%	10	10	-	-
b. Entre 0% -10%	683	683	-	-
c. Entre 10% -20%	298	298	2,177	2,177
d. Entre 20% -30%	530	530	1,945	1,945
e. Entre 30% -40%	689	689	-	-
f. Entre 40% -50%	1,143	1,143	1,147	1,147
g. Entre 50% -60%	562	562	-	-
h. Entre 60% -70%	126	126	-	-
i. Entre 70% -80%	285	285	-	-
j. De más de 80%	940	940	-	-
Total	5,266	5,266	5,269	5,269

1/ Nominal aritmético incluyendo sobretasas arancelarias.

Fuente: Boloña e Illescas (1997) y Banco Central de Reserva del Perú. Memoria Anual 1991.

Tal como afirman Paredes y Sachs (1991), la política comercial imperante mostró claros sesgos contra la exportación y las actividades agropecuarias. Así, los elevados niveles de protección y la existencia de estructuras de mercado oligopólicas permitieron un alto grado de control sobre la fijación de precios a los productores nacionales en algunos sectores industriales.

Por otro lado, uno de los sectores más afectados durante el quinquenio 85-90 fue el financiero. La intermediación se contrajo drásticamente luego de las políticas iniciales del gobierno que expropiaron los depósitos en moneda

I.1.10. Tasa arancelaria nominal y efectiva a julio de 1990
(en porcentajes)

	Tasa nominal		Tasa Efectiva
	Teórica	Ajustada ^{1/}	Ajustada ¹
Sector primario	27.2	5.8	5.7
Agropecuario	29.8	4.5	5.7
Silvicultura y caza	60.7	35.5	13.2
Minerales no metálicos	32.8	32.8	30.2
Manufactura sustitutiva ^{2/}	56.2	27.4	123.3
Prendas de vestir	101.6	61.8	261.6
Bebidas y tabaco	75.2	47.1	197.2
Productos lácteos	47.9	1.4	189.4
Azúcar y subproductos	34.2	3.4	178.8
Otros productos alimenticios	29.8	8.2	178.8
Material transporte	34.2	26.9	61.8
Siderurgia	48.7	20.8	42.0
Medicamentos	36.1	9.0	38.1
Maquinaria no eléctrica	50.7	18.8	30.2
Molinería y panadería	56.5	1.0	30.0
Promedio	43.2	17.4	70.4
Desviación estándar	-	44.0	2.4

1/ Tasas corregidas por exoneraciones, tanto del producto final como de sus insumos.

2/ Los subsectores incluidos representan sólo aquellos cinco con mayor y cinco con menor protección efectiva. Sin embargo, los promedios y desviaciones estándar consideran los trece subsectores restantes (artículos de cuero, calzado, muebles, papel y derivados, impresión y edición, químicos básicos y abonos, otros productos químicos, productos de caucho y plástico, productos de mineral no metal, productos metálicos diversos, maquinaria y equipo, electrodomésticos y otros productos manufacturados).

Fuente: Escobal (1992).

extranjera en el sistema financiero, y a medida que el desequilibrio económico existente se profundizaba. Como consecuencia, el coeficiente de intermediación (liquidez total del sistema financiero como porcentaje del PBI) se redujo de 15% en 1980 a cerca del 5% en 1990.

La tensión entre el gobierno y el sistema financiero tuvo como punto de partida la frustrada estatización de la banca. Durante su Mensaje a la Nación del 28 de julio de 1987, el presidente García anunció la estatización de todos los bancos privados, las compañías financieras y de seguros con el fin de "democratizar y descentralizar" el crédito. Este anuncio provocó una polarización de la población y el rechazo por parte del empresariado, temeroso de la extensión que podrían tomar estas expropiaciones⁴. La implementación de esta propuesta de estatización fue finalmente fallida y contribuyó fuertemente a consolidar el ya entonces creciente nivel de desaprobación del gobierno.

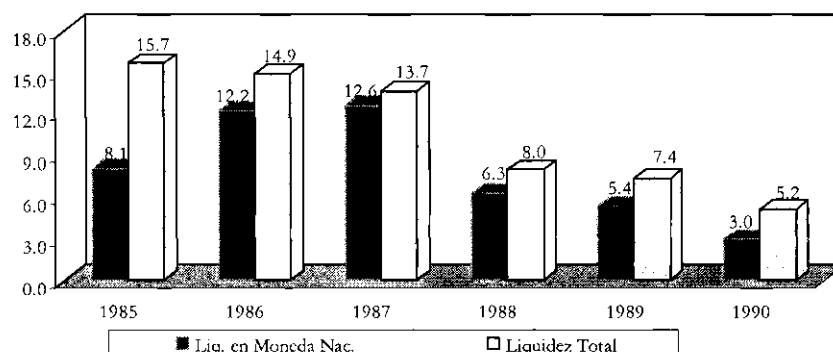
Así, se desarrolló un proceso de dolarización fuera del sistema financiero, producto de la aceleración de la inflación y de la caída del rendimiento real de los activos financieros en moneda nacional; todo ello en un contexto de tasas de interés controladas. Como consecuencia lógica de la contracción de la intermediación financiera, se produjo una disminución de la disponibilidad de recursos para la inversión productiva. Por ello, el crédito de las entidades financieras al sector privado tan sólo alcanzó 5.1% del PBI en 1989.

Con el colapso de los préstamos bancarios, las empresas privadas demandantes de crédito debieron recurrir a la banca informal o "banca paralela", donde los costos de intermediación eran abismalmente mayores a los de un sistema bancario de funcionamiento normal, incrementándose así los costos financieros de las empresas (Paredes y Sachs, 1991).

Asimismo, la banca de fomento, conformada por los bancos Agrario, Industrial, Minero, Hipotecario y de la Vivienda, se encontró en una situación crítica, enfrentando una marcada descapitalización y una fuerte reducción del crédito real. De acuerdo a Cáceres y Nagamine (1991), esto se explicaba por los problemas para recuperar colocaciones y la escasa captación de recursos; fenómenos derivados del creciente proceso inflacionario y la asignación de créditos a proyectos no rentables. Estos problemas se

4 Paradójicamente, esta decisión de García contribuyó también al resurgimiento de los partidos de derecha, debilitados tras sendas derrotas electorales frente al APRA y a la Izquierda Unida.

I.1.11 Evolución de la liquidez en moneda nacional y total 1985-1990 (como porcentaje del PBI)



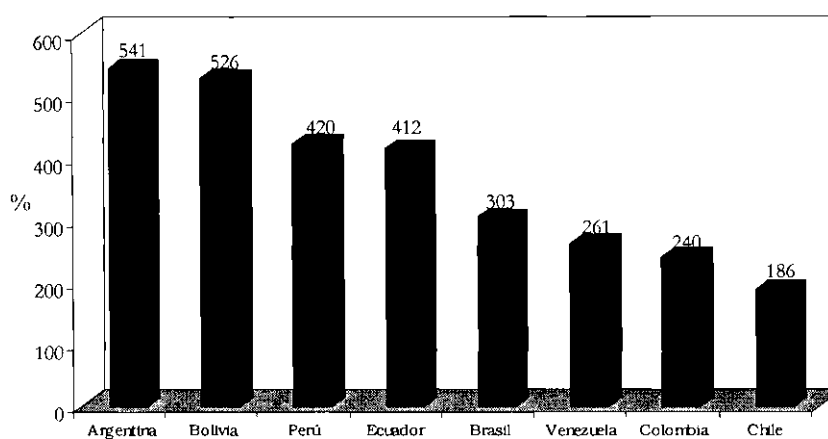
Fuente: Banco Central de Reserva del Perú (1996).

agravaron dado el contexto de represión financiera y de crédito subsidiado. Así, la política de subsidios financieros a grupos de bajos ingresos, como el sector agrícola, obligó a la banca de fomento a absorber como pérdida el diferencial de intereses, agudizando más aún la crisis existente.

Por último, la suspensión del pago del servicio de la deuda externa a mediados de los ochenta, trajo consigo una notable acumulación de atrasos en el pago a los principales acreedores oficiales y privados. Así, a principios de los noventa, el Perú enfrentó una de las mayores crisis de deuda de su historia. Según Paredes y Sachs (1991), la deuda externa peruana creció en el período 1985-1989 a una tasa promedio anual de 6.8%, producto de la capitalización de los atrasos, mas no de nuevos préstamos. En similar período, la deuda de toda América Latina aumentó a una tasa menor (2%).

Es importante señalar que la deuda externa era básicamente un problema fiscal, dado que el sector público detentaba el 85% de la deuda total. En 1989, los intereses sobre la deuda pública externa (incluyendo obligaciones del Banco Central) equivalían a alrededor del 8% del PBI, cifra superior al total de ingresos tributarios (5.2% del PBI en 1989) y al gasto total del gobierno (sin considerar gasto en intereses).

1.1.12. Deuda externa como porcentaje de las exportaciones en países de América Latina a 1989



Fuente: Paredes y Sachs (1991).

1.2.1 Distribución de hogares por niveles de pobreza y de carencias en Lima Metropolitana 1985/86 y 1990 (en porcentajes)

	ENNIV I (julio 85-julio 86)	ENNIV II (julio 1990)
Hogares por debajo de la línea de pobreza	16.9	44.3
Hogares con al menos una carencia crítica	20.2	30.3
Hogares en situación de pobreza crónica	5.0	19.6
Hogares en situación de pobreza reciente	11.9	24.7

Fuente: Perú en Números 1991, Cuánto S.A.

1.2. Situación social

Los crecientes desequilibrios macroeconómicos, el descenso de los ingresos familiares y los bajos niveles de empleo, generaron una fuerte reducción

en los niveles de bienestar de la población. A julio de 1990, el número de hogares por debajo de la línea de pobreza había aumentado de 17% en el período 1985-1986 a 44% en julio de 1990. Asimismo, uno de cada cinco hogares peruanos se encontraba en situación de pobreza crónica y un tercio padecía al menos de una carencia crítica.

Según Abugattás, eran dos los indicadores que mostraban con claridad la aguda crisis en la que vivían los sectores más empobrecidos de la población: la adecuación talla-peso y la mortalidad infantil (Paredes y Sachs, 1991). Respecto al primero, utilizando como indicador los niveles de desnutrición infantil, se aprecia que durante el quinquenio 1985-1990, no hubo mejoras significativas en las tasas de desnutrición crónica, y más bien sí empeoramiento en las de desnutrición aguda que crecieron 56% a nivel nacional y 55% a nivel rural (ver cuadro 1.2.2.).

Del mismo modo de acuerdo a Cuánto S.A. (1991), a principios de la década de los noventa el Perú era uno de los países con los mayores índices de mortalidad infantil y materna en Latinoamérica. En 1990, la tasa de mortalidad infantil ascendía a 55 por mil, alcanzando niveles semejantes a los de los países africanos de ingresos bajos, tal como afirman Paredes y Sachs (1991).

Este problema es mayor aún si se considera que, según el Ministerio de Salud, el 78% de los casos eran muertes evitables y tomándose en cuenta que los niveles de mortalidad rural duplicaban los urbanos.

Asimismo, según Abugattás, el déficit social, definido como la diferencia entre las necesidades básicas y la capacidad de consumo de los estratos más pobres, se vio incrementado enormemente a fines de los ochenta, observándose un deterioro en casi todos los indicadores sociales básicos. Así, se estimó que de haberse mantenido a principios de los noventa los niveles de gasto de la década anterior, un 30% de la población no habría dispuesto de los recursos necesarios para cubrir sus necesidades urgentes, y un 20% no habría cubierto un porcentaje significativo de sus necesidades alimenticias elementales (Paredes y Sachs, 1991).

1.2.2. Desnutrición infantil en el Perú 1986-1991 (en porcentajes)

	1986	1991	Variación porcentual
Desnutrición	38.0	37.0	-3%
Total	57.0	53.0	-7%
Rural			
Desnutrición			
Total	0.9	1.4	56%
Rural	1.1	1.7	55%

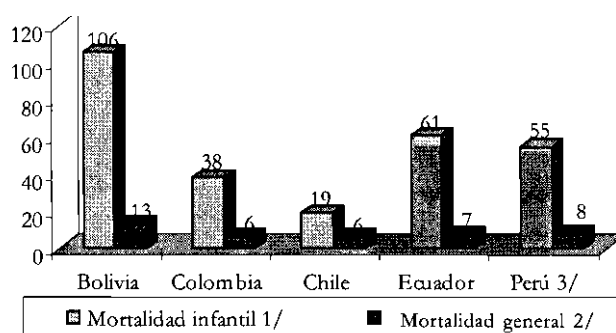
Nota: Los datos se refieren a la población de 6 años para 1986 y menor de 5 años para 1991.

De acuerdo a la clasificación de Waterlow, para la medición de la desnutrición crónica se utiliza el indicador talla por edad, tomando en cuenta a aquéllos que tienen un nivel menor a dos desviaciones estándar que el promedio. Para la desnutrición aguda, por su parte, se toma el indicador de peso para la talla (Banco Central de Reserva, 1992).

Fuente: Banco Central de Reserva del Perú (1992).

1.2.3. Tasa de mortalidad infantil y general a 1989

Perú y países selectos



1/ Por cada mil nacidos vivos.

2/ Por cada mil habitantes.

3/ Año 1991.

Fuente: Banco Central de Reserva (1992).

Estos indicadores no reflejaban sino el desgobierno que existía en el país, en particular en la administración de servicios sociales básicos. En el sector educación, existía un deterioro en la infraestructura de los colegios públicos y en la calidad de la enseñanza, entre otros factores, por el bajo nivel remunerativo de los profesores. En el sector salud, por su parte, la crisis se agudizó en los últimos años de la década, como producto de la disminución del gasto social de 1.0% del PBI en 1980 a 0.5% en 1990.

El problema se manifestó especialmente en la dificultad de acceso a servicios de primer nivel de atención en las áreas urbano-marginales y rurales, en la insuficiencia de personal y de presupuesto para cubrir la demanda por servicios de salud y en la mala asignación de los recursos.

1.2.4 Indicadores de recursos humanos en el sector salud a 1991

	Habitantes por médico	Habitantes por enfermera
Promedio Nacional	3 568	4024
Mejores departamentos		
Callao ¹	1521	3 067
Lima	2177	3 635
Arequipa	2 357	1 655
Tacna	2 459	1222
Peores departamentos		
Ayacucho	17 062	7 025
Cajamarca	12108	5 965
Piura	11 815	18011
Amazonas	9712	12 700

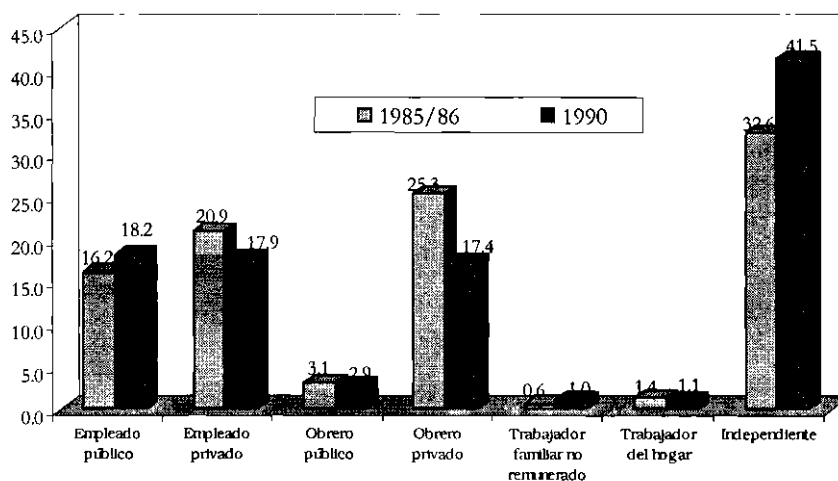
1/ Provincia Constitucional.

Fuente: Cuánto S.A., Perú en Números 1992. Adaptado de Banco Central de Reserva (1992).

De otro lado, en el campo laboral, si bien en los dos primeros años de gobierno de Alan García la tasa de desempleo se redujo, a partir de 1988 los indicadores empezaron a evidenciar su deterioro de manera sostenida. El auge inicial fue consecuencia de la expansión de la actividad económica y de la creación de programas tales como el Programa de Apoyo al Ingreso Temporal (PAIT) y el Programa Ocupacional de Emergencia (PROEM), destinados a proporcionar empleo transitorio a sectores marginales. Sin embargo, al finalizar 1987 y a raíz del agotamiento del modelo heterodoxo, la expansión económica se revirtió, impactando negativamente en el mercado de trabajo.

Así, en 1989 el porcentaje de desempleados y subempleados en Lima Metropolitana alcanzó prácticamente el 80%, mientras que la composición de la PEA ocupada evidenciaba la expansión del empleo público y del sector independiente, como se aprecia en el siguiente gráfico.

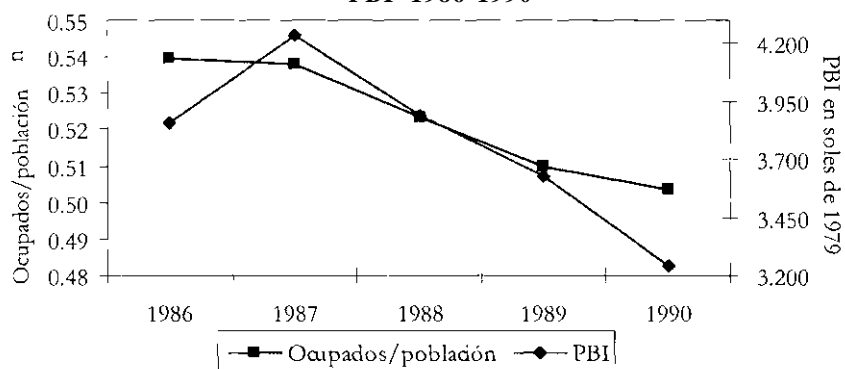
1.2.5 PEA ocupada en Lima Metropolitana 1985-86 y 1990, por categoría ocupacional (en porcentajes)



Fuente: Cuánto S.A. (1991).

De igual modo, el ratio del empleo total respecto de la población en edad de trabajar cayó fuertemente entre 1986 y 1990, como se muestra en el cuadro I.2.6. Allí también se muestra la evolución del PBI, evidenciándose que el empleo, como proporción de la población en edad de trabajar, se movió de modo procíclico. De otro lado, entre 1986 y 1991, la tasa de actividad⁵ se redujo en 5.7 puntos —de 61.2 a 55.5—, coincidente con una caída en el nivel de actividad económica. Esto refleja una salida de muchas personas del mercado de trabajo, posiblemente por falta de oportunidades laborales y porque muchos jóvenes dejaron de debido a las malas perspectivas del mercado.

1.2.6 Ratio ocupados/población en Lima Metropolitana y PBI 1986-1990



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

A pesar del lento crecimiento de la fuerza de trabajo entre 1986 y 1990⁶, el limitado dinamismo del empleo hizo que el desempleo subiera de

- 5 La proporción de personas en la fuerza de trabajo (trabajando o buscando empleo) respecto del total de personas en edad de trabajar.
- 6 El hecho de que la fuerza de trabajo creciese poco en ese período, es consistente con la reducción en la tasa de actividad mencionada anteriormente, ya que la población en edad de trabajar creció de manera monotónica. En cambio, entre 1991 y 1996, la fuerza de trabajo creció inclusive más rápido que la población en edad de trabajar, provocando una subida en la tasa de actividad.

5.0% en 1987 a 8.9% en 1990. Debe notarse que si bien el ratio empleo/población puede fácilmente caer en recesiones, el volumen de empleo absoluto siempre crece. Entre 1988 y 1991, sin embargo, el volumen de empleo permaneció constante. Dado que la población crecía, el ratio ocupados/población cayó fuertemente.

Como se observa en el cuadro I.2.7, en el período 1986-1992, la reducción en el empleo como proporción de la población se explicaba, en un 65%, por la caída en la tasa de actividad y el resto por un aumento en el desempleo. Esto ocurrió en todos los grupos demográficos. Sin embargo, entre las mujeres la reducción en las tasas de actividad es mucho más importante para explicar la caída en el empleo. Es decir, la proporción de personas trabajando respecto del total se redujo principalmente porque muchos simplemente se fueron del mercado trabajo. Esto fue más importante inclusive que el sólo aumento de desempleo, que se traducía en quienes seguían buscando empleo pero no conseguían. Este retiro del mercado de trabajo fue mucho más marcado entre las mujeres y los jóvenes.

Otra variable que, sin duda, reflejó el efecto de la crisis fue el nivel de ingreso. En un contexto en el que la legislación laboral era extremadamente restrictiva, esa rigidez del mercado de trabajo llevó a que buena parte del ajuste del mercado se reflejara más en una caída abrupta de los salarios reales que en una reducción del empleo⁷. Entre 1985 y 1991 los ingresos urbanos cayeron a una tasa promedio anual de 7.7%, registrándose la mayor parte de esta caída entre 1988 y 1990. Sin embargo, la situación más dramática se vio reflejada en el ingreso mínimo legal mensual (percibido por casi un tercio de la población económicamente activa), que debido a la inflación y la pérdida de paridad cambiaría llegó a US\$16 en 1989.

Esto hace necesario explicar cómo fue la relación empleo-ingresos en el período 1986-1992. Durante todo el proceso de hiperinflación y recesión, la demanda por trabajo se redujo de manera dramática. Ante esto, los

7 En el sector formal de la economía, en el que los despidos eran muy difíciles, las empresas sólo tenían que mantener los salarios nominales fijos por un período de tiempo y la hiperinflación se encargaba de licuar los salarios reales.

**I.2.7 Lima Metropolitana:
crecimiento promedio anual del ratio ocupados/población,
la tasa de actividad y la tasa de desempleo 1986-1992**

	Edad	Ocupados / población	Tasa de Actividad	1-u
Mujer	14-18	-6.1	-5.0	-1.2
	19-34	-3.1	-2.1	-1.0
	35-49	-2.1	-1.4	-0.7
	50 a más	-3.8	-2.9	-1.0
	Total	-3.2	-2.4	-0.8
Hombre	14-18	-3.0	-2.0	-1.1
	19-34	-1.0	-0.2	-0.8
	35-49	-0.7	-0.2	-0.5
	50 a más	-2.4	-1.6	-0.7
	Total	-1.3	-0.6	-0.7
Total	14-18	-4.4	-3.4	-1.1
	19-34	-1.8	-0.9	-0.9
	35-49	-1.4	-0.8	-0.6
	50 a más	-2.9	-2.1	-0.8
	Total	-2.0	-1.3	-0.7

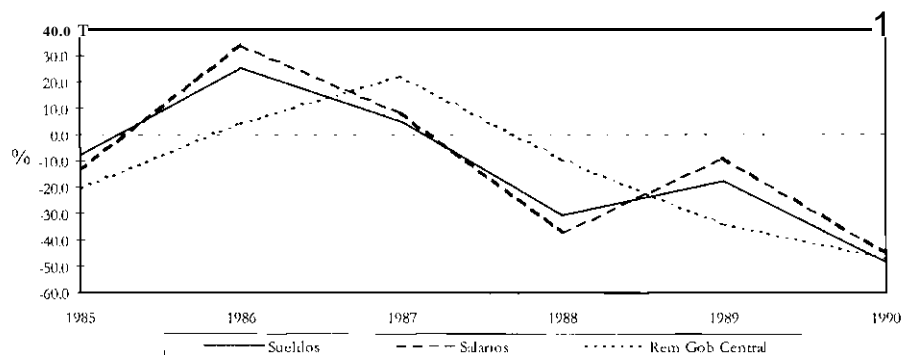
Nota: "u" es la tasa de desempleo. Esta descomposición muestra como una reducción en la tasa de ocupación puede explicarse por una menor tasa de actividad (retiro de personas del mercado de trabajo) o por un aumento del desempleo.

Fuente: Tomado de Saavedra (1998).

mecanismos de ajuste más importantes fueron la reducción de los ingresos reales y la reducción en las tasas de actividad. En el caso de los ingresos reales, se observó que pese a las aún rígidas normas laborales, estos mostraron una sorprendente flexibilidad a la baja, facilitada por la altísima inflación. Pese a que el empleo no se contrajo en términos absolutos, debido al crecimiento de las actividades independientes y al aumento del empleo público, tanto este factor como la caída de la producción provocaron una grave caída de la productividad, lo cual es también consistente con la disminución en los ingresos reales.

En el gráfico 1.2.8 se muestra la evolución de los ingresos mensuales reales para trabajadores a tiempo completo en Lima Metropolitana, calculada a partir de la Encuesta de Hogares del Ministerio de Trabajo y Promoción Social (MTPS) y el Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI). Allí se muestra que hubo un elevado ingreso real hasta 1987, año a partir del cual la severa hiperinflación y la drástica caída de la productividad laboral redujeron los ingresos reales hasta 1990.

1.2.8 Variación anual de los ingresos salariales 1986-1990



Fuente: Encuesta Nacional de Hogares MTPS-INEI.

Finalmente, es importante señalar que el mayor impacto de la hiperinflación sobre los niveles de ingreso se debió al desfase entre el pago por remuneraciones y el incremento de los precios. Así, según UNICEF (1991), en 1990 la demora en el pago de sueldos y salarios significaba, en la práctica, un impuesto del 17.4% sobre los ingresos de la población que percibía el ingreso mínimo vital.

1.3. Condiciones políticas

La experiencia hiperinflacionaria y la frustrada estatización de la banca en 1987 terminaron por destruir la ya entonces endeble credibilidad del gobierno, causando un rechazo generalizado desde el sector empresarial y hasta el público en general. Considerando la creciente ola de violencia política que afligía el país, así

como las acusaciones de corrupción política y financiera y la expansión del narcotráfico, se tenía entonces, a partir de la segunda mitad del período de mando, un nítido panorama de incapacidad, falta de control y pérdida de autoridad del gobierno.

Respecto a la violencia política, si bien en el Perú ésta tiene profundas raíces históricas, el caos económico y la desesperanza causados por la recurrente frustración de la población con sus gobernantes, podría haber potenciado su agudización entre fines de los ochenta y comienzos de los noventa (Paredes y Sachs, 1991; Sheahan, 1999). En estos años, la violencia ligada a la subversión y la represión militar por parte del Estado fueron las fuentes más importante de inseguridad e incertidumbre en el Perú. Así, en 1990 existían por lo menos tres grupos paramilitares activos (Sendero Luminoso, el Movimiento Revolucionario Túpac Amaru —MRTA- y el comando paramilitar Rodrigo Franco).

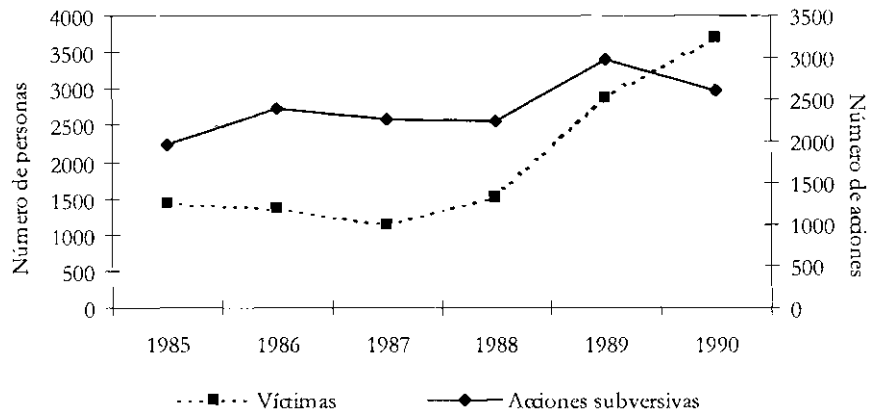
Como refiere Tanaka (2000), en este contexto las organizaciones sociales se vieron fuertemente debilitadas. Por un lado, la hiperinflación, la estrategia senderista de organización, que incluía la destrucción de organizaciones que escapaban a su control, y la represión militar que no hacía distinción entre organizaciones sociales con orientaciones distintas, perjudicaban el desarrollo institucional de la acción colectiva; mientras por el otro, los partidos políticos de izquierda y las ONG, que tradicionalmente les servían de apoyo a aquellos, se encontraban también en situación crítica.

En este contexto de incertidumbre política, Alberto Fujimori, ex rector de la Universidad Agraria, ganó en segunda vuelta las elecciones generales, realizadas junio de 1990, tras apenas tres semanas de campaña política. Este fue, sin duda, un resultado inesperado ya que hasta pocas semanas antes se esperaba que Mario Vargas Llosa, candidato de una coalición de partidos de derecha, fuera elegido Presidente.

El éxito sorpresivo de la campaña de Fujimori puede ser atribuido, en parte, a la promesa de no shock económico que contrastaba con lo anunciado por Vargas Llosa, al igual que a su independencia de partidos políticos tradicionales.

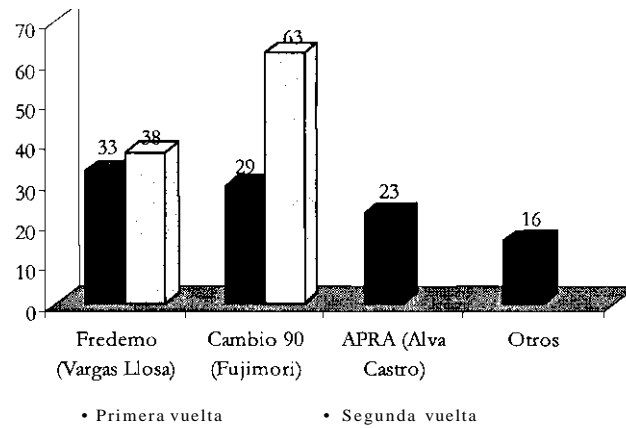
Tras su inesperado triunfo, Fujimori asumiría el gobierno de un país sumido en la hiperinflación, con tasas de crecimiento negativas y, en general, con una

1.3.1 Víctimas de la violencia política y acciones subversivas registradas entre 1985 y 1990



Fuente: Policía Nacional de Perú, División de Estadística y Centro de Estudios y Promoción del Desarrollo (DESCO).

1.3.2. Resultados de las elecciones generales de 1990, primera y segunda vuelta (en porcentajes)



Fecha de la elección: 10 de junio de 1990
 Nota: Sólo incluye votos válidamente emitidos.
 Fuente: Jurado Nacional de Elecciones.

economía altamente distorsionada por efecto de la intervención de un Estado que, por otro lado, era incapaz de detener el avance de los grupos terroristas, el desarrollo del narcotráfico y de proveer con mínima eficiencia y calidad de servicios básicos a una población que se empobrecía más.

Sin embargo, en agosto de 1990 y pese a su promesa electoral, Fujimori anunció drásticas medidas de ajuste, enmarcadas dentro de lo que se denominó en ese entonces como un 'paquetazo económico', destinadas a estabilizar la economía, como se verá en las siguientes secciones.

Capítulo II

Políticas de estabilización y reformas estructurales

Las políticas de estabilización aplicadas a partir de agosto de 1990 tuvieron varios objetivos, definidos sobre la base de los problemas más urgentes que enfrentaba el país. Se dio prioridad a la eliminación de la hiperinflación, la reinsertión del país en el sistema financiero internacional, el restablecimiento del orden macroeconómico de manera sostenible y a solucionar la crisis de la balanza de pagos. El objetivo de controlar la hiperinflación fue logrado de manera distinta de lo que usualmente sucedió en otros procesos de estabilización económica en la región, usando la masa monetaria como el ancla nominal del sistema.

De otro lado, especialmente a partir de marzo de 1991, el gobierno de Fujimori implementó un agresivo proceso de reformas estructurales, orientadas a reducir la intervención del Estado y a eliminar las distorsiones en la economía. El conjunto de reformas estructurales incluyó una liberalización del comercio exterior y una reforma tributaria. En el primer caso, se pasó de una estructura compleja con promedios altos y amplias dispersiones a otra más simple y con mínimas excepciones. En el caso tributario, se apuntó a simplificar y modernizar el sistema y mejorar la administración de los tributos. Otras reformas apuntaron a flexibilizar mercados iniciándose un proceso de la liberalización del mercado de trabajo; liberalizándose y desregulándose el sistema financiero y la cuenta de capitales de la balanza de pagos. Estas reformas se encontraban principalmente orientadas a crear mejores condiciones para la inversión privada, así como al fomento de la competitividad. Simultáneamente se inició un agresivo proceso de privatización de empresas públicas. Como se verá, muchas de estas reformas, así como

la política fiscal, se vieron fuertemente influenciadas por el ciclo político, y hacia el final de la década, en el marco de una grave inestabilidad política y una prolongada recesión, no quedaba clara cual era la orientación del modelo económico.

II.1. Política monetaria

Con el inicio del programa de estabilización, la política monetaria recobró su independencia respecto del manejo fiscal y se constituyó en la pieza clave de la lucha contra la inflación. Esto fue logrado mediante la restricción del financiamiento primario al sector público y a la banca de fomento. Se utilizó la masa monetaria como el ancla nominal del programa, mientras simultáneamente se unificaba el mercado cambiario y se dejaba flotar el tipo de cambio.

En los primeros meses del programa de estabilización se incrementó la demanda por moneda nacional. En esta coyuntura, la política monetaria apoyó la remonetización de la economía y evitó así una caída no deseada del tipo de cambio por medio de compras de moneda extranjera. A fines de 1990, el Banco Central diseñó un programa que consistía en la fijación mensual de la expansión de la base monetaria, que incluía intervenciones para evitar fluctuaciones en el tipo de cambio. Sin embargo, el BCRP no pudo cumplir con su objetivo debido a su poca experiencia en aplicar una política activa, y a las descoordinaciones entre las políticas monetaria y fiscal. Como consecuencia, el tipo de cambio real se deterioró. Este resultado revela que la prioridad del gobierno era la lucha contra la inflación, antes que el sostenimiento de la competitividad externa.

Entre mediados de 1991 y 1992 se aplicó una política monetaria consistente en fijar metas decrecientes para la expansión de la base monetaria. Esta medida estuvo acompañada de una política de incrementos también decrecientes en los precios públicos. De acuerdo con Terrones (1993), estas metas de crecimiento monetario fueron fijadas independientemente de las necesidades financieras del Estado y de una manera consistente con la evolución decreciente de la inflación esperada, dando en consecuencia resultados favorables. En mayo de 1992 se efectuó un cambio en la política mo-

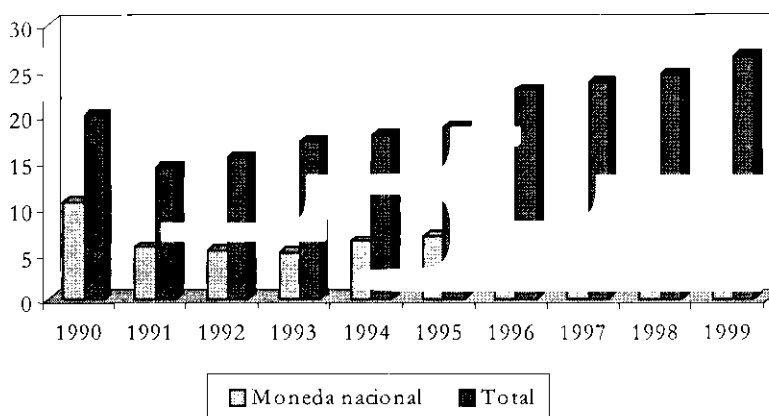
netaria, introduciendo instrumentos para realizar operaciones de mercado abierto, además de la emisión. La política monetaria consistió en comprar divisas para garantizar un piso para el tipo de cambio y esterilizar el exceso de emisión con obligaciones en moneda nacional del Banco Central de Reserva.

A partir de 1993 la política monetaria se enmarca dentro de la Constitución de ese año, que establece que el Banco Central de Reserva del Perú cuenta con autonomía dentro de su propia Ley Orgánica y que su finalidad es preservar la estabilidad monetaria. Además, la nueva Ley Orgánica del BCRP prohíbe financiar al sector público, proporcionar garantías, dar créditos sectoriales y establecer regímenes de tipos de cambio múltiples. Asimismo, considerando que el fin único del Banco Central es preservar la estabilidad monetaria, se fija una tasa de inflación objetivo. La tasa de variación de la emisión primaria se convirtió en meta intermedia de política, en vista de la estrecha relación entre la inflación y el crecimiento de la emisión de monedas y billetes.

Es importante destacar que los instrumentos que utilizó el Banco Central fueron sólo mecanismos de mercado para inyectar o retirar liquidez. A diferencia de lo aplicado en gobiernos anteriores, los instrumentos de política monetaria ya no buscaban facilitar el financiamiento del sector público o de determinados sectores productivos mediante líneas de crédito con tasas de interés subsidiadas. Se puede afirmar que las metas monetarias por parte del Banco Central de Reserva permitieron la reducción de la inflación y la posibilidad de entrar en un proceso de recuperación del producto agregado.

En cuanto a la liquidez del sistema, hasta 1993 la expansión de la liquidez reflejó el aumento en el flujo de capitales en moneda extranjera depositados en el sistema financiero. Sin embargo, de acuerdo a Velarde y Rodríguez (1995), esta situación se revirtió parcialmente en 1994, cuando la expansión se dio en moneda nacional.

II.1.1 Evolución de la liquidez en moneda nacional y total (como porcentaje del PBI)



Fuente: Banco Central de Reserva del Perú

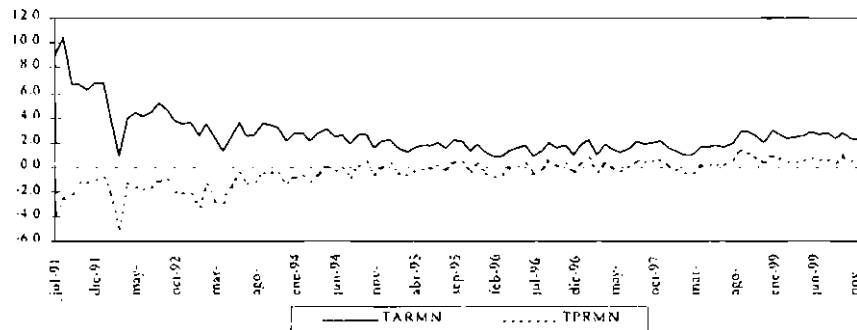
Entre los factores que impulsaron el mayor ahorro financiero se encuentran, entre otros, la eliminación de los controles de tasas de interés y la mayor confianza de los agentes económicos (Velarde y Rodríguez, 1995). Así, se observó un crecimiento de la liquidez total del sistema financiero, en especial de activos valorizados en moneda extranjera, lo que incrementó la dolarización del sistema.

Por otro lado, la mayor solidez y competencia en el sistema financiero nacional permitieron un incremento importante de la liquidez y el crédito con relación al PBI. Esto se puede apreciar en el cuadro anterior, en el cual la relación entre la liquidez en moneda nacional y la liquidez total respecto al PBI luego de reducirse en 46% y 28% entre 1990 y 1991-, comienza a recuperarse de modo sostenido. Asimismo, el coeficiente de preferencia por circulante mostró una drástica disminución, siendo en marzo de 1992 superior a 38%, mientras que en diciembre de 1997 llegó a 29.5%. Cabe resaltar que en las economías desarrolladas este porcentaje, que refleja la magnitud de las actividades productivas informales y la especulación de agentes económicos informales fuera del sistema financiero formal, no supera el 20%, por lo que el coeficiente de preferencia por circulante, pese a mostrar una clara reducción, se mantuvo elevado.

Otro punto a destacar era la situación de la cartera pesada del sistema financiero, la cual, a fines de febrero de 1992, representaba un 15% de las colocaciones. En el caso de la banca comercial y las empresas financieras, esta cifra ascendía a 16% y 9% respectivamente. Hacia 1997 estos porcentajes se redujeron a 5% en caso de la banca comercial y 7% para las empresas financieras.

Respecto a las tasas de interés en moneda nacional en los primeros años, a pesar de la reducción de la inflación y un mayor grado de intermediación del sistema financiero, éstas se mantuvieron en niveles elevados en términos reales. Según Velarde y Rodríguez (1992), entre las razones que explican este resultado se encuentran la reducida masa de fondos intermediados, las expectativas de devaluación y la falta de credibilidad en el programa. No obstante, a partir de agosto de 1991, mediante la compra de moneda extranjera por parte del Banco Central, las tasas de interés nominales y reales empezaron a reducirse, en un proceso de rápida remonetización (ver gráfico II. 1.2).

II.1.2 Tasa de interés real en moneda nacional (en porcentajes)



Notas:

TARMN = Tasa activa real en moneda nacional.

TPRMN = Tasa pasiva real en moneda nacional.

Fuente: Banco Central de Reserva del Perú.

Por otro lado, las tasas de interés en moneda extranjera se ubicaban en niveles más elevados que los internacionales. De acuerdo a Escobal (1992), dicho margen reflejaba las condiciones de liquidez del mercado del crédito en moneda nacional, la incertidumbre respecto a la viabilidad del programa de estabilización y la existencia de un riesgo asociado al país. A partir de enero de 1992 se observó una reducción en las tasas de interés, que se vio interrumpida por el retiro de alrededor de US\$ 200 millones de la banca comercial por parte del BCRP, tras el golpe de Estado del 5 de abril (Velarde y Rodríguez, 1995). Posteriormente, en 1995, el proceso se obstaculizó debido al alza en las tasas de interés internacionales. En los últimos años de la década las tasas de interés tanto en moneda nacional como en moneda extranjera aumentaron a consecuencia de una mayor percepción del riesgo crediticio. Así, por ejemplo, la tasa activa promedio en moneda nacional pasó de 30.9% en 1997 a 32,6% en 1998, llegando al año siguiente a 35,0%. Hacia 1998, los shocks externos contribuyeron a la drástica elevación de las tasas de interés y a una reducción en la oferta monetaria⁸.

II.1.3 Diferencial entre la tasa de interés en moneda extranjera y Libor (en porcentajes)



Fuente: Banco Central de Reserva del Perú.

8 Según Cuba (2001), este fue un shock de oferta que no fue adecuadamente enfrentado por el BCRP.

II.2. Política cambiaria

Como parte fundamental del programa económico aplicado por el gobierno, el régimen cambiario experimentó una serie de cambios y reformas entre agosto de 1990 y marzo de 1991, período en el cual se dictaron las medidas de liberalización del mercado cambiario.

Las primeras medidas en materia de política cambiaria se dirigieron hacia la implementación de un sistema de 'flotación sucia' del tipo de cambio. Del mismo modo, se eliminaron los tipos de cambio múltiples⁹ y se dispuso la sujeción de la política cambiaria a las metas de crecimiento de la base monetaria, con el objetivo de controlar la inflación.

Es importante señalar que durante los primeros meses del programa de estabilización se generó cierta confusión entre los agentes por el manejo de la política cambiaria. A pesar del discurso oficial a favor de la devaluación del tipo de cambio real y de que las autoridades intentaron corregir la sobrevaluación cambiaria, el temor a que la mayor emisión generara un resurgimiento inflacionario, limitó las compras diarias de divisas y con ello la recuperación del tipo de cambio real. El Banco Central se retiraba del mercado cada vez que las autoridades monetarias consideraban que el tipo de cambio se elevaba muy rápidamente, lo cual aumentó la incertidumbre en el público sobre la evolución del tipo de cambio.

En busca de consistencia en su política, en febrero de 1991 el gobierno eliminó la mayoría de restricciones vigentes para la compra y venta de moneda extranjera (topes máximos, cuotas por persona o por años, entre otras)¹⁰. Del mismo modo, con el objetivo de simplificar los trámites cambiados, se autorizó a las entidades del sistema financiero a atender y transferir moneda extranjera con la sola presentación de una declaración jurada y, además, a vender moneda extranjera (previa autorización del BCRP) para el pago de la deuda pública externa.

9 RC 029-90-EF (08-08-90).

10 RC 003-91 EF (08-02-91).

Finalmente, en marzo de 1991 fueron derogadas todas las resoluciones cambiarias, cartas circulares y otros documentos que normaban el mercado cambiario. Asimismo, se eliminó el Mercado Único de Cambios (MUC)¹¹, y se señaló que el tipo de cambio se determinaría por mecanismos de mercado. Se terminó así con la obligatoriedad de entregar al BCRP las divisas generadas por la exportación de bienes. No obstante, estas medidas estuvieron acompañadas de una nueva disposición que establecía que el BCRP intervendría en el mercado cambiario cuando lo considerase necesario a través de las instituciones financieras.

¿Cuáles fueron los efectos de la política cambiaria sobre la evolución del tipo de cambio real? A primera vista pareciera que el programa de estabilización y de reformas estructurales trajo consigo un fuerte atraso cambiario y la imposibilidad de recuperar paridad en forma sustancial. Ésta representó una de las críticas más fuertes a este programa, ya que traía abajo el ofrecimiento del gobierno de convertir a las exportaciones en motor del crecimiento económico. La discusión sobre el nivel de atraso cambiario en el Perú y sus implicancias sobre las políticas cambiaria y macroeconómica tiene varios años.

Dos han sido, en general, las posiciones sobre este tema. Por un lado, están aquéllos que promovían una política cambiaria más agresiva destinada a lograr una devaluación del tipo de cambio real (TCR) y a enfrentar los problemas de la balanza de pagos. Como se ha mencionado anteriormente, la apertura comercial y el proceso de crecimiento generaron un persistente déficit en la cuenta corriente de la balanza de pagos. Se tiende a culpar al proceso de estabilización y apertura por el deterioro de este indicador macroeconómico y por ello se pide una modificación en el régimen de la política cambiaria de manera que se logre una elevación del tipo de cambio real.

Por otro lado, están aquellos que afirmaban, siguiendo a Edwards (1989), que en vista de los cambios estructurales que ha experimentado la

11 D.S. 068-91-EF (26-03-91).

economía como consecuencia de las reformas, el TCR no se encontraba desalineado con respecto a su nuevo nivel de equilibrio. Por lo tanto, no era necesario intervenir en el mercado cambiario. En este caso, el argumento era que el deterioro de la balanza comercial se explicaba por las mayores inversiones de bienes de capital, las cuales fueron inducidas a su vez por mayores niveles de inversión privada. Finalmente, según esta posición, cuando las inversiones maduraran, la balanza comercial se tornaría superavitaria y se podrían pagar los flujos de inversión.

Siguiendo este argumento, se podría afirmar que el atraso cambiario estaba reduciéndose y que incluso éste era casi inexistente. Esto se debería a la tendencia a la apreciación del tipo de cambio real de equilibrio de la economía, asociada con un boom exportador en proyectos mineros. Estos proyectos, si bien todavía no habían terminado de madurar, se calculaba que en unos cinco años adicionales revertirían los problemas de déficit de cuenta corriente de la balanza de pagos. Adicionalmente, se argumentaba que existió un fuerte efecto de productividad en muchos sectores, el cual reducía la necesidad de un ajuste. De cualquier manera, bajo esta óptica, el nivel del tipo de cambio real de fines de 1997 era consistente con el equilibrio intertemporal del sector externo. Es decir, los flujos esperados de ingresos y egresos de divisas, dadas las perspectivas de crecimiento de exportaciones -particularmente mineras- eran similares, de modo que ese nivel de tipo de cambio real era, efectivamente, de equilibrio.

Sin embargo, la discusión sobre el atraso cambiario en un contexto de flujos de capitales relativamente abundantes pierde validez a fines de los noventa, con el nuevo contexto internacional. El Fenómeno del Niño desde fines de 1997 y especialmente durante 1998, la recesión mundial inducida por la crisis asiática y la contracción de flujos financieros internacionales motivada por la moratoria unilateral de la deuda externa rusa, generaron un deterioro de la cuenta corriente peruana durante 1998. Esta ha tenido como contraparte, después de varios años, un ritmo devaluatorio por encima de la inflación. Así, mientras que la inflación durante 1998 fue del orden del 6%, la devaluación superó el 20% y el tema del atraso cambiario fue desplazado del debate por otros temas como el desaceleramiento del crecimiento económico y el crecimiento del desempleo.

Durante 1999 continuó la recuperación del tipo de cambio real, a pesar de la reducción del déficit en cuenta corriente, debido al fuerte descenso de las importaciones por la severa contracción de la demanda interna a causa de la recesión. Como resultado de esto, la inflación en 1999 se redujo al 3.7% anual, mientras que la devaluación promedio fue de 15.5%. A partir de entonces el tipo de cambio nominal mantiene una sorprendente estabilidad, en parte debido a una política monetaria restrictiva y a un manejo adecuado de intervenciones en el mercado cambiario. Más aún, a pesar de la dramática inestabilidad política, en particular durante el año 2000, el tipo de cambio se mantuvo sorprendentemente estable, lo cual evidencia la importancia de un manejo monetario adecuado.

II.3. Política fiscal y reforma tributaria

El 8 de agosto de 1990, diez días después de iniciado el gobierno de Alberto Fujimori, se anunciaron las primeras medidas de corrección fiscal, empezando por la supresión del financiamiento del déficit fiscal y de las operaciones de la banca de fomento por parte del Banco Central de Reserva (BCR), políticas que se encontraban en la base del proceso hiperinflacionario.

Por el lado de los ingresos, se crearon algunos tributos como el impuesto a las exportaciones y las contribuciones de emergencia. Asimismo, se eliminaron una serie de exoneraciones tributarias y aumentaron las tarifas de los bienes y servicios públicos. Un claro ejemplo de ello fue el caso de la gasolina, cuyo precio aumentó en 3,000%. Cabe destacar que el ajuste se centró en la variación y aplicación de impuestos indirectos, como el ISC e IGV, gracias a la facilidad y rapidez de su recaudación. Por el lado de los gastos, se eliminaron todos los subsidios a los alimentos y se congelaron las remuneraciones al sector público.

En el campo tributario, el gobierno de Fujimori había recibido como legado del quinquenio anterior un sistema quebrado, propenso a la corrupción y desmoralizado, lo que se reflejaba en una recaudación en franco declive. Así, dada la masiva evasión tributaria, el 90% de la recaudación se

concentraba en sólo 700 empresas (Baca, 2000), por lo que la estrategia del gobierno se orientó al establecimiento de una estructura tributaria basada en una menor cantidad de impuestos permanentes pero con una base mayor de contribuyentes, así como en la modernización del sistema de recaudación tributaria, que implicó ciertas mejoras tecnológicas para la fiscalización y recaudación.

En noviembre de 1990 el gobierno decidió derogar una serie de impuestos y así mantener una estructura tributaria sobre la base de siete impuestos (Impuesto a la Renta, Impuesto General a las Ventas (IGV), Impuesto Selectivo al Consumo (ISC), derechos ad valorem CIF, tributo especial al suministro eléctrico, impuesto extraordinario y la contribución al Fondo Nacional de Vivienda). Los impuestos mantuvieron sus tasas impositivas pero se eliminaron muchas exoneraciones y en algunos casos se incrementó la base gravable. Sin embargo, el gobierno no obtuvo las metas deseadas en términos de recaudación. Dado que el gasto público se encontraba restringido por la recaudación fiscal, se decidió aumentar el número de contribuciones especiales y se crearon nuevos impuestos. Así, a mediados de 1991 el gobierno olvidó temporalmente su objetivo de simplificación tributaria y tomó nuevas medidas de emergencia.

Entre 1991 y 1992 la reforma se concentró en aquellos tributos que causaban distorsiones en la economía. Como refiere Baca (2000), en dicho período se derogaron más de 64 impuestos y se eliminaron una serie de exoneraciones y regímenes especiales. Asimismo, el gobierno dictó normas con el fin de mejorar la recaudación del IGV, incrementando su tasa de 12% a 14% y derogando las exoneraciones de pago a diversos bienes. También redujo el límite de inafectación de este tributo, restableciendo el régimen simplificado con una tasa del 5% y permitiéndose el uso del crédito fiscal.

Una segunda etapa de simplificación se dio a fines de 1993, cuando el Poder Ejecutivo decretó un conjunto de medidas como la derogación del impuesto al patrimonio empresarial, por su carácter confiscatorio y por lo reducido de su recaudación (2.4% del total recaudado en 1993), y la creación

del Régimen Único Simplificado¹² (RUS). El objetivo de esta última medida era ampliar el número de contribuyentes a través de la incorporación de los informales, pequeños comerciantes minoristas, entre otros.

En los siguientes años, las modificaciones más notorias corresponden a la eliminación de una serie de exoneraciones, impuestos de bajo rendimiento, derogación del Impuesto Mínimo a la Renta y la ampliación de la base tributaria mediante el Régimen Especial del Impuesto a la Renta¹³ y el Impuesto Extraordinario a los Activos Netos¹⁴, el cual mantuvo una fuerte resistencia de los contribuyentes por transgredir el principio de no confiscatoriedad. El cuadro II.3.1 muestra la evolución de las tasas del impuesto a la renta y su progresiva simplificación a una tasa única de 30% para las empresas. En el caso de personas naturales las tasas se redujeron a dos: 15% y 30% (aunque montos muy bajos en la práctica están totalmente exonerados).

Por otro lado, la reestructuración de la Superintendencia Nacional de Administración Tributaria (SUNAT), creada en 1988, permitió obtener resultados favorables en la simplificación administrativa y recaudación tributaria. A fines del año 1990, el sistema tributario tenía 3,025 trabajadores, de los cuales sólo el 8% se dedicaba a tareas de fiscalización (Arista, 1992). Careciendo de recursos materiales suficientes, y con un personal que en promedio ganaba \$50 mensuales, se hacía imprescindible tomar decisiones radicales para mejorar el sistema de recaudación tributaria.

Al asumir Manuel Estela el cargo de superintendente, en 1991, se puso en marcha un proceso de reforma en la SUNAT, que apuntaba a su modernización, fortalecimiento y consolidación de su autonomía en la gestión y toma de decisiones (Baca, 2000). El plan de reforma consistió en cuatro fases de ejecución, como se indica en el siguiente cuadro:

12 Abarca a la personas naturales y sucesiones indivisas que desarrollen actividades generadoras de rentas de tercera categoría cuyos ingresos brutos por venta de bienes y/o prestación de servicios, no exceda de S/ 8,400.00 mensuales (equivalente a FS32,818).

13 Ley 26415 (30-12-94).

14 Sustituye a) impuesto mínimo a la renta, gravando el valor de los activos netos a empresas que no obtienen utilidades en c) ejercicio (Ley 26777 promulgado el 03-05-97).

II.3.1 Evolución del impuesto a la renta para Personas Jurídicas

1984	
Hasta S/.330 000,000:	30%
De S/.330 000,001 a 3,300 000,000:	40%
De S/.3,300 000,001 a 6,600 000,000:	50%,
De S/. 6,600 000,001 a más:	55%
1985	
Hasta I./ 675,000:	30%
De S/. 675,001 a 6 750,000:	40%
De S/. 6 750,001 a 13 500,000:	50%
De 13 500,001 a más:	55%
1986	
Hasta I./ 6000,000:	20%
De S/. 600,001 a más:	40%
1987 y 1988	
Tasa proporcional única de 35%	
1991	
Tasa proporcional única de 30%	
(vigente al 2000)	

Fuente: Normas Legales. Diario El Peruano.

La implementación de éstas y otras medidas complementarias¹⁵ impactó de modo positivo en el desempeño de la SUNAT. Se produjo un cambio radical en la percepción pública respecto a la institución, lo cual contribuyó a la elevación de la recaudación tributaria. Asimismo, algunos cambios es-

¹⁵ Entre éstas, se puede incluir las de fortalecimiento de la atención al contribuyente, la coordinación con medios de prensa, la realización de operativos especiales, entre otros.

II.3.2. Fases de la reforma de la SUNAT

Fase	Elementos
Primera	<ul style="list-style-type: none"> • Modificación del Código Tributario en un plazo de ocho meses. • Propuesta de eliminación de impuestos de bajo costo-eficiencia.
Segunda	<ul style="list-style-type: none"> • Creación del Registro Único de Contribuyentes (RUC). • Establecimiento del nuevo reglamento de comprobantes de pago y facturación. • Definición de la nueva estructura de la SUNAT • Mejoramiento de los recursos humanos y materiales de la institución.
Tercera	<ul style="list-style-type: none"> • Puesta en operación del RUC • Implementación de nuevos sistemas de recaudación (e.g. red bancaria)
Cuarta	<ul style="list-style-type: none"> • Mejoramiento del control de los contribuyentes, los anticipos y las retenciones.

⁷ El sistema tributario quedaría finalmente compuesto por cuatro impuestos, fuera de los aranceles para el comercio exterior: a la renta, general a las ventas, selectivo al consumo, al patrimonio empresarial,

Fuente: Castro y Zavala (1995).

tructurales, como la calidad de sus recursos humanos y la disponibilidad de recursos propios, coadyuvaron al fortalecimiento de la institución. Así, tras un proceso de racionamiento de personal, el 75% salió de la institución¹⁶, quedando alrededor de 800 empleados, mayormente profesionales (Baca, 2000). De igual forma, gracias a los mecanismos de selección y racionalización,

¹⁶ De acuerdo a Castro y Zavala (1995), el mayor número de empleados pertenecía al área de fiscalización, donde se concentraban los mayores grados de corrupción.

y al paso de la institución del régimen laboral público al privado, se pudo elaborar un esquema de sueldos más atractivo; poco más de un año después de iniciada la reforma, el sueldo promedio para profesionales se había multiplicado diez veces, respecto al existente previo a la reforma.

El impacto de la reestructuración de SUNAT pudo observarse efectivamente en la gestión de la institución. Así, tras haber caído la presión tributaria a un nivel ligeramente superior al 7% del PBI a fines de la década de los ochenta, ya en 1997 se había conseguido duplicar este porcentaje. El logro de este resultado se obtuvo vía la reducción de la evasión tributaria, siendo una de las medidas más importantes la implementación del Registro Único de Contribuyentes (RUC), a través del cual la SUNAT logró ampliar su base tributaria de 558,570 contribuyentes en 1993 a 1'877,858 en diciembre de 1997. Por ejemplo, el número de trabajadores independientes, tanto profesionales como no profesionales se incrementó sustancialmente. Esto llevó a que se redujera la tasa de informalidad entre los independientes hacia mediados de la década (ver capítulo IV)¹⁷.

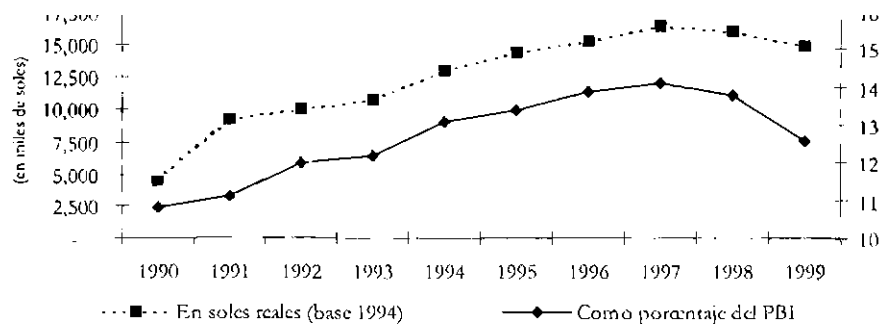
De igual modo, a partir de 1991 la apertura comercial también ocasionó un mayor peso de los aranceles en la recaudación total. En los años siguientes, la estructura de la recaudación ha mostrado cierta variabilidad, teniendo como eje el Impuesto General a las Ventas y el Impuesto a la Renta, los cuales representaban el 50% y 23% del total de ingresos tributarios en 1999.

Sin embargo, debe mencionarse que, como advierten Durand y Thorp (2000), a partir de 1994 se desaceleró el proceso de reformas en la SUNAT debido a múltiples razones, entre las que destacan los cambios continuos en la dirección¹⁸, la variación de las prioridades del gobierno, (de austeridad fiscal y aumento de la recaudación a medidas de corte más populista) y el creciente rechazo al esfuerzo fiscalizador, expresado con particular énfasis desde los gre-

17 La mayor capacidad de fiscalización de la SUNAT contrastó con la cada vez menor capacidad de inspección de las normas laborales por parte del Ministerio de Trabajo y Promoción Social. Esto llevó a que al mismo tiempo la formalidad tributaria aumentaba, la formalidad laboral disminuía.

18 Entre 1991 y 1997 se cambió cuatro veces al Superintendente.

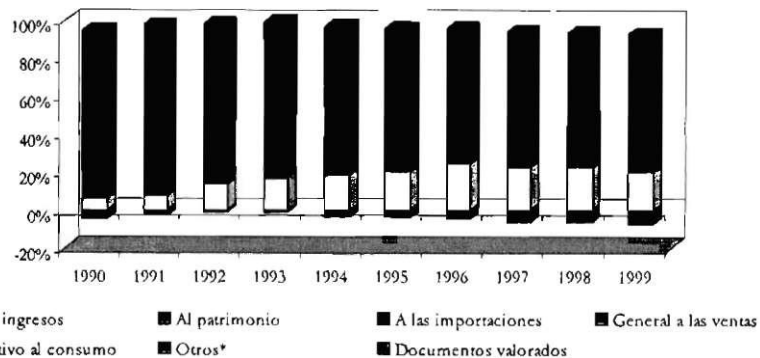
II.3.3 Ingresos tributarios 1990-1999, en soles constantes y como porcentaje del PBI



Nota: Los resultados para 1997, 1998 y 1999 son preliminares.

Fuente: Banco Central de Reserva del Perú (1999).

II.3.4. Composición de los ingresos tributarios 1990-1999 (en porcentajes)



* El rubro "Otros" incluye impuestos a las exportaciones.

Notas: Los resultados para 1997, 1998 y 1999 son preliminares; el aporte del rubro "Documentos valorados" es negativo para todo el período.

Fuente: Banco Central de Reserva del Perú (1999).

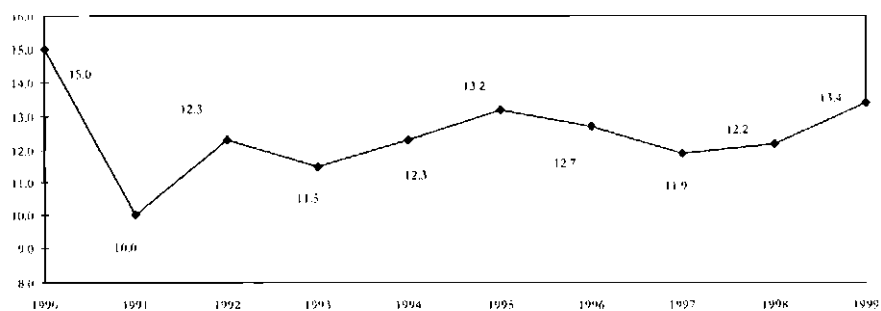
mios empresariales. Asimismo, se inició una progresiva erosión en la imagen y la aceptación pública de la SUNAT debido a su utilización por parte del gobierno como instrumento de intimidación contra adversarios políticos.

En lo que se refiere a la evolución del gasto fiscal durante los noventa, una primera medida de control fue la creación a inicios de la década de un Comité de Caja, encargado de la administración diaria de los gastos en función a la disponibilidad fiscal (Baca, 2000). Asimismo, pese a la implementación del paquete inicial de medidas, que incluía, como ya se dijo, el aumento de las tarifas públicas, ello no bastó para consolidar el equilibrio en el balance de las cuentas fiscales, particularmente debido al desorden en las alzas de los precios públicos. No obstante, en los dos primeros años se pudo observar un ajuste en las cuentas fiscales vía la reducción del gasto público. Así, en 1991, el gasto corriente era equivalente al 10% del PBI, frente al 15% en 1990.

El recorte en el gasto público se reflejó en todos los rubros. Sin embargo, en los años posteriores el gasto corriente mantuvo una tendencia creciente, alcanzando un pico de 13.2% del PBI en 1995. Esto se debió al aumento del gasto en los rubros de bienes y servicios y remuneraciones en un 56% y 30% respecto al año anterior, respectivamente. Este crecimiento estuvo también ligado a un incremento en obras de infraestructura sanitaria y educativa. Si bien había un déficit de infraestructura grande que cubrir, en particular en zonas rurales y urbano marginales, este gasto se aceleró debido a las elecciones de 1995.

En los dos años siguientes hubo un ajuste fiscal necesario para reducir el déficit que se había generado hacia 1995. Así los gastos como porcentaje del PBI volvieron a caer hasta 1997, en el marco de una política fiscal más bien restrictiva (Velarde y Rodríguez, 2000), mientras que los ingresos fiscales se incrementaron como consecuencia de mejoras en la administración tributaria y del mayor nivel de actividad económica. Así la posición fiscal mejoró notoriamente, y en 1997 se alcanzó un superávit primario de 1.7. Desde 1998, se perdió todo lo ganado en términos de orden de las cuentas fiscales. Por un lado, los ingresos empezaron a caer como consecuencia de la desaceleración del crecimiento del producto y los gastos se volvieron a incrementar en gran medida porque se volvió a darle prioridad a las necesidades políticas del gobierno ligadas a las elecciones del 2000.

II.3.5 Gastos corrientes del Gobierno Central (como porcentaje del PBI)



Fuente: Banco Central de Reserva del Perú.

Fue importante la promulgación de la Ley de Prudencia y Transparencia Fiscal en diciembre de 1999, con el objetivo de darle estabilidad al marco fiscal con una perspectiva de mediano plazo. Por medio de esta ley se restringe el déficit fiscal del sector público, se limita el incremento del gasto no financiero del gobierno central y se establece un fondo de estabilización con el fin de prever fluctuaciones de los ingresos corrientes causadas por el ciclo económico (BCRP, 1999). Si bien la existencia de esta ley es auspiciosa, esta no pudo ser cumplida en el 2000. La Ley establece metas para variables fiscales pero no establece responsabilidades ni sanciones para los funcionarios encargados de hacer que se cumpla. Del mismo modo, la ley establece la publicación del Marco Macroeconómico Multianual, el cual contiene una Declaración de Principios de Política Fiscal básicos para un período de tres años, así como las previsiones en materia macroeconómica, incluyendo ingresos y egresos fiscales, e inversiones y endeudamiento público (BCRP, 1999).

II.4. La reforma del mercado financiero y de capitales

Por décadas, la mayor parte de países latinoamericanos impuso severos controles sobre el sector financiero y sobre el flujo de capitales. En el Perú, en particular durante el quinquenio 1985-1990, era ilegal la tenencia de cuentas

bancadas en el exterior y existía un estricto control de capitales, manifestado, por ejemplo, en la obligatoriedad de declaración de movimientos de divisas al BCRP de exportadores e importadores.

