

Perú

en el umbral de una nueva era

Lecciones y desafíos
para consolidar el
crecimiento económico
y un desarrollo más
incluyente



Notas de Política
Volumen I

C. Felipe Jaramillo
Carlos Silva-Jáuregui
editores



BANCO MUNDIAL

© 2011, Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento / Banco Mundial
1818 H Street N.W.
Washington D.C. 20433, Estados Unidos de Norteamérica
Teléfono: (202) 473-1000
Página web: www.worldbank.org
En español: www.bancomundial.org
Correo electrónico: feedback@worldbank.org

Derechos reservados

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

Las fronteras, los colores, denominaciones y otra información expuesta en cualquier mapa de este volumen no denotan, por parte del Grupo Banco Mundial, juicio alguno sobre la condición jurídica de ninguno de los territorios, ni aprobación o aceptación de tales fronteras.

Derechos y permisos

El Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento / Banco Mundial fomenta la difusión de su trabajo y permite reproducir partes de este libro siempre y cuando se cite la fuente.

Para la edición en español

© Banco Mundial, Oficina de Lima, Perú
Álvarez Calderón 185, piso 7, San Isidro
Teléfono: (51 1) 615-0660
Página web: www.bancomundial.org.pe
Primera edición: **marzo de 2011**
Tiraje: 1000 ejemplares

Concepto y diseño de carátula

Ideo Comunicadores

Diseño y diagramación interior

Ideo Comunicadores

Impresión y encuadernación

Tarea Asociación Gráfica Educativa
Pasaje María Auxiliadora 156, Breña

Hecho el Depósito Legal en la Biblioteca Nacional del Perú 2011-04104
ISBN: 978-9972-2739-7-1

Perú en el umbral de una nueva era

Lecciones y desafíos
para consolidar el
crecimiento económico
y un desarrollo más
incluyente

Notas de Política
Volumen I

C. Felipe Jaramillo
Carlos Silva-Jáuregui
editores



BANCO MUNDIAL

Contenido



Prefacio	VII
Reconocimientos	VIII
Acrónimos y siglas	X
Síntesis	1

Capítulo I

Consolidando el crecimiento, las oportunidades y el desarrollo incluyente en el Perú	11
I.1. Introducción y principales conclusiones	11
I.2. Una mirada atrás	14
I.3. Una mirada al futuro: ¿cómo conseguir un desarrollo más incluyente?	35

Capítulo II

Gobernabilidad en el Perú: coordinación y rendición de cuentas en un Estado descentralizado	41
II.1. Introducción	41
II.2. Responsabilidades en políticas públicas	42
II.3. La experiencia internacional: los desafíos del fortalecimiento de la unidad del gobierno son comunes hoy a los países de OCDE y a muchos países de América Latina	55
II.4. Opciones de política	57
Anexo A	67
Anexo B	72

Capítulo III

Desarrollo de las habilidades humanas para un Perú más próspero y más equitativo	75
III.1. Introducción	75
III.2. Habilidades importantes para el crecimiento económico y la empleabilidad	76
III.3. Situación de la formación de habilidades en el Perú y cómo fortalecerla	90
III.4. Conclusiones y resumen de recomendaciones de política	110
Anexo A	114
Anexo B	115

Capítulo IV

Infraestructura como herramienta para impulsar el crecimiento con equidad	117
IV.1. Introducción	117
IV.2. Financiar el desarrollo de infraestructura	125
IV.3. Planificar el desarrollo e infraestructura para una logística eficiente	130
IV.4. Eficiencia en la provisión de servicios	138
IV.5. Descentralización de los servicios de infraestructura	145
IV.6. Participación del sector privado en la infraestructura	150

Referencias	157
--------------------------	-----



Lista de gráficos

Gráfico I.1.	Crecimiento real del PBI, 1951-2009	15
Gráfico I.2.	PBI per cápita real, 1960-2009	15
Gráfico I.3.	Crecimiento del PBI per cápita real en el Perú menos crecimiento promedio en los países de la OCDE, 1980-2009	16
Gráfico I.4.	Reducción en la variabilidad del crecimiento económico, 1980-2009	16
Gráfico I.5.	Amplitud del ciclo económico, 1993-2010	17
Gráfico I.6.	Inversión pública y privada en el Perú y comparación con China, 1970-2009	20
Gráfico I.7.	Exportaciones e importaciones, 1950-2009	21
Gráfico I.8.	Exportaciones no tradicionales, 2002-2009	22
Gráfico I.9.	Especialización manufacturera	23
Gráfico I.10.	Inflación, 1960-2009	24
Gráfico I.11.	Porcentaje de países con inflación más baja que el Perú, 1965-2009	24
Gráfico I.12.	Balance fiscal público, 1970-2009	25
Gráfico I.13.	Deuda pública, 1970-2009	25
Gráfico I.14.	Ingresos públicos y términos de intercambio, 1970-2009	26
Gráfico I.15.	Ingresos y gastos públicos, 1970-2009	26
Gráfico I.16.	Determinantes de la cuenta corriente externa, 1970-2009	27
Gráfico I.17.	Aranceles, 1980-2009	28
Gráfico I.18.	Tipo de cambio, 1991-2009	28
Gráfico II.1.	Indicadores de gobernabilidad en el Perú, 1998-2009	41
Gráfico II.2.	Estimación de la rigidez del presupuesto, 2004-2009	48
Gráfico II.3.	Número de proyectos de inversión propuestos por nivel de gobierno, 2004-2009	49
Gráfico II.4.	Distribución de los funcionarios públicos por tipo de institución y por tipo de régimen	51
Gráfico II.5.	Protestas sociales y apertura política en el Perú, 1985-2006	54
Gráfico II.6.	Tipología de sistemas de gestión por resultados	61
Gráfico II.7.	Transición hacia un nuevo sistema de recursos humanos	62
Gráfico II.8.	Capacidades desiguales en un contexto descentralizado	64
Gráfico A.1.	Balance fiscal vertical, 2005 y 2009	67
Gráfico III.1.	Las habilidades cognitivas son esenciales para el crecimiento del Perú a largo plazo	81
Gráfico III.2.	Los empleadores demandan habilidades cognitivas y socio-emocionales	83
Gráfico III.3.	Las habilidades cognitivas y socio-emocionales generan una ventaja comparable en el ingreso a lo largo de la vida, pero menor en comparación con una educación universitaria	86
Gráfico III.4.	Hay gran variación en los beneficios de las inversiones en educación terciaria	88
Gráfico III.5.	Perú está muy lejos de lo esperado en el desarrollo de habilidades cognitivas	92
Gráfico III.6.	Los trabajadores urbanos de familias con menor estatus socioeconómico tienen menores niveles de habilidades cognitivas y socio-emocionales	95
Gráfico III.7.	La transición demográfica y la acumulación de capital humano, una oportunidad que el Perú debe aprovechar	112



Gráfico IV.1.	Incremento en el ingreso familiar en caso de tener acceso a servicios públicos	123
Gráfico IV.2.	Incremento en el ingreso familiar en caso de tener acceso al mercado por la rehabilitación de caminos rurales	123
Gráfico IV.3.	Participación privada en la infraestructura en el Perú, 1994-2009 ..	151

Lista de recuadros

Recuadro I.1.	La década de 1980. De los <i>shocks</i> externos al descontrol macroeconómico	19
Recuadro II.1.	El presupuesto y los resultados	59
Recuadro III.1.	Retornos a la educación y habilidades cognitivas y socio-emocionales en el Perú urbano	87
Recuadro III.2.	Experiencias en el desarrollo de habilidades socio-emocionales	100
Recuadro III.3.	Determinantes del acceso a la educación terciaria en el Perú urbano	103
Recuadro IV.1.	Inversiones necesarias en infraestructura bajo distintos escenarios	129
Recuadro IV.2.	Proyectos de transporte aprobados en 2011	134
Recuadro IV.3.	Principales efectos de la descentralización en la infraestructura de servicios	147

Lista de tablas

Tabla I.1.	Crecimiento del PBI per cápita en perspectiva comparada	18
Tabla I.2.	Contribución de diferentes factores al crecimiento del PBI per cápita	20
Tabla I.3.	Contribución de diferentes factores al aumento del crecimiento económico en el Perú	30
Tabla I.4.	Tasas de pobreza, 2004-2009	32
Tabla I.5.	Selección de índices de desempeño del Perú 2010	34
Tabla I.6.	Crecimiento medio en países de diferente ingreso per cápita	37
Tabla A.1.	Composición del gasto nacional funcional (sectorial), 2000-2009	70
Tabla III.1.	Indicadores educativos del Perú y América Latina, circa 2009	91
Tabla III.2.	Principal razón para la elección de la carrera de la población urbana en edad de trabajar, 2010	104
Tabla III.3.	Cambios en la elección de carreras o institución	105
Tabla III.4.	Percepción de las oportunidades laborales si no hubiese estudiado la carrera elegida	106
Tabla IV.1.	Acceso a infraestructura en el Perú y los países vecinos	118
Tabla IV.2.	La calidad de la infraestructura según las encuestas de percepción del FEM	120
Tabla IV.3.	Percepción sobre la eficiencia de los servicios logísticos en América Latina, 2010	131





Prefacio



El Perú ha avanzado notablemente en los últimos años gracias a una combinación de buenas políticas y buena suerte, esta última representada por un entorno internacional muy favorable de altos precios para los productos mineros. Los avances se evidencian tanto en las estadísticas como en mejoras concretas en algunos aspectos de la calidad de vida de los peruanos. El auge económico registrado desde principios de la década de 2000, que tuvo mayor ímpetu en los últimos años, fue interrumpido por la inusitada crisis financiera internacional. Esta se reflejó en una desaceleración marcada de la actividad económica desde fines de 2008 hasta el segundo semestre de 2009, cuando se dio inicio a una recuperación vertiginosa. Hacia 2010, la economía peruana ya había regresado a las elevadas tasas de crecimiento alcanzadas antes de la crisis global. Este comportamiento favorable contrasta con las crisis de los años setenta, ochenta y noventa, cuyos impactos negativos sobre la economía peruana fueron muy prolongados. Todo parece indicar que el Perú vulnerable y de políticas inestables de épocas pasadas ha quedado atrás y ha nacido un nuevo Perú más sólido, más próspero y de notorio dinamismo. No obstante lo logrado, este nuevo Perú todavía enfrenta serios desafíos en lo que respecta a la reducción de la pobreza y la desigualdad, y la sostenibilidad ambiental.

Perú en el umbral de una nueva era: lecciones y desafíos para consolidar el crecimiento económico y un desarrollo más incluyente constituye la nueva serie de Notas de Políticas preparadas por funcionarios del Banco Mundial. En esta oportunidad, las notas de políticas han sido agrupadas en dos volúmenes: este volumen (I), compuesto de cuatro capítulos que examinan los avances y desafíos del Perú en cuatro grandes áreas clave para el desarrollo económico y social, y el volumen (II) que incluye numerosas notas breves de políticas que abordan en profundidad diagnósticos sectoriales y reformas de políticas en una amplia gama de temas. Estas notas son el resultado del aprendizaje adquirido mediante un intenso diálogo entre las autoridades peruanas y los equipos técnicos del Banco Mundial durante los pasados cinco años, y enriquecidas con lecciones de la experiencia internacional.

Al igual que con las notas preparadas en 2006, esperamos que sean de interés para el lector peruano o extranjero, y que contribuyan a una discusión abierta y productiva entre los diversos sectores que conforman la sociedad peruana.

El Perú se encuentra en el umbral de una nueva era marchando a gran velocidad, y tiene la oportunidad histórica de consolidar el crecimiento y lograr que sus frutos beneficien a todos los peruanos. Está en manos del futuro gobierno y la sociedad peruana en general el aprovecharla.

C. Felipe Jaramillo

Director del Banco Mundial para Centro América
Ex Director del Banco Mundial para la Región Andina



Reconocimientos

El reporte ***Perú en el umbral de una nueva era: lecciones y desafíos para consolidar el crecimiento económico y un desarrollo más incluyente*** es el resultado del trabajo en equipo de un gran número de funcionarios del Banco Mundial y especialistas externos en el Perú y otros países bajo la dirección de Carlos Silva-Jáuregui y la guía de Carlos Felipe Jaramillo. Las Notas de Política incluyen un volumen I con cuatro capítulos y un volumen II que lo acompaña con un gran número de Notas de Política, más cortas y en el formato tradicional.

El reporte ha contado con múltiples contribuciones valiosas. Queremos agradecer en primer lugar, a los autores principales de los cuatro capítulos que componen el presente volumen: Omar Arias, Daniel Alberto Benítez, Óscar Calvo-González, Ousmane Dione, Jonas Frank, Javier Illescas, Diana Alexandra Ortiz Sosa, Fernando Rojas, Carlos Silva-Jáuregui y Emmy Yokoyama.

En segundo lugar, a los autores de las notas cortas de política que forman el volumen II y que además sirvieron para enriquecer los capítulos de este volumen I. Entre ellos queremos mencionar a Arturo Ardila, Cinthya Arguedas, Mark Austin, Bruno Barletti, Juan Carlos Belausteguigoitia, Daniel A. Benítez, Lisa Bhansali, Susan V. Bogach, Óscar Calvo-González, Caroline Charpentier, Lara Chinarro, Michael F. Crawford, Jonas Frank, José L. Guasch, Gustavo Gutiérrez, Jane C. Hwang, Jorge Ibérico, Javier Illescas, Oscar Ishizawa, Inés Kudó, Lourdes C. Linares, Leo Lucchetti, Mirco Kreibich, Lizmara Kirchner, Marie Laure Lajaunie, Fernando Lavadenz, Alejandra Leytón, Alessandra Marini, Iris Marmanillo, Andrés Medina, Lars Christian Moller, Eduardo Moreno, Arturo Muelle Kunigami, Glenn Pearce-Oroz, Elizaveta Perova, Fernando Pizarro, Miguel Prialé, Fernando Ramírez Cortés, Rekha Reddy, David Reinstein, William Reuben, José Carlos Rodríguez, Julie Ruel Bergeron, Elisa Seguí, Carlos Silva-Jáuregui, Kristian Thorn, Raúl Tolmos, Joaquín Toro, Mayen Ugarte, Renos Vakis, David F. Varela, Miguel Vargas-Ramírez, David Vera Tudela, Jean-Jacques Verdeaux, Ian Walker y Melissa Zumaeta Aurazo.

Igualmente, queremos agradecer a Ulrich Lacher, José Humberto López y Jaime Saavedra, quienes comentaron las notas de política de este volumen y enriquecieron su contenido; así como, a Verónica Zavala Lombardi y José L. Guasch por sus comentarios y aportaciones sobre los capítulos dos y cuatro de este volumen respectivamente.

Agradecemos también a los funcionarios del Banco Mundial y otras instituciones que han contribuido a enriquecer el texto con sus opiniones, comentarios, sugerencias y críticas que han enriquecido esta entrega de las Notas de Política. Entre ellos destacan los siguientes: Javier Aguilar, Craig B. Andrews, María Dolores Arribas Baños, Federico Arnillas-Gómez,



Óscar Avalle, Eduardo Ballón, Livia Benavides, Juan M. Cayo, Juan Francisco Castro, Louise J. Cord, Enrique Crousillat, Santiago Cueto, Juan José Díaz, Alexis Dueñas, Enrique Fanta Ivanovic, Carlos García, María González de Asís, Félix Grández, Eva M. Gutiérrez, Todd M. Johnson, Michel Kerf, Alejandra Leytón, Javier Luque, Iris Marmanillo, Eleodoro O. Mayorga Alba, Celia Mejía, Eduardo Morón, Roger Salhuana, Rodrigo Serrano-Berthet, Cornelia M. Tesliuc, y Samuel Torres.

Agradecemos los aportes y sugerencias del grupo gerencial de la región de América Latina y el Caribe del Banco Mundial, en particular de Augusto de la Torre, Laura Frigenti, Marcelo Giugale, Keith E. Hansen, Elizabeth Otubea Adu y Laura Tuck; así como, de los gerentes regionales Philippe C. Benoit, Louise J. Cord, Rodrigo Chaves, Guang Z. Chen, Lily L. Chu, Joana Godinho, Maninder S. Gill, Karin E. Kemper, Enzo de Laurentiis, Chingboon Lee, Aurelio Menéndez, Helena Ribe, Denis Robitaille, Ethel Sennhauser y Verónica Zavala Lombardi.

Del mismo modo, agradecemos al equipo de comunicaciones de la oficina del Banco Mundial en el Perú, conformado por Sandra Arzubiaga y Sofía Nalda, responsables de la edición de este reporte; así como, el apoyo de Karina Rozas, Sergi Pérez Serrano y Emmy Yokoyama para mejorar esta edición, y la valiosa colaboración de la oficina del Banco Mundial en Washington D.C., especialmente de José Francisco Irías, Rosalía Rushton y Julia M. Baca, quienes acompañaron la producción de este libro en sus diferentes etapas. Reconocemos también el gran apoyo del equipo de la oficina del Banco Mundial en el Perú, en especial de Carol Yagui, Lucía Silva Aranguri, Milagro Mayurí, Sara Burga y Mara la Rosa, sin cuya ayuda este libro no hubiese sido posible en el tiempo requerido; así como, de Sofie Van Renterghem por sus traducciones a algunos capítulos de este volumen y algunas de las notas cortas, a Rosario Rey de Castro quien editó este volumen, y a la oficina del Banco Mundial en Bolivia, que ayudaron con la coordinación de las traducciones.

Finalmente, queremos manifestar nuestro reconocimiento especial a los muchos funcionarios del Gobierno del Perú que han interactuado con el Banco Mundial durante todos estos años y han aportado su valioso tiempo, información y conocimientos, sin los cuales estas notas no hubiesen podido ser escritas. Sería imposible nombrarlos aquí a todos y cada uno de ellos, pero les estamos enormemente agradecidos por su ayuda y su amistad.

Banco Mundial



Acrónimos y siglas

ANGR	Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales
APP	Asociaciones Público-Privadas
APQ	<i>Accordo di Programma Quadro</i>
ATPDEA	<i>Andean Trade Promotion and Drug Eradication Act / Ley de Promoción Comercial Andina y Erradicación de Droga</i>
BCRP	Banco Central de Reserva del Perú
BUM	Barrio Urbano Marginal
CAS	Contrato Administrativo de Servicios
CCR	Consejo de Coordinación Regional
CEPLAN	Centro Nacional de Planeamiento Estratégico
CLAS	Comités Locales de Administración en Salud
COFIDE	Corporación Financiera de Desarrollo
CONACES	Consejo de Evaluación, Acreditación y Certificación de la Calidad de la Educación Superior No Universitaria
CONEAU	Consejo de Evaluación, Acreditación y Certificación de la Calidad de la Educación Superior Universitaria
CPER	<i>Contrats de Plan Etat-Région</i>
CPM	Carrera Pública Magisterial
CRED	Control de Crecimiento y Desarrollo
CTAR	Consejo Transitorio de Administración Regional
CTE	Comisión de Tarifas Eléctricas
CUT	Cuenta Única del Tesoro
DGAES	Dirección General de Asuntos Económicos y Sociales
DGPM	Dirección General de Programación Multianual
DIT	Desarrollo Infantil Temprano
DGPP	Dirección General de Presupuesto Público
EE	Empresas Estatales
ENAPU	Empresa Nacional de Puertos
ENHAB	Encuesta Nacional de Habilidades Laborales
ENAHO	Encuesta Nacional de Hogares
ENAPU	Empresa Nacional de Puertos
FEM	Foro Económico Mundial
FMI	Fondo Monetario Internacional
FOCAM	Fondo de Desarrollo Socioeconómico de Camisea
FONAFE	Fondo Nacional de Financiamiento de la Actividad Empresarial del Estado
FONCOMUN	Fondo de Compensación Municipal
FONCOR	Fondo de Compensación Regional
FONIPREL	Fondo de Promoción a la Inversión Pública Regional y Local
IDL	Índice de Desempeño Logístico
IGV	Impuesto General a las Ventas
IIRSA	Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional
INADE	Instituto Nacional de Desarrollo
INDECOPI	Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual
INEI	Instituto Nacional de Estadística e Informática
IOH	Índice de Oportunidades de Humanas



IPE	Instituto Peruano de Economía
IPEBA	Instituto Peruano de Evaluación, Acreditación y Certificación de la Calidad de la Educación Básica
I&D	Investigación y Desarrollo
JNE	Jurado Nacional de Elecciones
kWh	Kilovatio hora
MEF	Ministerio de Economía y Finanzas
MIMDES	Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social
MINEM	Ministerio de Energía y Minas
MINTRA	Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo
MMM	Marco Macroeconómico Multianual
MTC	Ministerio de Transportes y Comunicaciones
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico
OCI	Oficina de Control Interno
ODM	Objetivos de Desarrollo del Milenio
OMC	Organización Mundial de Comercio
OPD	Organismo Público Descentralizado
OPI	Oficina de Programación de Inversiones
OSINERGMIN	Organismo Supervisor de la Inversión en Energía y Minería
OSITRAN	Organismo Supervisor de la Inversión en Infraestructura de Transporte de Uso Público
PAN	Programa Articulado Nacional
PATHS	<i>Promoting Alternative Thinking Strategies</i> / Promoción de Estrategias para el Pensamiento Alternativo
PCM	Presidencia del Consejo de Ministros
PEN	Proyecto Educativo Nacional
PI	Plan de Incentivos
PBI	Producto Bruto Interno
PELA	Programa Estratégico de Logros de Aprendizaje
PESEM	Planes Estratégicos Sectoriales Multianuales
PISA	Programa para la Evaluación Internacional de Alumnos
PMM	Plan de Modernización Municipal
PPIAF	<i>Public-Private Infrastructure Advisory Facility</i> / Fondo para la Asistencia de Asociaciones Público-Privadas en Infraestructura
PpR	Presupuesto por Resultados
PPVT	<i>Peabody Picture Vocabulary Test</i>
ProInversión	Agencia de Promoción de la Inversión Privada - Perú
PTF	Productividad Total de los Factores
PRONAA	Programa Nacional de Asistencia Alimentaria
PRONAFCAP	Programa Nacional de Formación y Capacitación Permanente
PYME	Pequeñas y Medianas Empresas
REMURPE	Red de Municipalidades Urbanas y Rurales del Perú
RRHH	Recursos Humanos
SEDAPAL	Servicio de Agua Potable y Alcantarillado de Lima
SENATI	Servicio Nacional de Adiestramiento en Trabajo Industrial
SERVIR	Autoridad Nacional del Servicio Civil
SIAF	Sistema Integrado de Administración Financiera
SINEACE	Sistema Nacional de Evaluación, Acreditación y Certificación de la Educación
SIS	Seguro Integral de Salud
SNIP	Sistema Nacional de Inversión Pública
SNP	Servicios No Personales
SUNASS	Superintendencia Nacional de Servicios de Saneamiento
SUNAT	Superintendencia Nacional de Administración Tributaria
TLC	Tratado de Libre Comercio
UE	Unión Europea





Síntesis¹

Desde hace algunos años, el Banco Mundial ha estado preparando Notas de Política para ser discutidas con los distintos grupos contendientes y, en su momento, con los equipos ganadores, de elecciones presidenciales en América Latina y el Caribe. Para este propósito se han elaborado Notas de Políticas para Bolivia, Colombia, Ecuador, México, Perú y República Dominicana, entre otros países. Las Notas de Política han resultado de probada utilidad y han enriquecido el diálogo de política entre distintos miembros de la sociedad en cada país. También han servido de diagnóstico general de los desafíos y oportunidades de desarrollo en esos países.

En el caso del Perú, en octubre de 2006 se publicó la primera edición de las Notas de Política, las cuales fueron entregadas al equipo del Presidente Alan García y sirvieron para enriquecer la discusión sobre políticas de desarrollo en el Perú de los últimos años. Cinco años más tarde, estamos elaborando un nuevo paquete de Notas de Políticas para el Perú.

Durante estos últimos cinco años el Perú ha logrado grandes avances en su desarrollo, con tasas de crecimiento altas, baja inflación, estabilidad macroeconómica, gran acumulación de reservas internacionales, reducción de la deuda externa, obtención del grado de inversión, superávits fiscales, reducción de pobreza y otros avances importantes en indicadores sociales y de desarrollo. Estos son solo algunos de los logros obtenidos. Esta etapa de auge económico, solo fue detenida temporalmente por la crisis económica global que afectó al Perú al igual que a prácticamente todas las economías del mundo. Sin embargo, la recuperación del Perú en 2010 ha sido sobresaliente y la economía está creciendo a tasas tan altas como las obtenidas antes de la desaceleración global.

A pesar de estos logros, quedan muchos desafíos por delante y sobre todo la necesidad de que los grandes avances en desarrollo sean compartidos más equitativamente con todos los miembros de la sociedad. Es decir, que el desarrollo sea más incluyente.

En 2006 se produjo un volumen con 36 notas cortas de políticas en temas puntuales. Esta vez las Notas se presentan en dos volúmenes. El volumen I enfocado en identificar e integrar las grandes áreas de reforma a futuro y el volumen II, más tradicional, con Notas de Política más cortas en un gran número de temas puntuales. Bajo el título de **Perú en el umbral de una nueva era: lecciones y desafíos para consolidar el crecimiento económico y un desarrollo más incluyente**, el primer volumen presenta en cuatro capítulos más extensos un análisis económico sobre la evolución del país en los últimos 50 años e identifica los grandes desafíos que el equipo del Banco Mundial visualiza para el Perú en materia de desarrollo hacia el futuro, con miras a lograr un crecimiento alto, sostenido e incluyente.

¹ Escrito por Carlos Silva-Jáuregui con contribuciones de Omar Arias, Jonas Frank y Daniel Alberto Benitez.



Esta síntesis no pretende presentar a fondo el contenido de los cuatro capítulos del reporte o de las múltiples Notas de Políticas que componen el volumen II. Por el contrario solo pretende abrir el apetito del lector para que él o ella se sumerjan de lleno en los capítulos sobre grandes desafíos del volumen I o en los temas específicos del volumen II.

Crecimiento sostenido y desarrollo incluyente

El primer capítulo del reporte analiza el crecimiento y desarrollo del Perú de los últimos 50 años. Mirando hacia el pasado estudia los factores que detenían el desarrollo de la economía peruana y cómo, en los últimos 20 años, ha habido un cambio gradual de la orientación económica del país. Este cambio, **que se inició en los años 90 ha sido profundizado por las administraciones del presidente Toledo y el presidente García.**

En los últimos 20 años el Perú ha experimentado grandes transformaciones en el ámbito económico. Así como se puede decir que el Perú “perdió” 25 años en su trayecto para el desarrollo, donde el ingreso per cápita no creció, la última década ha logrado empezar un patrón de crecimiento alto y sostenido que conlleva a una convergencia con las economías desarrolladas, algo que no ocurría en el Perú con regularidad en los últimos 50 años, el periodo de estudio de este capítulo. Solamente durante algunos de los primeros años de la administración fujimorista la economía peruana creció a tasas superiores a las economías desarrolladas de la OCDE (en términos per cápita). En general este patrón de crecimiento no ocurría y por tanto aumentaba el trecho entre los países desarrollados y el Perú². El Perú de los 60, 70 y 80 estaba lleno de incertidumbre y con crisis recurrentes. Durante el periodo de cambio se muestra que hay también menor volatilidad en el crecimiento económico y los ciclos económicos se han estado alargando, lo cual beneficia la estabilidad y con ello la inversión pública y privada, así como el crecimiento económico. En estos últimos años, el Perú se ha logrado posicionar entre los países de América Latina con mejor desempeño, creciendo a una tasa per cápita promedio de 5,6% entre 2005-2009. Aunque parte de la historia pueda ser explicada por los altos precios de los minerales que Perú exporta, el capítulo muestra como esa “buena suerte” no es la única responsable del progreso reciente. Muchos países en América Latina experimentaron precios altos de sus principales exportaciones, pero no lograron cosechar tanto como el Perú en estos últimos años.

Asimismo, el capítulo I se concentra en analizar de fondo las grandes transformaciones que ha experimentado el Perú en las últimas décadas. Se evalúan los factores que han sido críticos para explicar el reciente crecimiento, incluyendo un repunte en la inversión privada, mayor eficiencia en el uso de factores de producción, importantes intercambios comerciales con el exterior, creciente dinamismo exportador, el profundo cambio político y

² Ver más en el volumen II de notas cortas sobre lo que hubiese pasado en términos de riqueza y desarrollo si no se hubiesen perdido esos 25 años y el Perú hubiese crecido a las tasas actuales en forma sostenida.



social que experimentó el país, incluyendo el fin de la violencia terrorista, el mejor manejo macroeconómico, la disciplina fiscal, el consenso sobre la estabilidad macroeconómica, la reforma en el marco regulador, la liberalización comercial, la flexibilización cambiaria y la liberación financiera. El capítulo concluye que los desequilibrios económicos del pasado habían sido tan extremos que existía un gran potencial de crecimiento simplemente con el restablecimiento de la estabilidad macroeconómica. Esto, en combinación con las reformas microeconómicas que han estado profundizando las distintas administraciones, ha generado un círculo virtuoso que permitió que el Perú cosechara en grande en estos últimos años cuando además del buen trabajo de política, se tuvo buena suerte con el entorno internacional y los precios de las materias primas que se exportan.