En tal sentido, la apertura del mercado de capitales iniciada en los noventa buscaba fomentar la inversión extranjera en el país e incentivar la repatriación de capitales peruanos que habían migrado al exterior durante gobiernos anteriores. Estas medidas incluyeron la plena liberalización de los flujos de capital con el exterior, la libre apertura de cuentas bancadas en el país por parte de agentes nacionales y extranjeros, así como de cuentas en el extranjero por agentes domésticos, y la libre tenencia de cuentas en moneda extranjera. Igualmente, se dejó sin efecto la orden a los exportadores e importadores de declarar sus movimientos de divisas ante el Banco Central.

En los gobiernos anteriores el Estado había mantenido injerencia sobre el funcionamiento de la Bolsa de Valores, lo cual evitaba el desarrollo de competitividad en el mercado así como la introducción de nuevos instrumentos financieros y la mejora de la calidad de los servicios de intermediación (Morris, 2000). Así, las sucesivas reformas de 1991 y 1996 buscaron promover la creación de nuevos productos financieros así como mecanismos de inversión y financiamiento fuera de la banca comercial, y el aumento de la liquidez del mercado de valores.

La reforma financiera tenía como principales objetivos la eliminación de la represión financiera, el desarrollo del mercado de capitales y la reducción de los costos de transacción en las operaciones de financiamiento. De esta manera, a inicios del gobierno, se liberalizaron las tasas de interés en moneda nacional¹⁹ y se eliminó el uso del crédito interno para el financiamiento del sector público. De igual modo, se redujo la tasa de encaje marginal de 80% en julio de 1990 a 15% en abril de 1991 y la tasa de remuneración al encaje de 8% en julio de 1990 a 4% en marzo de 1992.

Por otro lado, con el objetivo de restablecer la confianza de los agentes como una primera medida se derogó la Ley de Estatización de la Banca y

19 En la práctica se mantuvieron los topes de 1990, que al ser tan elevados permitían la libre determinación de la tasa de interés por la oferta y demanda.

Seguros promulgada por el gobierno anterior²⁰. Además, se renovó la totalidad del marco legal bancario y financiero, estableciendo con precisión los ámbitos de acción de las distintas instituciones y delimitando sus facultades.

Así, a mediados de 1991 se promulgó la nueva Ley de Banca y de la Superintendencia de Banca y Seguros²¹. Esta buscaba mejorar los aspectos de la competencia, solidez y confianza en el sistema financiero, así como fomentar el ahorro y promover la expansión y diversificación de los servicios financieros. Con este fin se dictaron una serie de normas de prudencia bancaria, se elevaron los requisitos de capital para la operación bancaria, se creó una central de riesgos y se estableció un Fondo de Seguros de Depósitos con aportes del Banco Central de Reserva y de las instituciones financieras, que cubre un monto máximo de los depósitos de las personas individuales (el cual fue elevado en 1998 de US\$ 4,000 a US\$ 20,000 por ahorrista).

Asimismo, se permitió la creación de la banca múltiple y se fijó la remuneración al encaje sobre la base del promedio de las tasas de interés pasivas en el sistema bancario. Esta medida fue modificada posteriormente fijándose en función de la LIBOR más uno.

Paralelamente se fortaleció la Superintendencia de Banca y Seguros y se redefinieron las instituciones estatales en los mercados de capitales mediante la disolución de la banca de fomento, replanteando las funciones del Banco de la Nación y de la Corporación Financiera de Desarrollo (COFIDE). Finalmente, se puso en proceso de reestructuración a las instituciones financieras estatales mediante la fusión, liquidación y privatización de las mismas.

Uno de los elementos más criticados del programa secuencial de las reformas ha sido la apertura del mercado de capitales en forma simultánea a la apertura comercial. Dado que los mercados de capitales se ajustan más rápidamente que los mercados de bienes, las altas tasa de interés imperantes

20 Ley 25292 (25-12-90).

21 D. Leg. 637 (25-04-91).

al inicio del programa de estabilización atrajeron capitales en un contexto de bajas tasas de interés en los mercados internacionales. Esto generó fuertes presiones sobre el tipo de cambio, abaratando aún más los productos importados, recientemente liberalizados, e incrementando el déficit de la balanza comercial. Sin embargo, las restricciones en el mercado de capitales no eran consistentes con el programa de privatización y de atracción de inversión extranjera del gobierno.

Morris y Muñoz (2000) sostienen que la reforma financiera puede considerarse como exitosa, logrando entre otros aspectos, un incremento en la intermediación financiera, una disminución en las tasas de interés y un afianzamiento del marco regulatorio y de supervisión. Asimismo, el dinamismo de los instrumentos financieros da cuenta del nuevo contexto del mercado de capitales. Ello se refleja en el crecimiento de las emisiones de bonos de arrendamiento financiero, corporativos, subordinados, así como de bonos respaldados por operaciones de titulización de activos, lo cual, particularmente en el último caso, reflejaría el impacto de las reformas en el mercado de valores efectuadas en 1996 (Morris y Muñoz, 2000).

Sin embargo, existen todavía grandes segmentos de la población que no se ven atendidos todavía por el sistema financiero y prefieren otras formas de ahorro²². Asimismo, el desarrollo del mercado hipotecario se ha limitado a viviendas de muy alto valor y no se han desarrollado todavía instrumentos financieros que permitan ampliar el mercado hipotecario a otros estratos de la población. Intentos de promoción como el programa Mi Vivienda, iniciado en 1998, sólo han podido subsidiar la adquisición de viviendas a la clase media y de manera muy limitada. De otro lado, la banca de consumo enfrentó graves problemas, en la medida que ni los bancos ni los consumidores tenían todavía una cultura de ahorro y de endeudamiento que les permitiera manejarse a un contexto volátil como el peruano.

22 Ver en el capítulo V una descripción de la relación entre nivel de pobreza y acceso al sistema financiero.

II.5. Liberalización comercial y promoción de exportaciones

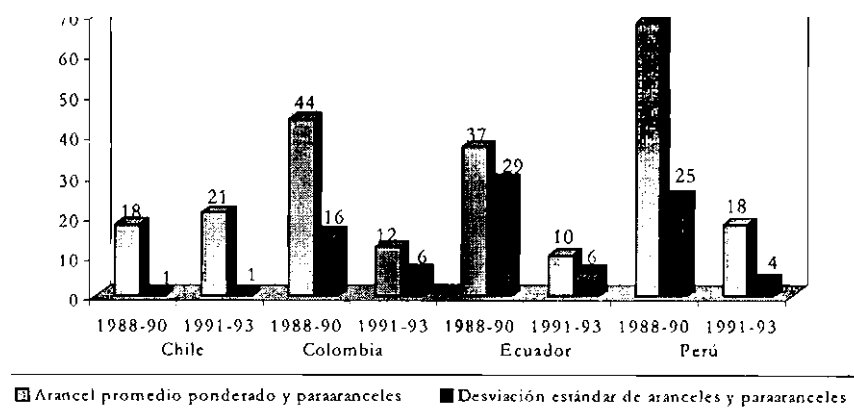
A. La reforma comercial

De acuerdo a Velarde y Rodríguez (1992c), el gobierno de Ing. Alberto Fujimori implementó su modelo de reforma comercial teniendo dos objetivos. Por un lado, en el mediano plazo, buscaba incrementar la competitividad de los sectores de producción transable de la economía. Por otro lado, en el corto plazo, el programa apuntaba a limitar el incremento de los precios domésticos de los bienes transables para reforzar el proceso de reducción de la inflación. Asimismo, la reforma también perseguía aumentar los ingresos fiscales, no a través de un aumento en las tasas arancelarias, sino más bien mediante la simplificación del sistema (incluyendo la reducción de las tasas), dado que el sistema vigente incluía muchos aranceles que dificultaban su administración y recaudación, y desalentaban el flujo comercial.

El proceso de reforma comercial en el Perú fue relativamente tardío respecto a otros países latinoamericanos. Sin embargo, la magnitud de las medidas llevadas a cabo lo llevó a ponerse a la par, e incluso superar los niveles de apertura alcanzados por algunos países vecinos.

II.5.1. Indicadores de apertura comercial en Perú y países vecinos

(en porcentajes)



Fuente: Paz Soldán y Rivera (2000).

Las primeras medidas aplicadas, de corte gradualista, fueron parte de la estrategia antiinflacionaria del gobierno, dado que se esperaba que los precios internos se redujeran por la mayor competencia en el mercado interno. Este resultado, sin embargo, no pudo concretarse fundamentalmente porque:

- f) la sobretasa temporal provocó un movimiento especulativo de postergación de importaciones; y
- ii) la caída en los ingresos redujo notablemente el tamaño del mercado interno.

Las principales medidas de reforma se aplicaron entre los años 1990 y 1992, período en el cual disminuyó la dispersión de los aranceles nominales y se eliminó todo tipo de barreras paraarancelarias. Así, durante los primeros meses de gobierno de Fujimori, los decretos promulgados como parte del programa de estabilización en materia de política comercial redujeron el arancel mínimo de 15% a 10%, eliminándose las partidas con arancel cero y bajando la tasa máxima de 84% a 50%. Además, se disminuyó la lista de partidas arancelarias prohibidas a sólo 25 y se suprimió la mayor parte de las exoneraciones. Con estas modificaciones se redujo el arancel nominal de 43% (sin considerar exoneraciones) a 29% y la tasa efectiva de 70% a 36%, en promedio, en julio y en noviembre de 1990, respectivamente. Asimismo, a excepción del sector agropecuario y de silvicultura y caza, en todos los sectores se redujo el nivel de tasas efectivas, siendo este cambio más profundo en industrias de consumo final, que antes contaban con niveles de protección superiores al 100%, como los productos lácteos, los productos alimenticios y las prendas de vestir, entre otros (ver tabla I.1.9).

A partir de marzo de 1991, se inició una nueva etapa, caracterizada por la profundización de la apertura comercial. De esta manera, el promedio arancelario se redujo a 17% mientras que la tasa de protección efectiva a la manufactura cayó a 24% (Rossini, 1991). Asimismo, se optó por eliminar todo tipo de restricción paraarancelaria a la importación de bienes²³, se

23 DS U60-91-EF (22-03-91).

simplificaron los procedimientos aduaneros²⁴ y se eliminaron los monopolios estatales de importación de alimentos²⁵.

Se debe mencionar que, paralelamente y como excepción, se creó una sobretasa para ciertos productos agrícolas y derivados (lácteos, cereales y azúcar) que pudo haber servido para calmar el descontento de este sector por la profundización comercial. Aunque esta medida tenía por objetivo estabilizar los precios internos de ciertos productos agrícolas cuyos precios internacionales son muy fluctuantes. De acuerdo a Escobal (1992), la medida tenía un claro sesgo proteccionista que antes que proteger a la agricultura nacional terminó beneficiando a los comerciantes de estos productos. Cabe destacar, de acuerdo a Velarde y Rodríguez (1992c), que los nuevos niveles arancelarios incluyendo sobretasas, resultaban aún elevados, siendo incluso superiores a los que esperaban los gremios empresariales.

Aunque esta profundización de la apertura generó cierto rechazo entre los grupos industriales, en corto tiempo se aceptó el cambio. Según Boloña e Illescas (1997), las principales razones por las que estos cambios fueron aceptados por el sector privado estaban relacionadas al consenso acerca de la necesidad de simplificar los instrumentos de política comercial, tendiendo hacia criterios de mercado y a la eliminación de fuentes de corrupción en las aduanas.

Otro elemento fundamental en el proceso de reformas comerciales fue el fortalecimiento de la Superintendencia Nacional de Aduanas (Aduanas). De modo similar a lo ocurrido con la SUNAT en el caso de la recaudación tributaria, aquí se buscó promover mecanismos de simplificación de los procedimientos administrativos, mejorar la calidad de los recursos humanos y físicos, y aumentar la eficiencia y transparencia del sistema reduciendo la discrecionalidad de los funcionarios. Así, como en el caso de la SUNAT, en Aduanas se efectuó un proceso de evaluación de personal, luego del cual este se redujo de 3,600 en 1990 a 2,500 en 1998 (Paz Soldán y Rivera, 2000).

²⁴ Decreto Legislativo 722 (11-1-92).

²⁵ DS 066-91-EF (27-03-91).

A mediados de 1995, se origina un fuerte debate público entre los distintos agentes económicos, respecto a la conveniencia de establecer un arancel escalonado o un arancel único²⁶. Según Illescas (1995), al interior del sector privado existió una fuerte oposición al establecimiento de un arancel único, pues se objetaba la falca de equidad en la promoción de condiciones de competencia entre el Perú y sus socios comerciales de la subregión andina, así como con terceros países. Por su parte, el gobierno argumentó que las experiencias pasadas provocaron ineficiencias al privilegiar a sectores que no tenían ventajas comparativas, generando corrupción y pérdidas en la recaudación fiscal. En medio de este debate público, el 20 de octubre de 1995, se llegó a un acuerdo mediante el cual el gobierno se comprometía, por el momento, a no modificar la estructura arancelaria (Illescas, 1995).

De esta forma, se esperó a inicios de 1997 para realizar algunas modificaciones importantes de política comercial. Además de prohibir temporalmente la importación de autos usados²⁷, se estableció una nueva estructura arancelaria. En efecto, a partir de abril de 1997 se estableció que las partidas sujetas a aranceles de 25% pasen a 20%, y las de 15% a 12%²⁸. Con estas modificaciones, el promedio arancelario se redujo de 16% a 13%.

Asimismo, 65 partidas de grupos alimenticios fueron trasladadas al nivel más alto y otras 13 (insumos para la industria cervecera y alimenticia) a un nivel de 12%. Además, este grupo de partidas fue sujeto a una sobretasa de 5%, con la finalidad de destinar lo recaudado al Programa de Apoyo al Sector Agrario. Respecto a este sector, se debe indicar también que, en materia comercial, claramente ha existido un trato diferenciado en comparación al resto de los sectores. Así, en 1996 las reducciones arancelarias en el caso del sector agrícola fueron compensadas con una sobretasa del 5%.

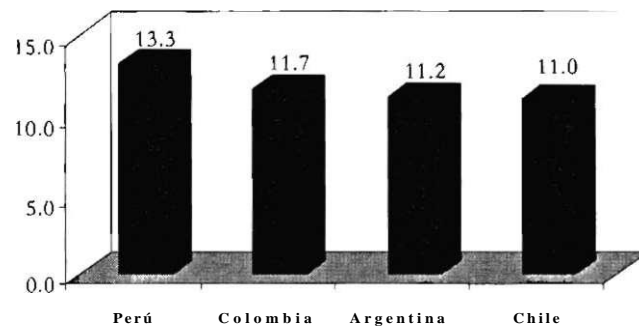
26 Debate que se retomó otra vez desde el 2000, con un lobby manufacturero defendiendo la conveniencia del arancel escalonado.

27 D. Urg. 005-96 (23-01-96) derogado en noviembre del mismo año.

28 D.S. 035-97-EF (13-04-97).

Pese a estas modificaciones, el promedio arancelario en el Perú ha permanecido aún alto respecto a otros países de la región, como se aprecia en el siguiente gráfico (ver también II.5.1).

II.5.2. Aranceles promedio a 1998, varios países
(en porcentajes)

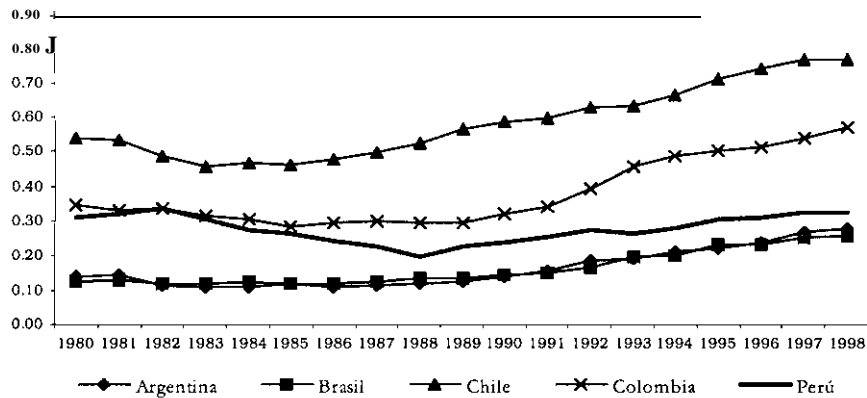


Fuente: PromPerú (1999).

Más aún, medido en términos de grado de apertura²⁹, se puede apreciar que pese a la evolución experimentada en el Perú, que pasó de un índice de 0.25 en 1991 a 0.33 en 1998, éste recién consigue alcanzar el nivel de apertura que tenía el país en 1982, similar al que tenía Colombia por aquel tiempo. Se observa, además, que durante la última década mientras Perú mostraba una ligera, y más o menos consistente, tendencia hacia una mayor apertura, Chile y Colombia evolucionaban en ese mismo sentido a una mayor velocidad. Así, estos países ampliaban su distancia en términos de grado de apertura, mientras Perú se acercaba más bien al patrón exhibido por economías que, por su tamaño, pueden considerarse como cerradas, como la brasileña.

²⁹ Definido como la proporción de la suma de importaciones y exportaciones respecto al producto bruto interno.

II.5.3. Evolución del grado de apertura (X+M)/PBI 1980-1998, varios países



Fuente: BID. Integration and Regional Programs Department.

En términos de integración comercial, el Perú participa en un proceso que busca formar una zona de libre comercio en el marco de la Comunidad Andina y que durante 1998 firmó un convenio comercial con Chile que reduce a cero el arancel para una lista importante de productos.

B. Promoción de exportaciones

En agosto de 1990, a inicios del gobierno de Fujimori, se eliminaron los impuestos a las exportaciones, pero dada la necesidad de recursos se dispuso que los exportadores aportaran una contribución extraordinaria que afectara la entrega de moneda extranjera al BCRP equivalente al 10% de sus exportaciones³⁰.

En noviembre de 1990, cuando aún subsistían los controles cambiados, se gravó la entrega de moneda extranjera a los exportadores tradicionales con un impuesto temporal de 5% (con excepción de los exportadores mi-

30 DS 232-90-EF (11 de agosto de 1990).

ñeros que pagarían un impuesto de 10%³¹), destinado a financiar el déficit fiscal. Asimismo, se eliminó el CERTEX³² y se introdujo el drawback, autorizándose la devolución de impuestos pagados por la exportación de productos no tradicionales³³.

Dentro de las medidas aplicadas para fomentar las exportaciones se encuentran la eliminación, a partir de marzo de 1991, de toda restricción para arancelaria a la exportación de bienes³⁴, la desaparición de la obligación jurídica de los exportadores de entregar moneda extranjera al Banco Central³⁵, la devolución de impuestos a todos los exportadores³⁶, y el otorgamiento, desde 1995, del drawback equivalente a 5% del valor FOB exportado a todos los productores que en el año anterior registraron ventas al exterior inferiores a los US\$10 millones.

En abril de 1996 se creó la Comisión para la Promoción de Exportaciones del Perú (Prompex) con el propósito de contribuir al desarrollo de las exportaciones y teniendo como objetivos principales incrementar la oferta exportable de productos de exportación no tradicional, buscar la apertura de nuevos mercados de exportación, y facilitar y estimular las exportaciones, entre otros.

Los resultados de estas medidas fueron, sin embargo, modestos. En la última década, la evolución de las exportaciones fue moderadamente positiva hasta 1997, reduciéndose en 1998 particularmente debido a factores como el Fenómeno del Niño —con impacto directo en la pesca e indirecto en la producción textil—, y a la reducción de los precios internacionales de productos como el cobre, el petróleo y el café.

31 Impuesto vigente hasta el 31 de diciembre de 1991 mediante el Decreto Legislativo 622 (30 de noviembre de 1990).

32 El CERTEX (Certificado de Reintegro Tributario) era un certificado transferible que sirve para pagar impuestos y que se calcula en función al valor FOB de la exportación.

33 Los impuestos a ser devueltos serían el IGV, FONAVI y el impuesto *ad-valorem* a las importaciones según lo establecido en el DS 052-91-EF (19-13-91).

34 DS 060-91-EF(22-03-91).

35 DS 068-91-EF (27-03-91).

36 D.L 25690 (26-08-92).

Finalmente, con la finalidad de promover la inversión en otras zonas geográficas del país se crearon los Centros de Exportación, Transformación, Industria, Comercialización y Servicios (CETICOS), dentro de los cuales las empresas exportadoras constituidas antes del 31 de diciembre de 1998, que desarrollaran actividades autorizadas y exportasen la totalidad de su producción, gozarían de la exoneración de todo impuesto, tasa, aportación o contribución, tanto nacional como municipal, durante los 15 años posteriores al inicio de sus operaciones³⁷.

El caso de las exportaciones no tradicionales

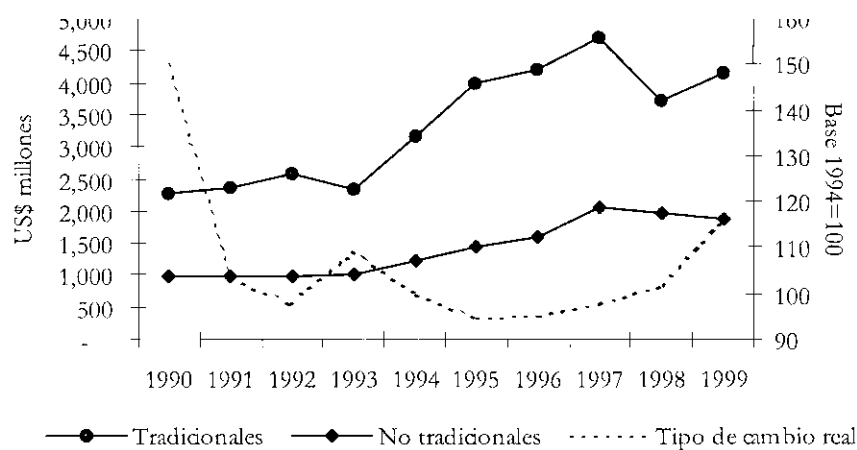
Las exportaciones no tradicionales tuvieron un crecimiento acelerado durante buena parte de la década, a pesar de la apreciación cambiaria y de la falta de una política agresiva de promoción. En particular, las tasas de crecimiento alcanzadas entre los años 1994 y 1997, reflejaron un alto dinamismo de este tipo de exportaciones, como se aprecia en el siguiente gráfico.

El promedio de exportaciones no tradicionales, que durante el período 1990-1994 fue de 1,036 millones de dólares, alcanzó los US\$1,784 millones entre 1995 y 1999. De igual modo, tomando en cuenta los mismos períodos, se puede mencionar que la composición de estas exportaciones varió ligeramente. En particular, entre los períodos 1990-1994 y 1995-1999, se redujo la participación de textiles (de 35% a 29%) y sidero-metalúrgicos (13% a 10%), mientras que, por el contrario, crecieron rubros como el agropecuario (16% a 19%), pesquero (12% a 13%) y otros (9% a 13%).

En el caso de las exportaciones agropecuarias no tradicionales, destacan las de espárragos frescos y en conserva, harina de flores de marigold y mangos, que en 1999 registraron cifras de exportación de US\$21 millones, US\$16 millones y US\$11 millones, respectivamente. Asimismo, en el campo de la pesca no tradicional, se resalta la exportación de langostinos (US\$36 millones

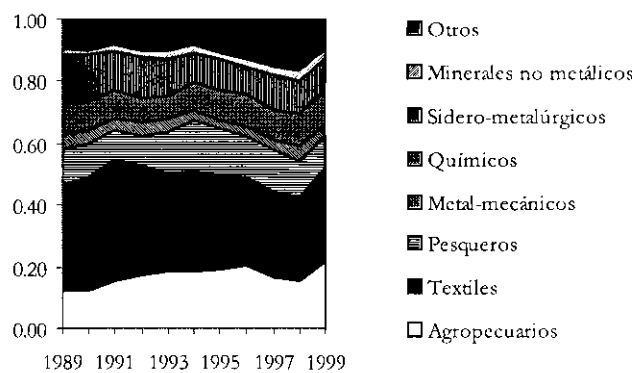
37 Asimismo, estos CETICOS son considerados Zonas Primarias Aduaneras, de modo que las mercaderías que ingresen a ellos, y que hayan ingresado por los puertos de Ilo, Matarani o Paíta, se encuentran exentas del pago de derechos arancelarios y demás tributos que gravan las mismas, que sí serán aplicables a los bienes del CETICO que ingresen al resto del país.

II.5.4. Evolución de las exportaciones y del tipo de cambio real 1990-1999



Fuente: Banco Central de Reserva del Perú (1999).

II.5.5. Composición de las exportaciones no tradicionales 1989-1999 (en porcentajes)



Fuente: Banco Central de Reserva del Perú (1999).

en 1999), y en otros tipos de exportación no tradicional las manufacturas de metales preciosos, que, sin embargo, vieron reducida su participación en 1999 debido a la eliminación de su drawback a partir de julio de 1998.

II.6. Promotor de la inversión privada y de la libre competencia, y regulador de servicios: los nuevos roles del Estado en la década del noventa

Durante el período 1985-1990, el Estado había jugado un rol protagónico en la economía, participando a través de empresas propias, interviniendo en la fijación de precios y cantidades en los distintos mercados. Las políticas implementadas como parte del programa de estabilización y de reformas, a partir de 1990, supusieron un giro en el rol estatal existente. De hecho las medidas tendientes a la apertura y a la desregulación de mercados evidenciaban la configuración de un Estado orientado a proveer entornos adecuados para el funcionamiento del mercado, antes que por retomar el protagonismo en el sistema económico.

Estas nuevas tendencias quedaron institucionalizadas a partir de la promulgación de la Constitución de 1993, que definió al Estado como subsidiario al sector privado y promotor de la iniciativa privada. En este contexto, tres procesos paralelos sirvieron para adecuar al Estado a este entorno: el proceso de privatización de empresas públicas, el desarrollo de un marco institucional de regulación y la promoción de la libre competencia. Durante la década de los noventa, todos mostraron distintos grados de avance, así como también distintos grados de retroceso hacia el final de la década.

A. Evolución del proceso de privatizaciones

La ineficiencia de las empresas públicas en la provisión de bienes y servicios privados, la ausencia de objetivos claros, la existencia de una fuerte interferencia política en su funcionamiento, así como su descapitalización y falta de recursos frescos de inversión, dieron lugar a que el gobierno peruano, en 1991, iniciara un programa de privatización de las empresas del sector público (Alvarez, 1992).

Tradicionalmente se critican los procesos de privatización porque sólo representan una transferencia antes que la creación de nuevos activos. Sin embargo, aprovechando otras experiencias, la estrategia de privatización

peruana exigió a los inversionistas no sólo el pago por la transferencia de activos, sino también compromisos de inversión (expansión de los servicios en el caso de telecomunicaciones o electricidad, o mayor exploración en el caso de empresas mineras)³⁸.

En febrero de 1991 se inició el programa de privatización con la promulgación del D.S. 041, que regulaba y reestructuraba la actividad empresarial del Estado, aún cuando su ámbito se restringía a sólo 23 empresas. Como consecuencia de este decreto, durante 1991 el Estado transfirió al sector privado sus acciones en dos empresas: Sogewiese Leasing y Minas Buenaventura por un monto de US\$2 millones.

Sin embargo, de acuerdo a Alvarez (1992), este proceso careció de dinamismo ya que el gobierno aún no había creado el marco institucional necesario para la ejecución de este tipo de reformas. Además, en las más altas instancias del Estado no existía un pleno convencimiento respecto a poner en práctica el proceso de privatización.

Es recién a mediados de 1991 que el gobierno decidió apoyar más decididamente la privatización, mediante la promulgación del Decreto Legislativo 674, que regulaba la Promoción de Inversión Privada en las Empresas del Estado. A través de este decreto se creó la Comisión de la Promoción a la Inversión Privada (COPRI), y se establecieron las modalidades de promoción a la inversión privada: venta de acciones y activos, prestación de servicios, concesiones, entre otras.

En el mismo sentido se promulgó el Decreto Legislativo 662 (Ley de Fomento a las Inversiones Extranjeras), que decretó la igualdad de tratamiento al capital nacional y al extranjero, con lo cual la inversión extranjera podría establecerse en todos los sectores de la economía y realizarse bajo cualquiera de las formas empresariales permitidas por la ley.

38 Como refiere González de Olarte (2000), el influjo de capitales debido a las privatizaciones no sólo está referido a la inversión directa y compromisos adicionales, sino también a la generación de un "estado de confianza" que atrae inversiones a distintos sectores de la

Durante 1991 otros decretos legislativos fueron también aprobados con el objetivo de garantizar un marco legal adecuado que garantice flujos de inversión privada. Bajo esta perspectiva, durante 1992 diversas normas fueron establecidas para facilitar el proceso de privatización. Entre ellas, se autorizaba al Estado a otorgar seguridades y garantías para proteger las adquisiciones e inversiones sin limitación alguna³⁹, se otorgaban facilidades a los inversionistas extranjeros para el pago de tributos⁴⁰ y se suspendía el pago de obligaciones de empresas del Estado incluidas en el proceso de privatización hasta que concluya el proceso⁴¹.

De esta forma se puso en marcha una estrategia global de privatización entre noviembre de 1991 y febrero de 1992, cuya meta fue la transferencia de las empresas más importantes en el corto plazo. Se estableció así un programa cuyos puntos centrales fueron la definición de los métodos de privatización, la priorización de las empresas públicas a privatizar (en función del peso específico de cada una, la facilidad para su privatización y el grado de crisis por el que atravesaba), y la creación de los Comités Especiales de Privatización (CEPRIs).

Durante los años siguientes se continuó con la elaboración de un marco jurídico-legal apropiado para el desarrollo de la inversión privada, que garantizara un adecuado proceso de privatización. En este sentido, se desarrollaron una serie de instituciones con la finalidad de velar por el cumplimiento de los compromisos asumidos por las empresas y, en el caso de monopolios naturales, prevenir el abuso de su posición de mercado.

En 1992, con el funcionamiento de la COPRI y la creación de diferentes CEPRIs, las empresas privatizadas se incrementaron en diez, lo cual significó un ingreso al fisco de US\$ 212 millones con una inversión proyectada de US\$ 706 millones (ver cuadro II.6.1) Dentro de este primer paque-

39 D.L. 25575 (22 de junio de 1992).

40 D.L. 25681 (23 de agosto de 1992).

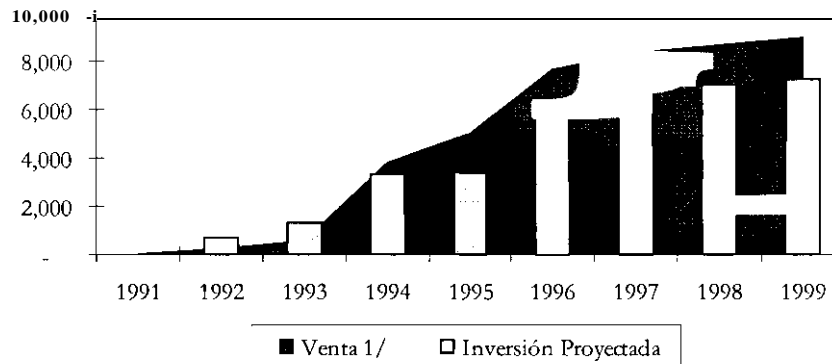
41 D.L. 25685 (21 de agosto de 1992).

te de empresas privatizadas destaca el caso de Hierro Perú, empresa del sector minero, cuyo monto de venta fue de US\$ 120 millones con un compromiso de inversión de US\$ 137 millones entre 1996 y 1999.

En 1993 la tendencia ascendente continuó al alcanzar los US\$ 317 millones como valor de las transacciones efectuadas, además de una inversión proyectada de US\$ 589 millones. Uno de los casos que destacan es Petromar, en el sector hidrocarburos, adquirida por Petrotech International Inc., con un compromiso de pago de US\$ 200 millones mediante un leasing a 20 años.

II.6.1. Ingresos acumulados e inversión proyectada por privatizaciones 1991-1999

(en millones de dólares)



1/ Incluye venta de acciones y activos, concesiones, cesiones, derechos opción, otros activos menores y capitalizaciones.

Fuente: Comisión de la Promoción de la Inversión Privada.

Al año siguiente el gobierno decide dar un fuerte impulso al proceso de privatizaciones poniendo en venta sus monopolios naturales en el sector de las telecomunicaciones (CPT-Entel Perú) y transmisión de electricidad (Edelsur y Edelnor). Así, ese año el monto recaudado por venta de acciones y activos llegó a la cifra de US\$ 2,579 millones, con una inversión proyec-

tada de US\$ 2,050 millones. Las empresas CPT-Entel Perú obtuvieron un sorprendente valor de venta de US\$1,391 millones y una inversión proyectada de US\$1,565 millones, mientras que por las empresas del sector eléctrico se pagaron US\$389 millones con un compromiso de inversión de US\$270 millones.

Durante 1995 y 1996 el proceso de privatización entró en una etapa de aceleración y profundización, vendiéndose un total de 65 empresas que generaron un ingreso al fisco de US\$ 3,370 millones con un compromiso de inversión de US\$ 2,765 millones. Destacaron nuevamente empresas del sector eléctrico y las telecomunicaciones, cuyo valor de venta representó aproximadamente el 50% del total recaudado durante esos dos años. A partir de 1997 se redujo el ritmo del proceso de privatización asociado a una fuerte disminución en la inversión proyectada. En ese año se privatizaron 21 empresas por un valor total de US\$ 447 millones con compromisos de inversión de US\$ 706 millones. En agregado, hasta fines de 1999 el total de privatizaciones había generado un ingreso de US\$ 8,917 millones y US\$ 8,800 millones en compromisos de inversión. Destaca, en primer lugar, el sector telecomunicaciones cuyo monto recaudado representa aproximadamente el 40% del total, seguido de electricidad con el 21%, minería con 14% e hidrocarburos con el 11% (ver cuadro II.6.2).

En 1998 el proceso de privatizaciones comenzó a dar paso al proceso de concesión de obras de infraestructura de transporte⁴². Ya en 1996, mediante la Ley de Promoción de la Inversión Privada en Obras Públicas de Infraestructura y de Servicios Públicos (Decreto Legislativo 839), se había creado la Comisión de Promoción de Concesiones Privadas (PROMCEPRI) con la responsabilidad de promover la inversión privada en este tipo de obras y servicios. Surgieron entonces los CEPRI para la concesión de aeropuertos, puertos, redes viales y la concesión de las bandas de telefonía móvil, entre otros. Sin embargo, hay que subrayar que es más complicado

42 Las funciones de PROMCEPRI fueron luego transferidas a la COPRI a través del Decreto de Urgencia No. 025-98, lo cual fue ratificado de acuerdo a la Ley No. 27111, en mayo de 1999.

**II.6.2. Monto de las transacciones e inversión proyectada
por privatizaciones 1991-1999, por sectores (en millones de dólares)**

Sector	Transacciones 1/	% del Total de Transacciones	Inversión Proyectada	% del Total de Inversiones Proyectadas
Telecomunicaciones	3,400.4	38.1%	1,565.2	21.7%
Electricidad	2,008.0	22.5%	633.1	8.8%
Minería	1,169.0	13.1%	4,611.6	64.0%
Hidrocarburos	914.5	10.3%	188.8	2.6%
Industria	603.7	6.8%	50.5	0.7%
Financiero	421.6	4.7%	30.0	0.4%
Pesquería	165.5	1.9%	0.1	0.0%
Transporte	100.4	1.1%	53.3	0.7%
Turismo	47.8	0.5%	23.0	0.3%
Agricultura	46.0	0.5%	47.9	0.7%
Otros	40.2	0.5%	0.3	0.0%
Total	8,917.1	100%	7,203.8	100.0%

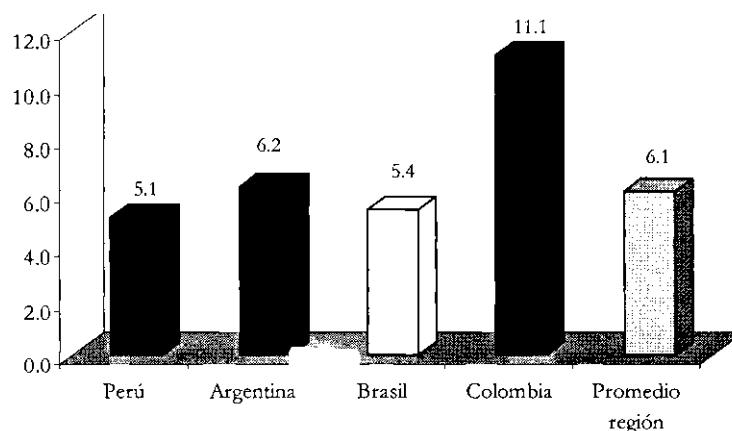
* Incluye venta de acciones y activos, concesiones, cesiones, derechos opción, otros activos menores y capitalizaciones.

Fuente: Comisión de la Promoción de la Inversión Privada.

dar en concesión una obra por largos periodos de tiempo que vender empresas. Por otro lado, el cronograma de concesiones enfrentaba un contexto internacional muy adverso durante 1998 y 1999.

En comparación con otros países de la región, es posible colocar la experiencia peruana de privatizaciones como una de las más exitosas. Así, en 1997 el flujo neto de capitales privados hacia el Perú representaba el 5.1% del producto nacional bruto, comparable al alcanzado por Brasil (5.4%) y Argentina (6.2%).

IL6.3. Flujos netos de capitales privados 1997
(como porcentaje del PNB)



Fuente: Banco Mundial, Global Development Finance 1999.

B. Participación privada en servicios públicos y el Estado como regulador⁴³

El desempeño de los sectores de servicios públicos con monopolio natural ha variado dependiendo del sector en cuestión. En términos gene-

43 Salvo indicación expresa, las siguientes secciones estarán basadas en Torero y Pascó-Font (2000).

rales, aquellos sectores privatizados han incrementado más rápidamente su cobertura, mejorado la calidad de su servicio y capitalizado las empresas, frente a servicios que aún sigue prestando el Estado. Es el caso del sector agua potable y alcantarillado, que ha mostrado los resultados más pobres, mientras que el de telecomunicaciones ha tenido el mayor crecimiento. Según Gallardo (2000), de acuerdo con la teoría de la regulación, las diferencias en desempeño se explican por la decisión de privatizar algunas industrias y no otras, en particular, debido a las diferencias en los cambios en el control de las firmas, los incentivos y el acceso a fuentes de financiamiento.

Paralelamente al proceso de privatización, el Estado comenzó la implementación de un aparato regulador y oficinas encargadas de la supervisión de los contratos de concesión así como de la fijación tarifaria. Cada organismo regulador se encuentra relacionado con el respectivo ministerio del sector, y cuenta con un directorio y fuentes de financiamiento propios. Las principales agencias reguladoras en el Perú se presentan en la siguiente tabla:

a. Electricidad

En 1992 el Perú tenía uno de los más bajos índices de electrificación del continente; sólo el 49% de la población tenía acceso a electricidad. Este resultado estaba relacionado con los bajos niveles de inversión en infraestructura en este sector, provocados por la destrucción terrorista de torres de transmisión, el limitado acceso a recursos financieros de las empresas públicas, y por una política de precios distorsionada que fijaba las tarifas por debajo del costo de provisión del servicio.

Asimismo, a inicios de la década de los noventa, el 70% de la oferta de energía eléctrica era provista por el Estado. La producción estaba a cargo de Electro Perú, que supervisaba y coordinaba las operaciones de las compañías eléctricas regionales, mientras que la Dirección General de Electricidad del Ministerio de Energía y Minas se encargaba de la dirección, promoción, control y supervisión del servicio. En 1989, antes de su privatización, las compañías eléctricas registraban pérdidas por US\$ 426 millones y las fugas en la distribución del sistema alcanzaban un porcentaje del 21.8 % en 1993.

II.6.4. Principales agencias reguladoras en el Perú

Nombre	Campo
Comisión de Tarifas Eléctricas (CTE) eléctrica	Regulación de precios de energía eléctrica
Comisión Nacional de Medio Ambiente (CONAM)	Protección ambiental
Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual (ESÍDECOPI)	Competencia, protección al consumidor y propiedad intelectual
Organismo Supervisor de la Inversión Privada en Energía (OSINERG)	Regulación de la calidad de la energía
Organismo Supervisor de la Inversión Privada en Transportes (OSITRAN)	Transportes
Organismo Supervisor de la Inversión Privada en Telecomunicaciones (OSIPTEL)	Telecomunicaciones
Superintendencia de Banca y Seguros (SBS)	Regulación del sistema de banca y seguros
Superintendencia Nacional de Aseguradoras de Fondos de Pensiones (SAFP)	Regulación del sistema privado de pensiones
Superintendencia Nacional de Servicios de Saneamiento (SUNASS)	Agua y Desagüe

Fuente: Elaboración propia.

en noviembre de 1992 se promulgo la Ley de Concesiones Eléctricas (D.L. 25844), que reestructuró el sistema de operaciones del servicio de electricidad. Este marco legal estableció un nuevo sistema tarifario y la concesión a operadores privados de la ejecución del servicio y de la supervisión de esta ejecución. Posteriormente, a través de la Ley 26734, se creó el Organismo Regulador de la Inversión Privada en Energía (OSINERG), encargado de fiscalizar a las empresas. Asimismo, se creó la Comisión de Tarifas Eléctricas (CTE), responsable de la fijación tarifaria, e INDECOPI asumió las funciones de velar por la competencia del sector y la defensa del consumidor.

Bajo el nuevo marco legal se estableció que las actividades de generación, transmisión y distribución pueden ser efectuadas por cualquier persona jurídica o natural, nacional o extranjera, lo cual permitió que hacia fines de la década de los noventa hubiera en el mercado cinco compañías privadas de generación y tres de distribución, aún cuando se haya mantenido alta la participación del Estado. (Agenda Perú, 2000).

Se creó una Comisión Especial de Privatización (CEPRI) para cada empresa, encargadas de la venta de Electroperú, Electrolima y Etevensa. Como parte del proceso de privatización, estas empresas fueron divididas. De esta manera, las cinco compañías que resultaron de la división de Electrolima fueron transferidas al sector privado: Edegel, EDE Chancay y EDE Cañete (generadores), y EDELNOR y Luz del Sur (distribuidores). Del mismo modo, varias de las empresas en que Electroperú fue dividida fueron privatizadas: EGENOR, Cahua, ETEVENSA y la Compañía Eléctrica de Piura, así como cuatro distribuidoras regionales.

b. Agua

Hacia 1997 existían 42 empresas de agua potable y alcantarillado que abastecían a 120 provincias y 320 distritos⁴⁴. Estas empresas operaban los servicios de agua y alcantarillado de manera integrada y, con la excepción de la Empresa de Agua Potable y Alcantarillado de Lima (SEDAPAL), eran administradas por las municipalidades⁴⁵. Habitualmente, la gestión municipal en el manejo de estas empresas ha estado orientado a que éstas tengan tarifas subsidiadas por razones políticas. Pero, simultáneamente, los alcaldes han priorizado la expansión de la red y mejora de la calidad del servicio.

En cuanto al régimen regulatorio, durante los noventa también se dieron cambios significativos. Así, mediante el Decreto Legislativo 697, se buscaba

44 Ver Távora (1997). Desde esa fecha el número de empresas se ha ido incrementado y a fines de 1998 15 empresas adicionales estaban en vías de reconocimiento.

45 La municipalización de las empresas de agua es producto del proceso de descentralización que iniciara el gobierno de García a fines de los ochenta, que se concreta legalmente en abril de 1990 y luego se consolida con la administración de Fujimori.

la promoción de la inversión privada en el sector a través de la privatización de las empresas. Asimismo, al interior del Poder Ejecutivo se trasladó el control del sector del Ministerio de Vivienda al Ministerio de la Presidencia (Decretos Ley 25556 y 25738 de 1992) y se creó el Programa Nacional de Agua Potable y Alcantarillado (PRONAP). El esquema de regulación pretendía básicamente reestructurar las empresas del sector de manera que logren su viabilidad financiera y económica.

El cambio al Ministerio de la Presidencia generó un nuevo marco institucional, en el que destacó la creación de la Superintendencia Nacional de Servicios de Saneamiento (SUNASS), que regula la calidad del servicio, el establecimiento de normas tarifarias y la coordinación con distintos sectores. El Ministerio de la Presidencia, a su vez, promovería la construcción de infraestructura a través organismos como el Fondo Nacional de Vivienda (FONAVI) y el Fondo Nacional de Compensación y Desarrollo Social (FONCODES).

Hacia el 2001, el proceso de privatización en el sector de saneamiento, en la práctica, se encuentra detenido. Se ha decidido fortalecer la situación financiera de muchas empresas que no cubrían sus costos, antes de la privatización, y para ello se espera un incremento gradual de tarifas hasta que cubran su costo marginal de largo plazo. Así, las tarifas han crecido sostenidamente desde 1993, siendo este crecimiento mayor en el caso de las tarifas residenciales, estableciéndose un creciente subsidio cruzado entre hogares y empresas. Al interior de las tarifas residenciales también hay un subsidio de los hogares de mayor consumo (asignado usualmente a distritos de ingresos altos) hacia aquéllos de menor consumo (ingresos bajos)⁴⁶.

Se esperaba que SEDAPAL fuera la primera empresa en privatizarse, entregándose en concesión por 30 años, mediante una subasta al postor que

46 La mejora en las tarifas ha permitido que SEDAPAL tenga una pequeña utilidad aunque sus indicadores de rentabilidad son bajos. En el resto del país, la mayor parte de las empresas tiene pérdidas o utilidades muy reducidas. En promedio los precios no cubren sus costos medios. Si bien algunos indicadores de productividad de SEDAPAL han mejorado, todavía **la empresa** tiene pérdidas por filtraciones y malas conexiones del orden del 35%. Este coeficiente no ha mejorado en los últimos años.

ofreciera determinada calidad de servicio a la menor tarifa⁴⁷. Sin embargo, por razones de índole política no se privatizó SEDAPAL. El saneamiento financiero de la entidad exigía un fuerte incremento tarifario, inconveniente en el proceso electoral. Adicionalmente, la privatización no representaba ingresos importantes para el gobierno y, por otro lado, la expansión de la red con financiamiento estatal era un argumento electoral positivo para la reelección. Sin embargo, es preciso indicar que en la actualidad los indicadores financieros de SEDAPAL han mejorado ostensiblemente: la inversión pasó de US\$14 millones en 1990 a US\$101.5 millones en 1999 y la utilidad neta pasó en el mismo período de US\$-21 millones a US\$69 millones.

c. Telecomunicaciones

En 1993, a pesar de que, de acuerdo a su grado de desarrollo, el Perú debía tener un ratio de penetración de líneas telefónicas de 6%, éste sólo alcanzaba el 2%. El servicio, que estaba en manos de dos empresas públicas, la Compañía Peruana de Teléfonos (CPT) y la Empresa Nacional de Telecomunicaciones (ENTEL)⁴⁸, tenía una serie de deficiencias adicionales, como una gran concentración de líneas en Lima y en estratos altos, planes tarifarios distorsionados y una alta proporción de llamadas inconclusas.

Como se mencionó antes, en 1993, después de una licitación pública internacional, el gobierno vendió el 35% de sus acciones en CPT y ENTEL al consorcio liderado por Telefónica de España, por un monto de US\$ 2,002 millones, que representaba cuatro veces el precio base establecido para las ofertas. Sobre la base de la fusión de estas dos empresas, se creó Telefónica del Perú (TdP) en 1994.

El contrato de concesión, asignó en exclusividad a TdP los servicios de telefonía fija local y los servicios portadores de larga distancia nacional e

47 Ver Macroconsult (1997).

48 Previo a la privatización del sistema, CPT proveía el servicio telefónico local en Lima Metropolitana, mientras ENTEL lo hacía en el resto del país, incluyendo los servicios nacionales y de larga distancia.

internacional, por un período de cinco años (denominado de concurrencia limitada). En retribución, durante este período TdP se comprometió a incrementar la cobertura de la red y a realizar un proceso de rebalanceo tarifario, de manera que se eliminaran los subsidios cruzados existentes entre los servicios al momento de la privatización y las tarifas reflejaran los costos marginales de largo plazo de proveer el servicio. Por ejemplo, era necesario incrementar la renta mensual y las tarifas de telefonía local, a la vez que reducir las tarifas de larga distancia. Culminado el proceso de concurrencia limitada, los mencionados servicios serían abiertos a competencia. Los servicios de telefonía celular, internet, telefonía pública, televisión por cable, entre otros, fueron declarados de libre competencia desde el inicio.

La privatización de los servicios de telefonía requería de varias modificaciones legales. Así, mediante Decreto Ley 702 se dictaminó la liberalización de los servicios de telefonía y posteriormente se estableció una nueva ley de telecomunicaciones (Decreto Supremo 013-93). A su vez, la privatización de las empresas públicas de telecomunicaciones creó la necesidad de generar una nueva legislación, así como un marco institucional más adecuado. De esta forma, a través de los Decretos Supremos 06-94 y 62-94, se estableció el reglamento de la ley de telecomunicaciones y el reglamento del Organismo Supervisor de Inversión Privada en Telecomunicaciones (OSIPTEL)

OSIPTEL es la institución encargada de velar por el cumplimiento del contrato de concesión de TdP en los servicios asignados en exclusividad. En particular, de velar por la expansión de la red, tanto en zonas urbanas como poblados rurales, y otras metas relacionadas con la calidad de los servicios y el fomento de la competencia. Asimismo, se optó por un sistema regulatorio de precios topes en los servicios de libre competencia.

Un aspecto importante en el caso de OSIPTEL es que, al igual que en algunas otras oficinas reguladoras como la Comisión de Tarifas Eléctricas, vienen implementando regularmente mecanismos de consulta con grupos de consumidores y operadores. Por ejemplo, OSIPTEL realiza la publicación de sus proyectos de normas para la revisión y consulta de los sectores

involucrados, sistema que pueda ir acompañado incluso de audiencias públicas. Otros servicios de atención directa a usuarios y operadores incluyen comités *ad hoc* de resolución de conflictos, así como tribunales internos que sirven de instancia alternativa en caso los reclamos de los usuarios no hubieran sido atendidos a satisfacción por las compañías responsables.

d. La promoción de la competencia y el rol del INDECOPI⁴⁹

El Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual, (INDECOPI), fue creado en noviembre de 1992 y empezó a operar en marzo del siguiente año, con el objeto de ser arbitro y promotor de una economía de libre mercado en el Perú, focalizándose particularmente en las áreas de competencia y propiedad intelectual. La intención era promover el rol del Estado como arbitro neutral que permitiera una interacción eficiente de los agentes privados y como promotor de una cultura de mercado.

Las funciones regulatorias de INDECOPI pueden agruparse en cuatro áreas: medidas antimonopólicas, protección al consumidor, eliminación de barreras a la entrada y protección de la propiedad intelectual. Las tres primeras se encuentran a cargo de la Comisión de Libre Competencia⁵⁰ y la última se encuentra a cargo de la Comisión de Propiedad Intelectual.

Entre 1994 y 1996 el INDECOPI afianzó su rol como promotor de la economía de mercado en el país y como una de las instituciones con mayor aceptación pública debido al papel que jugó en la resolución de una serie de casos legales. Destacan entre estos dos casos, el "caso del pan" y "el caso del pollo". En el primero, en 1995, la Comisión de Libre Competencia presentó una moción contra la Asociación Industrial de Panaderos, y 18 empresas

49 Esta sección toma información de PromPeru (1999).

50 Compuesta por libre competencia, control de dumping y subsidios, protección al consumidor, represión de competencia injusta, signos y marcas comerciales, acceso al mercado y salida del mercado.

molineras, bajo el cargo de colusión para fijar los precios del grano. El INDECOPI finalmente determinó que los precios del grano no reflejaban un comportamiento de libre mercado, multando a cada firma con alrededor de US\$50 mil. Dado el nivel de presión en medios públicos y el lobby empresarial que generó este caso, el proceso sirvió para comprobar la capacidad de la institución para ejercer su autonomía en el campo de políticas de competencia. En el segundo caso, un grupo de firmas fue acusado de efectuar prácticas con el fin de restringir la competencia en el sector avícola entre mayo de 1995 y julio de 1996. En este caso, la intervención de la Comisión de Libre Competencia, se efectuó bajo un fuerte rechazo por parte del público, que no comprendía por qué INDECOPI debía sancionar a estas firmas cuando estas decidieran bajar sus precios concertadamente. Sin embargo en este caso también, y pese a las presiones externas, el INDECOPI terminó sancionando a las empresas infractoras.

II.7. Reforma laboral y el sistema previsional

Por décadas, la normatividad laboral en el Perú consolidó un marcado proteccionismo y rigidez en el mercado de empleo. Así, la legislación laboral peruana, desarrollada durante el período de sustitución de importaciones, era excesivamente restrictiva y complicada, con un claro sesgo a favor de los trabajadores. La ley otorgaba la estabilidad laboral absoluta luego de un período de prueba bastante corto a los trabajadores ocasionando que su despido fuera muy costoso. Adicionalmente, los beneficios extras otorgados incrementaron sustancialmente los costos no salariales para los empleadores. Es en este contexto que, a partir de 1990, se estableció una serie de normas tendientes a flexibilizar el mercado laboral, como se verá a continuación.

A. Reformas laborales

La reforma laboral aplicada a partir de agosto de 1990 tuvo como objetivo reducir los costos de contratación y despido, así como flexibilizar la determinación de salarios, horas y tipos de contratos laborales. Las primeras medidas adoptadas eliminaron las restricciones burocráticas para la utiliza-

ción de contratos temporales y ampliaron las modalidades de contratación por un tiempo determinado⁵¹.

Paralelamente, como parte de la primera etapa de reforma del aparato estatal, se inició una fuerte reducción del tamaño del sector público. Tras la promulgación del Decreto Supremo No. 004-91, se declaró en reorganización a todas las entidades públicas comprendidas en los gobiernos central y regionales, instituciones públicas, corporaciones de desarrollo y proyectos especiales. En la práctica, se inició un amplio programa de evaluación de personal en distintas áreas de la esfera estatal, así como el ofrecimiento de incentivos económicos a los trabajadores con el fin de lograr sus renunciaciones voluntarias.

La desregulación del mercado laboral se inició en 1991 con la Ley de Fomento del Empleo⁵², que introdujo una amplia gama de modalidades contractuales temporales y de plazo determinado, además de simplificar los procedimientos administrativos para su utilización. Se permitió también la utilización de contratos de formación laboral juvenil, prácticas pre profesionales y de aprendizaje. También se permitió la creación de cooperativas de trabajadores y empresas de servicios especiales y temporales que pudiesen atender requerimientos de empleo de las empresas.

Uno de los propósitos de la reforma legislativa era eliminar la estabilidad laboral. Sin embargo, según la Constitución de 1979, la estabilidad laboral era un derecho de todo ciudadano, por lo que se procedió a una eliminación parcial, estando sujetos a la nueva ley, que sólo protegía contra el despido arbitrario, únicamente a los contratados después de su promulgación. Así, los trabajadores contratados antes de noviembre de 1991 podían exigir alternativamente la reposición o el pago de la indemnización, en caso de despido injustificado.

Finalmente, la estabilidad laboral absoluta fue abolida en la Constitución de 1993, y se reemplazó con normas de protección contra el despido

51 R.M. No. 430-90-TR (02-09-90) y D.S. 077-90-TR (21-12-90).

52 D.Leg. 728 (15-11-91).

arbitrario para todos los trabajadores asalariados. Se redujeron también los costos de despido al establecer la indemnización por despido en una remuneración por año trabajado y con un tope máximo de 12, en casos de despido injusto, sin obligación por parte del empleador a reponer al trabajador en su puesto de trabajo. De igual manera, se simplificaron y se redujeron los trámites para los despidos por "causa justa".

II.7.1. Cambios en la legislación laboral peruana 1991-1997

Norma	Contenido principal
D.Leg. 650 (julio 1991)	<ul style="list-style-type: none"> • El empleador debe depositar los pagos por Compensación por tiempo de Servicios (CTS) de sus empleados en una cuenta de alguna institución financiera autorizada.
D.Leg. 728 (noviembre 1991)	<ul style="list-style-type: none"> • Creación de modalidades contractuales para los jóvenes. • Flexibilización de jornadas de trabajo (días y horarios). • Eliminación de estabilidad laboral de los contratados a partir de 1991. • Se facilita el uso de contratos temporales y se amplían modalidades. • Indemnización por despido: un salario mensual por año de servicios, con un máximo de doce. • Cooperativas de servicios temporales y complementarios.
Ley 26136 (diciembre 1991)	<ul style="list-style-type: none"> • Se incrementa el pago por horas extras de 25% adicional a 50% del salario por hora normal.
D.S.E. 08-PCM/92 (marzo 1992)	<ul style="list-style-type: none"> • Se incrementa el aporte al Fondo Nacional de Vivienda (FONAVI) a cargo del empleador de 5% a 8%.

Norma	Contenido principal
Ley 25593 (julio 1992)	<ul style="list-style-type: none"> • Flexibilización de los requisitos para la sindicación, que permitió la formación de más de un sindicato por empresa. Asimismo, se suspende el pago de salarios durante huelgas, hasta que las actividades laborales sean restablecidas.
Ley 25981 (enero 1993)	<ul style="list-style-type: none"> • Se elimina FONAVI a cargo del empleador y se incrementa a 9% a cargo del empleado.
Ley 25897 (julio 1993)	<ul style="list-style-type: none"> • Creación del Sistema Privado de Pensiones.
Ley 26233 (noviembre 1993)	<ul style="list-style-type: none"> • FONAVI a cargo del empleador 6%, a cargo del empleado 3%.
Ley 26513 (julio 1995)	<ul style="list-style-type: none"> • Protección contra despido arbitrario reemplaza estabilidad laboral absoluta. • Ampliación de plazos de contratos temporales. • Se elimina diferencia entre jornada máxima de hombres y mujeres.
Ley 26504 (agosto 1995)	<ul style="list-style-type: none"> • FONAVI a cargo del empleador 9%, a cargo del empleado 0%.
D.Leg. 854 (octubre 1996)	<ul style="list-style-type: none"> • Se reduce pago por horas extras de 50% a 25%.
D.Leg. 871 (noviembre 1996)	<ul style="list-style-type: none"> • Indemnización por despido: un salario y medio por año de servicios, máximo doce salarios.
D.Leg 853 y D.Leg 855 (enero 1997)	<ul style="list-style-type: none"> • Se reduce FONAVI a cargo del empleador de 9% a 7%, pero se incluyen gratificaciones en base imponible afectada.
Ley 26851 (agosto 1997)	<ul style="list-style-type: none"> • Se reduce FONAVI a cargo del empleador de 7% a 5%.

De otro lado, en 1992, disminuyeron los requisitos de sindicalización permitiéndose la creación de más de un sindicato por empresa, gremio y actividad económica, eliminándose el monopolio de los sindicatos únicos y trasladándose la negociación del nivel sectorial al nivel de la firma. Se limitó la intervención del Estado y se modificó sustancialmente el proceso de arbitraje. De esta manera, se redujo el poder de los sindicatos sectoriales. Además, se estableció que los trabajadores en huelga dejaban de recibir sus salarios hasta que retornen a sus labores. Si bien la tasa de sindicalización ya venía cayendo desde 1987, como consecuencia de estos cambios se redujo aun más. Además, la creciente utilización de contratos temporales fungió también de elemento disuasivo a la afiliación sindical. Así, el porcentaje de asalariados privados que trabajaban en una empresa con sindicato pasó de 30% en 1987, a 6% en 1997. En el sector público, la tasa de sindicalización cayó de casi 75% en 1990 a 34% en 1997 (Saavedra y Torero, 2001).

En la segunda mitad de la década se ampliaron los plazos durante los cuales un trabajador podía estar bajo un contrato temporal, se redujo a cero el costo de inscripción de dichos contratos, limitándose el MTPS a una simple labor de registro. De otro lado, se dio una reversión en los costos de despido, incrementándose a un salario y medio por año trabajado. De otro lado, los costos laborales no salariales se incrementaron durante la década. Por un lado, se aumentó la tasa de contribución al FONAVI (Fondo Nacional de Vivienda), que en la práctica era un impuesto a la planilla, y por otro lado, se incrementaron topes de aportación a diversas contribuciones, en particular, entre 1990 y 1992. Como consecuencia, los costos laborales no salariales eran sustancialmente mayores que en la década anterior. Estos costos, junto con el aumento de los costos de despido, hacían particularmente caro el contrato permanente. Dada la casi nula capacidad de supervisión del MTPS, esto llevó a una creciente utilización de modalidades contractuales alternativas al contrato permanente.

B. Reforma del sistema de pensiones

A julio de 1990, el Instituto Peruano de Seguridad Social (IPSS) era considerada como la institución estatal peor manejada y con el mayor grado de

corrupción (Apoyo, 1990)⁵³. En julio de 1993 se dictó la Ley de Creación del Sistema Privado de Pensiones⁵⁴, como alternativa al sistema público *pay-as-you-go* que constituía el IPSS. Bajo este sistema, empresas privadas, Administradoras de Fondos de Pensiones (AFPs) manejarían un sistema de capitalización individual, lo que implica que las cotizaciones de los trabajadores se ahorra en cuentas individuales de propiedad de cada uno de ellos, y financian su pensión de retiro. Se estableció que en caso que el pensionista opte por afiliarse a una AFP, el IPSS emitiría un bono de reconocimiento que, en principio, reconocería las contribuciones efectuadas al sistema de reparto hasta el momento del traslado, que se paga cuando se pensione y que contribuye a formar el capital que financia su pensión.

Posteriormente, mediante el D.L. 25967⁵⁵ se introdujeron importantes y profundas modificaciones al Régimen General de Pensiones a cargo del IPSS. Entre éstas se encuentran el requisito general de aporte por un período no menor a veinte años para acceder al goce de una pensión de jubilación, se modifica el período de calculo de la remuneración de referencia, entre otros aspectos.

Respecto a los resultados obtenidos hasta el momento por el sistema, el número de afiliados al Sistema Privado de Pensiones creció de 624 mil en 1993 a 2.4 millones en el 2000. Asimismo, el valor del Fondo ascendió en el 2000 a 9,558 millones de soles, equivalente al 5% del PBI.

II.8. Estrategias y políticas en sectores sociales

La lucha contra la pobreza fue un eje central del discurso gubernamental durante los noventa. Y en efecto, se implementaron un conjunto de acciones y programas destinados a incrementar el gasto social y a reducir la pobreza y la pobreza extrema. Diversos indicadores muestran que hubo una

53 Apoyo (1990).

54 D.L. 25897 (06-12-92).

55 Promulgada el 19 de diciembre de 1992.

real transferencia de recursos hacia zonas más pobres y la ampliación de la cobertura de diversos servicios sociales. Más aún, diversas zonas remotas del país fueron atendidas por primera vez por varios de los programas sociales que se pusieron en funcionamiento. Sin embargo, el aumento del gasto y los niveles de acceso y calidad de los servicios sociales todavía es insuficiente. De otro lado, el aumento del gasto social no estuvo acompañado del desarrollo de una institucionalidad eficiente, sino que estuvo más bien crecientemente atada a prioridades políticas. En esta sección se hace una descripción de la estrategia de lucha contra la pobreza implementada durante los noventa, de la evolución del gasto social y una breve descripción de la evolución de la reforma en el sector salud.

II.8.1. Indicadores del Sistema Privado de Pensiones

Año	Afiliados activos	Fondo	
		(en miles de soles de setiembre del 2000)	% del PBI
1993	624,898	104,545	0.10
1994	961,370	832,296	0.50
1995	1,130,492	1,795,507	1.10
1996	1,549,855	2,939,867	1.70
1997	1,735,502	4,665,177	2.60
1998	1,980,420	5,780,793	3.20
1999	2,222,088	8,617,226	4.70
2000*	2,414,158	9,558,000	4.99

*Al 30 de setiembre del 2000

Fuente: Superintendencia de Administradoras Privadas de Fondos de Pensiones

A. Lucha contra la pobreza

El trabajo del gobierno durante los primeros años de las reformas sociales se centró en la lucha contra la pobreza. El Programa de Emergencia Social puesto en práctica en 1990 para enfrentar las necesidades más urgentes en salud y nutrición puede ser considerado como el punto de partida de la lucha contra la pobreza durante la década de los noventa. En 1991 se creó el Fondo Nacional de Compensación y Desarrollo Social

(FONCODES), como un organismo descentralizado y autónomo de la Presidencia de la República, con el objetivo de atender a la población en extrema pobreza mediante el desarrollo de proyectos de apoyo social, infraestructura y desarrollo productivo (ver recuadro). En 1992 se creó el Programa Nacional de Asistencia Alimentaria (PRONAA) con el objetivo de otorgar asistencia alimentarias en zonas rurales y urbano-marginales. Asimismo, el Instituto Nacional de Infraestructura Educativa y de Salud (INFES) destinó principalmente su inversión a la construcción y rehabilitación de locales escolares. En ese año se reactivó el Ministerio de la Presidencia (MIPRE) con el objetivo de atender a los grupos más vulnerables de la población en pobreza extrema. Las líneas de acción prioritarias del MIPRE eran : (i) Apoyo asistencial, (ii) Infraestructura social, e (iii) Infraestructura económica. Este ministerio administra un número importante de programas de lucha contra la pobreza y tiene bajo su ámbito a los Comités Transitorios de Administración Regional (CTAR). A lo largo de la década, esta estrategia permitió un mayor control sobre el gasto, ya que este Ministerio llegó a concentrar entre el 25 y 30% del presupuesto total del gobierno, lo cual otorgaba un gran margen de discrecionalidad.

Con la recuperación económica iniciada en 1993 se empezaron a asignar mayores recursos y se intentó diseñar una estrategia de mediano plazo para la lucha contra la pobreza. En la Ley de Presupuesto del Sector Público para 1994 se incluyó el Programa Presupuestario Focalización del Gasto Social Básico. Asimismo, en la Ley de Presupuesto del Sector Público para 1995 se incluye el Plan de Mejora del Gasto Social Básico que daba prioridad a la consolidación de los siguientes programas: (i) educación básica para todos, (ii) salud básica para todos, (iii) control de daños por causas nutricionales en menores de tres años y otros grupos de mayor riesgo, y (iv) mecanismos de solución de conflictos.