Sin embargo, como mencionamos brevemente arriba, no todo son buenas noticias. El Perú todavía no ha podido lograr en forma sostenida los resultados espectaculares de las economías emergentes líderes en Asia Oriental y el Pacífico que crecieron a una tasa del 8,9% durante este periodo³. Se han creado un gran número de empleos formales, pero a pesar de ello, la tasa de empleo informal apenas cayó. Más aun, para el nivel de ingreso per cápita del Perú sus resultados en algunas áreas de desarrollo humano y de nivel de infraestructura no son lo esperado y el Perú está en el tercio inferior de países de la región en cuanto a garantizar las mismas oportunidades para todos, lo cual contrasta con los resultados en índices como el de Haciendo Negocios (*Doing Business*) del Banco Mundial en donde el Perú sobresale. Y aún queda una fuerte tarea para disminuir la pobreza y sobre todo para disminuir la desigualdad. Sin duda ha habido, particularmente en los últimos tres años antes de la crisis mundial, un crecimiento más compartido, pero el desarrollo requiere ser aun más incluyente para que todos los peruanos puedan progresar.

Viendo hacia adelante, este primer capítulo analiza el porqué es importante para un país consolidar el crecimiento económico y hacerlo de forma tal que genere oportunidades para todos. El reporte propone la necesidad de continuar con un proceso de desarrollo basado en el modelo actual con crecimiento alto y sostenido pero con mayor inclusión. Para lograrlo el país necesita mantener la estabilidad macroeconómica, condición que ahora es necesaria más no suficiente para crecer a tasas altas y sostenidas, y concentrar esfuerzos en avanzar reformas particularmente en tres áreas críticas para Perú: (i) el mejoramiento de las habilidades (capital humano); (ii) la expansión de la infraestructura (capital físico); y (iii) el fortalecimiento de la gobernabilidad para mejorar la rendición de cuentas, los servicios públicos, y aumentar la confianza de la ciudadanía en el Estado. Aunque estos tres no son los únicos retos que afronta el Perú, sí son los de mayor importancia para fortalecer el crecimiento sostenido e incluyente. El progreso en estas áreas durante la próxima administración permitirá al país consolidar los excelentes resultados obtenidos recientemente y avanzar con paso firme y rápido hacia el futuro, hacia el Perú que todos los peruanos desean tener, ese Perú más próspero, más justo y más desarrollado.

³ Pocas economías han sido capaces de sostener altas tasas de crecimiento por un largo periodo, digamos 25 años. Los que lo han logrado (trece economías en el mundo) han progresado enormemente y superado muchos de sus desafíos.



Un Estado más efectivo

Al mismo tiempo que el Perú mantiene estos grandes logros, el futuro desempeño económico dependerá cada vez más de que haya un Estado eficiente y que pueda responder a las demandas crecientes de la ciudadanía.

El Estado controla directamente o indirectamente una parte importante del PBI y su comportamiento es crítico para estimular positiva o negativamente el comportamiento del sector privado. La meta de la próxima administración ha de ser la responsabilidad de los funcionarios ante los ciudadanos. Es decir, desde la identificación y formulación de prioridades, su implementación así como el control y la evaluación, una unidad de gobierno, a cualquier nivel y localidad, debe sentirse plenamente responsable de alcanzar las metas propuestas. Más aun, los niveles directivos deben asegurar que la maquinaria estatal esté en capacidad de entregar a los peruanos las ofertas de campaña, las metas prioritarias de la administración, y los objetivos primordiales del presupuesto anual.

Mucho se ha logrado en los últimos años para mejorar la calidad de la administración pública. Sin embargo, **la situación en el Perú es tal que en muchas partes de su administración falta una visión estratégica común. Las acciones del Estado en ocasiones parecen fragmentadas** en cientos de iniciativas, proyectos y programas. A pesar de que la gestión por resultados ha ido tomando raíces en el país con enorme rapidez, falta un puente entre las promesas de campaña electoral y las amplias metas de los planes de desarrollo o de rendición anual de cuentas ante el Congreso y ante la Nación, y las metas que efectivamente propone cada agencia de gobierno. De hecho, se tiene una debilidad del “centro de gobierno” –constituido entre la Oficina de la Presidencia, la PCM, y el MEF– que no tiene todas las herramientas o estructuras que le permitan cumplir con las funciones que hoy en día se les exigen. Más aun, las responsabilidades de los gobiernos sub nacionales, tanto regionales como locales, son poco claras y terminan por desestimular a presidentes regionales y alcaldes a conjugar esfuerzos con el gobierno central o con los agentes privados. El diseño de la descentralización tendrá que respetar los incentivos de los gobernantes electos, principalmente a la responsabilidad política de responder ante sus electores.

Hacia el futuro, se requiere fortalecer varios ámbitos del Estado. En primer lugar, el centro de gobierno –presidencia, oficina del primer ministro o el gabinete– debería contar con las herramientas para llevar a cabo su responsabilidad de decidir cuáles políticas deben llevarse adelante, coordinando entre sectores y supervisando la implementación de las políticas según lo planeado. Partiendo de ello, los ministros sectoriales responderán por metas que son más concretas que las metas nacionales; y cada agencia, con respeto



a su autonomía de gestión interna, sería monitoreada y evaluada por el logro de esos resultados. Para los gobiernos regionales y locales, tiene que ser fortalecido el modelo de coordinación intergubernamental.

También es importante robustecer las herramientas de gestión del estado. El mismo presupuesto requiere ser fortalecido como instrumento de asignación de recursos. Una reforma del sistema de recursos humanos es crítica para fortalecer la coordinación y recuperar el incentivo de la rendición de cuentas. Y por otra parte, es indispensable corregir la atomización de los recursos de inversión del país que terminan con impacto y responsabilidad reducidos.

El común denominador de las propuestas de este capítulo es que la receta para lograr un Estado más efectivo no está en el instrumento, sino en la responsabilidad por los resultados a lo largo y ancho de la administración pública, asegurando que alguien responda por resultados pre-convenidos, desde arriba hasta abajo del engranaje de la administración pública, cada uno en su papel.

Mejorando el capital humano

En los últimos años previos a la crisis mundial, el crecimiento económico ha impactado positivamente en la generación de empleo en Perú. A pesar de que han mejorado los resultados en el mercado laboral, hay evidencia de que la generación de empleo ha sido insuficiente y desigual y los ingresos y la productividad laboral han crecido sólo modestamente, aunque con alguna aceleración en los últimos años. El nivel de informalidad, como mencionamos arriba, apenas ha cambiado. Hay un amplio consenso en el Perú que una mejora significativa de la base de capital humano de la economía es esencial para potenciar el impacto del crecimiento sobre las oportunidades de empleo de toda la población y para suplir la economía con las habilidades requeridas en una economía global.

Más aún, el rápido crecimiento económico aunado al cambio en el patrón de la demanda laboral (impulsado por las exportaciones y el cambio tecnológico) pueden generar desajustes entre la oferta y la demanda de habilidades en el mercado laboral. Los empleadores peruanos reclaman que por lo general los trabajadores no tienen las habilidades necesarias para la demanda laboral de hoy. Aunque se acepta que el capital humano en el Perú debe mejorarse, no queda muy claro cuáles son las habilidades que escasean.

El Perú es un país de ingreso medio, con una cobertura casi universal de la educación primaria y con una cobertura de la educación secundaria y terciaria cerca o por encima del promedio regional de América Latina y el Caribe. No obstante, la calidad de la educación



medida por instrumentos como el PISA es mucho menor que otros países comparables en la región y el resto del mundo. Se percibe que el sistema educativo, tanto la educación básica como la educación post secundaria, está fragmentado y ofrece distintos caminos de acceso y calidad para desarrollar las habilidades genéricas en la población joven. La desnutrición infantil, a pesar de la significativa reducción reciente, sigue afectando a medio millón de niñas y niños, sobre todo en las áreas rurales, el altiplano y la selva. Si estos niños y niñas peruanos empiezan su vida con una desventaja tan grave, será muy difícil para ellos desarrollar aptitudes para aprender y ser ciudadanos productivos en la economía del siglo XXI. La capacitación en habilidades técnicas difícilmente puede llenar los vacíos en el capital humano (habilidades genéricas) y mejorar las posibilidades de tener acceso a empleo para los trabajadores.

El capítulo III de este reporte se concentra en analizar los factores que determinan la formación de habilidades humanas en el Perú. El capítulo describe la evidencia empírica y los fundamentos de políticas para que el desarrollo de las habilidades humanas de la población peruana constituya una piedra angular para alcanzar el objetivo dual de un crecimiento económico sostenido con equidad social.

Nueva evidencia internacional y de Perú sostiene que un conjunto clave de habilidades genéricas (cognitivas y socio-emocionales) son la base para una fuerza laboral “bien educada” y bien preparada para insertarse en un mercado laboral rápidamente cambiante de la economía del siglo XXI. Estas habilidades genéricas, desarrolladas a través de un entorno propicio para el aprendizaje en la familia y en la escuela, determinan la “aptitud para el aprendizaje” de una persona, es decir, la capacidad para adquirir habilidades profesionales, técnicas y específicas para el trabajo a lo largo de la vida. En conjunto, las habilidades genéricas, técnicas y profesionales determinan la habilidad humana y la motivación en el trabajo. Son esenciales para mejorar la calidad de vida de todos los peruanos en cuanto a la capacidad de generación de ingresos, tener una mejor salud, una ciudadanía más comprometida y a la larga una mayor felicidad.

El capítulo identifica qué tipo de habilidades son necesarias y se describe la evidencia empírica sobre cómo y qué habilidades tienen un impacto en el crecimiento económico y la capacidad de obtener un empleo, habilidades de tipo cognitivas, socio-emocionales y las técnicas. Se caracteriza también el divorcio entre las habilidades de los trabajadores y las requeridas por los empleadores, el valor que el mercado laboral da a las diferentes habilidades y las limitaciones de los trabajadores de bajos ingresos, sobre todo los jóvenes, para adquirir las habilidades que requiere el mercado. Se señalan además las oportunidades y retos que presentan los programas y políticas existentes que inciden en



el desarrollo de estas habilidades a fin de fortalecerlos sobre la base de la evidencia. El capítulo insiste en que los diseñadores de políticas dirijan mayores recursos y esfuerzos públicos al desarrollo de habilidades genéricas –cognitivas y socio-emocionales– a través de inversiones e intervenciones críticas en aquellos períodos de la vida de las personas cuando estas habilidades son más sensibles a la intervención pública.

Como el capítulo muestra, es importante priorizar el desarrollo de esta multiplicidad de habilidades en la estrategia de desarrollo de Perú por **tres razones centrales: (i) son críticas para el crecimiento a largo plazo de la economía; (ii) son importantes para la empleabilidad de la fuerza labora** en vista de que los empleadores peruanos constantemente señalan que son las habilidades que más quieren pero las más difíciles de encontrar, y a su vez el mercado laboral asigna un alto valor a las mismas; y (iii) **son importantes para la movilidad social ya que hay brechas significativas en las habilidades genéricas entre los peruanos de distintos niveles socio-económicos**; estas a su vez van de la mano con diferencias en el nivel educativo, incluyendo el tránsito a la educación universitaria.

Finalmente, el capítulo discute las direcciones estratégicas, los desafíos claves y las reformas e intervenciones más prometedoras para una estrategia integral a largo plazo para el desarrollo de habilidades en el Perú que abarque la nutrición y la salud de la niñez, la educación básica y terciaria y la capacitación laboral. El diagnóstico más detallado de la situación y las reformas de los programas específicos y las opciones de políticas en estas áreas se aborda en las Notas de Políticas del Volumen II sobre protección social, salud, educación básica, educación terciaria y resultados en los servicios sociales.

Más infraestructura para apoyar el crecimiento con equidad

El capítulo IV, y último de este volumen I, se concentra en estudiar los desafíos alrededor de la infraestructura del Perú. A pesar de su nivel de ingreso, al Perú le falta infraestructura. Si miramos la situación de la infraestructura peruana, es decir, su capital físico, hay una brecha bien documentada y generalmente aceptada. En comparación con otros países de ingreso medio, independientemente de si son vecinos en la región de América Latina y el Caribe o países de otras regiones del mundo con un nivel de desarrollo similar al del Perú, este último parece tener más carencias en su infraestructura básica. Además, América Latina en su conjunto tiene indicadores de infraestructura menos favorables que otras regiones (sobre todo, Asia del Este). Eso hace que la brecha del Perú se amplíe. Es decir, el Perú es un país con carencias de infraestructura en una región que también tiene serias carencias en su infraestructura.





La falta de acceso a los servicios de infraestructura impone sin duda una restricción al desarrollo y bienestar potencial de la sociedad. El acceso al agua potable, a servicios de saneamiento, a la electricidad, o a medios de transporte, carreteras y puertos de primera clase, etc., tiene un impacto incuestionable sobre la calidad de desarrollo humano. De igual manera, esta restricción opera sobre la competitividad de la economía por lo que termina afectando la inversión privada y el crecimiento económico potencial. Estos fenómenos están bien documentados en la literatura.

En el caso del Perú, la competitividad se ve obstaculizada por una brecha en la infraestructura existente desde hace mucho tiempo, tanto en cuanto al acceso como en cuanto a la calidad de los servicios. El déficit de infraestructura de Perú, medido a través de una comparación internacional y por la visión de los usuarios, tiene un impacto negativo significativo en el clima de inversión del país, en la capacidad de atraer nuevas inversiones y, finalmente, en su desempeño económico potencial. Además, la brecha de infraestructura es más grande en las regiones peruanas más pobres y en el Perú rural, lo cual contribuye a reforzar la desigualdad y a limitar las oportunidades para un crecimiento más incluyente.

El capítulo sobre infraestructura mira a estos y otros aspectos de la misma, incluyendo la planificación, regulación y competencia, operación y mantenimiento, descentralización de servicios, participación del sector privado, determinación de precios, requerimientos financieros y modalidades de financiamiento, concluyendo que mejorar la disponibilidad de los servicios de infraestructura seguirá siendo un importante desafío para la próxima administración. Los desafíos se darán tanto en el ámbito de la promoción del crecimiento alto y sostenido, así como en la promoción de eficiencia logística, y en la promoción de la equidad. Cerrar esa brecha es importante para lograr un crecimiento alto, sostenido e incluyente.

Gastar más en infraestructura no es suficiente. También se requiere gastar mejor. Las autoridades han acelerado el gasto público en infraestructura pero poca atención se ha dado a mejoras de eficiencia de esas inversiones. Para obtener mejores resultados en torno a los objetivos estratégicos de los programas de inversión pública del Perú **se necesita un sistema que planee, administre y evalúe los gastos en infraestructura, más allá del gastar más y gastar más rápidamente.** Esto es necesario para que el Perú pueda afrontar sus desafíos en materia de cerrar la brecha de infraestructura efectivamente.



Hay **cuatro áreas** en las que el gobierno del Perú puede enfocarse  para gastar mejor en infraestructura: (i) **mejorar la priorización de las inversiones en infraestructura a través de una mejor planificación;** (ii) **promover la eficiencia en la calidad de los servicios** que la infraestructura provee; (iii) **mejorar la capacidad de los gobiernos sub-nacionales sobre los que recaen responsabilidades** asociadas con infraestructura; y (iv) **promover y mejorar la participación del sector privado en la inversión, manejo y mantenimiento** de la infraestructura.

Comentario final

Como en el pasado reciente, pragmatismo y priorización van a ser herramientas fundamentales para la nueva administración que tomará las riendas del Perú a mediados del 2011. La gran diferencia es, hoy en día, que el Perú está en el umbral de una nueva era, marchando a gran velocidad, alcanzando metas que parecían inalcanzables hace unos cuantos años, mostrando que sí se puede. El Perú tiene la oportunidad histórica de consolidar su crecimiento económico y lograr que sus frutos beneficien a todos los peruanos. El futuro se ve alentador si todos seguimos empujando hacia adelante. Está en manos de todos los peruanos alcanzar las metas que se propongan y superar los desafíos que se enfrenten. Como dice el clamor popular, y el Perú ha demostrado recientemente, ... sí se puede.



A stylized map of the world with white outlines on a gray background. The map shows the continents and major landmasses, including North America, South America, Europe, Africa, Asia, and Australia. The lines are clean and minimalist, creating a modern and abstract representation of the globe.

capítulo I

Consolidando el crecimiento, las oportunidades y el desarrollo incluyente en el Perú¹

I.1. Introducción y principales conclusiones

¿Por qué es importante consolidar el crecimiento económico?

Un Perú con oportunidades para todos. Imaginemos un Perú donde el futuro de un bebé recién nacido no dependa de la riqueza de su familia, ni de cuánto ganan sus padres, ni del color de su piel, ni de si es niño o niña, ni del lugar en el que nació. Imaginemos que las circunstancias en las que nazca y se críe ese bebé, aquellas sobre las que no tiene control ni responsabilidad, son irrelevantes para las oportunidades de desarrollo que disfrutará a lo largo de su vida. Esta imagen de un *Perú con oportunidades para todos* es la que alimenta y motiva el presente análisis del Banco Mundial. Pero ¿cómo hacer realidad esa imagen de un *Perú con oportunidades para todos*? El propósito de estas páginas es reflexionar sobre cuáles son los principales desafíos que el Perú afronta para acercarse a esa visión de un país con un desarrollo más incluyente, en el que todos los peruanos tengan acceso a las oportunidades básicas para crecer y desarrollarse.

El crecimiento económico sostenido es clave para hacer realidad esa visión de un Perú con oportunidades para todos. El crecimiento económico no es un fin en sí mismo. Sin embargo, tal crecimiento permite alcanzar otros objetivos importantes para las personas y las sociedades como, por ejemplo, la reducción de la pobreza, el empleo productivo, la educación, la salud y las oportunidades para ser creativos. Sin crecimiento económico, alcanzar plenamente esos objetivos es muy complicado. Por ejemplo, si la renta es baja resulta imposible reducir la pobreza solo con medidas redistributivas. La experiencia internacional demuestra que la abrumadora mayoría de episodios en los que se ha registrado una alta reducción de la pobreza se ven acompañados de elevadas tasas de crecimiento (Kraay 2006). **De hecho, no hay ningún país que haya conseguido reducir la pobreza de manera significativa con un bajo crecimiento económico.** En resumen, el crecimiento económico resulta en la práctica una condición necesaria, aunque no suficiente, para lograr un desarrollo que amplíe las oportunidades de todos los ciudadanos.

Pero no basta solo el crecimiento económico para llegar a un desarrollo incluyente; también hay que fomentar explícitamente las oportunidades para todos. Como señala un reporte sobre crecimiento y reducción de la pobreza en América Latina (Banco Mundial 2006a), la pobreza en sí tal vez sea parte de la razón por la que un país muestra un bajo desempeño en su crecimiento. La pobreza puede crear un círculo vicioso: un crecimiento bajo genera altos niveles de pobreza y estos niveles de pobreza, a su vez, hacen que el crecimiento económico sea bajo. Los mecanismos que pueden producir esos círculos viciosos son numerosos, y entre ellos destacan los relacionados con la falta de acceso a la salud, a una educación de calidad y a infraestructura básica, y también las malas políticas públicas. Estas brechas determinan una menor productividad de los trabajadores, así como menores retornos del capital humano, lo cual soslaya el incentivo a generar ese capital humano en primer lugar.

¹ Preparado por Óscar Calvo-González, Javier Illescas, Diana Ortiz, Carlos Silva-Jáuregui y Emmy Yokoyama.



Lejos de ser incompatibles, el crecimiento económico sostenido y las mayores oportunidades para todos se refuerzan entre sí. Así como pueden existir círculos viciosos entre pobreza y bajo crecimiento, hay mecanismos que pueden convertirse en círculos virtuosos en los que el crecimiento económico y la reducción de la pobreza se refuerzan. El repaso de las experiencias en América Latina apunta a que las políticas dirigidas a obtener un mayor acceso a la educación y la salud, una mejor infraestructura física, un mejor entorno para el desarrollo del sector privado, apertura comercial, liberalización de mercados, etc., han tenido efectos positivos directos tanto sobre el crecimiento económico como sobre la disminución de la desigualdad y la reducción de la pobreza, lo que abona la idea de que en general no hay conflicto entre crecimiento económico y mejora de las oportunidades para todos. Es cierto que algunas medidas como la apertura comercial han tenido efectos positivos sobre el crecimiento, pero también han aumentado la desigualdad y hasta la pobreza en el corto plazo. Sin embargo, a largo plazo, las políticas favorables al crecimiento tienden a reducir la pobreza de ingresos (Banco Mundial 2006a: cap. 5). Por tanto, hay que resaltar que el crecimiento económico sostenido seguirá jugando un papel importante para conseguir un desarrollo incluyente.

El crecimiento elevado es posible, como ha mostrado el Perú en los últimos años. Pese a la crisis económica global de 2009, el Perú ha logrado crecer en el último lustro a una media del 7% y generar suficientes empleos en el sector formal para absorber las tendencias demográficas y reducir un poco la informalidad. A ese ritmo de expansión, una economía casi duplica su tamaño en una década. Entender las claves de este éxito reciente, que contrasta con épocas anteriores en la historia económica del Perú de los últimos cincuenta años, es un ejercicio útil para tener una idea clara de las bases y limitantes de un crecimiento sostenido en el futuro. En la primera parte de este capítulo damos esa mirada atrás para tratar de entender la situación en la que se encuentra el Perú y cómo ha realizado grandes avances en su historia reciente. Asimismo, repasamos los progresos alcanzados en materia social.

En la última década, el Perú ha experimentado un avance sin precedentes en la reducción de la pobreza, y por primera vez en años se ha visto una modesta reducción de la desigualdad². El Perú es uno de los países con mejor desempeño en la región en lo que se refiere al incremento del bienestar. La estabilidad macroeconómica y los niveles récord de crecimiento sostenido han proporcionado las condiciones para mejorar las oportunidades de ingreso para los peruanos. Estas oportunidades han beneficiado más que proporcionalmente a los pobres, sobre todo en años recientes. Al mismo tiempo, las políticas públicas y sociales también han contribuido a este éxito, pese a los bajos niveles del gasto social.

A pesar de los avances, el Perú sigue atrás de otros países de la región en cuanto a niveles de pobreza y de desigualdad y ocupa un lugar bajo en la provisión de oportunidades básicas. El Perú ha logrado muy buenos avances en la última década en la reducción de la pobreza así como en otros **indicadores sociales, pero los niveles de estos indicadores siguen bajos para el nivel de ingreso del país. Además, siguen existiendo grandes desigualdades rural-urbanas, a la vez que un alto porcentaje de la población es vulnerable a caer en la pobreza.** Para sostener los logros recientes, el Perú necesita diseñar políticas nuevas, mejorar las existentes y ampliar las políticas exitosas que reducen la desigualdad regional, facilitan una mayor ampliación de las oportunidades, mejoran la

² Véase un análisis más a fondo en la nota de política sobre reducción de la pobreza del volumen II de este estudio.



gestión de riesgo de las poblaciones vulnerables y estimulan el crecimiento a corto y a largo plazo.

El Perú se enfrenta al reto de sostener su elevado crecimiento económico durante un largo período de tiempo. Sin duda, este es un desafío exigente pero alcanzable. De hecho, desde 1950 ha habido trece economías que han conseguido crecer anualmente a una tasa media del 7% o más durante por lo menos veinticinco años. En un informe reciente, la Comisión para el Crecimiento y el Desarrollo, auspiciada por el Banco Mundial, señala algunas de las características distintivas de las economías de crecimiento elevado. La Comisión concluye que hay una serie de características comunes en los países que han logrado crecer a tasas altas a lo largo de muchos años. Estas conclusiones constituyen un aporte valioso para identificar los desafíos a los que se enfrenta el Perú, aunque hay que ser muy conscientes de que no solo no existe una receta única para conseguir un crecimiento económico elevado, sino que también hay casos de países que aplican similares políticas y que no han obtenido tan buenos resultados. El conocimiento sobre los factores que contribuyen a un crecimiento económico elevado es ciertamente limitado, aunque hay elementos en los que hay un acuerdo más o menos generalizado. Repasaremos estos aportes en la segunda parte del capítulo, donde damos una mirada hacia adelante y presentamos los grandes desafíos a los que el Perú tendrá que hacer frente en un futuro próximo.

Para hacer realidad un Perú con altas tasas de crecimiento económico sostenido y mayores oportunidades destacan, además de mantener una política macroeconómica prudente, tres objetivos por conseguir: (i) un Estado más efectivo, (ii) un capital humano más desarrollado, y (iii) una mejor infraestructura física. Ciertamente los desafíos a los que se enfrenta el Perú son numerosos. Sin embargo, el análisis de la experiencia peruana en los últimos años, así como de la experiencia internacional, nos sugieren que hay tres grandes retos para el Perú, relacionados uno con el desempeño del sector público, otro con el nivel de capital humano y otro más con la infraestructura física. Dejaremos los detalles de estos tres retos para los capítulos dedicados a cada uno de ellos en este volumen y para el resumen que se encuentra al final de este capítulo introductorio. Lo que sí es importante en este momento es precisar que hemos decidido presentar en este volumen un número reducido de temas, a fin de poder dar un tratamiento más exhaustivo a cada uno. Que en esta oportunidad no se recoja algunos temas no significa que no existan importantes agendas de reforma o, en otras palabras, que el Perú se encuentre en una situación óptima en todos los aspectos no tratados aquí. El lector interesado puede encontrar un análisis más profundo de un número amplio de temas en las notas de política pública sectoriales que acompañan este volumen y que el Banco Mundial ha divulgado a través de su página web³.

Mantener la estabilidad macroeconómica seguirá siendo una condición necesaria para el desarrollo del Perú. La estabilidad macroeconómica y las políticas macroeconómicas prudentes han sido esenciales para el desarrollo del Perú en los últimos veinte años. Esta estabilización fue indispensable y quizá suficiente para conseguir un alto crecimiento en los años noventa y en los primeros años de la década de 2000. En un futuro próximo se requerirá además profundizar las reformas microeconómicas que permitan una mejora de la competitividad y, en consecuencia, del nivel de vida de los peruanos. Eso sí, el hecho de que en un futuro próximo la estabilidad macroeconómica no sea condición

³ Véase www.bancomundial.org.pe



suficiente por sí sola para alcanzar un desarrollo con alto crecimiento no quiere decir que deje de ser una condición necesaria para el desarrollo. En otros términos, si bien la agenda de mejoras es amplia –ya que Perú necesita todavía incrementar más sus niveles de ahorro e inversión pública, tener una mayor inserción en el comercio internacional, mejorar los resultados en las pruebas de aptitud (PISA), reducir la malnutrición, elevar la oferta de infraestructura pública, mejorar la calidad de los bienes y servicios públicos, etc.–, la estabilidad macroeconómica y las políticas macroeconómicas prudentes deberán seguir siendo pilares fundamentales y necesarios para que el Perú logre alcanzar sus metas de desarrollo con alto crecimiento sostenido, reducción de la pobreza y mayor inclusión.

El alto crecimiento económico que viene experimentando el Perú brinda una oportunidad única para sentar las bases del desarrollo futuro. El crecimiento económico reciente le permite al Perú hacer frente a las brechas en infraestructura y en capital humano. Sin embargo, el resultado final de las inversiones en tales rubros dependerá inevitablemente de la calidad de aquellas. Al respecto, resulta crítico seguir fortaleciendo a las instituciones que aseguren la calidad de las inversiones y del gasto público. Y hay que proceder con cautela, pues la experiencia histórica en América Latina alerta de los peligros de malgastar recursos en períodos de bonanza. El crecimiento económico reciente ha sido potenciado por **la elevación de los precios de las materias primas, pero hay que tener en cuenta que estos recursos son temporales y se requiere que sean ahorrados en parte y usados de manera gradual y efectiva.** En cualquier caso, con independencia de la temporalidad de los ingresos, la necesidad de asegurar la calidad del gasto es un tema clave en la agenda de políticas públicas del Perú. La bonanza actual le ha permitido al país invertir a niveles altos a pesar de no tener tasas de ahorro equiparables. Los resultados que lleven al Perú hacia un desarrollo mayor dependerán de cómo respondan las políticas públicas y el sector privado ante esta oportunidad.

I.2. Una mirada atrás⁴

La expansión económica de la última década es el hecho más significativo de la reciente historia económica peruana. Pese a que es bien conocido que los últimos años de crecimiento económico no tienen parangón en la historia reciente del país, es útil analizar hasta qué punto el actual período de crecimiento es diferente del pasado así como comparar al Perú con otras economías emergentes del mundo. Y, sobre todo, es importante examinar los factores que ayudan a explicar por qué la economía peruana ha conseguido un mejor desempeño recientemente. Tales son las preguntas que nos planteamos en esta sección del capítulo, comenzando por una caracterización detallada de lo que llamamos el renacer de la economía peruana.