En 1996 se crea el Ministerio de Promoción de la Mujer y el Desarrollo Humano (PROMUDEH). En 1997, en otro intento de lograr una mayor coordinación, se inició el Programa de Focalización del Gasto Social Básico, se reglamenta que la Comisión Interministerial de Asuntos Sociales (CIAS), oficina dependiente del PCM, es la responsable de la coordinación

de la política social y asignación de recursos entre agencias y programas. También en ese año, se aprueba la Estrategia Focalizada de Lucha Contra la Pobreza Extrema (EFLCPE), a cargo del MIPRE, como instrumento para orientar la inversión pública en términos geográficos y de líneas de acción con la meta de reducir la pobreza extrema. El objetivo que se planteaba era reducir la pobreza extrema hacia la mitad en el 2000. Para implementar esta estrategia el MIPRE tenía el encargo de coordinar interinstitucional e intersectorialmente, así como de planificar, programar, ejecutar, monitorear y evaluar la inversión económica, social y productiva en el marco de la EFLCPE. Esta estrategia comprendía la formulación de planes de acción local que son elaborados por la comunidad con la asesoría del mismo sector público y de instituciones especializadas. Comprendía las líneas de acción que se detallan en el cuadro II.9.1

Sin embargo, no se aprovechó el lanzamiento de la Estrategia Focalizada para resolver problemas de eficiencia en la implementación de la agenda social, en particular, en el tema institucional y de definición de atribuciones. El plan reconoce incluso la multiplicidad de agencias con funciones comunes. Por ejemplo, en la construcción de escuelas y aulas el INFES, FONCODES y los CTAR superponían y duplicaban funciones. De igual modo ocurría para la construcción de postas y centros de salud.

Como es de esperar, esta multiplicidad de instituciones con funciones yuxtapuestas, con similares coberturas, productos y poblaciones objetivo, generó ineficiencia, falta de transparencia y de rendición de cuentas (*accountability*) en las instituciones responsables⁵⁶. El CIAS no funcionó adecuadamente como ente coordinador de esfuerzos. Algo similar ocurrió en el nivel regional, donde existen los Consejos Multisectoriales presididos por el presidente ejecutivo de cada CTAR. Sin embargo, la falta de autoridad de éstos, sus escasos recursos —tanto en términos absolutos, como relativos a otras instituciones públicas descentralizadas— y pugnas

56 Existen múltiples anécdotas de obras de educación construidas antes de que exista el colegio que las ocupara. La celeridad de las obras hizo que se construyera el mismo tipo de colegio en todo el país ignorando las diversidades geográficas y climáticas particulares de cada región.

El modelo FONCODES

El Fondo de Compensación y Desarrollo Social (FONCODES) se creó en 1991 con la misión de mejorar las condiciones de vida de los más pobres, atendiendo las necesidades básicas de la población, con énfasis en nutrición, salud, educación, saneamiento e infraestructura económica y desarrollo productivo.

Sólo al primer trimestre de 1998 FONCODES había ejecutado 28,289 proyectos, de los cuales el 70% estaba en las áreas de infraestructura social (nutrición, salud, educación y saneamiento) y el porcentaje restante en infraestructura económica (agropecuaria, transportes y energía).

El modelo de ejecución de FONCODES tiene tres características fundamentales:

Focalización: FONCODES utiliza criterios de focalización basados en un índice a nivel distrital, constituido por indicadores de desnutrición, educación, vivienda y servicios básicos. De acuerdo con un estudio del Banco Mundial, junto con el PRONAA, FONCODES tenía el mejor desempeño en la focalización de su gasto, medido por la correlación entre el porcentaje de recursos dirigidos a atender al 40% más pobre de la población y la tasa de cobertura de este grupo de pobres.

Orientación por demanda: FONCODES tiene una orientación guiada por demanda, seleccionando sus proyectos a partir de propuestas diseñadas por la población, organizada en Núcleos Ejecutores (NE).

Participación activa de la población: El modelo FONCODES exige un alto compromiso de la población. Su participación se inicia con la conformación del NE, y abarca todo el ciclo del proyecto: diseño, propuesta, ne-

La discrecionalidad del gasto en manos de FONCODES, sin embargo, en un contexto de politización de las decisiones presupuestales, jugó en contra de un manejo más transparente de su gestión, convirtiéndose al modelo también en un efectivo instrumento con fines proselitistas. Schady (1999) documentó este fenómeno, encontrando correlación entre la evolución del gasto y la proximidad de períodos electorales, y en la selección de provincias y la magnitud de los retornos políticos esperados

II.8.2. Líneas de acción y productos esperados, según la estrategia focalizada de lucha contra la pobreza 1996-2000

Líneas de Acción	Productos
Apoyo Asistencia]	Alimentación: programas de apoyo alimentario para niños en edad preescolar y escolar, así como otros grupos poblacionales vulnerables. Planificación familiar: programas de salud reproductiva y planificación familiar, con énfasis en la población adolescente y familias numerosas en situación de pobreza extrema.
Infraestructura Social	Centros educativos, aulas y equipamiento educativo. Centros de Salud, postas médicas y equipamiento. Agua potable y disposición de excretas. Vías de acceso: caminos, puentes, túneles, entre otros, que permitan integrar los distritos identificados en la estrategia a mercados locales en expansión (ciudades intermedias) o a mercados ampliados.
Infraestructura económica	Irrigaciones en pequeña escala: pequeñas represas, canales, drenajes, pozos, entre otros, con optimización en el uso del agua, en los distritos con el mayor número de personas muy pobres o con el mayor índice de pobreza, para aumentar y/o introducir productos agrícolas comerciables en mercados locales y/o a nivel nacional. Electrificación: instalación o rehabilitación de mini o pecrueñas centrales térmicas o hidráulicas, extensión de h'neas eléctricas, instalación de paneles solares, entre otros, para mejorar la producción de bienes y servicios, la productividad y/o incremento de su valor agregado.

Fuente: Elaboración propia con información del Ministerio de la Presidencia (1996).

políticas, contribuyeron a deteriorar las posibilidades de convertir estos Consejos en reales esferas de coordinación de iniciativas e inversiones en las regiones.

En 1999 se diseñó un primer Plan de Contingencia sobre Protección Social, a cargo del CIAS. Este plan tiene como objetivo apoyar las zonas más afectadas ante la eventualidad de una desaceleración o crisis económica. Asimismo, se empezó a elaborar una lista de programas protegidos, cuyo nivel de ejecución no debe de variar con el ciclo económico. Sin

embargo, de modo similar a lo que pasó con la Ley de Transparencia y Prudencia Fiscal, no se establecieron mecanismos explícitos para asegurar esta protección.

Se debe destacar la incorporación activa de la población en diferentes fases de la puesta en marcha de los programas sociales. El uso de metodologías participativas en este campo contribuye a dar voz a quienes históricamente han estado a un lado de las decisiones, mejora la calidad de las decisiones incorporando información de los beneficiarios, fortalece la democratización de la toma de decisiones a nivel local, y aumenta la transparencia en el uso de los recursos. Con distintos enfoques y niveles de éxito, han sido ejemplos de estas metodologías participativas los núcleos ejecutores de FONCODES, los Comités Locales de Administración de Salud (CLAS), los Equipos Locales de Acción Prioritaria (ELAP) del Proyecto para la Focalización de la Inversión Económica y Social (PROFINES), entre otros. Sin embargo, la relación Estado-sociedad civil está aún muy lejos de llevarse a cabo bajo condiciones ideales.

Una de las características de la política social fue que al mismo tiempo que se gastaba más y se gastaba además en zonas en donde antes el Estado no había llegado, se le utilizó también como mecanismo para legitimar el gobierno, y en particular a Fujimori, frente a la población (Gonzales de Olarte, 1999). Esto se hace evidente en el elevado nivel de aprobación que tuvo hasta casi el final de la década, para ser un presidente con 10 años en el poder. En efecto, los mecanismos de administración de muchos de los programas sociales, llevaron a que el asistencialismo y el fortalecimiento de relaciones de dependencia de la población respecto de los recursos del Estado siguieran prevaleciendo en una serie de instituciones sociales, lo cual estuvo exacerbado incluso por el uso de los recursos del Estado con fines proselitistas a través de los programas de asistencia social

B. El gasto social

El objetivo declarado por el gobierno era elevar el gasto público en sectores sociales (como porcentaje del Gasto Público Total) a 40%. El cuadro II.8.3 muestra la evolución gasto público social. Se puede apreciar

que este rubro ha crecido considerablemente entre 1993 y 2000, tanto en relación al PBI (de 3.2% a 8%) como en relación al gasto público total (de 18.4% a 45%). Sin embargo, debe tenerse en cuenta que el gasto público social agrupa todo el gasto del gobierno en sectores sociales, definición que abarca los gastos generales de los pliegos de Educación, Salud y Justicia y por lo tanto incluye gasto social destinado a la población en general y no necesariamente intenta discriminar entre tipos o características de beneficiarios, y no está limitado a la población pobre. El gasto relacionado a la lucha contra la pobreza⁵⁷ también crece significativamente entre 1993 y 1998 (de 1.2% a 1.9% en relación al PBI, y de 7.1% a 11.1% en relación al gasto público total).

La CEPAL (1999) mostró que el Perú había sido el país de la región que más había incrementado su gasto público social per cápita entre 1990-1991 y 1996-1997, en términos reales. En la región este se había incrementado en 5.5% anual, mientras que en el Perú lo hizo, según esta fuente, en 22% al año. Si bien el crecimiento es significativo, la comparación tan favorable se debía también a que en los años 1990-1991 el Perú sólo superaba a Nicaragua en lo que se refiere a gasto social per cápita⁵⁸. Así, a pesar de este dinamismo, el gasto social como porcentaje del gasto público total se encontraba en 1997 en el promedio de América Latina y por debajo de de Argentina, Uruguay, Brasil y Chile que destinan más del 60% a ese rubro. La diferencia más importante respecto del resto de países de la región era que hacia 1997 el gasto social como porcentaje del PBI en el Perú tan sólo 6.3%, por debajo del promedio latinoamericano de 12.4%.

C. La reforma en salud

El sector salud, como todos los sectores sociales, estaba colapsado al inicio de los noventa. Las primeras medidas dictadas en este campo durante 1991

57 Se incluyen en este rubro algunos de los programas cuya acción intenta estar destinada principalmente a los más pobres, según una clasificación realizada por el INEI.

58 Los países incluidos en la muestra son: Argentina, Uruguay, Brasil, Chile, Panamá, Costa Rica, Colombia, México, Venezuela, Perú, Paraguay, El Salvador, Bolivia, República Dominicana, Guatemala, Honduras y Nicaragua.

tuvieron carácter de plan de urgencia, destinadas a reactivar la operatividad y funcionamiento del sector. Es recién a partir de 1994 que se inició un proceso de discusión sobre las reformas con el objetivo de mejorar el acceso de la población, especialmente de la más pobre, a salud colectiva, y de modernizar el sector incorporando los avances tecnológicos disponibles en el mercado. La cobertura universal y la generación de un sistema privado paralelo y complementario de cobertura de salud, basado en las experiencias de Chile y Colombia, fueron los principales ejes de la reforma propuesta en este campo por el gobierno de Fujimori. Así, se reservó para el Estado, a través de EsSalud (ex IPSS) una capa compleja de servicios especializados y se fomenta que empresas privadas (Entidades Prestadoras de Salud-EPS) atiendan de manera competitiva los servicios de la capa simple de salud, descongestionando al organismo público. Simultáneamente, se reservaría la red hospitalaria y la estructura del Ministerio de Salud para atender de manera subsidiada a la población pobre.

Durante el primer período de gobierno de Alberto Fujimori se crearon las Organizaciones de Servicios de Salud (OSS), sistema basado en la experiencia de las ISAPRE de Chile. Esta propuesta generó una gran oposición y no se llegó a poner en práctica. Frente a esta situación, el gobierno promulgó la Ley General de Salud y la Ley de Modernización de la Seguridad Social en Salud, esta última destinada a modificar el sistema de seguridad social basándose en el modelo de las Empresas Prestadoras de Salud (EPS) colombianas. Paralelamente se implementó la Superintendencia de Entidades Prestadoras de Salud, entidad que estaría encargada de autorizar y controlar el funcionamiento de las EPS. Esta nueva propuesta también generó un fuerte rechazo por los temores sobre la continuidad de los servicios de salud prestados por EsSalud. Se temía que el desarrollo de estas empresas se realice a expensas del ex IPSS y que en el proceso se margine a la mayoría de la población pobre del acceso a la salud.

Sin embargo, hay otros elementos de la reforma en salud que han avanzado con mayor éxito, e incluso con el apoyo decidido de la población. Este es el caso de la descentralización de los establecimientos de salud básica, a través de los Comités Locales de Administración de Salud (CLAS). Estos comités están

II.8.3 Evolución del gasto social

	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
<i>Niveles (millones de dólares)</i>								
PBI	34,805	44,808	53,653	55,827	59,056	57,005	52,028	53,880
Gasto público total''	5,970	8,105	10,044	9,803	9,969	9,727	9,281	9,457
Gasto social' '	1,101	1,999	3,575	3,645	3,703	4,042	4,080	4,307
Gasto en programas de reducción de la pobreza'''	423	590	846	778	1,089	901	1,005	1,046
o del PBI								
Gasto público total	17.2	18.1	18.7	17.6	16.9	17.1	17.8	17.6
Gasto social	3.2	4.5	6.7	6.5	6.3	7.1	7.8	8.0
Gasto en programas de reducción de la pobreza	1.2	1.3	1.6	1.4	1.8	1.6	1.9	1.9
o del gasto público total								
Gasto social	18.4	24.7	35.6	37.2	37.1	41.6	44.0	45.5
Gasto en programas de reducción de la pobreza	7.1	7.3	8.4	7.9	10.9	9.3	10.8	11.1

Fuente: Banco Central de Reserva, Instituto Nacional de Estadística e Informática, Instituto Cuánto

1. La cifra de 2000 es preliminar

2. Incluye los gastos corrientes y de capital del gobierno central. La cifra de 2000 es preliminar

3. Incluye gastos en educación, salud y programas de reducción de la pobreza extrema

4. Cifras ejecutadas, excepto 2000 que es presupuestada

formados a manera de asociaciones privadas sin fines de lucro, con representación de la comunidad, y reciben del Ministerio la gestión administrativa y financiera de uno o más establecimientos de salud. La flexibilidad del manejo de estos centros, debido a su administración eminentemente local, se convierte en un punto crítico que promueve su eficiencia.

Otros aspectos también importantes, dentro de la reforma del sector, han sido la autonomía administrativa de los centros hospitalarios y la liberalización del mercado de medicinas, las cuales tenían que pasar en el modelo anterior por trámites sanitarios que podían tardar más de dos años (Pollarollo, 2000).

Capítulo III

Principales resultados macroeconómicos de las reformas

Es posible afirmar que el proceso de estabilización fue exitoso en términos de reducción de la inflación, aunque como plantea Velarde y Rodríguez (2000) fue algo más lento en reducirla que otras experiencias. En cualquier caso, las autoridades fueron exitosas en mantener una inflación baja durante toda la década. De entrada al siglo XXI la inflación anual en el Perú es de un solo dígito, alcanzando tasas comparables a las de inicios de los años sesenta. Por otro lado, en los primeros años de la década el nivel de actividad se mantuvo estancado. En los años siguientes se observó un largo período de crecimiento económico, registrándose una tasa de crecimiento promedio de 7.08% anual para el periodo 1993-1997. A partir de 1998, se entró a un prolongado período de estancamiento. El proceso de crecimiento se dio en el marco de un acelerado proceso de inversión privada que no podía ser financiado por el ahorro interno, por lo que se mantuvo un sostenido déficit en cuenta corriente hasta 1998.

Paralelamente, existió un ingreso importante de capitales de largo plazo, ya sea a través del programa de privatización o de inversión directa extranjera. Estos capitales financiaron parte del déficit en cuenta corriente, y adicionalmente el país pudo incrementar sustancialmente sus reservas internacionales netas hasta 1998. En 1999, el déficit en cuenta corriente se logró reducir sustancialmente a 3.7% del PBI como consecuencia de la reducción de las importaciones ligada a la recesión que se inició a fines de 1998.

III.1 Sector real

A. Producto y demanda agregada

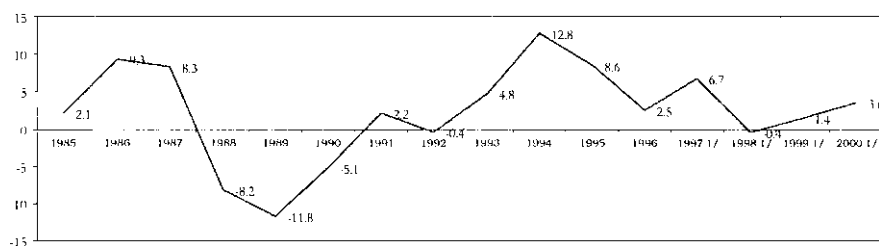
El programa de estabilización tuvo fuertes efectos recesivos sobre la economía durante el período de 1990-1992. En 1990 la economía experimentó una recesión (-5.4%) debido a una contracción en la demanda interna (-0.5%) explicada en su mayor parte por la reducción del consumo público en 5%. Aunque en 1991 se registró una ligera expansión del producto agregado (2.2%), en 1992 la economía se contrajo en 1.7% por una menor demanda interna (-0.9%) y la reducción en la inversión (-3.9%).

Recién a partir de 1993 se observó un crecimiento sostenido en el producto agregado; el PBI registró una tasa de crecimiento promedio equivalente a 7.08% anual durante el periodo 1993-1997. La tasa de crecimiento en el PBI, que había sido de 4.8% en 1993, llegó a 12.8% en 1994. En 1994, se dieron medidas expansivas del gobierno orientadas a facilitar la reelección presidencial en 1995. En efecto, el gobierno incrementó sustancialmente su gasto de capital gracias a los recursos de las privatizaciones, durante 1994 y principios de 1995. Pero los temores de que la expansión en la demanda inducida por el gobierno generaran presiones inflacionarias e incrementaran el déficit en cuenta corriente de la balanza de pagos, motivaron a que el gobierno redujera drásticamente su gasto a partir del segundo trimestre de 1995. Como consecuencia de ello se desaceleró la tasa de crecimiento a 8.6% y 2.5% en 1995 y 1996, respectivamente.

En 1997 la tasa de crecimiento alcanzó el 6.7% anual como resultado de la recuperación de la demanda interna, y en especial de la inversión privada que revirtió la tendencia de crecimiento de 1996. El Fenómeno del Niño repercutió negativamente sobre el crecimiento del PBI, el cual fue negativo durante el primer semestre de 1998 y luego de recuperarse ligeramente durante el segundo semestre terminó en un crecimiento sólo de 0.4% del PBI para el año 1998. El crecimiento del PBI en 1999 alcanzó el 1.4%, debido principalmente a la mejora de los precios de las exportaciones en los últimos meses del año. Finalmente, en el año 2000 el PBI mantuvo una recuperación moderada, elevándose en 3.6% respecto al año anterior. Es cambios significaron que durante dos años el producto per cápita se redujera, y que en el 2000 creciera a menos de

2%. Así, en términos de demanda interna y nivel de actividad económica que se reflejara en empleo e ingresos, se mantuvo un estancamiento por un período muy largo. El crecimiento observado durante parte de la década no pudo sostenerse ante los shocks externos, un manejo macroeconómico inadecuado de estos shocks, el congelamiento de las reformas, especialmente aquellas promotoras de la inversión privada, y la grave crisis política.

III.1.1. Tasa de crecimiento del PBI 1985-2000 (en porcentajes)



Nota: PBI calculado con base 1994 para el período 1990-2000 y con base 1979 para años anteriores.

Fuente: Banco Central de Reserva del Perú. Página web disponible a febrero del 2001.

En lo que respecta al PBI sectorial, durante el período de estabilización se registró una reducción en todos los sectores productivos, excepto en el de construcción (gráfico III.1.2). Los sectores que se contrajeron más fueron el agropecuario, el minero y el de manufactura. En el caso del primero, la recesión interna sumada a la eliminación de los grandes subsidios que otorgaba el Banco Agrario tuvieron un impacto negativo sobre la marcha del sector. En el caso minero, la caída se explicó por la crisis de las empresas estatales; durante 1991 por la producción de petróleo y luego por la crítica situación que enfrentó Hierro Perú antes de su privatización. Además entre 1991 y 1992 los precios nominales del cobre, plata, plomo y zinc se desplomaron; cayendo en más del 20% en los casos de la plata y el plomo. Por su parte, la caída en el sector manufacturero se debió principalmente a la recesión del mercado interno y la apertura.

De acuerdo con Escobal y Pascó-Font (1992), el componente transable (agrícola, pesquero, minero y el resto del sector industrial), que se suponía sería el motor del crecimiento fue el más golpeado por el proceso de ajuste. En cambio, el componente no transable (electricidad, construcción, comercio y otros) creció durante el período 1990-1992. Estas tendencias se modifican a partir de 1993, ya sea por la recuperación de la demanda interna o porque muchos sectores transables vinculados a la explotación de recursos naturales (minería, pesca y en menor medida agricultura) fueron beneficiarios de montos importantes de inversión privada. En particular, destacan los crecimientos de los sectores agropecuario y pesquero, cuyo producto se elevó en 65% y 61%, respectivamente, entre 1993 y 2000, mientras el crecimiento del PBI total era de 40%.

Por último, la distribución sectorial de la producción no varió significativamente desde 1990 (ver cuadro III.1.3), a pesar de los cuestionamientos en el sentido que el gobierno estaba "reprimarizando" la economía como consecuencia de las políticas implementadas. El sector manufactura ha representado casi el 15% de la producción total seguido por comercio y agricultura (18% aproximadamente) y minería (11%). Si bien hay una ligera tendencia de reducción de la participación de la manufactura, esta reducción podría ser parte de la general tendencia de largo plazo de reducción de la manufactura en su participación en el producto y en el empleo, similar a la que se observa en otros países. Sin embargo, hasta 1993 el sector manufacturero estuvo básicamente estancado y muchos sectores, en particular productores de bienes de capital, casi desaparecieron; asimismo, algunos sectores de bienes de consumo, como plásticos, papel e imprenta y electrodomésticos, que habían sobrevivido gracias casi exclusivamente a la protección arancelaria, prácticamente desaparecieron. Como se muestra en el estudio de Saavedra (1995), el nivel de empleo en varios sectores manufactureros se redujo durante esos años. Sin embargo, en los años siguientes tanto el empleo como el producto se recuperaron. A grandes rasgos se puede afirmar que no hay evidencia de que el modelo económico variase la estructura económica hacia una menos industrializada, entre 1990 y 2000.

III.1.2. Variación del Producto Bruto Interno por sectores 1990-2000^{5/}

(en porcentajes)

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997 ^{1/}	1998 ^{1/}	1999 ^{1/}	2000 ^{1/}
Agropecuario 2/	-8.7%	4.0%	-9.1%	9.0%	13.2%	9.1%	5.2%	5.4%	1.3%	12.0%	6.4%
Pesca	3.0%	-23.5%	27.2%	3.9%	21.1%	-13.2%	-4.8%	-1.8%	-13.7%	28.9%	8.1%
Minería e hidrocarburos 3/	0.1%	3.6%	0.9%	10.2%	12.0%	4.3%	5.1%	9.0%	5.6%	11.8%	2.4%
Manufactura	-2.7%	5.4%	-3.3%	3.4%	16.6%	5.4%	1.5%	5.3%	-3.6%	0.3%	6.5%
Construcción	3.1%	0.0%	2.3%	20.3%	33.3%	17.3%	-2.3%	14.9%	0.7%	-10.8%	-4.5%
Comercio	-2.4%	2.9%	-0.9%	2.6%	16.3%	12.2%	0.9%	7.8%	-3.1%	-1.6%	5.3%
Otros servicios 4/	11.1%	1.1%	1.3%	3.5%	8.9%	8.2%	3.3%	6.0%	0.5%	1.2%	2.7%
Total	-5.1%	2.2%	-0.4%	4.8%	12.8%	8.6%	2.5%	6.7%	-0.4%	1.4%	3.6%

1/ Preliminar.

2/ Incluye el sector silvícola

3/ Incluye el sector minería no metálica

4/ Incluye impuestos indirectos y derechos de importación.

5/ PBI calculado con base 1994.

Fuente: Banco Central de Reserva del Perú. Página web disponible a febrero del 2001.

III.1.3. Composición del Producto Bruto Interno por sectores 1990-1999^{5/}

(en porcentajes)

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997 ¹⁷	1998 ¹⁷	1999 ¹⁷	2000 ¹⁷
Agropecuario 2/	7.8%	8.0%	7.3%	7.6%	7.6%	7.6%	7.8%	7.7%	7.9%	8.7%	8.9%
Pesca	0.7%	0.5%	0.7%	0.7%	0.7%	0.6%	0.5%	0.5%	0.4%	0.5%	0.6%
Minería e hidrocarburos 3/	4.4%	4.4%	4.5%	4.7%	4.7%	4.5%	4.6%	4.7%	5.0%	5.5%	5.4%
Manufactura	15.6%	16.1%	15.7%	15.5%	16.0%	15.5%	15.4%	15.2%	14.7%	14.5%	14.9%
Construcción	4.1%	4.0%	4.1%	4.7%	5.6%	6.0%	5.7%	6.2%	6.3%	5.5%	5.1%
Comercio	14.4%	14.5%	14.4%	14.1%	14.6%	15.1%	14.8%	15.0%	14.6%	14.1%	14.4%
Otros servicios 4/	53.0%	52.5%	53.4%	52.7%	50.9%	50.7%	51.1%	50.7%	51.2%	51.1%	50.7%
Total	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%

1/ Preliminar.

2/ Incluye el sector silvícola

3/ Incluye el sector minería no metálica

4/ Incluye impuestos indirectos y derechos de importación.

5/ PBI calculado con base 1994.

Fuente: Banco Central de Reserva del Perú. Página web disponible a febrero del 2001.

Con respecto a la demanda agregada, en un estudio reciente realizado por Saavedra y Torero (1999) se ensayó una descomposición para un período de 27 años, de los distintos componentes de la demanda agregada, de modo que se pudiera observar las diferencias entre la década del noventa y las anteriores. Así, en todos los procesos expansivos previos a 1990, pese a que el crecimiento se vio mayormente impulsado por el sector privado, se puede apreciar un comportamiento procíclico por parte del sector público, lo que reforzaba el aporte del sector privado. Sin embargo, a partir de 1990 el sector público disminuyó su importancia en la determinación de los cambios de la demanda agregada, pudiendo relacionarse las fluctuaciones observadas en ese período a cambios en el consumo y la inversión privada, y en menor medida a fluctuaciones ligadas al sector externo. Si bien se encuentra por ejemplo que en 1994 y 1995 el sector público tuvo un rol importante en el aumento de la demanda agregada y en 1996 en la disminución de la misma, la magnitud de las fluctuaciones fue bastante menor a la observada en las décadas anteriores.

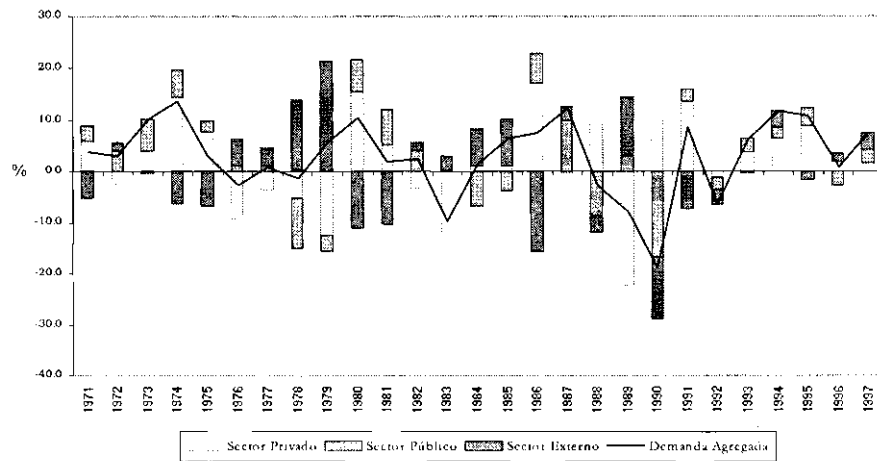
Esta descomposición también permite observar que, aunque errático, el sector externo ha tenido un rol importante en la determinación de las fluctuaciones de la demanda agregada; sin embargo, durante el período posterior a la liberalización comercial se redujo la importancia del sector externo como impulsor o como filtrador de la demanda agregada (Saavedra y Torero, 1999).

B. Precios

La corrección de los distorsionados precios relativos existentes al final de los ochenta, combinados con una política fiscal y monetaria activa, permitieron reducir el ritmo inflacionario significativamente. Sin embargo, algunos movimientos erráticos de los precios públicos y el aumento del IGV en 1992 hizo que se redujera la credibilidad del programa, lo cual retrasó la reducción de la inflación. Así, la inflación alcanzó 132% en 1991 y 56.7% en 1992. En los años siguientes se aprecia una reducción gradual de la inflación (ver cuadro III.1.5) unido a una mayor actividad económica.

En 1995 se llega a una inflación de 10% y en 1997 a una inflación de un dígito. Pese a que el Fenómeno del Niño incrementó los niveles de inflación

III.1.4. Descomposición del crecimiento de la demanda agregada en contribuciones netas del sector privado, sector público y sector externo

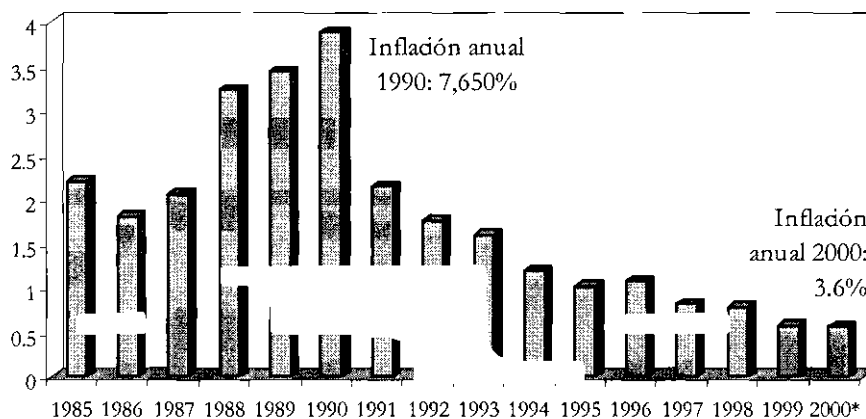


Fuente: Saavedra y Torero (1999).

mensual durante el primer trimestre de 1998, el año terminó con 6% en promedio. Cuba (2001) atribuye la reducción de la inflación durante los noventa a la política monetaria y al influjo de capitales, que llevaron también a un tipo de cambio real bajo y estancado al menos hasta 1997. Durante 1999 la inflación se redujo a 3.7%, debido, principalmente, a reducciones en los precios de los productos agropecuarios y pesqueros, subiendo finalmente en el año 2000 a 3.9% anual. Estos niveles de inflación son los más bajos de los últimos 40 años.

Estos nuevos niveles de inflación anual son incluso inferiores a los registrados en países vecinos, como Colombia, y comparables a los experimentados en Chile durante la última década. La tasa inflacionaria observada el 2000 es la tercera más baja de América Latina, detrás de Argentina (0.7%) y Bolivia (3.4%).

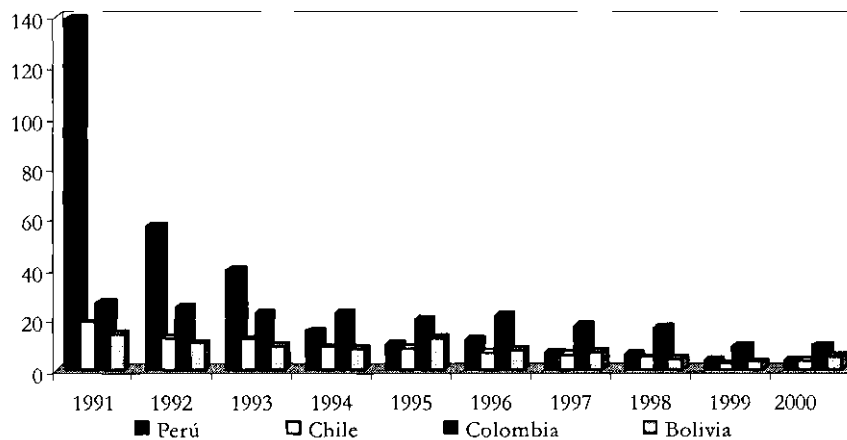
III.1.5. Inflación anual 1985-2000
(en base logarítmica)



* Corresponde a la variación de julio de 1999 a junio del 2000.

Fuente: Banco Central de Reserva del Perú (1998 y 1999) e INEI (2000).

III.1.6. Tasas de inflación anual 1991-2000, varios países



Fuente: Comisión Económica para América Latina (2000).

Asimismo, excluyendo del cálculo del índice de precios a aquellos rubros que tienen mayor variabilidad y que no se ven influenciados por la política monetaria del gobierno, el BCRP ha estimado la inflación subyacente (ver cuadro III.1.7), la cual también muestra una sostenida tendencia decreciente. Debe notarse que la inflación y la inflación subyacente se han encontrado durante los últimos años de la década igual o por debajo del rango objetivo fijado por la autoridad monetaria.

III.1.7. Inflación objetivo, subyacente y oficial

(en porcentajes)

Años	Objetivo	Subyacente	Oficial
1993	n.d.	39.1	39.5
1994	15.0-20.0	17.5	15.4
1995	9.0-11.0	10.4	10.2
1996	9.5-11.5	9.9	11.8
1997	8.0-10.0	7.8	6.5
1998	6.5-8.5	6.8	6.0
1999	5.0-6.0	4.6	3.7

Fuente: Banco Central de Reserva del Perú (1999).

C. Ahorro-inversión

Una vez superado el período de estabilización, tanto el ahorro como la inversión se fueron recuperando lentamente. El ahorro interno, que en 1990 representó el 11.8% del PBI creció de manera sostenida hasta 1995. En el período 1995-2000 fluctuó alrededor de un promedio de 17.4, con un máximo de 18.8% del PBI en 1997(ver cuadro III. 1.8). Adicionalmente, la composición de este ahorro sufrió un cambio importante. Mientras que durante el periodo 1988-1990 el sector público fue un desahorrador neto, en los noventa incrementó su ahorro llegando a representar el 3.6% del PBI en 1998. De otro lado, el ahorro externo también creció hasta 1995 y durante la última década representó en promedio 5.4 puntos porcentuales del PBI. En los últimos años el ahorro externo más bien se contrajo.

La inversión también mostró dinamismo elevándose de 16.5% del PBI en 1990 hasta un pico de 25% en 1995. Durante el periodo 1995-1998 la inversión alcanzó los niveles más elevados de los últimos 15 años, debido al dinamismo de la mayor inversión privada, ya que la inversión pública se mantuvo estable durante ese periodo. El acelerado incremento de la inversión durante la primera parte de los noventa fue mucho más rápido que el crecimiento del ahorro interno, y el mecanismo natural de ajuste fue un aumento en el déficit de la cuenta corriente de la balanza de pagos. A partir de entonces la inversión mostró otra vez una tendencia decreciente, coincidente con el ciclo económico.

III.1.8. Flujos macroeconómicos (como porcentaje del PBI, base 1994)

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
AHORRO-INVERSIÓN											
Ahorro Interno	11.8	12.9	11.5	12.7	16.5	17.1	16.7	18.8	17.2	17.8	17.1
Sector público	-5.5	0.8	0.7	2.2	3.0	2.3	3.9	5.2	4.0	1.8	0.8
Sector privado	17.3	12.1	10.8	10.5	13.5	14.8	12.8	13.6	13.2	16.0	16.3
Ahorro externo	4.7	4.4	5.8	6.6	5.7	7.7	6.1	5.2	6.4	3.7	3.0
Inversión	16.5	17.3	17.3	19.3	22.2	24.8	22.8	24.0	23.6	21.5	20.1
Sector público	3.2	3.5	4.1	4.7	4.8	4.7	4.3	4.4	4.5	4.8	4.0
Sector puvado 1/	13.3	13.8	13.2	14.6	17.4	20.1	18.5	19.6	19.1	16.7	16.1
BALANZA DE PAGOS											
Balanza en cuenta corriente	-4.7	-4.4	-5.8	-6.6	-5.7	-7.7	-6.1	-5.2	-6.4	-3.7	-3.0
Balanza comercial	1.3	-0.6	-0.9	-1.7	-2.2	-4.0	-3.6	-2.9	-4.3	-1.2	-0.6
Servicios	-1.2	-1.2	-1.6	-1.7	-1.1	-1.4	-1.2	-1.3	-1.2	-1.4	1.5
Renta de factores	-5.8	-4.0	-4.5	-4.7	-4.0	-3.7	-2.9	-2.5	-2.6	-3.1	-2.9
Transferencias corrientes	0.9	1.4	1.3	1.5	1.7	1.5	1.6	1.6	1.7	1.9	1.9
Cuenta financiera	-2.4	-0.2	2.4	5.3	8.6	5.7	6.3	9.7	3.4	2.1	2.1
Sector puvado	0.2	0.4	0.6	3.5	8.5	4.8	7.3	4.2	3.8	4.6	2.2
Sector público	-3.6	-0.4	-1.1	1.4	-0.8	-0.3	-0.8	1.0	-0.1	0.7	0.5
Capitales de cono plazo	1.0	-0.2	2.9	0.4	1.0	1.2	-0.3	4.5	-0.3	-3.2	-0.7
Financiamiento excepcional	8.3	4.1	4.1	1.8	3.6	2.8	1.7	-1.4	0.6	0.1	-0.1
Flujo de reservas netas del BCRP (-)	-0.6	-2.3	-2.0	-1.9	-6.6	-1.7	-3.5	-2.9	1.8	1.5	0.4
Errores y omisiones netos	-0.6	2.8	1.3	1.4	0.1	0.9	1.7	-0.1	0.6	0.0	0.7
SECTOR PÚBLICO NO FINANCIERO											
Ahorro en cuenta corriente	-5.5	0.8	0.7	2.2	3.0	2.3	3.9	5.2	4.0	1.8	0.8
Ingresos de capital	0.1	0.3	0.3	0.1	0.1	0.0	0.1	0.0	0.1	0.1	0.1
Gasto de capital	3.3	3.8	4.9	5.3	5.9	5.5	5.0	5.1	4.9	5.0	4.1
Inversión pública	3.2	3.5	4.1	4.7	4.8	4.7	4.3	4.4	4.5	4.8	4.0
Otros gastos de capital	0.1	0.4	0.8	0.7	1.1	0.8	0.8	0.7	0.4	0.2	0.2
Resultado económico	-8.7	-2.8	-3.9	-3.1	-2.8	-3.1	-1.0	0.2	-0.8	-3.1	-3.2
Financiamiento	8.7	2.8	3.9	3.1	2.8	3.1	1.0	-0.2	0.8	3.1	3.2
Financiamiento externo	6.3	4.1	3.2	3.0	2.4	2.5	0.8	-0.4	0.4	-0.1	1.2
Financiamiento interno	2.4	-1.4	0.5	-0.4	-4.7	-1.2	-3.6	-0.7	0.0	2.4	1.2
Privatización	0.0	0.0	0.2	0.4	5.1	1.8	3.9	0.9	0.5	0.8	0.8

1/ Incluye variación de inventarios

Fuente: BCRP.

III.2 Sector externo

La apertura comercial y la reinserción financiera internacional ocasionaron una fuerte presión sobre la balanza en cuenta corriente de la balanza de pagos, cuyo déficit se incrementó sustancialmente desde 1990 hasta fines de 1998. Este déficit fue el reflejo de la falta de ahorro interno para financiar el proceso de inversión, principalmente privada, que se observó hasta 1998. Dado el mercado de capitales existente en el país y el nivel de pobreza, cualquier nuevo proceso de inversión va necesariamente a tener que estar acompañado de déficits externos.

Paralelo a la presión sobre la cuenta corriente, existió un ingreso importante de capitales de largo plazo, ya sea a través del programa de privatización o de inversión directa extranjera. Estos capitales financiaron parte el déficit en cuenta corriente, y adicionalmente el país pudo incrementar sustancialmente sus Reservas Internacionales Netas (RIN) hasta 1998.

Hasta 1998, a pesar que había podido ser financiado adecuadamente, el déficit en cuenta corriente fue una preocupación para las autoridades en tanto tenía ya varios años fluctuando alrededor del 6% del PBI. La crisis externa y el fenómeno del Niño afectaron las cuentas externas peruanas entre 1998 y 1999. En 1999, el déficit en cuenta corriente se logró reducir sustancialmente a 3.7% del PBI como consecuencia de la reducción de las importaciones ligada a la recesión que se inició a fines de 1998.

A. Balanza comercial

En 1990 la balanza comercial fue superavitaria debido a los elevados aranceles y a la fuerte recesión por la que atravesaba la economía. Debido a la reforma comercial y al retraso cambiario, las importaciones crecieron aceleradamente. En el período 1990-92, el crecimiento de las importaciones de bienes de consumo fue mayor al 100%, en especial las de bienes de consumo duradero. Asimismo, las importaciones de materias primas e insumos crecieron en 30%, mientras que la importación de bienes de capital, excluyendo el equipo rodante de transporte, creció en menos de 10%. El comportamiento

observado no era difícil de explicar. En primer lugar, existían dudas sobre la duración de las reformas y por ello los agentes económicos aprovecharon para renovar su stock de bienes de consumo no duradero (automóviles y electrodomésticos). Adicionalmente, existía un consumo reprimido de este tipo de bienes por los elevados aranceles preexistentes. En tercer lugar se sustituyeron abastecedores nacionales de insumos por fuentes importadas de menor precio. Sin embargo, la desconfianza inicial sobre el éxito del programa se vio reflejada en la pobre evolución inicial de las importaciones de bienes de capital (excluyendo a vehículos de transporte público).

III.2.1 Balanza comercial 1990-1999

(como porcentaje del PBI)

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Exportaciones	11.1	10.0	10.1	10.1	10.2	10.4	10.6	11.6	10.1	11.8
Importaciones	-9.8	-10.6	-11.0	-11.9	-12.5	-14.5	-14.2	-14.5	-14.4	-12.9
Total	1.3	-0.6	-0.9	-1.8	-2.3	-4.1	-3.6	-2.9	-4.3	-1.1

Nota: PBI calculado con base 1994.

Fuente: Banco Central de Reserva del Perú (1999).

Para el año 1993 se observó una desaceleración en el crecimiento de las importaciones de bienes de consumo e insumos pero un incremento en las importaciones de bienes de capital. Este comportamiento tuvo como origen el agotamiento del proceso de renovación de stock de bienes de consumo duradero de los estratos más ricos. El incremento de las importaciones de bienes de capital revelaría el inicio de un proceso de reconversión productiva. Al parecer, ya para 1993 existía una mayor confianza de parte de los agentes productivos sobre las perspectivas de crecimiento de la economía.

A partir de 1994 y en especial durante 1995 se aceleró notablemente el crecimiento de las importaciones. Las importaciones de bienes de consumo crecieron a una tasa anual de 38% en promedio durante 1994-1995, y las de insumos lo hicieron en 32%. En este caso el crecimiento de los ingresos de la población, el desarrollo del financiamiento de mediano y largo plazo para la compra de bienes de consumo duradero y el repunte productivo serían los

principales responsables de esta evolución. A diferencia de los períodos anteriores, las importaciones de bienes de capital, excluyendo equipo de transporte, crecieron en 46% en promedio durante 1994 y 1995.

El brusco incremento del déficit externo, en parte reflejo también del aumento del gasto fiscal previo a las elecciones de 1995, ocasionaría que el gobierno tomara medidas desde el segundo trimestre de 1995 para enfriar la economía, lo cual se traduciría en un menor crecimiento de las importaciones en 1996. Adicionalmente, entre enero y octubre de 1996 se prohibió la importación de autos usados lo cual contribuyó a reducir la tasa de crecimiento de las importaciones que crecieron en sólo 1.7% respecto al año anterior. Con la recuperación del ritmo de crecimiento del PBI en 1997 las importaciones crecieron en 8.5%. Hacia el final de la década, el desaceleramiento del proceso de privatización y concesiones y la recesión contrajeron la inversión privada, con la correspondiente caída en las importaciones.

A pesar de que se argumentaba que el sector exportador fue uno de los sectores más golpeados con el programa de estabilización, por el estancamiento del tipo de cambio, la elevación de tarifas y las altas tasas de interés, las exportaciones también mostraron dinamismo aunque mucho menor al de las importaciones. La evolución de las exportaciones estuvo estrechamente relacionada con factores externos (por ejemplo el precio de los minerales o el Fenómeno del Niño en los casos agrícola y pesquero), lo cual redujo el margen de operación de las políticas diseñadas. Aquí, se pueden distinguir dos períodos claramente diferenciados: un relativo estancamiento entre los años 1990-1992 y luego un acelerado crecimiento desde 1993.

En dólares americanos, las exportaciones de 1999 fueron 84% mayor a las de 1990, habiendo superado el cien por cien en 1997. Este dinamismo no se ha limitado sólo a las exportaciones tradicionales, sino también a las no tradicionales. Si bien parte de este crecimiento se explica por mayores precios, una parte sustancial es por volúmenes de exportación. Así por ejemplo, el volumen exportado de oro creció en 17 veces entre 1990 y 1999⁵⁹, el de harina de pescado

59 Parte de este crecimiento se explica por la legalización del contrabando de oro debido a los bajos precios que pagaba el Estado por la compra de oro.

en 34% y el de cobre en 82%. En el caso de las exportaciones no tradicionales, el valor de las exportaciones de textiles creció en 58% en el mismo período.

El resultado de la evolución de las importaciones y exportaciones descrito fue un creciente déficit comercial desde 1991 hasta 1995. Sin embargo, el déficit de la balanza comercial se fue reduciendo gradualmente durante los años 1995-1997 debido al menor ritmo de crecimiento de las importaciones y al acelerado ritmo de crecimiento de las exportaciones. Así, el déficit comercial que fue de US\$ 189 millones en 1991, alcanzó US\$ 2,165 millones en 1995 (3.7% del PBI) y se redujo a US\$ 1,721 millones en 1997 (2.7% del PBI). Durante el periodo 1996-1997 las importaciones crecieron en promedio en 5% al año mientras que las exportaciones lo hicieron en 10%. Debido al Fenómeno del Niño y a la crisis externa, en 1998 se observó un estancamiento del volumen de nuestras las exportaciones y una dramática caída en los precios internacionales de las mismas. Así, la balanza comercial sufrió la peor caída de la década, registrándose un déficit superior a los US\$ 2400 millones. Este déficit se redujo significativamente en 1999 (US\$ 616 millones) como consecuencia del incremento de las exportaciones tradicionales y la disminución de las importaciones en todos sus rubros.

B. Balanza en cuenta corriente

El déficit en cuenta corriente se acrecentó desde 1990 dado el creciente déficit en la balanza comercial, el mayor servicio de los intereses de deuda externa y el creciente saldo negativo en la cuenta de servicios no financieros. En compensación se ha registrado un incremento en la cuenta de transferencias debido a las mayores remesas de peruanos del exterior.

Así, el déficit aumentó de 4.7% del PBI en 1990 a 5.8% en 1992 y a un récord de 7.7% en 1995. El deterioro de las cuentas externas, en parte explicado por la política fiscal expansiva durante 1994 e inicios de 1995, preocupó al gobierno y motivó severas medidas fiscales y monetarias para enfriar la economía. Estas medidas disminuyeron el ritmo de crecimiento durante 1996 pero fueron exitosas en reducir el déficit de la cuenta corriente a 6.1 del PBI en 1996 y 5.2% del PBI en 1997. Sin embargo, los problemas climáticos y la crisis asiática revirtieron esta tendencia en 1998, año en el que el déficit de cuenta

corriente alcanzó 6.4%. En 1999 la caída de la demanda interna durante redujo el déficit de cuenta corriente a 3.5%.

Es conveniente mencionar que las cifras oficiales de la cuenta corriente pueden esconder varios problemas de registro debido al ingreso de divisas por exportaciones ilegales de narcóticos e incertidumbre sobre otras cuentas (tal como ingresos netos por turismo o problemas en el registro de las transferencias de remesas de peruanos del exterior). La cuenta de errores y omisiones de la balanza de pagos registro ingresos positivos de US\$ 3,794 millones entre 1991 y 1997 lo que equivale a casi el 50% del déficit comercial acumulado durante el mismo período y a casi el 20% del déficit en cuenta corriente. En otras palabras, existe un ingreso neto positivo de divisas que ha sido equivalente a un quinto del déficit en cuenta corriente y que es parte de la explicación de porque, a pesar del déficit en cuenta corriente, el país siguió acumulando reservas. Estos ingresos, sin embargo, fueron muy fluctuantes y no se conoce con certidumbre su estabilidad.

C. Cuenta financiera

¿Cómo se ha financiado y se está financiando el déficit en cuenta corriente? El endeudamiento externo no financió el déficit de cuenta corriente. El Perú, al haber declarado la moratoria unilateral de sus pagos a la mayor parte de los deudores, tuvo que hacer grandes esfuerzos para poder reinsertarse en los mercados financieros internacionales. Este proceso culminó en 1997 con la firma de un Plan Brady.

Al principio del programa se temió que el déficit comercial fuera alimentado por capitales de corto plazo de gran volatilidad que se estuvieran beneficiando del diferencial de tasas de interés existente entre Perú y el resto del mundo. Sin embargo, el tiempo demostró que los flujos de capitales privados que han ingresado al país desde principios del programa son bastante estables y probablemente se trate de capitales peruanos que fugaron al exterior durante el gobierno de Alan García. Una comprobación de esta afirmación es que el Perú fue uno de los países de la región que se vio menos afectado por el efecto Tequila.

Un análisis detallado de la cuenta financiera de la balanza de pagos reveló que ha sido el ingreso de capitales privados el que en gran parte ha financiado el déficit de la cuenta corriente. Entre 1993 y 1994 han ingresado US\$ 14,431 millones de capitales privados, el 77% de los cuales son fondos de inversión (el resto son préstamos de largo plazo o inversión en cartera). De estos, el 43% estaban relacionados con operaciones de privatización, pero la mayoría correspondieron a inversión directa extranjera. Por ejemplo, en 1994, con la profundización del programa de privatización, la inversión directa representó el 4.5% del PBI.

En 1997 es interesante señalar que a diferencia de años anteriores el superávit en la cuenta financiera se debió al aumento de los préstamos del sector público y al mayor flujo de capitales de corto plazo en US\$ 1,208 millones y US\$ 2,126 millones, respectivamente. En parte, esto se explicaría por el mayor acceso a préstamos internacionales del gobierno al principio de ese año para concretar el Plan Brady y en menor medida por préstamos contratados a fin de año para enfrentar los problemas climáticos. Sin embargo, estos son eventos atípicos. Desde 1998, el flujo de capitales externos se redujo sustancialmente.

D. Reservas Internacionales Netas

El gobierno de Fujimori heredó un país quebrado en el sector externo pero que acumuló durante los dos primeros años un importante nivel de Reservas Internacionales Netas, las cuales se elevaron de -US\$ 150 millones de dólares en julio de 1990 a US\$ 1,700 en julio de 1992. Sin embargo, de acuerdo a Verdera (1992), este logro encerraba una gran fragilidad en la medida que en mayo de 1992 alrededor de 57% de las RIN provenía de los encajes por los depósitos en dólares en la banca comercial.

Si bien esto era cierto, la solidez de la situación externa del BCRP se fue incrementando a lo largo del tiempo. La posición de cambio del BCRP pasó de ser negativa en más de mil millones de dólares a mediados de 1990 a ser positiva en US\$ 2,300 millones a fines de 1997. A pesar de la crisis de los dos últimos años de los noventa, el Perú mantuvo un nivel importante de reservas que superaban los US\$ 8,400 millones a fines de 1999. Así, el BCRP posee una parte importante de las reservas. Si a esto le sumamos las reservas en posesión

del Ejecutivo producto de las privatizaciones, se cuenta con los suficientes grados de libertad para enfrentar ataques cambiarios especulativos. No hay que olvidar que además el régimen cambiario en el Perú es de flotación sucia. Es importante destacar también que la rapidez de la privatización de empresas públicas, especialmente durante los años 1993-1995, ayudó a que las reservas aumentaran significativamente.

Capítulo IV

Resultados en el mercado laboral⁶⁰

Tras el inicio de la implementación de las medidas de estabilización y de las reformas estructurales, el posible impacto negativo sobre el empleo fue un elemento central de las críticas que recibió el gobierno de Fujimori. Diez años después del lanzamiento de esta política laboral, los problemas en el mercado de trabajo parecen ser, en efecto, bastante graves. Es precisamente el desempleo y la falta de empleo los males más serios que percibe la población peruana.

Ante esta realidad se ha planteado que el modelo económico vigente en el Perú, orientado a que la asignación de recursos esté determinada principalmente por el mercado, es un modelo de crecimiento sin empleo. En esta sección se analizarán los mecanismos de ajuste del mercado de trabajo durante los años posteriores a las reformas estructurales, evaluando sí, efectivamente, su costo sobre el empleo ha sido muy elevado.

Una manera de enfocar esta problemática es preguntándose si en el Perú existen muchos empleos, aunque de mala calidad. La respuesta es que sí. Efectivamente muchos empleos son malos empleos. Pero la pregunta siguiente es si la apertura económica y la flexibilización del mercado de trabajo han empeorado la situación. ¿Ha crecido el empleo? Y si lo ha hecho, ¿sólo se han generado malos empleos? ¿Ha crecido principalmente el sector informal? ¿Son los empleos informales malos empleos? El análisis de la evolución del mercado laboral durante los años anteriores y

60 Salvo indicación expresa, esta sección es una revisión y actualización de Saavedra (1998a).

posteriores al inicio de las reformas muestra que el empleo creció claramente. Luego de un grave estancamiento entre 1989 y 1992, éste creció de manera acelerada, permitiendo absorber a un creciente *stock* de mano de obra cuya evolución estuvo impulsada por tendencias demográficas y por aumentos en la participación en la fuerza de trabajo.

Entre 1985 y 1989 el empleo aumentó debido a la absorción de empleo del sector público y del empleo independiente. Las empresas, ya sean formales o informales, no aumentaron sus demandas de empleo. Este último patrón se mantuvo hasta 1992, y en esos años, dada la contracción del empleo público, la única fuente de generación de empleo fue el autoempleo. Esto llevó a que en ese periodo, al menos en Lima Metropolitana, el empleo en términos absolutos se mantuviera básicamente estancado. La evidencia disponible para Lima Metropolitana, así como a nivel nacional, muestra que la proporción de ocupados como proporción de la población en edad de trabajar, cayó dramáticamente hasta 1992. Esta situación no se vio reflejada en aumentos en la tasa de desempleo debido a la reducción en la tasa de participación.

Recién a partir de 1993 el empleo se empieza a expandir debido tanto al empleo independiente como al aumento en la demanda de empleo de las empresas, a pesar de la reducción del empleo público. Tanto en términos absolutos como relativos, el crecimiento del empleo privado fue suficiente como para aumentar la proporción de ocupados en relación con la población en edad de trabajar.

Sin embargo, a partir de 1998 la crisis económica afecta negativamente la demanda de empleo de las empresas, lo cual es compensado por el crecimiento del empleo independiente y del empleo público.

La dinámica del empleo en el período posterior al inicio de las reformas y hasta 1997 fue íntegramente liderada por el sector privado, y permitió compensar la caída del empleo público. Se observa, sin embargo, que han habido segmentos específicos de la fuerza laboral, el de los más jóvenes y, en particular, el de los hombres de mayor edad, para los que se han reducido las oportunidades de empleo. Asimismo, y pese a que la evidencia muestra que se crearon empleos en toda la gama de acti-

vidades y sectores, el problema central fue el lento crecimiento de la productividad del factor trabajo, que conlleva al también lento crecimiento de los ingresos reales, tanto de los trabajadores asalariados como de los independientes. Como se verá a continuación, existe una relación estrecha entre niveles y cambios en la productividad con niveles y cambios en las remuneraciones reales.

IV.1. Evolución del empleo y el desempleo

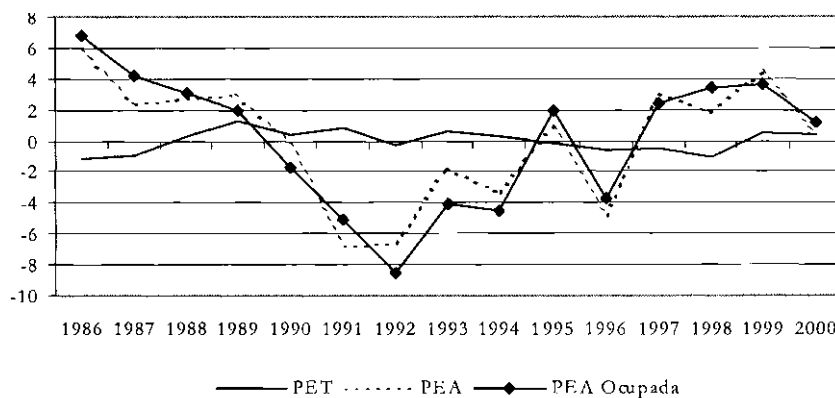
Hasta hace muy poco el nivel de empleo en el Perú no era una variable que fuera difundida de manera periódica por las agencias responsables. No existía un indicador que se publicara de forma regular y mostrara la creación bruta de empleos en un período, ni una publicación periódica de la tasa de desempleo⁶¹. Sólo en base a encuestas de hogares se puede analizar la evolución del nivel de empleo urbano, para un período relativamente largo, al menos para Lima Metropolitana. A nivel nacional se pueden calcular datos sólo para años seleccionados que, sin embargo, permiten llegar a conclusiones similares respecto de las tendencias del mercado laboral.

Como se muestra en el gráfico IV.1.1, en Lima Metropolitana el empleo (PEA ocupada) creció ligeramente entre 1986 y 1992, a una tasa promedio de 0.5% anual. A pesar de las fluctuaciones extremas que se observaron en ese período como consecuencia del *boom* populista generado artificialmente durante el gobierno de Alan García y la inevitable recesión que lo sucedieron, el empleo total no mostró fluctuaciones de la misma magnitud. Recién a partir de 1993, como se observa en ese gráfico, el empleo se volvió más dinámico, registrándose una tasa de crecimiento promedio anual de 4.5% para el período 1993-2000.

61 Desde 1970 existió un índice de empleo de grandes empresas para algunos sectores productivos de Lima Metropolitana que paulatinamente fue perdiendo representatividad. La tasa de desempleo se ha calculado anualmente desde 1970. Sin embargo, recién desde 1996 se calcula y difunde la tasa de desempleo de manera trimestral y a partir de 1997 se calcula un índice de empleo para empresas formales de 10 a más trabajadores a nivel nacional.

IV.1.1. Lima Metropolitana: evolución de la Población en Edad de Trabajar (PET), Población Económicamente Activa (PEA) Total y PEA Ocupada 1986-2000

(desviaciones de tendencia en porcentajes)



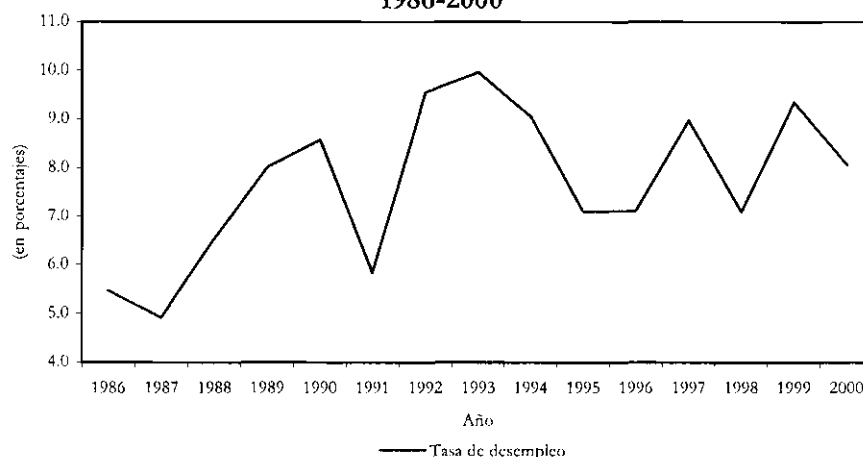
Fuente: Encuesta de Hogares del Ministerio de Trabajo y Promoción Social 1986-1996, Encuesta de Hogares MTPS-INEI 1996-2000.

Entre 1986 y 1991 la fuerza de trabajo creció a tasas muy bajas, menores a las de la población en edad de trabajar⁶², como se observa en el gráfico IV.1.1. Sin embargo, dado el estancamiento casi absoluto del empleo durante esos años, el desempleo subió de 5.0% en 1987 a 8.9% en 1990, como se observa en el gráfico IV.1.2. No es claro que el aumento del desempleo durante esos años fuera evidencia de la rigidez en el mercado de trabajo, a pesar de la rigidez de la legislación laboral, ya que los salarios reales, tanto en el sector formal como informal, cayeron fuertemente.

62 El hecho de que la fuerza de trabajo haya crecido poco durante ese período es consistente con la reducción en la tasa de actividad mencionada anteriormente, ya que la población en edad de trabajar creció de manera monótona. En cambio entre 1991 y 1997 la fuerza de trabajo creció inclusive más rápido que la población en edad de trabajar, por lo que la tasa de actividad aumentó.

En 1991, a pesar que el nivel de actividad económica continuó reduciéndose, se observó una tasa de desempleo muy baja, que se explica por la reducción absoluta en la fuerza de trabajo, reflejada en la consecuente caída en la tasa de actividad⁶³. Algo similar sucedió al final de la década con una reducción de la tasa de actividad pero sin cambios significativos en la tasa de desempleo.

IV.1.2. Lima Metropolitana: evolución de la tasa de desempleo 1986-2000



Fuente: Encuesta de Hogares del Ministerio de Trabajo y Promoción Social 1986-1995; Encuesta de Hogares MTPS-INI 1996-2000.

A partir de 1991 tanto el empleo como la fuerza de trabajo empezaron a crecer, aunque esta última lo hace ligeramente más rápido —consistente con el aumento en la tasa de actividad— lo cual llevó a incrementos en la tasa de desempleo en 1993 y 1994, a pesar del crecimiento acelerado del empleo (ver gráfico IV. 1.3). Sin embargo, no se puede atribuir el aumento del desempleo en los años noventa únicamente al aumento de la tasa de actividad observada hasta 1997. Por ejemplo, si se comparan dos años de equilibrio macroeconómico

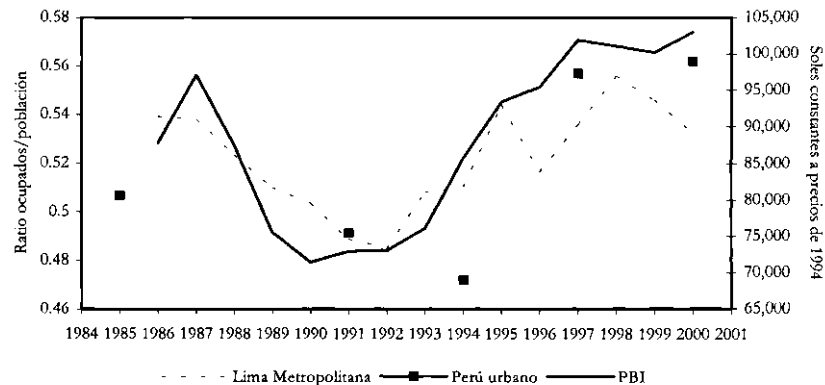
⁶³ Se refiere a la proporción de personas en la fuerza de trabajo (ocupados más desempleados) como proporción del total de personas en edad de trabajar.

y crecimiento moderado, como 1986 y 1996, en los que la tasa de actividad era similar (61.2% y 59.9%, respectivamente) se encuentra que la tasa de desempleo ha aumentado de 5.4% a 7.2%. El promedio de desempleo del período post-reformas (1992-2000) es 8.5%, mientras que el promedio entre 1986 y 1991 es de 6.6%.

Hacia el final de la década, el crecimiento del empleo se desaceleró fuertemente, como consecuencia de la recesión iniciada hacia mediados de 1998. No obstante, esto no se reflejó en un aumento marcado de la tasa de desempleo debido a una reducción en la tasa de actividad.

Un indicador más sencillo de la evolución de la cantidad de empleo es el ratio empleo/población. Como se observa en el gráfico IV.1.3, este ratio cayó fuertemente entre 1986 y 1992, año a partir del cual empezó a crecer, tanto en Lima como a nivel nacional. El gráfico muestra también la evolución del PBI, y es claro que el empleo se movió de manera procíclica.

IV.1.3. Perú Urbano¹ y Lima Metropolitana: evolución del ratio Empleo/Población² y PBI 1986-2000



1/ No se incluye la selva.

2/ Sólo se considera como ocupados a aquellos trabajadores con más de 10 horas semanales en su actividad principal.

Fuente: Encuesta de Hogares del Ministerio de Trabajo y Promoción Social 1986-1995, Encuesta de Hogares MTPS-INEI 1996-2000, Encuesta Nacional de Hogares sobre Medición de los Niveles de Vida 1985-1986, 1991, 1994, 1996, 1997, y 2000.

El cuadro IV.1.4 muestra ratios empleo/población y tasas de participación para distintos grupos demográficos y según años de educación por género a nivel nacional. En términos generales, se encuentra que entre 1985 y 1991 ambos indicadores cayeron para casi todos los grupos demográficos, tanto por la crisis económica de fines de los 80 como por el fuerte crecimiento de la población en edad de trabajar. Entre 1991 y 1997 la tendencia se revirtió para ambos indicadores. Sin embargo, en el periodo 1997-2000 la tasa de participación cayó en forma ligera, presumiblemente por los efectos de la recesión.

Desde 1993 este ratio creció en todos los grupos hasta 1997, siendo los grupos de mayor crecimiento las mujeres y hombres jóvenes, cuyas tasas de empleo fueron en 1997 mayores que las observadas hacia mediados de la década de los noventa, aunque disminuyeron al final de la década. En cambio, en el caso de los hombres y mujeres de mayor edad, si bien se recuperaron ligeramente en términos de empleo en los años noventa, estuvieron lejos de llegar a los niveles observados en 1985. Esta evolución no implica que el número de empleos en este grupo demográfico haya caído, pero sí que no satisfizo la demanda por empleos de este grupo, hecho consistente con el aumento en las tasas de desempleo citadas anteriormente.