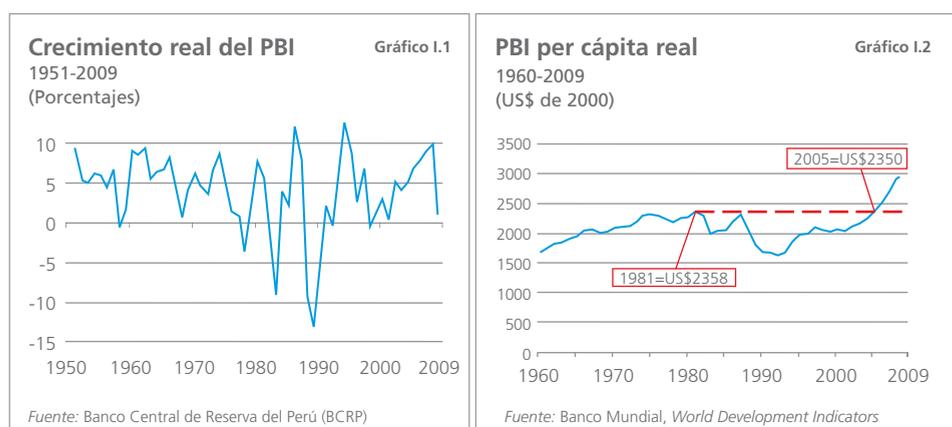
El renacer de la economía peruana

En la década del 2000, el Perú consiguió crecer a una media por encima del 5% anual, un hito que no alcanzaba desde la década de 1960. Desde 1999, el Perú ha logrado tasas de crecimiento en ascenso. Esta aceleración del crecimiento solo se revirtió temporalmente en 2009 debido a la crisis económica global, pese a la cual el Perú

⁴ Esta sección se basa en Calvo-González, Illescas, Ortiz y Yokoyama 2010.



pudo evitar un crecimiento negativo ese año. Así, la economía peruana no ha sufrido ningún año con crecimiento negativo en la última década. Hay que remontarse al período 1968-1977 para observar un lapso de diez años de crecimiento ininterrumpido. Como se muestra en el gráfico I.1, si bien en décadas pasadas había picos de crecimiento, estos eran seguidos por contracciones bruscas, lo que resultaba en promedios de crecimiento muy bajos o incluso negativos, como ocurrió en la década de los ochenta. El resultado fue “un cuarto de siglo perdido” en lo que se refiere a crecimiento económico (gráfico I.2). De hecho, en términos reales el nivel de renta per cápita que se había alcanzado en 1981 no se vuelve a lograr hasta 2005, es decir veinticuatro años más tarde. Los factores que llevaron a ese cuarto de siglo perdido se analizan en el recuadro I.1, más adelante. Antes de eso, repasemos algunos otros hechos estilizados del crecimiento económico peruano en las últimas décadas.

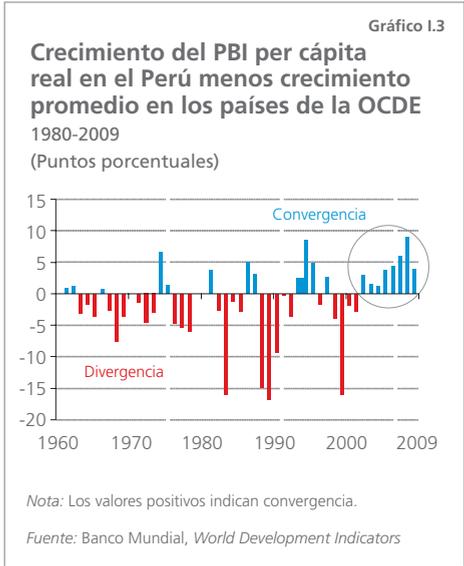


A diferencia de la década de 1960, con su expansión económica reciente el Perú está convergiendo (*catching up*) con las economías más avanzadas. Pese al alto ritmo de crecimiento observado en los años sesenta, el Perú estaba de hecho perdiendo terreno frente a los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) en lo que se refiere a niveles de producto per cápita, ya que la mayoría de países de dicha Organización estaban obteniendo tasas de crecimiento per cápita aún mayores que las del Perú. Es de resaltar que en el último medio siglo el Perú solo ha crecido más rápido que la media de la OCDE en forma sostenida desde 2002 (gráfico I.3). La mayoría de años entre 1960 y 2000, el ingreso per cápita en la economía peruana ha divergido de la media de economías más avanzadas, y en algunos años esa divergencia ha sido muy significativa. Solo en algunos años durante los noventa el Perú empezó a crecer a tasas mayores que la media de la OCDE.

Y la década de 2000 ha estado marcada por una menor volatilidad en el crecimiento económico, pese a la crisis económica global de 2008-2009. Una de las características más distintivas del crecimiento económico peruano en la segunda mitad del siglo XX es la alta variabilidad de sus tasas de crecimiento. Sin embargo, desde 1990 se ha observado una reducción notable en dicha variabilidad. De hecho, un análisis estadístico de la serie trimestral del crecimiento económico nos permite distinguir tres períodos



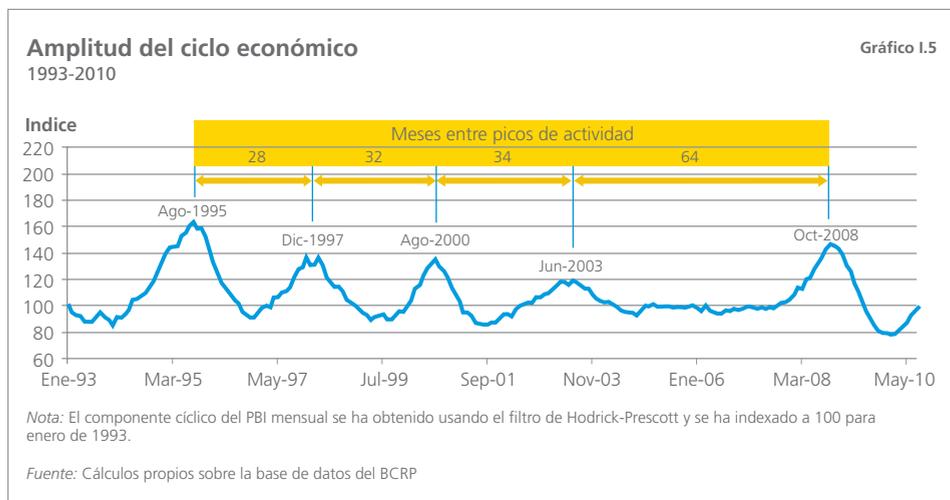
que coinciden casi con las décadas de 1980, 1990 y 2000 (el test estadístico detecta discontinuidades en el tercer trimestre de 1991 y en el segundo trimestre de 2001). Estas tres décadas se caracterizan por manifestar una cada vez menor variabilidad en materia de crecimiento económico. Así, la década de 1980 muestra una alta variabilidad en el crecimiento económico, con frecuentes y muy amplios vaivenes en las tasas de crecimiento interanual. En la década de 1990 la variabilidad en el crecimiento se reduce sobre todo porque la amplitud de los vaivenes disminuye, pero aún así estos siguen siendo frecuentes. En la década de 2000 la variabilidad en el crecimiento desciende aún más, pues no solo se moderan los vaivenes sino que estos se hacen muy poco frecuentes, casi inexistentes, salvo la contracción de 2009 (gráfico I.4). Como se explica más adelante, esta reducción en la variabilidad del crecimiento está muy ligada a los cambios en el manejo macroeconómico y será un factor importante en la explicación del crecimiento sostenido de la última década.



En la década de 2000 se ha conseguido alargar el ciclo económico empresarial.

La caída de la variabilidad en el crecimiento económico se ha debido también a que el ciclo económico se ha ampliado en el tiempo. Como es conocido, la actividad económica está sometida a ciertos ciclos que vienen determinados por la naturaleza de la actividad empresarial, que aumenta su inversión productiva e inventarios en períodos de alza llegando a producir excedentes que, en su momento, conducen a las empresas a reducir su inversión e inventarios si los empresarios pierden confianza en que el período de alza va a continuar. Dado que la duración de estos ciclos económicos está en parte determinada por la confianza de los empresarios, resulta relevante indicar que los ciclos económicos se han venido ampliando en el Perú en el período más reciente, como se muestra en el gráfico I.5. Para analizar el ciclo económico hemos descompuesto la serie del producto

bruto interno (PBI) usando la conocida técnica de filtro de Hodrick-Prescott, que permite separar el PBI en su tendencia y un componente cíclico. Esto nos abre la posibilidad de examinar la evolución del ciclo económico corrigiendo por el hecho de que la economía muestra una tendencia al alza en su crecimiento. Como se aprecia en el gráfico, el componente cíclico del PBI presenta cinco picos desde los primeros años noventa. Es de destacar que el número de meses entre picos ha subido desde alrededor de los 30 meses en los años noventa hasta los 64 meses en el último ciclo de expansión económica que concluyó a mediados de 2008.



El Perú ha sido uno de los países latinoamericanos que más ha crecido en la última década, pero no lo ha hecho al ritmo habitual de regiones como Asia Oriental o Meridional o Europa Central. Desde el año 2000, el producto per cápita en el Perú ha crecido más rápidamente que la mayoría de países latinoamericanos, promediando un 3,8% (y un 5,6% de 2005 a 2009). Como se muestra en la tabla I.1, solo Panamá superó al Perú en crecimiento dentro de la región de América Latina en la última década. La economía peruana se sitúa en la última década en el puesto número 55 de 200 países en el *ranking* de crecimiento económico per cápita. Este desempeño se compara con el de décadas anteriores: por ejemplo, en la década de 1980 el Perú se situó en el puesto número 144 de 167 países. La mejora del desempeño en materia de crecimiento se empezó a dar en la década de los noventa, cuando por primera vez desde que existen datos el Perú crece por encima de la tasa de crecimiento de la economía mundial. Si bien la mejoría en el desempeño ha sido sustancial, también hay que hacer notar que el crecimiento per cápita del Perú aún está lejos del observado en algunas de las economías emergentes más dinámicas como China o India y que, dado su tamaño, empujan el crecimiento promedio en regiones como Asia Oriental o Meridional por encima del observado en el Perú en esta última década.



Crecimiento del PBI per cápita en perspectiva comparada

Tabla I.1

	1960-69	1970-79	1980-89	1990-99	2000-09	2005-09
Perú	2,3	1,1	2,0	1,4	3,8	5,6
<i>Ranking</i> (en el mundo)	64 (de 114 países)	100 (de 132 países)	144 (de 167 países)	98 (de 195 países)	55 (de 200 países)	24 (de 194 países)
<i>Ranking</i> (en América Latina y el Caribe)	12 (de 25 países)	22 (de 29 países)	24 (de 31 países)	20 (de 33 países)	2 (de 33 países)	5 (de 30 países)
Mundo	3,4	2,1	1,3	1,2	2,0	1,1
América Latina y el Caribe	2,5	3,2	-0,3	1,3	2,2	2,6
Asia Oriental y el Pacífico	1,6	5,0	6,0	6,8	8,0	8,9
Europa y Asia Central	n.a.	n.a.	n.a.	-2,6	4,9	3,8
Oriente Medio y Norte de África	4,4	3,5	-0,7	2,0	2,4	3,0
Asia Meridional	3,7	0,6	3,2	3,3	5,0	6,1
África Sub-sahariana	2,1	1,3	-0,7	-0,7	2,0	2,5
<i>Otros países de América Latina y el Caribe con crecimiento superior al Perú en 2005-2009</i>						
Argentina	2,6	1,3	-2,1	3,2	2,6	5,8
República Dominicana	1,5	5,4	1,5	3,1	3,6	5,9
Panamá	5,0	2,0	-1,3	3,5	4,0	6,4
Uruguay	0,2	2,3	0,1	2,6	2,6	5,7
<i>Otros países</i>						
Brasil	3,0	5,9	0,8	0,1	2,1	2,6
Chile	2,0	0,9	2,7	4,7	2,6	2,3
China	0,9	5,3	8,2	8,8	9,6	10,8
India	4,2	0,6	3,4	3,7	5,5	6,8

Fuente: Banco Mundial, *World Development Indicators*

¿Qué factores explican el reciente crecimiento económico del Perú?

Las causas próximas del crecimiento

El crecimiento económico de los últimos años se explica en partes iguales por un aumento de la productividad del trabajo y por un incremento del empleo. El crecimiento en el Perú se ha beneficiado en parte de factores demográficos, pues se ha registrado un incremento de la población en edad de trabajar (tanto en términos absolutos como en relación a la población total). Ahora bien, el aumento de la población en edad de trabajar no garantiza que esta sea realmente empleada. De hecho, el crecimiento demográfico puede traducirse en tasas de crecimiento económico per cápita más bajas si no se logra crear empleo para esa creciente población en edad de trabajar. El Perú sí ha conseguido aumentar el empleo y efectivamente el porcentaje de población empleada ha crecido. Estos dos factores, es decir el incremento de la tasa de empleo y el incremento de la población en edad de trabajar, explican alrededor de 2,6 puntos porcentuales del crecimiento del producto per cápita observado entre 2002 y 2007. Y no solo hay más trabajadores, sino que estos son más productivos. En efecto, 2,5 puntos porcentuales del crecimiento observado entre 2002 y 2007 se pueden explicar solo por un aumento de la productividad de los trabajadores. Esto contrasta enormemente con el período de 1997 a 2002, en el que la tasa de empleo y la productividad media de los trabajadores se redujeron y la única fuente de crecimiento fue el aumento en el número de trabajadores propiciado por patrones demográficos que elevaron el porcentaje de población en edad de trabajar (tabla I.2).



La década de 1980.

Recuadro I.1

De los *shocks* externos al descontrol macroeconómico

De 1980 a 1990 el producto per cápita bajó 27% en términos reales, de US\$2256 a US\$1658 (en dólares de 2000). A continuación se presenta un breve resumen de los principales acontecimientos y políticas económicas adoptadas que ayudan a explicar el declive sufrido en la década de los ochenta.

La década de 1980 comienza con serios desafíos y tensiones sociales. En los cinco años precedentes, el crecimiento económico se había paralizado, el déficit fiscal había alcanzado un promedio de 6,4% del PBI y la inflación media anual había sido del 50%. Bajo un régimen militar, la política económica hasta 1980 estuvo caracterizada no solo por la expansión fiscal y monetaria, sino también por políticas de control de precios de los principales bienes de consumo y un sistema dual de tipo de cambio que mantenía la moneda nacional sobrevaluada. Sin embargo, los altos precios de las materias primas –que llegaron a su máximo en 1981– y la llegada de capitales extranjeros ayudaron a mantener una relativa estabilidad de la situación macroeconómica. Pero la recesión de la economía mundial y la crisis de la deuda que estalló en 1982 a raíz de la elevación de los tipos de interés internacionales, pondrían fin a cualquier resquicio de estabilidad macroeconómica. A estos grandes desafíos se sumó el fenómeno El Niño. Pese a que el gasto público se recortó, la política fiscal siguió siendo relativamente expansiva, lo que propició un aumento de la inflación y, dado el tipo de cambio fijo, una pérdida de reservas y de competitividad pese a la subida de aranceles.

En agosto de 1985 se puso en marcha un plan heterodoxo cuya línea maestra era una mayor expansión fiscal y monetaria para promover el crecimiento y el empleo, confiando en que los controles de precios conseguirían evitar la inflación. Al mismo tiempo, se declaró un límite al monto para servir la deuda externa, se mantuvo el tipo de cambio múltiple y se fijaron administrativamente los tipos de interés para créditos. En el corto plazo, este plan heterodoxo logró aumentar el crecimiento económico, que llegó al 12% en 1986, mientras que la inflación, que había alcanzado el 158% en 1985, se redujo a menos de la mitad, 63%, en 1986. Sin embargo, este crecimiento se había conseguido a costa de un progresivo déficit público, que pasó del 3,6% del PBI en 1985 al 7,4% en 1986 y al 10% en 1987. El aumento de la demanda agregada se tradujo en presiones inflacionarias que ya no podían ser encubiertas por los precios fijados oficialmente. Dada la presión inflacionaria y el tipo de cambio fijo, la sobrevaloración de la divisa nacional se incrementó y llevó a un agotamiento de las reservas internacionales, que cayeron a US\$ -352 millones en 1988. El límite al servicio de la deuda externa y el no pago de la deuda al que finalmente se vio obligada la administración hicieron inviable la obtención de cualquier tipo de financiamiento externo. En una situación ya crítica, la nacionalización de la banca en 1987 redujo aún más la confianza del público en general sobre las perspectivas económicas. En 1989 se intentó estabilizar la situación mediante una devaluación y una reducción del gasto público, lo que condujo a una contracción de la economía del 13,4% ese año. Pero la reducción del gasto público no fue suficiente y el gobierno central recurrió a la emisión de moneda por parte del BCRP para financiar sus actividades, lo cual llevó a una inflación del 2775% en diciembre de 1989. La situación continuó empeorando en los primeros meses de 1990 y, bajo una dinámica de hiperinflación, en julio de 1990 se llegó a registrar una inflación anual del 32 500%.

Fuente: Calvo-González, Illescas, Ortiz y Yokoyama 2010



Contribución de diferentes factores al crecimiento del PBI per cápita

Tabla I.2

Crecimiento del PBI per cápita real promedio (Y/N)		Contribución de ...				
			Productividad media del trabajo (Y/E)	Tasa de empleo (E/L)	Ratio de población en edad de trabajar (L/N)	
1997-2002	0,1%	=	-0,9%	+	-0,2%	+ 1,2%
2002-2007	5,1%	=	2,5%	+	2,1%	+ 0,5%

Nota: Y = ingreso, N = población, E = empleo, L = fuerza laboral

Fuente: Elaboración propia con datos de Díaz 2009

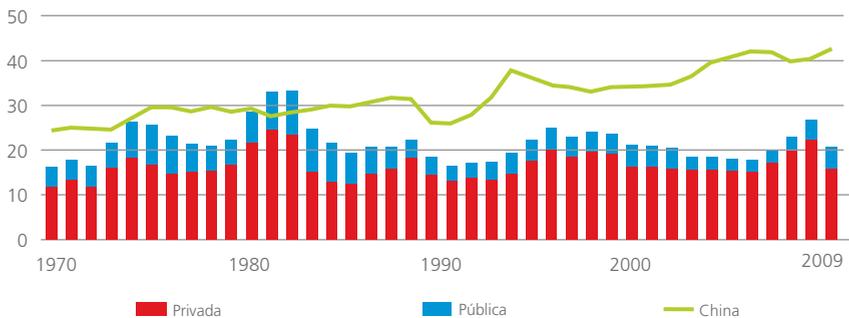
La inversión, especialmente la privada, ha crecido. El aumento de la inversión ha permitido una sostenida acumulación de capital en la economía peruana en los últimos años. Esta situación contrasta con la alta variabilidad que ha mostrado la inversión en el Perú en el largo plazo. Si bien el aumento de la inversión en los últimos años ha sido notable, cabe destacar que cuando tomamos cifras medias de la última década la inversión en el Perú está por debajo de la observada en otros países emergentes muy dinámicos. Así, la formación bruta de capital fijo durante los años 2000-09 se situó en 20% del PBI en el Perú (gráfico I.6), mientras que la media para la región de Asia Oriental llegó a 34% y en Asia Meridional promedió 27%. **La inversión privada alcanzó su máximo de 21,5% del PBI en 2008, contrayéndose en todos los sectores económicos en 2009 con la crisis mundial.** Sin embargo, la recuperación económica del Perú en 2010 ha sido extraordinaria y se espera que la inversión privada llegue a 20% del PBI.

Inversión pública y privada en el Perú y comparación con China

Gráfico I.6

1970-2009

(Formación bruta de capital fijo. Porcentaje del PBI)



Fuentes: BCRP; Banco Mundial, *World Development Indicators*

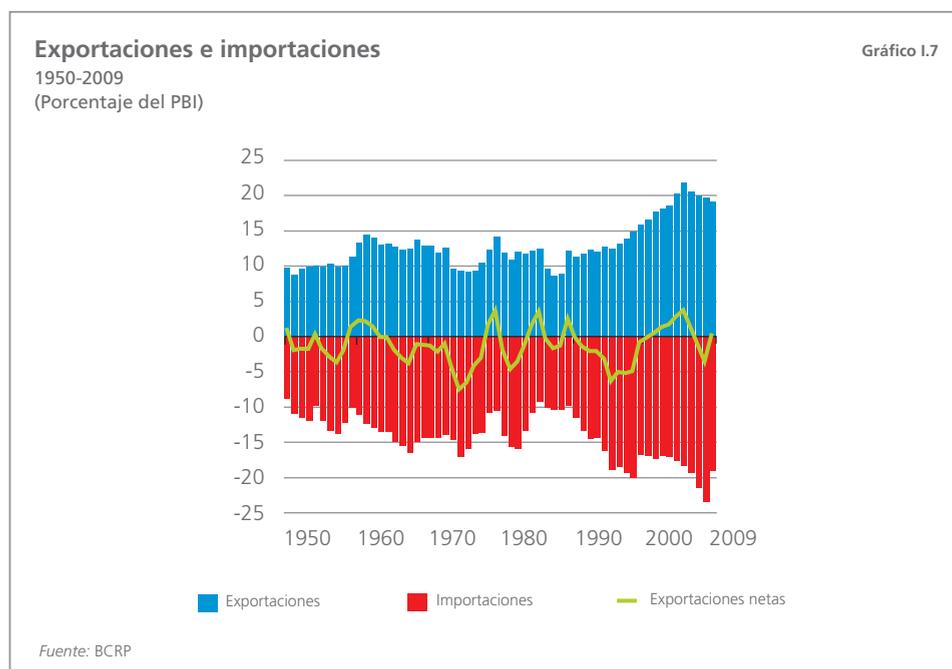
La eficiencia general en el uso de los factores de producción también ha contribuido al aumento del producto per cápita. Para examinar qué hay detrás del aumento de la productividad de los trabajadores, tenemos que realizar un análisis más detallado de las causas últimas del crecimiento. El aumento de la productividad del trabajo puede deberse



a muchos factores. Puede ser que la economía haya acumulado otro factor de producción como el capital, aumentando el *stock* de capital por trabajador. También es posible que la eficiencia general en el uso de los factores de producción haya aumentado debido a mejoras tecnológicas u organizativas. Para captar esta posibilidad, es habitual realizar un ejercicio mediante el cual se desagrega la contribución al crecimiento de los diferentes factores de producción así como de la llamada productividad total de los factores (PTF). La PTF ha aumentado y, en el último quinquenio para el que estos cálculos están disponibles, creció a un 2,2% anual. Estas estimaciones son similares a las facilitadas por otros autores: 2,7% en 2001-04 según el FMI (2007) y 1,8% para 2001-06 según Abusada y Cusato (2007).

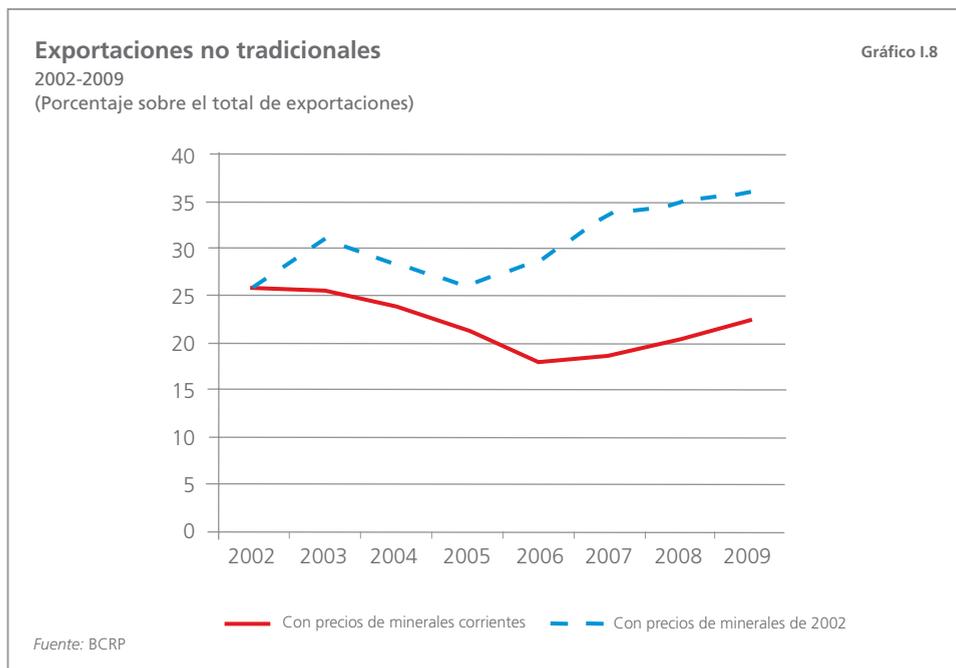
Los intercambios comerciales con el exterior han sido cada vez más importantes.

Desde 1990, la contribución de la demanda externa al crecimiento del producto en el Perú ha registrado un incremento notable. **Mientras en los años ochenta las exportaciones contribuían con un 11% a la demanda agregada total, dicha contribución ha subido a una media de 19% en la última década** (gráfico I.7). También es notable que el incremento en las exportaciones haya tenido lugar en rubros muy distintos. A este respecto es habitual leer comentarios sobre el persistente alto grado de concentración de las exportaciones peruanas en los rubros llamados tradicionales, constituidos por productos mineros, el petróleo, o ciertos productos pesqueros o agrícolas como la harina de pescado o el café. El elevado porcentaje de las exportaciones tradicionales ha llevado a algunos a autores a concluir que el cambio en el sector exportador ha sido “sorprendentemente pequeño” (Hausmann y Klinger 2008). Sin embargo, Illescas y Jaramillo (2010) apuntan que buena parte del crecimiento del valor de las exportaciones peruanas ha respondido a aumentos de volumen tanto de las exportaciones tradicionales como, con mayor énfasis, de las no tradicionales.

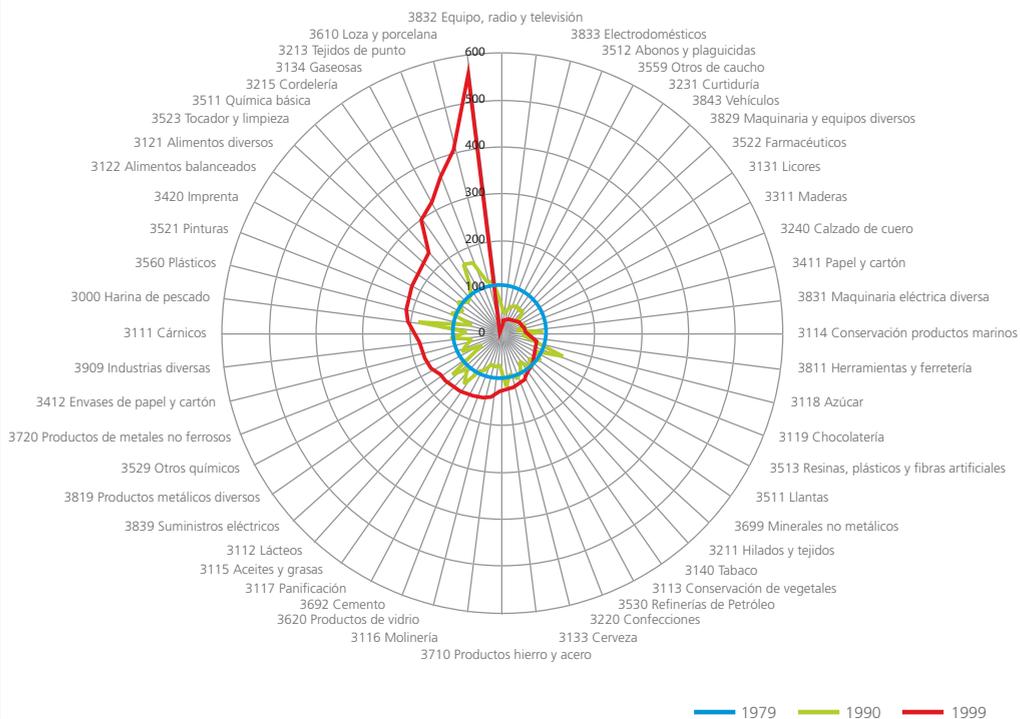


El gran crecimiento de las exportaciones se ha dado en diferentes tipos de productos, no solo en las exportaciones tradicionales.

Es cierto que los volúmenes y valores de exportación de los productos tradicionales han mostrado una importante alza. Pero ello no debe confundirse con una falta de dinamismo de los productos de exportación no tradicionales como los textiles, otras manufacturas y nuevos productos agropecuarios como frutas y verduras frescas. De hecho, las exportaciones no tradicionales han aumentado de un promedio anual de menos de US\$ 800 millones en la década de 1980 a US\$ 1500 millones anuales en la década de 1990 y superado los US\$ 4300 millones anuales en la última década. El gran dinamismo de las exportaciones no tradicionales se ha visto oscurecido por el alza de precios de las materias primas observado en los últimos años, que aumenta el valor de las exportaciones tradicionales. Así, pese al incremento de los montos de exportación de productos no tradicionales, su porcentaje sobre el total de las exportaciones se ha mantenido por debajo del 25% en los últimos años (véase la línea sólida en el gráfico I.8). Sin embargo, cuando descontamos el efecto causado por la elevación de los precios de los minerales desde 2002, el porcentaje de las exportaciones no tradicionales sobre el total de las (crecientes) exportaciones peruanas muestra una tendencia al alza (véase la línea punteada en el gráfico I.8). Por tanto, concluimos que la apertura al exterior no solo ha supuesto un mayor aprovechamiento del mercado global para vender productos en los que el Perú tradicionalmente se había especializado, sino que también ha estimulado el desarrollo de nuevos productos de exportación, en particular en el sector agrícola no tradicional, así como de nuevos mercados de exportación. Entre los factores que han contribuido a este dinamismo exportador destacan cambios en la propiedad de la tierra, una mejora de la confianza debido a la reducción de la violencia en zonas rurales, los esfuerzos experimentales financiados por agencias de cooperación internacional, la introducción del riego por goteo y el acceso al mercado estadounidense a través de las preferencias comerciales andinas (Freund y Piérola 2010).



Crecimiento industrial 1979-1999



Fuente: Actualización de los cálculos de Abusada, Illescas y Taboada 2000

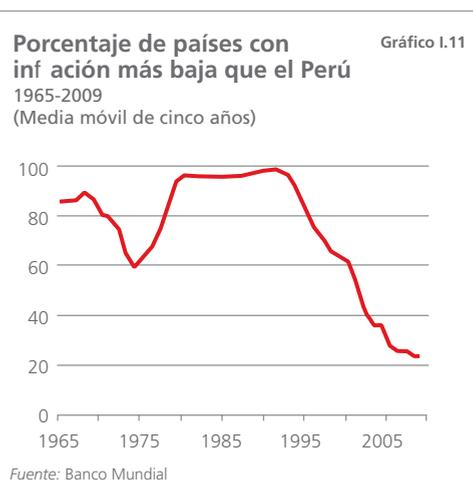
Este dinamismo exportador es ref ejo de una pujante economía peruana que ha experimentado grandes transformaciones en diferentes sectores, especialmente en agricultura y en manufactura. Como ya mencionamos, algunas transformaciones en el sector agrícola han supuesto el desarrollo de productos completamente nuevos. Aparte de la agricultura, el sector industrial también ha experimentado grandes cambios. El gráfico I.9 muestra el desarrollo de los 52 subsectores industriales (al nivel de 4 dígitos de la Clasificación Internacional Industrial Uniforme) en tres momentos: 1979 (que se toma como el año base en el que la producción de cada subsector se normaliza en 100), 1990 y 1999. El crecimiento real de la producción de los diferentes subsectores se indica en su radio correspondiente. Así, observamos que ya en 1990 había ciertos sectores manufactureros, como fertilizantes, productos de caucho, o vehículos a motor, que ya casi habían desaparecido. Por el contrario, algunos productos de consumo habían registrado aumentos. Y para 1999, los cambios habían sido muy sustanciales, con sectores como el textil con una producción más de cuatro veces superior a la obtenida en 1979.



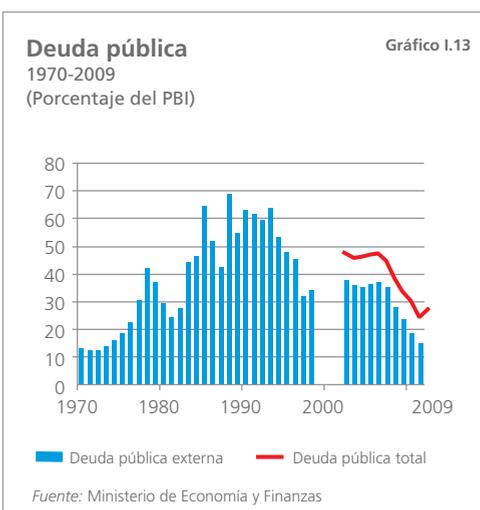
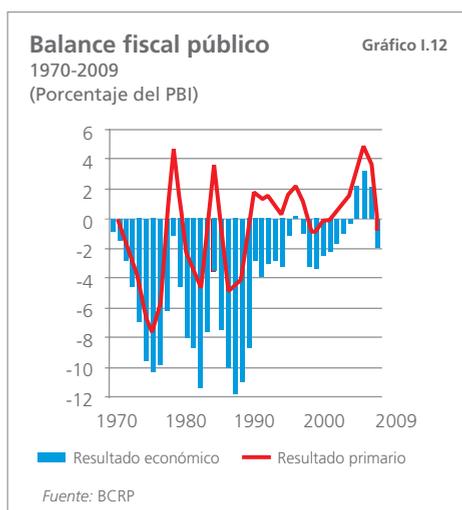
Las causas últimas del crecimiento

La mejora en el desempeño económico observado a partir de los años noventa solo se puede explicar si se considera el profundo cambio político y social en el país, en el que destaca el final de la violencia terrorista. El Perú vivió durante más de una década la violencia del terrorismo, la incapacidad del Estado de proporcionar los servicios más básicos a la población y una pobreza generalizada y creciente. En muchos aspectos, el Perú estaba al borde del abismo: no solo no tenía recursos fiscales o reservas y carecía de crédito internacional, sino que además estaba sufriendo una profunda crisis social marcada por la violencia terrorista, que dejó decenas de miles de muertos y desaparecidos, generó importantes migraciones internas y creó un clima de inseguridad ciudadana. En cierto sentido, la profundidad de la crisis en los años ochenta ofrecía la oportunidad de aplicar políticas que atacasen de raíz los problemas mencionados (Abusada *et al.* 2000). Se introdujeron simultáneamente medidas drásticas de estabilización y reformas estructurales básicas y el país se reincorporó a la comunidad financiera internacional y adoptó reformas comerciales que, al garantizar determinadas reglas del juego para el acceso al mercado peruano, contribuyeron a afianzar la estabilidad económica. La credibilidad del Estado se vio fortalecida por un mayor manejo gerencial de los servicios públicos, que en gran medida fueron privatizados. Tuvo importancia crítica que todas estas reformas se dieran simultáneamente al final de la violencia terrorista. Sin esta nueva estabilidad política y social difícilmente podría haberse mejorado el desempeño económico.

Sobre la base de esa estabilidad política y social, el mejor manejo macroeconómico contribuyó al crecimiento observado desde 1990. Durante las décadas anteriores a 1990 los desequilibrios económicos habían sido extremos. En este sentido, no hay aspecto más llamativo que el del manejo de la inflación, la que había sido persistentemente alta (gráfico I.10). De hecho, durante más de una década, desde fines de los años setenta a fines de los ochenta, el Perú destacó por tener una de las inflaciones más altas del mundo entero: más del 95% de países del mundo tenían una inflación más baja que la del Perú (gráfico I.11). Tras la prohibición legal de recurrir al BCRP para financiar los gastos del Tesoro en 1990 –disposición que se incluyó en la reforma constitucional de 1993– y la liberalización de precios (parte del fujishock), la inflación ha permanecido controlada hasta el punto que el Perú se ha situado sólidamente en el tercio de países con inflación más baja del mundo.



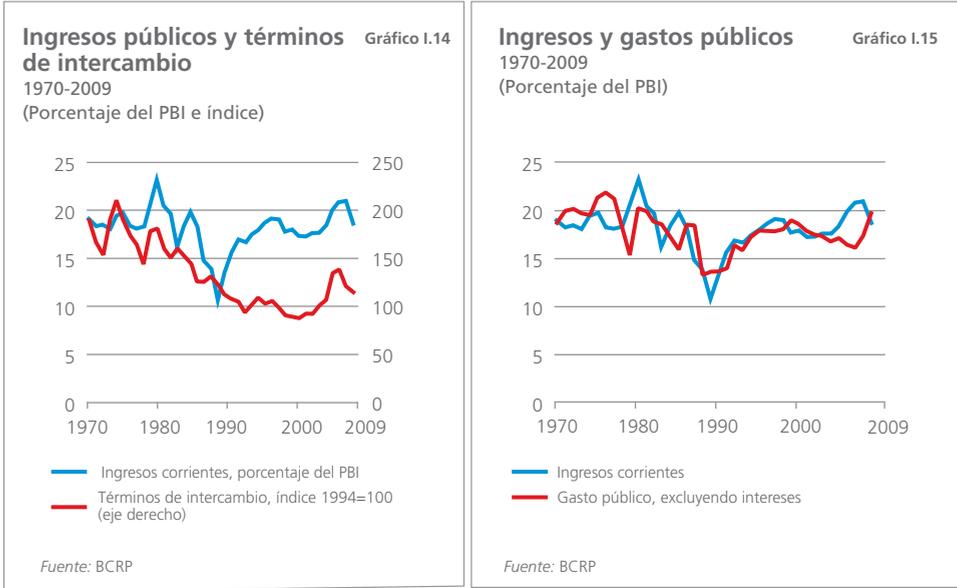
La disciplina fiscal a partir de 1990 ha sido el fundamento de la estabilidad macroeconómica. Desde 1990, el manejo fiscal prudente contrasta con la indisciplina fiscal que imperó durante las décadas de 1970 y 1980. En efecto, el balance fiscal primario (que se obtiene de comparar ingresos y egresos totales del sector público, excluyendo los intereses de la deuda, y que por tanto refleja la parte del déficit fiscal sobre la cual se puede ejercer un control más directo) se ha mantenido en superávit desde 1990 excepto en 1999-2002 y en 2009 (gráfico I.12), lo que ha permitido una rápida reducción de los cocientes de deuda pública. De tener una deuda pública externa por encima del 60% del PBI a comienzos de los años noventa, se ha pasado a niveles de alrededor del 20% del PBI en los últimos años (gráfico I.13). Esta mejora en los indicadores de solvencia ha contribuido a una caída en los tipos de interés a los que se puede financiar el Estado peruano y, junto con los sólidos resultados de crecimiento, se reflejó en un aumento de la calificación de riesgo soberano en moneda extranjera del país. Así, primero Fitch y Standard and Poor's en 2008, y luego Moody's en 2009, otorgaron al Perú el tan deseado grado de inversión a la deuda soberana externa.



La disciplina fiscal se ha reforzado recientemente con el aumento de precios de las materias primas. Desde 2002, el incremento de los precios de los minerales y otras materias primas ha conllevado un aumento en la recaudación tributaria (gráfico I.14). Cabe destacar que la mejora en los ingresos públicos, que habían ido cayendo rápidamente hasta los años ochenta, se observa ya desde comienzos de los años noventa, en los que se registra una recuperación importante de los ingresos públicos aun antes de la subida de los precios de las materias primas. Esta subida ha sido particularmente fuerte en los últimos cinco años (gráfico I.15). También es importante resaltar el manejo prudente de estos mayores recursos públicos generados por la elevación de los precios de las materias primas, ahorrando parte de estos. El ahorro de tales ingresos públicos le permitirá al Perú disponer de un mayor margen fiscal para acometer el gasto social y de infraestructura. Eso sí, como corresponde ante una situación incierta por la posibilidad de que esos ingresos públicos extraordinarios sean solo temporales debido a fluctuaciones en los precios de las materias primas, es necesario proceder con cautela y consolidar los esfuerzos de recaudación. De



esta manera, el Perú podría mantener una posición fiscal holgada para así poder hacer frente a las brechas en el gasto social y de infraestructura sin arriesgar la prudencia fiscal que garantiza la estabilidad macroeconómica y que, como se vio en 2008-09, también permitió la aplicación de una política fiscal anticíclica durante la crisis.



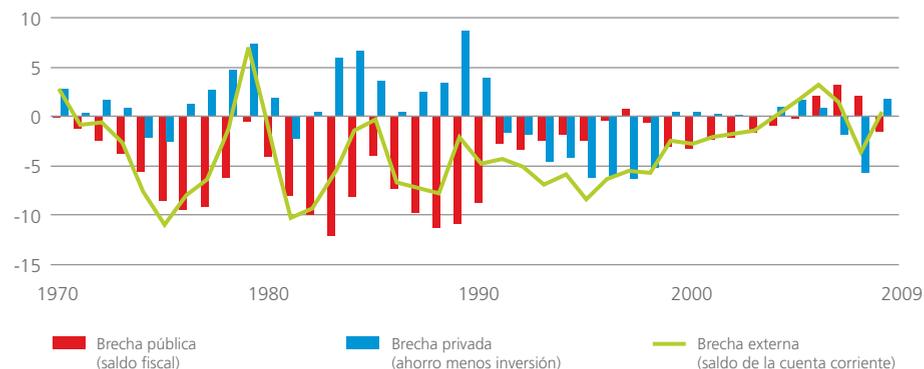
La consecución de la disciplina fiscal permitió que la cuenta externa contribuya a financiar la brecha de inversión-ahorro privada, no la pública. Hasta 1990, la indisciplina fiscal hacía que los déficits fiscales tuviesen que ser financiados con ahorro externo, con una limitada contribución del ahorro interno. Así pues, los episodios de déficit externo de esos años estaban asociados a los desbalances fiscales (gráfico I.16). Por el contrario, desde 1990, salvo un breve período a finales de los años noventa y principios de la década de 2000, la brecha pública no ha sido un factor determinante para la cuenta corriente, que se ha visto influida en mucha mayor medida por la evolución de la brecha privada y, por tanto, refleja principalmente las decisiones de inversión y ahorro de los agentes privados. En este sentido, el déficit de cuenta corriente observado en el año 2008 hace patente principalmente un aumento sustancial de la inversión privada, por lo que es muy diferente a los déficits por cuenta corriente que tradicionalmente se observaban en la economía peruana.

Determinantes de la cuenta corriente externa

Gráfico I.16

1970-2009

(Porcentaje del PBI)



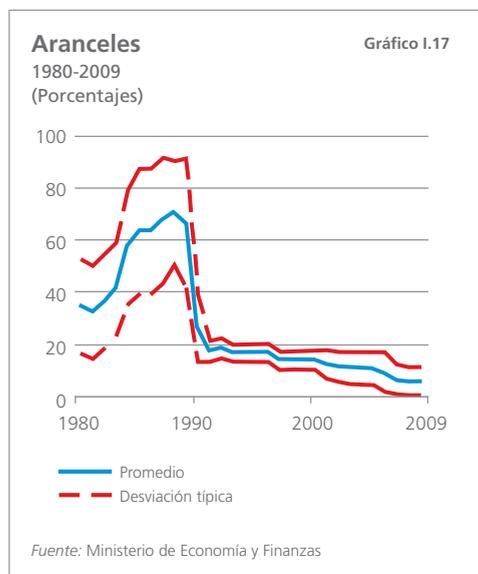
Fuentes: BCRP; Banco Mundial, World Development Indicators

Estos logros son el resultado de un consenso sobre estabilidad macroeconómica adoptado en el Perú por las últimas cuatro administraciones. La voluntad de los cuatro últimos gobiernos de garantizar la estabilidad de las reglas de juego al mismo tiempo que la estabilidad macroeconómica ha sido fundamental para cosechar resultados durante la década de bonanza. Disposiciones como contratos-ley de estabilidad jurídica para la repatriación de utilidades y el sometimiento a tribunales internacionales son parte del paquete de reformas que llevó adelante el Perú para atraer más inversión. Posteriormente, los tratados de libre comercio (TLC) han venido a reforzar estas medidas. Como veremos en la sección I.3, la demostración de un Estado comprometido con un patrón de desarrollo (en este caso con estabilidad jurídica y macroeconómica) forma parte integral de los factores que permiten a algunos países crecer a tasas altas y sostenidamente.

El mejor manejo macroeconómico y la reforma del marco regulador llevaron a un aumento de la inversión extranjera directa. Mientras en las décadas de 1970 y 1980 la inversión extranjera directa promedió anualmente menos del 0,5% del PBI, esta se multiplicó hasta promediar anualmente por encima del 3% del PBI en las décadas de 1990 y 2000. Tal aumento tuvo lugar tras la introducción de una serie de cambios en el marco regulatorio en 1991, en particular el establecimiento del principio de igualdad de trato a los inversionistas extranjeros, la libertad de circulación de capitales y de divisas, así como la posibilidad para los inversionistas de firmar acuerdos de estabilidad legal según los cuales el régimen impositivo vigente a la firma del convenio no podía ser alterado durante el período de vigencia del acuerdo. Igualmente, se permitió la entrada del capital extranjero en la gran mayoría de sectores económicos con muy pocas excepciones y se desarrolló la regulación de la competencia en el marco de una economía de mercado en la que se garantizaba el papel de la propiedad privada.



La liberalización del comercio exterior también ha sido notable. Los aranceles promedio (y su dispersión) se han reducido de manera sostenida desde 1991. La reducción unilateral de los aranceles y la eliminación de barreras no arancelarias, así como la eliminación de los impuestos a la exportación, supusieron una ruptura con las políticas proteccionistas previas y contribuyeron a una reestructuración importante de la base productiva, como se muestra en el gráfico I.9. Esta nueva política de orientación hacia el exterior se ha mantenido desde entonces (véase el gráfico I.17), primero con una estrategia de reducción unilateral de aranceles y de barreras no arancelarias y, más adelante, con la firma de tratados de libre comercio. La participación del Perú en la economía mundial se ha venido reforzando progresivamente con los acuerdos de libre comercio que ha negociado con sus socios comerciales principales, como lo demuestran la plena aplicación de los tratados de libre comercio con Estados Unidos, Chile, Singapur, Canadá, Tailandia y China, la finalización de las negociaciones con la Unión Europea (UE), la Asociación Europea de Libre Comercio, Japón y Corea del Sur. La liberalización comercial ha llevado a un aumento de la importancia del sector externo en la economía. Así, el grado de apertura al exterior medido por la suma de las exportaciones e importaciones sobre el PBI pasó de una media del 23% en los años noventa a una media del 35% en la década de 2000. Sin embargo, cabe destacar que el grado de apertura al exterior del Perú todavía está alrededor de 10 puntos porcentuales por debajo de lo que cabría esperar teniendo en cuenta las características del país (Illescas y Jaramillo 2010).



Otros cambios de política económica importantes fueron la flexibilización cambiaria y la liberalización financiera. Como parte de las reformas a comienzos de los años noventa se abolieron los tipos de cambio múltiple y se permitió una cierta flotación del tipo de cambio. Tras unos primeros años en los que el tipo de cambio bilateral frente al dólar estadounidense se devaluó, el tipo de cambio se ha mantenido relativamente estable (gráfico I.18). De hecho, el índice del tipo de cambio real multilateral ha experimentado una cierta apreciación en los últimos años. Esta apreciación se debe en gran medida al aumento de los precios de las materias primas y hubiese sido mayor si el BCRP no hubiese aumentado el nivel de reservas de divisas internacionales, que pasaron de US\$ 8 400 millones a finales de 1999 a US\$ 14 000 millones a finales de 2005 y a US\$ 44 300 millones para fines de 2010. En el sector financiero se liberalizaron los tipos de interés y se permitió la entrada de capital extranjero. La crisis bancaria de finales de los noventa supuso un retroceso en el desarrollo del crédito al sector privado, por eso, pese al crecimiento del sector bancario en los últimos años, todavía el nivel del crédito en relación al PBI es bajo en comparación con otros países de ingreso parecido al del Perú. Es de destacar, sin embargo, la solidez del sistema financiero peruano como se demostró durante la crisis económica global.

Pero ¿cómo podemos saber si el crecimiento económico ha sido el resultado de las políticas económicas adoptadas? Para responder a esta pregunta tenemos que modelizar el crecimiento de la economía de manera que podamos estimar un escenario contrafactual sobre cuál hubiese sido el desempeño económico en ausencia de una u otra reforma. El modelo más utilizado supone **elaborar regresiones** con datos de muchos países que permitan identificar el impacto sobre el crecimiento de diversas variables que captan los determinantes del crecimiento. Siguiendo a **Loayza et al. (2005), podemos clasificar los determinantes del crecimiento económico en cinco grandes categorías:** (i) **las variables relacionadas con la posición inicial de la economía**, pues los países con menores niveles de renta tienen la posibilidad de crecer más rápidamente que los países ricos; (ii) **las variables relacionadas con el ciclo económico**, que generan la propensión a crecer más rápidamente si la economía se está recuperando de una recesión; (iii) **las variables que representan las políticas o reformas estructurales en áreas como la educación y la generación del capital humano en general**, la profundidad financiera, la apertura comercial y la provisión de infraestructura pública; (iv) **las variables que representan las políticas de estabilización macroeconómica**, como por ejemplo la inflación; y, (v) las variables relacionadas con condiciones externas, como por ejemplo los choques de términos de intercambio. Loayza et al. (2005) estiman econométricamente este modelo de crecimiento para los países latinoamericanos y obtienen los coeficientes relevantes para una serie de variables que reflejan estas cinco grandes categorías. Aprovechando esos resultados para América Latina, Loayza (2008) estima la contribución de cada una de las cinco grandes categorías determinantes del crecimiento económico en el caso peruano.



Hay evidencias de que las reformas de política económica ayudan a explicar el renacimiento de la economía peruana. Lo primero que hay que constatar es que el modelo econométrico estimado por Loayza *et al.* (2005) explica bien el crecimiento observado en el Perú desde los años ochenta hasta 2005 (último año del ejercicio). La conclusión principal de Loayza (2008) es que la recuperación del crecimiento económico en el Perú desde los años noventa se ha debido sobre todo a las reformas estructurales y de estabilización que se aplicaron desde entonces. Como se muestra en la tabla I.3, el modelo predice que el crecimiento anual del PBI per cápita del Perú en los años noventa habría sido 5,07 puntos porcentuales mayor que el obtenido en los ochenta (muy cerca del aumento en el crecimiento obtenido del 5,03%). El grupo de variables que explica la mayoría de ese aumento en el desempeño durante los noventa es el relacionado con las políticas estabilizadoras. Las políticas de estabilización explican el 65% del incremento en la tasa de crecimiento del PBI en los noventa. Si comparamos los años 2000-05 con los noventa, el modelo predice que el desempeño económico habría mejorado en 0,72 puntos porcentuales (también muy cerca del aumento en el desempeño obtenido del 0,81%). Es de resaltar que las variables que más ayudan a explicar la mejora en el desempeño después de 2000 son aquellas relacionadas con las reformas microeconómicas (o estructurales) que consiguen mejorar la capacidad productiva del país a través de una mejora del capital físico o humano o de la productividad de los factores de producción. Esto confirma que una vez alcanzada la estabilización macroeconómica, la fuente de mejoras en el desempeño económico tiene que venir por el lado de las reformas microeconómicas. Esto supone una importante conclusión de cara al futuro, pues las mejoras en el desempeño económico del Perú dependerán ahora más de variables como la formación de capital humano (en definitiva, acceso a educación y salud de calidad) o la formación de capital físico (infraestructura).

Contribución de diferentes factores al aumento del crecimiento económico en el Perú
(Puntos porcentuales)

Tabla I.3

Determinantes del crecimiento	1990's vs. 1980's	2000-2005 vs. 1990's
I Factores de convergencia	<i>0,29</i>	<i>-0,21</i>
PBI per cápita inicial	0,29	-0,21
II Factores cíclicos	<i>0,51</i>	<i>0,43</i>
Brecha del producto inicial (PBI/PBI potencial)	0,51	0,43
III Reformas estructurales	<i>1,30</i>	1,05
Educación (tasa de matrícula en educación secundaria)	0,27	0,35
Profundidad financiera (crédito al sector privado/PBI)	0,28	0,23
Apertura comercial (volumen de comercio/PDI ajustado estructuralmente)	0,22	0,17
Infraestructura (líneas telefónicas per cápita)	0,54	0,30
IV Políticas estabilizadoras	3,27	<i>0,56</i>
Inflación	0,74	0,19
Volatilidad cíclica (desviación típica de la brecha del producto)	1,08	0,37
Crisis bancarias sistemáticas (frecuencia de las crisis)	1,45	0,00
V Condiciones externas	<i>-0,31</i>	<i>-0,24</i>
Términos de intercambio (tasa de crecimiento)	0,17	0,42
Crecimiento de la economía mundial	-0,48	-0,67
Predicción del modelo del crecimiento del PBI per cápita	5,07	0,72
Crecimiento del PBI per cápita obtenido	5,03	0,81

Fuente: Loayza 2008



La importancia de la estabilización y de las reformas estructurales para explicar el crecimiento económico es un resultado sólido que se obtiene incluso usando otras metodologías. Existen otros estudios de series temporales que tratan de captar el impacto de las reformas estructurales y la estabilización macroeconómica sobre el crecimiento económico del Perú. Por ejemplo, un estudio del FMI (2007) concluye que el aumento del crecimiento durante los años noventa puede atribuirse en partes más o menos iguales a la estabilización macroeconómica, a circunstancias externas favorables y a las reformas estructurales. Son de esperar diferencias en los resultados puntuales dado que las metodologías usadas difieren (por ejemplo, el estudio del FMI utiliza un índice de reformas estructurales, mientras que el de Loayza usa las variables desagregadas), pese a ello, los resultados principales —es decir, la importancia de la estabilización y de las reformas estructurales— se mantienen.

Los desequilibrios económicos fueron tan extremos antes de 1990 que existía un gran potencial de crecimiento simplemente con el restablecimiento de la estabilidad macroeconómica. Hay autores que desafían el punto de vista de que las políticas económicas nacionales pueden tener un gran efecto sobre el crecimiento económico. Esos autores escépticos argumentan que aunque las políticas económicas desempeñan un papel en el crecimiento económico, sus efectos son generalmente modestos. Basándose en datos históricos internacionales, Easterly (2005) explora el impacto sobre el crecimiento de seis variables económicas que capturan la orientación de la política económica: (i) la inflación, (ii) la prima en el mercado paralelo de divisas, (iii) el índice del tipo de cambio real, (iv) la profundidad financiera ($M2/PBI$), (v) el saldo presupuestario sobre el PBI y (vi) la apertura comercial. Easterly señala que los coeficientes obtenidos son lo suficientemente pequeños como para que en la mayoría de los casos una mejora en las variables de política económica no logre generar un gran aumento en el crecimiento. Sin embargo, en el caso del Perú los cambios en las variables de política económica fueron tan grandes a partir de 1990 que sí pueden explicar el crecimiento incluso si uno acepta la idea de que en general el impacto de las variables que reflejan la política económica puede ser modesto. Tomemos por ejemplo el caso de la inflación: desde 1960 solo ha habido siete países en el mundo que han tenido más de diez años con inflación por encima del 50% y el Perú es uno de ellos. Incluso dejando de lado los años de hiperinflación de finales de los ochenta, si comparamos el período de 1980-88 (inflación de 157% en promedio) con la segunda mitad del decenio de 1990 (inflación de 8,4% en promedio) las diferencias son tan grandes que el modelo empírico de Easterly predice un aumento del crecimiento anual de 2,3 puntos porcentuales simplemente debido a la caída de la inflación. En conclusión, durante los años noventa los ajustes macroeconómicos fueron de tal magnitud que fueron suficientes para elevar el potencial de crecimiento del Perú. Una vez conseguida la estabilidad macroeconómica, esta se vuelve condición necesaria pero no suficiente para seguir empujando el crecimiento económico hacia arriba. Es aquí donde las mejoras en el capital humano y físico del país se convierten en las condiciones necesarias para aumentar y mantener el crecimiento económico en el futuro.



¿Se ha dado un desarrollo más incluyente?

El alto crecimiento económico ha venido acompañado de una reducción de la pobreza, aunque todavía hay zonas donde esta sigue siendo elevada.

La pobreza aumentó significativamente durante 1985-90 con la hiperinflación y alcanzó a más de la mitad de la población en 1991. Con la estabilización macroeconómica la pobreza mejoró modestamente, pero aumentó en los años siguientes como consecuencia de la crisis económica de 1998. La recuperación del crecimiento de la década de 2000 empezó a tener un impacto importante sobre la reducción de la pobreza solo a partir de 2005, cuando el crecimiento económico se tornó más desconcentrado, afectando positivamente a todos los sectores y a la mayoría de las regiones del Perú, generando empleo formal y reduciendo la informalidad. Este “chorreo” del crecimiento económico a partir de 2005 es el primer responsable de los buenos efectos en la reducción de la pobreza. Entre 2005 y 2009, la pobreza cayó del 48,7% al 34,8%, mientras que la pobreza extrema se redujo del 17,4% al 11,5% (tabla I.4). Si bien es cierto que la reducción de la pobreza en 2009 se concentró principalmente en zonas urbanas, en particular en Lima, y se desarrolló a un ritmo más lento que en años anteriores, la disminución ininterrumpida de la pobreza en estos últimos años es notable a pesar del aumento de la inflación inducida por el precio de los alimentos en 2008 y la disminución del crecimiento económico en 2009 como resultado de la crisis económica internacional. Pese a estos avances, la incidencia de la pobreza sigue siendo muy desigual en términos geográficos, y en algunas regiones **las tasas de pobreza superan el 60%, sobre todo en zonas rurales de la sierra** (tabla I.4).