En lo que respecta a los grupos diferenciados por niveles de educación, se aprecia que son los menos educados los que más incrementaron su participación en el empleo. Esto resulta consistente con el hecho de que gran parte de las reformas laborales estuvieron dirigidas a posibilitar las formas temporales de contratación y reducir los costos de despido. Estas medidas favorecieron en mayor medida a los menos capacitados (menor educación) y de menor experiencia (más jóvenes), ya que su contratación se volvió menos costosa en relación con los trabajadores de mayor experiencia y capacitación. Sin embargo, la expansión de oportunidades de empleo, tanto para estos grupos como para la fuerza de trabajo en general, se dio a costa de un estancamiento de los ingresos reales.

IV.1.4. Perú urbano: ratio empleo/población y participación en la fuerza de trabajo (tasa de actividad) 1985-2000

	Ratio Empleo-población					Participación en la fuerza de trabajo				
	1985	1991	i-994	1997	2000	1985	1991	1-994	1997	2000
A. Según edad										
Mujeres										
Hasta 24 años	42.1	31.8	29.7	43.9	45.1	45.0	34.8	32.0	48.3	42.9
De 25 a 54 años	68.9	57.3	57.6	64.7	66.9	70.8	59.5	60.1	67.0	66.0
55 años o más	48.2	28.6	30.0	36.1	37.8	48.2	29.0	30.1	36.9	37.5
Total	56.2	44.1	43.5	53.4	55.4	58.2	46.3	45.6	56.1	54.2
Hombres										
Hasta 24 años	57.3	42.9	50.0	57.5	62.0	60.8	48.2	54.1	62.8	60.3
De 25 a 54 años	88.2	87.4	88.0	92.5	95.7	89.7	89.9	91.1	95.8	95.5
55 años o más	74.4	63.7	62.5	65.6	66.0	75.2	64.8	64.7	67.2	65.0
Total	75.0	67.3	70.4	76.6	79.7	77.1	70.6	73.7	80.2	79.0
B. Según años de educación										
Mujeres										
Hasta 6 años	61.8	44.3	44.7	58.1	56.7	62.6	44.9	45.4	58.9	57.1
De 7 a 12 años	45.5	40.1	37.4	46.2	47.8	49.0	43.1	40.1	50.6	49.6
De 13 a más años	58.8	58.0	56.9	60.3	66.3	63.2	62.0	61.3	64.3	67.9
Total	56.2	44.1	43.5	53.4	54.4	58.2	46.3	45.6	56.1	55.6
Hasta 6 años	78.1	67.3	73.1	79.5	83.1	79.0	68.7	74.9	81.5	83.5
De 7 a 12 años	70.1	63.2	66.2	74.2	75.7	73.6	67.4	70.0	78.1	76.6
De 13 a más años	79.0	80.0	76.5	77.8	81.9	81.3	83.6	81.2	83.5	82.7
Total	75.0	67.3	70.4	76.6	79.1	77.1	70.6	73.7	80.2	79.8

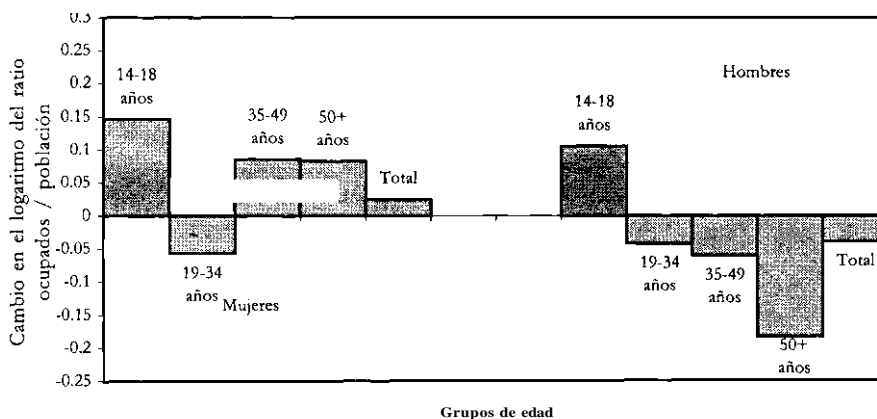
Nota: La encuesta de 1991 sólo incluye a la costa urbana, la sierra urbana y la sierra rural.

Fuente: Encuesta Nacional de Niveles de Vida 1985, 1991, 1994, 1996, 1997, y 2000.

Por otro lado, en lo que se refiere a las tasas de participación, la caída que se observa cuando se comparan los años noventa respecto de 1985 es más pronunciada entre las mujeres. Así, durante el período más agudo de la crisis económica, en el caso peruano no se habría observado el efecto de "trabajador secundario", por el cual ante una reducción de los ingresos del jefe del hogar, las mujeres aumentan su participación en el mercado de trabajo. Por otro lado, en la década de los noventa, la tasa de participación se incrementó para todos los grupos, con la única excepción de los hombres de mayor edad, en cuyo caso se mantuvo estancada.

Observando el cambio en la proporción de personas ocupadas entre los años 1986 y 2000, en general, se puede concluir que, en el caso de los hombres, el aparato productivo no pudo absorber el aumento en la oferta laboral registrado después de implementadas las reformas, sobre todo en el grupo de mayores a 50 años. En cambio, el incremento en la participación femenina fue mejor absorbido por el mercado, excepto en el grupo de 19 a 34 años.

IV.1.5. Lima Metropolitana: cambio del logaritmo del ratio empleo/población 1986-2000, por sexo y grupos de edad



Fuente: Encuesta de Hogares del MTPS 1986. Encuesta de Hogares del MTPS-INEI 1996-2000.

IV.2. ¿En dónde creció el empleo?

Es común la crítica en el sentido de que en el Perú, como en otros países de América Latina, se ha vivido un proceso de crecimiento que no genera empleo, y que el poco que genera se ha concentrado en el sector informal. El planteamiento usual es que el crecimiento de los empleos se habría limitado al crecimiento de los malos empleos: precarios, de baja productividad, y que conllevan bajos ingresos.

En esta sección se analizan los cambios en la estructura del empleo en términos de asalariamiento vs. trabajo independiente y en términos de formalidad vs. informalidad, así como un análisis de los cambios en la estructura del empleo por ocupaciones y del empleo por sector de actividad. De esta forma, se analiza en qué sectores y regiones específicamente se han creado estos empleos para poder determinar si su crecimiento ha ido de la mano con mejores niveles de calidad.

En el sector rural la mayor parte del empleo es independiente, tendiendo el empleo asalariado a ser una actividad secundaria y muchas veces estacional, (Valdivia y Robles, 1997).

En el Perú urbano, el empleo independiente —incluyendo a los trabajadores familiares no remunerados— constituye la mitad del empleo total⁶⁴. Durante los años noventa, la participación del empleo independiente total creció ligeramente, como se observa en el cuadro IV.2.1, aunque no hay una tendencia clara durante el período de análisis. Es de destacar que, por otro lado, es claro el incremento de la participación del empleo público tanto en el sector urbano como rural hacia 1991 debido a su incremento acelerado en el gobierno de Alan García. Por ejemplo, el caso del sector educación, Saavedra et. al. (1997) muestra que entre 1986 y 1991 el número de docentes públicos se incrementó en casi 40%. Posteriormente el empleo público se redujo de manera drástica hasta 1997. Esta fuerte caída se ve también en cifras del

64 Sólo algunas encuestas permiten separar a los trabajadores familiares no remunerados del resto de independientes. En general, los primeros constituyen entre 6 y 9% del total del empleo urbano.

IV.2.1. Perú: estructura del empleo 1985-2000, según región y categoría de ocupación

	1985			1991			1994		
	Urbano	Rural	Total	Urbano	Rural	Total	Urbano	Rural	Total
Asalariado privado	28.3	8.7	20.1	34.1	8.3	28.2	34.3	13.4	27.0
Asalariado público	12.5	1.2	7.8	16.4	6.3	14.0	13.1	4.0	9.9
Independiente o TFNR	52.5	87.0	67.1	47.5	85.0	56.2	49.8	81.1	60.7
Trabajador del hogar	2.4	2.5	2.4	1.6	0.4	1.3	1.3	0.5	1.0
Otro	4.2	0.6	2.7	0.3	0.0	0.3	1.6	1.0	1.4
Total	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

	1997			2000		
	Urbano	Rural	Total	Urbano	Rural	Total
Asalariado privado	35.7	15.1	29.1	35.5	16.7	28.2
Asalariado público	10.7	3.7	8.4	13.2	3.9	9.6
Independiente o TFNR	51.0	80.1	60.4	48.8	78.7	60.4
Trabajador del hogar	1.5	0.5	1.2	2.4	0.6	1.7
Otro	1.1	0.6	0.9	0.2	0.1	0.1
Total	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

Nota: La encuesta de 1991 sólo incluye a la costa urbana, la sierra urbana y la sierra rural.

TF1\IR= Trabajadores familiares no remunerados.

Fuente: Encuesta Nacional de Hogares sobre Medición de Niveles de Vida 1985, 1991, 1994, 1997 y 2000.

Ministerio de Economía y Finanzas y del Instituto Nacional de Administración Pública, según las cuales el empleo en la Administración Pública—excluyendo a las empresas públicas—, se redujo en más de 200,000 personas entre 1991 y 1994. A esto se añaden al menos los 42,000 trabajadores de empresas públicas que se acogieron al programa de renuncias voluntarias⁶⁵. Sin embargo, gran parte de la reducción del aparato estatal simplemente compensó el incremento anterior.

La disminución del empleo público durante los noventa fue compensada por la expansión del empleo en el sector privado que creció a una tasa de 6% anual entre 1991 y 1997. Así, fue la dinámica del asalariamiento privado la que explica el crecimiento del empleo global (ver gráfico IV.2.2)⁶⁶.

El gráfico IV.2.2 permite resumir varias tendencias. Como ya se indicó anteriormente, el aumento del empleo hasta 1989 provino básicamente de la absorción del empleo del sector público y del empleo independiente. Las empresas, ya sean formales o informales, no aumentaron su demanda de empleo. Este último patrón se mantuvo hasta 1992, y en esos años, dada la contracción del empleo público, la única fuente de generación de empleo fue el autoempleo. Recién a partir de 1993, el empleo se empieza a expandir debido tanto al empleo independiente como al aumento en la demanda de empleo de las empresas⁶⁷, manteniendo esta tendencia hasta casi el final de la década. Hacia el final de la década, el empleo público crece ligeramente, mientras la participación del empleo privado asalariado disminuye un poco.

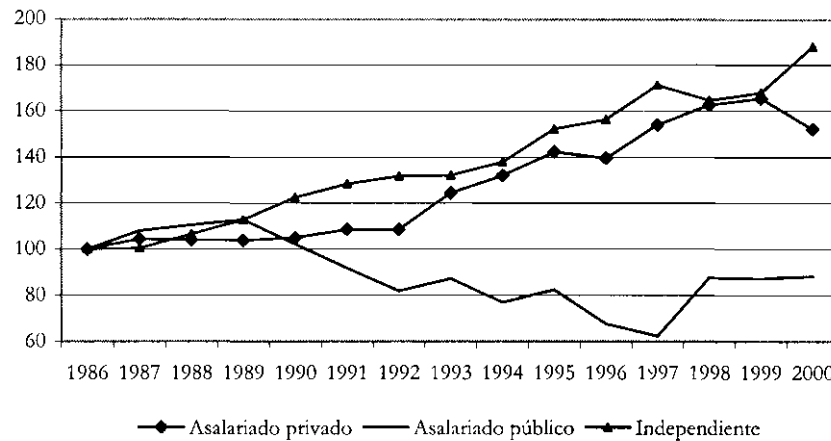
65 Estas cifras han sido tomadas de Yamada et. al. (1996).

66 La evolución en Lima Metropolitana, analizada a partir de la Encuesta de Hogares del MTPS, es similar a la del sector urbano en su conjunto. Las cifras para el sector rural deben tomarse con cautela, ya que los meses en que se toma la encuesta no son exactamente los mismos en los distintos años. Esto puede tener un impacto sobre el tipo y nivel de empleo rural debido a la estacionalidad de la actividad agrícola.

67 Debe de notarse, sin embargo, que el estancamiento del empleo asalariado privado es un fenómeno observado sólo en Lima. Como se vio en el cuadro IV.2.1, a nivel de Perú urbano en su conjunto, la participación de este rubro de empleo en 1991 era mayor que en 1985, y más bien la participación del empleo independiente se redujo entre esos dos años.

IV.2.2 Lima Metropolitana: evolución del empleo asalariado privado, asalariado público e independiente 1986-2000

(índice 1986=100)



Fuente: Encuesta de Hogares del Ministerio de Trabajo y Promoción Social 1986-1995, Encuesta de Hogares MTPS-INEI 1996-2000.

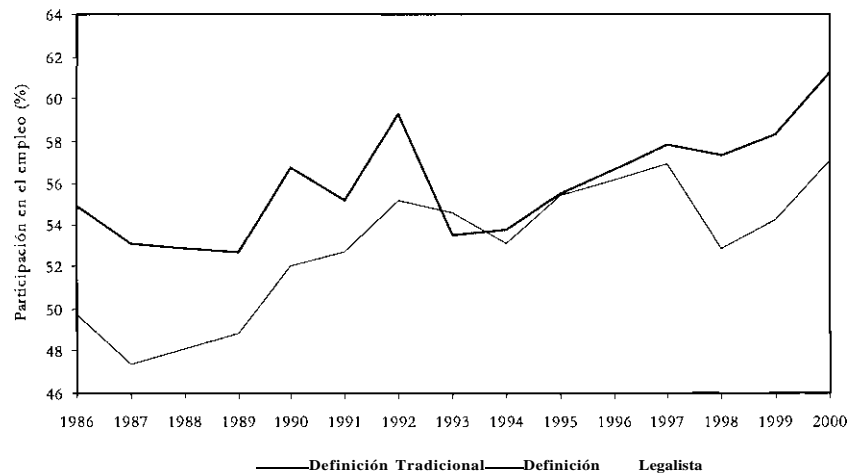
La participación del empleo informal, independientemente de cómo se le defina, creció en el periodo 1989-1992 y disminuyó hacia mediados de la década, a pesar de la reducción del empleo público, considerado como empleo formal. En la segunda mitad de la década se observa otra vez una tendencia creciente de la informalidad, en particular si se utiliza una definición legalista. Este crecimiento parece ser independiente del ciclo económico, y se relaciona más bien al creciente incumplimiento de la legislación laboral (gráfico IV.2.3).

A. Cambios en la estructura del empleo asalariado e independiente

A diferencia de los países desarrollados, en muchos países de América Latina, incluyendo el Perú, el autoempleo o trabajo independiente representa una parte importante del empleo y ha sido una importante variable de ajuste para equilibrar el mercado de trabajo. Este sector, en donde las empresas

unipersonales operan en un ambiente claramente competitivo, es aquél que permite explicar el relativamente bajo nivel de la tasa de desempleo, aún cuando la demanda por empleo de las empresas —formales é informales— sea menor a la oferta de empleo.

IV.2.3 Lima Metropolitana: participación del empleo informal en el empleo total. 1986-2000



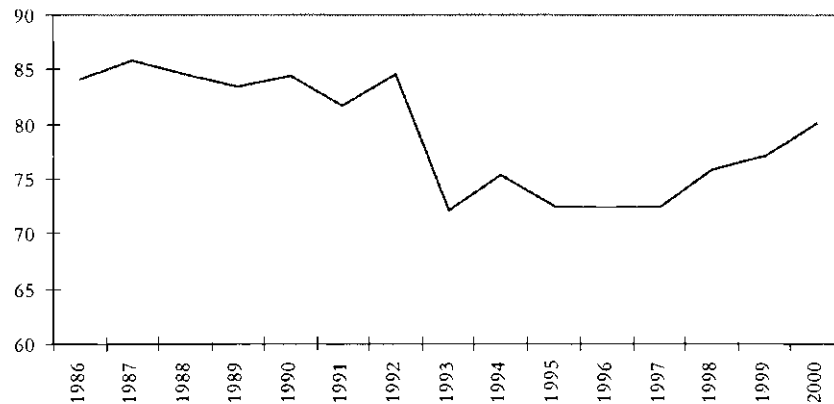
Nota: La definición legalista de formalidad utilizada varía en el periodo de análisis debido a cambios en las Encuestas de Hogares. Así, hasta 1992 se considera formales a aquellos que están afiliados a un sindicato, que cuentan con seguro médico IPSS o que trabajan para el Estado. A partir de 1993, se incorpora a la definición a aquellos trabajadores que cuentan con seguro médico distinto al del IPSS, y desde 1996 también se considera formales a los que figuran en planilla, reciben boleta de pago o cuentan con algún tipo de contrato. Para detalle, ver Saavedra y Maruyana (1988). La definición tradicional (OIT) considera como informales a los trabajadores independientes no profesionales, a los que laboran en empresas de menos de 5 trabajadores, y a los trabajadores familiares no remunerados

Fuente: Encuesta de Hogares del MTPS 1986-1995, Encuesta de Hogares del MTPS-INEI 1996-2000

En el ámbito de Lima Metropolitana, la participación del empleo informal al interior del empleo independiente tuvo un patrón anticíclico, manteniendo una tendencia estable en los años de crecimiento hasta 1997, y aumentando en los últimos años de la década, como se observa en el gráfico IV.2.4. Al interior del empleo independiente, la informalidad pasa de 84 % entre 1986 y 1991 a 76 % en el período 1992-2000.

En cierta medida, esto se debe a un aumento de la rentabilidad de operar de manera formal, así como al aumento de las actividades fiscalizadoras de las distintas instituciones que regulan y supervisan el vínculo laboral (autoridad tributaria, autoridad administrativa de trabajo y seguridad social), lo cual incrementa los costos de operar informalmente. En ese período en particular se hizo más efectiva la fiscalización de las autoridades tributarias a las actividades independientes. El consiguiente aumento en la participación del autoempleo formal implicó un aumento absoluto en los niveles de empleo de ese segmento. Sin embargo, el autoempleo formal siguió siendo sólo una cuarta parte del total del autoempleo, la informalidad dentro del empleo independiente se volvió a incrementar desde 1998, coincidiendo con la reducción del nivel de actividad económica y por ende de la rentabilidad de operar formalmente.

IV.2.4 Lima Metropolitana: evolución de la participación del empleo informal en el empleo independiente 1986-2000



Fuente: Encuesta de Hogares del Ministerio de Trabajo y Promoción Social 1986-1995, Encuesta de Hogares del Instituto Nacional de Estadística e Informática 1996-2000.

Por otro lado, el gráfico IV.2.5 muestra el porcentaje de informalidad al interior del empleo asalariado privado para Lima Metropolitana. Y aunque esta categoría se mantuvo estable hasta 1992, esto se dio a costa de una creciente informalización de las relaciones laborales, al aumentar la participación de los asalariados informales y reducirse el porcentaje de empleo asalariado formal. La informalidad cayó hacia 1994, posiblemente debido al crecimiento económico y a la mayor posibilidad de las empresas de solventar los costos que conlleva la formalidad. Sin embargo, a partir de 1995 la tasa de informalidad entre los asalariados se mantiene por encima del 47%, observándose un ligero aumento hacia finales de la década.

Esto se dio en un contexto en el que ni bien la legislación laboral se había flexibilizado, ya no existía la estabilidad laboral y se disponía de un conjunto diverso de modalidades de contratación formal. Asimismo, las autoridades laborales fueron crecientemente laxas en la supervisión del cumplimiento de la legislación laboral. A esto se añadió la recesión iniciada en 1998 que redujo la rentabilidad de muchas empresas e hizo que muchas no estuvieran en posibilidades de solventar los costos laborales no salariales que conlleva la formalidad y optaran por contratar informalmente. Esto es consistente también con el crecimiento de la mano de obra asalariada en la pequeña y micro empresa.

En suma, el proceso de creación de empleos luego del ajuste estructural de inicios de la década de los noventa muestra que la mayor parte del esfuerzo fue realizado por el sector privado. Así, en Lima Metropolitana, durante la segunda mitad de los ochenta y hasta 1989, el empleo total estuvo estancado a pesar de que el empleo público creció a una tasa de 3% anual. A partir de 1994 y hasta antes de la recesión de fines de la década, el empleo total creció a pesar de la caída en el empleo público, tanto por una expansión del empleo asalariado privado como del independiente. Si bien hacia mediados de la década la participación del empleo informal se redujo, esta se volvió a incrementar hacia finales de los noventa.

IV.2.5 Lima Metropolitana: participación del empleo informal en el empleo asalariado privado 1986-2000



Fuente: Encuesta de Hogares del Ministerio de Trabajo y Promoción Social 1986-1995, Encuesta de Hogares MTPS-INEI 1996-2000.

B. Cambios en la estructura sectorial y ocupacional del empleo

La apertura comercial, la reducción del aparato estatal y el proceso de privatización tuvieron como una de sus principales críticas el hecho que potencialmente generarían pérdidas absolutas de empleos que, al menos en el corto plazo, se reflejarían en desempleo. Así, se reducirían los empleos en los sectores productores de bienes asociados a un elevado valor agregado y a mayores ingresos, y llevarían a un aumento en los empleos en el sector de servicios, que suele ser un sector de menores ingresos. Sin embargo, como se verá, no es posible afirmar que se haya observado un quiebre brusco en la estructura del empleo como consecuencia de las reformas estructurales. Mas bien, se encuentran tendencias de cambios de más largo plazo que se han mantenido o se han acentuado durante los años noventa.

Saavedra (1997) analiza la evolución del sector manufacturero en el período posterior al ajuste, y muestra que el empleo se contrajo en términos absolutos en los años siguientes a la liberalización comercial, para recuperarse a partir de 1993. La caída del empleo fue particularmente pronunciada en ciertos sectores de importación de bienes de capital que

habían estado particularmente favorecidos por barreras arancelarias. A pesar de esta recuperación de corto plazo, se observa una leve tendencia decreciente de la participación de la manufactura en el empleo. El sector servicios en su conjunto mostró una ligera tendencia creciente, de modo que tres de cada cuatro empleos urbanos se daba en este sector. La participación del sector comercio al por menor se redujo, aunque sigue siendo el sector más importante en términos de absorción de empleo.

Por otro lado, los subsectores de transportes y comunicaciones así como de servicios a empresas crecieron de manera importante, mientras que los servicios personales, se han contraído en términos relativos.

Como se observa en el cuadro IV.2.6, la participación del empleo manufacturero en el empleo total muestra una tendencia decreciente entre 1985 y 2000. Esto se debe a una menor participación en el empleo de los sectores de bienes de consumo y de capital. Esta reducción, sin embargo, aparece como una tendencia de largo plazo, similar a la que se observa en la mayoría de países, en donde los servicios crecen a costa de la manufactura y la agricultura.

IV.2.6 Perú: estructura sectorial del empleo

	Censo		ENNIV			
	1981	1993	1985	1994	1997	2000
Total ^{1/}	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
Agricultura, caza, silvicultura y pesca	39.4	31.8	43.7	31.5	34.5	33.1
Explotación de minas y canteras	2.0	1.2	0.9	0.8	0.6	0.6
Industria manufacturera	11.6	12.6	12.0	12.9	11.1	10.2
Electricidad, gas y agua	0.4	0.3	0.4	0.4	0.4	0.1
Construcción	4.0	3.8	3.0	3.7	5.0	3.2
Comercio, restaurantes y hoteles	13.3	21.3	20.3	26.8	21.2	27.5
Transportes y comunicaciones	4.4	5.6	3.2	5.3	5.6	6.1
Establecimientos financieros y servicios a empresas	2.5	4.5	2.1	3.1	3.7	3.4
Servicios comunitarios, sociales y personales	22.4	18.9	14.4	15.5	17.9	15.6

1/ No se incluye a aquellas personas que no especificaron su actividad económica.

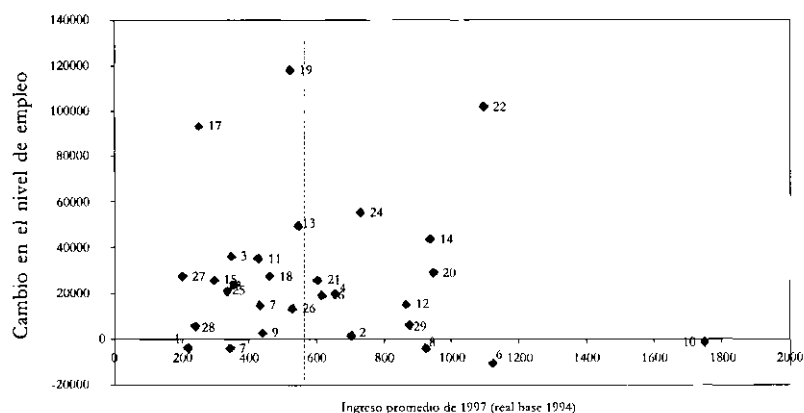
Fuente: Encuesta Nacional de Medición de Niveles de Vida 1985, 1994, 1997 y 2000. Censos Nacionales de Población y Vivienda 1981 y 1993.

Con el fin de analizar si el aumento del empleo se había concentrado en algunos sectores determinados, y en particular, si esta concentración se había dado en algún extremo de la escala de ingresos, el gráfico IV.2.7 muestra la relación entre el crecimiento del empleo sectorial entre 1990-1992 y 1996-2000 y el ingreso medio por sector. Los puntos a la derecha de la línea punteada representan sectores con ingresos mayores al promedio. Se puede observar una correlación positiva aunque baja, entre el nivel promedio de ingresos de un sector y el crecimiento neto de empleo del mismo. De este modo, los servicios formales a empresas, el transporte, almacenamiento y comunicaciones formales, los servicios comunitarios, sociales y recreativos formales, y el comercio al por mayor formal son sectores cuyos ingresos medios están por encima del promedio global de ingresos, y a su vez, en estos sectores se observaron elevados crecimientos en el volumen de empleo.

De igual modo, el empleo en los sectores de transporte, almacenamiento y comunicaciones informal, y de restaurantes y hoteles, creció fuertemente; sin embargo, esto son sectores con relativamente bajos ingresos. Por otro lado, se observó una contracción neta de empleos en sectores de altos ingresos, tales como electricidad, gas y agua, y la industria de bienes de capital, mientras el sector de la administración pública tiene un nivel de empleo similar. De esta manera, no sería posible afirmar que la creación neta de empleos haya estado sesgada hacia alguna parte de la distribución de ingresos laborales y más bien hubo crecimiento neto de empleo tanto en sectores de altos como de bajos ingresos.

De otro lado, el análisis de los cambios en el empleo según la categoría ocupacional y sectores, permite determinar si hubo desplazamiento de la estructura de empleo hacia sectores cuyos precios relativos fueron favorecidos por la apertura comercial y el resto de las reformas estructurales. También permite analizar cuál fue el tipo de empleo generado en esos sectores. Como se observa en el cuadro IV.2.8, es claro que el asalariamiento privado generó una cantidad de empleos similar a la del sector independiente durante el período 1985-2000. En neto se encuentra un crecimiento en el asalariamiento en casi todos los sectores, inclusive en el sector manufacturero que fue el menos favorecido por los cambios en la estructura de precios relativos, al

IV.2.7. Lima Metropolitana: aumento del empleo por rama de actividad y según nivel de ingresos 1990-2000



1=Agricultura informal	11=Construcción informal	21=Servicios a empresas informal
2=Agricultura formal	12=Construcción formal	22=Servicios a empresas formal
3=Industria de bienes de consumo informal	13=Comercio por mayor informal	23=Servicios comun., soc. y recreat. informal
4=Industria de bienes de consumo formal	14=Comercio por mayor formal	24=Servicios comun., soc. y recreat. formal
5=Industria de bienes intermedios informal	15= Comercio por menor informal	25=Servicios personales informal
6=Industria de bienes intermedios formal	16= Comercio por menor formal	26=Servicios personales formal
7=Industria de bienes de capital informal	17=Restaurantes y hoteles informal	27=Hogares informal
8=Industria de bienes de capital formal	18=Restaurantes y hoteles formal	28=Hogares formal
9=Electricidad, gas y agua informal	19=Transp., almac. y comun. informal	29=Administración pública
10=Electricidad, gas y agua formal	20=Transp., almac. y comun. formal	

Fuente: Encuesta de Hogares del Ministerio de Trabajo y Promoción Social 1986-1995, Encuesta de Hogares del Instituto Nacional de Estadística e Informática 1996-2000.

menos en el corto plazo. Claramente, la mayor parte de los empleos asalariados se creó en el sector servicios, cuyos precios relativos se incrementaron en un contexto de reducción paulatina del tipo de cambio real y de consecuente incremento de precios relativos para los sectores no transables en general. Los empleos independientes se crearon mayoritariamente en el sector de comercio, restaurantes y hoteles y en segundo lugar en el resto de los servicios. De otro lado, los cálculos netos muestran una destrucción neta de empleos independientes en la agricultura, que fueron más que compensados por un aumento en el asalariamiento agrícola. Pese a este cambio en los flujos de empleo, el *stock* de empleos del sector agrícola sigue siendo mayoritariamente independiente.

**IV.2.8 Perú: cambio en el empleo por rama de actividad
y categoría de ocupación 1985-2000**

	Asalariado privado	Asalariado público	Independiente o TFNR	Trabajador del hogar	Otro/ N.E.	Total
Agricultura, caza, silvicultura y pesca	335,330	14,747	-12,173	-55,049		282,451
Minería y petróleo	6,963	-19,189	9,579	0		-2,647
Industria manufacturera	135,556	10,838	47,911	-6,366		187,940
Electricidad, gas y agua	5,268	-19,484	-3,284	0		-17,500
Co nstrucción	67,817	3,195	50,601	-7,512		113,192
Co mercio, restaurantes y hoteles	336,436	17,887	1,046,201	-3,180		1,397,344
Transportes y comunicaciones	196,682	-25,7 87	236,470	-3,576		403,789
Finanzas, seguros, y servicios a empresas	98,985	14,521	8 5,044	3,593		202,143
Servicios comunitarios, sociales y personales	345,764	263,626	196,267	77,995	14,636	896,441
No especifica	0	0	-1,828	0	-11,779	-13,607
Total	1,528,801	260,3 55	1,654,787	5,906	1,545	3,449,547

Fuente: Encuesta Nacional de Medición de Niveles de Vida 1985 y 2000.

La composición ocupacional del empleo se ha modificado durante los últimos años, como se observa en el cuadro IV.2.9, pero no necesariamente como consecuencia de las reformas implementadas en los años noventa. Lo que se observa es una tendencia a aumentar al empleo en ocupaciones que requieren de mayores calificaciones, principalmente, profesionales y técnicos. Este incremento es consistente con el aumento en los años promedio de educación y con el incremento en la demanda por trabajadores con mayor calificación. Asimismo, se encuentra un aumento del empleo ligado a actividades no agrícolas en el sector rural lo cual es consistente con la ampliación del asalariamiento en esas áreas.

Sintetizando la evolución de la estructura del empleo, se encuentra que la expansión del empleo observada durante la década pasada, se debió principalmente a la expansión del empleo asalariado privado. A pesar de esta expansión, el empleo independiente, incluyendo a los trabajadores familiares no remunerados, sigue constituyendo más de la mitad del empleo total. El aumento del asalariamiento privado no se concentró en ninguno de los extremos de la escala de ingresos, habiéndose creado tanto empleos formales como informales, así como en sectores y ocupaciones diferentes a lo largo de la escala de ingresos. Así por ejemplo, los dos sectores más dinámicos en cuanto a creación de empleo han sido los servicios formales a empresas, donde los ingresos están por encima de la media, y transportes informales que comandan ingresos relativamente bajos. Por otro lado, comparando el año 2000 con 1985, los servicios y el comercio incrementaron su participación en el empleo; la industria manufacturera redujo su participación ligeramente, mientras que la agricultura ha reducido su participación en casi diez puntos porcentuales. Finalmente, el otro sector donde existe evidencia de contracción es la administración pública.

C. El caso del empleo asalariado privado formal

Como se ha mencionado, el empleo asalariado ha sido el principal factor detrás del dinamismo del empleo durante los noventa. Sin embargo, una crítica usual al modelo de crecimiento orientado al mercado es que los empleos creados son empleos de mala calidad, inestables, que no tienen beneficios sociales, que son de alta rotación y que, en general, otorgan poca protección al trabajador.

IV.2.9 Perú: estructura del empleo 1985-2000, según área y grupo de ocupación

	1985			1991 ^{1/}			1994		
	Urbano	Rural	Total	Urbano	Rural	Total	Urbano	Rural	Total
Profesionales, técnicos y trabajadores asimilados	10.1	1.0	6.3	15.3	3.4	12.6	17.1	2.5	12.1
Funcionarios públicos, gerentes y administradores	1.1	0.1	0.6	1.0	0.0	0.8	0.5	0.1	0.4
Personal administrativo y trabajadores asimilados	10.0	0.4	6.0	10.5	1.3	8.4	8.2	0.7	5.6
Comerciantes, vendedores y ocupaciones afines	25.7	5.3	17.1	29.7	7.7	24.6	29.7	8.1	22.3
Trabajadores de los servicios	11.0	2.1	7.3	11.2	2.0	9.0	9.6	2.3	7.1
Trabajadores agrícolas, pescadores y cazadores	14.1	83.1	43.0	4.4	75.6	20.9	7.1	76.2	30.8
Obreros no agrícolas, conductores de maquinaria y vehículos de transporte, y trabajadores asimilados	27.9	7.9	19.5	27.5	10.0	23.5	27.0	9.2	20.9
No específica	0.1	0.1	0.2	0.4	0.0	0.2		0.9	0.8
Total	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

	1997			2000		
	Urbano	Rural	Total	Urbano	Rural	Total
Profesionales, técnicos y trabajadores asimilados	15.0	2.4	11.0	17.6	3.0	11.9
Funcionarios públicos, gerentes y administradores	1.0	0.2	0.7	1.5	0.4	1.1
Personal administrativo y trabajadores asimilados	6.5	0.5	4.6	5.6	0.9	3.8
Comerciantes, vendedores y ocupaciones afines	23.7	8.2	18.7	28.6	10.5	21.5
Trabajadores de los servicios	12.9	3.2	9.8	12.8	2.1	8.6
Trabajadores agrícolas, pescadores y cazadores	13.9	76.6	34.1	7.3	72.6	32.7
Obreros no agrícolas, conductores de maquinaria y vehículos de transporte, y trabajadores asimilados	26.6	8.5	20.8	24.7	9.8	18.9
No específica	0.4	0.4	0.3	1.9	0.8	1.5
Total	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

1/ La encuesta de 1991 sólo incluye a la costa urbana y a la sierra urbana y rural.

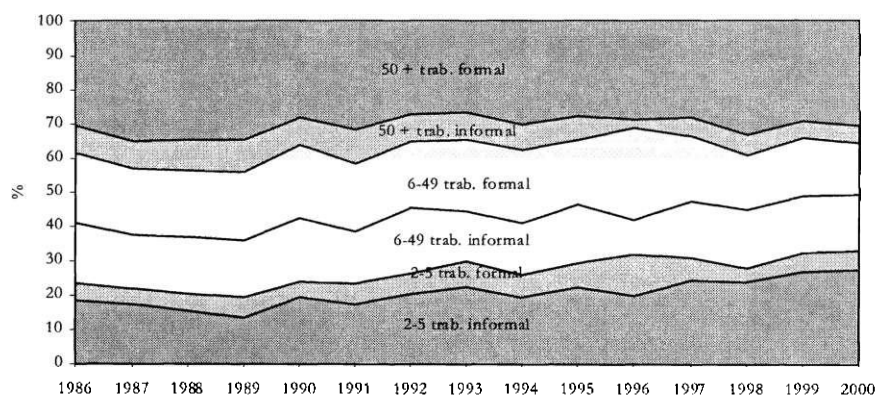
Fuente: Encuesta Nacional de Medición de Niveles de Vida 1985, 1991, 1994, 1997 y 2000.

En la sección anterior se vio como el empleo neto creció en sectores de diversos niveles de ingresos. Asimismo se vio que inicialmente el empleo formal creció más que el informal, situación que se revirtió al final de la década.

Aquí se analiza en mayor detalle el empleo asalariado formal utilizando diversas bases de datos, y examinando el tipo de empresa donde este empleo se generó y los cambios en la duración media del empleo.

Una primera aproximación a la estructura y calidad del empleo asalariado privado se logra por medio del análisis del tamaño de empresa y de la formalidad. Como se observa en el gráfico IV.2.10, la participación de microempresas (formales e informales) en el empleo de Lima Metropolitana se incrementó de manera notable.

IV.2.10 Lima Metropolitana: composición del empleo privado asalariado 1986-2000



Fuente: Encuesta de Hogares del Ministerio de Trabajo y Promoción Social 1986-1995, Encuesta de Hogares del Instituto Nacional de Estadística e Informática 1996-2000.

El empleo asalariado en micro y pequeñas empresas incrementó su participación en el asalariamiento privado. Hacia el 2000, más del 60% del empleo asalariado de Lima Metropolitana se concentra en empresas de menos de 50 trabajadores, habiendo crecido la participación en el empleo de las empresas de menor tamaño, sobre todo la microempresa informal.

Este resultado se confirma en el ámbito nacional para los años 1985, 1994, 1997, y 2000 que son los únicos para los que se cuenta con esta información (ver cuadro IV.2.11). Mientras en 1985, el 34% del empleo se concentró en microempresas y el 27% en empresas de más de 51 trabajadores (empresas grandes), hacia 1997 un 40% del empleo se concentró en los primeros y sólo 20% en empresas grandes. En cambio, en el 2000, las microempresas mantuvieron su participación en el empleo, pero aumentó el empleo en las empresas pequeñas y medianas en desmedro de las grandes. Así, un 49.5% del empleo se concentró en pequeñas y medianas empresas y sólo un 16% en grandes empresas.

En general, la participación de las grandes empresas en el empleo se redujo durante los noventa. Esto se deriva de la reducción del empleo en empresas grandes en la manufactura y en el sector construcción. Nótese que en ambos casos, y en particular en la construcción, se han observado incrementos absolutos en el nivel de desempleo.

Es posible que la dinámica del empleo en ambos sectores implicara un desplazamiento del empleo hacia empresas de menor tamaño, ya sea por un mayor uso de mecanismos de subcontratación o por un proceso de subdivisión de las empresas en varias explotaciones de menor tamaño. En muchos casos, esta estrategia era seguida por muchas empresas con el fin de eludir regulaciones cuyo grado de fiscalización era más severo para empresas grandes.

En contraposición, en el sector servicios y comercio se observa un incremento en el empleo en empresas grandes.

Relacionado al tema del cumplimiento de las regulaciones, debe notarse que la informalidad en los contratos laborales no es un fenómeno exclusivo de las empresas pequeñas. Incluso las empresas grandes utilizan la informalidad como mecanismo de evasión del pago de prestaciones sociales de impuestos, y reducción de costos. El gráfico IV.2.11 muestra un crecimiento del empleo informal en empresas grandes entre 1986 y 1989. De los Heros y Kritz (1992) señalan que a comienzos de los noventa la cuarta parte de los trabajadores en empresas entre 100 y 500 trabajadores estaba contratado ilegalmente, cifra gruesamente consistente con las mostradas aquí. En

los noventa, se observó una ligera reducción en la participación de la informalidad en las empresas grandes, producto del incremento de la actividad económica y de la mayor capacidad fiscalizadora de las autoridades.

Por otro lado, los cambios tecnológicos, así como los cambios en la legislación laboral, tienen un impacto sobre la composición del empleo asalariado formal, en tanto tienen un efecto sobre la composición de la demanda de empleo de las empresas.

Utilizando información de la Encuesta de Sueldos y Salarios para Lima Metropolitana, que cubre a empresas formales de 10 a más trabajadores y la Encuesta de Hogares del MTPS, se analizaron los cambios en las estructuras de edad, género y antigüedad en la empresa a nivel sectorial. Los resultados del análisis se muestran en los cuadros IV.2.12 al IV.2.15. En ellos se observa un descenso en la participación en el empleo asalariado formal de los trabajadores de mayor edad, así como una reducción en la edad promedio de los trabajadores, en particular en el comercio, los servicios, el sector financiero y la manufactura de bienes de consumo. Esto es consistente con el incremento en el ratio empleo/población para los trabajadores más jóvenes a nivel nacional, comentado anteriormente. Por otro lado, en el cuadro IV.2.12 se observa que la edad promedio de los asalariados se redujo sólo en las empresas formales, por lo que puede inferirse que los cambios tecnológicos que afectan a las empresas más modernas pueden haber sesgado su demanda de empleo hacia los trabajadores más jóvenes. Asimismo, algunos cambios legislativos que abarataron la contratación de jóvenes pueden estar explicando que la reducción de la edad promedio de los trabajadores se observe sólo entre las empresas formales. Por último, se aprecia un incremento en el empleo femenino al interior de sectores específicos, tales como manufactura de bienes de consumo, comercio al por mayor, finanzas y transportes y comunicaciones.

El aumento en la rotación del empleo es muy claro en toda la actividad privada asalariada formal. Como se observa en los cuadros IV.2.15, para empleo asalariado formal, y IV.2.16 para el total de empleo asalariado, en todos los sectores, se encuentra una reducción del tiempo promedio en el empleo, tanto para obreros como para empleados. Si bien el tiempo en el empleo

IV.2.11 Perú: asalariados privados por rama de actividad 1985, 1994, 1997, y 2000 según tamaño de empresa

A. Estructura horizontal

	1985				1994				1997				2000			
	Microemp resa	Pequeña y mediana	Gran empresa	Total	Micro emp resa	Pequeña y mediana	Gran empresa	Total	Microem presa	Pequeña y mediana	Gran empresa	Total	Microem presa	Pequeña y mediana	Gran empresa	Total
Agricultura, caza, silvicultura y pesca	43.0	36.1	20.3	100.0	50.0	48.0	1.9	100.0	53.4	39.4	7.2	100.0	46.9	49.4	3.7	100.0
Minería y petróleo	5.4	21.0	63.4	100.0	2.7	32.4	64.9	100.0	4.0	52.5	43.5	100.0	8.8	21.2	70.0	100.0
Industria manufacturera	21.0	37.1	40.9	100.0	27.0	44.0	28.5	100.0	25.0	41.2	33.8	100.0	24.7	42.2	33.1	100.0
Electricidad, gas y agua	0.0	8.5	91.5	100.0	24.7	25.8	49.5	100.0	0.0	15.2	84.8	100.0	16.2	51.7	32.1	100.0
Construcción	41.6	34.6	23.5	100.0	38.9	50.3	9.3	100.0	50.0	37.6	12.4	100.0	42.0	45.3	12.7	100.0
Comercio, restaurantes y hoteles	45.0	40.9	12.4	100.0	51.1	37.6	9.9	100.0	52.6	33.8	13.6	100.0	51.8	37.0	1.1	100.0
Tranportes y otros	39.4	34.1	24.0	100.0	49.2	35.0	14.4	100.0	51.5	33.1	15.4	100.0	57.0	33.9	9.1	100.0
Finanzas, seguros, y servicios a empresa	24.2	37.1	36.2	100.0	18.8	52.0	29.1	100.0	22.6	52.3	25.1	100.0	18.3	57.8	23.9	100.0
Servicios sociales	37.5	44.2	17.5	100.0	24.0	58.0	17.6	100.0	33.8	46.8	19.3	100.0	32.2	46.2	14.4	100.0
No específica	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	49.5	40.6	10.0	100.0
Total	34.0	37.7	26.8	100.0	37.1	45.1	17.0	100.0	40.0	40.3	19.7	100.0	39.9	43.2	15.7	100.0

B. Estructura vertical

	1985				1994				1997				2000			
	Microemp resa	Pequeña y mediana	Gran empresa	Total	Microemp resa	Pequeña y mediana	Gran empresa	Total	Microem presa	Pequeña y mediana	Gran empresa	Total	Microem presa	Pequeña y mediana	Gran empresa	Total
Agricultura	19.9	15.1	12.0	15.8	22.6	17.8	1.8	16.8	23.4	17.1	6.4	17.5	21.2	20.6	4.2	18.0
Minería	0.4	1.3	5.5	2.3	0.2	1.8	9.6	2.5	0.1	1.9	3.2	1.5	0.3	0.7	6.1	1.4
Industria manufacturera	17.0	27.0	42.0	27.5	16.1	21.6	37.0	22.2	13.2	21.6	36.2	21.1	10.8	17.0	36.7	17.4
Electr., gas y agua	0.0	0.1	1.4	0.4	0.5	0.4	2.3	0.8	0.0	0.4	4.3	1.0	0.1	0.4	0.7	0.3
Construcción	9.0	6.8	6.5	7.4	8.0	8.5	4.1	7.6	14.0	10.4	7.0	11.2	5.9	5.9	4.5	5.6
Comercio, rest. y hot.	27.7	22.7	9.7	21.0	27.9	16.9	11.8	20.3	19.8	12.6	10.3	15.0	26.7	17.6	14.5	20.5
Transp. y comurc.	7.3	5.7	5.6	6.3	12.2	7.2	7.8	9.2	11.9	7.6	7.2	9.2	13.2	7.3	5.3	9.2
Servicios a empresas	4.9	6.7	9.3	6.8	3.2	7.3	10.8	6.3	4.5	10.4	10.2	8.0	2.9	8.5	9.7	6.4
Servicios sociales	13.7	14.6	8.2	12.5	9.3	18.4	14.8	14.3	13.1	18.0	15.2	15.5	13.7	18.1	15.6	17.0
No específica	0.0	0.0	0.0	0.1	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	5.2	3.9	2.6	4.2
Total	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

Fuente: Encuesta Nacional de Hogares sobre Medición de Niveles de Vida 1985, 1994 y 1997.

IV.2.12 Lima Metropolitana: edad de los trabajadores por sector 1992-1997

Año	Minería	<u>Industria manufacturera</u> Bienes de consumo	Bienes int. y de capital	Electric, gas y agua	Construc.	Comercio al por mayor	Comercio al por menor	Servicios financieros	Transport. y comunic	Otros servicios
Porcentaje de mayores de 34 años										
1992	74.85	59.58	64.31	81.82	65.60	51.42	59.46	53.88	65.31	60.06
1993	77.25	59.56	64.45	83.04	66.50	52.48	54.76	53.66	70.95	60.31
1994	81.33	60.79	67.37	89.76	64.00	47.89	48.23	55.75	70.59	64.44
1995	73.79	54.59	58.52	72.33	63.16	47.98	42.44	49.06	63.98	45.44
1996	73.61	54.28	60.04	68.57	63.65	50.63	39.28	48.43	66.61	43.74
1997	77.61	53.50	59.84	74.09	61.18	51.13	39.53	48.94	68.37	43.23
Cambio % anual	0.73	-2.13	-1.43	-1.96	-1.39	-0.12	-7.84	-1.9	0.92	-6.37
Edad promedio										
1992	41.37	39.12	39.49	42.06	39.93	36.74	37.75	36.85	39.70	38.88
1993	43.50	38.76	40.02	43.36	40.03	37.86	37.57	37.41	41.91	39.18
1994	41.79	39.29	40.06	42.07	40.43	37.04	37.37	37.21	41.31	39.05
1995	42.08	39.62	40.79	44.87	40.64	36.20	33.77	37.72	41.34	40.49
1996	43.51	39.48	40.73	44.37	38.74	36.16	34.94	37.75	41.54	40.87
1997	42.98	38.99	40.50	43.31	39.64	36.41	34.71	37.42	41.30	40.79
Cambio % anual	0.77	-0.07	0.51	0.59	-0.14	-0.18	-1.67	0.31	0.79	0.96

Fuente: Encuesta de Sueldos y Salarios del MTPS 1992-1997.

IV.2.13 Lima Metropolitana: porcentaje de mujeres por sector 1991-1997

	Minería	<u>Industria manufacturera</u>		Electric, gas y agua	Construc	Comercio al por mayor	Comercio al por menor	Servicios financieros	Transport. y comunic.	Otros servicios
		Bienes de consumo	Bienes int. y de capital							
1991	20.71	21.66	16.39	16.17	9.38	23.61	38.58	33.22	17.25	30.47
1992	22.33	21.30	16.29	18.79	10.79	25.92	35.13	35.46	16.10	31.49
1993	19.74	21.37	16.68	11.06	10.01	26.58	30.61	34.55	18.02	31.30
1994	20.25	21.29	14.28	15.49	11.26	26.50	31.51	34.19	15.93	30.87
1995	21.58	26.53	12.84	15.90	12.59	33.23	32.93	38.29	23.90	29.05
1996	22.52	27.00	16.14	17.04	11.97	32.55	32.48	39.26	25.36	29.00
1997	20.87	27.00	16.25	13.18	8.97	31.79	27.87	39.11	26.36	28.68
Cambio % anual	0.13	3.74	-0.15	-3.35	-0.73	5.08	-5.27	2.76	7.32	-1.00

Fuente: Encuesta de Sueldos y Salarios del MTPS 1992-1997.

**IV.2.14 Lima Metropolitana: años promedio en la empresa
de los empleados por sector 1991-1997**

	Minería	<u>Industria manufacturera</u>	Electric, gas y agua	Construc.	Comercio al por mayor	Comercio al por menor	Servicios financieros	Transport. y comunic.	Otros servicios	
		Bienes de consumo	Bienes int. y de capital							
1991	11.23	10.79	9.73	12.45	9.69	6.83	10.62	10.61	12.08	8.29
1992	11.94	10.50	10.05	12.14	9.98	6.72	11.39	10.41	11.56	8.86
1993	12.68	10.59	10.10	14.07	10.02	7.05	10.06	10.61	12.63	9.09
1994	13.77	10.64	10.51	16.31	10.37	6.72	8.05	11.31	12.38	9.94
1995	11.46	8.94	9.06	11.73	7.11	6.20	5.02	7.35	9.91	5.92
1996	10.90	8.43	9.12	10.44	7.44	6.24	4.63	6.65	9.54	5.71
1997	10.37	7.72	9.72	7.36	7.46	6.37	4.08	6.21	9.90	5.54
Cambio % anual	-1.33	-5.42	-0.01	-8.39	-4.27	-1.14	-14.75	-8.55	-3.27	-6.50

Fuente: Encuesta de Sueldos y Salarios del MTPS 1992-1997.

IV.2.15 Lima Metropolitana: años promedio en la empresa de los obreros por sector 1991-1997

	Minería	Industria manufacturera		Electric, gas y agua	Construc.	Comercio al por mayor	Comercio al por menor	Servicios financieros	Transport. y comunic.	Otros servicios
		Bienes de consumo	Bienes int. y de capital							
1991	10.47	11.88	10.55	16.19	1.60	7.42	10.00	16.76	11.84	9.15
1992	11.61	12.60	11.92	16.38	1.13	7.09	8.46	12.88	11.36	9.89
1993	13.14	12.20	12.25	14.40	1.47	7.88	7.27	10.68	12.10	9.93
1994	13.11	12.75	12.35	18.83	2.03	7.39	4.48	12.13	11.70	10.79
1995	9.61	9.87	9.24	10.86	1.76	5.76	7.67	7.60	12.08	4.19
1996	8.65	9.26	9.60	10.17	1.47	7.46	10.02	11.22	10.67	3.96
1997	7.05	8.91	9.80	10.37	1.22	6.31	9.50	6.43	11.42	2.98
Cambio % anual	-6.38	4.68	-1.22	-7.16	-4.52	-2.65	-0.85	-14.75	-0.60	-17.04

Fuente: Encuesta de Sueldos y Salarios del MTPS 1992-1997.

**IV.2.16 Lima Metropolitana: características
básicas de los trabajadores asalariados 1986-2000**

	Tiempo en la empresa		Edad		% de mujeres	
	Sector	Sector	Sector	Sector	Sector	Sector
	Informal	Formal	Informal	Formal	Informal	Formal
1986	2.6	8.9	27.6	36.4	30.9	29.4
1987	2.4	9.1	26.9	36.6	33.5	31.4
1989	2.3	9.2	28.2	36.5	30.9	29.3
1990	2.1	9.5	27.0	36.8	28.5	32.1
1991	2.5	9.2	27.5	36.2	31.7	30.7
1992	2.8	8.8	28.3	36.4	27.3	31.2
1993	2.1	7.3	27.8	35.5	27.4	31.2
1994	2.1	8.1	28.2	35.7	28.8	30.8
1995	2.2	7.3	27.8	35.8	30.0	33.7
1996	2.5	6.0	29.1	35.0	26.4	33.7
1997	1.8	5.7	28.3	34.8	32.9	33.8
1998	1.8	6.6	28.8	35.4	31.7	36.1
1999	2.0	6.6	28.2	36.0	35.0	38.8
2000	2.6	6.9	30.4	36.2	32.3	36.2

Fuente: Encuesta de Hogares del MTPS 1986-1995. Encuesta de Hogares del INRI 1996-2000.

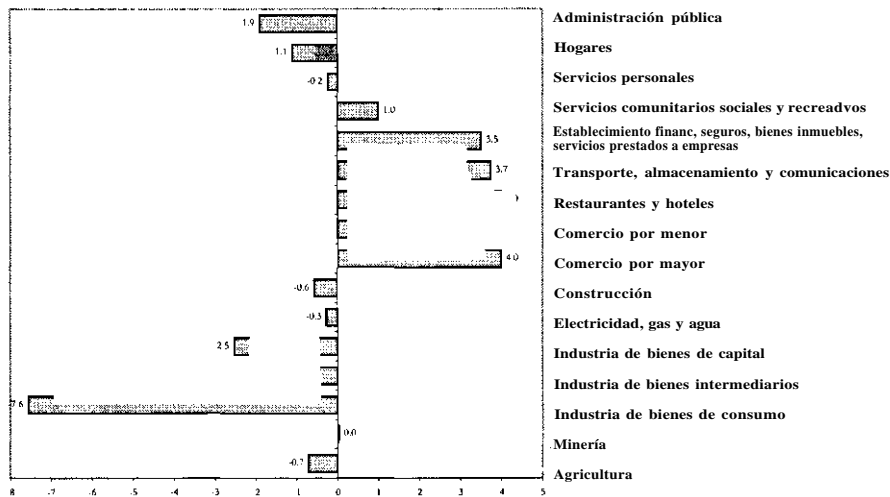
varía fuertemente de sector a sector siendo, por ejemplo, mucho menor en la construcción y los servicios que en los de transportes y comunicaciones o en la manufactura, el cambio a lo largo del tiempo fue sustancial. En parte, esto se debe a la mayor flexibilidad observada en el mercado de trabajo, al facilitarse la utilización de contratos temporales, reducir los pagos por indemnización y abolir la estabilidad laboral. Las múltiples reestructuraciones empresariales también jugaron un papel importante en este sentido. Nótese que anteriormente se dijo que la estructura sectorial del empleo se modificó paulatinamente sin mostrar ningún quiebre drástico a nivel de grandes sectores. Sin embargo, es posible que sí se hayan observado reestructuraciones importantes de empleo al interior de ramas productivas y, en general, una aceleración del proceso de creación del proceso de creación y destrucción de empleos.

Otra manera de analizar este proceso es revisando la estructura de los empleos de corta duración⁶⁸. En las zonas urbanas, el porcentaje de empleos vigentes con menos de dos años creció de 40% en promedio a fines los ochenta a 45% entre 1993 y 1996. En estado estacionario, todos los sectores tienen procesos de rotación y creación/destrucción de empleos, que determinan la estructura de tiempo en la empresa para cada sector y, además, una participación fija dentro del total de empleos de corta duración. Un sector aumenta su participación en este tipo de empleos si contrata gente más rápido que el resto de los sectores —ya sea para reemplazar a trabajadores despedidos o en nuevos puestos de trabajo⁶⁹. El gráfico IV.2.17 muestra los cambios de los diferentes sectores en la distribución de los empleos de menos de dos años. Se evidencia que hay menos empleos nuevos, o ha habido menor rotación del empleo en la manufactura de bienes de consumo y en la administración pública, y mayor rotación o mayor creación de empleos nuevos en el comercio, transportes y comunicaciones y los servicios a empresas.

68 Una descripción más completa de los empleos de corta duración se encuentra en Saavedra (1998) y en Saavedra y Torero (1998).

69 Más que la participación de un sector en el total de empleos de corta duración, lo que interesa aquí es el cambio en la participación, pues de ser ésta elevada podría deberse simplemente a una rotación de empleos más alta, como sucede, por ejemplo, en diversos sectores de servicios.

IV.2.17 Lima Metropolitana: cambio en puntos porcentuales de la participación de las ramas de actividad en el empleo de corta duración 1987-2000



Nota: La información sobre la duración del empleo proviene de individuos empleados al ser encuestados. Además, se define como corta duración a un período de empleo inferior a dos años.

Fuente: Encuesta de Hogares del Ministerio de Trabajo y Promoción Social 1986-1995. Encuesta de Hogares MTPS-INEI 1996-2000

A nivel nacional, los ingresos laborales cayeron fuertemente entre 1985 y 1991. En las zonas urbanas del Perú, los ingresos mensuales cayeron en 33%. Entre 1991 y 1999, sin embargo, esta tendencia se revirtió y los ingresos crecieron en un 20% en términos reales. De otro lado, los cálculos derivados de encuestas de hogares para Lima Metropolitana revelan también un fuerte descenso de los ingresos reales entre 1987 y 1990, causado en gran parte por la hiperinflación producida por las políticas macroeconómicas del gobierno de García, como se observa en el gráfico IV.2.18. Hacia 1996, año en el que el crecimiento se desaceleró, el ingreso mensual medio cayó ligeramente, volviéndose a recuperar luego de 1997, para caer nuevamente hacia el 2000. Debe notarse que casi todo el creci-

miento de los ingresos observado durante los noventa se concentró en el período 1991—1994. Con excepción de los trabajadores del hogar, en ningún caso los ingresos reales han logrado regresar a los niveles observados a mitad de la década del ochenta. En el gráfico se muestra, además, que el ingreso creció para todas las categorías de trabajadores formales, y más bien se mantuvo estancado para los trabajadores informales. Por otro lado, los ingresos según nivel educativo (gráfico IV.2.19), confirman las tendencias mostradas en otros estudios, es decir, una mayor reducción de los ingresos entre los más educados durante la segunda mitad de los ochenta y una reversión de esta tendencia a partir de 1991⁷⁰. Durante los noventa, el ingreso de los trabajadores con educación superior aumentó mucho más que el ingreso del resto de trabajadores, consistente con el aumento en los retornos a la educación observado en otros estudios (Saavedra y Maruyama, 1999).

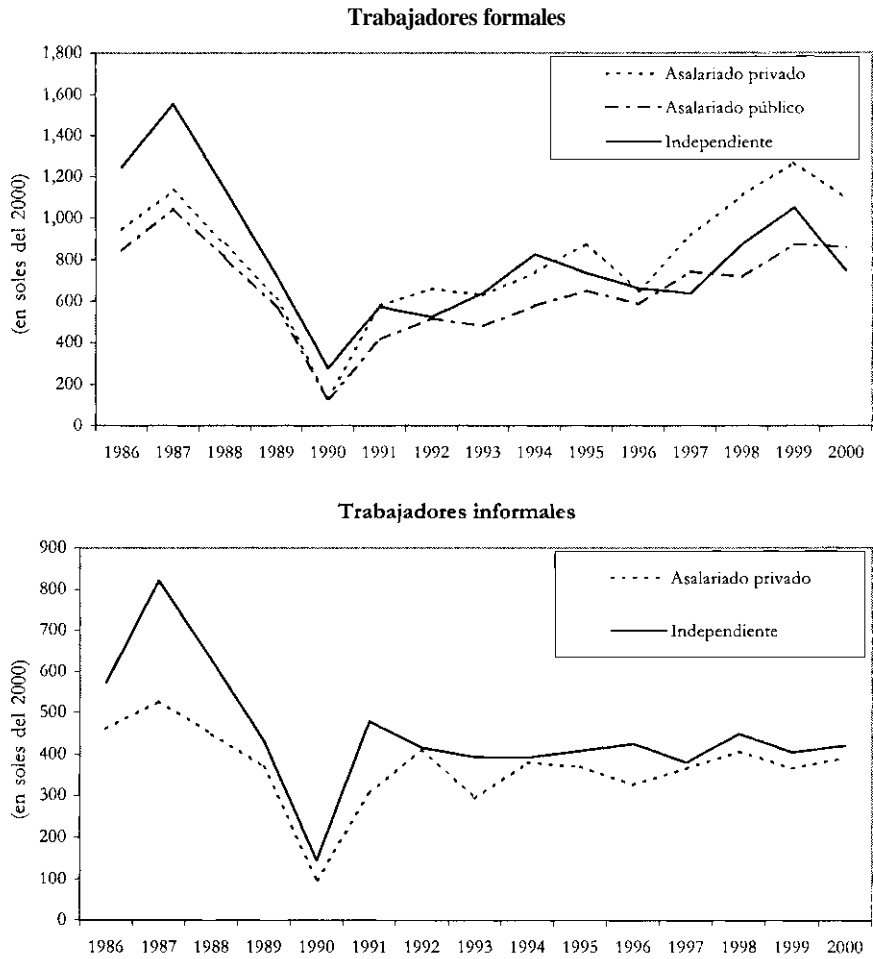
La Encuesta de Sueldos y Salarios permite analizar la evolución de los ingresos brutos⁷¹ de los trabajadores asalariados en empresas formales. El gráfico IV.2.20 muestra claramente que los ingresos reales efectivamente cayeron entre 1985 y 1991, y se recuperaron hasta 1994, momento a partir del cual los salarios en el sector formal quedan básicamente estancados⁷², con tendencia a la baja. En cambio, los sueldos muestran una ligera mejoría hacia el final de la década. Este aumento en los ingresos de los empleados respecto de los ingresos de los obreros, es consistente con el mayor crecimiento de los ingresos de los trabajadores más calificados.

70 En el análisis que continúa, los ingresos reales son después de impuestos y contribuciones salariales. Si bien esto facilita la comparación de los ingresos de los trabajadores formales con los informales, no se tienen en cuenta los ingresos no salariales que perciben los trabajadores formales en forma de beneficios sociales (seguro de salud, acceso a una pensión y el ahorro forzado que constituyen los ingresos por compensación de tiempo de servicios, entre otros).

71 Es decir, sin descontar impuestos y cotizaciones a beneficios sociales.

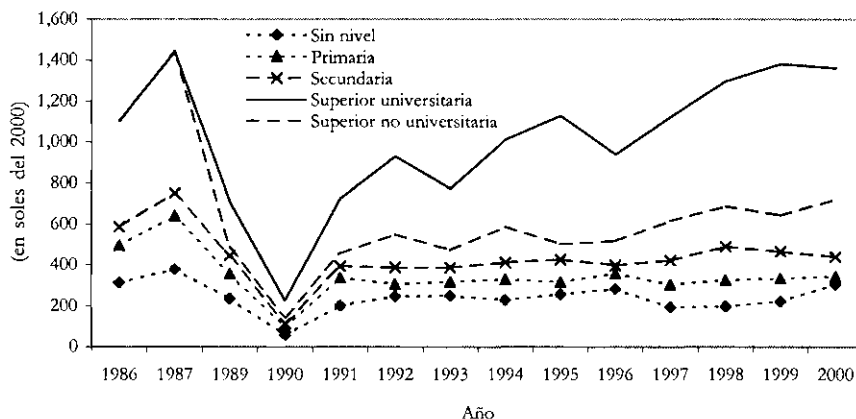
72 Asimismo, como se verá más adelante en la sección VI.2, la brecha de ingresos entre empleados y obreros, que gruesamente aproxima la brecha de ingresos por niveles educativos, se redujo hasta 1991. Posteriormente a las reformas, esta brecha se incrementó ininterrumpidamente.

IV.2.18. Lima Metropolitana: ingreso mensual real de los trabajadores 1986-1998, según tipo de empleo



Fuente: Encuesta de Hogares del MTPS 1986-1995. Encuesta de Hogares del INEI 1996-2000.

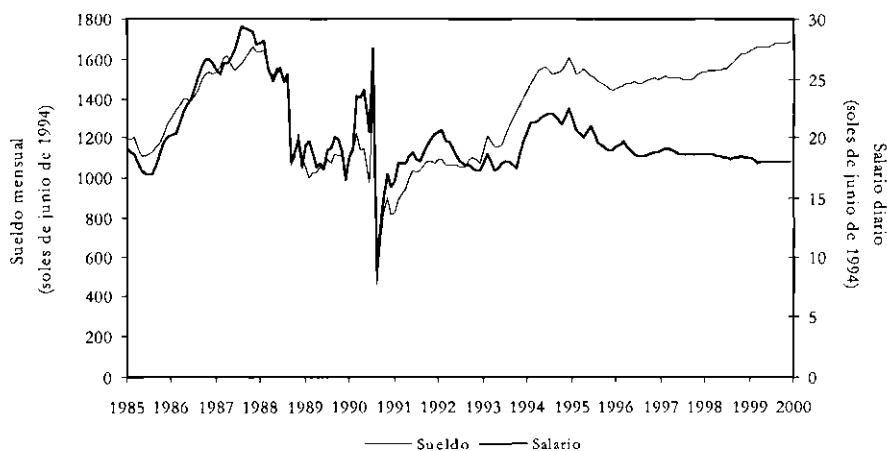
IV.2.19 Lima Metropolitana: ingreso mensual real por nivel de educación, 1986-2000



1/ Las encuestas de 1986 y 1987 no diferencian entre educación superior universitaria y no universitaria.

Fuente: Encuesta de Hogares del MTPS 1986-1995. Encuesta de Hogares del INEI 1996-2000.

IV.2.20 Lima Metropolitana: sueldos y salarios brutos del sector privado formal 1985-2000



Nota: Sueldos se refieren a los ingresos de los empleados, salarios se refieren a los ingresos de los obreros.

Fuente: Sistema de Información Estadística Mensual, INEI.

En Saavedra (1997b) se hace un estimado grueso del aumento de la productividad laboral entre el periodo 1994-1996 respecto de 1990-1993, encontrándose un aumento de 15% en la productividad por trabajador. Las horas trabajadas se incrementaron 4.8% en promedio, reduciéndose a 11% cuando se calcula por trabajador-hora.