Tasas de pobreza
2004-2009
(Porcentajes)

Tabla I.4

	Pobreza total							Pobreza extrema						
	2004	2005	2006	2007	2008	2009	09-04 (ppts*)	2004	2005	2006	2007	2008	2009	09-04 (ppts)
Nacional	48,6	48,7	44,5	39,3	36,2	34,8	-13,8	17,1	17,4	16,1	13,7	12,6	11,5	-5,6
Costa urbana	37,1	32,3	29,9	25,1	23,4	21,4	-15,7	5,6	4,0	3,0	2,1	2,4	2,3	-3,3
Costa rural	51,2	50,0	49,0	38,1	34,8	40,6	-10,6	13,8	13,4	14,4	10,5	7,9	9,2	-4,6
Sierra urbana	44,8	44,4	40,2	36,3	33,5	31,3	-13,5	13,6	11,6	10,3	8,5	9,2	6,8	-6,8
Sierra rural	75,8	77,3	76,5	73,2	68,8	65,6	-10,2	44,0	46,6	46,5	40,8	37,4	33,2	-10,8
Selva urbana	50,4	53,9	49,9	40,3	31,3	32,5	-17,9	18,7	22,5	18,1	11,0	7,2	8,8	-9,9
Selva rural	63,8	65,6	62,3	55,3	49,1	57,4	-6,4	30,4	28,0	24,6	23,4	20,7	23,8	-6,6
Lima metropolitana	30,9	32,6	24,2	18,5	17,7	14,1	-16,8	1,3	2,0	0,9	0,5	0,7	0,2	-1,1

*ppts = puntos porcentuales
Fuente: INEI

Pese al progreso en la reducción de la pobreza, existe una gran heterogeneidad a lo ancho del territorio. Las mayores caídas de los índices de pobreza en los últimos años se han producido entre los residentes de zonas urbanas marginales. La mejoría en las zonas urbanas está asociada a la posibilidad de acceder a un mercado de mano de obra más dinámico y con mejores ingresos y oportunidades de empleo en sectores intensivos en mano de obra como el comercio, la construcción y la industria manufacturera. Por el contrario, los incrementos en el bienestar en las zonas rurales han sido más limitados.



En las zonas rurales, los hogares relacionados con la industria de la agroexportación y aquellos con ingresos más diversificados han podido mejorar su bienestar en mayor medida. Sin embargo, aquellos hogares vinculados exclusivamente a la agricultura han visto solo pequeñas reducciones en sus niveles de pobreza. Así, la pobreza sigue siendo un problema particularmente grave en la sierra rural, donde el 66% de la población es pobre y un tercio vive en la extrema pobreza.

La desigualdad se ha reducido solo ligeramente a nivel nacional. La desigualdad del ingreso en el Perú –medida por los coeficientes de Gini o de Theil– ha caído en los últimos cinco años, en particular durante el bienio de alto crecimiento de 2007-08. Sin embargo, esta reducción de la desigualdad ha sido moderada, sobre todo si se compara con la observada en otros países de la región como Brasil. Si bien los ingresos de los más pobres han crecido, lo que explica la caída de la tasa de pobreza, también es cierto que los ingresos de los deciles superiores crecieron moderadamente más. También se ha dado un aumento en la polarización espacial de los ingresos entre grandes ciudades, ciudades de tamaño medio y zonas rurales. Sin embargo, sí ha habido una reducción de las desigualdades al interior de esos espacios (es decir, dentro de las grandes ciudades o dentro de las ciudades de tamaño medio o dentro de las zonas rurales). El efecto neto es una caída moderada de la desigualdad. Pero el hecho mismo de que la desigualdad no haya aumentado es un resultado destacable dado el contexto de crecimiento muy elevado (como ha ocurrido por ejemplo en China), con altas desigualdades iniciales y en el que ciertos sectores han desempeñado un papel protagónico. La evidencia sugiere que la caída de la pobreza y la desigualdad son el resultado principalmente de un crecimiento balanceado y distribuido.

Hay importantes mejoras en indicadores sociales, sobre todo en salud (por ejemplo, malnutrición infantil). La desnutrición crónica ha comenzado a bajar en los últimos años, una notable mejora en comparación con los resultados estancados del decenio de 1990. Así, la desnutrición crónica para niños menores de 5 años de edad disminuyó de 25,4% en 2000 a 22,6% en 2007 y a 18,4% en 2010. La reducción de la tasa de mortalidad infantil también ha sido un logro importante: 20 muertes por 1000 nacidos vivos para el año 2008, abajo de 33 por 1000 nacidos vivos para el año 2000, y está actualmente por debajo de la media de los países latinoamericanos. Además, la cobertura de nacimiento institucional a nivel nacional ha aumentado en forma constante desde 49% en el año 2000 a 76% en 2007, sobre todo debido al fuerte incremento en las zonas rurales. Las mejoras en los indicadores de salud son atribuibles a mejores niveles de vida, a la ampliación de la cobertura –sobre todo a través del Seguro Integral de Salud (SIS), que se inició en 2001– y a otras intervenciones de salud pública como la educación sanitaria y una mejor gestión de los programas de inmunización y contra la diarrea. Igualmente, el programa Juntos de transferencias condicionadas a los más pobres está empezando a tener ya un impacto, contribuyendo a un aumento en la utilización de servicios de salud y mejoras en gastos de alimentos de mayor calidad nutritiva (Perova y Vakis 2009).

Sin embargo, el Perú se encuentra en el tercio inferior de países de la región en lo que respecta a garantizar las mismas oportunidades para todos, lo que contrasta con su liderazgo en otros índices como el de *Haciendo Negocios*. El índice de oportunidades humanas (IOH), que mide la igualdad de oportunidades en el



acceso a los servicios sociales⁵, muestra al Perú en el puesto número 13 de 17 países de la región para los que se ha estimado este indicador (tabla I.5). De nuevo, la diversidad regional explica buena parte del pobre desempeño del Perú en el IOH. Esto se puede ver claramente cuando se analiza el IOH a nivel subnacional, que se ha podido calcular para 165 regiones subnacionales de un total de 15 países latinoamericanos. El Perú destaca por ser el único país que tiene regiones entre las 50 mejores (Lima metropolitana) y entre las 50 peores (costa rural, sierra rural y selva rural). El Perú también tiene un desempeño menor que el de la media de la región América Latina en algunos indicadores sociales, como por ejemplo los relacionados al acceso a agua potable y saneamiento. Solo el 68% de la población tiene acceso a saneamiento, lo que sitúa al Perú en el puesto número 23 de 26 países latinoamericanos.

Selección de índices de desempeño del Perú 2010

Tabla I.5

Ranking	Índice de oportunidades humanas	Índice de haciendo negocios (Doing Business)	Índice de desarrollo humano
1	Chile	México	Chile
2	Uruguay	Perú	Argentina
3	México	Colombia	Panamá
4	Costa Rica	Chile	México
5	Venezuela, R.B. de	Panamá	Costa Rica
6	Argentina	Jamaica	Perú
7	Jamaica	República Dominicana	Brasil
8	Ecuador	Guatemala	Venezuela, R.B. de
9	Colombia	Paraguay	Ecuador
10	Brasil	Argentina	Colombia
11	República Dominicana	Nicaragua	Jamaica
12	Paraguay	Uruguay	República Dominicana
13	Perú	Costa Rica	El Salvador
14	Guatemala	Brasil	Paraguay
15	El Salvador	Ecuador	Honduras
16	Nicaragua	Honduras	Nicaragua
17	Honduras	Venezuela, R.B. de	Guatemala

Nota: El cuadro muestra el ranking de los países latinoamericanos para los que se ha calculado el IOH.

Fuente: Banco Mundial, PNUD

Pese a ello, el Perú ha mejorado en los últimos años en la provisión de oportunidades. Aunque la desigualdad de oportunidades en el Perú continúa siendo elevada, se han realizado avances considerables para subsanar el problema. El IOH muestra una mejora considerable entre 1995 y 2010 al compararse con otros países de la región. De hecho, el Perú estaba mucho más lejos de la media latinoamericana en 1995 (cuando el índice del Perú apenas llegaba a 50,7 por 61,7 de la media en América Latina y el Caribe-ALC) que en 2010 (71,5 en el Perú por 78,5 de la media en ALC). También ha disminuido la dispersión de los IOH calculados para las regiones del Perú entre 1995 y 2010. En efecto, el área fuera de la capital del país ha experimentado uno de los mayores incrementos en el IOH en toda América Latina. El crecimiento de la inversión

⁵ El IOH mide la tasa de disponibilidad de los servicios que son necesarios para progresar en la vida (como, por ejemplo, el agua potable), descontando o "penalizando" la tasa por cuán desigual es la distribución de esos servicios entre la población. Así, dos países que tienen la misma cobertura pueden tener distintos IOH si los ciudadanos que no tienen el servicio son todas mujeres, o todos indígenas o, en términos generales, comparten una circunstancia personal que no esté bajo su control. En otras palabras, el IOH es la cobertura corregida por la equidad.



pública en abastecimiento de agua, saneamiento y electricidad durante los últimos años respalda una tendencia de disminución de la desigualdad de oportunidades. A pesar de este progreso, la gran brecha de oportunidades aún es un desafío para las autoridades.

I.3. Una mirada al futuro: ¿cómo conseguir un desarrollo más incluyente?

Lecciones de la experiencia internacional

Grandes esfuerzos a nivel mundial se han hecho para entender las causas que explican el crecimiento económico rápido y sostenido. Entre estos esfuerzos, en abril de 2006 se creó la Comisión para el Crecimiento y el Desarrollo que reunió a 22 líderes de gobierno, sector privado y académicos, la mayoría de países en desarrollo, para buscar respuestas a esta importante pregunta. Perú fue representado en la Comisión por Pedro Pablo Kuczynski, ex Primer Ministro. La Comisión fue liderada por Michael Spence, premio nobel de economía y ex rector de la escuela de negocios de la Universidad de Stanford. A lo largo de un periodo de cuatro años, la Comisión se encaminó a tratar de entender cuáles son las mejores políticas y estrategias para generar un crecimiento rápido y sostenido, acompañado por reducción de pobreza. La Comisión considera que los grandes desafíos mundiales se pueden atacar más fácilmente si hay progreso económico y mayores oportunidades para todos. La audiencia de la Comisión está formada por los líderes de los países en desarrollo. El financiamiento para este esfuerzo provino de los gobiernos de Australia, Suecia, Holanda y el Reino Unido, así como de la William and Flora Hewlett Foundation, y el Banco Mundial.

La Comisión para el Crecimiento y el Desarrollo señala en su reporte final de 2008 una serie de características comunes y políticas que explican los casos exitosos de países que han tenido un crecimiento alto y sostenido desde 1950.

La Comisión estuvo integrada por diecinueve prestigiosos líderes de países de todo el mundo y dos renombrados académicos con el mandato de reunir las mejores interpretaciones sobre las políticas y estrategias que fundamentan el rápido crecimiento económico y la reducción de la pobreza. Estos líderes se fijaron en los países que habían logrado un crecimiento alto y sostenido, aquellos que desde 1950 habían conseguido crecer al menos veinticinco años continuos a una tasa mayor al 7%, y encontraron características comunes a todos los casos de éxito. Las lecciones aprendidas de esas experiencias nos serán útiles para estructurar la discusión sobre los desafíos hacia el futuro, aunque también está claro que no hay una receta única o fórmula mágica para el crecimiento. Es más, hay que reconocer que el conocimiento sobre los factores que explican el crecimiento económico sigue siendo limitado.

La Comisión encuentra características comunes en todos estos casos de éxito.

Una mirada cercana nos indica que estos países: (i) se integraron a la economía internacional y aprovecharon las ventajas de la globalización; (ii) mantuvieron estabilidad macroeconómica; (iii) lograron altas tasas de ahorro e inversión; (iv) dejaron a los mercados asignar los recursos eficientemente; y, (v) tenían gobiernos comprometidos con una estrategia bien definida.



La Comisión también concluye que los **factores de política críticos** para un crecimiento sostenido son:

- Altos niveles de **inversión pública y privada** (en exceso a 25% del PBI) con importantes **contenidos de inversión en capital humano** (al menos 7-8% del PBI en educación, salud y capacitación) y en infraestructura física (al menos 5-7% del PBI).
- Liderazgo político con un gobierno que sea creíble, crecientemente capaz y comprometido con la estrategia de crecimiento.
- **Un compromiso con la igualdad de oportunidades**, dando a cada uno de los habitantes del país las mismas opciones para beneficiarse de los frutos del crecimiento. Pero las mismas oportunidades no significan los mismos logros y de hecho en algunos momentos las tasas de desigualdad pueden elevarse con el proceso de crecimiento. Sin embargo, un crecimiento incluyente y niveles de desigualdad moderados son importantes para no comprometer el proceso y sus resultados.

Un análisis del Banco Mundial sobre el crecimiento económico en América Latina coincide en esas características comunes que explican los casos de crecimiento alto y sostenido. Hace pocos años, el Banco Mundial realizó un estudio regional sobre el crecimiento económico en América Latina y el Caribe, examinando en concreto la relación entre crecimiento y reducción de la pobreza (Banco Mundial 2006a). Si bien este estudio regional precede al de la Comisión para el Crecimiento y el Desarrollo, las conclusiones coinciden. En particular, el estudio regional subraya la importancia de invertir en los pobres, en mejorar su capital humano y sus oportunidades, pues tales inversiones son rentables para la sociedad en su conjunto. También coincide en que los elementos claves que debieran estar presentes en todos los países incluyen estabilidad macroeconómica, apertura comercial e intervenciones dirigidas a alcanzar altos niveles de educación en la población y la mejora de la infraestructura del país. A continuación resumimos algunos de los mensajes principales de ambos análisis.

Ningún país ha logrado mantener un crecimiento rápido sin tener al mismo tiempo tasas de inversión pública en infraestructura, educación y salud extraordinariamente altas. Tales inversiones **sientan las bases para la creación de nuevas industrias y aumentan la rentabilidad de las empresas privadas, que necesitan tener empleados sanos y educados, caminos transitables y electricidad y comunicaciones confiables.** En este sentido, la Comisión resalta que no se suele prestar la debida atención al gasto en infraestructura. Sin embargo, **los altos niveles de inversión pública no deben poner en riesgo la estabilidad macroeconómica. Por ello, es necesario que existan suficientes ingresos y eficiencia en el sector público para poder tener los niveles** de gasto necesarios para cerrar las brechas en capital físico y humano.

Las estrategias de crecimiento tienen mayor éxito cuando encierran la promesa de igualdad de oportunidades y ofrecen a todos los habitantes las mismas posibilidades de gozar de los frutos del crecimiento. Esto se debe en parte a que el mismo acceso a determinados servicios básicos –por ejemplo la sanidad– es un bien deseado por la población, independientemente del impacto de la salud en el crecimiento. Pero también, como se resalta en el estudio regional mencionado arriba, porque la pobreza puede generar una serie de círculos viciosos. Por ejemplo, los estudiantes pobres que deben asistir a colegios deficientes y obtener beneficios volátiles por su



capital humano, invierten poco en educación. Los empresarios pobres, excluidos de los mercados de capitales, invierten poco en buenos proyectos. Las regiones pobres, carentes de infraestructura, no pueden atraer inversiones y cuentan con un menor número de ciudadanos capaces de adoptar, manejar o generar nuevas tecnologías. Los países pobres, incapaces de moderar las disparidades en el ingreso, encuentran que las tensiones sociales se exacerban, lo que a su vez frustra la generación de un clima de negocios saludable.

Los casos de países exitosos comparten otra característica: un gobierno con capacidad, credibilidad y compromiso con políticas que favorecen el crecimiento.

Se requiere que los **dirigentes políticos de un país asuman un compromiso a largo plazo y lo lleven adelante con paciencia, persistencia y pragmatismo.** Los casos exitosos apuntan a la importancia del liderazgo y una gestión de gobierno eficaz. El crecimiento a un ritmo tan rápido y durante un período tan prolongado demanda un fuerte liderazgo político. En el Perú, el mantenimiento de las políticas económicas prudentes refija el compromiso político de administraciones sucesivas; mantener esa continuidad es clave. Después de las reformas económicas aplicadas entre 1990 y 1992, el mantenimiento y avance por los presidentes Toledo y García de las políticas macroeconómicas prudentes ha sido fundamental para lograr el mejor desempeño económico que se describió anteriormente y así cosechar los frutos de un alto crecimiento y reducción de la pobreza. En este sentido, resulta vital mantener el compromiso con una gestión macroeconómica moderada. En este punto no hay lugar para la complacencia. A finales de los noventa hubo un breve lapso en el que se debilitó el compromiso político con la estabilidad macroeconómica y, como hemos visto, el equilibrio fiscal registró un déficit primario de 1999 a 2002.

También es importante que el crecimiento económico sea sostenido. Los beneficios del crecimiento económico son realmente importantes cuando este es sostenido, evitando crisis en las que en pocos años de crecimiento negativo se pueda deshacer el camino andado con grandes dificultades. Como muestra la tabla I.6, muchos países de ingreso bajo cuando crecen lo hacen a tasas altas, pero sufren numerosas crisis hasta el punto que en un tercio de los años sufren contracciones en sus economías y estas son mucho más severas (más del doble) que en países con mayor ingreso y estabilidad macroeconómica. Una de las características que distingue a los países de mayor ingreso es precisamente que, si bien no crecen a tasas muy altas, lo hacen en la gran mayoría de años, con apenas un 16% de años en los que sufren crecimientos negativos.

Crecimiento medio en países de diferente ingreso per cápita

Tabla I.6

Ingreso per cápita en 2000	Número de países	Porcentaje de la población mundial	Número de pares país-año en la muestra	Porcentaje de años con crecimiento positivo	Crecimiento medio en años con crecimiento positivo	Crecimiento medio en años con crecimiento negativo
<US\$ 20 000	153	87%	5678	66%	5,4%	-4,9%
>US\$ 20 000*	27	13%	1336	84%	3,9%	-2,3%

* Excluye a los países petroleros de Qatar, Emiratos Árabes Unidos, Kuwait y Brunei.
Fuente: North, Wallis y Weingast 2009: 5



Si la economía peruana hubiese crecido a un 3,5% per cápita desde 1982, tendría hoy más del doble de ingreso per cápita medio del que tiene. Comenzamos nuestro análisis de la historia económica reciente del Perú mostrando en los gráficos I.1 y I.2 la alta volatilidad de su crecimiento económico en los últimos treinta años, y que el nivel de ingreso per cápita de 1981 solo se pudo recuperar un cuarto de siglo después. Terminamos ahora este análisis con un cálculo sencillo: ¿qué hubiese pasado con el ingreso per cápita si la economía peruana hubiese podido crecer a un 3,5% de manera ininterrumpida desde 1981? La respuesta es que el PBI per cápita peruano sería hoy más del doble del que disfrutaban los peruanos en la actualidad. En concreto, frente a los US\$ 2915 de ingreso per cápita medio (en dólares de 2000), los peruanos tendrían un ingreso per cápita medio de US\$ 6179, un 212% mayor. Estos cálculos sencillos no hacen sino resaltar la importancia de mantener el crecimiento de manera sostenida en el tiempo. Esto es así incluso con tasas de crecimiento económico que el Perú ha demostrado que son alcanzables. De hecho, hemos elegido un 3,5% de crecimiento del PBI per cápita, un valor menor del crecimiento per cápita observado en el período 2000-09, cuando se alcanzó un 3,8% de promedio pese a la crisis económica global de 2009.

Tres grandes desafíos para el Perú para conseguir un desarrollo más incluyente, con oportunidades para todos

Los grandes desafíos planteados aquí surgen tanto de un análisis del desempeño económico del Perú como de los casos exitosos en el contexto internacional. Por un lado, el análisis de la historia económica más reciente del Perú realizado en este capítulo nos sugiere que la estabilidad macroeconómica ha sido clave para explicar el crecimiento en los años noventa, pues el manejo macroeconómico distaba tanto del óptimo que el país tenía mucho que ganar corrigiendo los desequilibrios macroeconómicos. Al cerrar la brecha en el manejo macroeconómico y situarse entre los países con buen manejo macroeconómico en la década de 2000, la principal fuente del crecimiento pasa a ser cada vez más las reformas microeconómicas y sectoriales que permiten un crecimiento de la competitividad de los trabajadores y las empresas peruanas.

La estabilidad macroeconómica se convierte en condición todavía necesaria pero ya no suficiente para un crecimiento económico alto y sostenido. La mejora del capital físico y humano se transforma en ingrediente crítico para asegurar el desarrollo sostenido del país. Para ello es indispensable mejorar la efectividad del sector público en contribuir a la mejora del capital físico y humano. El análisis econométrico presentado aporta evidencia empírica a este respecto. Por otro lado, un análisis de los casos de países exitosos que han conseguido mantener un crecimiento alto y sostenido en el tiempo concuerda plenamente con el análisis anterior.



Así, del análisis de casos exitosos del contexto internacional se destaca la **necesidad de mantener tasas altas de inversión pública en infraestructura, educación y salud, así como la importancia del liderazgo y gestión de un gobierno eficaz.** Por último, de los casos exitosos internacionales también resalta la importancia de **garantizar la igualdad de oportunidades y ofrecer a todos los habitantes las mismas posibilidades de gozar de los frutos del crecimiento.**

Teniendo en cuenta estos dos análisis de la situación peruana y de los casos exitosos internacionales, y dejando claro que los tres desafíos aquí resaltados no agotan el universo de áreas a mejorar, el Perú necesita dirigir sus esfuerzos a lograr:

- *Un Estado más comprometido, con mayor credibilidad y más efectivo que sirva a todos los peruanos.*
- *Un capital humano más desarrollado, que permita a todos los peruanos mejorar sus oportunidades de encontrar buenos empleos y ayudar a mantener las altas tasas de crecimiento.*
- *Una mejor infraestructura física que sirva de empuje para el crecimiento económico y que cierre las brechas de desigualdad que aún existen en el Perú.*

Los siguientes tres capítulos se concentran en analizar tales desafíos y presentan opciones de política pública para lograr estas metas y llevar al Perú a sostener un alto ritmo de crecimiento con mayor inclusión.



A stylized map of the world is shown in the background, rendered with white outlines on a gray background. The map is centered and covers most of the page. The text 'capítulo II' is positioned in the bottom left corner, overlaid on the map's outline.

capítulo II

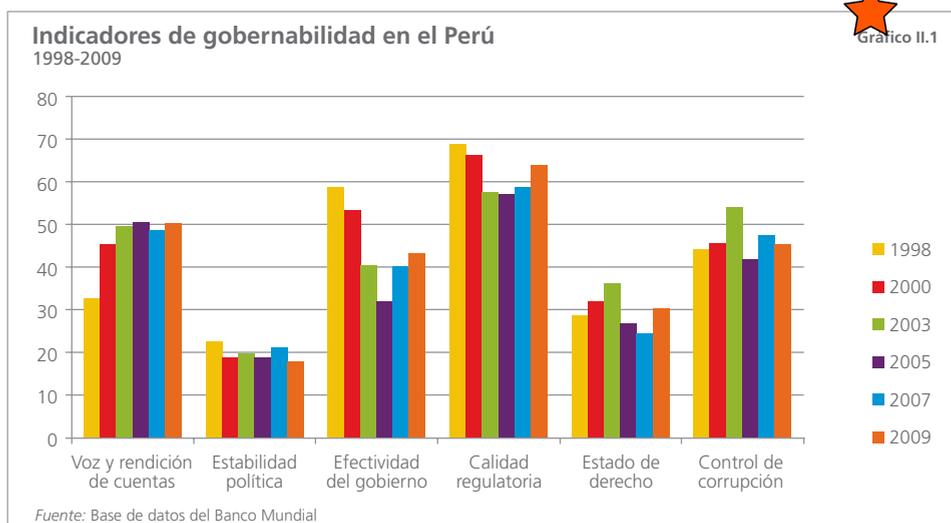
Gobernabilidad en el Perú: coordinación y rendición de cuentas en un Estado descentralizado¹

II.1. Introducción

El Perú viene creciendo desde los años noventa, pero este crecimiento no se ha traducido en mayores niveles de equidad. Si bien hoy la pobreza se ha reducido, los resultados son aún insuficientes con respecto a la meta de que todos los ciudadanos hayan visto ampliadas sus oportunidades de desarrollo social y económico. Los logros en algunos servicios sociales –entre otros, la calidad de la educación y en salud pública– están en muchos casos por debajo de países con ingresos menores.

El desafío para el Perú es determinar cómo revertir esta tendencia y lograr un Estado eficiente. Cada vez es más amplio el consenso acerca de que entre todos los factores que pueden contribuir a que el ingreso de un país crezca con calidad, son determinantes las instituciones y las reglas de juego así como los incentivos que estas generan para el ejercicio del poder y el uso de los recursos públicos. Si bien el Perú es un país que hace ya bastantes años que es democrático, todavía enfrenta las debilidades propias de países recién democratizados, como es el caso de su vulnerabilidad a políticas clientelistas y poco efectivas².

El Perú enfrenta un desafío muy particular de gobernabilidad. Los indicadores de gobernabilidad posteriores al año 1998 demuestran que los mayores niveles alcanzados en el rubro “voz y rendición de cuentas” durante el proceso de democratización no se han traducido simultáneamente en un mayor nivel de efectividad del gobierno o de calidad regulatoria (gráfico II.1). La efectividad del gobierno cae sustancialmente durante el período de los gobiernos democráticos y solo en años recientes se recupera en forma gradual, aunque sin alcanzar los niveles anteriores.



¹ Este capítulo fue preparado por Jonas Frank con la colaboración de Fernando Rojas.

² Véase al respecto Keefer 2003, 2007; Acemoglu et al. 2005; Acemoglu y Robinson 2008a y 2008b; Rodrik 2000.



¿Qué factores pueden explicar esta tendencia? ¿Y qué hacer para alcanzar una mayor efectividad del gobierno? En el caso del Perú parece ser determinante el restablecimiento de la confianza en el gobierno. Esto requiere de un sector público con una clara visión de las prioridades del desarrollo, eficiente y sobre todo que rinda cuentas en todos los niveles de gobierno. Desde **la identificación y formulación de prioridades, su implementación así como el control y la evaluación, todo agente o unidad de gobierno debería ser plenamente responsable de alcanzar las metas propuestas;** y los niveles de dirección deben de asegurar que la maquinaria estatal esté en **capacidad de cumplir con los compromisos electorales, las metas prioritarias de la administración** o los objetivos primordiales del presupuesto anual ofrecidos a los peruanos.

En el Perú, sin embargo, los diversos sectores de la administración no comparten una visión estratégica común. Las acciones del Estado aparecen fragmentadas en **cientos de iniciativas, proyectos y programas.** En los sectores operan diferentes ministerios y agencias que proponen sus propias políticas. Esto en parte es resultado del sistema político y electoral que **favorece acciones aisladas y de pequeño impacto,** y también de una descentralización que no suma acciones coordinadas entre niveles de gobierno sino que las atomiza en más de dos mil entidades públicas del nivel subnacional. Como las responsabilidades de los gobiernos locales no son claras, se crea un terreno propicio a iniciativas o acciones duplicadas. Esto no facilita una clara visión de las metas prioritarias del gobierno ni la identificación certera de la responsabilidad de cada nivel y cada unidad en la producción de las metas comunes. Además, muchas de las regiones y gobiernos locales no tienen suficiente control sobre los insumos necesarios para producir los servicios públicos, o este es tan limitado que no hay un uso eficiente de los recursos.

Para examinar estos desafíos, la sección II.2 discute la distribución de responsabilidades a lo largo del ciclo de las políticas públicas en el Perú: (i) en la identificación de prioridades y metas; (ii) en la implementación, incluida la distribución de tareas entre los actores involucrados, y (iii) en el control y evaluación *ex post*. La sección II.3 pone de manifiesto que los desafíos del Estado peruano no son exclusivos de este, y que es factible ajustar y adoptar ciertas medidas de los países de la OCDE, incluidos algunos de América Latina, para mejorar la efectividad del gobierno. Finalmente, la sección II.4 plantea opciones de política pública que podrían contribuir a restablecer la efectividad y la confianza en la capacidad del Estado democrático.

II.2. Responsabilidades en políticas públicas

Identificación de prioridades: ¿quién y cómo se las define?

En el nivel central de gobierno

La identificación de prioridades ha sido liderada por los diferentes sectores, con lo cual se ha debilitado el nivel central de gobierno. Quizá debido a la gran rapidez con la que se ha introducido la gestión por resultados en el Perú, falta un puente entre, por un lado, las promesas hechas durante la campaña electoral y las amplias metas de los planes de desarrollo, de inauguración presidencial o de rendición anual de cuentas ante el



Congreso y ante la Nación y, por otro, las metas que efectivamente propone cada agencia de gobierno. La gestión por resultados no ha escapado a la presión de los sectores y de los sistemas, que postulan sus propios productos y procedimientos como metas a lograr, y desatienden las metas comunes o las metas estratégicas del conjunto de la administración, lo cual menoscaba el potencial impacto de la acción del conjunto del gobierno.

El presupuesto por resultados, bajo el liderazgo del Ministerio de Economía y Finanzas, trata de establecer el “puente” arriba mencionado.

De hecho, el Perú no es el único país en enfrentar estos desafíos. En otros países de la región, frente a situaciones similares, algunos presidentes han reaccionado con autoridad para imponer sus metas prioritarias a todo el aparato burocrático y pedir rendición de cuentas por su contribución a las metas del gobierno. En el Perú, en cambio, el sistema de presupuesto gestionado por el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) busca llenar el vacío con la postulación de “programas presupuestarios estratégicos” que son incluidos en los proyectos de ley anual de presupuesto sometidos a consideración del Legislativo. Conocido es que los ministros de Economía ponen esmero en la vigilancia de la sostenibilidad fiscal del país; y los resultados macroeconómicos destacan los méritos del MEF respecto de su mandato principal. Adicionalmente a sus responsabilidades de sostenibilidad macroeconómica, incluidas las de equilibrio y eficiencia fiscales, el MEF busca llenar el vacío reinante en las definiciones de política y en la articulación de la acción administrativa. Para ello interviene en la priorización de metas y en el control de resultados extendiendo su ámbito de competencia y la institucionalización de la práctica de rendiciones de cuentas sectoriales ante el MEF en materia de resultados de los programas estratégicos del gobierno. Todo ello ocasiona un nuevo riesgo de gestión, en este caso que los demás sectores de la administración pública que no han participado en la definición de la estrategia se resistan veladamente a esta o no se comprometan proactivamente con ella y privilegien los mandatos particulares de su ministerio o agencia, descuidando las prioridades del conjunto del gobierno³.