El gráfico IV.3.1 muestra las desviaciones de la productividad de diversos sectores productivos respecto de la productividad media y por otro lado, las desviaciones de los ingresos sectoriales respecto del ingreso medio. El hecho importante es que se encuentra una relación positiva clara entre productividad y salarios en todos los períodos. Es decir, sectores con ingresos por encima de la media tendieron también a serlos sectores con productividades por encima de la media.

El gráfico IV.3.2 muestra la relación entre el crecimiento de la productividad sectorial versus el crecimiento para el ingreso sectorial. Así, aun cuando la relación es un poco débil, se encuentra que durante los noventa, los sectores cuyos ingresos crecieron más son los sectores en los que la productividad también lo hizo.

El crecimiento de los ingresos durante los noventa se dio a pesar que la oferta de trabajo se incrementó. Esta presión de oferta no lleva los salarios reales a la baja debido a un aumento de la productividad.

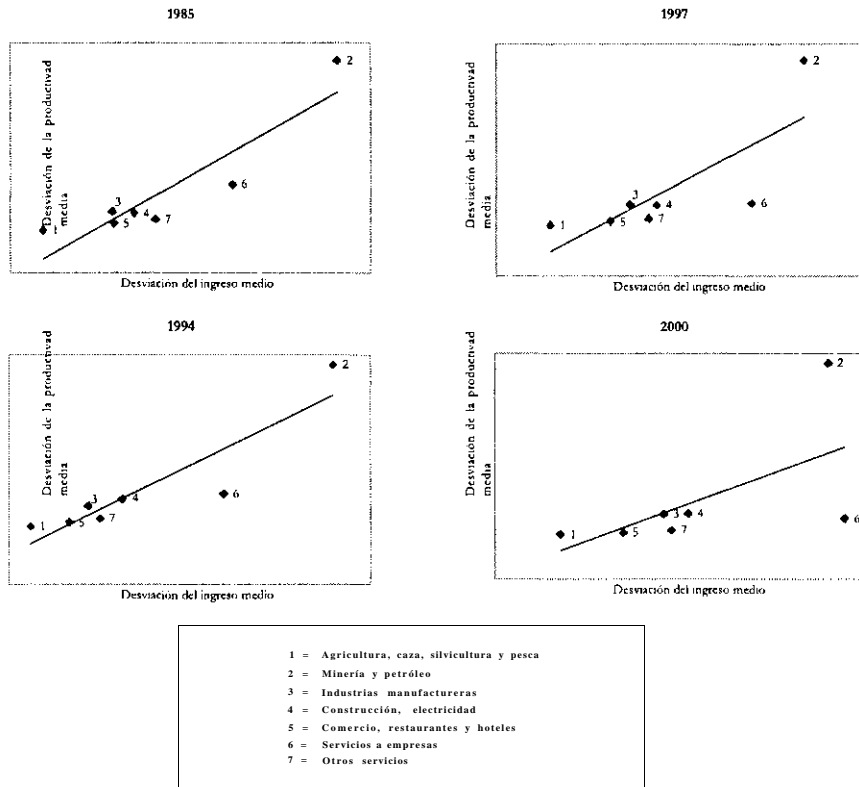
IV.3. Cambios legislativos: empleo temporal y costos no salariales⁷³

A. El empleo temporal

Hasta 1991 la legislación laboral peruana fue una de las más complejas y restrictivas del continente. Entre 1991 y 1995 se dieron una serie de cambios legislativos que apuntaron a flexibilizar el mercado de trabajo. En este sentido, una de las reformas que probablemente contribuyó más a dicho objetivo fue la reducción de restricciones al empleo temporal, modalidad utilizada en países en donde existen significativos costos de despido. Esto último es aún más relevante en

73 Este subcapítulo se basa en algunas secciones de Saavedra y Maruyama (1998).

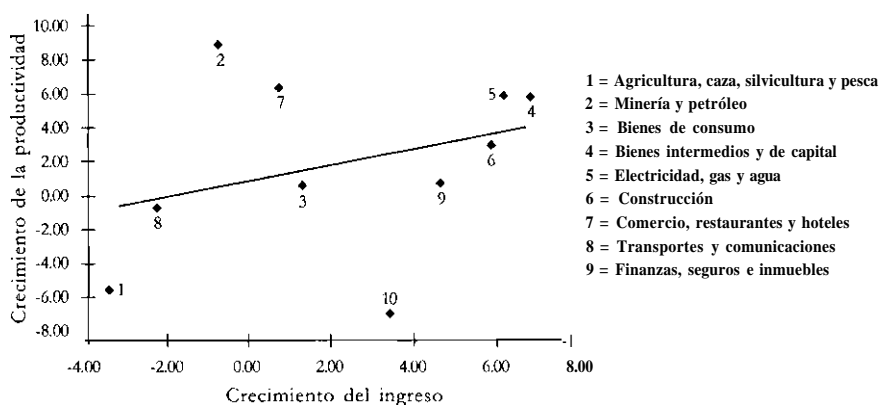
IV.3.1 Perú': desviaciones de la productividad y el ingreso sectorial de la media 1985-2000



el caso peruano, donde los altos costos indemnizatorios por despido venían acompañados por estrictas normas de estabilidad laboral, que encarecían al empleo permanente de forma considerable.

Si bien el empleo temporal existía desde la década del setenta a través de los contratos por tiempo determinado, no fue hasta la Ley de Fomento del Empleo de 1991 que se facilitó su uso y se ampliaron las modalidades de contratación. La principal modificación fue la de reducir las complejidades administrativas producidas por el uso de los contratos temporales, al eliminarse la obligación de contar con la aprobación del Ministerio de Tra-

IV.3.2 Perú^{1/}: crecimiento promedio anual de los ingresos mensuales reales y la productividad 1991-1997



1 / No incluye la costa rural ni la selva

Fuente: Encuesta Nacional de Hogares sobre Medición de Niveles de Vida 1991 1991 y 1997 e INEI

bajo para validarlos. De esta manera, y tal como se aprecia en el cuadro IV.3.3, a partir de 1991 el empleo temporal comienza a crecer rápidamente. Hasta 1991 la legislación sobre estabilidad laboral permitía al trabajador elegir entre la reposición en el puesto de trabajo o el pago de la indemnización en caso de despido injustificado, dejando esta decisión en manos de un juez o arbitro. En 1991 esta estabilidad se eliminó para las nuevas contrataciones. En 1995 se eliminó del todo la estabilidad laboral, invalidándose la reposición en el puesto de trabajo, y manteniéndose sólo la opción del pago indemnizatorio (a esto se le conoce como protección contra despido arbitrario). Claramente, estas reformas disminuyeron los costos de despido de los trabajadores permanentes. Sin embargo, su costo siempre va a ser algo superior al de los trabajadores temporales si tenemos en cuenta que en el caso de estos últimos el empleador puede esperar a que culmine su contrato y no renovarlo, lo que equivaldría a un despido sin costo alguno⁷⁴. Por

74 Si el empleador desea terminar la relación laboral con el trabajador temporal sin causa justificada, entonces sí debe efectuar una indemnización por despido, equivalente al pago por los meses que restan del contrato. En este caso, el costo podría ser superior al de despedir a un trabajador permanente.

IV.3.3. Lima Metropolitana: asalariados privados 1986-2000, según forma de contratación

	1986	1987	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
<i>Como porcentaje del total de asalariados privados formales</i>														
Formales ¹	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
Permanentes ²	80.7	82.1	82.9	80.8	80.1	68.6	67.9	64.8	59.8	54.3	48.9	49.7	46.3	46.7
Temporales ³	19.3	17.9	17.1	19.2	19.9	31.4	32.1	35.2	40.2	45.7	51.1	50.3	53.7	53.3
Contrato a plazo	19.3	17.7	14.3	19.2	19.6	30.0	29.8	33.3	39.4	42.8	46.3	48.7	51.6	50.7
Prácticas pre-profesional			2.7		0.0	1.4	1.9	1.9	0.5	1.2	1.8	1.3	0.3	0.8
Periodo de prueba		0.1	0.0		0.3		0.4		0.3	1.7	3.0	0.3	1.8	1.9
<i>Como porcentaje del total de asalariados privados</i>														
Formales ¹	55.4	59.1	60.8	54.4	57.2	52.6	54.7	58.3	52.9	49.7	46.4	46.9	46.0	45.5
Permanentes ²	44.7	48.5	50.4	44.0	45.8	36.1	37.1	37.8	31.6	27.2	22.7	23.3	21.3	21.2
Temporales ³	10.7	10.6	10.4	10.4	11.4	16.5	17.6	20.5	21.3	22.5	23.7	23.6	24.7	24.3
Contratos a plazo	10.7	10.5	8.7	10.4	11.2	15.8	16.3	19.4	20.8	21.2	21.5	22.8	23.7	23.0
Periodo de prueba			1.7		0.0	0.7	1.1	1.1	0.3	0.6	0.8	0.6	0.2	0.4
Prácticas pre-profesionales		0.1	0.0		0.2		0.2		0.2	0.8	1.4	0.1	0.8	0.9
Informales ⁴	44.6	40.9	39.2	45.6	42.8	47.4	45.3	41.7	47.1	50.3	53.6	53.1	54.0	54.5
Total	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

1/ Trabajadores que cumplan con alguna de las siguientes condiciones: afiliación a un sistema de pensiones, seguro médico o sindicato, que tengan contrato o figuren en planilla. 2/ Trabajadores empleados en empresas privadas que afirman tener una relación contractual por tiempo indefinido. 3/ Trabajadores empleados en empresas privadas que afirman tener una relación contractual temporal (contratos a plazo determinado), estar en período de prueba o en convenios de prácticas pre-profesionales o programas de formación laboral juvenil. 4/ Dentro de esta categoría se encuentran aquellos trabajadores de empresas privadas que no cumplan con alguna de las condiciones mencionadas en el punto 1.

Fuente: Encuesta de Hogares del MTPS 1986-1995. Encuesta de Hogares MTPS-INEI 1996-2000.

otro lado, es importante mencionar que en términos de costos no salariales el costo de un trabajador permanente es el mismo que el de un trabajador temporal, ya que ambos están sujetos a los mismos beneficios y contribuciones; por lo tanto, no existen ventajas de contratar a ninguno sobre el otro en este sentido, por lo que la inexistencia de costos de despido es la única ventaja de utilizar contratos temporales desde el punto de vista del empleador.

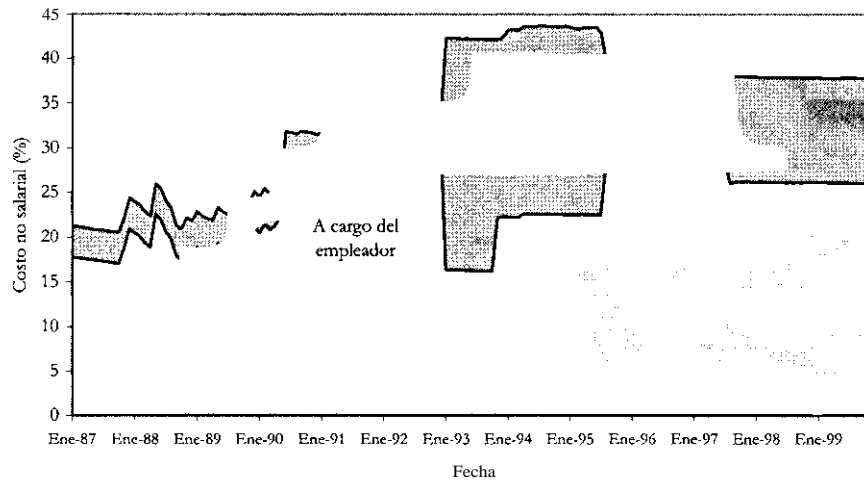
En el cuadro IVA 1 también se puede apreciar la aparición de nuevas formas de contratación como los Convenios de Formación Laboral Juvenil y Prácticas Pre-profesionales. Estas modalidades creadas con la ley de 1991, si bien no llegan a acumular un porcentaje significativo del empleo asalariado privado, son de importancia ya que sirven para absorber la oferta de empleo de los trabajadores jóvenes.

Se observa también que entre 1990 y 1994 la participación de la informalidad en el empleo asalariado se redujo, como consecuencia de la expansión del producto. A partir de entonces, la informalidad en el empleo asalariado aumentó. Llama la atención que la reducción en los costos de despido no haya provocado un aumento en la participación del empleo asalariado privado. Esto se debería, en parte, a que después de las reformas se ha observado una tendencia decreciente en los costos laborales no salariales, como se verá enseguida.

B. Costos laborales no salariales

Probablemente uno de los pocos aspectos de la reforma laboral en cual no se ha apreciado una tendencia clara es el referido a los costos laborales no salariales. Tal como se aprecia en el gráfico IV.3.4, la trayectoria de los costos no salariales durante los últimos años ha sido irregular y más bien ha tenido una tendencia a incrementarse. Los costos no salariales (impuestos a las planillas y beneficios obligatorios para los trabajadores) introducen una brecha entre lo que el trabajador recibe y lo que el empleador paga. A menos que se considere que el total de los costos de estos beneficios sea trasladado al trabajador (a través de menores salarios) es evidente que estos incrementan los costos laborales, y, dependiendo de la elasticidad de oferta y demanda, pueden reducir el empleo.

IV.3.4. Evolución de los costos no salariales 1987-1999



Fuente: Elaboración propia.

Al crear una brecha entre lo que paga el empleador y lo que recibe el trabajador, la existencia de costos no salariales en una economía con niveles bajos de productividad genera incentivos en ambas partes para intentar eludir pagar esos costos a través de la informalización del empleo. Si bien esto no significa que los costos no salariales deban desaparecer (elementos como el seguro de salud, las pensiones de jubilación, etc. son definitivamente necesarios), resulta crucial que se eliminen contribuciones como el FONAVI⁷⁵ que sólo son un impuesto a la nómina, que difícilmente puede ser percibido como un beneficio (directo o indirecto) por alguna de las partes.

Saavedra y Torero (1998) muestran que la elasticidad precio de la demanda por trabajo es negativa y significativa entre las empresas formales en Lima Metropolitana, y es mayor cuando a los costos salariales se le añaden los costos no salariales—incluyendo el impuesto a la nómina. En este sentido, los impuestos a la planilla (como el FONAVI) tuvieron un efecto negativo sobre el crecimiento del empleo asalariado formal durante los noventa.

75 En 1999 el FONAVI cambió de denominación a Impuesto Extraordinario de Solidaridad.

Capítulo V

Evolución de los indicadores sociales⁷⁶

Las reformas estructurales y la estabilización económica de inicios de los noventa permitieron que la economía peruana retomara una senda de crecimiento ininterrumpido, aunque fluctuante, entre 1993 y 1997. Entre 1998 y 2000, la crisis externa y, en particular, la crisis política hicieron que este proceso se detuviera y la economía cayó en una prolongada recesión. Esta evolución tuvo un claro impacto sobre la tasa de pobreza, indicador que usualmente se mueve con el ciclo económico, y sobre otros indicadores sociales. Simultáneamente, varias de las reformas implementadas generaron cambios estructurales en el acceso y provisión de servicios públicos a diversos sectores de la población.

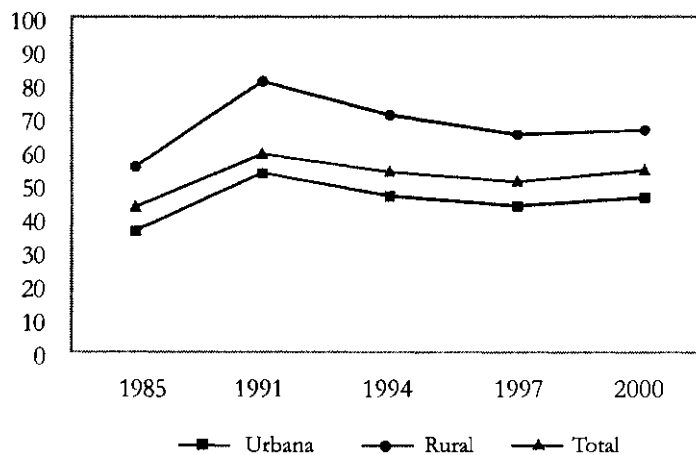
V.1. Niveles de pobreza

En los gráficos V.1.1 y V.1.2 se presenta la evolución en los indicadores de pobreza y pobreza extrema, calculados utilizando encuestas de hogares. Más allá de las diferencias metodológicas asociadas al cálculo de los indicadores, se encuentra un marcado incremento en la tasa de pobreza entre 1985 y 1991, como consecuencia de la hiperinflación y la recesión. Así, en 1991, el 57% de las familias tenían un nivel de gasto por debajo de la canasta mínima de consumo. De ellas, casi la mitad eran familias en pobreza extrema, es decir familias que no cubrían la canasta alimentaria mínima. En zonas rurales, 3 de cada 4 familias eran pobres y 2 de ellas estaban en pobreza extrema.

⁷⁶ Algunos resultados de esta sección se basan en Saavedra y Maruyama (1999).

Consistente con un patrón anticíclico, luego del aumento en la pobreza observado hacia inicios de los noventa, la tasa de pobreza empieza a disminuir durante el período de crecimiento económico. Así, en las mediciones realizadas en 1994 y 1997, la tasa de pobreza se redujo paulatinamente, hasta alcanzar un 51% en ese último año. La reducción en la tasa de pobreza fue más marcada en áreas rurales, en donde descendió en 16 puntos porcentuales. Debe notarse, sin embargo, que a pesar de estas mejoras, la tasa de pobreza siguió siendo muy alta, y 2 de cada 3 habitantes de zonas rurales eran pobres. Entre 1997 y el 2000, tras el inicio, a fines de 1998, de una crisis económica sostenida, la tasa de pobreza volvió a incrementarse, en particular en zonas urbanas.

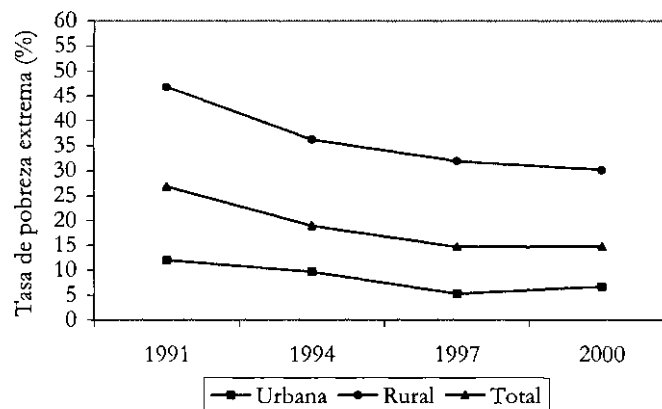
V.1.1. Evolución de la pobreza absoluta (%), 1985-2000



Fuente: Escobal, Saavedra y Torero (1998), Encuesta Nacional de Medición de Niveles de Vida 1997 y 2000.

En la tasa de pobreza extrema hubo mejoras más notorias. A partir del pico de 27% observado en 1991, esta tasa se redujo paulatinamente hasta 15% en 1997, nivel en el que se mantuvo hacia el 2000. En el último período de

V.1.2. Evolución de la pobreza extrema (%), 1991-2000



Fuente: Instituto Cuánto (2000)

crisis económica 1998-2000, la tasa de pobreza extrema continuó induciéndose en zonas rurales, aunque se incrementó en zonas urbanas. En Lima, por ejemplo, la tasa de pobreza extrema subió de 2% en 1997 a 5% en el 2000. En parte, la reducción en la tasa de pobreza extrema se sustentó en el énfasis puesto en la década de los noventa en la inversión en infraestructura a través de programas sociales como FONCODES o PRONAMACHS, así como en programas alimentarios que hicieron efectivas transferencias masivas hacia los segmentos más pobres de la población. No obstante que estas políticas pudieron ser efectivas para reducir la pobreza extrema en el corto plazo, su sostenibilidad a largo plazo es bastante cuestionable.

Si bien existen discrepancias en los diversos cálculos de pobreza disponibles, las distintas estimaciones coinciden en un descenso de la tasa de pobreza hasta 1997 y 1998 y un crecimiento hacia finales de la década. En el caso de la pobreza extrema, se encuentra que independientemente de la fuente y metodología utilizada, es evidente un descenso continuo hasta el final de la década.

Si bien la tasa de pobreza rural era mucho más alta que la tasa de pobreza urbana, en los noventa se hizo más marcado el hecho que la pobreza ya no es un fenómeno solamente rural, sino mayoritariamente urbano. Debido al fenó-

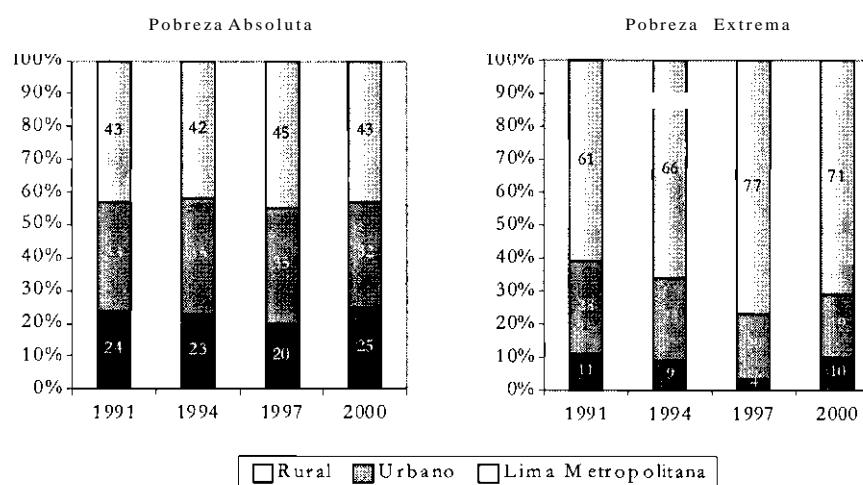
V.1.3. Perú: tasa de pobreza y pobreza extrema 1985-2000, según diversas fuentes

	Pobreza				Pobreza extrema				
	Moncada	Escobal et. al.	Banco Mundial	Cuánto	INEI	Moncada	Banco Mundial	Cuánto	INEI
1985	41.6	43.1		41.6		18.4		18.4	
1991	55.3	59.0		57.4		24.2		26.8	
1994	49.3	53.6	53.5	53.4		20.2	18.8	19.0	
1995					45.3				19.3
1996		50.5			44.1				18.7
1997			49.0	50.7	37.6		14.8	14.7	15.9
1998					37.3				15.6
1999					37.8				14.5
2000				54.1				14.8	

Fuente: Escobal et. al. (1998), INEI (1999, 2000).

meno migratorio, el 65% de los pobres se encuentran en zonas urbanas y más de la mitad de éstos están en Lima. En cambio, la pobreza extrema sí sigue siendo un fenómeno eminentemente rural. Al menos hasta 1997, la proporción de pobres extremos que vivían en zonas urbanas se redujo de 40% a 24%

V.1.4. Composición de la población en pobreza absoluta y extrema, según zona geográfica (en porcentajes)



Fuente: Encuesta Nacional de Medición de Niveles de Vida 1991, 1994, 1997 y 2000.

La evolución del gasto familiar es otro indicador útil de la evolución del bienestar. El cuadro V.1.5⁷⁷ muestra la evolución del gasto familiar per cápita en el período posterior al inicio de las reformas estructurales y a la estabilización macroeconómica, luego de la reducción del gasto que se dio a finales de los ochenta. Entre 1991 y 1997 se observa una marcada recupera-

77 Se presentan los niveles de gasto familiar per cápita para regiones comparables, es decir, reduciendo las muestras de 1985, 1994, 1997 y 2000 que tienen representatividad nacional de modo que coincidan con la de 1991, que excluye costa rural y selva. La información no varía sustancialmente cuando se utiliza las muestras para todas las regiones.

ción, Así, después de haber caído 10% promedio anual entre 1985 y 1991, el gasto familiar per cápita se incrementó a una tasa de 12% anual entre 1991 y 1994. Durante el período 1994-1997 se observó un incremento adicional de 3,7% anual en el gasto promedio. Sin embargo, hacia finales de la década se observó una caída promedio anual de magnitud similar.

Desagregando por regiones, se observa que luego del deterioro que experimentara el gasto A final de los ochenta, tanto en el sector urbano como en el rural, fue en este último donde la recuperación fue más lenta en los primeros años de la década de los noventa. Así, mientras en el área urbana el gasto familiar per cápita se recuperaba a una tasa de 15% anual entre 1991 y 1994, en el área rural esta recuperación se lograba a tasas poco superiores al 5% por año. Entre 1994 y 1997 el gasto familiar per cápita creció a tasas moderadas y similares en ambas regiones, cayendo en el período posterior (1997-2000) también en proporciones semejantes.

**V.1.5. Perú: evolución del gasto familiar per capita
y variaciones porcentuales anualizadas 1985-2000^{1/2/}**

	1985-86	1991	1994	1997	2000
Urbano	3,587	1,944	2,962	3,285	2,945
Rural	2,673	1,259	1,464	1,624	1,490
Total	3,317	1,804	2,549	2,843	2,541

Variación porcentual anualizada					
	1985-1991	1991-1994	1994-1997	1997-2000	1985-2000
Urbano	-9.7%	15.1%	3.5%	-3.6%	-1.3%
Rural	-11.8%	5.2%	3.5%	-2.8%	-3.8%
Total	-9.7%	12.2%	3.7%	-3.7%	-1.8%

1/ En nuevos soles reales, base 2000.

2/ En el caso de las encuestas de 1985, 1994, 1997 y 2000 se excluyeron las regiones Costa Rural y Selva para que los resultados sean comparables con la encuesta de 1991, año en que estas regiones no fueron incluidas en la ENNIV.

Fuente: Encuesta Nacional de Medición de Niveles de Vida 1985-86, 1991, 1994, 1997 y 2000.

V.1.6. La relación entre la evolución de la desigualdad y de la pobreza

Es común encontrar en la literatura empírica en el Perú una confusión entre “deterioro” en la distribución del ingreso y aumento de la pobreza. Se suele considerar que un aumento en la pobreza está asociada necesariamente a una mayor concentración de los ingresos y viceversa, que mayor concentración es sinónimo de mayores tasas de pobreza. Si bien durante los últimos 25 años han habido algunos progresos en la reducción de la tasa de pobreza, ésta aún se mantiene en niveles muy altos. En Escobal, Saavedra y Torero (1998) se estimó que durante 1971-72 64% de hogares vivían debajo de la línea de pobreza, particularmente en zonas rurales (85%). La pobreza cayó 21 puntos hacia el período 1985-86, hasta llegar a 43%. Hacia 1991 la pobreza aumentó considerablemente luego de la crisis económica del período 1988-1990, la más fuerte de las últimas décadas. En los años siguientes la pobreza se mantuvo siempre por encima del 50%, observándose oscilaciones en los niveles de pobreza, asociados a cambios bruscos en entorno macroeconómico. Asimismo, se puede observar que la reducción de la pobreza a nivel nacional en los últimos 30 años se debería en gran medida a la caída de 16 puntos de la pobreza en áreas rurales, en el marco de un importante proceso migratorio. En áreas urbanas, en cambio, la pobreza aumentó en 6 puntos.

Por otro lado, estos autores encuentran que a partir de 1971, sí se observa un claro patrón de reducción de la dispersión de los ingresos. El coeficiente Gini de los ingresos familiares se habría reducido de 0,55 a alrededor de 0,40 entre inicios de los años setenta y los noventa⁷⁸.

La pobreza se puede reducir si la economía crece y los gastos medios crecen, o si para un nivel de gastos medios dados, la distribución del ingreso, o del gasto, mejora. En el caso peruano, la reducción del porcentaje de pobres durante las últimas décadas se explica al menos

78 En el capítulo VI de este volumen se hace un análisis más detallado de la evolución de la desigualdad del ingreso.

► parcialmente por la evolución decreciente en la desigualdad del gasto. Como se señala en el estudio citado, si se descomponen los cambios en la tasa de pobreza entre la parte explicada por la variación de gastos, aquella explicada por los cambios distributivos y un residuo, se encuentra que entre 1971-72 y 1985-86 el 51% de la reducción en la pobreza se debe al aumento en los gastos medios, mientras que la mejora en la distribución de gastos explica un 26%. Analizando la reducción en la tasa de pobreza entre 1971-72 y 1996, se encuentra que el 64% del cambio es explicado por las mejoras en la distribución⁷⁹.

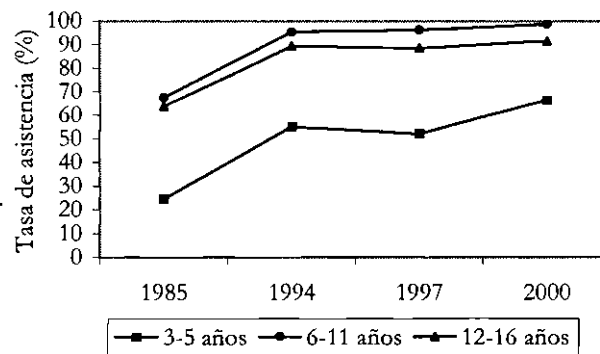
La pobreza parece haber tenido una reducción estructural entre 1970 y 1985, y luego haberse movido cíclicamente con el ciclo económico, mientras que la desigualdad se habría reducido a lo largo de todo el período. Así, no es posible encontrar una relación clara entre pobreza y distribución. Otro punto importante de destacar y que merece un mayor estudio, es que durante los noventa, junto con la reducción en la desigualdad, se ha observado una reducción importante de la pobreza extrema. El paso de la condición de “pobre extremo” a “pobre” es consistente con una reducción en la desigualdad y el aumento en el gasto de los deciles más pobres. Desde el punto de vista del bienestar, el principal problema en el Perú es el bajo nivel de ingresos/gastos, más que el problema de desigualdad. Las diferencias de gastos (ingresos) entre zonas rurales y urbanas se han reducido, lo que se refleja en la evolución de los indicadores de concentración tanto a nivel familiar como per cápita; pero esta convergencia se ha producido en niveles de ingreso muy bajos. En este sentido, en el largo plazo, las reducciones observadas en la desigualdad de los ingresos no habrían generado mejoras en el bienestar en tanto se dieron en un contexto de estancamiento de los ingresos reales de la población.

79 Si se emplea como indicador de crecimiento no la evolución de gastos familiares sino la evolución del **PBI** per cápita, la importancia del componente de distribución aumenta en ambas comparaciones

V.2.. Educación

La cobertura del sistema educativo ha seguido mejorando durante la última década (ver gráfico V.2.1). Entre 1985 y el año 2000 la tasa de asistencia escolar entre los niños del grupo de edad de 3 a 5 años aumentó de 24.6% a 66.5%. En el grupo de 12 a 16 años, el crecimiento fue de 63.6% a 91.6%; mientras que entre los que tenían entre 6 y 11 años la asistencia en los noventa fue casi universal. El crecimiento de la matrícula se refleja en aumentos en los niveles medios de escolaridad. Así, las cohortes más jóvenes son mucho más educadas que las cohortes de mayor edad. Entre los individuos nacidos entre 1965 y 1970, un 29% tiene educación superior y 25% tiene sólo educación primaria; para los nacidos entre 1940 y 1945, las cifras respectivas son 14% y 49%. De igual modo, la tasa de analfabetismo ha decrecido de 57.6% en 1940 a 12.8% en 1993, para llegar a 7.2% hacia el 2000. Incluso, la tasa de analfabetismo para la cohorte con edades entre 15 y 24 años, es mucho menor (1.5%), lo cual refleja las mejoras ocurridas durante las últimas décadas en el acceso al sistema educativo (ver gráfico V.2.2).

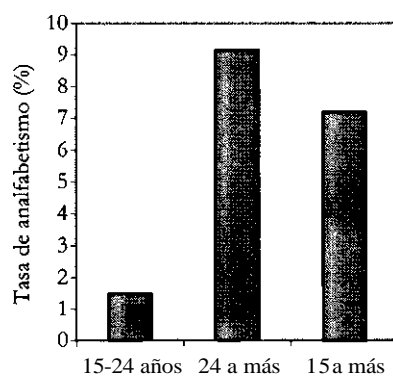
V.2.1. Tasa de asistencia escolar, por grupos de edad



Fuente: Encuesta Nacional de Medición de Niveles de Vida 1985, 1994, 1997 y 2000.

Elaboración propia.

V.2.2. Tasa de analfabetismo, por grupos de edad, 2000



Fuente: Encuesta Nacional de Medición de Niveles de Vida 2000.

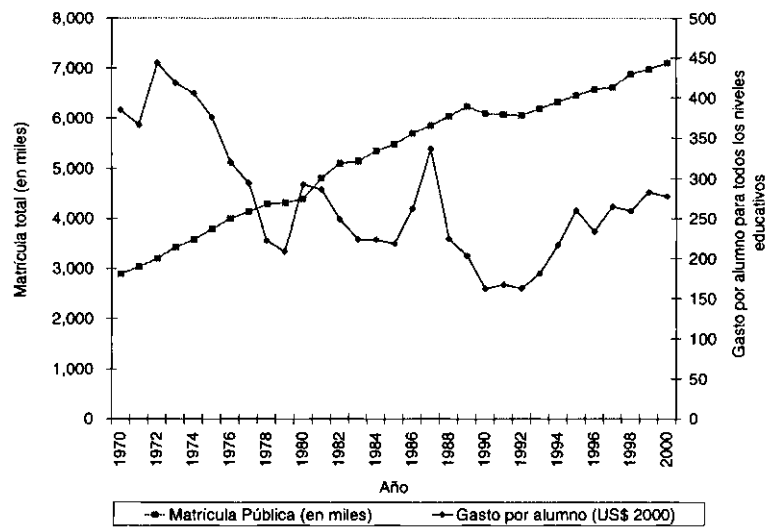
Elaboración propia.

Sin embargo, el mayor acceso al sistema educativo no ha sido acompañado por un crecimiento similar en el gasto público destinado a la educación. Al contrario, como señalan Saavedra y Suárez (2001), el gasto público total ha tenido un comportamiento muy volátil y un crecimiento lento. Esto, aunado a un crecimiento acelerado de la matrícula, ha originado que el gasto público por alumno caiga significativamente en los últimos 30 años (ver gráfico V.2.3).

Más aún, las mejoras en el acceso a nivel agregado no permiten ver las diferencias entre distintos grupos, particularmente por región geográfica y por quintiles de la distribución del ingreso. Por ejemplo, las tasas netas de matrícula⁸⁰ son similares en zonas urbanas y rurales en el caso del grupo de

80 La tasa neta de matrícula se define como la proporción de las personas en el rango de edad respectivo, matriculadas en el nivel educativo normativo. En el caso de niños entre 6 y 11 años se refiere al porcentaje que está matriculado en primaria, en el caso de jóvenes entre 12 y 16 años es el porcentaje que está matriculado en secundaria. Por otro lado, las tasas brutas de matrícula son el ratio de matriculados.

V.2.3. Gasto estatal promedio por alumno y matrícula para todos los niveles educativos al año 2000, en dólares

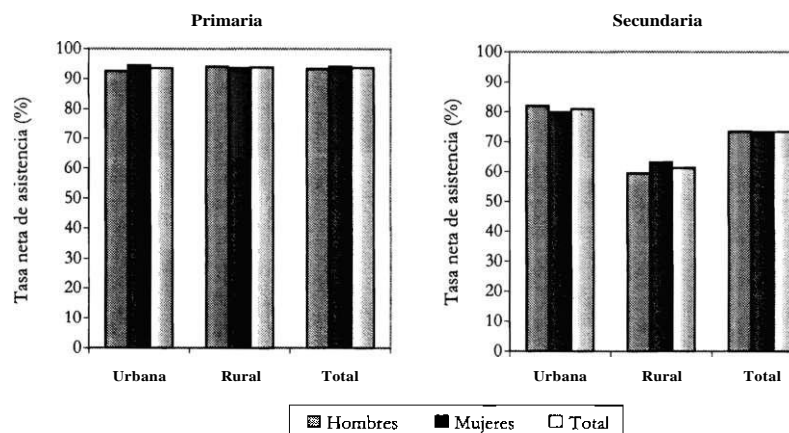


Fuente: Tomado de Saavedra y Suárez (2001).

edad de 6 a 11 años. En cambio, en el grupo de 12 a 16, se mantienen todavía diferencias regionales significativas. De otro lado, se encuentra que no existen diferencias significativas entre hombres y mujeres en ninguna área geográfica (ver gráfico V.2.4). La deserción escolar es todavía un problema grave en el sector educación, en particular en secundaria. Como se ve en el gráfico V.2.5, las tasas de deserción escolar son más altas en el sector rural que en el sector urbano. Además, al interior de cada una de las regiones, se encuentra que la deserción es mayor entre niños y jóvenes que pertenecen a familias más pobres; por ejemplo, la tasa de deserción del quintil más pobre es cinco veces la del quintil más rico.

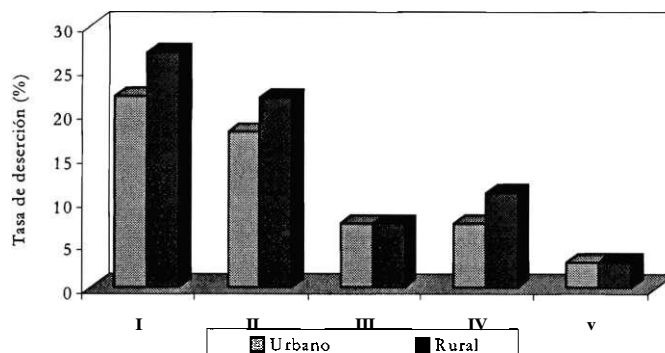
Las diferencias regionales y por nivel de ingreso revelan una gran heterogeneidad en la calidad de la educación a la cual acceden los niños y jóvenes. Saavedra y Suárez (2001) encontraron que a pesar de que la mayor

V.2.4. Tasa neta de asistencia⁷, 2000



Fuente: Fuente: Encuesta Nacional de Medición de Niveles de Vida 2000, Elaboración propia.

V.2.5. Tasa de deserción en educación secundaria 1997

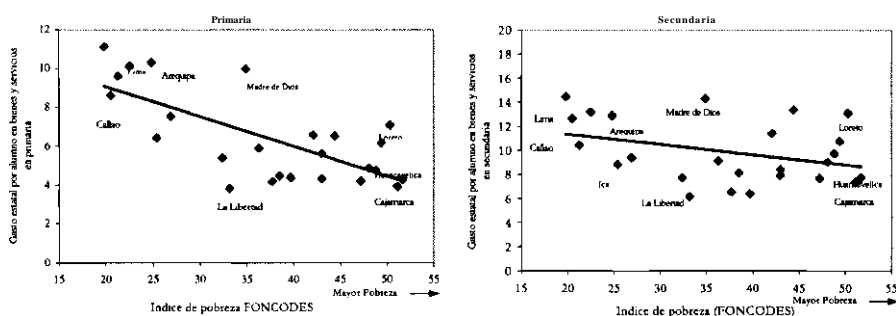


Fuente: Tomado de Saavedra y Maruyama (1999)

7 Debido a que el periodo escolar se inicia en abril en la mayoría de colegios, y a que la encuesta a partir de la cual se obtiene los datos se realizó en mayo del 2000, posiblemente algunos niños y jóvenes hayan desertado a la escuela durante el periodo anterior a la recolección de datos. En tal sentido, es mejor referirse, estrictamente, a tasas de asistencia más que a tasas de matrícula. Sin embargo, el periodo transcurrido entre la matrícula y la realización de la encuesta es relativamente pequeño, por lo que no cabe esperar diferencias significativas entre ambas tasas.

parte del gasto corriente público en educación se destina principalmente al pago de remuneraciones, y de que no existen distinciones significativas en los sueldos de los maestros entre zonas geográficas, existen diferencias en el gasto público por alumno entre los diferentes departamentos. En particular, el gasto en bienes y servicios tiende a ser mayor en los departamentos más ricos, como se observa en el gráfico V.2.6. Este rubro de gastos, sin embargo, es relativamente pequeño. Más bien, la principal fuente de inequidades en el gasto educativo se observa en la contribución familiar, pues el aporte es mayor en los estratos más ricos. De otro lado, Saavedra y Melzi (1998) muestran que, en promedio, el gasto por alumno en escuelas privadas es 175% mayor que el promedio en escuelas públicas para la educación primaria, y 50% para la educación secundaria⁸².

V.2.6. Gasto público por alumno en bienes y servicios en educación pública básica, según índice de pobreza y nivel educativo, 2000



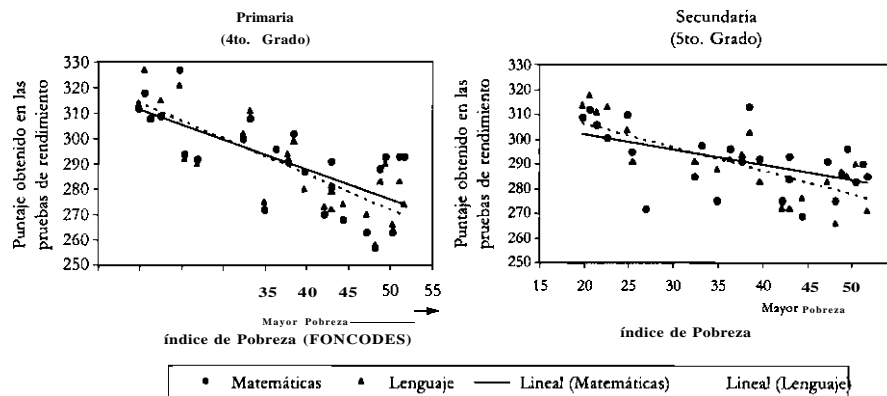
Fuente: Tomado de Saavedra y Suárez (2000).

La divergencia existente en la calidad de educación que reciben familias con distintos niveles de ingresos, tiene un correlato en el hecho que en los departamentos más ricos los niños obtienen un mayor rendimiento en

82 El gasto en escuelas privadas se refiere al gasto de la familia, el gasto en educación pública se refiere al gasto del Estado y al gasto de la familia.

pruebas estandarizadas de aprendizaje (gráfico V.2.7). Sin embargo, debe notarse que las diferencias en rendimientos no pueden atribuirse sólo a las diferencias en la calidad del servicio. Gran parte de las diferencias de rendimientos se relaciona a las diferencias de ingresos de los hogares y a diferencias en los entornos educativos y culturales de las familias y comunidades. Sin embargo, es claro que si se pretende reducir las inequidades en las oportunidades educativas de los niños y jóvenes, el patrón del gasto del estado debe de favorecer marcadamente a las familias y regiones de menores recursos, de modo que se pueda reducir las desigualdades de oportunidades derivadas de la capacidad de gasto diferenciada de las familias.

V.2.7. Puntaje promedio por departamento obtenido en pruebas estandarizadas de rendimiento de lenguaje y matemática, según índice de pobreza y nivel educativo, 1998



Fuente: FONCODES (2000), UMC-GRADE (2000).
Elaboración propia.

Durante los noventa, se implementaron un conjunto importante de proyectos de capacitación de docentes, capacitación en gestión administrativa, desarrollo de materiales educativos, mejoras curriculares, desarrollo e implementación de pruebas estandarizadas, etc. Sin embargo, en muchos

casos no se crearon suficientes capacidades de gestión que permitieran asegurar que este tipo de intervenciones necesarias se mantuvieran. Como se ha mostrado, uno de los principales problemas relativos a la provisión y acceso del servicio educativo es la inequidad en el acceso entre zonas urbanas y rurales, y las diferencias en la calidad del servicio que reciben los niños y jóvenes dependiendo de su nivel de ingreso. Así, si bien han habido avances en términos de acceso y algunas mejoras en la calidad durante los noventa, se mantienen niveles promedio de calidad muy bajos -lo cual se relaciona al bajo nivel de gasto en educación- e inequidades muy marcadas.

V.3. Indicadores y evolución del acceso a servicios de salud⁸³

Durante los noventa, como consecuencia de un aumento en la cobertura de los servicios de salud y en la infraestructura básica, se observaron mejoras en diversos indicadores claves del sector. Sin embargo, de manera similar a lo ocurrido en el caso de la educación al analizar esta evolución en detalle, dos aspectos parecen ser comunes. Por un lado, las brechas interregionales no se han reducido lo suficientemente, en desmedro de la población rural. Por otro lado, pese a los avances observados, los pobres siguen teniendo un acceso mucho menor a estos servicios.

Desde 1989, cuando la tasa de mortalidad infantil alcanzaba 55 por cada mil nacidos vivos (p.c.m.n.v), el Perú ha mejorado sustancialmente en este indicador, llegando en 1997 a 44 p.c.m.n.v. Sin embargo, a pesar de esta mejora, se mantienen graves brechas regionales y por niveles de ingresos. Por un lado, de acuerdo con la Encuesta Nacional de Hogares del INEI, existe una brecha de más de 20 puntos en las tasas correspondientes a pobres y no pobres, siendo 52.4 para los primeros y 29.9 para los segundos. De modo similar, según resultados de la Encuesta Demográfica de Salud (ENDES)⁸⁴, a pesar de la importante reducción observa-

83 Esta sección actualiza algunos resultados presentados en Saavedra y Maruyama (1999).

84 Encuesta Demográfica de Salud, INEI.

da en los noventa, existe una brecha urbano/rural de 32 puntos, siendo la tasa de mortalidad infantil en zonas urbanas de 28 p.c.m.n.v. y en las zonas rurales de 60 (ver cuadro V.3.1)⁸⁵. Por otro lado, comparando estos resultados con los observados en países vecinos, el Perú sigue teniendo una tasa relativamente alta de mortalidad infantil. Así, Colombia, que en 1989 tenía una tasa de 38 p.c.m.n.v, ha pasado a tener una de 13 p.c.m.n.v; mientras que en Ecuador se ha reducido este indicador de 61 p.c.m.n.v a 32, en el mismo período de análisis (Banco Mundial, 2000). De acuerdo con el mismo informe, a pesar de las mejoras observadas, el país sólo ha logrado alcanzar una tasa de mortalidad materna de 270 por cada cien mil nacidos vivos (p.c.c.m.n.v), lo cual lo sitúa en el ámbito sudamericano sólo por encima de Bolivia (380 p.c.c.m.n.v).

De otro lado, han habido avances notorios en términos de la reducción de la tasa de desnutrición crónica. En particular, la tasa de desnutrición crónica severa se redujo a casi la mitad durante los noventa. La mayor parte de la reducción se observó en entre 1991 y 1996, con progresos más lentos en los años siguientes. Como en varios indicadores observados aquí, a pesar de los avances, hacia el 2000 persisten marcadas diferencias entre zonas urbanas y rurales.

De otro lado, analizando la oferta de servicios de salud, como se aprecia en el cuadro V.3.2, luego de haberse mantenido casi constante desde mediados de los ochenta, entre 1992 y 1996 el número de puestos de salud públicos aumentó en 61%. A partir de ese año, el crecimiento continuó pero a un ritmo mucho menor. Asimismo, el número de centros de salud casi se duplicó entre 1990 y 2000 (gráfico V.3.3). De otro lado, el número de doctores creció en 50%.

La importante expansión en la inversión en infraestructura en salud conllevó un mayor uso efectivo de los servicios. Así, la cobertura⁸⁶ aumen-

85 En 1995, la tasa de mortalidad infantil en Lima era la cuarta parte de la observada en Huancavelica, y un tercio que las de Puno, Cusco, Apurímac y Ayacucho.

86 Porcentaje de la población que ha tenido al menos un contacto con servicios de salud durante el año.

V.3.1. Tasas de mortalidad infantil y de desnutrición crónica, 1991-2000

	Tasa de mortalidad infantil ^{1/}			Tasa de desnutrición crónica (talla para la edad) ^{2/}					
	1991/92	1996	2000	1991/92		1996		2000	
				Severa ^{3/}	Total ^{4/}	Severa ^{3/}	Total ^{4/}	Severa ^{3/}	Total ^{4/}
Área de residencia									
Urbana	48	35	28	7.7	25.9	3.7	16.2	2.7	13.4
Rural	90	71	60	23.4	53.4	14.5	40.4	13.7	40.2
Total	64	50	43	13.7	36.5	8.0	25.8	7.7	25.4
Región natural									
Lima Metropolitana ^{5/}	30	23	17	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
Resto de costa ^{5/}	56	41	34	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
Sierra	80	69	58	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
Selva	75	52	51	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.

1/ La tasa de mortalidad infantil se define como la probabilidad de morir durante el primer año de vida.

2/ La desnutrición crónica se define como un retardo en el crecimiento en talla para la edad, se determina al comparar la talla del niño con la esperada para su edad y sexo. Las estimaciones se refieren a los niños nacidos en el período 3-59 meses anteriores a la encuesta. Cada índice expresa en términos del número de desviaciones estándar (DE) de la media del patrón internacional utilizado por NCHS/CDC/WHO. Los niños se clasifican como desnutridos si están 2 o más desviaciones estándar desviaciones estándar (DE) por debajo de la media de la población de referencia.

3/ Niños que están 3 desviaciones estándar (DE) o más por debajo de la media.

4/ Niños que están 2 desviaciones estándar (DE) o más por debajo de la media. Incluye los niños que están 3 desviaciones estándar (DE) o más por debajo de la media.

5/ No incluye Lima Metropolitana.

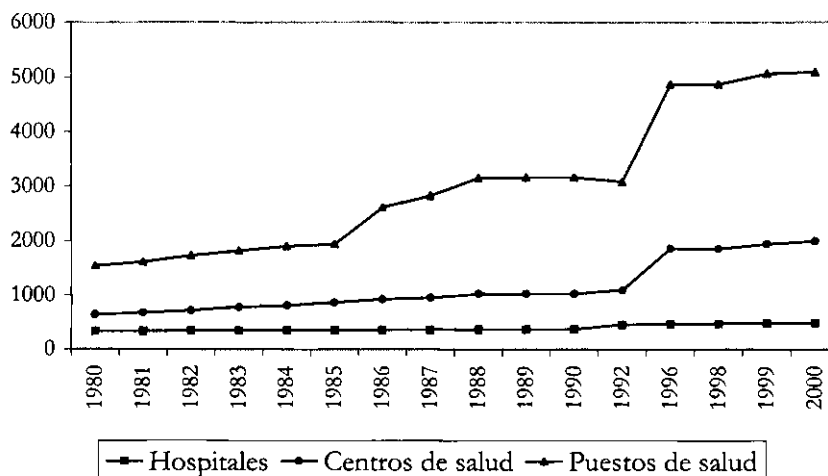
Fuente: INEI (2001).

V.3.2. Infraestructura y personal del sector salud en 1996

	1996	Variación porcentual 1996/1992
Infraestructura		
Puestos de Salud públicos	4868	58%
Hospitales	472	4%
Personal		
Doctores	24708	50%
Enfermeras	16139	45%
<u>Doctores por cada 10.000 habitantes</u>	10	43%

Fuente: Banco Mundial (1998), INEI (2001).

V.3.3. Número de establecimientos del sector salud, 1980-2000



Fuente: INEI (2001).

tó de 13% a 20% y el número de consultas de 40.9 millones a 63.4 millones entre 1994 y 1997. Como se aprecia en el cuadro V.3.4, este aumento en la cobertura puede explicarse por el incremento en la oferta de servicios de salud, así como por el aumento en su demanda, dada la mejora de los

ingresos de la población entre 1993 y 1998. Asimismo, el incremento en el número de doctores originó que entre 1992 y 1996 se expandiera en 43% el ratio de doctores por cada 10,000 habitantes, llegando este ratio a ser 10 en 1996.

Sin embargo, existen diferencias en la disponibilidad y acceso a los servicios públicos de salud. Como se observa en el gráfico V.3.5, en los departamentos más ricos existe una mayor cantidad de médicos por habitante. Así, mientras en los departamentos más ricos del Perú el ratio de doctores por cada 10,000 habitantes fue en la mayoría de casos mayor a 10 en 1996 (alcanzando 21 como valor máximo), en los departamentos más pobres este ratio llegó tan sólo a 3. Asimismo, según Valdivia (1999), existió un incremento en el acceso a consultas entre 1994 y 1997, que sin embargo, se concentró en los deciles más ricos. El aumento también se dio en zonas rurales, pero inclusive al interior de las mismas, las mejoras fueron mayores para los deciles más ricos. De manera similar, el Banco Mundial (1998) encontró que entre 1994 y 1997 la cobertura de los servicios de salud para el quintil más rico creció en 44%, mientras que para el quintil más pobre creció en 33%. Es importante notar que la diferencia fue mayor en el caso del número de consultas por nivel de ingreso. Así, éstas crecen en 113% para el quintil más rico y sólo 13% para el quintil más pobre⁸⁷.

Un aspecto interesante de destacar en el sector salud durante los noventa fue la descentralización de los servicios de salud básica mediante los Comités Locales de Administración de Salud (CLAS). En un estudio realizado por Cortez y Phompiu (1998), se encontró que los CLAS venían respondiendo positivamente a las demandas de la población, tanto en la adecuación de los servicios prestados, su calidad, así como por su equitativo sistema de tarifas. Se encontró que cuatro de cada cinco usuarios de los CLAS no con-

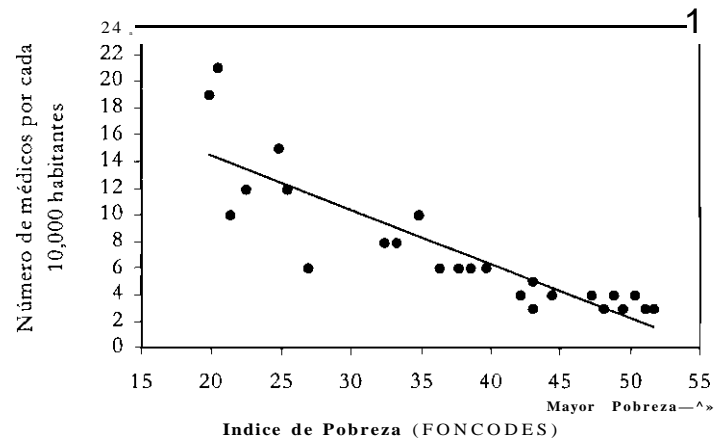
87 La mayor diferencia en el caso del número de consultas con relación a la cobertura de los servicios de salud a favor de los más ricos, está asociada a la mayor tendencia de los individuos más educados a acudir a un centro de salud en caso de enfermedad. Ante incrementos similares en la oferta de servicios salud, existe una mayor probabilidad de que los más educados (ricos) incrementen en mayor medida su utilización de estos servicios.

V.3.4 Perú: cobertura de salud y uso de consultas ambulatorias 1994 y 1997

	Consultas ambulatorias (millones)			Cobertura		
	1994	1997	Variación %	1994	1997	Variación %
Lima Metropolitana	10.9	22.2	104	13	25	87
Costa urbana (sin Lima)	1	11	10	18	20	12
Costa rural	1.4	2.7	91	12	15	25
Sierra urbana	7.9	9.7	23	16	24	50
Sierra rural	6	11.2	88	10	16	58
Selva urbana	2.8	3.1	9	15	18	18
Selva rural	2	3.6	82	12	15	29
Perú	40.9	63.4	55	13	20	50

Fuente: Banco Mundial (1998)

V.3.5 Número de doctores por cada 10,000 habitantes, según índice de pobreza, 1996



Fuente: INEI (2001). Elaboración propia

taban con seguro médico y el CLAS era su única forma de acceso a servicios de salud. Además, uno de cada cinco no recibía atención de salud alguna antes del establecimiento de los CLAS. Asimismo, el 90% reportaba recibir explicaciones sobre cómo seguir las indicaciones médicas y 94% se mostraba satisfecho con el trato recibido por el personal médico. Aunque estos indicadores son alentadores, la cobertura aún es limitada. A diciembre de 1999, había 530 CLAS reconocidos, con más de 1,000 establecimientos de salud bajo su administración de un total de 5,060 establecimientos de atención primaria en el país (APOYO, 2000).

V.4. Acceso al crédito y a servicios financieros⁸⁸

El acceso a servicios que permitan aumentar el ahorro financiero de las familias es crucial en la explicación de por qué determinados hogares se mantie-

88 Salvo indicación expresa, esta sección se basa en Saavedra y Maruyama (1999).

nen en el estado de pobreza o de no pobreza. Escobal, Saavedra y Torero (1998), encuentran que los hogares con ahorros tienen menores probabilidades de ser pobres. Sin embargo, a pesar que aún las familias de bajos ingresos tienen necesidades de acceder a servicios financieros, el sistema financiero formal no satisface estas necesidades y no genera productos financieros que permitan movilizar el ahorro de las familias de menores ingresos. Un estudio de Torero y Valdivia (2001) determina que los servicios de las instituciones bancadas se concentran en los segmentos de mayores ingresos. Así, el 89% de los ahorros y el 94% de los depósitos se concentran en el decil más rico de ingresos. En zonas rurales, el ahorro se realiza casi exclusivamente en sistemas financieros informales. De otro lado, la concentración de instituciones financieras formales es mucho mayor en los distritos más ricos. En la tabla V.4.1 se muestra que los distritos en los que hay instituciones financieras son distritos con tasas de pobreza y de desnutrición más bajas, y con mayor acceso a infraestructura.

De otro lado, la literatura internacional muestra la importancia del acceso al crédito como mecanismo que facilitaría la transición hacia el abandono de la pobreza. Por un lado, el crédito facilita mantener niveles de gastos estables, aun cuando los ingresos sean volátiles. Por otro lado, el acceso al crédito permite a las familias financiar el desarrollo y mantenimiento de microempresas familiares que son una de las principales fuentes de empleo en el país. Utilizando información para el año 2000, se encuentra que casi un 30% de los hogares del quintil más rico en las zonas urbanas tiene acceso al crédito; sin embargo, esta cifra es de sólo 15% entre el quintil más pobre. En las áreas rurales, si bien el acceso al crédito es menor, la diferencia con respecto a las zonas urbanas es evidente sólo en el caso del quintil más rico (ver gráfico V.4.2)

Existe una multiplicidad de programas de crédito de ONGs y otras instituciones privadas, en muchos casos atados a asistencia técnica, dirigidos a la microempresa y en algunos casos a trabajadores independientes. Sin embargo, ninguno de estos ha logrado una escala suficiente o un mecanismo de intervención que permita ser replicado de manera masiva, por lo que la restricción crediticia sigue siendo un problema grave para las empresas peque-

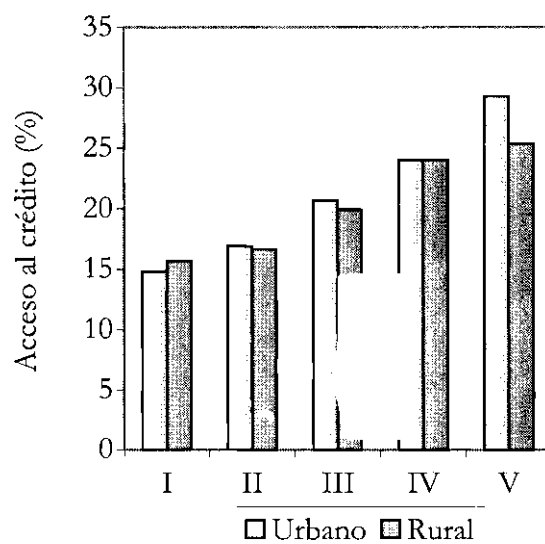
**V.4.1. Acceso a instituciones financieras, según características de los distritos
(valores promedio)**

	Distritos	
	Sin Inst. Financieras	Con Inst. Financieras
índice de Pobreza	22.6 (5.7)	12.1 (6.1)
Niños con desnutrición crónica (%)	59.8 (16.1)	33.7 (17.3)
Tasa de analfabetismo	24.2 (13.1)	9.2 (6.9)
Hogares sin conexiones públicas de agua (%)	81.4 (20.6)	40 (23.9)
Hogares sin desagüe (%)	92.3 (13.4)	46.8 (26.6)
Hogares sin electricidad (%)	78.2 (26.2)	30.8 (24.1)

Nota: Las desviaciones estándar aparecen entre paréntesis.

Elaborado por GRADE, sobre la base del índice Distrital de Pobreza de FONCODES.

V.4.2 Acceso al crédito de los hogares, por quintil de ingreso y ámbito geográfico (en porcentajes), 2000



Fuente: ENNIV 2000. Elaboración propia

ñas. Algunas ONGs han sido transformadas en Entidades de Desarrollo de la Pequeña y Micro Empresa (EDPYMES), pero el número de estas instituciones autorizadas para funcionar es todavía pequeño. Los bancos comerciales no han desarrollado tecnologías adecuadas que les permitan abaratar el costo que significa manejar créditos pequeños y sólo han entrado de manera tímida al mercado de crédito de empresas pequeñas. En este sentido, una experiencia interesante es Mibanco, creado sobre la base de lo que fue Acción Comunitaria y que en las zonas urbano marginales de Lima se está convirtiendo en una alternativa de crédito. Los préstamos son muy pequeños —entre US\$150 y US\$ 600 por vez y por plazos cortos- pero está desplazando a la banca formal a pesar de que sus tasas de interés son elevadas, alrededor de 10% mensual.

V.5. Acceso a formas legales de propiedad

La tenencia de propiedad de modo formal permite a los individuos tanto el acceso a una forma de ahorro, como la adquisición real de colaterales (garantías) que facilitan el acceso a créditos. Así, la creación de un marco legal conducente a la formalización de la propiedad constituye, al menos en teoría, un paso importante hacia el reforzamiento de las capacidades de salida de la pobreza. El hecho que en el Perú la diferencia entre ser dueño o alquilar la propiedad en que la familia habita no sea indicador de *status* socioeconómico, dado que una parte importante de los "dueños" lo son de manera informal, constituye una muestra de las oportunidades perdidas por la informalidad.

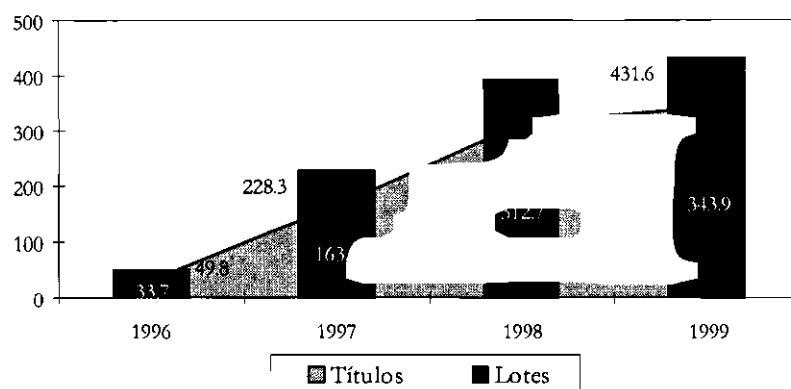
El acceso legal a la propiedad es crucial, ya que muchos independientes informales podrían convertirse en pequeños negociantes formales si es que tuvieran acceso a crédito. En este sentido una propiedad saneada y un mercado inmobiliario eficiente y dinámico permitiría la generación de garantías que facilitarían el crédito⁸⁹. Una iniciativa importante en zonas urbanas en términos de acceso a activos fueron los programas masivos de titulación de la Comisión de Formalización de la Propiedad Informal (COFOPRI). Como se aprecia en el gráfico V.1.21, desde su creación, en 1996⁹⁰, COFOPRI formalizó más de 343 mil lotes en diferentes zonas urbano marginales de Lima, Arequipa, Moquegua, Chimbote y Chiclayo, sin incluir 10,477 lotes formalizados en urbanizaciones populares, y los 3,246 lotes comunales y 43 mercados que ahora gozan de titulación formal.

En zonas rurales se ha facilitado la libre comercialización de tierras y el acceso a la propiedad. El Programa Especial de Titulación de Tierras (PETT) del Ministerio de Agricultura, en una primera e incipiente etapa, sólo se abocó a la zona de costa y de manera parcial. A julio del 2000 se reportaba

89 El punto importante a notar es que no todos los informales están esperando "en cola" un empleo asalariado formal. Posiblemente, los asalariados informales, típicamente jóvenes y poco experimentados desearían un empleo asalariado formal. Pero los independientes informales en muchos casos son independientes (aunque no informales) por elección.

90 Decreto Legislativo No. 803.

V.5.1. Acumulado de títulos y lotes formalizados por COFOPRI entre agosto de 1996 y abril de 1999 (en miles)



Fuente: Mosqueira (2000).

haber entregado casi 850,000 títulos de propiedad, como parte de un proceso de formalización de la propiedad rural y del saneamiento jurídico de la misma. A pesar de estos avances, todavía existen muchos conflictos por derechos de propiedad y necesidad de perfeccionamiento del marco jurídico. Para algunos, la apertura al mercado de tierras en zonas rurales puede generar un proceso de reconcentración de la propiedad que termine expulsando del campo a la población más pobre del país. Pero por otro lado, la atomización excesiva no permite que se generen las economías de escala necesarias para desarrollar explotaciones modernas.

V.6. Acceso a infraestructura y a servicios básicos

Uno de los objetivos sociales que se evidenció con mayor claridad durante buena parte de la década de los noventa fue el énfasis en la generación de mayor infraestructura económica y social. Así, a lo largo del gobierno de Fujimori se plantearon como objetivos específicos metas físicas de construcción de colé-

gios, carreteras, entre otras obras. Para ello, el gobierno creó y potenció una serie de instituciones encargadas de la gestión y ejecución de proyectos de infraestructura básica y productiva. Entre estas instituciones destacan el Fondo Nacional de Compensación y Desarrollo Social (FONCODES), el Proyecto Nacional de Manejo de Cuencas Hidrográficas y Conservación de Suelos (PRONAMACHCS) y el Instituto Nacional de Infraestructura Educativa y de Salud (INFES).

Según el Banco Mundial (1999), el Programa Nacional de Asistencia Alimentaria (PRONAA) y el Fondo de Compensación y Desarrollo Social (FONCODES) son los dos mejores programas en cuanto a llegada a su población objetivo y focalización de su inversión. El PRONAA otorga asistencia alimentaria en zonas rurales y urbano marginales, FONCODES llegó a contar con 23 oficinas zonales y se constituyó desde un inicio en un programa de ejecución descentralizada. El programa fue diseñado bajo un esquema de orientación por demanda, por el cual el gasto estaba guiado en función de requerimientos específicos de la población y de acuerdo a un mapa de la pobreza. La inversión social era requerida para las áreas de provisión de servicios básicos y apoyo a actividades productivas. Entre 1995 y 1999, FONCODES ejecutó alrededor de 4,600 proyectos anuales, lo que representa poco menos de la mitad de los proyectos solicitados. Sin embargo, hacia el final de la década se hizo cada vez más evidente el uso político de estos programas, lo cual redundó en crecientes errores de focalización. Este uso político, sin embargo, ya se había iniciado con las elecciones de 1995; Schady (2000) muestra que el gasto de FONCODES se incrementó significativamente antes de las elecciones justamente en aquéllos distritos donde podrían esperarse mayores retornos políticos. A pesar de estos problemas, fue uno de los programas de mayor cobertura y con mayor concentración de recursos entre los más pobres.

PRONAMACHCS, programa dependiente del Ministerio de Agricultura, se creó bajo las siguientes tres líneas de trabajo: conservación de suelos, acciones de reforestación y la implementación de obras de infraestructura agrícola. Con una influencia geográfica que abarca 18 de los 24 departamentos del Perú, hasta 1997 PRONAMACHCS había desarrollado más de 500 proyectos de riego, así como la instalación de 531 hectáreas de pastos cultivados.

Con respecto al INFES, organismo público descentralizado del Ministerio de la Presidencia creado en junio de 1992, sus objetivos principales se refieren a la atención de los requerimientos de infraestructura y equipamiento en educación y salud. A julio del 2000, el INFES había construido 3,011 centros educativos con una inversión de S/.1,618 millones, así como 101 establecimientos de salud, con un costo de S/. 27 millones. Esta institución fue vital en la notoria mejora de la infraestructura física requerida para mejorar la calidad educativa. Es cuestionable, sin embargo, el énfasis puesto en este tipo de infraestructura cuando posiblemente otras inversiones educativas podrían haber tenido un impacto mayor sobre la calidad. Asimismo, existieron problemas importantes en el monitoreo de la calidad de la infraestructura construida en el marco de este programa.

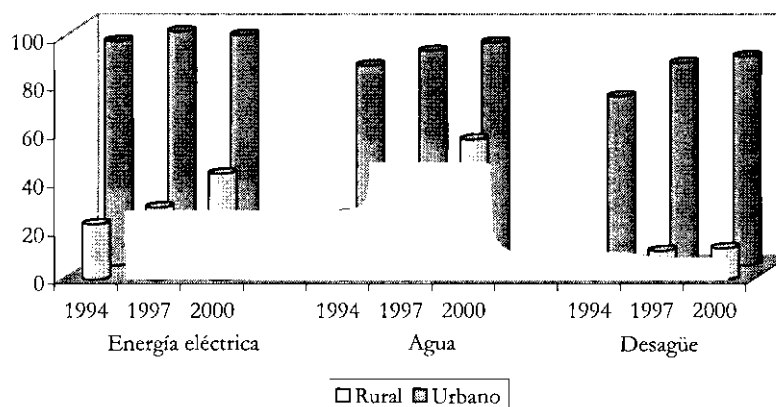
En cuanto a servicios básicos, la inversión pública en infraestructura de saneamiento y energía eléctrica se incrementó significativamente durante los noventa. Como se ve en el gráfico V.6.1, el acceso a la red eléctrica es casi universal en zonas urbanas, dado que el 95% de los hogares tiene acceso a este servicio. En cambio, en zonas rurales si bien hubo incrementos significativos a lo largo de la década, sólo el 43% de la población accede al servicio eléctrico. Peor aún, analizando por quintiles de ingreso, Escobal, Saavedra y Torero (1998) encuentran que, a 1994, en zonas rurales sólo el 9% del quintil más pobre accedía a energía eléctrica, mientras que poco más de una de cada seis familias pertenecientes al 60% más pobre tenía acceso.

En el caso de las redes de agua y desagüe, el acceso también se ha incrementado significativamente, en particular en zonas rurales, en donde hacia comienzos de la década la disponibilidad de estos servicios era prácticamente nula. Sin embargo, aunque al 2000 el 58% de los hogares rurales tenía acceso a una red pública de agua, tan sólo el 13% de ellos contaba con desagüe.

Si bien se realizaron inversiones importantes en infraestructura que permitieron un incremento notorio en el acceso a energía y agua en zonas rurales, y a agua y desagüe en zonas urbanas, los patrones de gasto no tuvieron el suficiente sesgo hacia los pobres. Así, se mantienen todavía brechas importantes en el acceso a infraestructura y servicios dependiendo del nivel de ingresos y, en particular, entre zonas urbanas y rurales. Los cambios en el

V.6.1. Acceso a energía eléctrica, red pública de agua y desagüe por región, 1994, 1997 y 2000

(en porcentaje)



Fuente: Escobal, Saavedra y Torero (1998), Banco Mundial (1999), ENNIV 2000.

patrón de gasto tienen que ser significativos si se quiere proveer de agua, desagüe y energía a las familias pobres de las zonas rurales, en donde el costo adicional de brindar dichos servicios es más alto.

Finalmente, en el campo de infraestructura vial, pese a los avances realizados durante la década con la construcción y mantenimiento de autopistas y caminos, la densidad vial del país es una de las más bajas de América Latina, alcanzando 6.7 Km. de caminos asfaltados por cada 10 mil kilómetros cuadrados, es decir un tercio de la densidad vial de Chile (17.1). Estas condiciones generan costos económicos directos, en particular referidos al aumento en los costos de transporte y su peso en los costos totales que deben asumir las empresas. El mecanismo que se impulsó con el fin de atraer inversiones en este sector y complementar el aporte público fueron las concesiones viales. Se identificaron 11 segmentos de la red de caminos nacionales para ser concesionados por cinco años, con un estimado de inversiones de US\$ 1,100 millones en nuevas construcciones, además de US\$ 62 millones anuales de mantenimiento (Banco Mundial, 1999). El otorgamiento de concesiones se paralizó hacia el final de la década.

V.7. Balance del sector social

Tras el repaso de lo ocurrido en distintos sectores del campo social, es innegable que durante los noventa han existido significativos avances que han mejorado la situación de los estratos más pobres de la población. Los grados de avance de las políticas sociales en el país en los últimos diez años son comparables e incluso superan a los alcanzados por países vecinos. Sin embargo, pese a los logros alcanzados, estos en muchos casos no han sido suficientes como para equiparar los niveles de otros países latinoamericanos; se mantienen todavía brechas muy grandes en el acceso a servicios entre áreas urbanas y rurales y entre ricos y pobres. Además, se encuentra que el uso político de programas sociales, en particular hacia el final de la década, descuidó graves problemas institucionales que se habían ido generando en esos programas.

Durante los noventa, el Estado destinó una cantidad importante de recursos al gasto social y a la lucha contra la pobreza. Si bien el Perú fue uno de los países que más incrementó su gasto público social per cápita en los noventa en América Latina, su posición relativa en la región está por debajo del promedio. En 1997, el gasto social del sector público alcanzó 41 % del gasto total; sin embargo, esta cifra es menor a la de Argentina, Uruguay, Brasil y Chile que destinan más del 60% a ese rubro. La diferencia central con el resto de América Latina está en que el gasto social como porcentaje del PBI es tan sólo 6%, nivel por debajo del promedio latinoamericano.

A pesar de esto, la magnitud de recursos destinados a la lucha contra la extrema pobreza, en particular aquéllos que se destinan a los programas de ayuda alimentaria, como fueron el PRONAA, o el Vaso de Leche, o el programa de desayunos escolares, fue significativa. Muchos de estos programas nutricionales, implementados por el sector público o por el sector privado, tuvieron efectos positivos cruciales para el bienestar de la población, tanto en el corto como en el largo plazo y son por lo tanto intervenciones sociales totalmente justificables. En este sentido, si bien los recursos invertidos reflejan una preocupación y un compromiso con el alivio de corto plazo de situaciones graves, muestra que los avances en la reducción de la pobreza extrema durante la segunda mitad de los noventa ha dependido del apoyo público. En particular, si se tiene en cuenta que alcanzan una proporción significativa

del total de recursos que se necesitarían para cerrar la brecha de pobreza extrema. Por lo tanto, mejoras en la pobreza extrema atribuibles a programas de ayuda alimentaria, son en ese sentido de cuestionable sostenibilidad.

Tan importante como los programas nutricionales son los servicios sociales básicos y de infraestructura, que permitan que en el mediano plazo esos mismos beneficiarios de programas nutricionales reduzcan sus necesidades de apoyo de emergencia. Es decir, es necesario que, eventualmente, la reducción de la pobreza y de la extrema pobreza se base en la mayor generación de ingresos de los hogares. En este sentido, los avances en el acceso a activos públicos, infraestructura, crédito, servicios de salud y servicios educativos han sido muy importantes.

Un tema recurrente en el análisis de los indicadores sociales ha sido que, a pesar de las mejoras observadas, en muchos casos los progresos han sido mayores en áreas urbanas que en rurales, o la mejora en el acceso a determinados servicios no ha tenido el sesgo pro pobre necesario para igualar las oportunidades de acceso y de progreso para todos los peruanos. Consecuentemente, se mantienen diferencias muy grandes entre pobladores con distintos niveles de ingreso, y entre habitantes de zonas rurales y urbanas. Como se vio antes en este capítulo, los beneficios de la reforma en el sector salud no han llegado aún con la esperada intensidad a los sectores más pobres, dado que seguirían siendo más bien los pertenecientes a los quintiles de ingresos más altos quienes aumentaron en mayor medida sus visitas a centros de salud y no los más pobres, pese al éxito aún muy limitado de los CLAS. Por lo tanto, a pesar de las mejoras en mortalidad infantil y en desnutrición, existen todavía grandes brechas entre pobres y no pobres y entre zonas rurales y urbanas. Asimismo, por el lado de la educación, existen diferencias significativas entre las zonas rurales y urbanas en cuanto al acceso al nivel secundario en la edad normativa. Más aún, son los más pobres quienes enfrentan los mayores problemas para permanecer en el sistema educativo. Así, en el caso de este tipo de servicios, el Estado todavía no es capaz de ofrecer a todos los peruanos las mismas oportunidades de acceso a servicios de educación y salud de calidad aceptable.

Otro punto discutible de los cambios observados en el sector social y en el patrón de acceso a servicios públicos e infraestructura está relacionado con

quiénes ganan y quiénes pierden con determinadas reformas que apuntan a mejorar el acceso y la calidad de los servicios públicos. En el caso de la provisión de servicios públicos como energía y telecomunicaciones, el modelo económico implementado por el gobierno de Fujimori se basó en el otorgamiento de esta responsabilidad al sector privado a través de las privatizaciones, y manteniendo para el Estado los roles de supervisión y regulación.

En estas reformas, sin embargo, hay ganadores y perdedores. En el caso de la telefonía, como resultado de la privatización, las tarifas telefónicas se "sinceraron", y aumentaron respecto de los niveles subsidiados previos a la privatización. Por otro lado, la densidad telefónica aumentó notoriamente, la calidad del servicio mejoró, y el costo fijo para acceder a una línea telefónica disminuyó drásticamente. Torero y Pascó-Font (2000) analizaron el cambio en los niveles de bienestar en los hogares tras los avances de privatización en los sectores de electricidad, agua y telefonía. Lo que ellos encontraron fue que, en el caso de la telefonía, el nivel de bienestar bajaba si se incluía en el análisis a aquellos usuarios que tenían servicio telefónico antes de la privatización. Así, hubo un aumento en el bienestar como consecuencia de que un segmento grande de la población ahora accedía a un servicio que antes tenía un costo inicial inalcanzable. Más aún, dada la existencia de planes de bajo costo, posiblemente un porcentaje importante de la población en los quintiles más pobres puede ahora acceder al servicio. Sin embargo, los usuarios antiguos que ya tenían teléfono, vieron su bienestar disminuido dado el aumento en las tarifas.

Los autores encontraron un resultado similar en el caso del servicio de electricidad. Allí, como en el caso de telefonía, existe un alza en los precios que afecta principalmente el consumo de quienes gozaban del servicio desde antes de iniciado el proceso de privatización. Sin embargo, hay un aumento del bienestar en el caso de nuevos usuarios que, dada la expansión de las redes, pueden ahora acceder al cableado público de electricidad. Nuevamente, estos últimos pertenecen en su gran mayoría a los quintiles más pobres.

Al igual que en el caso de la salud y la educación, existe el problema de que el Estado debe garantizar acceso a todos, sin excluir directa o indirectamente a ningún sector. Así, una de las tareas pendientes en el diseño de las

reformas —no sólo en el caso de las privatizaciones, que aquí sirvieron de ejemplo, sino en general, en el resto de áreas-, está en identificar previamente quienes son los grupos afectados por determinadas medidas y hacer los ajustes necesarios de modo de evitar o, más realistamente, aminorar los efectos que pudieran tener en ellos. Como se vio en el caso de los teléfonos, serían las clases medias quienes vienen pagando en mayor medida el costo de las mejoras en el bienestar respecto a este servicio en las clases bajas. De haberse identificado esto antes, podrían haberse diseñado mecanismos de compensación social que evitasen esta situación. Asimismo, en el caso de los teléfonos, es posible que de haberse promovido con mayor énfasis una legislación de competencia en el sector, las tarifas hubieran podido bajar más rápidamente. La lección por lo tanto, sería identificar los problemas potenciales en la aplicación de las políticas, así como a los grupos más vulnerables a éstas, de modo que se puedan establecer mecanismos de soporte o compensación social.

Finalmente, aparte de los problemas de índole técnica que pueden haber tenido los programas y políticas destinadas a mejorar el acceso y calidad de los servicios públicos y lucha contra la pobreza, existieron ineficiencias y problemas por errores de diseño y por falta de coordinación interinstitucional, así como otras de carácter político. En los programas de lucha contra la pobreza, pese a que aún no existe una sistematización rigurosa, hay frecuentes reportes de deficiencias técnicas en la construcción de obras de infraestructura, en particular en el caso del INFES. Asimismo, en el caso de FONCODES, pese a ser una de las instituciones con mayor precisión en focalizar su gasto en los estratos más pobres, existe evidencia de un patrón de gasto relacionado al ciclo político y a la necesidad de tener una mayor presencia del gobierno en determinadas provincias. Por último, un programa masivo como el PRONAA fue utilizado intensivamente con fines proselitistas, en particular desde 1998, cuando la prioridad del gobierno empezó a ser su reelección en el 2000.

Capítulo VI

Evolución de la distribución del ingreso⁹¹

La literatura empírica sobre distribución del ingreso, iniciada con los estudios de Webb y Figueroa en la década de los sesenta, ha mostrado al Perú hasta hace poco tiempo como uno de los países con mayor concentración de ingresos de América Latina⁹². Dado que la implementación del conjunto de reformas estructurales, en particular la apertura comercial y la reducción de la participación del Estado en la estructura productiva, ha sido cuestionada debido a sus potenciales impactos negativos sobre la distribución del ingreso, es importante documentar los efectos que han tenido los cambios observados durante los noventa sobre la distribución.

En la mayoría de trabajos empíricos se ha analizado el problema distributivo en un momento en el tiempo y no sus cambios, ni los determinantes de estos, en la desigualdad. Existe así, poco análisis longitudinal de la desigualdad del ingreso que permita relacionar cambios en la desigualdad con cambios en la estructura económica o con fluctuaciones cíclicas. En las próximas páginas se analizará la evolución de la desigualdad en el Perú, comparando fuentes de información, metodologías y variables, que permitan lograr un balance de la evolución de la desigualdad durante el período

91 Salvo indicación expresa, esta sección se encuentra basada en Saavedra y Díaz (1999.)

92 Para una breve revisión de la literatura empírica existente sobre distribución del ingreso en el país, consultar el anexo 1.

que va de 1985 al año 2000⁹³. De igual modo, se explorará el impacto que pueden tener sobre la desigualdad en su conjunto los cambios en la participación del ingreso del 1%, 5% y 10% superior de la distribución, de modo que se pueda observar qué tan concentrados se encuentran los ingresos en los estratos más ricos y en que partes de la distribución se han observado mayores cambios.

Asimismo, se explorará la relación entre cambios en la desigualdad con la posesión de determinados activos, bajo el supuesto de que los ingresos de las personas se derivan del conjunto de activos que poseen y de los retornos de mercado de esos activos. En particular, para el caso urbano se discute la relación entre la desigualdad y la evolución de los retornos a la educación y a la experiencia. Del mismo modo, una descomposición del ingreso en componentes al interior y entre grupos permitirá determinar cuánto de la dispersión del ingreso se atribuye a diferencias entre las medias de los distintos grupos y cuánto a la dispersión al interior de cada grupo, y cómo la importancia relativa de éstos elementos cambia en el tiempo. En el caso del sector rural, la variable que se utilizará en estas descomposiciones será el gasto total, y se analizará la contribución de variables de capital humano y de variables de activos físicos (tierra y ganado) a la desigualdad.

En América Latina las tendencias de la distribución del ingreso muestran que en los ochenta la desigualdad del ingreso aumentó ligeramente. Londoño y Székely (1997) reportan que el coeficiente de Gini para el promedio del subcontinente aumentó entre 1980 y 1990 de 0.525 a 0.557; y hacia 1995 reportan un Gini de 0.558. Es decir, en la primera mitad de los noventa la desigualdad se mantuvo básicamente constante. Como se verá aquí, en el caso peruano la desigualdad fue reduciéndose a lo largo de la década, para incrementarse ligeramente hacia el final. Dependiendo del indicador utilizado, en los últimos 15 años la dispersión del ingreso se habría mantenido igual o se habría reducido ligeramente.

93 Un análisis de mediano plazo de la desigualdad de ingresos y gastos en el país se presenta en el anexo 2.

VI.1. Análisis de la evolución de la desigualdad de ingresos totales y gastos totales en el Perú 1985-2000⁹⁴

Utilizando la Encuesta Nacional de Niveles de Vida (ENNIV) se construyeron los indicadores de ingresos y gastos familiares per cápita⁹⁵, dividiendo el valor del ingreso o gasto familiar entre el número de miembros del hogar. En el cuadro VI.1.1. se muestran los porcentajes de ingresos y gastos acumulados por cada quintil⁹⁶. Como se observa en el cuadro, el porcentaje de ingresos acumulado por el quintil rico se redujo entre 1985 y el año 2000, pasando de acumular 56% en 1985 a 48% en el 2000. Durante el mismo período, el porcentaje de ingresos acumulado por los quintiles I (quintil pobre) a III (quintil medio) se incrementó, pasando de 4 a 6 por ciento en el quintil pobre, de 8 a 11 por ciento en el quintil II y de 13 a 15 por ciento en el quintil medio. Esto sugeriría que durante este período la distribución del ingreso per cápita habría presentado una reducción en su concentración. La mayor parte de este cambio se observó entre 1985 y 1991. De allí en adelante las modificaciones fueron marginales. En el caso del gasto familiar el patrón es similar, pero la reducción de la concentración es de menor magnitud que la que se encuentra analizando los ingresos. Debe notarse que la participación del quintil más rico en el total del gasto es clara y consistentemente menor que en el caso del ingreso, lo cual refleja que la distribución de gastos es menos desigual que la de ingresos.

El gráfico VI.1.2. muestra la evolución relativa de los gastos familiares per cápita por deciles durante el período de análisis en zonas urbanas. Se reporta el gasto medio de cada decil en relación al nivel observado en 1985. Los gastos

⁹⁴ El análisis de la evolución de la desigualdad de ingresos y gastos per cápita presentado en esta sección, se basa en la ENNIV, que es la única fuente de información comparable a lo largo del período estudiado.

⁹⁵ Es importante indicar que dado que las familias más pobres son más grandes que las familias ricas, la utilización del ingreso (o gasto) familiar subestimaría los niveles de desigualdad, respecto a lo hallado a través del ingreso (o gasto) familiar per cápita.

⁹⁶ Los quintiles se calcularon para cada una de las variables por separado. Es decir se trata de quintiles de ingreso y de gasto en cada caso.

VI.1.1. Perú: distribución del ingreso y gasto familiar per cápita 1985-2000

Quintil 2/	Porcentaje Acumulado del Ingreso 3/					Porcentaje Acumulado del Gasto 4/				
	1985	1991	1994	1997	2000	1985	1991	1994	1997	2000
I	4%	5%	5%	5%	6%	5%	6%	7%	7%	7%
II	8%	9%	9%	9%	11%	10%	11%	11%	11%	11%
III	13%	14%	14%	14%	15%	15%	16%	15%	16%	15%
IV	21%	21%	22%	21%	21%	22%	22%	22%	22%	21%
V	56%	50%	50%	51%	48%	48%	45%	45%	44%	45%

1/ Los datos corresponden al total de regiones en cada encuesta. Los resultados al analizar sólo las regiones comunes en todas las encuestas no arrojan diferencias significativas.

2/ Los quintiles corresponden a la distribución de ingresos y de gastos por separado.

3/ Corresponde al ingreso familiar per cápita anual. Se incluyen los ingresos laborales, las rentas, los ingresos por intereses y dividendos, el ingreso por auto consumo y las transferencias. En el cálculo no se considera el valor del alquiler imputado.

4/ Corresponde al gasto familiar per cápita anual.

Fuente: Encuesta Nacional de Medición de Niveles de Vida 1985-86, 1991, 1994 y 1997 y 2000.

de todos los deciles están por debajo de los observados en 1985, pero en 1991 se encuentra una relación negativa entre el nivel de gasto del decil y la reducción del gasto. Es decir, la caída del gasto fue menor para los más pobres⁹⁷. Entre 1991 y 1997, en tanto, el gasto de todos los deciles crece y se observa un crecimiento más rápido en el gasto medio de los deciles más pobres. Este efecto es inclusive más marcado en el sector rural (gráfico VI.1.3), donde los dos deciles más pobres tuvieron, hasta el año 2000, un mayor crecimiento del gasto aunque a tasas decrecientes.

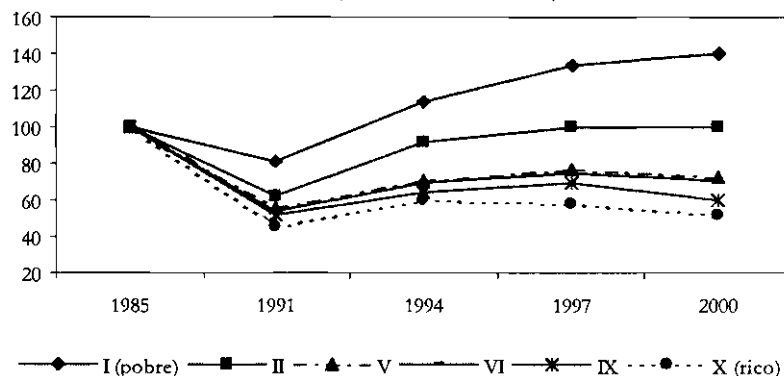
Para los dos deciles más pobres del área rural, la recuperación de sus niveles de gasto sirvió para recuperar y superar el nivel registrado en 1985. Lo mismo ocurrió con el decil más pobre del área urbana, al menos hasta 1997. Esta evolución de los deciles más pobres es consistente con la reducción en la extrema pobreza observada durante este período (ver capítulo V). Más aún, esta evolución del gasto en los deciles más pobres estaría vinculada a la focalización que tuvieron algunos programas sociales de amplia cobertura. En el resto de deciles tanto rurales como urbanos, el aumento del gasto en la década de los noventa no es suficiente para compensar la caída observada al final de los ochenta. En particular el gasto de los quintiles más ricos en zonas rurales fue hacia el 2000 solo un 55% de lo que era a mediados de los ochenta. En zonas urbanas, la cifra correspondiente era 65%.

A partir de los indicadores per cápita se calcularon algunas de las medidas de desigualdad más utilizadas. Analizando la evolución del coeficiente de Gini para el ingreso per cápita a nivel nacional se encuentra que la desigualdad se redujo entre 1985 y 1991 en más de 7 puntos. Luego, entre 1991 y 1997, la desigualdad se incrementó en 5 puntos y al 2000 se redujo a niveles cercanos a los de 1994. En zonas rurales, la dispersión de los ingresos habría alcanzado en el 2000 su mínimo nivel en los últimos quince años. En zonas urbanas, la dispersión de ingresos se redujo hacia 1991, y luego se mantuvo prácticamente constante. Utilizando los datos compilados por Morley (2000) para casi todos los países de la región, se encuentra que la desigualdad del ingreso en el

97 La evolución del nivel del gasto se analiza en la sección V.1.

Perú, aún tomando el dato más elevado de los noventas (0.49) estaría cercano al promedio de la región, por debajo de países como Chile, Brasil y Guatemala, pero por encima de Argentina, Costa Rica, Venezuela y Uruguay.

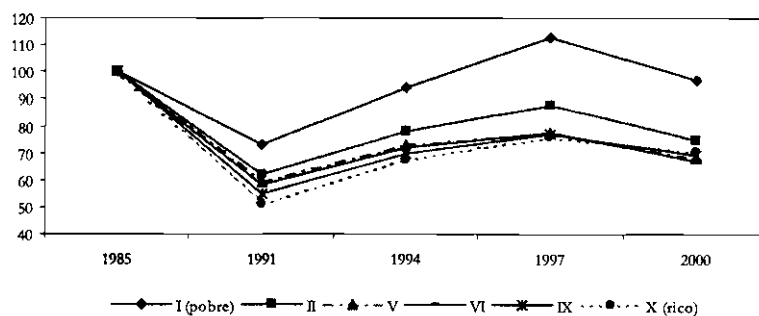
VI.1.2. Perú urbano: gasto familiar per cápita por deciles 1985/86-2000^{1/} (índice 1985=100)



1/ Los deciles corresponden a la distribución de gastos a nivel urbano.

Fuente: Encuesta Nacional de Medición de Niveles de Vida 1985-86, 1991, 1994 y 1996. Elaboración propia.

VI.1.3. Perú rural: evolución del gasto familiar per cápita por deciles 1985/86-1996^{1/}



1/ Los deciles corresponden a la distribución de gastos e ingresos a nivel rural por separado.

Fuente: Encuesta Nacional de Medición de Niveles de Vida 1985-86, 1991, 1994, 1997 y 2000. Elaboración propia.

De manera similar, la distribución del gasto per cápita tuvo una tendencia decreciente en la desigualdad, entre 1985 y 1991. Luego el Gini se mantuvo constante y creció 4 puntos hacia el final de la década, regresando al nivel observado en 1985. En zonas urbanas, la tendencia es similar, mientras que en zonas rurales se observa más bien una tendencia hacia una menor desigualdad.

VI.1.4. Indicadores de la distribución del ingreso y del gasto familiar per cápita, 1985/86-2000

	Gini					Theil-T				
	1985-86	1991	1994	1997	2000	1985-86	1991	1994	1997	2000
Distribución del ingreso per cápita										
Perú	0.514	0.440	0.452	0.493	0.455	0.503	0.380	0.391	0.489	0.397
Rural	0.498	0.421	0.444	0.496	0.393	0.525	0.316	0.350	0.496	0.266
Urbano	0.472	0.430	0.436	0.454	0.433	0.418	0.362	0.370	0.423	0.361
Distribución del gasto per cápita										
Perú	0.420	0.378	0.380	0.419	0.423	0.334	0.263	0.267	0.329	0.344
Rural	0.424	0.372	0.358	0.371	0.347	0.341	0.253	0.242	0.234	0.217
Urbano	0.405	0.368	0.372	0.394	0.411	0.311	0.250	0.254	0.296	0.323

Fuente: Encuesta Nacional de Medición de Niveles de Vida 1985-86, 1991, 1994, 1997 y 2000.

Otro indicador analizado es la dispersión del ingreso laboral por hora en áreas urbanas. En el cuadro VI.1.5 se reportan indicadores de dispersión para distintos segmentos ocupacionales empleando la ENNIV. En el caso de los ingresos en las regiones urbanas los datos del Gini confirman una tendencia decreciente en la desigualdad del ingreso por trabajo hasta 1994, y luego se mantiene constante. Esto se explica por una tendencia levemente decreciente de la dispersión del ingreso entre los asalariados urbanos durante los noventa y un ligero crecimiento de la misma entre los independientes urbanos. Como se desprende del cuadro, la dispersión de los ingresos por trabajo en zonas rurales es consistentemente más alta que en las urbanas para el total de ocupados remunerados. Ello se debe principalmente al comportamiento de la categoría de trabajadores independientes y por cuenta propia.

VI.1.5. Distribución del ingreso laboral por hora 1985-2000

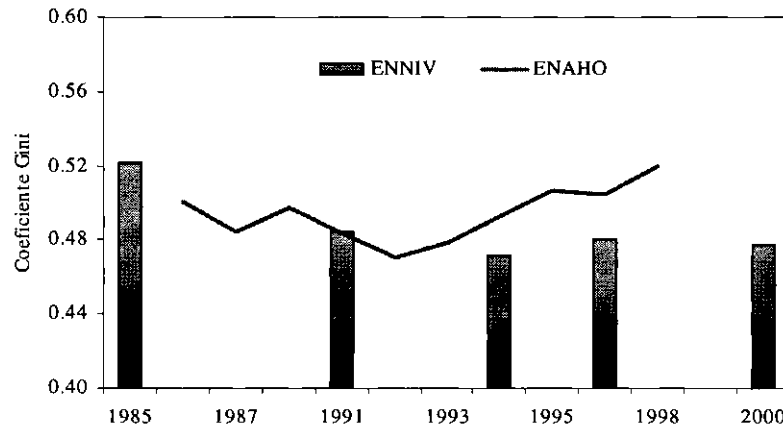
	Gini					Theil-T				
	1985-86	1991	1994	1997	2000	1985-86	1991	1994	1997	2000
Total de Ocupados Remunerados										
Perú	0.579	0.502	0.498	0.506	0.494	0.643	0.463	0.462	0.511	0.484
Rural	0.616	0.563	0.565	0.577	0.511	0.759	0.596	0.615	0.7116	0.491
Urbano	0.532	0.487	0.473	0.479	0.471	0.537	0.435	0.415	0.457	0.445
Asalariados										
Perú	0.579	0.480	0.475	0.451	0.437	0.508	0.422	0.423	0.396	0.377
Rural	0.616	0.403	0.551	0.488	0.390	0.566	0.294	0.617	0.406	0.268
Urbano	0.532	0.484	0.458	0.455	0.437	0.472	0.428	0.389	0.391	0.380
Independientes o por cuenta propia										
Perú	0.579	0.525	0.519	0.567	0.545	0.780	0.507	0.501	0.638	0.600
Rural	0.616	0.612	0.571	0.629	0.566	0.831	0.714	0.614	0.873	0.627
Urbano	0.532	0.482	0.490	0.517	0.512	0.598	0.425	0.440	0.543	0.535

Fuente: Encuesta Nacional de Medición de Niveles de Vida 1985-86, 1991, 1994, 1997 y 2000.

Elaboración propia.

Asimismo, se hicieron los cálculos del ingreso laboral limitando la muestra a Lima Metropolitana con el fin de elaborar una serie de tiempo para el Gini en base a la Encuesta Nacional de Hogares del MTPS. En el gráfico VI.1.6. se muestra que la concentración del ingreso se redujo desde 1985 hasta 1992 ó 1994, dependiendo si se utiliza la Encuesta Nacional de Hogares o la ENNIV A partir de entonces, la dispersión del ingreso laboral aumentó según la ENAHO, mientras que utilizando datos de la ENNIV se encuentra un comportamiento más bien errático de la desigualdad entre 1991 y 2000, aunque siempre por debajo del nivel de desigualdad observado a mediados de los ochenta.

**VI.1.6. Desigualdad del ingreso laboral:
evolución del Gini en Lima 1986-1997**

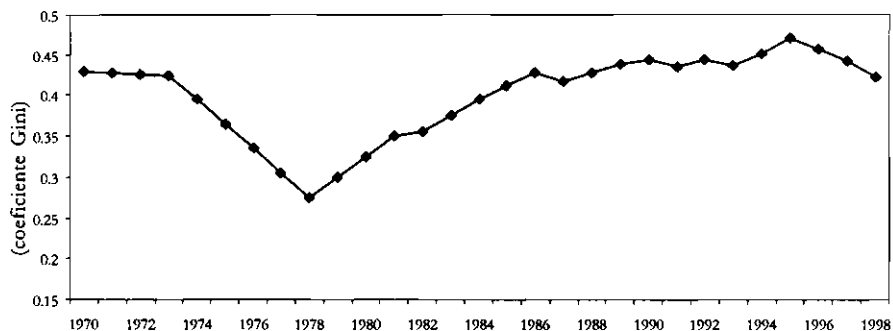


Fuente: Saavedra y Díaz (1999), Encuesta Nacional de Hogares 1998 y Encuesta Nacional de Medición de Niveles de Vida 2000.

Finalmente, en el gráfico VI.1.7 se presenta la evolución del coeficiente de Gini para el ingreso laboral de trabajadores asalariados desde 1970. El análisis se restringió al ingreso laboral en la actividad principal para hombres asalariados en empleos de veinte o más horas semanales y que reportaron su nivel educativo con el fin de poder empalmar datos de los noventa con la

serie elaborada por Rodríguez (1993). Esto implicó reducir la muestra de perceptores de ingreso en un 45% debido principalmente a que se estaba excluyendo a los trabajadores independientes. Los resultados muestran que el incremento de la desigualdad encontrado por Rodríguez (1993) a partir de 1978 continuó hasta mediados de los noventa y en los últimos años decreció ligeramente. En base a esta serie se puede afirmar que, al menos al interior de los asalariados limeños, no hay cambios importantes en la dispersión del ingreso durante los últimos 30 años.

VI.1.7. Lima Metropolitana: evolución de la desigualdad entre asalariados 1970-1998¹⁷



1/ La serie de 1970 a 1984 fue calculada por Rodríguez (1993), a partir de la Encuesta de Hogares, para asalariados hombres que trabajaron 20 o más horas a la semana, excluyendo agricultura y minería, y que tuvieron empleo principal únicamente; adicionalmente se restringió a individuos que reportaron algún nivel educativo. De 1986 a 1998 los datos son estimaciones propias considerando al mismo grupo de individuos.

Fuente: Rodríguez (1993).

Elaboración propia en base a la Encuesta Nacional de Hogares (MTPS) 1986-1996 y Encuesta Nacional de Hogares (INEI-MTPS) 1996-1998.

VI.2. Desigualdad en la cima

En el Perú, como en muchos otros países de América Latina, gran parte de la desigualdad se explica por la excesiva concentración del ingreso en los deciles e incluso percentiles superiores. Los distintos indicadores uti-

lizados tienen diferentes grados de sensibilidad a distintas partes de la distribución⁹⁸ y en todos los casos se han encontrado resultados consistentes. Es ilustrativo, sin embargo, analizar la sensibilidad de los cálculos de los indicadores de desigualdad, al limitar la muestra al 90, 95 o 99% más pobre. Como se observa en el cuadro VI.2.1, el coeficiente de Gini para zonas urbanas se reduce en alrededor de 8% cuando se calcula sólo sobre el 99% más pobre, en 21% cuando se calcula sobre el 95% más pobre y en un 28% cuando se excluye de la muestra al decil más rico. Esta tendencia general, sin embargo, aumenta en las dos últimas mediciones. Así, en 1997 y 2000, excluyendo al 5% superior, el Gini se reduce en 29% y 30%, respectivamente, mientras que excluyendo al 10% superior, lo hace en 34% y 41%. Esto hace evidente que parte importante de la desigualdad se debe a la dispersión de ingresos al interior del decil más rico y a la diferencia de ingresos entre ese decil y el resto de la distribución. En zonas rurales la sensibilidad del Gini a las reducciones de la muestra son similares, a excepción de las tendencias encontradas en las dos últimas encuestas.

Para determinar la importancia que tienen los ingresos de los estratos más ricos, se agrupa a la población en dos grupos: el 10% superior y el 90% restante. La descomposición del índice de desigualdad de Theil revela que la diferencia de ingresos promedio entre el 10% más rico y los ingresos promedio del resto explica entre 50 y 55% de la desigualdad del gasto familiar per capita en zonas rurales y más del 60% de la desigualdad de los ingresos laborales por hora en zonas urbanas. El resto de la desigualdad se explica por diferencias de ingresos al interior de los 2 grupos (ver cuadro VI.2.2).

Es interesante explorar en qué medida las encuestas de hogares que se utilizan para calcular el nivel y los cambios en la distribución del ingreso y del gasto dejan de captar información sobre las familias que pertenecen a los estratos de más altos ingresos. Esto se relaciona a la discusión sobre la típica

98 El coeficiente de Gini es sensible a cambios en la parte media de la distribución, mientras que el índice de Theil es sensible a cambios en la parte baja. (Véanse Atkinson 1970, Sen 1973 y Love y Wolfson 1976).

VI.2.1. Perú: análisis de sensibilidad del coeficiente de Gini 1985 - 2000

	1985-86	1991	1994	1996	1997	2000
Perú rural						
Coefficiente de Gini para toda la muestra	0.424	0.372	0.358	0.326	0.371	0.347
Coefficiente de Gini						
Excluyendo al 1% superior	0.390	0.339	0.327	0.305	0.353	0.321
Excluyendo al 5% superior	0.346	0.302	0.284	0.265	0.283	0.254
Excluyendo al 10% superior	0.323	0.284	0.261	0.239	0.246	0.223
Perú urbano						
Coefficiente de Gini para toda la muestra	0.404	0.368	0.372	0.349	0.394	0.411
Coefficiente de Gini						
Excluyendo al 1% superior	0.369	0.339	0.343	0.323	0.359	0.374
Excluyendo al 5% superior	0.319	0.290	0.293	0.274	0.280	0.289
Excluyendo al 10% superior	0.294	0.264	0.267	0.250	0.239	0.244

Fuente: Encuesta Nacional de Medición de Niveles de Vida 1985-86, 1991, 1994 y 1996.

Elaboración propia.

VI.2.2 Perú: contribución de los ricos a la desigualdad

	1985		1994	
	Nivel	Estructura	Nivel	Estructura
Perú Rural: gasto familiar per cápita				
Theü-T	0.341		0.242	
Contribución de los ricos 1/				
Intra grupos	0.168	0.492	0.113	0.468
Entre grupos	0.173	0.508	0.129	0.532
Perú Urbano: gasto laboral por hora				
Theü-T	0.537		0.415	
Contribución de los ricos 2/				
Intra grupos	0.206	0.383	0.165	0.396
Entre grupos	0.332	0.617	0.251	0.604

1/ Corresponde al 10% de mayor gasto familiar per cápita.

2/ Corresponde al 10% de mayor ingreso laboral por hora.

Fuente: ENNIV 1985-86 y 1994.

Elaboración propia.

subestimación de las encuestas de hogares respecto de los ingresos de las familias más ricas, usualmente receptoras de ingresos de capital (rentas, dividendos, intereses, etc.). Es útil explorar en que medida se está dejando de captar el ingreso de las familias que pertenecen a los estratos de más altos ingresos. El decil y el percentil más rico que se describe aquí, y comúnmente en los estudios de la distribución del ingreso, son los perceptores más ricos que se registran. Es válido preguntarse qué tanto se acerca ese 1% superior de las encuestas de hogares como la ENNIV, al real 1% superior de la población, y al mismo tiempo, qué porcentaje de familias o individuos no llegan a captar estas encuestas. De acuerdo con la ENNIV, el gasto per cápita de una familia en el percentil —más rico (el 1% más rico) es de 16,415 nuevos soles hacia 1994. Ajustando por inflación y por el tamaño medio de la familia, se encuentra que el gasto anual familiar es de US\$ 29,612. Es decir, que el gasto neto promedio mensual es US\$ 2,468. De otro lado, si este es el percentil más rico de las zonas urbanas, deberíamos de estar hablando de aproximadamente 35,000 familias.

Apoyo S.A.⁹⁹ realiza anualmente un estudio sobre niveles socio-económicos y encuentra que 64,300 hogares pertenecen a lo que denomina estrato A1. De estos, 62,100 están en Lima Metropolitana. Para analizar si este estrato coincide con el percentil más rico de las encuestas que se analizan aquí, es útil analizar al interior de ese estrato A. Apoyo divide este estrato en dos, el estrato A1 cuyo ingreso medio mensual es de US\$ 4,000, y el estrato A2 con un ingreso promedio que alcanza los US\$ 2,800, como se muestra en el cuadro VI.2.3. El ingreso medio del estrato A2 es superior al gasto medio de US\$ 2,468 registrado aquí como promedio del percentil más rico en Lima Metropolitana. Sin embargo, según Apoyo, el ingreso promedio mensual del siguiente estrato (denominado B1) es menor a US\$ 1,000, por lo que es probable que exista una intersección entre el percentil superior de la encuesta y las familias del estrato casi más rico (el estrato A2). Así, es probable que la encuesta de hogares no capte a casi ningún individuo de las 14 mil familias más ricas; sin embargo, sí es probable que parte de las 48 mil familias que según Apoyo son parte del estrato A2 sean las que en las encuestas de hogares pertenecen al percentil superior. Así, se puede concluir que la encuesta no estaría captando unos 30 mil hogares, todos del estrato A (según la clasificación de esta consultora); es decir aproximadamente un 3% de las familias de Lima, que constituyen un 1.3% de las familias de las zonas urbanas y poco menos del 1% del total de las familias del Perú. Este sesgo es usual en los estudios de hogares en general y se relaciona a la dificultad para que estos instrumentos capten los ingresos totales de los estratos más altos. Esto genera una subestimación de los ingresos de los más ricos y por ende, una subestimación de la desigualdad del ingreso. El grado de subestimación difiere entre los distintos rubros del ingreso y tiende a ser mayor en los rubros de ingreso de capital, utilidades, dividendos, rentas de propiedades, etc., que a su vez, tiende a concentrarse entre los más ricos.

⁹⁹ Este análisis se base en una encuesta a 1,000 jefes de hogar mayores de 18 años, realizada en Lima Metropolitana entre Junio y Julio de 1997. Sin embargo, en el documento publicado por APOYO no se detalla la metodología empleada para lograr captar a los hogares más ricos; sólo se menciona, como una limitación, la dificultad de acceder a ellos. Por otro lado, se señala una posible subestimación de hogares con tan sólo uno o dos miembros ya que es difícil ubicarlos en sus hogares.

**VI.2.3. Nivel socioeconómico en
Lima Metropolitana, 1997, según Apoyo**

	Hogares (miles)	Estructura	Ingreso Familiar medio US\$ 1/	Años de Educación 2/
Estrato A	62.0	4.3%		
A1	14.4	1.0%	4000	18.0
A2	47.6	3.3%	2800	17.4
Resto	1381.3	95.7%		

1/ El dato que consigna Apoyo es un ingreso bruto. Se ha considerado que el neto sería el 80% de esa cifra.

2/ Corresponde al jefe de hogar.

Fuente: Niveles Socioeconómicos 1997, APOYO S.A.

Un enfoque adicional para determinar el grado de subestimación del ingreso en las encuestas de hogares es su comparación con los agregados de cuentas nacionales. Se calculó el gasto e ingreso total a partir de la ENNIV para 1994, 1997 y 2000, y se comparó con las cifras del Consumo Total de Hogares de las Cuentas Nacionales con base 1994 y el cálculo de Ingreso Nacional estimado en base a cifras del Instituto Cuánto. Como se observa en el cuadro VI.2.4, en las encuestas de hogares se subestima el ingreso nacional en 30% y el gasto total entre 32 y 35%. No se encuentra, sin embargo, ningún patrón temporal claro en esta subestimación. En todo caso, esto sugiere que la fracción de la distribución que sí es captada por los instrumentos usuales, no ha variado respecto del ingreso total. Si se asume, por ejemplo, que las encuestas de hogares captan el ingreso laboral y parte del ingreso no laboral de los asalariados y los trabajadores independientes -a excepción del 1% más rico—, el ingreso total de estos grupos debería tener la misma tendencia que el ingreso nacional. En el gráfico VI.2.5., se muestra la evolución del ingreso nacional según cuentas nacionales y la evolución de distintos conceptos remunerativos. El punto central a notar es que no hay una tendencia divergente entre el ingreso nacional y estos distintos conceptos que pudieran sugerir un cambio marcado en la distribución funcional del ingreso que im-

pilque una redistribución entre ingreso de los trabajadores (ingresos por el trabajo remunerado y por el trabajo independiente) y el ingreso de los dueños de otros factores de producción, como capital o tierra.

VI.3. La distribución del ingreso y el rol de los activos

Desde la esfera académica, dependiendo de la disponibilidad de información, la desigualdad del ingreso ha sido usualmente analizada sobre la base de la descomposición factorial del ingreso¹⁰⁰ de la desigualdad del ingreso laboral. En general, la distribución del ingreso de las familias depende de cómo es la distribución de los activos entre esas familias, así como de la rentabilidad de los mismos. Así, la desigualdad del ingreso en América Latina y en el Perú se puede atribuir en gran medida a la desigualdad en la tenencia y acceso a determinados activos. En particular, la elevada desigualdad del ingreso se relaciona a diferencias en los niveles educativos, a las diferencias en la tenencia y acceso a capital físico y financiero y a diferencias en la posesión de la tierra. Si bien los patrones de tenencia de activos se modifican lentamente, los retornos de mercado a dichos activos -su rentabilidad- sí se pueden modificar rápidamente. Por ejemplo, los retornos a la educación se pueden modificar en el corto plazo debido a cambios en la oferta y demanda relativa por trabajadores con distintos niveles de calificación; los retornos al capital pueden modificarse con el ciclo económico y pueden responder rápidamente a las reformas estructurales o a cambios tecnológicos.

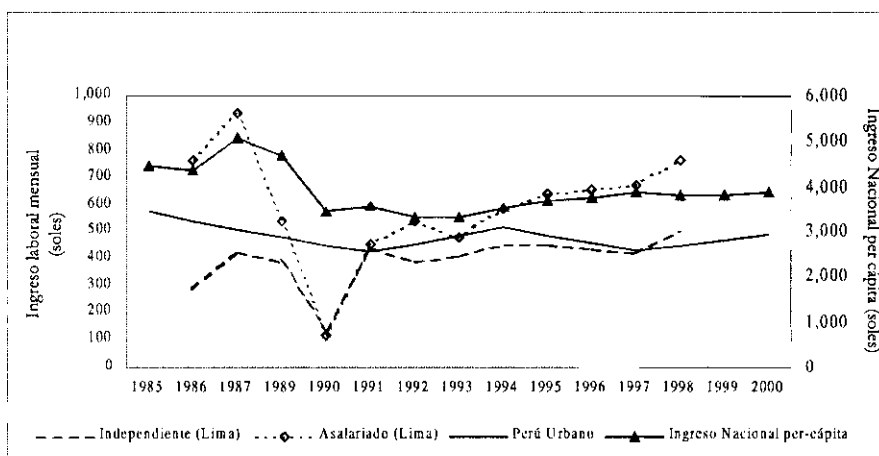
100 En sentido estricto, un análisis factorial del ingreso en este caso habría implicado evaluar qué ha ocurrido con los componentes de la ecuación $Y=wL+rK$, donde Y = ingreso, w =tasa salarial, r =retribución al capital y K =volumen de capital. Hasta mediados de los ochenta, el INEI publicaba el cálculo de la retribución de los factores, y fue ajustando su metodología, hasta que se dejó de publicar. Careciendo de esta información se dificulta un análisis riguroso de la evolución del ingreso por descomposición factorial. Más aún, a priori no es posible afirmar qué podría haber ocurrido, y no sería válido afirmar, por ejemplo, que la participación del capital y su retribución en el ingreso haya evolucionado por encima que la de los ingresos laborales y el empleo. En particular, en un contexto de apertura comercial, es de esperar que la tasa de retribución al capital haya ido descendiendo en el tiempo, por el aumento de la competencia en los mercados de bienes y servicios.

VI.2.4. Comparación de ingresos y gastos per cápita de la ENNIV con cuentas nacionales

	PBI (1)	Ingreso Nacional (2)	Consumo de los hogares (3)	ENNIV		(4) vs. (3)	(5) vs. (3)
				Ingreso (4)	Gasto (5)		
1994	4718	3746	3083	2592	2092	-30.8	-32.1
1997	4804	3900	3417	2720	2298	-30.3	-32.7
2000	4771	3831	3319	2678	2134	-30.1	-35.7

Fuente: ENNIV 1994, 1997 y 2000. Las cifras se expresan en nuevos soles de junio de 1994

VI.2.5 Ingreso nacional e ingresos laborales



Así, por ejemplo, en países desarrollados suele explicarse parte del crecimiento de la desigualdad observado entre fines de los setenta y fines de los noventa por el crecimiento sesgado hacia actividades intensivas en tecnología, que genera un incremento en la demanda relativa por trabajadores calificados. Al incrementarse la brecha entre trabajadores con distintos grados de calificación, es decir, al incrementarse la retribución relativa al trabajo calificado, la distribución del ingreso se hace más desigual. En este caso específico, estos

cambios en ofertas y demandas relativas son el reflejo de cambios en las estructuras de precios relativos derivadas de cambios tecnológicos que, a su vez, generan cambios en las retribuciones reales a los distintos factores.

Aquí se analiza la relación entre la distribución de ciertos activos, sus retornos y la distribución del ingreso. En el caso urbano se analizarán principalmente activos de capital humano, y en el caso rural, algunos activos específicos del sector. En el caso de activos de capital humano, como la educación y la experiencia, se argumenta que los programas de estabilización y las reformas estructurales tendrían un impacto sobre la distribución del ingreso, cambiando las ofertas y demandas relativas por trabajadores con distintos niveles educativos y distintos grados de experiencia y, por ende, sus retribuciones relativas.

A. Distribución y la tenencia media de activos

Los cuadros VI.3.1 y VI.3.2 muestran la media de varios factores de producción para el sector urbano y rural por quintiles del gasto per cápita. En todos los casos se encuentra una polarización importante en la distribución de los activos entre la población. Así, por ejemplo, en 1996, cuando el promedio de años de educación del jefe del hogar urbano en el quintil más pobre era de 6.5, en el quintil más rico llegaba a 11.6 años. La variable de años de educación promedio de la familia muestra también dispersiones similares. Asimismo, el régimen educativo —público o privado— muestra diferencias sustanciales según quintiles; el 21 por ciento de los jefes de hogar del quintil rico asistió a una institución educativa privada, cifra que llega a menos del 3 por ciento en el quintil pobre. En cuanto al tamaño de la familia, se encuentra una clara relación inversa con la posición en la distribución. Así, hogares del quintil pobre tenían en promedio 7.3 miembros mientras que los hogares del quintil superior sólo 4.5. En general estas brechas entre quintiles se tendieron a cerrar entre 1985 y 1996, aunque muy ligeramente.

En el sector rural también se encuentran dispersiones en la tenencia de factores de producción relacionados al gasto. Así, existe una relación positiva clara entre el quintil de gasto y años de educación del hogar y del jefe del hogar. Por ejemplo, en 1996 mientras los hogares del quintil más pobre tenían en promedio 3.9 años de educación y el jefe de hogar 4.2, en el quintil más rico los

años de educación promedio ascendían a 5.8 años y a 6.3 años para el jefe. La brecha de educación entre los más ricos y más pobres se ha acortado ligeramente a lo largo del tiempo. Como se observa, la relación entre la ubicación del hogar en la distribución y el tamaño promedio de la familia es inversamente proporcional también en áreas rurales, relación que no se ha modificado sustancialmente en los últimos diez años. En 1996 el tamaño promedio del hogar en el quintil pobre era de ocho miembros, mientras que en el quintil rico los hogares tenían 4.5 miembros en promedio¹⁰¹.

En cuanto a activos característicos del área rural como, por ejemplo, el porcentaje de miembros migrantes, el *stock* de tierra (expresada en hectáreas), el valor del equipo agrícola (en nuevos soles de junio de 1994) y el *stock* de ganado¹⁰², se encuentra también una relación positiva entre el nivel de gasto medio del quintil y tenencia media, a excepción del año 1996. En el caso de la tenencia de ganado, la relación es claramente positiva—los quintiles más ricos tienen más de este activo— en 1985-86; en los años siguientes la relación sigue siendo positiva pero menos marcada (obsérvense, por ejemplo, los datos para los quintiles II y IV). En cuanto a la experiencia migratoria del hogar, medida como el porcentaje de miembros migrantes, se encuentra también una relación positiva, excepto en el año 1996. Finalmente, en el caso de la tenencia de equipo agrícola, hay también diferencias marcadas entre familias con distintos niveles de ingresos.

Se encuentra así una importante desigualdad en el acceso y tenencia de determinados activos, lo cual explica parte importante de la desigualdad del ingreso. En particular, se encuentra una brecha significativa en el número de años de educación entre los más ricos y los más pobres. Si bien la brecha se ha ido reduciendo paulatinamente debido a la masificación de la educación observada en el Perú desde los años 60, ésta se dio junto a una reducción dramática del gasto en educación pública (Saavedra y Melzi, 1998), lo cual debe de haber

101 Como se había mencionado en la sección VI.1, esta diferencia en los tamaños de las familias entre los quintiles más ricos y los más pobres, lleva al uso del gasto per capita con el fin de evitar la subestimación de los niveles de desigualdad.

102 El *stock* de ganado incorpora una diversidad de especies, por lo que se expresa en cabezas de ganado equivalentes a borregas.

VI.3.1 Perú urbano: tenencia media de activos por quintiles del gasto familiar per cápita

Año de la encuesta	Activos	Quintiles del gasto per cápita					Promedio
		I	II	III	IV	V	
1985	Educación promedio ^{1/}	5.1	6.0	6.9	7.6	9.1	6.9
	Educación del jefe	5.6	6.4	7.5	8.5	10.6	7.7
	Edad del jefe	45.2	45.4	45.7	45.9	47.7	46.0
	Tamaño de la familia	7.6	7.2	6.5	5.8	5.0	6.4
	Género del jefe	0.9	0.9	0.9	0.8	0.9	0.9
	Institución educativa ^{2/}	4.7%	8.7%	7.7%	11.9%	16.6%	9.9%
1991	Educación promedio ^{1/}	6.0	7.7	8.1	8.9	10.2	8.2
	Educación del jefe	6.5	7.9	8.9	9.3	11.7	8.8
	Edad del jefe	47.3	47.8	48.2	50.0	48.0	48.3
	Tamaño de la familia	7.4	6.9	6.2	5.6	4.7	6.2
	Género del jefe	0.8	0.9	0.8	0.8	0.8	0.8
	Institución educativa ^{2/}	0.8%	6.0%	7.6%	10.0%	15.1%	7.9%
1994	Educación promedio ^{1/}	5.6	7.1	8.3	8.9	10.6	8.1
	Educación del jefe	5.6	7.1	8.5	9.7	11.9	8.6
	Edad del jefe	47.1	49.9	49.8	49.5	50.5	49.4
	Tamaño de la familia	7.6	6.7	6.1	5.4	4.6	6.1
	Género del jefe	0.8	0.8	0.8	0.8	0.8	0.8
	Institución educativa ^{2/}	3.5%	3.2%	4.3%	5.1%	18.7%	7.0%
1996	Educación promedio ^{1/}	6.4	7.3	8.5	9.1	10.5	8.4
	Educación del jefe	6.5	7.5	8.5	9.3	11.6	8.7
	Edad del jefe	49.5	51.0	52.3	53.0	54.3	52.0
	Tamaño de la familia	7.3	6.5	6.0	5.3	4.5	5.9
	Género del jefe	0.8	0.8	0.8	0.8	0.8	0.8
	Institución educativa ^{2/}	2.8%	2.8%	8.3%	7.8%	20.6%	8.9%

1/ Corresponde a los años de educación promedio para los miembros de 6 a más años incluyendo al jefe de hogar.

2/ Expresa el porcentaje de jefes de hogar que asistieron a una institución educativa privada.

Fuente: Encuesta Nacional de Medición de Niveles de Vida 1985-86, 1991, 1994 y 1996.

Elaboración propia.

tenido un impacto importante sobre la calidad de la educación. Simultáneamente, se generó un aumento de la oferta de educación privada, que suele ser de mejor calidad que la pública, pero a la cual acceden los estratos más ricos de la población. También se encuentran diferencias en la edad del jefe de hogar, que suele ser mayor en los hogares más ricos y que está correlacionada con la experiencia, que tiene un retorno positivo en el mercado de trabajo.

Adicionalmente, las desigualdades derivadas de la desigual tenencia de activos pueden modificarse por cambios en la retribución a dichos activos. En la siguiente sección se analizan los retornos a la educación y a la experiencia, cuya evolución está ligada en el corto plazo a la evolución de la desigualdad.

B. Retornos a la educación y a la experiencia y complementariedad respecto al capital físico

Algunos de los indicadores que suelen moverse en la misma dirección que la dispersión del ingreso son los retornos a la educación y a la experiencia. Así, en muchos de los países latinoamericanos en los que se ha observado un aumento en la desigualdad del ingreso durante los noventa, se ha mencionado como una de las explicaciones al hecho que los retornos a la educación hayan aumentado. Saavedra (1997) analiza la evolución de los retornos a la educación y la experiencia a partir de las ENNIV de 1985, 1991 y 1994. Encuentra una clara compresión de la estructura de ingresos entre 1985 y 1991, observándose una reducción de los retornos a la educación y a la experiencia. Sin embargo, luego de las reformas se encuentra un incremento en los retornos a la educación mas no a la experiencia, reduciéndose tanto los retornos a la experiencia ocupacional como a la experiencia potencial. En esta sección se confirman estos resultados estimando una serie de tiempo para los retornos a las calificaciones en base a las encuestas anuales del Ministerio de Trabajo y Promoción Social.

VI.3.2 Perú rural: tenencia media de activos por quintiles del gasto familiar per cápita

Año de la encuesta	Activos	Quintiles del gasto per cápita					Promedio
		I	II	III	IV	V	
1985	Educación promedio	2.1	2.4	2.9	3.0	3.5	2.8
	Educación del jefe	2.3	2.5	2.9	3.3	3.7	2.9
	Edad del jefe	47.7	45.9	47.2	45.5	48.4	47.0
	Tamaño de la familia	7.3	7.2	6.6	6.3	5.1	6.5
	Migración ³⁷	22.5%	21.7%	26.4%	26.0%	32.8%	25.9%
	Tierra ³⁷	3.3	3.7	3.7	3.1	5.6	3.9
	Ganado mayor ⁴²	14.2	16.6	23.8	20.0	27.9	20.5
	Equipo agrícola ³⁷	49.9	52.9	72.2	78.5	224.3	95.5
1991	Educación promedio ³⁷	4.2	4.1	4.4	5.1	6.2	4.8
	Educación del jefe	5.2	4.8	5.3	5.2	6.2	5.4
	Edad del jefe	42.5	43.4	44.0	46.7	51.3	45.6
	Tamaño de la familia	6.2	6.2	6.0	5.4	4.4	5.6
	Migración ³⁷	3.0%	5.2%	6.6%	11.7%	12.2%	7.7%
	Tierra ³⁷	0.5	1.1	1.2	1.9	2.3	1.4
	Ganado mayor ⁴²	22.0	19.5	20.2	20.3	25.4	21.5
	Equipo agrícola ³⁷	43.9	79.4	1413.8	61.6	511.4	421.4
1994	Educación promedio ³⁷	3.3	4.0	4.3	4.9	6.1	4.5
	Educación del jefe	4.2	4.5	4.6	5.2	6.3	5.0
	Edad del jefe	45.2	44.0	44.4	46.1	48.8	45.7
	Tamaño de la familia	7.7	7.0	6.1	6.0	4.9	6.3
	Migración ³⁷	7.6%	8.0%	11.1%	12.3%	15.5%	10.9%
	Tierra ³⁷	1.8	2.0	2.6	2.7	3.5	2.5
	Ganado mayor ⁴²	15.4	13.5	15.5	13.5	17.7	15.1
	Equipo agrícola ³⁷	407.3	416.7	523.1	718.1	1307.9	674.4
1996	Educación promedio ³⁷	3.9	3.9	4.4	5.3	5.8	4.7
	Educación del jefe	4.2	4.4	4.6	5.7	6.3	5.0
	Edad del jefe	48.0	47.1	47.7	46.8	48.3	47.6
	Tamaño de la familia	8.0	6.9	6.5	5.5	4.5	6.3
	Migración ³⁷	15.9%	11.4%	11.9%	11.5%	9.7%	12.1%
	Tierra ³⁷	2.6	2.5	1.5	2.0	2.2	2.2
	Ganado mayor ⁴²	13.8	15.3	14.1	15.3	16.6	15.0
	Equipo agrícola ³⁷						

ver notas página siguiente •

En el gráfico VI.3.3 se presentan estimaciones econométricas de los retornos a la educación. Estos retornos se estiman a partir de ecuaciones de ingreso y representan el aumento en el ingreso horario que se deriva de tener un año adicional de educación cuando se comparan individuos con la misma experiencia y con otras características similares¹⁰³. Se observa una clara tendencia decreciente de los retornos hasta 1992, para luego terminar la década de los noventa muy por encima de los niveles observados a mediados de los ochenta, tanto para hombres como para mujeres.

En el caso del Perú, país relativamente más abundante en trabajo que en capital, la teoría del comercio internacional predice que una apertura comercial como la iniciada en 1991 debe originar un rápido incremento en la demanda externa por exportaciones intensivas en mano de obra no calificada, generando un aumento en la demanda por este tipo de trabajadores. Sin embargo, la presencia de varias reformas simultáneas, requiere de un análisis más complejo. Por un lado, la reforma del sistema financiero estuvo orientada a una apertura del mercado de capitales. Esto, junto con una legislación que otorgaba igualdad de condiciones al capital extranjero y al capital nacional generó un aumento del flujo de capitales extranjeros al país. El consiguiente incremento de la oferta de dólares y la mayor estabilidad macroeconómica provocaron un proceso de apreciación cambiaria -una reducción del tipo de cambio real- que llevó a un aumento en el precio relativo de los no transables.

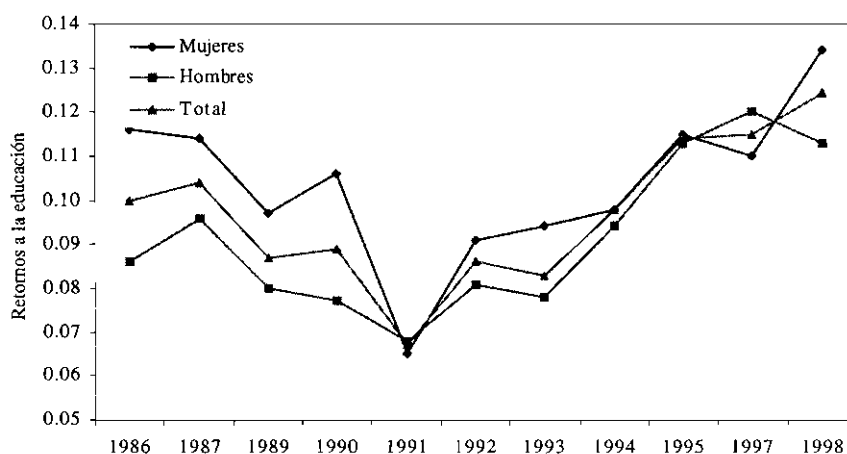
103 La ecuación de ingresos toma como variable independiente el ingreso horario del trabajador. En el caso de los trabajadores dependientes, los ingresos horarios son la tasa salarial. En el caso de los trabajadores independientes, es simplemente la retribución a su trabajo. En esta retribución se confunde también la retribución al capital que estos trabajadores tienen para poder llevar cabo su actividad. En el caso de las empresas familiares, este capital puede ser muy pequeño. La estimación permite calcular el impacto que tiene un año más de educación y un año más de experiencia sobre los ingresos, así como los efectos de otras variables.

- 1/ Corresponde a los años de educación promedio para los miembros de 6 a más años incluyendo al jefe de hogar.
- 2/ Porcentaje de miembros migrantes por hogar.
- 3/ Se expresa en hectáreas.
- 4/ Se expresa en cabezas de ganado equivalentes en borregas.
- 5/ Se expresa en nuevos soles a precios de Lima de junio de 1994.

Fuente: Encuesta Nacional de Medición de Niveles de Vida 1985-86, 1991, 1994 y 1996.

Elaboración propia.

VI.3.3. Evolución de los retornos a la educación, 1986-1998

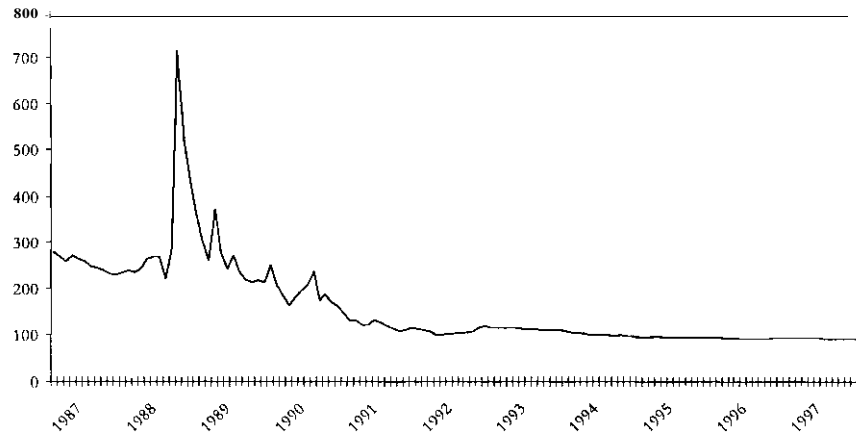


Fuente: Encuesta Nacional de Hogares MTPS 1986-1996. Encuesta Nacional de Hogares MTPS-INEI 1996-1998.

Esto, junto con la apertura comercial y la mayor disponibilidad de crédito, generaron una reducción del precio unitario de la maquinaria y el equipo (ver gráfico VI.3.4). Este fue uno de los factores que permitió un incremento en la tasa de inversión, lo cual junto con el incremento en la inversión directa extranjera facilitó un proceso de *catch-up* tecnológico en diversos sectores económicos. El fuerte incremento de la inversión como porcentaje del PBI y de la formación bruta de capital fijo se observó hasta 1997, año a partir del cual empieza una contracción en ambas variables (ver gráfico VI.3.5).