Surge entonces la pregunta de por qué falta hoy el “puente” arriba mencionado.

Parcialmente, se debe a las características singulares del sistema político: el Perú se caracteriza por un fuerte sistema presidencial de gobierno⁴. Un marcado régimen presidencial como el del Perú es, en principio, favorable a la dirección común de las políticas y de la administración. Su régimen presidencial permite potencialmente materializar políticas en leyes y comprometer, como responsabilidad presidencial con los electores, resultados de calidad. Pero un presidente investido de tales poderes corre el riesgo de actuar por sí mismo, sin buscar los consensos ni hacer las concesiones propias de un régimen parlamentario o de un sistema de gabinete, e incluso de regímenes presidenciales con mayores controles y contrapesos entre los diferentes poderes. Esta situación también resulta de la debilidad del vínculo entre el presidente y su propio partido político (Corvetto 2009: 201); la incertidumbre del respaldo de su partido le brinda mayor margen de libertad para que sea por sí mismo responsable de los resultados de su gestión. Lo paradójico de la situación es que, no obstante los enormes poderes presidenciales, en el Perú se ha manejado con mucha cautela el ejercicio del poder presidencial para fines de trazar el rumbo del sector público y cohesionar programáticamente el nivel central de gobierno.

³ El afán de los ministerios de Economía por asegurar la acción cohesionada del conjunto de gobierno es un riesgo mayor en aquellos casos en los que el centro de gobierno no ocupa este espacio. Obsérvese por ejemplo que, en el caso de una administración pública eficaz y ordenada como la chilena, ese empeño llevó al despropósito de implantar un programa de mejoramiento de las capacidades de gestión, concebido y manejado desde la Dirección de Presupuestos de ese país, con metas y procedimientos que se volvieron crecientemente ajenos a las necesidades de fortalecimiento y los resultados propios de cada agencia de gobierno.

⁴ Véase al respecto Pease García 2010; Grompone y Barrenechea 2010; Abruña Puyol 2010.



Con este trasfondo, es comprensible que la **capacidad técnica sectorial no exista en todas las instancias del nivel central**. Este es el caso para los órganos de control y asesoría de la Presidencia de la República, que no serían lo suficientemente especializados para traducir los propósitos del gobierno en compromisos sectoriales específicos—para las que los ministros y los jefes de agencias autónomas deben responder en última instancia. En cambio, esa capacidad sectorial, basada en cuadros profesionales especializados, sí la han congregado otras instancias del gobierno como es el caso del MEF. En la práctica, muchas de las prioridades y la identificación de políticas nacen en los ministerios sectoriales; y si bien en la Presidencia se agregan estas políticas a un Plan de Gobierno, no se realiza allí una discusión detallada de las reformas intersectoriales o de las metas sectoriales propuestas. Aunque se consideró que el papel de la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM) fuera precisamente de apoyo a la gestión del primer mandatario, al estilo de los ministerios de la Presidencia, Gobierno o Interior, como se practica en otros países de régimen presidencial, el propio sistema presidencial ha impedido en la práctica que cumpla con esta función⁵. Ello ha generado un presidente potencialmente fuerte pero carente de un entorno administrativo suficiente para ejercer las funciones gerenciales del conjunto del sector público, semejante al entorno que cada vez más tienen las presidencias a nivel internacional.

Aunque en el gabinete ministerial se da efectivamente gran parte de la discusión de prioridades y la coordinación de políticas, son pocos los incentivos para generar una visión intersectorial. Las discusiones se realizan a partir de las iniciativas sectoriales, pero en la práctica los criterios del equilibrio presupuestario y la sostenibilidad fiscal son determinantes para fijar las prioridades. Por ello, como se señala más adelante, el presupuesto no es una herramienta efectiva para la asignación de recursos a las prioridades del gobierno (Carranza *et al.* 2006).

De esta manera, en las relaciones entre las agencias centrales, la prevalencia del MEF debilita a otras posibles instancias coordinadoras, incluido el propio gabinete ministerial. La fortaleza relativa del MEF frente a las demás agencias del Estado es superior a la de muchos otros países, lo que se explica por sus éxitos en la preservación de la sostenibilidad fiscal y su contribución al equilibrio macroeconómico, amén de ser una de las pocas entidades del nivel central que ha sabido institucionalizar sus procedimientos y crear una cultura organizacional propia.

El resultado de lo expuesto es la debilidad del “centro de gobierno”, constituido por la Presidencia, la PCM y el MEF. Este “centro” no cuenta con las herramientas ni las estructuras que le permitan cumplir con las funciones de apoyo a las decisiones programáticas del Presidente ni el consiguiente control de los resultados de cada sector. Tampoco existe en el Perú la práctica, corriente en los países de la OCDE, de rendición pública de cuentas ministeriales ante el Presidente por los resultados prioritarios de sus respectivas gestiones, en especial su particular contribución al logro de las metas prioritarias del conjunto del gobierno.

⁵ La existencia de la figura del Primer Ministro como presidente del Consejo de Ministros (PCM) es bastante particular en el panorama latinoamericano. Si bien frecuentemente se la considera como un engendro de los sistemas de gabinete o de sistemas que separan las funciones de Jefe de Estado y de Jefe de Gobierno, en la práctica el papel de la PCM ha variado, dependiendo de las preferencias presidenciales. Por otro lado, la función del Primer Ministro es principalmente la de remediar los conflictos políticos, diferenciándose así del Ministerio del Interior, que se ocupa de gerenciar el cuerpo policial. Un rol creciente del Primer Ministro es el de interactuar y solucionar problemas con los gobiernos subnacionales, que con el proceso de descentralización se han vuelto más importantes. En años recientes, una función adicional de la PCM es la de coordinar la modernización de las instituciones.



Las relaciones con el Legislativo tampoco generan incentivos para desarrollar la esencial capacidad coordinadora en el Ejecutivo. Una de las razones es el sistema electoral. Los candidatos se presentan en lista cerrada pero “desbloqueada” (Sivina 2009). Así, el elector puede alterar el orden interno de los candidatos de la lista de su preferencia. Esto tiene varios efectos: por un lado, incentiva una política individualista por parte de los líderes electos; y, por otro, debilita la función de los partidos para la agregación de intereses. Es notable el alto número de partidos representados en el Legislativo como otro fenómeno que es alentado por el sistema electoral.

Esto implica que los ministros sectoriales deban invertir considerables esfuerzos en convencer uno a uno a los legisladores para el apoyo político a sus proyectos de ley⁶. Por eso, no es inusual que se creen relaciones de reciprocidad y se canjean determinados apoyos para otros proyectos. Esto no siempre contribuye a que las iniciativas sectoriales mantengan su calidad técnica en el proceso de discusión, análisis y aprobación. Solo en forma excepcional los ministros presentan una nueva política ante comisiones del Congreso. Además, **los ministros saben que el éxito en la aprobación de iniciativas legales no radica necesariamente en la persuasión o en el lobby programático** o por resultados esperados ante cuerpos colegiados. De este modo, **el vacío que deja la falta de prioridades claras de gobierno se presta a la atomización de las ya fragmentarias iniciativas sectoriales legislativas; estas iniciativas animan prácticas clientelistas**, lo que redundaría en el desprestigio de todo el ciclo de la política pública.

En el nivel descentralizado funcionalmente: los Organismos Públicos Descentralizados

Los ministros sectoriales enfrentan una serie de desafíos para poder responsabilizarse plenamente por sus propias metas. Juegan un rol clave en este proceso los Organismos Públicos Descentralizados (OPD), creados en vista de la limitada agilidad del aparato burocrático tradicional. Estos organismos han sido establecidos fuera de las estructuras de los ministerios, la mayoría de veces, con el fin de evitar el régimen laboral público y poder gerenciar mejor y con mayor flexibilidad asuntos sectoriales especializados⁷. Algunos tienen presupuesto separado. Los OPD, con sus equipos técnicos propios, también participan en la formulación e implementación de políticas, lo que representa un reto para las autoridades sectoriales en lo que se refiere a guardar la coherencia programática del sector.

Llama la atención la similitud de este reto con el de países de la OCDE. Aunque con diferente motivación⁸, el crecimiento de agencias autónomas ha generado en estos el debilitamiento de la cohesión programática y de la rendición de cuentas del sector público. Por ello, en esos países está abierto el debate sobre el rol del centro de gobierno y la manera de fortalecerlo.

⁶ “A la inversa, cabe señalar que en países de limitada institucionalidad como el Perú, contar con mayoría parlamentaria, ejercida por el partido de gobierno o conseguida gracias a la conformación de coaliciones, no asegura la aprobación congresal de las propuestas del Ejecutivo [...]” (Corvetto 2009: 203).

⁷ En los programas sectoriales es el caso, por ejemplo, del Programa Nacional de Asistencia Alimentaria (PRONAA) en el Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social (MIMDES). También existen para antes de regulación (Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual, INDECOPI), y de recaudación (como la Superintendencia Nacional de Administración Tributaria, SUNAT).

⁸ En países de la OCDE como Gran Bretaña, Nueva Zelanda y otros, la motivación principal ha sido la de separar la función de formulación de políticas, la regulación y la implementación o entrega del servicio.



En el nivel descentralizado territorialmente: gobiernos regionales y locales

El Perú no logró definir claramente las responsabilidades de los gobiernos departamentales y municipales en el proceso de descentralización que se inició en 2002⁹. Aunque la Ley de Bases de la Descentralización listaba y detallaba más de 170 competencias para los gobiernos subnacionales, lo que se aplicó esencialmente fue un modelo de servicios de responsabilidad compartida que demanda una sofisticada coordinación entre todos los niveles de gobierno. Sin embargo, no se ha desarrollado un marco institucional que fortalezca dicho modelo, sobre todo teniendo en cuenta el elevado número de gobiernos locales (más de 1800) existente en el país. Algunas de las causas o de las manifestaciones de la falta de coordinación intergubernamental son las siguientes:

- Las diferentes comisiones responsables de impulsar la estrategia de descentralización han tenido una vida relativamente corta¹⁰. El Consejo Nacional de Descentralización, de por sí débil, fue eliminado en 2007 y fusionado con el Consejo de Ministros. Los gobiernos departamentales reaccionaron creando sus propias organizaciones para la representación de sus intereses como, por ejemplo, la Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales (ANGR).
- Por otra parte, los Consejos de Coordinación Regional (CCR) no han sido creados en todos los departamentos y tampoco tienen una clara división de responsabilidades con los cuerpos electos de los gobiernos departamentales.
- La Red de Municipalidades Urbanas y Rurales del Perú (REMURPE) es una asociación con fines gremiales que responde a sus propios intereses y, por tanto, su objetivo principal no puede ser la coordinación de políticas públicas.
- Diversos ministerios sectoriales han aplicado “convenios de gestión” con gobiernos regionales¹¹. Estos convenios fijan metas de calidad de servicio en competencias recientemente transferidas; en muchos casos, esos convenios no están coordinados con otros esfuerzos, como el del presupuesto por resultados impulsado por el MEF.

Así, los intereses subnacionales no disponen de canales adecuados que faciliten la búsqueda de prioridades. Estos intereses se expresan en forma aislada, son canalizados por legisladores individuales, buscan plasmarse por intermedio de las asociaciones de gobiernos locales, o llevan al conflicto abierto con los intereses de otros gobiernos subnacionales o del gobierno central. Eso puede hacer ineficiente el proceso de búsqueda de prioridades. Si la descentralización implica que haya menos barreras para que actores provenientes de distintas realidades participen en un proceso coordinado y especializado de formulación de políticas públicas, el Perú no lo ha logrado. Lo que existe hoy es una superposición de cuatro niveles de gobierno, a los que se agregan juntas, comisiones y asociaciones, que finalmente elevan los costos de transacción para coordinar las políticas de gobierno. Por lo demás, el intento de agrupar a los departamentos en regiones o suprarregiones capaces de diseñar e implementar políticas más globales de desarrollo ha fracasado hasta ahora.

⁹ Tampoco se logró conformar regiones. Creados los gobiernos departamentales, no había incentivos para la regionalización y una descentralización más profunda.

¹⁰ Este es el caso, por ejemplo, del Consejo Nacional de Descentralización, creado por la Ley de Descentralización de 2002.

¹¹ Estos son los ministerios de la Mujer y Desarrollo Social; de Agricultura; de Educación; de Trabajo y Promoción del Empleo; de Salud; de Energía y Minas. Están en proceso los de los ministerios de Comercio Exterior y Turismo; de la Producción; de Transportes y Comunicaciones; de Vivienda, Construcción y Saneamiento, y la Presidencia del Consejo de Ministros.



Responsabilidades en la implementación de políticas

El gobierno tiene a su disposición una serie de herramientas para la implementación de políticas. En este apartado se analiza tres áreas clave: (i) el presupuesto, (ii) la inversión pública y (iii) los recursos humanos. Los ejemplos intentan ilustrar los dilemas y los desafíos que enfrenta el aparato público para la determinación de responsabilidades y la rendición de cuentas necesarias para un Estado más efectivo.

(i) El presupuesto: con limitaciones para asegurar responsabilidades sobre las metas sectoriales

El proceso presupuestario en el Perú se sustenta en un conjunto de principios internacionales de buen manejo de recursos. Destacan sobre todo las reglas de responsabilidad fiscal, que han establecido un marco de control a las finanzas públicas. Pero este marco tiene más candados –y todas las llaves están en el MEF– que elementos para permitir una gestión basada en la toma de decisiones por parte de los responsables sectoriales (ministros), o de OPD o gobiernos subnacionales.

El presupuesto no facilita la fijación de prioridades sectoriales y no es una herramienta que posibilite a los ministerios asumir plenamente la responsabilidad sobre sus metas. Es conocida la rigidez del instrumento¹². Una limitante para las asignaciones intersectoriales la constituyen los pliegos presupuestarios: existen aproximadamente 150 pliegos –pero solo alrededor de 20 ministerios–, lo que resulta ineficiente para fijar las grandes líneas sectoriales prioritarias¹³. De hecho, y salvo algunas excepciones, las prioridades presupuestarias no han variado mucho en la última década (véase la tabla A.1 del anexo A).

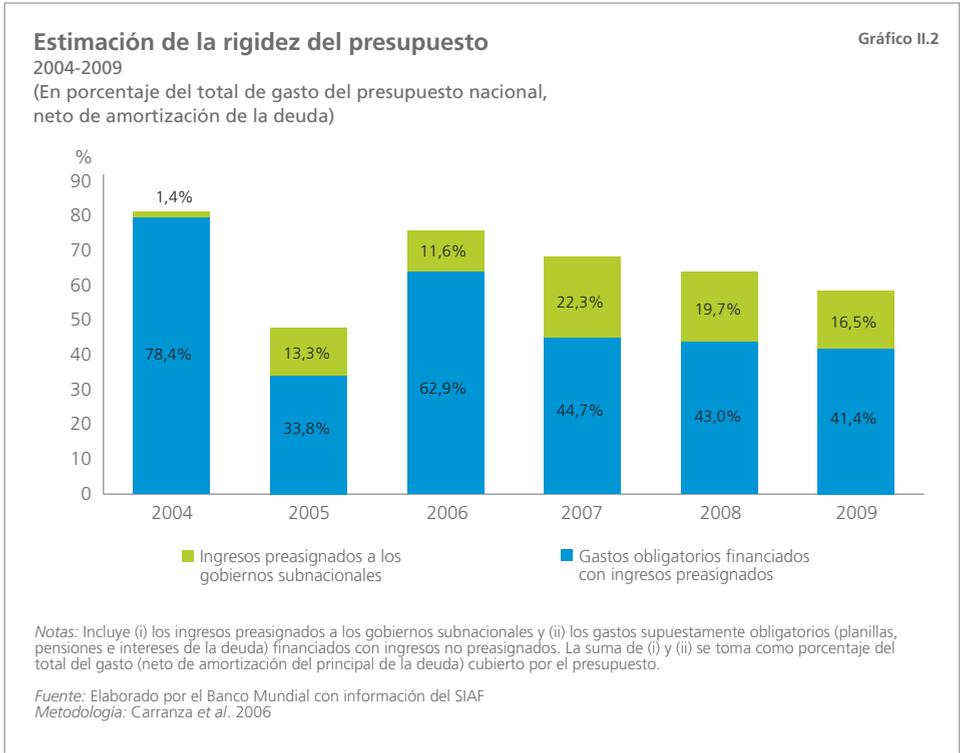
Otro factor que limita la determinación de prioridades es la reducción del margen de maniobra del gobierno central. El proceso de descentralización llevado a cabo en el Perú ha implicado la cesión de crecientes proporciones de ingresos a los gobiernos subnacionales (gráfico II.2). Estos montos han fluctuado en años recientes, con un pico de alrededor de 22% en 2007. Si no fuera por el prudente manejo de la deuda y el crecimiento económico que ha permitido reducir la proporción que representan en el presupuesto estos gastos obligatorios, el espacio de maniobra para el gobierno central hubiera sido mucho más estrecho en materia presupuestaria. Sin embargo, un escenario de sostenida caída de ingresos o un *shock* prolongado, bien podrían cambiar este panorama y atar aún más las manos de los gobernantes del nivel nacional.

¹² En la mayoría de los casos, el presupuesto se inicia con el presupuesto del año anterior y se ajusta por inflación. Otras limitantes son el presupuesto por insumos; las restricciones para trasladar y reasignar recursos entre sectores, así como permitir traslados de recursos entre años, como las aplican Suecia y otros países de la OCDE.

¹³ “Si bien es cierto que, en principio, existen objetivos centrales comunes del Ejecutivo que se plasman en el marco presupuestal (Marco Macroeconómico Multianual), los planes sectoriales (Planes Estratégicos Sectoriales Multianuales, PESEM) y que tienen su correlato financiero en el presupuesto público, los individuos encargados de llevar a cabo estos planes –particularmente los titulares de los pliegos– tienen objetivos de carácter personal o institucional que no necesariamente están en línea con los objetivos del gobierno central como un todo [...]. En la práctica, la mayoría de estos conflictos se han manejado ‘al interior del presupuesto institucional’, reconociéndose que en general el pliego tiene un mayor control al tener [el ministerio] mayor información que el MEF.” (Carranza *et al.* 2006: 22-23).



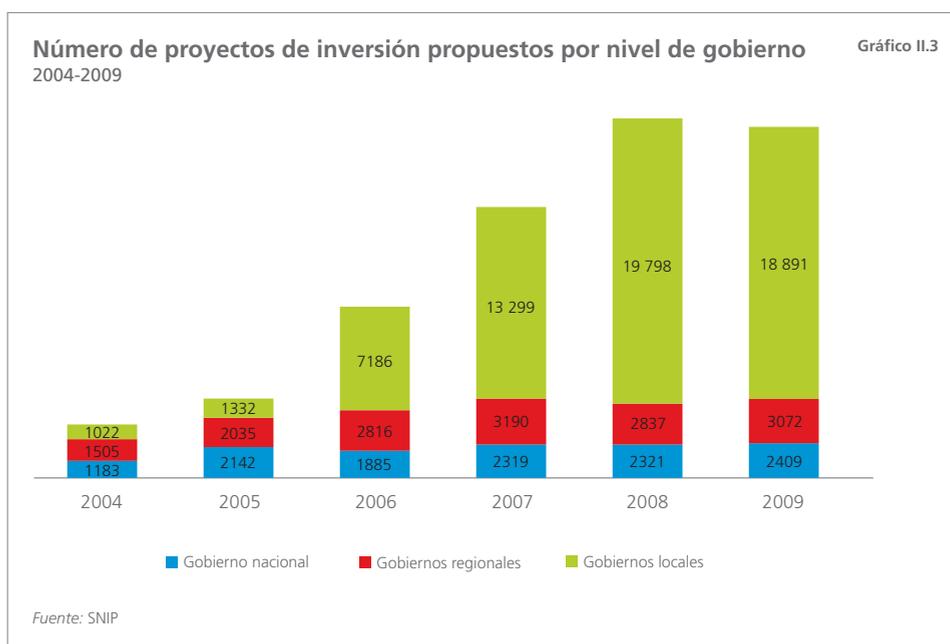
Al mismo tiempo, aún no se ha instituido un marco de descentralización fiscal que facilite la gestión por resultados. Un marco de financiación que estimule a los gobiernos subnacionales a utilizar eficientemente los recursos asignándolos, cuando fuere el caso, a metas compartidas entre el gobierno central y los gobiernos subnacionales (véase el anexo A). Cuando dependen en tan alto grado de las transferencias del gobierno central, los departamentos funcionan en gran medida como agentes del gobierno nacional. Además, estas transferencias no vienen acompañadas de un sistema de incentivos que posibilite la asignación a metas preidentificadas, comprometidas con los electores, ni la asunción de la responsabilidad por su logro o fracaso. **Por otro lado, las regiones que se benefician con ingresos del canon gozan de una amplia discreción en el gasto de inversión; pero están restringidas por topes al incremento del gasto corriente, lo cual limita severamente la mejora de los servicios intensivos en mano de obra e incluso la capacidad de realizar inversión pública,** porque esta también requiere de gastos concomitantes de operación y mantenimiento. Los municipios, en cambio, son mucho más autónomos en lo que se refiere a su financiamiento. Pero en este nivel de gobierno tampoco se ha establecido un sistema de incentivos claro para orientar recursos locales hacia las metas comunes de la Nación. Si bien algunas transferencias de recursos del gobierno central a los municipios están exclusivamente dirigidas a un sector o servicio, por el hecho de ubicarse dentro de marcos y leyes nacionales, estas asignaciones de destinación especial no están coordinadas con los resultados prioritarios del sector público que busca el gobierno central. Por el contrario, esas preasignaciones terminan por restringir la flexibilidad indispensable para asignar eficientemente los recursos en función de las prioridades locales particulares.



(ii) La inversión pública: creciente, pero fragmentada

Entre los años 2005 y 2009 se ha triplicado la inversión pública en el Perú (gráfico II.3). Pero este incremento estuvo acompañado de otro fenómeno: una alta fragmentación de la inversión en muchos proyectos de pequeño valor o limitada cobertura territorial o sectorial. En apenas cinco años creció seis veces el número de proyectos: en 2004, cuatro años después del inicio del funcionamiento del Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP), se registraron solo 3789 proyectos, mientras que en 2009 la cifra alcanzó los 24 883 proyectos (gráfico II.3). No resulta difícil imaginar cómo esta fragmentación de propuestas individuales de inversión de parte de miles de unidades ejecutoras sectoriales, gobiernos regionales y locales impide la visualización de las metas compartidas entre unidades de gobierno o del conjunto del sector público.

El marco de planificación no coadyuva a reducir la fragmentación de la inversión pública. Por los incentivos legales y presupuestarios, la planificación en los hechos se da mediante el sistema de inversión pública, pero esta planificación es imperfecta porque no abarca en forma sistemática los gastos corrientes necesarios para brindar servicios de calidad. La ausencia de un sistema de planificación efectivo que impulse la formulación de políticas estratégicas es una limitación sustantiva para un mejor desempeño del SNIP. El Centro Nacional de Planeamiento Estratégico (CEPLAN) no es, en la práctica, un ente rector con capacidad de emitir directivas vinculantes o con facultades para orientar las decisiones de inversión. De esta manera, las más de 700 Oficinas de Programación de Inversiones (OPI) descentralizadas que forman parte del SNIP elaboran propuestas de proyectos, pero no existe un mecanismo –fuera del SNIP– que dialogue con ellas sobre las políticas públicas o sume sus iniciativas a metas más coherentes con las prioridades de desarrollo del país.



El SNIP no permite un fácil planeamiento de metas ni la evaluación de estas. La evaluación *ex ante* de la inversión está separada: (i) del monitoreo de la ejecución; (ii) de la evaluación *ex post* de la implementación y, (iii) de los resultados de la inversión. En otras palabras, la Dirección General de Programación Multianual del MEF, responsable del SNIP, solo tiene una visión de los resultados esperados de cada propuesta individual, mientras que la Dirección General de Presupuesto tiene que realizar evaluaciones *ex post* del gasto sin conocimiento de las razones de la priorización de un programa de inversión o de la contribución de este programa a las metas superiores de desarrollo. Por otra parte, la programación de la inversión se realiza sin considerar las metas o resultados de mediano plazo. El marco multianual de la inversión es, en esencia, una sumatoria de diferentes iniciativas individuales, sin que estas tengan que ser ajustadas para cumplir metas de inversión nacionales.

Los problemas de fragmentación y elevadísimo volumen de proyectos antes mencionados ocasionan otras ineficiencias. Los más visibles son las demoras¹⁴ y costos¹⁵ excesivos, así como frecuentes negociaciones *ex post* de los contratos por la empresa privada. Se intentó solucionar estas demoras acortando plazos y levantando controles, pero los problemas de fondo y los múltiples cuellos de botella no han podido ser resueltos.

(iii) Recursos humanos: debilitando las responsabilidades

El sistema de gestión de recursos humanos del sector público del Perú es muy complejo. En total, hay alrededor de once diferentes regímenes salariales; pero existen tres regímenes salariales principales en la administración pública central (excluyendo a los militares, la policía, el Poder Judicial, el servicio diplomático, etc.), cada uno creado por decreto legislativo y conocido por el número del respectivo decreto (gráfico II.4): el Decreto Legislativo 276 (la Ley 24029 es una variante que se aplica solo al magisterio),¹⁶ el Decreto Legislativo 1057 (SNP/CAS)¹⁷ y el Decreto Legislativo 728¹⁸. Además, existen disposiciones generales sobre recursos humanos para el sector público. Se utilizan las mismas leyes para emplear personal en los niveles de gobierno nacional, regional y local.

¹⁴ El SNIP estima que el tiempo promedio para la ejecución de los proyectos de inversión en la fase de preinversión es de dos años y medio; el tiempo promedio para la ejecución completa de un proyecto es de cuatro años y medio, es decir, mayor al término de gestión de un alcalde o un gobernador.

¹⁵ Entre los problemas más significativos están los drásticos cambios en la estimación del valor de la inversión a lo largo del ciclo del proyecto. En una muestra realizada para proyectos en ejecución en los gobiernos regionales de Cajamarca y Junín, el promedio de variación de los costos del proyecto entre la fase de los estudios de preinversión y los estudios definitivos está entre 30% y 40%, dependiendo del sector; y cuando se contrata, generalmente los postores ofertan al 90% del precio referencial y posteriormente, en el transcurso de la ejecución de las obras, se establecen mecanismos para la aprobación de adicionales y ampliaciones de plazo que incrementan el costo del proyectos más allá del 40% en promedio.

¹⁶ Este régimen fue usado por la administración pública hasta 1995, pero desde ese año ya no ha sido utilizado para la contratación de empleados. Define salarios y beneficios sobre la base del sistema de carrera, en el cual el personal es remunerado de acuerdo con sus antecedentes académicos y su antigüedad. En general, los salarios son más bajos y los términos de empleo mucho menos flexibles en comparación con los empleados contratados bajo otras leyes.

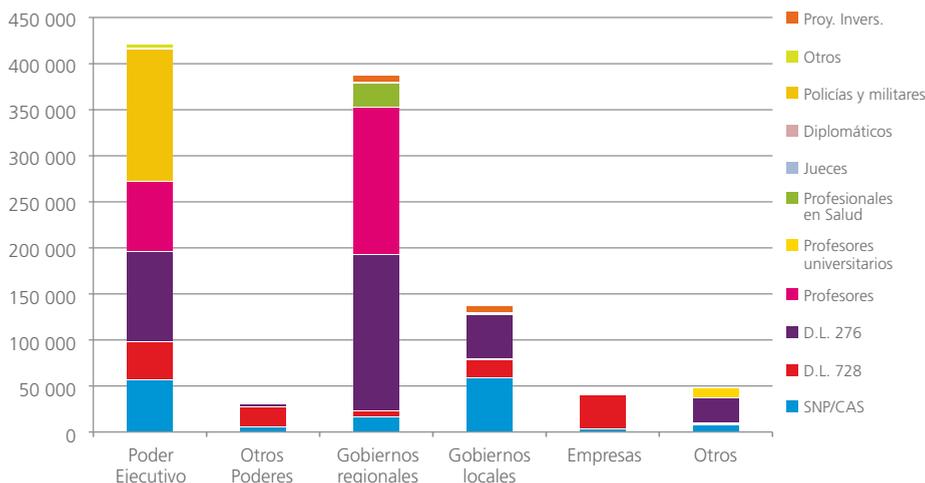
¹⁷ Este régimen se conoce como CAS (Contrato Administrativo de Servicios) y permite a los ministerios tomar empleados bajo contratos de plazo fijo. Este sistema se usa ampliamente desde que fue introducido en 2008; reemplaza al régimen de Servicios No Personales (SNP) que estuvo vigente en los años noventa y no cubría ningún beneficio. Los empleados contratados bajo el Decreto Legislativo 1057 no son permanentes, incluso a pesar de estar trabajando para el gobierno por muchos años. No existen procesos de reclutamiento abiertos y transparentes, por lo tanto las designaciones no siempre se han basado en el mérito.

¹⁸ Es la ley general para el sector privado, aunque se ha usado para contratar a algunos empleados públicos desde 2001, sobre todo en dependencia no ministeriales como el BCRP. Se trata de un decreto sumamente flexible que permite a cada institución contratante elaborar sus propios programas de remuneración y de clasificación.



Distribución de los funcionarios públicos por tipo de institución y por tipo de régimen

Gráfico II.4



Nota: La data, suministrada por la Autoridad Nacional del Servicio Civil (SERVIR), muestra la distribución de los funcionarios públicos por tipo de agencia gubernamental y el número de empleados contratados bajo cada régimen salarial. Se debe tener cuidado al considerar los datos sobre los números de funcionarios, por cuanto no es posible conciliar las cifras sobre empleo del MEF y de SERVIR y no se cuenta con ningún conjunto único de datos confiables sobre los funcionarios públicos. Asimismo, no hay datos que se puedan utilizar como base para definir tendencias históricas.

Fuente: SERVIR

El orden institucional y la forma de gestión de los recursos humanos socavan la rendición de cuentas, particularmente en los sectores y agencias prestadores de servicios.

El MEF entiende que su mandato es mantener la responsabilidad fiscal, y en ese sentido ha tratado de que la política salarial y las frecuentes demandas por aumentos salariales sean sostenibles. Sin embargo, el MEF desempeña este rol frente a agencias implementadoras o sectoriales individuales y a menudo se ve confrontado por estas, que perciben que las decisiones de aquel limitan su autonomía. No existe una clara línea divisoria que establezca si estas regulaciones sectoriales son responsabilidad de SERVIR, y aún no se establece un sistema efectivo de sinergias y complementariedades entre los principales mandatos del MEF y de SERVIR¹⁹. Para comenzar, la información que manejan ambas entidades no es compatible y no puede ser conciliada.

Un factor que también perjudica la rendición de cuentas son los débiles controles fiscales de los gastos en planillas.

Todos los cálculos de pagos son preparados por las agencias implementadoras y luego enviados al MEF para su aprobación. Sin embargo, el MEF no cuenta con medios ni criterios claros para determinar la validez de dichos

¹⁹ La función de SERVIR es: “[...] contribuir a la mejora de la administración del Estado mediante el fortalecimiento del servicio civil. También establece, desarrolla y ejecuta la política nacional del servicio civil, así como tiene la misión de resolver las controversias al interior del sistema”. (SERVIR 2010: 19). Y, de acuerdo con la Ley General del Sistema Nacional de Presupuesto (Ley 28411), la Dirección Nacional de Presupuesto Público, dependiente del Viceministerio de Economía: “tiene competencia sobre temas relacionados a remuneraciones, bonificaciones y demás beneficios del Sector Público. Tiene a su cargo la aprobación de las escalas remunerativas y beneficios de toda índole, los reajustes de las remuneraciones y bonificaciones que sean otorgadas a las entidades del sector público, así como la clasificación de niveles remunerativos y el presupuesto analítico de personal de las instituciones del Estado”. (SERVIR 2010: 20). El MEF forma parte de la directiva de SERVIR.



cálculos, ni tiene acceso a un sistema automatizado que permita su aprobación²⁰. No hay ninguna estructura que fije a cada ministerio una cierta cantidad de puestos (o posiciones) aprobados, que sería una forma de asegurar que el presupuesto para personal y el salario máximo estén en proporción con las responsabilidades ministeriales. Por lo tanto, la principal forma de control financiero es el techo salarial individual, lo que hace prácticamente imposible establecer controles presupuestarios coherentes.

Otro factor que socava la responsabilidad en la rendición de cuentas tiene que ver con los gobiernos regionales.

Los dos rubros de empleo más grandes en este ámbito son el Régimen 276 y el régimen basado en el Decreto 24029 (que es un régimen especial del 276) para profesores. En el caso de los profesores, los gobiernos departamentales únicamente reciben los fondos del gobierno central y actúan como ventanilla de pago. Este arreglo no ayuda a clarificar las responsabilidades entre niveles de gobierno, puesto que la gestión de la educación permanece fragmentada; tampoco aprovecha las capacidades del nivel regional para el planeamiento estratégico de la educación²¹.

La alta rotación de personal constituye un factor limitante adicional. Este es un problema que se da tanto en el nivel nacional como en los subnacionales.

En el ámbito municipal, por ejemplo, los dos rubros de empleo mayores son el Régimen 276 y el Régimen CAS (Decreto Legislativo 1057). El CAS permite mucha flexibilidad y es una fuente de alta rotación de personal. En un contexto de clientelismo político en la administración, regímenes tan flexibles como este permiten la contratación de un elevado porcentaje de personal nuevo. Ello limita los esfuerzos dirigidos al fortalecimiento de la capacidad de gestión municipal y también diluye la responsabilidad de la administración pública. Por otro lado, con la aplicación de la política de reducción de sueldos se han perdido importantes cuadros de gerencia pública, lo que ha debilitado la gestión del Estado.

Monitoreo y control ex post

En el Perú son evidentes los desafíos para alcanzar una mejor rendición de cuentas.

En el marco institucional descrito arriba, el sector público adquiere considerables márgenes de discrecionalidad y no necesariamente para la elevación de la productividad y la calidad de los resultados. Al respecto, la Sexta Encuesta Nacional sobre Corrupción 2010 señala que la corrupción es la mayor preocupación de los ciudadanos, delante de otros problemas como la pobreza, el desempleo o la inflación (Proética 2010). El Congreso y los partidos políticos son considerados los organismos más corruptos. Por otra parte, la Defensoría del Pueblo ha recibido muchos más reclamos ciudadanos en años recientes por deficiencias en la gestión pública.

²⁰ No obstante, el MEF ha desarrollado una base de datos de empleados públicos y está archivando detalles sobre los pagos realmente efectuados. Así se contará con un registro histórico, y mientras sigan relativamente congelados los salarios se tendrá un indicador razonable del probable gasto futuro en este rubro. No obstante, no queda claro si se ha previsto un sistema para asegurar la actualización y verificación rutinaria de los datos.

²¹ En Colombia, por ejemplo, los departamentos son responsables de distribuir profesores dentro del territorio guardando ratios estándar profesores-alumnos. Estas proporciones son monitoreadas por el Ministerio de Educación con el objetivo de asegurar la calidad del servicio y también garantizar la responsabilidad fiscal.

Estos problemas son ampliamente conocidos y las administraciones han realizado diferentes esfuerzos para mejorar la situación. El Perú ha puesto en marcha un amplio conjunto de reglas para la contabilidad, los controles internos, la auditoría²² y el reporte fiscal, y la transparencia²³ (véase el anexo B). El rol del Sistema Integrado de Administración Financiera (SIAF) es importante, pero tiene limitaciones tanto conceptuales como tecnológicas²⁴. En el nivel departamental también se han establecido medios para transparentar la gestión pública. Un ejemplo son las audiencias públicas semestrales y los portales de transparencia (Távora 2007).

Parte de este conjunto de esfuerzos es la gestión por resultados que, como en otros países de la región, ha calado en el Perú con enorme rapidez. Pero estos esfuerzos tienen límites originados en la fragmentación de instancias y la falta de una clara distribución de atribuciones y funciones.

- En cuanto al **Presupuesto por Resultados (PpR), aún no están claramente separadas las metas por las cuales debe responder cada nivel o instancia de gobierno.** En ausencia de esta definición, el monitoreo de las metas se concentra en el MEF y por tanto la rendición de cuentas se dirige principalmente hacia ese ministerio.
- Por otra parte, el número de indicadores creado es muy alto y estos no están asociados a niveles de decisión. Solo los “programas estratégicos”, que son apenas una parte de todas las herramientas del PpR, hasta la fecha utilizan cuando menos cuatrocientos indicadores que tienen que ser actualizados, monitoreados y evaluados.
- Las diferentes evaluaciones independientes son profundas y detalladas²⁵. Buscan establecer las causas de los impactos alcanzados, pero los méritos y las responsabilidades por los logros conseguidos, o no, no están claramente definidas en todos los programas.
- Los roles de las diferentes entidades no están suficientemente definidos. El MEF no es la única institución que promueve la gestión por resultados. La PCM, por su competencia en asuntos de modernización del Estado, así como la Contraloría General de la República, motivada por evaluar el uso de los recursos públicos, han iniciado o están en proceso de definir las herramientas de rendición de cuentas que se utilizarían por cada institución.
- Además, aún no existe una idea clara sobre cómo participa el Poder Legislativo en la gestión por resultados. Los legisladores requieren informes principalmente de evaluación de resultados, y no de detalles organizativos de los programas, de los que hoy no disponen en forma sistemática.

²² Los miembros del Poder Ejecutivo, sobre todo del Gobierno Central, deben declarar sus bienes en el diario oficial. En la actualidad, la Contraloría General de la República está haciendo esfuerzos por mejorar este proceso con el fin de que sea una herramienta efectiva de prevención. Existen normas de ética y sanciones, pero su aplicación no es uniforme.

²³ Existe un Plan Nacional de Lucha contra la Corrupción para el sector público que incluye acciones para eliminar riesgos, pero su aplicación y cumplimiento no han sido uniformes. También existe una Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública. En el último proceso electoral, el Jurado Nacional de Elecciones ha obligado a los partidos que postulan al Congreso a tener una página web en la que deben especificar sus objetivos y el currículo de cada integrante de la lista, además de información para la sociedad civil.

²⁴ Nació como uno de los sistemas pioneros en América Latina. Sus debilidades principales son, en materia conceptual: (i) la carencia de un modelo de gestión financiera completamente integrado; (ii) la necesidad de mejorar el sistema de clasificadores presupuestarios; (iii) la dificultad para realizar la contabilidad agregada de forma automática; (iv) las limitaciones del sistema de tesorería y la imposibilidad de potenciar el uso de la cuenta única del tesoro; y, (v) la imposibilidad de contar con un proceso de gestión financiera integrado. En el orden tecnológico, la plataforma informática es obsoleta, lo que se traduce en mayores costos para el mantenimiento y la expansión de nuevas funcionalidades, y en demoras en la operación y agregación de las transacciones financieras. La reformulación del SIAF está en marcha pero tomará varios años completarla.

²⁵ Se ha iniciado un proceso de evaluaciones independientes con estímulos a la mejor gestión. Inspirados en las evaluaciones de diferentes países como Estados Unidos (PART), Gran Bretaña o Chile, como parte del PpR se inició un proceso de evaluación de diferentes programas. Hasta el fin de 2010 se habían evaluado diez programas.



Así se genera un círculo vicioso que socava los esfuerzos para una mayor rendición de cuentas. El sistema electoral y el sistema de partidos son fragmentados. Son evidentes los incentivos que crean y fomentan carreras políticas individuales de los electos, frecuentemente en detrimento del partido político por el cual fueron elegidos. La descentralización puesta en práctica en la última década está aún lejos de definir claramente roles y responsabilidades; por otro lado, ha permitido que nuevos actores, aprovechando la disminución de barreras para participar en escenarios de toma de decisiones, puedan apropiarse de recursos públicos. La fragmentación existente explica que el ordenamiento político e institucional no estimule suficientemente la demanda por una buena gobernabilidad, o que esta no pueda articularse y traducirse en instituciones eficientes, transparentes y al servicio de la ciudadanía. Por otro lado, los esfuerzos en exigir la rendición de cuentas también son fragmentados y, por tanto, inefectivos.



Este círculo vicioso contribuye al alto nivel de conflictividad social existente en el Perú. Como muestra el gráfico II.5, el proceso de retorno a la institucionalidad democrática en la primera década del siglo XXI, así como el de descentralización, no han creado canales institucionales efectivos de imputación de responsabilidad al gobernante de turno. En ausencia de tales canales, la población expresa sus demandas por resultados mediante levantamientos contra las autoridades, más frecuentemente en el nivel local, "acusándolas de corrupción o nepotismo o de no realizar las obras esperadas o prometidas" (Grompone y Barrenechea 2010).



II.3. La experiencia internacional: Los desafíos del fortalecimiento de la unidad del gobierno son comunes hoy a los países de la OCDE y a muchos de América Latina²⁶

Los desafíos antes mencionados son complejos y algunos pueden ser abordados solo en el largo plazo. Otros requieren de acuerdos políticos que en el pasado han demostrado ser difíciles de alcanzar, como ha ocurrido con el proceso de descentralización. Definir responsabilidades más claras es un desafío no resuelto en muchos países, incluso en aquellos que han aplicado reformas de gobierno local a lo largo de varias décadas (como España y otros países europeos). Pero existe otro conjunto de problemas que sí pueden ser abordados con más facilidad, tanto porque hay interés como respuestas por explorar dado que las soluciones a estos tienen algunos años de experimentación y demostración²⁷.

Resulta pertinente traer a colación las experiencias de países OCDE en lo que respecta al “centro de gobierno”. Esta autoridad es un gabinete (en el caso de muchos regímenes parlamentarios), la oficina del primer ministro o una oficina presidencial. Se ha erigido en los últimos años como el núcleo para la formulación, identificación y evaluación de políticas públicas.

El fortalecimiento del “centro de gobierno” nace en respuesta al proceso de creación de un alto número de organismos especializados. Estos organismos se han creado con el fin de separar la fijación de políticas, normas y regulaciones, así como la implementación y prestación de servicios. Después de un proceso de veinte años de creciente especialización y desagregación, estos países encuentran que el siguiente paso es fortalecer la cohesión de la acción gubernamental²⁸. El efecto de la fragmentación, aunque por motivaciones diferentes que en el Perú, implicó una pérdida de visión compartida. Si bien las respuestas a este fenómeno han variado de país a país, son notables las siguientes lecciones²⁹.

Un sólido centro de gobierno equilibra lo político con lo técnico

La autoridad política –oficina del primer ministro, del gabinete o presidencial– cumple funciones clave. Es responsable de todo el programa de gobierno, supervisa la concepción de las políticas, decide cuáles deben llevarse adelante, y coordina entre sectores y supervisa la implementación de las políticas según lo planeado. En una economía compleja y moderna, el poder político no podría llevar a cabo esas funciones sin el apoyo de una secretaría técnica fuerte. Esta secretaría es experta en la administración de los procesos operativos que promueven o evalúan iniciativas de políticas públicas, garantiza su coordinación y consistencia y se ocupa de su implementación.

²⁶ Las observaciones y conclusiones que se presentan en este apartado están documentadas en Banco Mundial 2010a (en proceso de publicación en español e inglés).

²⁷ No está de más señalar que el uso de precedentes internacionales es particularmente difícil en materia de organización político-administrativa del Estado y de gestión pública. Los regímenes políticos tienen distintas formas de controles y equilibrio entre poderes y sus actores juegan distintos papeles. Son también diferentes los grados de institucionalización, avance y eficacia de los sistemas de control de gestión.

²⁸ El proceso de desagregación se llevó a cabo desde el gobierno central hacia organismos semiautónomos especializados o gobiernos subnacionales de jurisdicción territorial, a los cuales se dio el mandato de ejecutar políticas planificadas, reguladas y financiadas (o cofinanciadas) desde el “centro de gobierno” o desde los ministerios rectores del sector.

²⁹ Véase una discusión más extensa en Bouckaert *et al.* 2010; Pollitt *et al.* 2001; Pollitt *et al.* 2004; Portales y Raineri 2002; Verhoest *et al.* 2010.



Los países de la OCDE combinan las dimensiones política y técnica de la gestión pública y sus consiguientes responsabilidades. Las políticas son programas para la acción pública. Estos programas deben ser implementados, evaluados y, de ser necesario, corregidos. La política requiere mantener un equilibrio con el proceso y el conocimiento técnicos. En este contexto, el centro de gobierno se ha erigido en los últimos años como el pilar de dicho equilibrio.

Un sistema organizativo con responsabilidades claras

La gestión pública en países de la OCDE está anclada en:

- (i) Estructuras organizativas: estas determinan quién realiza qué tareas; establecen jerarquías y límites organizativos.
- (ii) Mecanismos de coordinación: diseñados para contrarrestar los efectos de las agencias públicas que siguen sus propias agendas y enfocarlas en las metas compartidas. Suelen ser gabinetes o comités ad hoc (o “ministerios líderes” en el caso de Nueva Zelanda y “superministerios” en Australia).
- (iii) Mecanismos de control: son los medios utilizados por el jefe del centro para hacer cumplir sus prioridades a través de su agente en el ministerio sectorial o en la agencia autónoma.

Una gerencia pública con criterios políticos y técnicos

En los países de la OCDE, los gerentes de la administración pública son designados de acuerdo con criterios políticos y técnicos. Su papel en salvar la brecha entre el mundo de la política y la formulación de políticas y el mundo de la implementación es crucial. Desempeñan este rol tanto en el centro del gobierno (más específicamente, en las secretarías de apoyo técnico del centro del gobierno) como en la cima de los ministerios. Unos pocos países latinoamericanos, como el Brasil y Chile, cuentan con estos cuadros profesionales.

Capacidad técnica de los ministerios sectoriales

Los ministerios sectoriales en los países de la OCDE suelen contar con una gran capacidad analítica en unidades o departamentos especializados. Además de sus propias unidades financieras, de recursos humanos y gestión de activos, los ministerios de la OCDE también disponen algunas veces de sistemas de información de gestión a nivel sectorial para proveer información al proceso de formulación de políticas.

El restablecimiento del control jerárquico-contractual y la gestión por resultados

El fortalecimiento gerencial del “centro de gobierno” se ha visto incrementado con el avance de la gestión por resultados. La búsqueda de resultados prioritarios del conjunto del gobierno reduce la atomización de propósitos, la falta de líneas prioritarias y el consiguiente debilitamiento del control. Se especifican las metas prioritarias de la



administración central, pero también las contribuciones de cada agencia a dichas metas. Además, se monitorea la calidad y el cumplimiento de las metas de las agencias, y se orienta el fortalecimiento de la capacidad de las agencias autónomas o los gobiernos subnacionales hacia el cumplimiento de las metas.

Un Poder Legislativo con fuertes capacidades

Países de la OCDE **disponen de poderes legislativos con fuertes capacidades**. El Congreso de Estados Unidos es un ejemplo relevante. Desempeña un papel clave en la **formulación de políticas y cuenta con una sólida oficina de presupuestos y comisiones técnicas para tal efecto**. Es el ejemplo más cercano a los sistemas presidenciales de América Latina. Proporcionar al Legislativo peruano una base técnica más firme para aprobar políticas o evaluar propuestas podría reforzar la capacidad de impugnación y mejorar la formulación de políticas en el país.

II.4. Opciones de política

El desafío central para lograr un Estado efectivo no es el instrumento sino la responsabilidad por los resultados a todo lo largo y ancho de la administración pública. El objetivo es asegurar que haya siempre alguien que responda por los resultados comprometidos, desde arriba hasta abajo, cada uno en su papel. Por tanto, son tres las áreas de fortalecimiento que sugerimos considerar a la próxima administración: Centro de gobierno, la gestión en los sectores y fortalecimiento del marco intergubernamental.

El centro de gobierno

Avances. En el Perú, el centro de gobierno lo constituyen la **Presidencia, el MEF y la PCM**. Estas entidades ya cuentan con una serie de medios que permitirán continuar su fortalecimiento, primordialmente:

- Las facultades de la Presidencia.
- La capacidad del MEF para demandar y utilizar la información de metas y resultados en las previsiones de planeación multianual y en las decisiones presupuestarias.
- La institución de la PCM.

Acciones futuras. El fortalecimiento futuro en materia de evaluación *ex ante* y *ex post* de las políticas públicas debería basarse en lo siguiente:

- La **Oficina de la Presidencia debería encargarse de la cohesión de todas las políticas**.
- Debería también consolidar su capacidad técnica para traducir metas presidenciales en programas y proyectos operativos a cargo de los sectores. Esto requerirá de cierto grado de conocimiento de la especialización y la complementación entre los sectores, como también de la capacidad de producción de cada sector.
- **El centro de gobierno vigilará especialmente las metas nacionales, lo que demanda capacidad para la definición de prioridades estratégicas.**
- Para tal efecto, se podría **robustecer la práctica de los comités interministeriales especializados** (para lo social, lo económico, la infraestructura, etc.), encabezados



generalmente por un ministro líder, dentro de los cuales se reparte más puntualmente la forma de contribuir a las metas identificadas por la Presidencia. Chile y Colombia ya están recorriendo este camino.

Un elemento importante lo constituye la relación entre la PCM y el MEF. En la práctica, ambos se encuentran frecuentemente en el terreno del control de resultados de gestión de la administración, pero no lo hacen siempre reconociendo la especialización funcional de cada uno y buscando sinergias y complementos entre uno y otro. Conviene entonces reafirmar la orientación política y la capacidad de coordinación de la gestión pública de la PCM dentro del centro de gobierno.

La gestión en los sectores

El arreglo institucional

Avances. El avance más importante es la formulación de metas en los “programas estratégicos” –que están más cercanamente asociados a la gestión multisectorial– así como de metas de prestación de servicios en los “programas institucionales”, generalmente de responsabilidad de un solo ministerio u OPD. Hasta la fecha, los programas estratégicos cubren el 11% del gasto público total. Los diferentes ministerios han realizado esfuerzos para lograr una coordinación con las OPD, y una oportunidad para asegurar esta coordinación ha sido la de nombrar los directores de estas agencias.

Acciones futuras. Partiendo de esos avances, sería importante que cada unidad de gobierno se responsabilice por metas que contribuyan a la consecución de los objetivos superiores del conjunto del gobierno. Cada ministro responderá por metas más puntuales que las nacionales, y controlables por el ministerio o agencia a su cargo. Y cada agencia, dependiendo de su autonomía de gestión interna, sería monitoreada y controlada por el logro de esos resultados.

En este caso, el desafío consiste en utilizar la relación jerárquica del presidente sobre los ministros y los directores de agencias descentralizadas, propia de los sistemas presidenciales, para institucionalizar mecanismos de:

- transmisión de las prioridades de gobierno;
- distribución de responsabilidades para el logro de esas prioridades entre las diversas unidades de gobierno;
- seguimiento del avance de las metas propias de cada agencia de gobierno; y
- rendición de cuentas de resultados por los ministerios y las cabezas de las agencias descentralizadas sobre sus metas propias y su contribución al logro de las metas prioritarias de gobierno.

Sin embargo, la apropiación y aceptación de responsabilidad por la contribución esperada de cada unidad de gobierno solo se logrará con un planeamiento estratégico participativo que comienza en la Presidencia, el MEF y la PCM, se proyecta a todo el gabinete y desde allí, baja en cascada hasta la planificación estratégica propia de cada unidad de gobierno.



El Presupuesto

Avances. El presupuesto nacional se maneja de acuerdo con los estándares y clasificadores internacionales. Otro logro importante son las reglas de responsabilidad fiscal, enmarcadas en un planeamiento macroeconómico multianual. Es decir, los avances más significativos en los últimos años se han realizado a nivel macrofiscal. Como ya fuera mencionado, el presupuesto por resultados se ha ido adoptando gradualmente. Partiendo de los avances a nivel macro, este último constituye un esfuerzo para lograr una mejor asignación entre sectores, y una mayor eficiencia a nivel de los prestadores de servicios. Estos dos objetivos constituyen retos de más largo aliento y requieren de reformas institucionales adicionales.

Acciones futuras. La gestión sectorial puede ser fortalecida con el presupuesto por resultados, herramienta que puede inculcar en las agencias ejecutoras de gasto el compromiso de alcanzar las metas por ellas anunciadas. Pero es necesario reforzar la idea de que el presupuesto por resultados realmente implica una discusión de prioridades de política, de manera que se disminuya el riesgo de que en la práctica cada agencia de gobierno diseñe un proceso presupuestario paralelo. En el sistema actual, se fijan metas agregadas para luego separarlas y atribuir las a los diferentes ministerios o programas y prestadores de servicio, donde se vuelven metas asociadas al presupuesto. Este método de “arriba hacia abajo” podría terminar siendo un ejercicio de búsqueda de resultados por parte de los analistas sectoriales de presupuesto en todo aquello que implique gasto de recursos para el gobierno. Esto equivaldría a buscar resultados para asignaciones presupuestarias que ya están predeterminadas usualmente de manera inercial, es decir, manteniendo las proporciones de los años anteriores. Con ello se desvirtuaría la lógica del ordenamiento del presupuesto informado por resultados, que consiste en planear primero los resultados reclamados del sector público, luego desagregarlos en actividades y en líneas de presupuesto y termina por fundear los programas y las actividades prioritarias del gobierno. Solo de esta manera se crea “espacio fiscal” para los compromisos gubernamentales y se puede llamar a rendición de cuentas por resultados a los gerentes o responsables de la ejecución del presupuesto (recuadro II.1).

El presupuesto y los resultados

Recuadro II.1

El presupuesto asegura la financiación de las políticas prioritarias, consensuadas y comprometidas por la administración, pero no es el momento para definir esas políticas. El presupuesto es una oportunidad para revisar los resultados de ejercicios anteriores y convenir metas e indicadores para los nuevos ejercicios; pero el presupuesto no define el mandato de cada ministerio o agencia, ni genera por sí mismo la información de resultados, ni basta para asegurar el compromiso de los ministerios y las agencias con la rendición de cuentas por su contribución a las metas superiores de gobierno.

Es decir, existe el riesgo de que se analice un presupuesto de un sector y se empiecen a formular indicadores presupuestarios para la asignación futura, pero no se cuestione siempre y necesariamente las acciones y los programas que generan este gasto y cómo apoyarían a alcanzar mejor los resultados esperados.



El propio presupuesto requiere ser fortalecido como herramienta de asignación de recursos. Entre las grandes acciones prioritarias estarían:

- Repensar el esquema actual de los pliegos presupuestarios, pues el elevado número de pliegos (150) no estimula la cohesión del conjunto del sector ni permite asignaciones intersectoriales efectivas. Sería recomendable operar con pliegos únicos para los sectores, y permitir trasladar y reasignar recursos dentro de cada pliego.
- Modificar la elaboración del presupuesto por insumos, y basar esa modificación en las metodologías de costo³⁰.
- Una mayor alineación de los diferentes instrumentos de gestión –entre ellos, los marcos macroeconómicos multianuales y para inversión pública– con el presupuesto para asegurar, a nivel de los ejecutores, una sola decisión sobre el uso de recursos.

También sería recomendable evitar que la palanca para estimular la búsqueda de los resultados comprometidos por cada sector o agencia se reduzca únicamente a la herramienta financiera. Convendrá introducir además estímulos de reconocimiento y de prestigio institucional e individual para aquellos que alcancen o superen las metas esperadas por el centro de gobierno y comprometidas por el Presidente.

De hecho, la palanca presupuestaria es bastante limitada para premiar o castigar los buenos resultados. Sucede que, en la mayoría de casos, no es posible premiar el buen desempeño de un sector o de un OPD con mayores asignaciones presupuestarias en el ejercicio siguiente. Las fórmulas de asignación automática o garantizada de recursos en función del resultado no son necesariamente convenientes ni practicables. Por el contrario, muchas veces es necesario reforzar las asignaciones presupuestarias de aquellos programas que, siendo prioritarios, no alcanzaron los resultados esperados en el ejercicio anterior. Por ello, la experiencia de los países más avanzados en materia de presupuesto por resultados indica que tanto la sanción (reducción de recursos) como el premio (más recursos) están siempre sujetos a la interpretación de los resultados efectivamente alcanzados³¹ (gráfico II.6). En síntesis, es preferible diseñar el presupuesto por resultados como “presupuesto basado en la información de desempeño”, con una relación más flexible en cuanto a la asignación de recursos. De hecho, una de las ventajas de un instrumento de este tipo es que puede revelar bajas capacidades institucionales. En este sentido, se deberían fortalecer los instrumentos y los recursos que apoyen el desarrollo institucional de las entidades³².

³⁰ A largo plazo, y cuando las condiciones de transparencia estén dadas, se debería permitir traslados de recursos entre años, como los aplican Suecia y otros países de la OCDE, con el fin de brindar mayor flexibilidad.

³¹ Los países no aplican estas sanciones o premios monetarios siempre con esta lógica simplificada o unidireccional. También existen casos –como en Chile– donde programas poco efectivos han tenido que recibir recursos adicionales para lograr el fortalecimiento de su gestión. Por otro lado, las sanciones presupuestarias son difíciles de aplicar políticamente.

³² En este sentido, las evaluaciones periódicas de programas deben ser utilizadas en el proceso de programación y ejecución presupuestaria. En la fase inicial, es más útil darles una función de monitoreo de capacidades institucionales, en vez de utilizarlo como herramienta para establecer un vínculo de atribución de responsabilidad entre recursos y resultados en servicios públicos.



Tipología de sistemas de gestión por resultados

Gráfico II.6

Grado de institucionalización	Relación con la toma de decisiones	
	Rígido	Flexible
Institucionalizado	Método directo / fórmula	Presupuesto basado en la información de desempeño
Particularizado (Ad hoc)	–	Uso presentacional

Fuente: Base de datos del Banco Mundial

No debería perderse de vista que una de las reformas complementarias más importantes es que los gerentes públicos tengan poder de decisión y espacio de maniobra para organizar las unidades administrativas a su cargo, a fin de poder alcanzar las metas. Solo de esa manera podrá imputárseles responsabilidad por los resultados de su gestión. Un componente importante son los recursos humanos, discutido a continuación.