Una hipótesis es que en la medida que el capital humano, en general, y la mano de obra calificada, en particular, son factores complementarios al capital físico y a la tecnología, este aumento en la tasa de inversión habría generado un incremento en la demanda por trabajadores calificados, que explica el incremento de sus ingresos relativos. Nótese que la proporción de la población en edad de trabajar con alguna educación superior creció continuamente, de 10% en 1981 a 20% en 1993, según datos del Censo de Población. Así, en un contexto de expansión de la oferta relativa de trabajadores calificados, un incremento

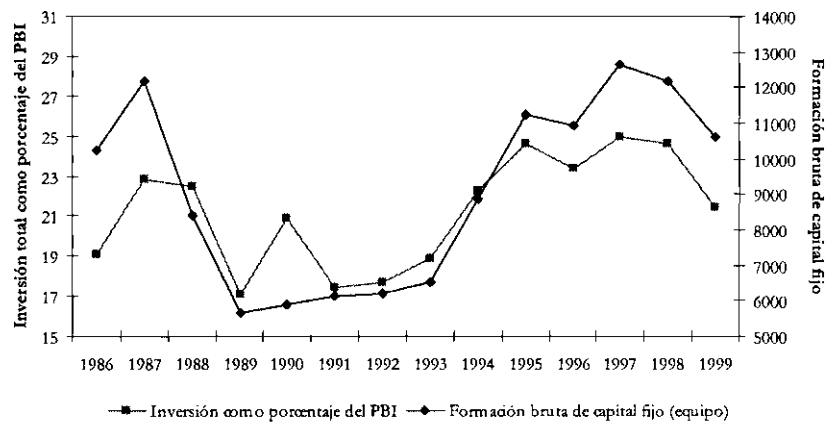
VI.3.4. Perú: índice de precios de maquinaria y equipo^{1/} 1987-1997



1/ Deflactado por el índice de precios al consumidor de junio de 1994.

Fuente: Sistema de Información Estadística Mensual, INEI.

VI.3.5. Inversión como porcentaje del PBI y formación bruta de capital fijo en equipo 1986-1999^{1/}



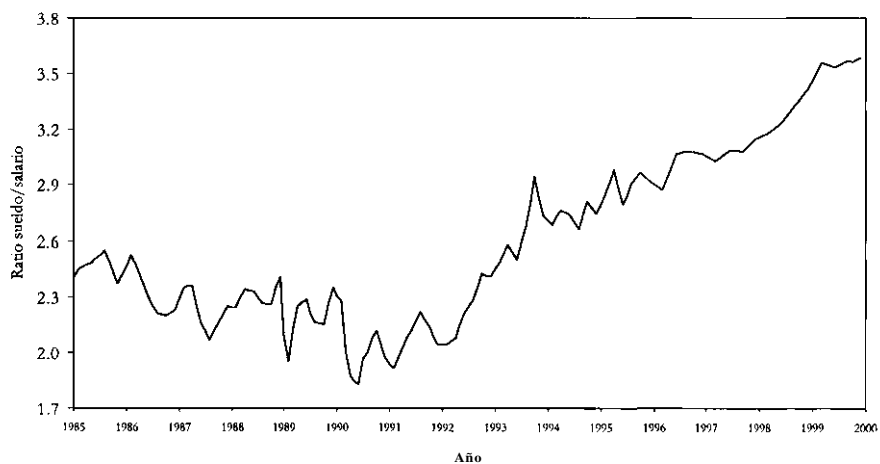
1/ En soles constantes de 1994.

Fuente: Instituto Nacional de Estadística e Informática.

de su remuneración relativa sólo puede explicarse por un incremento de la demanda. Saavedra (1996) encuentra un incremento en el empleo relativo de trabajadores con educación superior al interior de la mayor parte de sectores productivos, consistente con un incremento transversal en la demanda por trabajadores más educados.

La evolución de los sueldos -las remuneraciones de los empleados- con relación a la de los salarios —las remuneraciones de los obreros-, son una aproximación gruesa al ingreso relativo por niveles de calificación. En el gráfico VI.3.6 se muestra la evolución del ratio de ambas variables obtenidas de una encuesta a empresas formales en Lima Metropolitana. La evolución es claramente similar a la observada para los retornos a la educación: una reducción de los ingresos relativos de los más calificados hasta 1991, y un consistente crecimiento a partir de entonces.

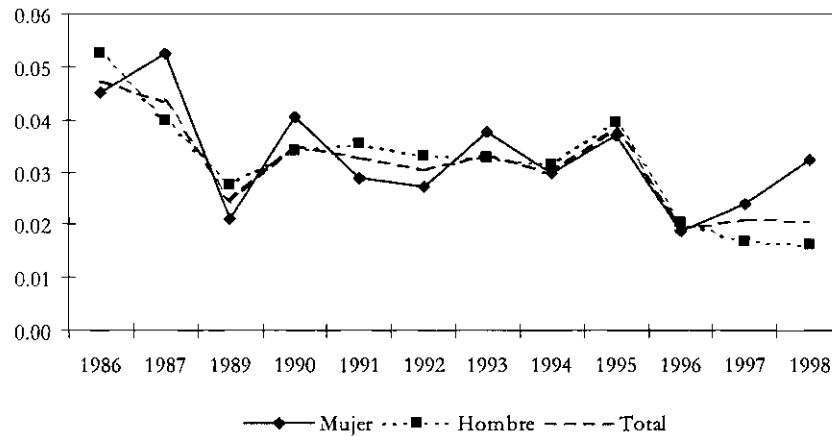
VI.3.6. Lima Metropolitana: ratio sueldo/salario del sector privado formal 1985-2000



Fuente: Sistema de Información Estadística Mensual, INEL

De otro lado, en el gráfico VI.3.7 se observa la evolución del retorno a la experiencia, que confirma los resultados de Saavedra (1997). Las cifras que se presentan constituyen la derivada total de la experiencia potencial y ocupacional en una ecuación de ingresos. Allí, los retornos a la experiencia se reducen a lo largo del período. La reducción observada en los ochenta se relaciona a una compresión generalizada de las estructuras de ingresos en el contexto de una fuerte reducción de los ingresos reales. En el período posterior a las reformas, una posible explicación del estancamiento de los retornos a la experiencia estaría ligada a la reducción en la demanda relativa por trabajadores de mayor edad o experiencia. En un proceso en el que se acelera la reconversión tecnológica y se reestructura el empleo entre y al interior de ramas productivas, el capital humano específico de muchos trabajadores puede dejar de tener valor en el mercado, en tanto se introducen nuevas tecnologías y otras quedan obsoletas. Esto implica una reducción del retorno a la experiencia en el trabajo. Además, en un proceso en el que se requiere adaptar el aparato produc-

VI.3.7. Lima Metropolitana: retornos a la experiencia potencial 1986-1998¹¹



¹¹ Las cifras corresponden a los coeficientes estimados para la variable *experiencia potencial* en ecuaciones de ingreso de Mincer, para hombres y mujeres por separado.

Fuente: Encuesta de Hogares, 1986-1998.

Elaboración propia.

tivo a nuevas técnicas, las empresas prefieren trabajadores más jóvenes, que posiblemente puedan aprender estas técnicas con más facilidad. Asimismo, los cambios en la legislación laboral redujeron los costos de contratación, en particular, de los jóvenes, lo cual implicó un aumento en la demanda relativa por trabajadores jóvenes, principalmente bajo modalidades contractuales flexibles. Como se observó en el capítulo IV, el empleo de los trabajadores jóvenes creció mucho más rápido que el empleo de aquéllos con mayor edad. Esto, junto con la evidencia de menores salarios relativos para los más experimentados, es consistente con una reducción en la demanda relativa por este tipo de trabajadores.

Hay también otros elementos ínter relacionados que pueden haber contribuido a explicar algunas de las variaciones observadas en la distribución del ingreso. De acuerdo a un estudio de Saavedra y Díaz (1998), la reducción en la desigualdad observada entre 1991 y 1994, es decir el período inmediato a la implementación de las reformas, se explicaría además por factores institucionales como la densidad de sindicalización y la proporción de empleo público. Los trabajadores sindicalizados y los trabajadores del sector público, tienen niveles de ingresos que los colocan en los dos quintiles más ricos de la población. Además, trabajadores con estas características ganaban más que otros trabajadores con características similares pero que no pertenecían a un sindicato o trabajaban en el sector público. Como consecuencia de la reducción en el aparato estatal al inicio de la década y de la reducción en la tasa de sindicalización observada desde 1988, el número de trabajadores que gozaba de estos privilegios se redujo dramáticamente. Esto llevó a una reducción en la desigualdad, en la medida que estos trabajadores redujeron sus niveles de ingresos a los de otros con características comparables o simplemente salieron del mercado de trabajo.

VI.4. Análisis de descomposición de la desigualdad por grupos¹⁰⁴

La desigualdad del ingreso se puede descomponer en dos partes; la diferencia de ingresos entre grupos demográficos y las diferencias al interior de dichos

¹⁰⁴ Una explicación de la metodología utilizada en esta sección puede encontrarse en el anexo 3 de este volumen.

grupos. Por ejemplo, la dispersión de ingresos depende en parte de la diferencia de ingresos medios entre trabajadores con educación secundaria y trabajadores con educación superior (diferencias entre grupos) y diferencias de ingresos entre distintos individuos con educación superior y, por otro lado, diferencias de ingresos entre individuos con educación secundaria (diferencias intra grupos). Así, cuando se observa que los retornos a la educación aumentan, o la brecha de ingresos entre trabajadores jóvenes y viejos se reduce, se están modificando diferencias de ingresos entre grupos. Usualmente los distintos grupos en los que se puede dividir a la población, por ejemplo, según edad, según género, experiencia, educación, ocupación, sector de actividad, etc., sólo logran explicar la mitad de la dispersión total del ingreso.

En lo que sigue se analiza la importancia de los componentes intra y entre grupos en el nivel urbano y rural, así como su evolución en el período 1985-1996. Cálculos del componente al interior y "entre" grupos y las contribuciones bruta y marginal se presentan luego para el ingreso laboral en áreas urbanas y para gastos per cápita en áreas rurales.

A. Descomposición de la desigualdad urbana

En el caso de las regiones urbanas, se utiliza como variable de análisis el ingreso laboral por hora, variable que puede ser asociada a las características de capital humano acumulado por los trabajadores, así como a otras características asociadas a la inserción del individuo en el mercado de trabajo, como la rama de actividad o categoría ocupacional. Como se observa en el cuadro VI.4.1, mediante las diferencias de ingreso entre trabajadores agrupados según su nivel educativo, es posible explicar entre 9 y 21 por ciento de la desigualdad total. Como se puede apreciar en el cuadro, la parte explicada por la variable de educación se redujo inicialmente entre 1985 y 1991, para luego aumentar hasta 1996. La evolución del componente entre grupos, o la parte explicada por la educación, es consistente con la evolución de los retornos a la educación y los diferenciales de ingresos por niveles educativos encontrados en Saavedra (1997) para regiones urbanas. Tanto los retornos a la educación como los diferenciales de ingresos por niveles educativos (o premios por alcanzar un nivel educativo más alto) presentan una evolución en forma de

**VL4.1. Perú urbano: descomposición del índice Theil-T
para el ingreso laboral por hora 1985-1996**

	1985/86			1991			1994			1996		
	Total	Intra	Entre	Total	Intra	Entre	Total	Intra	Entre	Total	Intra	Entre
Total	0.537			0.435			0.415			0.386		
Nivel educativo del jefe de hogar												
Nivel	0.470		0.065	0.394	0.041		0.366	0.049		0.305	0.081	
Estructura	88%		12%	91%	9%		88%	12%		79%	21%	
Nivel e institución educativa												
Nivel	0.470		0.067	0.387	0.047		0.363	0.052		0.296	0.090	
Estructura	88%		12%	89%	11%		87%	13%		77%	23%	
Nivel e institución educativa, y edad												
Nivel	0.433		0.104	0.352	0.083		0.331	0.084		0.265	0.120	
Estructura	81%		19%	81%	19%		80%	20%		69%	31%	
Nivel e institución educativa, edad y género												
Nivel	0.419		0.118	0.340	0.095		0.323	0.092		0.241	0.145	
Estructura	78%		22%	78%	22%		78%	22%		62%	38%	
Nivel e institución educativa, edad, género y rama de actividad												
Nivel	0.352		0.185	0.285	0.150		0.277	0.138		0.176	0.209	
Estructura	66%		34%	66%	35%		67%	33%		46%	54%	
Nivel e institución educativa, edad, género, rama de actividad y grupo ocupacional												
Nivel	0.276		0.262	0.235	0.199		0.231	0.184		0.119	0.266	
Estructura	51%		49%	54%	46%		56%	44%		31%	69%	

Fuente: Encuesta Nacional de Medición de Niveles de Vida 1985-86, 1991, 1994 y 1996.

Elaboración propia.

"V", reduciéndose entre 1985 y 1991 para aumentar entre 1991 y 1997. Resultados similares se encontraron en el estudio de Saavedra y Díaz (1997) para las zonas urbanas del Perú¹⁰⁵.

Si se consideran otras variables de capital humano, como el tipo de instrucción recibida (pública o privada) o la edad (que aproxima a la experiencia potencial), y otras características como el género de los trabajadores, es posible llegar hasta un rango que oscila entre 22 y 38 por ciento de desigualdad, principalmente por la contribución explicativa de la edad. Finalmente, si se consideran otras características asociadas al empleo como la rama de actividad econó-

105 El estudio mencionado compara la evolución de la desigualdad de ingresos laborales por hora para el subconjunto de regiones en común que se mantienen en la ENNIV de 1985-86, 1991 y 1994, es decir se excluyó del análisis la región de selva. Los resultados que se reportan en este estudio consideran la cobertura urbana completa, esto es, en las encuestas de 1985-86, 1994 y 1996 se consideran la región de selva.

mica o el grupo ocupacional (profesionales y técnicos, administradores y gerentes, empleados, etc.), se incrementa considerablemente la parte resaltada por las diferencias entre grupos, ya que es posible explicar entre 46 y 69 por ciento de la desigualdad del ingreso laboral por hora.

Las contribuciones bruta y marginal de las variables empleadas a la desigualdad del ingreso laboral se muestran en el cuadro VI.4.2. Si se analiza la contribución marginal se encuentra que las variables con mayor poder explicativo son la educación y la categoría ocupacional. Escobal, Saavedra y Torero (1998) plantean que el importante incremento en el acceso a la educación durante los últimos 25 años puede estar detrás de la reducción encontrada en la dispersión del ingreso. Sin embargo, a pesar de ser la educación una de las variables más importantes para determinar la posición de un individuo en la escala de ingreso, su importancia parece ser menor que la observada en otros países¹⁰⁶. En este sentido, la contribución marginal de variables ligadas a la inserción de los individuos en el mercado de trabajo, como la ocupación y el sector de actividad, es sorprendentemente alta.

VI.4.2. Perú urbano: contribuciones bruta y marginal a la desigualdad del ingreso laboral por hora (como porcentaje del índice Theil-T)

	Contribución bruta				Contribución marginal			
	1985-86	1991	1994	1996	1985-86	1991	1994	1996
índice Theil-T	.537	.435	.415	.386				
Nivel educativo	12.1	9.4	11.9	21.0	12.1	9.4	11.9	21.0
Institución educativa	3.1	2.7	3.8	7.7	0.5	1.5	0.8	2.2
Edad	4.2	5.0	4.3	2.4	6.8	8.2	7.7	7.9
Género	2.4	1.1	1.2	1.2	2.6	2.7	1.9	6.4
Rama de actividad	5.8	2.7	3.4	12.4	12.4	12.7	11.0	16.7
Categoría ocupacional	12.3	7.3	8.6	21.9	14.3	11.4	11.0	14.8

Fuente: Encuesta Nacional de Medición de Niveles de Vida 1985-86, 1991, 1994 y 1996.

Elaboración propia.

¹⁰⁶ La importancia de la educación en el caso del Perú urbano es menor a la encontrada para Brasil (Bonelü y Ramos 1994) y similar a la que se encuentra en el caso de trabajadores hombres de Estados Unidos (Burtless 1990).

En el cuadro VI.4.3 se muestra la descomposición de los cambios de la desigualdad entre e intra grupos, definidos según diversas variables. En el caso de la variable de educación se encuentra que los componentes intra y entre se movieron en la misma dirección durante el período 1985-1991, contribuyendo ambos a la reducción de la desigualdad. En este primer período, la reducción en la desigualdad intra grupos explicó el 77 por ciento de la caída en la dispersión de ingresos, mientras que los cambios en el componente entre grupos contribuyó con un 23 por ciento de la reducción. Sin embargo, en el período siguiente la brecha de ingresos entre grupos se movió en el sentido opuesto a las brechas de ingresos al interior de los grupos educativos, lo que se refleja en el signo negativo de su contribución porcentual (-82 por ciento). Como se mencionó anteriormente, estos resultados son consistentes con el aumento de los retornos a la educación y de los diferenciales de ingresos por niveles educativos que se produjeron en este período. Aunque el componente entre grupos se habría movido hacia un aumento de la desigualdad, la evolución del componente al interior contrarrestó este efecto. El incremento en la desigualdad entre grupos educativos se explica por el incremento de los ingresos de aquellos trabajadores con educación superior respecto del resto.

Debe notarse que en ese período, la desigualdad al interior de los grupos por nivel educativo se redujo, a excepción del grupo con educación universitaria.

VI.4.3. Perú urbano: cambios en el Theil-T y sus componentes para ingreso laboral por hora, 1985-1996

	Cambio en componentes del índice Theil						Estructura porcentual del cambio					
	91/85		96/91		96/85		91/85		96/91		96/85	
	Intra	Entre	Intra	Entre	Intra	Entre	Intra	Entre	Intra	Entre	Intra	Entre
Género												
Total	-0.0945	-0.0080	-0.0492	0.0000	-0.1437	-0.0080	92.2%	7.8%	100.0%	0.0%	94.7%	5.3%
Cambio en el Theil	-0.1025		-0.0492		-0.1517		100.0%		100.0%		100.0%	
Nivel educativo												
Total	-0.0784	-0.0241	-0.0894	0.0402	-0.1679	0.0162	76.5%	23.5%	181.8%	-81.8%	100.4%	-0.4%
Cambio en el Theil	-0.1025		-0.0492		-0.1517		100.0%		100.0%		100.0%	
Grupo de edad												
Total	-0.1016	-0.0009	-0.0366	-0.0125	-0.1383	-0.0134	99.2%	0.8%	74.5%	25.5%	91.2%	8.8%
Cambio en el Theil	-0.1025		-0.0491		-0.1517		100.0%		100.0%		100.0%	

Fuente: Encuesta Nacional de Medición de Niveles de Vida 1985-86, 1991, 1994 y 1996.
Elaboración propia.

En cuanto a la evolución de la estructura de ingresos por grupos de edad se encuentra que el componente entre grupos habría sido importante para explicar los cambios distributivos sólo en el período 1991-1996. Así, en este período la dimensión de edad contribuyó en 26 por ciento a la reducción de la desigualdad de los ingresos laborales. En todo caso, el factor que dominó la reducción de la desigualdad fue la reducción en la desigualdad al interior de los grupos. Lo mismo sucede en la dimensión de género. En el período 1986-1995, por ejemplo, se observa que hubo una reducción en la desigualdad de ingresos entre los dos géneros, que contribuyó a la reducción global observada en ese período. Sin embargo, esa contribución fue pequeña. En general, se encuentra que la dispersión de ingresos entre grupos de edad y género se reduce, contribuyendo a una reducción global de la dispersión entre 1985 y 1996. El elemento predominante para explicar la reducción de la desigualdad en ese período se encuentra en la reducción de la dispersión de ingresos al interior de los grupos de edad, género y educación.

B. Descomposición de la desigualdad rural

En áreas rurales se empleó el gasto per cápita para analizar los niveles y cambios en la desigualdad. Para realizar las descomposiciones se utilizaron variables de capital humano así como de capital físico relevantes para el caso rural (ver cuadro VI.4.4). A diferencia de lo observado en el sector urbano, la educación tiene un papel limitado —aunque creciente— para explicar diferenciales de ingreso, ya que los diferenciales de ingreso entre grupos de educación llegan a explicar como máximo un 9% de la dispersión total. Otras dos variables que tienen importancia para explicar la desigualdad, son el capital migratorio y el tamaño de la familia. Cuando los grupos se definen incorporando estas variables, las diferencias de ingreso entre grupos llegan a explicar un 47 por ciento de la desigualdad en el año 1996. Por su parte, las variables de capital físico (tierra, ganado y equipo agrícola) muestran una contribución algo menor pero significativa.

Según el cuadro VI.4.5, en el caso rural existe una diferencia importante entre las contribuciones bruta y marginal de las distintas variables. En términos de contribución bruta, las dos variables que por sí solas explican una

VI.4.4. Perú rural: descomposición del índice Theil-T para el gasto familiar per cápita

	<u>1985</u>		<u>1991</u>		<u>1994</u>		<u>1996</u>	
	<u>Nivel</u>	<u>Estrucutra</u>	<u>Nivel</u>	<u>Estrucutra</u>	<u>Nivel</u>	<u>Estrucutra</u>	<u>Nivel</u>	<u>Estrucutra</u>
índice Theil - T	.341		.253		.242		.186	
1. Nivel educativo del jefe del hogar								
Theil-T intra grupos	.328	.960	.245	.969	.221	.913	.171	.916
Theil-T entre grupos	.014	.040	.008	.031	.021	.087	.016	.084
2. Nivel educativo y género								
Theil-T intra grupos	.320	.939	.241	.952	.214	.883	.165	.884
Theil-T entre grupos	.021	.061	.012	.048	.028	.117	.022	.116
3. Nivel educativo, género y edad								
Theil-T intra grupos	.312	.914	.212	.840	.192	.792	.149	.797
Theil-T entre grupos	.029	.086	.041	.160	.050	.208	.038	.203
4. Nivel educativo, género, edad y tamaño de la familia								
Theil-T intra grupos	.266	.779	.188	.743	.147	.607	.109	.586
Theil-T entre grupos	.075	.221	.065	.257	.095	.393	.077	.414

	1985		1991		1994		1996	
	Nivel	Estructura	Nivel	Estructura	Nivel	Estructura	Nivel	Estructura
5. Nivel educativo, género, edad, tamaño de la familia y experiencia migratoria								
Theil-T intra grupos	.231	.677	.164	.648	.134	.555	.099	.529
Theil-T entre grupos	.110	.323	.089	.352	.108	.445	.088	.471
6. Nivel educativo, género, edad, tamaño de la familia, experiencia migratoria y stock de tierra								
Theil-T intra grupos	.178	.522	.117	.464	.105	.431	.073	.389
Theil-T entre grupos	.163	.478	.136	.536	.138	.569	.114	.611
7. Nivel educativo, género, edad, tamaño de la familia, experiencia migratoria y valor del equipo agrícola								
Theil-T intra grupos	.193	.566	.115	.456	.082	.339		
Theil-T entre grupos	.148	.434	.138	.544	.160	.661		
8. Nivel educativo, género, edad, tamaño de la familia, experiencia migratoria y stock de ganado								
Theil-T intra grupos	.167	.489	.098	.388	.095	.394	.066	.355
Theil-T entre grupos	.174	.511	.155	.612	.147	.606	.120	.645

Fuente: Encuesta Nacional de Medición de Niveles de Vida 1985-86, 1991, 1994 y 1996.

Elaboración propia.

**VI.4.5. Perú rural: contribuciones bruta y marginal
a la desigualdad del gasto familiar per cápita**
(como porcentaje del índice Theil-T)

	Contribución bruta				Contribución marginal			
	1985-86	1991	1994	1996	1985-86	1991	1994	1996
índice Theil-T	.341	.253	.242	.186				
Nivel educativo	4.0	3.1	8.7	8.4	4.0	3.1	8.7	8.4
Edad	0.4	7.3	2.8	2.3	2.1	1.7	3.0	3.2
Género	0.8	0.5	1.0	0.1	2.5	11.2	9.0	8.7
Experiencia migratoria	6.1	5.6	2.7	2.3	13.5	9.7	18.5	21.1
Tamaño de la familia	12.6	10.1	18.0	21.3	10.2	9.5	5.3	5.7
Stock de tierra 1/	1.2	10.9	3.1	1.3	15.5	18.5	12.3	14.1
Valor del equipo agrícola 2/	2.9	9.6	8.2	--	11.1	19.2	21.6	--
Stock de ganado 3/	1.6	3.3	1.5	3.3	18.8	26.0	16.1	17.5

1/, 2/ y 3/: Se reporta la contribución marginal de cada activo respecto al grupo de capital humano.

Fuente: Encuesta Nacional de Medición de Niveles de Vida 1985-86, 1991, 1994 y 1996.

Elaboración propia.

mayor parte de la desigualdad son el tamaño de la familia y la educación, en ese orden. En términos de contribuciones marginales, calculadas en el orden arbitrario que se muestra en el mismo cuadro, se encuentra que la experiencia migratoria, la tierra y el ganado tienen contribuciones marginales muy altas. La diferencia entre las contribuciones marginales y brutas en el caso de estos activos, se debe a que su tenencia está muy dispersa entre todos los pobladores. Posiblemente, debido a la heterogeneidad en la calidad de los activos, las diferencias de medias entre grupos de familias clasificadas según su tenencia de tierra, por ejemplo, son pequeñas. Sin embargo, se encuentra que al interior de grupos con la misma educación, género y edad, las variables experiencia migratoria, tierra y ganado son, en efecto, importantes para explicar diferenciales de ingreso.

En lo que se refiere a la descomposición de los cambios en la desigualdad del gasto rural (ver cuadro VI.4.6), los resultados son similares a los reportados en el caso urbano para el período 1985-1996. Específicamente,

**VI.4.6. Perú rural: cambios en el Theil-T y sus componentes
para el gasto familiar per cápita 1985-1996**

	Cambio en componentes del índice Theil						Estructura porcentual del cambio					
	91/85		96/91		96/85		91/85		96/91		96/85	
	Intra	Entre	Intra	Entre	Intra	Entre	Intra	Entre	Intra	Entre	Intra	Entre
Género												
Total	-0.0869	-0.0014	-0.6540	-0.0010	-0.1524	-0.0025	98.4%	1.6%	98.4%	1.6%	98.4%	1.6%
Cambio en el Theil	-0.0883		-0.6550		-0.1549		100.0%		100.0%		100.0%	
Nivel educativo												
Total	-0.0824	-0.0059	-0.0743	0.0078	-0.1567	0.0019	93.3%	6.7%	111.7%	-11.7%	101.2%	-1.2%
Cambio en el Theil	-0.0883		-0.0665		-0.1548		100.0%		100.0%		100.0%	
Grupo de edad												
Total	-0.1057	0.0173	-0.0521	-0.0143	-0.1579	0.0030	119.6%	-19.6%	78.4%	21.6%	101.9%	-1.9%
Cambio en el Theil	-0.0884		-0.0664		-0.1549		100.0%		100.0%		100.0%	

Fuente: Encuesta Nacional de Medición de Niveles de Vida 1985-86, 1991, 1994 y 1996.

Elaboración propia.

se encuentra que la reducción en la desigualdad al interior de los distintos grupos explica casi la totalidad de la reducción de la misma. La magnitud de estas reducciones es suficiente como para compensar cambios en las diferencias de ingresos entre grupos que fueron en la dirección contraria. Este fue el caso de la educación, pues de manera similar a lo observado en el caso urbano, aunque en menor magnitud, se observó un incremento de la desigualdad entre grupos educativos en el período posterior al inicio de las reformas.

IV.5 Balance de la evolución de la distribución del ingreso

En este capítulo se ha presentado un análisis de la evolución de la distribución de la desigualdad del ingreso y del gasto, buscando profundizar el análisis de un tema que es común y cuyo debate se encuentra lamentablemente más centrado en ideas preconcebidas que en sustento empírico. En términos generales, en el Perú se observa una disminución de la desigualdad hasta alrededor de 1994, seguida de un aumento en 1997 y de un ligero descenso hacia el fin de la década. El nivel de desigualdad medida por el gasto per cápita es hacia el 2000 similar al observado en 1985. En zonas urbanas, hay una caída inicial de la desigualdad; luego creció a lo largo de la década y hacia el 2000 está ligeramente por encima del nivel de desigualdad de mediados de los ochenta. En zonas rurales, en cambio, la desigualdad fluctúa durante los noventa pero se mantiene a un nivel menor al observado en los ochenta. En Lima, dependiendo de la base de datos utilizada, la desigualdad habría aumentado ligeramente hacia el final de la década, o habría permanecido relativamente estable. Si se utiliza la variable ingresos, la desigualdad en los noventa es siempre menor a la observada en la década anterior.

Esta tendencia no permite concluir que la distribución del ingreso, comparada con el inicio de los noventa y la aplicación del plan de estabilización y de reformas estructurales, haya claramente mejorado o empeorado. Este resultado guarda similitud con lo hallado por Sheahan (1999), quien analizando el período 1970-1994, concluye también que las estimaciones sobre la distribución del ingreso presentan resultados que no dan certeza sobre un mejoramiento o empeoramiento de la distribución.

El análisis al interior de ámbitos geográficos y categorías ocupacionales permite identificar elementos que podrían ayudar a comprender algunas particularidades de la evolución de la desigualdad en el país. Así, por ejemplo, analizando la evolución del gasto, se observa que los deciles más pobres, tanto en zonas urbanas como rurales, habrían tenido una mejora en sus niveles de gasto al inicio de la década, inclusive más pronunciada que la que se observó entre los deciles más ricos. En zonas rurales, el gasto de los más pobres siguió creciendo hasta el final de la década. Estos resultados son consistentes con la reducción en la tasa de pobreza observada hasta 1997 y de la pobreza extrema observada hasta el final de la década (ver capítulo V). Con la recesión iniciada en 1998, los niveles de gasto se redujeron en casi todos los casos. En zonas urbanas la reducción del gasto fue similar para todos los hogares independientemente de su posición en la distribución del ingreso; en cambio, en zonas rurales, la caída del gasto se observó sólo entre los tres deciles más ricos.

En un contexto en el que la política social pone mayor énfasis en los activos de los pobres como herramienta a potenciar para salir de la pobreza, es importante observar la distribución de activos entre la población de escasos recursos. Así, se encontró una polarización importante y permanente en el tiempo, reflejadas en promedio de años de educación del jefe del hogar, años de educación promedio o tenencia de bienes durables, tanto en zonas urbanas como rurales. El análisis realizado muestra que existen inequidades en las tenencias de activos claves, en particular educación. Sin embargo, como se vio en el capítulo V, si bien ha habido avances en la provisión del servicio educativo, existen todavía inequidades muy grandes en la distribución de oportunidades educativas actuales, por lo que difícilmente las brechas educativas se cerrarán en el corto plazo.

Poniendo énfasis en la competitividad, en un marco de apertura de mercados, el capítulo se detuvo a analizar los retornos de las variables educación y experiencia en este nuevo entorno. Así, se observa una clara tendencia decreciente de los retornos de la educación hasta 1992, que se revierte al final de la década para colocarse muy por encima de los niveles observados en los ochenta. Por su parte, en términos de experiencia, los retornos se reducen a lo largo del período, fenómeno que se relacionaría con la reducción en la demanda relativa por trabajadores de mayor edad o experiencia.

Pese a esta tendencia positiva en los retornos a la educación, se observó también, al hacer una descomposición del Theil, que a pesar de ser ésta una de las variables más importantes para determinar la posición de un individuo en la escala de ingreso, su importancia parece ser menor que la observada en otros países. Así, la contribución marginal de variables ligadas a la inserción de los individuos en el mercado de trabajo, como la ocupación y el sector de actividad, es inusualmente alta. Es así que en el Perú la desigualdad del ingreso no se incrementa a pesar que los retornos a la educación aumentan de manera significativa. Esto se explica en parte por la reducción en los retornos a la experiencia y por la reducción en el número de trabajadores que estaban protegidos institucionalmente, como son los trabajadores sindicalizados y trabajadores del sector público, que perteneciendo a los quintiles más ricos de la población, perdieron sus empleos y bajaron en la escala de ingresos. Estos últimos factores tienden a comprimir la distribución de ingresos y por lo tanto pueden haber compensado en distintos momentos el incremento claro en los retornos a la educación.

Finalmente debe destacarse la alta influencia que guardan los deciles más ricos en la contribución a la desigualdad, resultado que se observa tanto en zonas urbanas como rurales. En particular, es notoria la contribución del decil más rico a la desigualdad, a pesar de las tendencias decrecientes de ésta a lo largo del período.

Capítulo VII

Balance y reflexiones finales

Entre 1985 y 1990 la proporción de hogares con niveles de gasto por debajo de la línea de pobreza aumentó de 43% a 59%, mientras que la proporción de hogares en situación de pobreza extrema subió de 18% a 27%. En el campo laboral, la tasa de desempleo global creció entre 1986 y 1990 de 5.3% a 8.3%, y la de subempleo se incrementó sustancialmente. Este deterioro se produce a partir de la grave crisis económica desatada en el país desde 1987. En cuanto a los ingresos, entre 1985 y 1991 los ingresos urbanos descendieron a una tasa de 7.7% anual en promedio; es decir, un residente de Lima que en 1985 percibía un ingreso de 100, a fines de 1991 había visto reducidos sus ingresos a 62. El contexto político dejado por el régimen aprista estuvo marcado por el profundo avance de los grupos subversivos, que controlaban, o al menos disputaban, una significativa proporción del territorio y, por lo menos en el caso de Sendero Luminoso, tenían en permanente estado de alerta a la ciudad de Lima. Las consecuencias del caos económico y político fueron devastadoras: en 1990 el producto bruto había retrocedido a niveles de 1978, el producto per cápita replicaba al de 1961 y la inflación alcanzaba 7,484%.

En este contexto, con escaso margen de maniobra, el Perú implementó reformas liberales consistentes en imponer disciplina fiscal, abrir la economía a la competencia internacional y a los capitales extranjeros, desregular la economía, dejar que el mercado fije los precios relativos, flexibilizar el mercado de trabajo, reducir la administración pública, privatizar empresas públicas y darle prioridad al papel regulador del Estado en la provisión de

servicios públicos. Las reformas se aplicaron enérgicamente al inicio del gobierno, especialmente después de que, en abril de 1992, Fujimori disolviera el Congreso existente y convocara a uno nuevo en el que tuvo mayoría. Este camino permitió acelerar las reformas aprovechando la oportunidad política que generó la derrota de la inflación y del terrorismo.

Estabilización, crecimiento y reformas

Durante los primeros tres años del gobierno de Fujimori, se redujo sustancialmente la inflación. El período 1991-1992 fue de contracción económica, reducción de ingresos reales y poco dinamismo del empleo. Entre 1993 y 1997, con las cuentas fiscales más ordenadas y la implementación del conjunto de reformas, el crecimiento promedio anual fue de 7%.

A pesar de los grandes cambios experimentados por el país y la economía peruana durante los noventa, la cantidad y calidad del crecimiento durante esta década no han sido lo suficientemente marcadas como para generar importantes cambios estructurales. La estructura productiva de la economía peruana no varió sustancialmente a pesar del drástico cambio en los precios relativos. La importancia del sector servicios dentro del producto bruto total se incrementó, mientras que la manufactura cayó ligeramente. Sin embargo, estos cambios pueden ser vistos como la simple continuación de tendencias de largo plazo de la economía. Es importante indicar que, pese a que existe el mito de que la economía se estuvo "reprimarizando", las estadísticas indican que la distribución sectorial de la producción no varió significativamente desde 1990.

Un cambio importante en la estructura de la demanda durante los años noventa está relacionado con la participación del sector público en la demanda agregada. Saavedra y Torero (1999) encuentran que hasta 1990 existió un comportamiento claramente procíclico por parte del sector público respecto a la demanda agregada, que reforzaba las fluctuaciones de la demanda del sector privado. Sin embargo, a partir de 1990 el sector público redujo su importancia en la determinación de los cambios de la demanda agregada; las fluctuaciones observadas en ese período pueden relacio-

narse con cambios en el consumo y la inversión privada y, en menor medida, con fluctuaciones ligadas al sector externo. Así, el cambio central en la composición de la demanda fue una reducción del papel del sector público. Lo que sí se siguió encontrando durante los noventa es una relación entre el gasto estatal y el ciclo político.

Durante los noventa la inversión se elevó de 16.5% del PBI en 1990 hasta un pico de 25% en 1995. Durante el período 1995-1998 la inversión alcanzó los niveles más elevados de los últimos 15 años, debido al dinamismo que imprimió la mayor inversión privada. El acelerado incremento de la inversión fue mucho más rápido que el crecimiento del ahorro interno, y el mecanismo natural de ajuste fue un aumento en el déficit de la cuenta corriente de la balanza de pagos. La inversión se incrementó, entre otros factores, debido al entorno más favorable para los negocios que se vivió a mediados de la década, a la abundancia de capitales externos y al proceso de privatizaciones. Este proceso generó, entre 1991 y 1999, ingresos por un monto de 9,000 millones de dólares e inversiones por 8,600 millones de dólares, en áreas como minería e hidrocarburos, telecomunicaciones, electricidad, finanzas, entre otros. Para el año 2000 el monto de los compromisos de inversión excedía los 11,000 millones de dólares, monto superior al obtenido por el gobierno por la venta de los activos y la concesión de los servicios.

De otro lado, en el frente externo, la apertura comercial y el proceso de inversión tanto nacional como extranjera —impulsada, además, por el proceso de privatizaciones— ejercieron una fuerte presión sobre la balanza de cuenta corriente. El déficit generado fue financiado mediante el ingreso paralelo de capitales de largo plazo, o bien a través del programa de privatización o de inversión directa extranjera. Pese a que se argumentaba que las exportaciones habían sido afectadas por un bajo tipo de cambio real, por una política de promoción de exportaciones poco enérgica, por los elevados costos de realizar operaciones de comercio exterior y las altas tasas de interés, las exportaciones tradicionales y no tradicionales mostraron un gran dinamismo. Debe considerarse, además, que la evolución de las exportaciones tuvo estrecho vínculo con *shocks* externos, como las variaciones en el

precio de los minerales y el fenómeno de El Niño; esto último en los casos agrícola y pesquero.

A pesar del elevado déficit en cuenta corriente, la economía no enfrentó una restricción externa ni un riesgo de crisis cambiaria. La entrada de capitales fue suficiente para financiar el déficit de la cuenta corriente, mientras que hacia el final de la década las importaciones se redujeron debido al estancamiento del nivel de actividad económica. A esto se añadió un manejo apropiado de la política monetaria por parte del BCRP, que permitió la acumulación de un nivel cómodo de reservas internacionales netas, con lo cual esta institución pudo también evitar fluctuaciones bruscas del tipo de cambio.

Debe notarse que a pesar del crecimiento de las exportaciones e importaciones, el grado de apertura del país, medido por el ratio de exportaciones más importaciones como porcentaje del PBI, es muy bajo, casi similar al de economías que pueden considerarse poco abiertas dado el tamaño de su mercado interno, como Brasil y Estados Unidos. El grado de apertura de la economía peruana (0.33) es mucho más bajo que el de Chile (0.77) y el de Colombia (0.57). A pesar de esto, es claro que el Perú se insertó, como todo el resto de países, en la economía internacional. De otro lado, aun cuando la apertura comercial en el Perú fue rápida y drástica, perdió ímpetu a lo largo de la década, mientras que el avance del resto de países no se ha detenido; éstos han dejado al Perú rezagado en este aspecto.

Recesión y pérdida de rumbo económico

Desde 1997 varios factores se conjugaron para paralizar el proceso de crecimiento económico. Por un lado, se perdió la noción de que era necesario avanzar en las reformas, en particular cuando era evidente la importancia de profundizar las reformas institucionales: la reforma del Estado, la del Poder Judicial, la del sector Educación, la promulgación de la Ley de Aguas y la Ley de Tierras y el inicio de un proceso de descentralización. Estas reformas, cruciales para sostener el crecimiento económico, en muchos casos no eran funcionales para los objetivos políticos del gobierno en la medida en que la prioridad se centró casi exclusivamente en asegurar su con-

tinuidad en el poder. A esto se agregaron sucesivos *shocks* externos como el fenómeno de El Niño en 1998 y el impacto de las crisis financieras producidas en Rusia, Brasil y Asia.

Finalizada la década, la prolongada recesión iniciada en 1998 hizo que se perdiera lo ganado en bienestar y en reducción de la pobreza durante la expansión de la primera parte de los años noventa. Simultáneamente, la región enfrenta un marcado escepticismo acerca de los beneficios de la privatización y, en algunos casos, acerca de las ventajas de un entorno económico en el que el Estado no tenga un papel importante en la determinación de los precios relativos y en la asignación de recursos de la economía. En el caso peruano, el modelo que con tanta energía se inició en 1991, se terminó implementando de manera parcial y perdió dirección después de algunos años. Las reformas orientadas a liberalizar mercados y a reducir el papel del Estado en la producción y en la provisión directa de diversos servicios, se detuvieron y, en algunos casos, se revirtieron. Esto se debió a que, por un lado, al inicio de la implementación de las reformas, no se plantearon mecanismos que protegieran a grupos demográficos específicos que inevitablemente se ven perjudicados cuando algunos sectores productivos dejan de ser rentables. Por otro lado, los costos de ajuste de muchas de las reformas -en particular de los procesos de privatización— fueron mayores entre las clases medias, mientras que los beneficios fueron más evidentes entre los hogares de menores ingresos, lo cual redujo buena parte del soporte político de aquéllas. Finalmente, el esfuerzo principal del aparato político del gobierno viró desde 1997 y se dedicó principalmente al mantenimiento de su hegemonía en el poder, utilizando todos los recursos a su alcance, aun cuando esto supusiera desestabilizar el Estado de Derecho.

Hacia el final de la década, se hizo evidente la pérdida de toda orientación ideológica del gobierno de Fujimori respecto del modelo económico que debía seguir el país; predominaba entonces un discurso débil y contradictorio. Así, durante los últimos tres años de la década, si bien se mantenía un discurso ortodoxo en cuanto a las políticas fiscal, monetaria y cambiaria, las perspectivas de continuidad del proceso de privatizaciones y concesiones no eran claras, la reforma comercial no tenía visos de ser profundizada,

los organismos regulatorios estaban siendo debilitados y perdían crecientemente autonomía, mientras que las mejoras que ya se habían alcanzado en educación y salud parecían asumirse como logros suficientes, que no requerían la introducción de políticas enérgicas para resolver los problemas de calidad, en particular en el área de formación de capital humano.

Algunos resultados sobre el bienestar

¿Cuál ha sido el efecto de las reformas en el bienestar de la población? Intentando resumir los hallazgos, la respuesta sería que ha habido avances notorios, algunos de los cuales se perdieron con la recesión del final de la década, pero éstos han sido insuficientes para asegurar una mejora sostenible en el nivel de bienestar, así como para cerrar las graves brechas que existen entre los más y los menos privilegiados.

Para ensayar una respuesta, este trabajo se ha centrado en tres áreas: empleo, pobreza y distribución del ingreso. La evolución de estas variables parece indicar que, en 1999, la población en promedio estaba en una situación similar que en 1989, aunque ciertamente la carga del ajuste y de las reformas se había distribuido desigualmente entre los peruanos. En forma resumida, entre 1993 y 1997 el empleo se incrementó en cantidad pero no en calidad. Persistía la informalidad, el empleo temporal creció, hubo un aumento de la rotación del empleo y los reducidos incrementos en la productividad se tradujeron en un crecimiento pequeño de los ingresos. La tasa de pobreza se redujo entre 1991 y 1997; sin embargo, dado el crecimiento poblacional, el número absoluto de pobres se incrementó. La recesión subsiguiente condujo a que más de la mitad de la población se encontrara en situación de pobreza hacia el final de la década. Sólo se mantuvo una favorable tendencia decreciente en la tasa de pobreza extrema. Finalmente, la distribución del ingreso no ha empeorado tanto como en otros países de la región que han implementado reformas, pero el Perú aún es un país con una gran dispersión de ingresos. Sin embargo, más importante que eso es el hecho de que persiste una gran desigualdad en el acceso a servicios y bienes públicos entre zonas urbanas y rurales, así como entre familias e individuos con distintos niveles de ingresos.

Empleo

La evidencia disponible para Lima Metropolitana y para el país en su conjunto muestra que la proporción de ocupados respecto a la población en edad de trabajar cayó dramáticamente entre 1988 y 1992, para empezar a crecer desde 1993. A partir de ese año, el empleo se expandió debido al trabajo independiente y al aumento en la demanda de empleo de las empresas, lo cual compensó, e incluso superó, los efectos de la reducción en el sector público.

La evidencia presentada muestra que se han creado empleos en toda la gama de actividades y sectores. Si bien la apertura comercial generó una reestructuración productiva en el interior de diversos sectores de actividad, no modificó la estructura sectorial del empleo de manera drástica, sino que se mantuvieron tendencias de largo plazo. En particular, se redujo la participación del empleo manufacturero en favor del comercio y los servicios, tanto servicios de alta como de baja productividad (por ejemplo, servicios a empresas, por un lado, y restaurantes, por el otro). De otro lado, la expansión en el volumen de empleo observado entre 1993 y 1997 no fue uniforme entre los distintos tipos de trabajadores. El empleo creció más rápido entre los jóvenes y entre las mujeres y, en cambio, los hombres de mayor edad vieron muy difícil su inserción —o reinserción— en el mercado de trabajo, aumentaron sus tasas de desempleo y redujeron sus tasas de actividad.

Si bien la reestructuración productiva, la reducción de la inflación y otras reformas estructurales permitieron un crecimiento de la productividad, éste ha sido muy lento. Se ha observado un crecimiento lento de los ingresos reales, tanto de los trabajadores asalariados como de los independientes, lo cual es consistente con la evidencia de una clara relación entre productividad e ingresos. Además, el crecimiento de los ingresos reales se ha estancado a partir de 1995. Debe notarse, sin embargo, que el aumento de la productividad laboral es un cambio claro de tendencia, luego de que durante la segunda mitad de los ochenta ésta cayera en casi todos los sectores, como consecuencia de un empleo estancado y un flujo de producción decreciente.

Por otro lado, como parte de las reformas estructurales, a partir de 1991 se dio un conjunto de reformas en la legislación laboral. El Perú tenía una de las legislaciones laborales más complejas y restrictivas de América

Latina. Las reformas apuntaron a flexibilizar el mercado de trabajo a través de diversos mecanismos. Se redujeron los costos de despido por medio de la reducción de los pagos por indemnización y, principalmente, mediante la eliminación de la estabilidad laboral. Asimismo, se otorgaron mayores facilidades para el uso de contratos temporales. Estos cambios contribuyeron al crecimiento del empleo asalariado en las empresas formales, mecanismo de ajuste del mercado de trabajo que hubiera sido más difícil si se hubieran mantenido los elevados costos de despido de la legislación anterior. Sin embargo, el empleo asalariado no creció lo suficiente como para aumentar su participación en el empleo total, en parte porque el crecimiento de este tipo de empleo en el sector privado se dio al mismo tiempo que una reducción del empleo asalariado público. También crecieron actividades independientes, inclusive las de baja productividad y las de bajos ingresos.

Hacia mediados de la década, la informalidad se redujo, principalmente debido a la reducción en la informalidad entre los trabajadores independientes. En este caso, muchos de estos trabajadores eran formales más por el cumplimiento de obligaciones tributarias que por su acceso a beneficios sociales. Entre los asalariados no se observó esta reducción en la informalidad. Más bien, hacia el final de la década, la informalidad se volvió a incrementar entre los asalariados y los independientes. Así, al margen de la definición que se utilice, más de la mitad de la fuerza de trabajo urbana sigue siendo informal. Esto se observa a pesar de que se han reducido los costos de despido, que en parte desincentivaban la contratación formal, pues convertían al factor trabajo en cuasi fijo. Una posible explicación a este hecho está en la evolución de los costos laborales no salariales. Las tasas efectivas de estas contribuciones aumentaron con las reformas como consecuencia de la eliminación de topes a diversas contribuciones y como efecto de los aumentos en los aportes al FONAVI.

En relación con estos costos, que los medios y la opinión pública conocen como "sobrecostos laborales", debe notarse que no hay evidencia de que sean extremadamente elevados en el Perú. Un análisis detallado muestra que, en realidad, el único costo no salarial que no implica un beneficio para el trabajador es el impuesto a la nómina, que llega a 5% y es pagado por el empleador. Por lo tanto, el bajo crecimiento de la formalidad está ligado,

más que al crecimiento de los costos de la formalidad, al reducido incremento de la productividad.

Junto con la reducción de los costos de despido, se facilitó el uso de los contratos temporales y de otras modalidades de intermediación laboral. Los cambios legislativos, junto con la reducción en la capacidad de inspección del Ministerio de Trabajo, llevaron a que se incrementara de manera desmedida el uso de contratos temporales. Asimismo, como parte de ese proceso, la tasa de sindicalización se redujo de manera drástica.

Las ganancias en el empleo observadas hasta 1997 se perdieron en los tres años siguientes. El empleo total creció hasta 1998 pero luego de eso se estancó. El empleo formal, en cambio, se redujo en términos absolutos desde 1998.

Pobreza

La pobreza se movió claramente con el ciclo económico, pero las fluctuaciones ocurrieron alrededor de una tasa media de pobreza bastante elevada. Así, a pesar de las mejoras observadas entre 1993 y 1997, la pobreza todavía afecta a alrededor de la mitad de la población. Más aún, en los tres últimos años de la década, la tasa de pobreza aumentó, llegando a 54%, con lo que el número de pobres, en términos absolutos, se incrementó durante este período. Solamente la pobreza extrema continuó reduciéndose, y se observaron mejoras en mortalidad infantil y en desnutrición, aunque se mantuvieron graves disparidades entre zonas urbanas y rurales. La reducción en la pobreza extrema se debió, en gran parte, a la magnitud de las transferencias directas de los distintos programas sociales del gobierno, en particular aquellos que se destinan a los programas de ayuda alimentaria, como fueron el PRONAA, el Vaso de Leche y el programa de desayunos escolares. Si bien los recursos invertidos reflejaron una preocupación y un compromiso con el alivio de corto plazo de situaciones graves, evidencian también que los avances en la reducción de la pobreza extrema durante la segunda mitad de los noventa dependieron del apoyo público. Esto lleva a cuestionar la sostenibilidad de estas mejoras.

El consenso actual es que el crecimiento económico es una condición necesaria para reducir la pobreza. Sin embargo, dada la magnitud y velocidad de los cambios generados por las reformas y los estándares de bienestar vigentes en América Latina, el crecimiento económico no es una condición suficiente para mantener el proceso social y políticamente sostenible. Además de crecimiento, se necesitan políticas dirigidas a reducir la pobreza de manera directa. Una opción son las políticas asistencialistas que se han mencionado, pero que se deben reservar para grupos específicos durante períodos de crisis. La otra opción, que es la única que permite avanzar en la lucha contra la pobreza de manera sostenida, es asegurar la provisión y el acceso a servicios públicos claves, que generen un aumento en el ingreso permanente de las familias.

Durante los noventa han existido significativos avances que han mejorado el acceso de la población a activos y servicios públicos claves como educación, salud, saneamiento, electrificación, telefonía, infraestructura, caminos rurales, etc. Sin embargo, estos avances no han sido suficientes como para alcanzar los niveles de otros países latinoamericanos; se mantienen todavía brechas muy grandes en el acceso a servicios entre áreas urbanas y rurales y entre ricos y pobres.

El Estado destinó, a lo largo de la década, una cantidad importante de recursos al gasto social y a la lucha contra la pobreza. Si bien en los años noventa el Perú fue uno de los países de América Latina que más incrementó su gasto público social per cápita, su posición relativa en la región está por debajo del promedio. En 1997 el gasto social del sector público alcanzó 41 % del gasto total; sin embargo, esta cifra es menor a las de la Argentina, Uruguay, Brasil y Chile, que destinan más del 60% a ese rubro. La diferencia central con el resto de América Latina está en que el gasto social como porcentaje del PBI es tan sólo 6%, nivel que está por debajo del promedio latinoamericano.

Este incremento en el gasto social, si bien insuficiente, tuvo un correlato en la mayor disponibilidad de determinados activos y servicios públicos. Así, la tasa de asistencia escolar se incrementó, el número de puestos de salud casi se duplicó, las tasas de acceso a energía eléctrica y a agua en zonas rurales crecieron más del doble. Pero dos fenómenos recurrentes en el análisis de los indicadores sociales han sido que, a pesar de las mejoras observadas, los progresos fueron mayores en las áreas urbanas que en las rurales, y que la mejora en el acceso a

determinados servicios no ha tenido el sesgo pro pobre necesario para igualar las oportunidades de los peruanos. Consecuentemente, se mantienen diferencias muy grandes entre pobladores con distintos niveles de ingresos, y entre habitantes de zonas rurales y urbanas. Por ejemplo, los beneficios de la reforma en el sector Salud no han llegado aún con la esperada intensidad a los más pobres, dado que, al parecer, siguen siendo más bien los pertenecientes a los quintiles de ingresos más altos quienes aumentaron en mayor medida sus visitas a centros de salud. El número de médicos por habitante es mucho mayor en los departamentos más ricos y los niveles de ineficiencia en el sector son todavía elevados. De otro lado, el gasto por alumno en el sector público está claramente correlacionado con el nivel de ingreso, y el acceso al crédito también. Asimismo, existen diferencias significativas entre las zonas rurales y las urbanas en cuanto al acceso a la educación secundaria en la edad normativa. Más aún, son los más pobres quienes enfrentan los mayores problemas para permanecer en el sistema educativo. Así, en el caso de este tipo de servicios, el Estado todavía no es capaz de ofrecer a todos los peruanos las mismas oportunidades de acceso a servicios de calidad aceptable.

Otro punto discutible de los cambios observados en el sector social y en el patrón de acceso a servicios públicos e infraestructura está relacionado con quiénes ganan y quiénes pierden con determinadas reformas que apuntan a mejorar el acceso y la calidad de los servicios públicos. En el caso de la provisión de servicios públicos como energía y telecomunicaciones, el modelo económico implementado por el gobierno de Fujimori se basó en el otorgamiento de esta responsabilidad al sector privado a través de las privatizaciones, manteniendo para el Estado los roles de supervisión y regulación.

En estas reformas, sin embargo, hay ganadores y perdedores. En el caso de la telefonía, como resultado de la privatización, las tarifas telefónicas se "sinceraron" y aumentaron en términos reales en comparación con los niveles subsidiados previos. Simultáneamente, la densidad telefónica aumentó notoriamente, el costo de acceder a una línea telefónica se redujo de manera sustancial y la calidad del servicio mejoró. Si bien el análisis global muestra que hubo un aumento de bienestar, éste se concentró en el segmento de la población más pobre, que recién, como consecuencia de la privatización, pudo acceder a una línea. Sin embargo, los usuarios antiguos, mayormente de la clase media, que ya

tenían teléfono, vieron su bienestar disminuido dado el aumento en las tarifas. Un resultado similar se encuentra en el caso del servicio de electricidad, en donde el alza en las tarifas afecta principalmente el consumo de quienes gozaban del servicio desde antes de que se iniciara el proceso de privatización. Sin embargo, hay un aumento del bienestar en el caso de nuevos usuarios que, dada la expansión de las redes, pueden ahora acceder al cableado público de electricidad. Nuevamente, estos últimos pertenecen en su gran mayoría a los quintiles más pobres.

Tanto en los servicios públicos como en infraestructura, en educación y en salud, el Estado debe garantizar un acceso con calidad mínima para todos. Una de las tareas pendientes en el diseño de las reformas consiste en identificar previamente quiénes son los grupos afectados por determinadas medidas y hacer los ajustes necesarios para aminorar los posibles efectos que éstas pudieran tener en ellos. Como se vio en el caso de los teléfonos, parecen ser las clases medias las que vienen pagando en mayor medida el costo de las mejoras en el bienestar respecto a este servicio en las clases bajas. Si el contrato de concesión suscrito entre el gobierno y Telefónica hubiese tenido condiciones más flexibles, con una regulación más adecuada y que promoviera más agresivamente la competencia, las tarifas hubieran podido bajar más rápido.

El otro gran problema de la política social y de la lucha contra la pobreza, aparte de las dificultades de índole técnica, es que existieron ineficiencias e inconvenientes por errores de diseño y por falta de coordinación interinstitucional, así como por razones de carácter político. En el caso de FONCODES, por ejemplo, pese a ser una de las instituciones con mayor precisión en focalizar su gasto en los más pobres, existe evidencia de un patrón de gasto relacionado con el ciclo político y con la necesidad del gobierno de tener mayor presencia en determinadas provincias. Asimismo, un programa masivo como el PRONAA fue utilizado intensivamente con fines proselitistas; en particular desde 1998, cuando la prioridad del gobierno empezó a ser su reelección el 2000.

Distribución del ingreso

Desde comienzos de la década de los noventa se observa una disminución de la desigualdad hasta 1994, seguida de un aumento en 1997 y de un ligero

descenso hacia el fin del período. Luego de este patrón más bien errático, hacia el 2000, el nivel de desigualdad del gasto per cápita es similar al observado en 1985. En zonas urbanas, hay una caída inicial de la desigualdad; ésta luego creció a lo largo de la década y hacia el 2000 se encuentra ligeramente por encima del nivel de desigualdad de mediados de los ochenta. En zonas rurales, en cambio, la desigualdad fluctúa durante los noventa pero se mantiene a un nivel menor al observado en los ochenta. En Lima, la desigualdad parece haber aumentado ligeramente hacia el final de la década, o bien ha permanecido relativamente estable, dependiendo de la base de datos que se analice. Estos resultados permiten concluir que la distribución del ingreso, comparada con el inicio de los noventa y la aplicación del plan de estabilización y de reformas estructurales, no se ha modificado sustancialmente.

Las familias de los deciles más pobres, tanto en zonas urbanas como rurales, parecen haber experimentado una mejora en sus niveles de gasto al inicio de la década, más pronunciada que la que se observó entre los deciles más ricos. En zonas rurales, el gasto de los más pobres siguió creciendo hasta el final de la década. Estos resultados son consistentes con la reducción en la tasa de pobreza observada hasta 1997 y de la pobreza extrema observada hasta el final de la década. Con la recesión iniciada en 1998, los niveles de gasto se redujeron en casi todos los casos.

En un contexto en el que la política social pone énfasis en la provisión de activos y servicios públicos a los pobres como herramienta para salir de la pobreza, es importante observar la distribución de activos entre la población de escasos recursos. Así, se encontró una polarización importante, reflejada en el promedio de años de educación y en la tenencia de bienes durables, tanto en zonas urbanas como rurales.

En el caso peruano, se encuentra que a pesar de que no ha habido un aumento claro de la desigualdad, en otras dimensiones de la estructura de ingresos se observan mayores brechas. Así, se encuentra una clara tendencia decreciente de los retornos de la educación hasta 1992, que se revierte al final de la década para colocarse muy por encima de los niveles observados durante los ochenta. Este aumento en los retornos a la educación durante los noventa, similar al observado en otros países de América Latina, parece de-

berse a un incremento en la demanda de trabajadores calificados generada por la apertura económica, la mayor inversión en capital físico y la incorporación de nuevas tecnologías.

Por su parte, los retornos a la experiencia, o la diferencia de ingresos entre viejos y jóvenes, se reducen a lo largo del período, fenómeno que puede relacionarse con la reducción en la demanda relativa de trabajadores de mayor edad o experiencia. Los trabajadores de mayor edad, que ganan relativamente más y, por lo tanto, están en la parte superior de la estructura de ingresos, pierden posiciones al aumentar de manera relativa el ingreso de los más jóvenes. También en este período, el factor dominante para explicar la reducción en la dispersión global del ingreso laboral urbano es la reducción en la dispersión dentro de los distintos grupos.

Otro elemento que subyace a la reducción en la dispersión del ingreso, al menos entre 1991 y 1994, se relaciona con cambios institucionales. En general, los trabajadores del sector público y los trabajadores sindicalizados ganan más que trabajadores comparables y tienden a pertenecer a los quintiles más altos de ingresos. Como se vio, la tasa de sindicalización se redujo de manera drástica y se disminuyó la planilla pública en el nivel central, por lo que el número de trabajadores que gozaban de este "premio" salarial se redujo. Muchos de estos trabajadores salieron de la fuerza de trabajo, pero otros se reinsertaron en empleos en los que percibían menos ingresos. Saavedra y Díaz (1998) encuentran que las reducciones en la densidad sindical y en el porcentaje de trabajadores en el sector público tuvieron el efecto de disminuir la dispersión del ingreso.

No puede afirmarse que esta "mejora" en la distribución, derivada del menor porcentaje de trabajadores sindicalizados y públicos, sea socialmente beneficiosa. Es muestra de un grupo de trabajadores que accedían a empleos de elevados ingresos y de la desaparición de esos empleos. Tampoco puede afirmarse que un "empeoramiento" de la distribución, derivado de un aumento en los retornos a la educación, tiene un efecto necesariamente negativo. Aumentos en los retornos a la educación, aun cuando generaran incrementos en la dispersión del ingreso, podrían estar presentando los incentivos correctos para que las familias y el Estado incrementen sus inversiones en capital humano. En este sentido, la distribución del ingreso -en particular del ingreso laboral- es el resultado de

un sinnúmero de interacciones y, en sí misma, no es un indicador de eficiencia del sistema o de mejoras en el bienestar.

¿Qué falta hacer? Algunos elementos de la agenda pendiente

La principal responsabilidad de los gobernantes de un país es generar las condiciones para incrementar el bienestar de la población. El principal reclamo de los peruanos a inicios del siglo XXI es la demanda de un empleo adecuado que les permita satisfacer sus necesidades de bienestar. Si se quiere impulsar el empleo productivo, hay que promover la inversión y esto implica una serie de acciones y reformas. Adicionalmente, debido a la grave situación que aqueja a una gran parte de la población, se requieren medidas específicas de alivio y acciones para acelerar el proceso de generación de empleo por encima de la magnitud en que lo harían las fuerzas de mercado dejadas a su libre albedrío.

El problema del empleo en el Perú no es coyuntural sino más bien estructural y se deriva de una insuficiente —y, en muchos casos, ineficiente— inversión, tanto en capital físico como en capital humano. Si bien las políticas activas específicas al mercado de trabajo y la legislación laboral son muy importantes, gran parte de la solución a este problema se relaciona más bien con el conjunto de políticas que regulan y promueven la inversión privada.

Un aumento de la tasa de inversión tiene varios efectos sobre el empleo. En algunos sectores de la economía, genera un incremento en la demanda de empleo, lo cual permite que trabajadores independientes y que reciben ingresos irregulares tengan posibilidades de acceder a un empleo asalariado. En otros sectores, un aumento del *stock* de capital permite un incremento de la productividad del trabajo. Es decir, cada trabajador podrá incrementar sus ingresos y producir más y mejor por unidad de tiempo. Este aumento real en la competitividad es lo que permitirá a la economía aprovechar las oportunidades que ofrecen los mercados más abiertos, crecer y, a la vez, generar un mayor volumen de empleo.

De otra parte, un mayor producto por trabajador es lo único que hace sostenible un aumento de salarios reales. Así, una mayor productividad de los trabajadores y las empresas permite que más empresas puedan solven-

tar los costos de operar de manera formal y que se generen en ellas los recursos que permitan garantizar mayores beneficios sociales para los trabajadores. Consecuentemente, sólo un aumento de la tasa de inversión que genera volumen de negocios y mayor productividad permitirá un aumento sostenido del empleo asalariado y de los salarios, así como una reducción de la informalidad.

Existen varios requisitos esenciales para el aumento de la tasa de inversión en capital físico. Se requiere una estrategia específica del gobierno para promover directamente la inversión privada a través, por ejemplo, de las privatizaciones y concesiones. Asimismo, hay una necesidad de establecer un marco jurídico estable y confiable y fortalecer instituciones, como los entes reguladores. Se requieren políticas sectoriales específicas y programas de promoción de exportaciones y apoyo a la pequeña empresa; finalmente, hay que continuar con reformas en el campo financiero. Otro factor esencial es la reducción del costo del crédito y un mayor acceso a éste. Por ello son esenciales reformas en el mercado de capitales para facilitar la creación de nuevas empresas y la expansión de las empresas exitosas.

Siendo el empleo una de las prioridades dentro del proceso de crecimiento y desarrollo, es crucial el diseño de una legislación laboral que apunte a lograr la difícil combinación de protección social con flexibilidad laboral; es decir, una legislación que, por un lado, tenga como objetivo dar los incentivos adecuados para reducir la informalidad y para que la gran mayoría de trabajadores pueda gozar al menos de un seguro de salud y ahorre una pensión y que, por otro lado, permita que el mercado de trabajo se ajuste de manera adecuada a los cambios en el nivel de actividad económica. Si se da prioridad sólo a la protección y se hace más rígido el mercado laboral, a través de elevados costos de despidos o costos laborales no salariales injustificados, se desincentiva la creación de empleo formal y más bien se favorece la generación de empleos temporales, empleos informales y, en general, empleos de mala calidad.

Por otra parte, es crucial que el gobierno retome el proceso de promoción de la inversión privada a través de las privatizaciones y concesiones. La inversión privada requiere activos públicos complementarios que per-

mitan un incremento de la rentabilidad y, por lo tanto, conduzcan a un incremento de las posibilidades de hacer negocios. Así, por ejemplo, la inversión pública en infraestructura vial aumenta la rentabilidad privada de muchos proyectos al elevar el número de proyectos viables y, por ende, genera empleo. Esta provisión de activos públicos puede darse a través de la concesión al sector privado, como es el caso de la infraestructura vial, portuaria y de comunicaciones. Es decir, la promoción de la inversión privada de parte del Estado a través de las concesiones y privatizaciones apunta al menos a dos objetivos: uno relacionado directamente con la generación de empleo y otro que consiste en favorecer el desarrollo de un país más competitivo.

Sin embargo, es crucial tener en cuenta que si bien este tipo de reformas tiene un impacto positivo de mediano y largo plazo, en el corto plazo puede generar costos importantes que deben ser evitados. La única evaluación disponible acerca del impacto de las privatizaciones sobre el empleo muestra que, en el peor de los casos, las privatizaciones crearon tantos empleos como los que destruyeron. Sin embargo, la percepción sobre el beneficio social de las privatizaciones es muy negativa. En gran medida, esto se debe a que no se implementaron sistemas de protección social para los trabajadores desplazados de esos sectores. Si bien se pueden haber creado tantos empleos como los que se destruyeron, quienes perdieron sus empleos no lograron reinsertarse en el asalariamiento formal y se tuvieron que conformar con empleos independientes e inestables o simplemente salieron del mercado de trabajo. Así, la caída en el bienestar de grupos específicos de trabajadores fue grande y dolorosa y no fue aliviada en el corto plazo. Además, como se ha mencionado, si bien los consumidores más pobres se vieron favorecidos, los de la clase media se vieron perjudicados.

La promoción de la inversión privada en importantes activos de propiedad estatal como SEDAPAL, la central hidroeléctrica del Mantaro, la refinería de Talara, los puertos regionales, etc., es una importante forma de generar empleo en la economía de manera inmediata. El personal de la mayoría de estas empresas ya ha sido racionalizado y difícilmente el efecto neto sobre el empleo de la inversión privada será negativo. En todo caso, si se prevé que ése puede ser el caso, es necesario disponer de políticas de

protección social que impidan que el bienestar de los trabajadores que puedan perder sus empleos se vea disminuido. Asimismo, es necesario definir el papel del Estado en diversos sectores. Debe notarse que al finalizar los noventa, el Estado no sólo dejó de privatizar sino que incluso creó una línea aérea estatal, y tiene intereses hoteleros e inmobiliarios.

En la medida en que las reformas se efectúen sin tomar en cuenta explícitamente quiénes pueden ganar y, sobre todo, quiénes pueden perder con ellas, tanto su viabilidad como el bienestar general de la gente estarán en riesgo. Por ello es necesario, por un lado, crear conciencia entre los hacedores de políticas sobre la importancia de prever la existencia de grupos afectados por determinadas medidas y ajustar las decisiones para evitar o reducir tales efectos. Y, por otro lado, es también necesario establecer mecanismos de comunicación eficientes y fluidos con los actores involucrados, especialmente con los propios usuarios. Ello permitiría garantizar no sólo la transparencia en las decisiones sino que, además, contribuiría a informarlos sobre los nuevos contextos resultantes de las reformas.

Un segundo elemento importante para promover la inversión es la reducción del costo del crédito y un mayor acceso a éste. Es esencial realizar reformas en el mercado de capitales para facilitar la creación de nuevas empresas y la expansión de las empresas exitosas. Son necesarias reformas que permitan nuevas modalidades e instrumentos financieros y una profundización del mercado de capitales, que facilite el flujo de capital desde los ahorristas nacionales y extranjeros hacia los que desean realizar inversiones.

La preocupación de la población por el empleo y los ingresos demanda que el gobierno se centre en reformas de segunda generación en ciertos ámbitos sectoriales, intensivos en mano de obra, como el turismo y la promoción de exportaciones de la mediana y pequeña empresa. Las políticas de promoción de la inversión no sólo pueden ser generales sino que deben tener un cariz sectorial para liberar al sector privado de los cuellos de botella que pueden estar inhibiendo su participación. Por ejemplo, la creación del PROMPEX es insuficiente como parte de un programa integral de promoción de exportaciones para medianas y pequeñas em-

presas de sectores con una mayor intensidad de mano de obra que el minero. El Perú no tiene una política comercial que le permita identificar nichos de mercado y nuevos productos, y que fomente la diversificación de la oferta exportable. El reto para el gobierno peruano en el nuevo milenio es promover un sector productivo que sea intensivo en empleo de alta productividad, que permita incrementar la cantidad y, sobre todo, la calidad del empleo. Para ello es necesario diseñar programas especiales, —por ejemplo, con la pequeña empresa— que abarquen diferentes esferas como información, capacitación laboral, apoyo técnico e, incluso, aspectos financieros.

Otro requisito para promover la inversión es la confianza en el conjunto de instituciones que establecen y vigilan el cumplimiento de las reglas de juego. El proceso vivido por el Perú durante los últimos años demuestra que las políticas orientadas a hacer más eficiente el aparato productivo son claramente insuficientes si no operan dentro de un marco institucional que ofrezca una mínima estabilidad de las reglas. En el caso peruano, factores políticos y un creciente proceso de corrupción en el manejo de la cosa pública llevaron a que el marco institucional se descompusiera.

La inversión requiere estabilidad jurídica, el establecimiento de mercados correctamente regulados, derechos de propiedad claros y garantizados, y una administración de justicia predecible y confiable, que reduzca los costos de hacer empresa en el país. La existencia de instituciones que generen confianza y que tengan independencia respecto del poder político es un factor clave para facilitar la inversión local y extranjera. Por ello, la reforma del Poder Judicial es otro tema importante en la agenda. En la práctica, han surgido mecanismos extrajudiciales para solucionar las controversias, como el arbitraje. Sin embargo, estos elementos son paliativos. La inversión requiere un Poder Judicial transparente e imparcial. Asimismo, el fortalecimiento de los organismos reguladores es crucial para alentar la inversión en infraestructura. Se debe asegurar la existencia de organismos independientes y autónomos pero transparentes en su accionar y que constantemente den cuenta a la opinión pública de sus actividades y decisiones para evitar excesos de las empresas o del gobierno.

La grave situación social del país no permite esperar a que la inversión privada dé sus frutos y promueva un mayor y mejor empleo. En el entretanto, son necesarias varias acciones. En el área de lucha contra la pobreza, los esfuerzos se han concentrado en el aumento de la infraestructura y la cobertura, pero no se ha dado prioridad a la mejora de la calidad de los servicios. En esta área es crucial generar un proceso de discusión pública sobre las reformas que se deben implementar para mejorar la calidad del servicio educativo e incrementar la cobertura en áreas rurales, en particular del nivel secundario. De otro lado, es necesario coordinar esfuerzos entre los diferentes entes ejecutores. Para ello se requiere fortalecer entidades como el Consejo Intersectorial de Asuntos Sociales y convertirlo en un organismo que evite la superposición de funciones entre las distintas agencias encargadas de luchar contra la pobreza. Racionalizar y reducir muchos de estos organismos es una opción que debe ser analizada cuidadosamente. Algunas decisiones tomadas recientemente, que parecen apuntar a trasladar funciones en materia de infraestructura del Ministerio de la Presidencia al de Transportes, Comunicaciones, Vivienda y Construcción, deben ser parte de una estrategia integral de evaluación y reasignación de funciones entre las instituciones públicas, y no reducirse a medidas aisladas.

Finalmente, una estrategia de descentralización efectiva de funciones y recursos, que combine un mayor apoyo social con el desarrollo de infraestructura local, es probablemente el mayor reto del gobierno para luchar contra la pobreza y promover el empleo en los lugares más alejados del país.

Bibliografía

- Abusada, Roberto et al. (2000). *Ea reforma incompleta*. Lima, Universidad del Pacífico-IPE.
- Agenda Perú (2000). *Perú: agenda y estrategia para el siglo 21*. Informe final del Programa Agenda: Perú. Lima.
- Alvarez, Augusto (1992). "Situación y perspectivas de la privatización en el Perú". En: *Proceso de privatización en el Perú*. Foro Económico No. 5. Lima.
- Altimir, Óscar (1994). "Distribución del ingreso e incidencia de la pobreza a lo largo del ajuste", *Revista de CEPAE*, No. 52.
- Amat y León, Carlos y Héctor León (1981). *Distribución del ingreso familiar en el Perú*. Lima, Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico.
- Apoyo (1990). "Radiografía de un desastre. El país que nos deja Alan García", *Perú Económico*, Vol. 13, No. 8, Lima.
- (1992). *El sistema financiero peruano: situación actual y perspectivas*. Lima.
- (1997). *Niveles socioeconómicos en la Gran Eima, 1997*. Lima.
- (1997). *Agenda SAE*. Lima.
- (1997b). *Ea renegociación de la deuda peruana*. Lima.
- Arias, Luis (1994). *El fortalecimiento institucional de la administración tributaria peruana*. Documento de trabajo No. 2. Lima, SUNAT.

Arista, José (1992). *Reforma de la administración tributaria*. Lima, SUNAT.

Armas, Adrián, Luis Palacios y Renzo Rossini (1990). *El sesgo antiexportador de la política comercial peruana: un estudio de protección efectiva de minería*. Lima, Instituto de Estudios Económicos Mineros.

Atkinson, Anthony (1970). "On the Measurement of Inequality", *Journal of Economic Theorj*, Vol. 2, No. 3, pp. 244-263.

Baca, Jorge (2000). "El ancla fiscal: la reforma tributaria". En: Abusada, Roberto et al. *Ea reforma incompleta*. Lima, CIUP-Instituto Peruano de Economía.

Banco Central de Reserva. *Memoria anual*. Varios años. Lima.

———(1992). *Estrategias de alivio a la pobrera*. Lima.

Banco Mundial (1998). *Perú: Improving Health Care Financing for the Poor*. Human Development Department, LAC Región. Mimeo.

———(1999). *Poverty and Social Developments in Perú: 1994-1997*. The World Bank Country Study. Washington D. C, Banco Mundial.

———(2000). *World Development Report*. Washington D. C, Banco Mundial.

Becker, Gary (1983). *Human Capital: A Theoretical and Empirical Analysis with Special Reference to Education*. Chicago, The University of Chicago Press.

Bernedo, Jorge (1998). *Reforma laboral, empleo y salarios*. Mimeo.

Boloña, Carlos y J. Illescas (1997). *Políticas arancelarias en el Perú 1980-1997*. Lima, Instituto de Economía de Libre Mercado-Universidad San Ignacio de Loyola.

Bonelli, Regis y Lauro Ramos (1994). "Income Distribution in Brazil: an Evaluation of Long-Term Trends and Changes in Inequality since the Mid 1970s". En: Mendonca, Rossane y André Urani. *Estudos Sociáis e do Trabalho*, Vol. 1, Instituto de Pesquisa Económica Aplicada.

- Bruno, Michael et al. (1998). "Equity and Growth in Developing Countries: Old and New Perspectives on the Policy Issues". En: Tanzi, Vito y Ke-Young Chu (editores). *Income Distribution and High-Quality Growth*. The MIT Press.
- Burneo, Kurt (1993). *El desafío de la privatización en el Perú*. Lima, CEDAL.
- Burdess, Gary (1990). "Earnings Inequality over the Business and Demographic Cycles". En: Burdess, Gary (editor). *A Future of Lousy Jobs?: The Changing Structure of U. S. Wages*. The Brookings Institution.
- Cáceres, Armando y J. Nagamine (1991). *Política económica y desarrollo del sistema financiero peruano*. Documento de Trabajo No. 14. Lima, GRADE-Consortio de Investigación Económica.
- Calderón, César et al. (1995). *Tipo de cambio real de equilibrio en el Perú*. Lima, Banco Central de Reserva. Mimeo.
- Campodónico, Humberto (1995). "El sector externo peruano 1990-94", *Boletín de Opinión*, No. 16, Lima, Consorcio de Investigación Económica.
- Castro, Carlos y Verónica Zavala (1995). "Reforma de la administración tributaria". En: Alvarez Rodrich, Augusto y Gabriel Ortiz de Zevallos. *Implementación de políticas públicas en el Perú*. Lima, Apoyo.
- Cavanagh, Jonathan (1989). "Esplendor y caída de Alan García", *América Economía*, No. 26, abril.
- CEDAL (editor) (1994). *Sistema Privado de Pensiones: desafíos y respuestas*. Lima.
- Comisión Económica para América Latina-CEPAL (1989). "Antecedentes estadísticos de la distribución del ingreso: Perú 1961-1982". Santiago de Chile, manuscrito.
- (1999). *Panorama social de América Latina 1998*. Santiago de Chile, Naciones Unidas.
- COPRI (1998). *Boletín mensual*. Lima.

Cortez, Rafael y Paul Phumpiu (1999). "La entrega de servicios de salud en los Centros de Administración Compartida (CLAS): el caso del Perú". Lima, Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico (CIUP). Mimeo.

Cuánto (1996). *Retrato de la familia peruana. Niveles de vida, 1994*. Segunda parte. Lima, Instituto Cuánto S. A.

Cuba, Elmer (2001). "Perú en los 90's: una visión desde la macroeconomía". Lima, manuscrito.

Datt, Gaurav (1992). *Computational Tools for Poverty Measurement and Analysis*. Mimeo.

Deaton, Angus (1997). *The Analysis of Household Surveys*. Baltimore, The Johns Hopkins University Press.

Demery, L. (1997). *Benefit Incidence Analysis*. Banco Mundial. Mimeo.

Diario *Gestión* (2000). "1990-2000: ¿Hacia dónde se fue el Perú?" Suplemento especial. Lima, 27 de setiembre del 2000.

Díaz, Hugo (2000). "La reforma del mercado educativo". En: Abusada, Roberto et al. *Ea reforma incompleta*. Lima, CIUP-Instituto Peruano de Economía.

Durand, Francisco y Rosemary Thorp (2000). "La reforma tributaria: análisis del experimento SUNAT". En: Crabtree, John y Jim Thomas (editores). *El Perú de Fujimori*. Lima, Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico-Instituto de Estudios Peruanos.

Edwards, Sebastián (1989). *Real Exchange Rates, Devaluation and Adjustment*. Cambridge, MIT Press.

———(1995). *Crisis and Reform in Latin America. From Despair to Hope*. Washington, D. C, Banco Mundial.

Edwards, Sebastián y A. Cox-Edwards (1995). "Monetarism and Liberalization: the Chilean Experiment". En: Edwards, S. *Trade Policy, Exchange Rates and Growth*. The University of Chicago Press.

El Peruano (1992-2000). *Normas Legales*. Varios ejemplares. Lima.

Escobal, Javier (1992). "Marzo de 1991, el mes de las reformas estructurales en el Perú". En: Vial, Joaquín (compilador). *¿Adonde va América Latina? Balance de las deformatas Económicas*. Santiago, CIEPLAN, pp. 233-260.

Escobal, Javier y Jorge Agüero (1996). "Ajuste macroeconómico y distribución del ingreso en el Perú, 1985-1994". En: Moneada, Gilberto y Richard Webb (editores). *¿Cómo estamos? Análisis de la Encuesta Nacional de Niveles de Vida*. Lima, Instituto Cuánto S. A.

Escobal, Javier, Jaime Saavedra y Máximo Torero (1998). *Los activos de los pobres en el Perú*. Documento de Trabajo No. 26. Lima, GRADE.

Estela, Manuel (1995). *deforma del sistema y la administración tributaria*. Documento de trabajo No. 5. Lima, SUNAT.

Fernández, Danilo (1999). "Programa Salud Básica para Todos". En: *Diálogo sobre experiencias y retos en la lucha contra la pobreza, talleres*. I Foro: Diálogo sobre Experiencias y Retos en la Lucha contra la Pobreza. Lima, pp. 85-94.

Fernández-Baca, Jorge (1998). "La experiencia regulatoria en Perú-II: los casos de la electricidad y el agua potable". *Apuntes*, No. 43, Lima, Universidad del Pacífico.

Figuroa, Adolfo (1974). *Estructura del consumo y distribución de ingresos en Lima Metropolitana, 1968-1969*. Serie Estudios Económicos No. 1. Lima, Pontificia Universidad Católica del Perú.

———(1975). "Redistribución del ingreso y de la propiedad en el Perú: 1968-1973". En: Webb, Richard y Adolfo Figuroa. *Distribución del ingreso en el Perú*. Lima, Instituto de Estudios Peruanos.

———(1982). *El problema distributivo en distintos contextos sociopolíticos y económicos: Perú 1950-1980*. Documento de Trabajo No. 51. Lima, CISEPA.

Flores, Rosa (1999). "Experiencias en la reducción de la pobreza y evaluación de impacto de los proyectos antipobreza financiados por el Banco

Mundial en el Perú". En: *Diálogo sobre experiencias y retos en la lucha contra la pobreza, talleres*. I Foro: Diálogo sobre Experiencias y Retos en la Lucha contra la Pobreza. Lima, pp. 489-514.

Fondo Nacional de Compensación y Desarrollo Social-FONCODES (1995). *FONCODES: 4 años trabajando por un Perú mejor*. Lima.

Francke, Pedro (1997). "FONCODES: ¿Llega a los pobres?", *Moneda*, No. 103, año IX, Lima, Banco Central de Reserva del Perú.

Gallardo, José (2000). *Privatización de los monopolios naturales en el Perú: economía política, análisis institucional y desempeño*. Documento de Trabajo No. 188. Lima, CISEPA.

Glewwe, Paul (1988). *Distribución del bienestar económico en el Perú en 1985-86*. Documento de Trabajo de Medición de los Niveles de Vida, No. 42S. Banco Mundial.

Glewwe, Paul y Gillette Hall (1994a). "Poverty, Inequality and Living Standards during Unorthodox Adjustment: The Case of Perú, 1985-1990", *Economic Development and Cultural Change*, Vol. 42, No. 4, julio, pp. 689-711.

———(1994b). *Who is Most Vulnerable to Macroeconomic Shocks? Hypotheses Tests Using Panel Data from Peru*. Documento de trabajo No. 117. Banco Mundial.

Gonzales, José Antonio (1998). *Labour Market Flexibility in 13 Latin American Countries and the United States: Stylized Facts about the Relationship between Output and Employment and Wages*. Banco Mundial, Oficina del Economista jefe.

Gonzales de Olarte, Efraín (1998). *El neoliberalismo a la peruana. Economía política del ajuste estructural 1990-1997*. Lima, Instituto de Estudios Peruanos-Consortio de Investigación Económica.

Grupo Macroconsult, S. A. (1997). *Retos de la economía política en los servicios de agua potable: el proceso de reforma en el Perú*. Washington, D. C., Banco Interamericano de Desarrollo.

Hentschel, Jesko (1999). "Visión global, pobreza y desarrollo social". En: Webb, Richard y Moisés Ventocúla (editores). *Pobreray economía social*. Lima, Instituto Cuánto, UNICEF y USAID.

Hentschel, Jesko et al. (1996). *Did the Ministry of Presidency Reach the Poorin 1995?*Mimeo.

Illescas, Javier (1995). "Arancel uniforme versus arancel escalonado", *Mone-da*, No. 88-89. Lima, Banco Central de Reserva del Perú.

Instituto Apoyo y Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (1997). *Inversión social*. Lima, Instituto Apoyo.

Instituto Nacional de Estadística e Informática-INEI (1998). *Perú: Compendio Estadístico Económico-Financiero 1997-98*. Lima.

———(1998). *Perú: Compendio Estadístico Socio-Demográfico 1997-98*. Lima, INEI.

———(2001). *Perú: Compendio Estadístico 2001* Lima.

Khandker, Shahidur (1990). *EaborMarket Participaron, Returns to Education, and Male female Wage Differences in Perú*. WPS No. 461. Population and Human Resources Department. Washington, D. C, Banco Mundial.

Kritz, Ernesto (1991). "Relaciones laborales y segmentación del mercado de trabajo", *Críticay comunicación*, No. 4, OIT, Oficina Regional para América Latina y el Caribe.

Lévano, Cecilia y Pedro Llontop (1998). *Reformas estructurales, distribución del ingreso y ahorro familiar en el Perú*. Serie Investigaciones Breves 8. Lima, Consorcio de Investigación Económica.

Londono, J. L. y M. Szekely (1997). *DistributionalSurprises After a Decade ofReforms: Eatin America in the Nineties*. Banco Interamericano de Desarrollo, Oficina del Economista Jefe, Working Paper Series (International), 352:1-43.

López, Ramón y Carla Della Maggiora (2001). *Rural Poverty in Perú: Stylized Facts and Analytics for Poverty*. University of Maryland at College Park. Mimeo.

Lora, Eduardo (1997). *A Decade of Structural Reforms in Latin America: What Has Been Reformed and How to Measure It*. Barcelona, documento presentado en la Reunión Anual del Banco Interamericano de Desarrollo.

Lora, Eduardo y Carmen Pagés (1997). *La legislación laboral en el proceso de reformas estructurales de América Latina y el Caribe*. Washington, D. C., Banco Interamericano de Desarrollo.

Lora, Eduardo y Gustavo Márquez (1998). *El problema del empleo en América Latina: percepciones y hechos estilizados*. Cartagena, documento preparado para la Reunión de Gobernadores del BID. Cartagena.

Lo ve, Roger y Michael Wolfson (1976). *Income Inequality: Statistical Methodology and Canadian Illustrations*. Ottawa: Statistics Canadá.

Loyola, J. (1994). "Medidas de política fiscal y desarrollo económico en el Perú", *Moneda*, No. 74-75, Lima, Banco Central de Reserva del Perú.

Malloy, Robin Paul (1990). *Law and Economics. A Comparative Approach to Theory and Practice*. West Publishing Co.

Márquez, Gustavo y Carmen Pagés (1998). *Pies that Bind: Employment Protection and Labor Market Outcomes in Latin America*. Cartagena, documento preparado para la Reunión de Gobernadores del Banco Interamericano de Desarrollo.

Mincer, Jacob (1974). *Schooling, Experience and Earnings*. Nueva York, Columbia University Press.

Ministerio de Educación (2000). *Boletín Crecer*, No. 5/6, Lima.

Ministerio de la Presidencia (1996). *Estrategia focalizada de lucha contra la pobreza extrema*. Sistematización. Lima, mimeo.

Ministerio de Trabajo y Promoción Social (1998a). *Hacia una interpretación del empleo en el Perú*, Cartagena, documento presentado en la XXXIX Reunión Anual de Gobernadores del BID.

—————(1998b). "La tasa de participación y sus efectos sobre el mercado laboral", *Boletín de Economía Laboral*, No. 6.

Moguillansky, G. (1995). *Determinantes del tipo de cambio real de equilibrio en Perú 1980-1994*. Documento de Trabajo No. 41. Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina.

Moneada, Gilberto (1996). "El perfil de la pobreza en el Perú: 1994. Método de estimación y resultados". En: *¿Cómo estamos? Análisis de la Encuesta de Niveles de Vida*. Lima, Instituto Cuánto, pp. 95-156,

Morley, Samuel (1994). *Poverty and Inequality in Latin America: Past Evidence, Future Prospects*. Overseas Development Council. Policy Essay No. 13.

—————(2000). *El problema de la distribución del ingreso en América Latina*. Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)-Fondo de Cultura Económica.

Morley, Samuel A., Roberto Machado y Stefano Pettinato (1999). "Indexes of Structural Reform in Latin America". Serie Reformas Económicas No. 12 (LC/L.1166). Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

Morris, Felipe e Ítalo Muñoz (2000). "La reforma del mercado de capitales". En: Abusada, Roberto et al. *Ea reforma incompleta*. Lima, CIUP-Instituto Peruano de Economía.

Mosqueira, Edgardo (1999). "Programa Nacional de Formalización de la Propiedad Urbana". En: *Diálogo sobre experiencias y retos en la lucha contra la pobreza, talleres*. I Foro: Diálogo sobre Experiencias y Retos en la Lucha contra la Pobreza. Lima, pp. 371-384.

—————(2000). "Las reformas institucionales para la creación de un sistema de derechos de propiedad". En: Abusada, Roberto et al. *Ea reforma incompleta*. Lima, CIUP-Instituto Peruano de Economía.

Murrugarra, Edmundo y Martín Valdivia (1998). *The Returns to Health for Peruvian Urban Adults: Differentials across Genders, the Life-Cycle and the Wage*

Distribution. Documento de Trabajo No. 352. Washington D. C, Banco Interamericano de Desarrollo, Oficina del Economista Jefe.

O'Brien, Eduardo y Jaime Guevara (1998). *Análisis del gasto social para 1998*. Oficina Internacional de Trabajo, Panorama Laboral No. 4. Lima, mimeo.

OSIPTEL (1994). *Marco legal de las telecomunicaciones: contratos de concesión de Telefónica del Perú*. Temas de Telecomunicaciones, No. 1

——— *Memoria anual*. Varios años.

Pagés, Carmen y Claudio Montenegro (1998). *Job Security, Tenure and Employment Dynamics: Theory and Evidence from Chile*. Mimeo.

Paredes, Carlos y Jeffrey Sachs (1991). *Estabilidad y crecimiento en el Perú*. Lima, GRADE.

Pascó-Font, Alberto (1996). "Política económica y sostenibilidad de la balanza comercial", *Boletín de Opinión*, No. 22. Lima, Consorcio de Investigación Económica.

——— (1998). *Políticas de estabilización y reformas estructurales: Perú*. Serie Reformas Económicas No. 36. Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe.

Pascó-Font, Alberto et al. (1999). "Household Demand for Telephone Services in Perú", *Telecommunication Studies*, No. 4, OSIPTEL.

Pascó-Font, Alberto y Javier Escobal (1992). "La política económica y su impacto sobre el aparato productivo", *Boletín de Opinión*, No. 6, Lima, Consorcio de Investigación Económica.

Pascó-Font, Alberto y Piero Ghezzi (2000). *Exchange Rates and Interest Groups in Perú, 1950-1996*. Washington, D. C, Banco Interamericano de Desarrollo.

Paz Soldán, Julio y María del Carmen Rivera (2000). "La reforma comercial y de Aduanas". En: Abusada, Roberto et al. *Ea reforma incompleta*. Lima, CIUP-Instituto Peruano de Economía.

Peñaranda, César (1996). *Promoción de exportaciones política macroeconómica: el caso del Perú*. Lima, CIUP.

Pessino, Carola (1997). "Argentina, The Labor Market during Economic Transition". En: Edwards, Sebastián y Nora Lustig (editores). *Labor Markets in Latin America: Combining Social Protection with Market Flexibility*. Washington: Brookings Institution Press.

Pinzas, Teobaldo (1993). "Condiciones políticas, resultados económicos y sostenibilidad del proceso de reformas en el Perú". Seminario: The Peruvian Economy and Structural Adjustment: Past, Present, and Future. University of Miami.

Pollarolo, Pierina (2000). "La reforma del sector Salud". En: Abusada, Roberto et al. *La reforma incompleta*. Lima, CIUP-Instituto Peruano de Economía.

PromPerú (1999). *Perú país en marcha*. Presentación económica. Perú Roadshow 1999. Lima.

Ramírez, E. (1992). "¿Heterodoxia o populismo?: la política económica en el Perú bajo el gobierno de Alan García: 1985-1990", *Moneda*, Nos. 52 y 53, Año V, Lima, Banco Central de Reserva del Perú.

Repetto, Andrea (1992). "Determinantes de largo plazo del tipo de cambio real: una aplicación al caso chileno 1960-90", *Colección Estudios CIEPLAN*, No. 36, vol. 67-98, Santiago de Chile.

Rivas-Llosa, Roddy (1997). *Los bonos Bradj*. Documento de trabajo No. 28. Lima, CIUP.

Rodríguez, Edgard (1998). *Toward a More Equal Income Distribution? The Case of Perú 1994-97*. Poverty Reduction and Economic Management Network, Poverty Group, Banco Mundial.

Rodríguez, José (1993). *Distribución del ingreso en el Perú: una re-lectura de las evidencias*. Lima, GRADE. Mimeo.

——— (1991b). "Desigualdade Salarial e Educacao na Lima Metropolitana: 1970 a 1984", *Pesquisa do Planejamento Econômico*, Vol. 21, No. 3, pp. 575-604.

Roemer, Michael y Mary Kay Gugerty (1999). *Does Economic Growth Reduce Poverty?* Technical Paper, Harvard Institute for International Development.

Rojas, Jorge (1996). *Políticas comerciales y cambiarlas en el Perú 1960-1995*. Lima, Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú.

Rossini, Renzo (1991). "Apertura comercial, estabilización económica y desarrollo económico", *Moneda*, No. 27, Lima, Banco Central de Reserva del Perú.

Saavedra, Jaime (1996). *Apertura comercial, empleo y salarios*. Documento de Trabajo No. 42. Oficina Internacional del Trabajo.

———(1996b). "Educación pública y educación privada en el Perú: su impacto relativo sobre los ingresos. Evidencia basada en Encuestas de Hogares". En: *¿Cómo estamos? Análisis de la Encuesta de Niveles de Vida*. Lima, Instituto Cuánto.

———(1997a). "El rol del capital humano en la evolución de la dispersión de ingresos por trabajo en el Perú". Lima, GRADE. Mimeo.

———(1997b). *Empleo, productividad e ingresos en el Perú, 1990-1996*. Documento de Trabajo No. 67. Lima, Oficina Internacional del Trabajo, Equipo Técnico Multidisciplinario.

———(1997c). *Liberalización comercial e industria manufacturera en el Perú*. Lima, Consorcio de Investigación Económica, Investigaciones Breves 2.

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

———(1998). *¿Crisis real o crisis de expectativas? El empleo en el Perú antes y después de las reformas estructurales*. Documento de Trabajo No. 26. Lima, GRADE.

Saavedra, Jaime y Alberto Chong (1999). "Informality, Institutions and Structural Reforms in Perú", *Journal of Development Studies*, Vol. 35, No. 4, abril.

Saavedra, Jaime y Eduardo Maruyama (1998). "Retornos a la educación y a la experiencia en el Perú: 1985-1997". En: *Pobreray economía social, análisis de la encuesta ENNIV 1997*. Lima, Instituto Cuánto.

———(1999). *Evolución de la situación de la obrera en el Perú y de los programas y políticas de lucha contra la obrera*. Documento preparado para el PNUD, mimeo.

———(2000). *Estabilidad laboral e indemnización: efectos de los costos de despido sobre el funcionamiento del mercado laboral peruano*. Documento de trabajo No. 28. Lima, GRADE.

Saavedra, Jaime y Hugo Díaz (2000). *Ea carrera del maestro: factores institucionales, incentivos económicos y desempeño*. Documento de trabajo No. 32. Lima, GRADE.

Saavedra, Jaime y Juan José Díaz (1998). "Changes in Labor Earnings Dispersion in Perú, the Roles of Skills and Institutions". Lima, GRADE. Mimeo.

———(1999). *Distribución del ingreso en el Perú antes y después de las reformas estructurales*. Serie Reformas Económicas No. 32, CEPAL.

Saavedra, Jaime y Máximo Torero (1998a). *EaborDemandof FormalFirms in Perú*. Lima, GRADE. Mimeo.

———(1998b). *Labor Market Reforms and Their Impact on Formal EaborDemand and Job Market Turnover: the Case of Perú*. Documento de trabajo R-394. Washington, D. C. Banco Interamericano de Desarrollo.

———(1999). *Eiberaligación de la balanza de pagos y sus efectos sobre el crecimiento, el empleo y la productividad: el caso de Perú*. Reporte de investigación preparado para el proyecto PNUD-CEPAL.

———(2001). *Unions and its Impact o ver Firms and Wages in Perú*. Banco Interamericano de Desarrollo-GRADE. Mimeo.

Saavedra, Jaime y Pablo Suárez (2001). *El[mandamiento de la educación pública en el Perú: el rol de las familias*. Washington D. C., Banco Interamericano de Desarrollo.

Saavedra, Jaime y Roberto Melzi (1998). "Financiamiento de la educación en el Perú". En: *Financiamiento de la educación en América Latina*. Santiago, PREAL UNESCO.

Sachs, Jeffrey (1989). *Social Conflict and Populist Policies in Latin America*. Documento de trabajo No. 2897. National Bureau of Economic Research, Inc.

Schady, Norbert (1999). *Picking the Poor: Indicators for Geographic Targeting in Perú*. Banco Mundial. Mimeo.

———(2000). *Seeking Votes: The Political Economy of Expenditures by the Peruvian Social Fund (FONCODES), 1991-1995*. Banco Mundial. Mimeo.

Sedapal (1991). *Anuario estadístico*. Varios números. Lima.

Seminario, Bruno (1995). *Reformas estructurales y políticas de estabilización*. Documento de trabajo No. 22. Lima, CIUP

Sen, Amartya (1973). *On Economic Inequality*. Oxford, Clarendon Press.

Shack, Nelson (1999). *Un análisis descriptivo del grado de focalización de algunos programas sociales y del nivel de regresividad del gasto en educación y salud, 1998*. Documento de trabajo. Lima, Ministerio de Economía y Finanzas.

Sheahan, John (1999). *Searching for a Better Society. The Peruvian Economy from 1950*. The Pennsylvania State University Press.

Shorrocks, Anthony (1980). "The Class of Additively Decomposable Inequality Measures", *Econometrica*, Vol. 48, No. 3, pp. 613-625.

———(1984). "Inequality Decompositions by Population Subgroups", *Econometrica*, Vol. 52, No. 6, pp. 1369-1385.

Stallings, Barbara y Wilson Peres (2000). *Crecimiento, empleo y equidad: el impacto de las reformas económicas en América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y Fondo de Cultura Económica.

SUNASS (1996). *Memoria anual*. Lima. Varios años.

Tanaka, Martín (2000). "Del movimientismo a la media-política: cambios en las relaciones entre la sociedad y la política en el Perú de Fujimori". En: Crabtree, John y Jim Thomas (editores). *El Perú de Fujimori*. Lima, Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico-Instituto de Estudios Peruanos.

Távora, José (1997). *Eas políticas antimonopolioy la promoción de la competencia en el Perú*. Documento de Trabajo No. 138. Lima, CISEPA, Pontificia Universidad Católica del Perú.

Terrones, Marco (1993). "La política monetaria y crediticia en transición: Perú 1990-1993", *Boletín de Opinión*, No. 11, Lima, Consorcio de Investigación Económica.

Torero, Máximo y Alberto Pascó-Font (2000). *The Social Impact of Privatization and Regulation of Utilities in Perú*. Lima, GRADE. Mimeo.

Torero, Máximo, Enrique Schroth y Alberto Pascó-Font (2000). *The Impact of the Privatization of Telecommunications in Perú on the Welfare of Urban Consumers*. Lima, GRADE. Mimeo.

Torero, Máximo y Martín Valdivia (2001). "Movilización del micro ahorro en el Perú: potenciando a los pobres a través de sus agentes financieros (propuesta de investigación)". Lima, GRADE. Mimeo.

Ugarteche, Óscar (1992). "Los flujos de reinserción: escenarios alternativos". En: *Reinserción del Perú en el Sistema Financiero Internacional*. Foro Económico No. 4. Lima.

UNICEF (1991). *El ajuste social. Perú: hacia un desarrollo esencial*. Lima.

UNICEF-PNUD (1998). *Experiencias nacionales en la evaluación del nivel, la equidad y la eficiencia del gasto público en los servicios sociales básicos*. Documento preparado para la reunión de Hanoi sobre la iniciativa 20/20.

Valdivia, Martín (1999). "Evolución de la equidad en el acceso a servicios de salud: Perú 1994-1997". Lima, GRADE. Mimeo.

Valdivia, Martín y Miguel Robles (1997). *Decisiones laborales en las economías rurales del Perú* Notas para el Debate, No. 14. Lima, GRADE.

Valdivia-Velarde, Eduardo (1992). "La reinserción del Perú en el sistema financiero internacional". En: *Reinserción del Perú en el sistema financiero internacional*. Foro Económico No. 4. Lima.

Velarde, Julio y Martha Rodríguez (1992a). *De la desinflación a la hiperinflación: 1985-1990*. Lima, Consorcio de Investigación Económica.

———(1992b). *El programa económico de agosto de 1990: evaluación del primer año*. Documento de trabajo No. 2. Lima, CIUP

———(1992c) *Eos problemas del orden y la velocidad de la liberalización de los mercados*. Documento de trabajo No. 4. Lima, CIUP

———(1994) *El programa de estabilización peruano: evaluación del período 1991-1993*. Documento de trabajo No. 18. Lima, CIUP

———(1995) "La reforma financiera en el Perú: 1990-1994", *Boletín de Opinión*, No. 25, Lima, Consorcio de Investigación Económica.

———(2000). "La política económica en el Perú en los 90's: estabilización, reformas y crecimiento", *Boletín de Opinión*, No. 38, Lima, Consorcio de Investigación Económica y Social.

Verdera, Francisco (1992). "Del shock al golpe: la evolución de la economía peruana entre agosto de 1990 y junio de 1992", *Boletín de Opinión*, No. 6, Lima, Consorcio de Investigación Económica.

Waddams, Catherine y Ruth Hancock (1998). *Distributional Effects of Eiberalizjng UK Residential Utility Markets*. University of Warwick. Mimeo.

Webb, Richard (1975). "Políticas gubernamentales y distribución del ingreso en el Perú: 1961-1971". En: Webb, Richard y Adolfo Figueroa. *Distribución del ingreso en el Perú*. Lima, Instituto de Estudios Peruanos.

Webb, Richard y Adolfo Figueroa (1975). *Distribución del ingreso en el Perú*. Lima, Instituto de Estudios Peruanos.

Weller, Jürgen (2000). *Reformas económicas, crecimiento y empleo. Los mercados de trabajo en América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile, Fondo de Cultura Económica y Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

Wollak, Frank (1996). *The Welfare Impacts of Competitive Telecommunications Supply: A Household-Level Analysis*. Brookings Papers: Microeconomics.

Yamada, Gustavo (1995). *Las mejoras en el bienestar de las familias peruanas entre 1991 y 1994 y sus posibles causas*. Mimeo.

———(1996). *Caminos entrelazados: la realidad del empleo en el Perú*. Lima, CIUP.

Yamada, Gustavo y José Luis Ruiz (1996). "Pobreza y reformas estructurales, Perú 1991-1994". Documento de Trabajo No. 26. Lima, Consorcio de Investigación Económica.

Younger, Stephen (1999). *The Incidence of Public Services and Subsidies in Perú. Evidence from the LSMSs*. Cornell University. Mimeo.

Zolezzi, Armando (1991). "Reforma y administración tributaria". En: *Reforma tributaria en el Perú*. Foro Económico No. 2. Lima, Fundación Friedrich Ebert.

Anexo 1

Estudios previos sobre desigualdad de ingresos y gastos en el Perú

A raíz de los primeros estudios empíricos sobre la distribución del ingreso en el Perú, realizados por Webb y Figueroa a mediados de los setenta, se estableció la idea de que el Perú es uno de los países con mayor concentración del ingreso en la región. Incluso se plantea que este problema se ha agravado con la apertura económica derivada de las reformas estructurales. En esta sección se hace una breve revisión de los estudios existentes sobre el tema, incluyendo estudios basados en variables de ingresos totales, en gastos totales y estudios que analizan la variable ingreso laboral.

A. El ingreso total y la distribución funcional del ingreso

Webb (1975), utilizando en su análisis una cobertura cercana al 92% del ingreso nacional registrado en cuentas nacionales, encontró que en 1961, el 39% del ingreso personal y el 43% del ingreso nacional se concentraba en manos del 5% más rico de la población, mientras que el 1% rico concentraba 25.4% y 30.5%, respectivamente. Además el decil más rico poseía el 49.2% del ingreso personal y 52.8% del ingreso nacional, mientras que el decil más pobre poseía sólo el 1% tanto del ingreso personal como del nacional. Por su parte, Rodríguez (1991a) comparó el coeficiente de Gini calculado por Webb con el de otros países para la década de los sesenta, encontrando que Perú y Colombia eran los que mostraban las distribuciones de ingreso más concentradas de América Latina. Así, Rodríguez muestra que el Gini de Perú (0.58) sólo era superado por Colombia (0.62). México,

Brasil y Bolivia tenían coeficientes de Gini entre 0.52 y 0.53, mientras que los de Argentina y Chile superaban ligeramente el 40%.

En lo que respecta a estudios basados principalmente en las declaraciones de los hogares, Amat y León (1981), utilizando la Encuesta Nacional de Consumo Alimentario (ENCA), que incluyó data sobre el total de ingresos de los hogares entre 1971 y 1972, encontró que el quintil inferior acumulaba el 1.4% del ingreso total, mientras que el 5% más rico concentraba el 28.2%. De otro lado, a partir del Censo Nacional de 1981 se encontró que el decil más pobre acumulaba 1.1% del ingreso por hogar, mientras que el decil más rico concentraba el 46.2%. Ello se asemejaba a lo encontrado por Webb para el Perú veinte años antes. Por su parte, el Instituto Cuánto (1996), a partir de la Encuesta Nacional de Medición Niveles de Vida (ENNIV), estimó que en 1994 el decil más pobre de la población acumulaba el 1.7% del ingreso total anual de los hogares en contraste con el 34.2% del decil más rico.

Para Lima Metropolitana, Figueroa (1974), basado en la Encuesta de Presupuestos Familiares realizada por la Universidad Católica, estimó que durante el periodo 1968-69 el decil más pobre concentraba el 1.7% del ingreso mientras que el decil más rico concentraba el 37.5%. A partir del Censo Nacional de 1981 se encontró que estas cifras ascendían a 1.1% y 39.3% para los hogares y a 1.4% y 41.5% para los preceptores, respectivamente.

Con datos de la ENNIV de 1994, el Instituto Cuánto (1996) halló que el porcentaje acumulado por el decil inferior de los hogares era 3% mientras que el acumulado por el decil superior ascendía a 28.3% del ingreso anual; así como que respecto al ingreso anual per cápita, mientras el decil superior acumulaba 34.5%, el decil inferior de la población sólo alcanzaba el 2.4%. Comparando la evidencia presentada por Figueroa para Lima y los resultados del Instituto Cuánto, se encuentra una leve desconcentración de los ingresos entre fines de los sesenta y mediados de los noventa.

1.1. Evolución de la distribución del ingreso en el Perú, según diversas fuentes

Deciles	Nacional				Lima Metropolitana		
	Webb	ENCA	CENSO	ENNIV	Figuroa	ENNIV	ENNIV
	1961	1971-1972	1981	1994	1968-1969	1994	1994
	Perceptores	Hogares	Hogares	Población	Hogares	Hogares	Población
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	
I	0.9	0.4	1.1	1.7	1.7	3.0	2.4
II	1.4	1.1	1.8	3.0	2.8	5.0	3.7
III	2.1	2.0	2.2	4.1	3.7	6.0	4.7
IV	3.0	2.4	2.7	5.2	4.7	6.4	5.6
v	4.1	5.2	3.5	6.3	5.8	7.7	6.5
VI	5.4	6.3	5.7	7.7	7.2	8.5	7.6
VII	7.1	8.9	8.2	9.6	8.8	9.4	9.1
VIII	9.5	12.1	11.1	12.0	11.3	11.7	11.2
IX	13.9	18.4	17.5	16.2	16.5	13.8	14.7
X	52.6	43.2	46.2	34.2	37.5	28.3	34.5

Fuentes: las cifras de las columnas 1, 3 y 5 se obtuvieron de CEPAL (1989) y son recopilaciones presentadas en dicho estudio; 4, 6 y 7 corresponden a Cuánto (1996). Las cifras corresponden al porcentaje del ingreso acumulado por cada decil. Debe tenerse en cuenta que las cifras no son comparables dadas las diferencias en definiciones de ingreso, unidades de análisis y cobertura geográfica.

Otro grupo de estudios analiza las medidas de concentración o desigualdad "resumen", como el coeficiente de Gini. En el cuadro IX.1.2 se presentan los coeficientes de Gini reportados en diversos estudios y algunas estimaciones de este indicador realizadas por CEPAL¹⁰⁷, utilizando información agregada de ingresos a partir de encuestas de hogares y/o censos. Debe recordarse, sin embargo, que estos resultados no son estrictamente comparables por diferencias en coberturas geográficas, unidades de análisis y definiciones de ingresos utilizadas en cada estudio.

Una revisión de estos coeficientes para el ingreso total muestra que en 1961 el coeficiente de Gini habría estado entre 0.58 según Webb (1977) y 0.62 según estimaciones de CEPAL basadas en data del Instituto Nacional de Planificación (INP). A inicios de los setenta, usando datos de la ENCA 1971-72, Amat y León (1981) encontró un coeficiente de Gini de 0.55 para el ingreso total del hogar. Para años más recientes, el Instituto Cuánto (1996) estimó en 0.43 el Gini para la misma variable.

A partir de los estudios de Webb y Figueroa se instituyó un consenso de que la desigualdad del ingreso en el Perú es de las más elevadas en América Latina y que habría estado aumentando en el tiempo. Webb (1975) documentó la elevada concentración de ingresos en el Perú en 1961, y relacionó la estructura de ingresos por segmentos ocupacionales, dividiendo a la fuerza de trabajo entre trabajadores de la sierra rural, trabajadores agrícolas de la costa y selva, obreros y empleados urbanos y trabajadores independientes. Vinculando esta estructura con la evolución del ingreso nacional, Webb encontró que entre 1950 y 1966 se incrementó la participación de los trabajadores en la distribución funcional del ingreso de 70% a 72%. Adicionalmente, al interior de los ingresos por trabajo, encontró que las remuneraciones de los asalariados del denominado sector moderno crecieron más rápido que las remuneraciones de los trabajadores del sector urbano—tradicional, mientras

107 En CEPAL (1989), se describe detalladamente la cobertura, indicadores de ingresos y gastos, y metodología empleada en los estudios sobre distribución del ingreso basados en encuestas de hogares hasta 1989. En esta recopilación de fuentes se estiman, a partir de la **información agregada de los estudios originales y metodología apropiada, algunos de los indicadores resumen de la desigualdad, como el coeficiente de Gini.**

que los ingresos de los trabajadores rurales experimentaron un estancamiento. Estas evidencias le sirvieron de base para concluir que la distribución del ingreso debió haber empeorado durante ese período.

Posteriormente, Figueroa (1982, 1990), usando información de las cuentas nacionales, mostró una recomposición del ingreso en favor de los salarios en los setenta y de las utilidades en los ochenta, y coincidió en indicar que la brecha de ingresos se habría ampliado entre los años sesenta y los ochenta.

Debe notarse, sin embargo, que la evolución de la distribución funcional del ingreso a partir del análisis de las cuentas nacionales tiene algunas dificultades. Por ejemplo, el ingreso de los trabajadores independientes combina tanto la remuneración a su trabajo como la remuneración al capital que poseen, hecho que es muy difícil de estimar, pero que es importante dada la magnitud del empleo independiente en el Perú. Por otro lado, la evolución de los ingresos de los distintos factores de producción depende de manera crucial de los deflatores, dadas las metodologías usualmente utilizadas. Así, si como consecuencia de la inflación el índice de precios al consumidor crece más rápidamente que el deflator del PBI y del ingreso nacional, las remuneraciones reales caerán más rápido —o subirán menos— que el ingreso nacional. Por lo tanto, dado que el ingreso del factor capital se calcula por residuo en las cuentas nacionales, éste necesariamente aumentará.

Como señala Rodríguez (1991a), por un lado no hay evidencia lo suficientemente consistente y contundente a favor de un deterioro de la distribución entre la década del sesenta y fines de los ochenta. Por otro lado, lamentablemente se han hecho muy pocos trabajos que complementen el análisis de la distribución funcional del ingreso. Por ello, se ha mantenido el consenso de que la distribución del ingreso en el Perú sigue siendo de las más desiguales en América Latina y que tiende a ser más desigual.

B. La distribución de gastos

A partir de la ENNIV se han realizado varios estudios sobre la distribución de gastos. Utilizando esta encuesta, Glewwe (1988) analiza la desigualdad

de gastos en el Perú en los años 1985 y 1986. Según sus estimaciones, el coeficiente de Gini durante ese periodo habría ascendido a 0.43. Analizando la distribución del gasto por regiones Glewwe encuentra una fuerte desigualdad para la sierra y selva, mientras que para Lima y la costa, ésta sería relativamente menor. Sus cálculos para el coeficiente de Gini señalan que en la costa urbana, este ascendía a 0.37, mientras que el mayor grado de desigualdad se habría producido en la selva urbana. En el caso de Lima Metropolitana el Gini para el gasto ascendió a 0.39.

En Glewwe y Hall (1994a y 1994b), se reporta que entre 1985 y 1990 la distribución del gasto en Lima Metropolitana se habría vuelto más desigual. La fuente de información empleada en este estudio fue un panel de hogares construido a partir de las ENNIV de 1985 y 1990. En ambos estudios encuentran una drástica reducción en los niveles de gasto de la población. En promedio, esta reducción habría sido de 54.6% para el gasto total y de 49.5% en el caso del gasto de consumo. En el caso del decil más pobre, los niveles de gasto se habrían reducido en 58.9% y 62.7% respectivamente, convirtiéndose en el grupo más afectado. Para el decil más rico estas reducciones habrían sido relativamente menores, 50.9% y 52.7% respectivamente.

Esta evolución de los gastos por deciles entre estos dos años refleja un aumento en la desigualdad. Por ejemplo, la razón de gastos entre el decil más rico y el decil más pobre pasó de 11.4% en 1985 a 13.9% en 1990, es decir un incremento de 22.4%; mientras que la razón de gastos entre el quintil más rico y el quintil más pobre pasó de 6.8% en 1985 a 7.8% en 1990, creciendo en 14.7%. Un problema grave de este estudio es que utiliza la encuesta de 1990, implementada en pleno proceso hiperinflacionario. Si bien los autores hacen un trabajo cuidadoso al deflatar los ingresos de modo semanal, en ese contexto la memoria sobre gastos es bastante pobre y la volatilidad de precios relativos muy elevada. Por ello, los resultados de la encuesta de 1990 deben de ser tomados con cautela.

El estudio de Escobal y Agüero (1995) analiza la evolución de gastos a nivel nacional durante el período 1985-1994 sobre la base de las ENNIV de 1985, 1991 y 1994. Utilizan como indicadores de bienestar el gasto total

per cápita y el consumo de calorías y proteínas. Encuentran por un lado que los niveles de gasto se redujeron de manera alarmante entre 1985 y 1994, a pesar de su crecimiento entre 1991 y 1994. Por otro lado, muestran que la caída entre 1985 y 1991 fue más pronunciada para los más ricos, mientras que el crecimiento entre 1991 y 1994 fue más pronunciado para los más pobres. Esto indica que durante el periodo de análisis la distribución se habría hecho más equitativa pero a niveles de gastos promedio mucho menores. A nivel de país, el coeficiente Gini para el gasto cayó de 0.429 a 0.405 entre 1985 y 1994, es decir una reducción de 5.6%. Esto fue resultado de dos efectos opuestos. Por un lado, la desigualdad se habría incrementado para el sector urbano, ya que el Gini creció en 1%, mientras que en el sector rural ésta se redujo drásticamente, cayendo el Gini en 14.1%. Por otro lado, usando el consumo de calorías y proteínas diario por persona como indicador de bienestar, se halló también que el Gini se redujo durante la última década, cayendo 11.2% para el caso de las calorías; de 0.283 en 1985-86 a 0.248 en 1994, y 17.1% respecto de las proteínas; de 0.326 a 0.284 durante el mismo periodo..

Por otro lado, Yamada (1991) analiza la distribución de gastos y de ingresos per cápita en términos de "adultos equivalentes". Encuentra que durante el periodo 1991-1994 el gasto real per cápita se habría incrementado en 22% mientras que el ingreso real per cápita habría crecido en 16%. En ambos casos, se encuentra que el incremento estaría uniformemente distribuido entre los diferentes deciles por lo que sus estimados para el coeficiente de Gini se mantienen inalterados. Según estimaciones del Instituto Cuánto, entre 1991 y 1994 el coeficiente de Gini para los ingresos familiares se habría reducido ligeramente pasando de 0.44 a 0.43. Estos resultados se muestran también en el cuadro IX.1.2.

C. Desigualdad del ingreso laboral

En lo que respecta a los ingresos laborales, estimaciones a nivel nacional realizadas por CEPAL, empleando el Censo Nacional de 1972, encuentran que el coeficiente de Gini habría ascendido a 0.47 entre los asalariados. Por otra parte, estimaciones de CEPAL (1989), utilizando información del Censo

Nacional de 1981, indican que el Gini para los ingresos laborales del total de los ocupados habría sido de 0.57. Estos datos no son comparables debido a que el último incluye a la masa de trabajadores independientes, cuya desigualdad tiende a ser mayor que la de los asalariados. El estudio de Rodríguez (1993) presenta un análisis temporal de la concentración de ingresos laborales en Lima Metropolitana entre 1970 y 1984, utilizando datos estrictamente comparables a partir de la Encuesta de Hogares del Ministerio de Trabajo. El estudio emplea como variable de análisis el ingreso por trabajo para los asalariados hombres con 20 o más horas de trabajo por semana. Se encuentra que el Gini se redujo inicialmente entre 1970 y 1978 pasando de 0.43 a 0.28, para incrementarse luego durante la primera mitad de la década de 1980, pasando de 0.35 durante 1981 a 0.40 en 1984.

Finalmente, empleando definiciones de ingresos laborales y coberturas geográficas comparables y a partir de la ENNIV, Saavedra y Díaz (1997) encuentran una reducción en la desigualdad entre 1985 y 1994. Para el caso de las zonas urbanas del Perú y utilizando un indicador de ingresos laborales por hora, se encuentra que el coeficiente de Gini se redujo de 0.53 durante 1985 a 0.47 en 1994. Esta tendencia se encuentra también para Lima Metropolitana, donde el Gini se redujo de 0.52 a 0.47 en el mismo periodo, así como para el resto de zonas urbanas con una reducción de 0.54 a 0.46 en el Gini entre ambos años. Estos resultados, como se menciona en el estudio, parecen explicarse por la evolución de los retornos a la educación y a la experiencia, así como por la reducción en las diferencias de cantidades de capital humano acumuladas por los trabajadores "ricos" y "pobres".

Por otro lado, las coberturas y definiciones de ingresos o gastos hacen difícil la comparación de las medidas de desigualdad en el tiempo. Debe notarse, sin embargo, que ninguno de los estudios que analizan más de un momento en el tiempo con encuestas comparables (Escobal y Agüero 1996, Yamada 1995, Rodríguez 1991, Saavedra y Díaz 1997) muestran evidencia de un aumento en la dispersión del ingreso, siendo la única excepción el estudio de Glewwe y Hall (1991). Las comparaciones con los estudios para principios de las décadas del sesenta y setenta son complicadas, pero tampoco muestran evidencia de deterioro en la distribución del ingreso. Las referencias

1.2. Estudios empíricos sobre desigualdad en el Perú 1961-1994

Período	Estudio	Fuente de información	Variable de análisis	Ámbito	Gini
1961	Webb (1977)	Combinación de fuentes	Ingreso total	Perú	0.58
1961	INP	Combinación de fuentes	Ingreso total	Perú	0.62*
1968-69	Figueroa (1974)	Encuesta de Presupuestos Familiares (CISEPA)	Ingreso total	Lima Metropolitana	0.48
1971-72	Amat y León (1981)	Encuesta Nacional de Consumo Alimentario (ENCA)	Ingreso total	Perú	0.55
				Lima Metropolitana	0.43
				Grandes ciudades	0.46
				Centros poblados	0.49
				Rural	0.56
1985-89	INEI (varios años)	Encuesta Nacional de Hogares de Propósitos Múltiples (ENAPROM) 1985-86, 1988 y 1989.	Ingreso total	Lima Metropolitana: 1985	0.34
				Lima Metropolitana 1988	0.37
				Lima Metropolitana 1989	0.37
1994	Instituto Cuánto (1996)	Encuesta Nacional de Medición de Niveles de Vida (FNNIV) 1994	Ingreso total	Perú	0.43
				Lima Metropolitana	0.41
				Costa urbana	0.42
				Costa rural	0.41
				Sierra urbana	0.40
				Sierra rural	0.40
				Selva urbana	0.41
				Selva rural	0.42

Período	Estudio	Fuente de información	Variable de análisis	Ámbito	Gini
1985-86	Glewwe (1988)	Encuesta Nacional de Medición de Niveles de Vida (ENNIV) 1985-86	Gasto total per cápita	Perú	0.43
				Lima Metropolitana	0.39
				Costa urbana	0.38
				Costa rural	0.37
				Sierra urbana	0.44
				Sierra rural	0.4
				Selva urbana	0.41
Selva rural	0.42				
1985-94	Escobal y Agüero (1996)	Encuesta Nacional de Medición de Niveles de Vida (ENNIV) 1985-86, 1991 y 1994	Gasto total per cápita	Perú 1985	0.43
				Urbano	0.39
				Rural	0.45
				Perú 1991	0.41
				Urbano	0.39
				Rural	0.38
				Perú 1994	0.4
				Urbano	0.39
Rural	0.39				
1991-94	Yamada (1995)	Encuesta Nacional de Medición de Niveles de Vida (ENNIV) 1991 y 1994 (dominios comunes)	Ingreso total por adulto equivalente	Perú: 1991	0.38
				Perú 1994	0.38
			Gasto total por adulto equivalente	Perú: 1991	0.30
				Perú 1994	0.30
1970-84	Rodríguez (1991)	Encuesta de Hogares del Ministerio de Trabajo 1970-1984	Ingreso laboral (hombres que trabajan 20 o más horas a la semana como asalariados)	Lima Metropolitana 1970	0.43
				Lima Metropolitana 1973	0.42
				Lima Metropolitana 1975	0.37*
				Lima Metropolitana 1978	0.28
				Urna Metropolitana 1981	0.35
				Lima Metropolitana 1982	0.36*
Lima Metropolitana 1984	0.40*				

Período	Estudio	Fuente de información	Variable de análisis	Ámbito	Gini
1972	ONEC	Censo Nacional: VII de Población y II de Vivienda	Remuneración de los asalariados	Perú	0.47
1981	INE	Censo Nacional: VII de Población y II de Vivienda	Ingresos laborales	Perú	0.57
				Lima Metropolitana	0.49
1985-94	Saavedra y Díaz (1997)	Encuesta Nacional de Medición de Niveles de Vida (ENNIV) 1991 y 1994 (dominios comunes)	Ingreso laboral horario	Perú Urbano 1985	0.53
				Lima Metropolitana	0.52
				Resto Urbano	0.54
				Perú Urbano 1991	0.49
				Lima Metropolitana	0.49
				Resto Urbano	0.48
				Perú Urbano 1994	0.47
				Lima Metropolitana	0.47
				Resto Urbano	0.46

* Estimaciones de CEPAL, en base a las fuentes señaladas, ver CEPAL (1989)

basadas en cálculos derivados de Cuentas Nacionales o de otras fuentes dispersas (Webb y Figueroa 1975 y Figueroa 1982, 1993) sí plantean que debe de haber habido un deterioro de la distribución del ingreso. En el anexo IX.2 se presentan cálculos razonablemente comparables que permiten tener una idea de la evolución de la distribución durante los últimos 25 años.

Anexo 2

Un análisis de mediano plazo de la desigualdad

Las estimaciones de indicadores de desigualdad para la distribución de ingresos y gastos, encontradas en los estudios citados previamente, no permiten hacer comparaciones que brinden una idea clara de cual ha sido la evolución de la desigualdad en el mediano y largo plazo. Esto debido a diferencias en la cobertura y definiciones de cada una de las variables. Por ello, la falta de indicadores de ingresos o gastos comparables en el tiempo ha hecho imposible el análisis formal de los cambios en la distribución de estos indicadores de bienestar.

Sin embargo, Escobal, Saavedra y Torero (1998), utilizando la información agregada por rangos de ingresos y gastos familiares para 1971-72 de la ENCA¹⁰⁸, calculan coeficientes de Gini a partir de la estimación de curvas de Lorenz¹⁰⁹. Estos coeficientes son comparables con los datos que pueden obtenerse de la ENNIV para 1985, 1991, 1994 y 1996 ya que los agregados de ingresos y gastos incluyen prácticamente las mismas fuentes y/o rubros del ingreso y del gasto familiar¹¹⁰. En el cuadro IX.2.1 se repor-

108 Procesada y publicada por Amat y León (1981).

109 La metodología para la estimación de coeficientes de Gini a partir de datos agregados por grupos de ingreso o por quintiles/deciles está desarrollada en Datt (1992). Consiste en estimar una forma funcional *ad hoc* para la Curva de Lorenz, y a partir de los parámetros de la estimación calcular el Gini. En este caso se implementó una función cuadrática para la Curva de Lorenz.

110 La ENCA y la ENNIV son comparables tanto en la cobertura geográfica (nacional, urbana y rural) como en la definición de los agregados de ingresos y gastos familiares. Para mayor detalle sobre los datos de la ENCA puede verse Amat y León (1981).

tan coeficientes de Gini obtenidos a partir de las participaciones por percentiles para los ingresos familiares para 1971-72, 1985-86, 1991, 1994 y 1996. Adicionalmente, se muestra una estimación de Webb (1977) para el Gini en 1961. Sin embargo, debe tenerse en cuenta que este cálculo no es estrictamente comparable debido a que utiliza como variable el ingreso personal

Entre 1961 y 1971 se encuentra una reducción en la concentración de los ingresos familiares. Sin embargo, en 1961 se utiliza el ingreso personal, variable que genera un coeficiente de Gini usualmente mayor al que se obtiene con el ingreso familiar. Lo más probable es que, aún con los ajustes por las diferencias en la definición, el Gini de 1961 sea similar al de 1971, y que, gruesamente la desigualdad no se haya modificado sustancialmente. A partir de 1971 el coeficiente de Gini se redujo de 0.55 a 0.48, al año 1985, para llegar a 0.38 durante 1996. Es decir, una reducción de 31%, mostrando una tendencia claramente decreciente a lo largo de todo el período. De manera similar, la participación del quintil más rico en el total del ingreso familiar se redujo sustancialmente, de 61% a 43%. Nótese que se calculan estos porcentajes sobre la base del total del ingreso familiar que se obtiene de las encuestas mismas, que es una extrapolación de los ingresos reportados en la encuesta a la población en su conjunto, utilizando factores de expansión. No es el ingreso total que se podría obtener de cuentas nacionales. Más adelante se realiza una comparación entre los datos de ingresos y gastos que se recogen a partir de las encuestas con la información proveniente de las estimaciones de las Cuentas Nacionales del Instituto Nacional de Estadística (INEI).

De otro lado, utilizando la variable gastos familiares, el cálculo de Gini refleja también una reducción en la desigualdad (ver cuadro IX.2.2). Así, el Gini se redujo en 30% entre la década del setenta y comienzos de los noventa, de 0.50 a 0.35. Esta tendencia se mantuvo durante la primera mitad de la década de 1990, aunque la reducción fue menor. En el caso del gasto fue posible calcular los coeficientes para las regiones urbana y rural, encontrándose que la desigualdad se redujo en ambas regiones a lo largo del período, aunque, en el caso urbano, no habrían ocurrido cambios significativos entre 1991 y 1994.

Finalmente, es importante señalar que la reducción en la desigualdad encontrada se ha producido tanto en contextos de crecimiento del producto e ingresos como en aquéllos en los cuales el producto se contrajo. Es decir, la reducción en la desigualdad no parece haber guardado relación con la evolución del ciclo económico.

2.1. Distribución del ingreso familiar 1961-1996

	1961	1971-1972	1985-1986	1991	1994	1996
50% más pobre	12.3	10.7	18.8	21.0	22.9	24.5
20% más rico	77.3	60.9	51.4	46.6	45.4	42.9
Gini	0.6	0.6	0.5	0.4	0.4	0.4

Fuentes: Tomado de Escobal, Saavedra y Torero (1998). Los datos de 1961 corresponden a las estimaciones de Webb (1977) y se refieren a ingreso personal. Los datos para 1971-1972 corresponden al ingreso familiar calculado por Amat y León (1981) y han sido corregidos por las estructuras de las canastas de consumo y diferencias de precios entre regiones. Los datos de 1985-86 a 1996 son cálculos basados en el ingreso familiar utilizando información de las ENNIV, considerando también correcciones por las estructuras de las canastas de consumo y las diferencias de precios entre regiones.

2.2. Distribución del gasto familiar 1971-1996, según regiones

	Coeficiente de Gini				
	1971-72	1985-86	1991	1994	1996
Perú	.5036	.3977	.3493	.3408	.3093
Rural	.4612	.3973	.3600	.3256	.2792
Urbano	.4332	.3856	.3317	.3325	.3076

Fuentes: Tomado de Escobal, Saavedra y Torero (1998). Los datos para 1971-1972 corresponden al gasto familiar calculado por Amat y León (1981) y también han sido corregidos por las estructuras de las canastas de consumo y diferencias de precios entre regiones, al igual que los datos de 1985-86 a 1996, basados en el gasto familiar con información de las ENNIV.

Metodología del análisis de descomposición de la desigualdad por grupos

En la sección D, del subcapítulo VI.2, se realiza un ejercicio de descomposición de la desigualdad por grupos definidos, basado en características de capital humano y capital físico de las familias o los trabajadores. Para ello se empleó el índice Theil-T, que permite su descomposición por grupos de la población (véase Shorrocks 1980 y 1984), así como desagregar esta medida de desigualdad por diferencias al interior de cada uno de los grupos y por las diferencias entre grupos. El índice tiene la siguiente forma:

$$(1) \quad \textit{Theil-T} = \sum_i \frac{Y_i}{Y} \ln \frac{Y_i N}{Y}$$

Donde Y_j representa el ingreso total del grupo j , T_j el Theil de cada grupo y N_j la población en cada grupo. El primer componente de la suma representa la contribución de la dispersión al interior de los grupos, mientras que la segunda la contribución de la dispersión entre grupos a la desigualdad total.

$$(2) \quad \textit{Theil-T} = \sum_j \frac{Y_j}{Y} T_j + \sum_j \frac{Y_j}{Y} \ln \frac{Y_j N_j}{Y N}$$

En esta especificación el componente "entre" grupos es considerada como la proporción de la desigualdad explicada por la variable j que determina los grupos de análisis, mientras que el componente "al interior" de los

grupos es considerada como la parte no explicada por dicha variable. La parte explicada por la variable j se denomina comúnmente contribución *bruta* a la desigualdad, que puede denotarse por b_j . Adicionalmente, es posible calcular la parte explicada por la combinación de dos (o más) variables, lo que determina la contribución bruta b_{ji} al utilizar grupos definidos por las variables j e i . Luego, se define la contribución *marginal* de la variable i como la diferencia entre la contribución bruta conjunta de ambas variables (b_{ij}) y la contribución bruta de la variable j , que puede escribirse como:

$$(3) \quad m_{i|j} = b_{ji} - b_j$$

Los ingresos de las familias y las personas se derivan de los activos de estas personas multiplicados por los retornos o precios de renta de los mismos en el mercado. Por lo tanto, los cambios en las cantidades de activos y en sus precios afectan los ingresos y por ende la distribución de ingresos.

Así, los cambios en la desigualdad se podrían descomponer en cambios explicados por la evolución de los acervos de los diferentes activos y en cambios explicados por la evolución de los retornos de tales activos. En las descomposiciones del índice de Theil, explicadas anteriormente, no fue posible aislar el efecto que tienen cantidades y precios de activos en la distribución, ya que los componentes "al interior" y "entre" grupos se encontraban implícitos en las estructuras de los activos así como sus retornos.