Recursos Humanos

Avances. Bajo el liderazgo del MEF, se ha fortalecido la responsabilidad fiscal en materia de gastos de personal, aunque aplicar este principio se ha hecho difícil con los recientes aumentos de sueldos a diferentes grupos de empleados públicos. Por otro lado, se constituyó SERVIR como ente encargado de las políticas de personal. Se estableció un Programa de Gerentes Públicos –bajo principios de gestión del sector privado– como punto de partida para fortalecer a un grupo de empleados clave para la gestión y rendición de cuentas, así como el involucramiento de direcciones regionales como gestoras desconcentradas. La sistematización de diferentes rubros de gasto de personal representa un esfuerzo adicional, aunque aún no se ha logrado constituir una base de información compartida entre el MEF y SERVIR.

Acciones futuras. Para fortalecer la coordinación y la rendición de cuentas se considera fundamental realizar una reforma del sistema de recursos humanos. Ello requerirá compaginar niveles de responsabilidad con niveles salariales y utilizar los incentivos –sobre todo los no monetarios– para un mejor desempeño laboral.

Obtener una mejora en la rendición de cuentas implica considerar el tema de los empleados subnacionales y alinear mejor las responsabilidades de provisión de servicios de los gobiernos subnacionales con el personal que realmente se administra a ese nivel. Esto es sobre todo relevante en el caso del magisterio, que es pagado por los departamentos pero que no es propiamente gestionado por ese nivel de gobierno. Mientras se define el modelo de provisión de servicios en el sector educación, tendrá sentido actuar con coherencia y transferir las responsabilidades de gestión de recursos humanos otra vez al gobierno central. Así se tendría una separación más clara de los niveles de responsabilidades.



Por otro lado, habría que fortalecer la gestión de los gerentes públicos. Partiendo del programa en curso de SERVIR, sería conveniente restablecer un cuadro de profesionales en muchos ámbitos de la administración pública con incentivos a la carrera de largo plazo, capaz de gerenciar al personal y autónomo para la gestión administrativa de la entidad o unidad a su cargo. La gestión por resultados requiere la compaginación de responsabilidades y capacidades de gestión.

Contribuiría a la transparencia que el MEF establezca una planilla automatizada única que cubra a todos los empleados. Esto mejoraría considerablemente las posibilidades de planificar y controlar los gastos en salarios, modelar los posibles costos de políticas de pago alternativas, y asegurar que el salario se calcule y se pague correctamente, con auditorías apropiadas.

Es poco probable que reformas salariales fragmentadas como las aplicadas en el pasado logren mejorar el sistema de recursos humanos. Lo aconsejable sería una reforma del sistema de regímenes laborales y de pagos. Los empleados del sector público se deberían contratar con escalas salariales más uniformes. En la medida de lo posible, el salario base sería igual al 100% de la remuneración. Habría que reformar el sistema de jubilación a fin de asegurar que sea fiscalmente sostenible. Es importante que cualquier reforma salarial se realice con responsabilidad fiscal, es decir, evitando presiones de gastos adicionales.

El personal se reclasificaría según los siguientes principios:

- El personal obrero probablemente sería empleado bajo el régimen del sector privado.
- El personal eventual sería contratado bajo CAS (siempre que sea personal realmente *eventual*), pero con reformas importantes para regular el proceso de designación a fin de promover la transparencia y la rendición de cuentas, y evitar recontrataciones en serie de la misma persona.
- El personal contratado en agencias públicas en condiciones de igualdad con el gobierno se contrataría bajo lo dispuesto en la ley para el sector privado. Los marcos de políticas/ financieros que rigen a esas organizaciones especificarían los principios que se deben aplicar en la definición del salario.



Es tanta la complejidad de los sistemas de recursos humanos que se deberá tener mucho cuidado en la transición hacia un sistema nuevo. Las tres condiciones claves para el éxito son:

- El sistema nuevo es creíble, fiscalmente sostenible y ofrece mejoras evidentes a las personas en comparación con el sistema actual. Las mejoras no se pueden plasmar al mismo tiempo para todos los empleados públicos, pero el escenario futuro y objetivo es mejor para todos.
- Todos los grupos de funcionarios públicos tienen que cambiar su forma de empleo pero, como se muestra en el gráfico II.7, se ofrecen opciones (limitadas) a los individuos para seleccionar su régimen de pago o un arreglo alternativo (opciones de salida).
- Asegurar que los controles laborales impidan una 'puerta giratoria', es decir, que haya empleados que salen y son recontractados en una sucesión rápida.

Si no se satisfacen estas condiciones, es poco probable que la transición sea efectiva y que se obtengan los beneficios esperados. Igualmente, si no se logra esa transición, es probable que tanto el sistema de recursos humanos como el presupuesto nacional estén en peor situación.

Inversión Pública

Avances. Con la idea de apoyar las metas de planeación macroeconómica de mediano plazo, el Perú desarrolló la **programación multianual de las inversiones**. Aunque se trata de una sumatoria de diferentes planes de inversión de las entidades, constituye un punto de partida para fortalecer la visión de mediano plazo. Asimismo, **adoptó un marco de gestión para la inversión público-privada** que incluye a los gobiernos subnacionales. También desarrolló y viene **perfeccionando las diferentes metodologías sectoriales para la evaluación de proyectos**. El MEF también recién está iniciando la evaluación de resultados de la inversión pública.

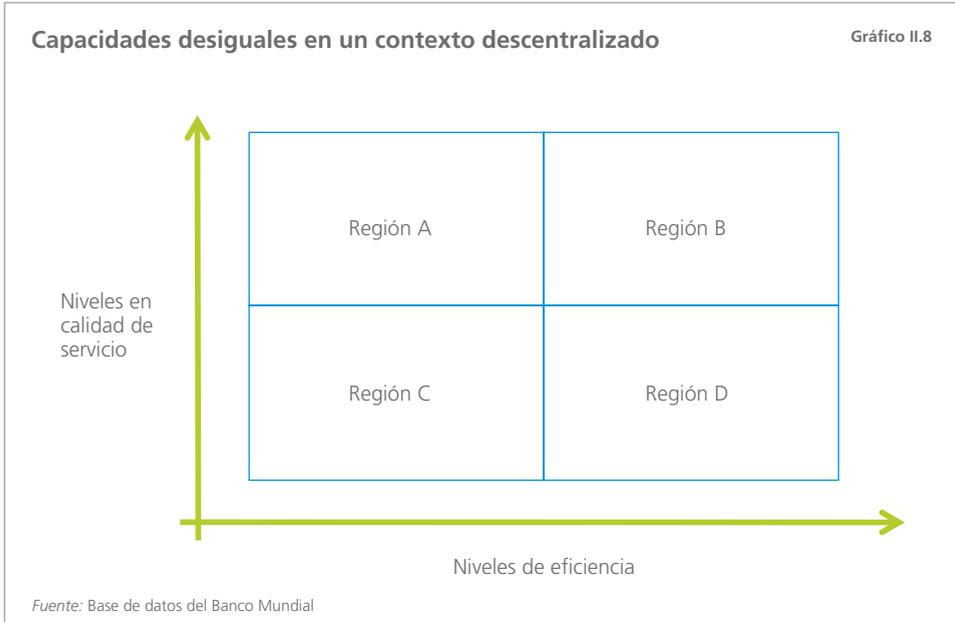
Acciones futuras. Lo recomendable sería corregir la **atomización de los recursos de inversión del país en proyectos de impacto y responsabilidad reducidos**. El Perú ha construido un respetable Sistema Nacional de Inversión Pública que procesa iniciativas de inversión y declara elegibles los proyectos con base en estándares internacionales de calidad. Lo que **faltaría es darle orientación y visión de conjunto a la inversión pública mediante la formulación de políticas de inversión con metas y rendiciones de cuentas** que apunten más a los resultados de alto nivel esperados de la inversión en su conjunto y de las metas presidenciales. Las áreas de acción principales son dos.

(i) Fortalecer el marco institucional de la inversión pública.

- **El SNIP tiene que avanzar hacia una mayor integración con el sistema de presupuesto y las evaluaciones ex post.** Lo mismo para los controles de calidad ex ante de las políticas públicas.
- **Sería conveniente establecer un marco de incentivos a la coordinación de la inversión pública entre niveles de gobierno.** Los esquemas de cofinanciación podrían resultar útiles para movilizar recursos hacia las metas nacionales.
- Para todo lo anterior será necesario reforzar el **equipo de aplicadores del SNIP**. Sucede que el presupuesto de inversión ha crecido considerablemente, pero el conjunto de personas que decide la elegibilidad de la inversión pública ha quedado congelado.
- También es importante dar un tratamiento diferenciado a las diversas capacidades subnacionales. Como muestra el gráfico II.8, la discusión que se debería tener en el Perú es sobre las alternativas de (i) invertir más recursos en gobiernos locales ya eficientes



para obtener mayores niveles de retorno económico y social (Región B en el gráfico); (ii) o, más bien, invertir mayores recursos (y asistencia técnica) en los de bajos niveles de eficiencia y calidad de servicio (Región C). También es importante aclarar el tratamiento para regiones de tipo A y D que muestran avances en calidad de servicio o en su nivel de eficiencia.



(ii) Considerar una reformulación del SNIP y su enfoque. A continuación se presentan algunas ideas:

- **Abandonar la separación rígida entre gestión pública y gestión privada.** No es eficiente para el Perú continuar gestionando la inversión pública bajo reglas rígidas de separación público-privada, que sirvieron en otras épocas de escasez y bajo desarrollo del sector privado³³. Hoy la administración pública es considerablemente inferior a la privada. Ambas administraciones conviven una al lado de la otra, con bajísima interacción. El Perú ya cuenta con un marco regulatorio para la inversión privada que aboga por compartir el riesgo (de demanda o de otro tipo) con el Estado. Hoy es posible tercerizar el diseño y la ejecución de las obras. Sería ideal contar con reglas más claras que definan la inversión en bienes públicos que sigue canales puramente públicos de la que sigue canales mixtos o de asociación pública-privada, y balancear las evaluaciones y los controles predominantemente jerárquicos de la modalidad pública con las evaluaciones y los controles de mercado más propios de la modalidad mixta. Además, convendría intensificar los estímulos a la modalidad de inversión en red, especialmente entre departamentos y municipios, con mayor razón si no fructifican las macrorregiones.

³³ Esto es justamente lo que ha hecho Chile y lo que busca hacer ahora Colombia con ocasión de la expedición de su regla fiscal. Otros países de acelerado crecimiento económico, incluidos los “tigres asiáticos”, lo hicieron en su momento.

- **Constituir fondos o bolsones especiales, separados y suplementarios al SNIP, que atacan una problemática particular.** Es lo que han hecho Irlanda, Corea, India, entre otros países, y lo que buscan hacer hoy Chile con su fondo de innovación (cuyo manejo no pasa por su buen sistema SNIP) o Colombia con la reforma constitucional en curso. Es también la forma como se manejan los fondos estructurales de la Unión Europea. Esencialmente, se trata de mecanismos que someten la inversión pública a criterios *ex ante* de selección mediante competencia abierta entre distintas propuestas; controles más focalizados en resultados, por tanto, una financiación paso por paso según el avance y el resultado obtenido; y una amplia libertad para manejar la ejecución de los proyectos. En la práctica, son controles más severos de beneficio e impacto que los del SNIP y que de una u otra manera comprometen al sector privado en la producción de bienes y servicios mixtos³⁴. Su aplicación requiere un análisis profundo de las lecciones de esfuerzos previos del Perú en este sentido.
- **Gestión del riesgo de cumplimiento y del éxito de proyectos de inversión.** Estaría enfocada en proyectos que corren el riesgo de no cumplir su cronograma y contemplaría el diseño de mecanismos especiales para suplir las bajas capacidades. Estos mecanismos permiten una gestión proactiva que compensa o corrige las deficiencias institucionales. Países como Corea los aplican.

Fortalecer el marco intergubernamental

Avances. Los esfuerzos posteriores a la promulgación de la Ley de Bases de la Descentralización (2002) se centraron en la certificación de capacidades locales, sobre todo en el área social, que constituyó el punto de partida para la transferencia de responsabilidades. Más recientemente, se extendió la gestión por resultados a los gobiernos locales mediante la creación de dos transferencias (Plan de Incentivos, Plan de Modernización Municipal). A pesar de su limitado volumen de recursos, tienen el potencial de movilizar el gasto hacia las metas y servicios mencionados en las transferencias en un grupo importante de municipios.

Acciones futuras. La gran limitación para que estos esfuerzos se materialicen en mejores servicios es el marco de la descentralización, basado en responsabilidades difusas. Esto constituye un reto de largo plazo más allá del término de una administración de gobierno. Mientras tanto, tendría que fortalecerse el modelo de coordinación que se está desarrollando en el Perú.

Ello requiere una mejor definición del uso de los diversos estímulos que tiene a mano el gobierno central para la coordinación intergubernamental: (i) la negociación directa de prioridades; (ii) la inducción mediante preasignación y condicionamientos del gasto; y, (iii) el uso de herramientas de apalancamiento (como la cofinanciación). Hoy estas tres estrategias se aplican en paralelo, aunque no siempre en forma coordinada y complementaria.

³⁴ El Fondo de Promoción a la Inversión Pública Regional y Local (FONIPREL) peruano es un ejemplo de solución de problemas específicos –en este caso de capacidades institucionales bajas en municipios aislados y con alta incidencia de pobreza–, sin embargo, tiene necesariamente que funcionar dentro de los procesos actuales, que resultan ser limitantes.



Puede ser de mucha utilidad estudiar las experiencias de países de la OCDE y las herramientas que aplicaron para generar una mayor coordinación entre los niveles de gobierno. En estos países, los gobiernos subnacionales fueron incluidos explícitamente en los esfuerzos para establecer visiones conjuntas. Se diseñaron modelos contractuales entre el gobierno nacional y los gobiernos subnacionales (OCDE 2007): en España se denominaron Convenios de Colaboración; en Francia, *Contrats de Plan Etat-Région* (CPER); en Italia, *Accordo di Programma Quadro* (APQ); en Alemania, Tareas Conjuntas; y en el Canadá fueron diferentes acuerdos intergubernamentales. Cada uno tiene modalidades y fines diferentes, pero muestran cómo estimular la rendición de cuentas entre niveles de gobierno³⁵.

Por otro lado, es poco probable que el Perú pueda profundizar la descentralización fiscal –sobre todo otorgando ingresos propios nuevos o adicionales a regiones o municipios– sin que al mismo tiempo se produzcan otros efectos poco deseables; entre ellos, una profundización de la inequidad en la distribución de los recursos. Sin embargo, tendría mucho sentido racionalizar la gestión fiscal.

- Una reforma importante sería la unificación de ingresos en una sola fuente. Hoy las transferencias provienen de diferentes ingresos, tanto de impuestos individuales, regalías, como de asignaciones presupuestarias. La coordinación presupuestaria así como el proceso de fijación de prioridades pueden facilitarse si estas fuentes se unifican; también podría amortiguar mejor una posible volatilidad en el flujo de recursos.
- Además, sería recomendable ordenar los diferentes condicionamientos de las transferencias (PI, PMM, entre otros) entre sí y juntamente con las transferencias de más libre disposición (FONCOMUN, etc.), a fin de que sean compatibles y establezcan un marco de incentivos más claro.
- Se debería buscar un balance entre los principios de responsabilidad fiscal y la autonomía en la gestión a nivel subnacional. La prohibición de incrementar el gasto corriente, entre otras, es una severa limitante sobre todo para la gestión de recursos humanos. Reglas de responsabilidad fiscal como las aplicadas en el Brasil, donde los estados tienen límites de gasto en personal en función de su ingreso corriente, podrían constituir un marco viable para los municipios grandes.

³⁵ A largo plazo, es importante no perder de vista que esto requiere de un cierto grado de autonomía en la gestión de los insumos –recursos financieros, humanos, tecnológicos, etc.– para lograr la creatividad y la responsabilidad por los resultados en cada nivel de gobierno.



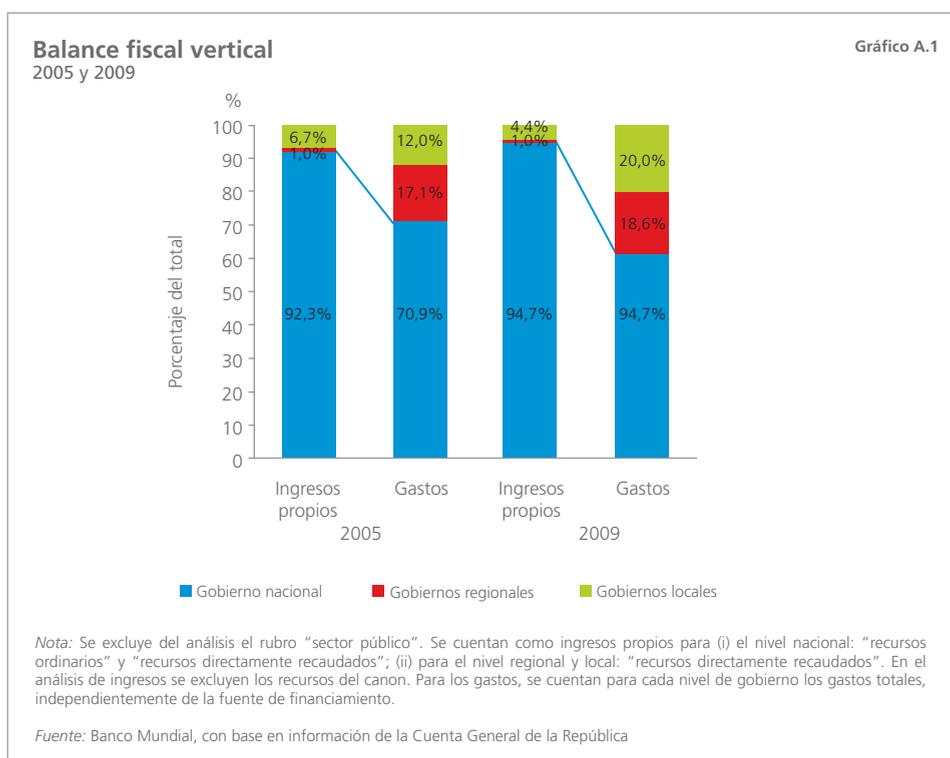
Anexo A. Descentralización fiscal

El Perú está dividido administrativamente en 26 gobiernos regionales³⁶ y en gobiernos locales, constituidos por 195 municipios provinciales y 1639 municipios distritales³⁷.

Los gobiernos subnacionales son autónomos para desarrollar las competencias que les han sido asignadas en el marco de un país unitario. En cada nivel de gobierno existen autoridades electas –presidentes regionales y alcaldes– y consejos que aprueban y ejecutan su presupuesto.

La gradual pérdida de espacio de maniobra en términos de ingresos del gobierno nacional se refleja en aumentos de presupuestos en los gobiernos subnacionales.

Mientras que en 2005 los gobiernos subnacionales en su conjunto ejecutaron 5,8% del PBI, en 2009 ejecutaron 7,9% del PBI³⁸. Paralelamente, el balance fiscal vertical ha estado sujeto a cambios considerables entre 2005 y 2009. Esto refleja la creciente importancia de los niveles subnacionales, aunque no siempre, como se discute más adelante, esto viene asociado a una creciente autonomía en la toma de decisiones³⁹. Como muestra el gráfico A.1, la dependencia de las transferencias tanto a nivel municipal como departamental se ha incrementado durante estos años; no fueron facilitados nuevos ingresos propios para los gobiernos subnacionales.



³⁶ Incluye la Municipalidad Provincial de Lima, que también cumple funciones de gobierno regional. Estos gobiernos regionales reemplazaron a los Consejos Transitorios de Administración Regional (CTAR) en 2003.

³⁷ El documento denomina "gobiernos subnacionales" a los niveles departamental, provincial y distrital. De acuerdo con la terminología utilizada en el Perú, el documento se refiere a "gobiernos locales" para los dos tipos de municipios: provinciales y distritales.

³⁸ Los gastos de los gobiernos locales subieron a un ritmo anual de 18% en términos reales en los últimos siete años, con mayor fuerza en los más recientes, sobre todo por mayores transferencias.

³⁹ Como se explica más abajo, algunos de estos cambios son netamente de tipo contable.



A pesar de que los niveles departamental y local son constitucionalmente autónomos, su lógica de financiamiento y organización son diferentes. En gran medida, los departamentos funcionan como agentes del gobierno central. El marco de incentivos está en extremo determinado por el gobierno central por los siguientes aspectos organizativos:

- Los departamentos tienen un alto grado de dependencia de las transferencias: alrededor de 90% de sus ingresos son recursos del gobierno central. Además, y a diferencia de los municipios, las transferencias a los gobiernos regionales dependen en un mayor porcentaje de recursos específicos determinados año a año en el presupuesto de la Nación.
- Tienen ingresos mínimos propios basados en tasas, pero no cobran impuestos.
- Parte de su gasto son salarios a profesores. Los departamentos ejecutan este gasto por delegación del gobierno central, pero no pueden gestionar a este grupo de servidores públicos. Este cambio realizado en los últimos años, que es en realidad netamente contable, explica el gran salto que registran los departamentos en los índices presupuestarios de gasto entre los años 2005 y 2009 arriba mencionados.

Una excepción a este marco de incentivos establecidos por el gobierno central son los departamentos que cuentan con ingresos por concepto de canon⁴⁰. Si bien estos recursos cuentan con una preasignación de tipo sectorial —el 90% tiene que ser dedicado a inversión, evitando así el financiamiento de los crecientes gastos corrientes—, en la práctica permiten una amplia discreción en el gasto. Un efecto colateral es que dificultan la programación de recursos puesto que se trata de un ingreso volátil. Además, implican un alto grado de inequidad en el gasto entre los departamentos que más se benefician del canon y aquellos que no gozan de él.

Los municipios son mucho más autónomos en su financiamiento que los departamentos. Sin embargo, aún no se ha establecido un marco de incentivos lo suficientemente claro para orientar el gasto local o coordinarlo con las prioridades nacionales. Las tensiones entre los incentivos establecidos por la Nación y aquellos para orientar el gasto hacia las prioridades locales por parte de los ciudadanos están en pleno desarrollo.

- **La base del ingreso propio⁴¹ municipal es el impuesto predial.** Este permite un ingreso relativamente estable, por lo menos en distritos de alta capacidad fiscal.
- **Los municipios tienen fuentes de transferencias⁴² regulares atadas a determinados ingresos nacionales⁴³.** Estos son el Impuesto General a las Ventas (IGV) para el Fondo de Compensación Municipal (FONCOMUN) y el Impuesto a la Renta. Estas transferencias únicamente traen condicionamientos para guardar un porcentaje de gasto corriente y de inversión, permitiendo así una alta discrecionalidad en el gasto.
- Las transferencias por concepto de Plan de Incentivos (PI) y de Plan de Modernización Municipal (PMM), si bien son por naturaleza instrumentos del gobierno central, tienen la virtud de apalancar recursos locales en función de las metas que son, en teoría, de responsabilidad municipal. Sin embargo, no todas las metas son de plena responsabilidad

⁴⁰ Los municipios también reciben recursos del canon, pero en mucho menor medida que los departamentos. En promedio, los ingresos municipales por recursos naturales constituyen una tercera parte de los ingresos municipales totales. En 330 gobiernos locales, los ingresos por recursos naturales constituyen más del 70% de sus ingresos totales.

⁴¹ Los ingresos propios se han mantenido constantes (0,9%) como porcentaje del PBI en el período 2000-09.

⁴² Las transferencias a los gobiernos locales más que se cuadruplicaron en términos reales en los últimos siete años, incrementando su participación con respecto al PBI de alrededor de 1,2% en los años 2000 a 2002 a 2,9% en los años 2007 a 2009.

⁴³ El Perú no tiene, como por ejemplo Colombia, México o la Argentina, un sistema de coparticipación general.



municipal ni los factores de producción de estas metas se controlan siempre a nivel local. Además el flujo de recursos puede variar, lo que agrega un grado de incertidumbre a la hora de programar recursos (Banco Mundial 2010b).

- Por otra parte, el presupuesto participativo aplicado a nivel local establece otros criterios de priorización de recursos, que reflejan las prioridades locales de los ciudadanos, pero no sobre servicios públicos en general, lo que puede resultar ineficiente para la toma de decisiones sobre el uso de recursos.



Composición del gasto nacional funcional (sectorial)

Tabla A.1

2000-2009
(Porcentajes)

Sector	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Presidencia del Consejo de Ministros	1,22%	0,81%	7,49%	23,03%	1,02%	2,61%	2,23%	3,40%	3,50%	3,54%
Poder Judicial	1,66%	1,41%	1,41%	1,34%	1,37%	1,74%	1,99%	2,09%	1,89%	2,08%
Ambiental	n.d.	0,05%	0,22%							
Justicia	1,13%	1,05%	1,01%	0,56%	0,53%	0,77%	0,86%	0,65%	1,21%	1,43%
Interior	0,00%	8,36%	7,87%	7,22%	7,20%	8,62%	8,86%	8,94%	8,26%	8,67%
Relaciones exteriores	1,33%	1,08%	1,02%	0,99%	0,85%	1,14%	1,11%	1,16%	1,04%	0,94%
Economía y Finanzas	43,75%	36,94%	37,28%	33,41%	36,67%	42,59%	40,08%	36,45%	33,73%	28,16%
Educación	9,16%	7,37%	7,87%	8,71%	8,55%	9,96%	10,41%	11,67%	11,53%	12,33%
Salud	6,03%	5,61%	6,05%	5,04%	4,98%	6,66%	6,73%	6,91%	6,73%	6,92%
Trabajo y promoción social	0,17%	0,11%	0,45%	0,64%	0,50%	0,77%	0,64%	0,67%	0,62%	0,95%
Agricultura	2,83%	2,28%	2,22%	1,56%	1,24%	1,65%	2,49%	2,67%	2,18%	2,56%
Industria, Turismo, Integración y Negociaciones Comerciales Internacionales	0,33%	0,27%	0,16%	n.d.						
Transportes, Comunicaciones, Vivienda y Construcción	4,97%	3,48%	1,72%	n.d.						
Energía y Minas	0,90%	0,74%	0,40%	0,61%	0,58%	1,33%	1,11%	1,89%	5,60%	3,45%
Pesquería	0,34%	0,32%	0,16%	n.d.						
Contraloría General	0,17%	0,14%	0,17%	0,28%	0,34%	0,40%	0,41%	0,44%	0,34%	0,32%
Defensoría del Pueblo	0,08%	0,06%	0,06%	0,06%	0,06%	0,08%	0,08%	0,10%	0,08%	0,08%
Consejo Nacional de la Magistratura	0,01%	0,02%	0,03%	0,03%	0,02%	0,03%	0,03%	0,02%	0,02%	0,02%
Ministerio Público	0,53%	0,52%	0,65%	0,63%	0,67%	0,79%	0,84%	0,93%	1,15%	1,51%
Tribunal Constitucional	0,03%	0,02%	0,03%	0,03%	0,03%	0,03%	0,03%	0,04%	0,03%	0,04%
Presidencia	21,37%	16,78%	9,95%	n.d.						
Defensa	0,16%	9,22%	8,45%	7,54%	7,75%	9,81%	9,37%	8,82%	8,69%	10,52%
Fuero Militar Policial	n.d.	0,00%	0,01%							
Congreso de la República	1,01%	0,88%	0,93%	0,78%	0,79%	0,74%	0,71%	0,65%	0,58%	0,59%
Jurado Nacional de Elecciones JNE	0,09%	0,12%	0,16%	0,06%	0,05%	0,10%	0,27%	0,09%	0,07%	0,07%



Sector	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Oficina Nacional de Procesos Electorales ONPE	0,49%	0,82%	0,35%	0,06%	0,04%	0,38%	0,75%	0,09%	0,09%	0,08%
Registro Nacional de Identificación y Estado Civil RENIEC	0,39%	0,23%	0,18%	0,19%	0,16%	0,33%	0,34%	0,30%	0,36%	0,39%
Promoción de la Mujer y de Desarrollo Humano	1,86%	1,37%	0,65%	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
Comercio Exterior y Turismo	n.d.	n.d.	0,09%	0,27%	0,38%	0,47%	0,51%	0,48%	0,45%	0,48%
Transportes y Comunicaciones	n.d.	n.d.	1,47%	3,28%	2,78%	3,80%	4,55%	5,19%	6,12%	9,57%
Vivienda, Construcción y Saneamiento	n.d.	n.d.	0,81%	1,18%	1,11%	1,66%	2,36%	3,18%	3,43%	2,35%
Producción	n.d.	n.d.	0,12%	0,25%	0,29%	0,33%	0,34%	0,48%	0,43%	0,41%
Mujer y Desarrollo Social	n.d.	n.d.	0,81%	2,26%	0,98%	3,22%	2,93%	2,68%	1,81%	2,32%
Gobiernos Regionales	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	21,08%	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
Total	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%

Fuente: SIAF



Anexo B. Controles internos, contabilidad y reporte fiscal en el Perú

Controles internos y auditorías

- Hay *controles internos* en cada institución del sector público y son realizados por la Oficina de Control Interno (OCI), que reporta los resultados a la Contraloría General de la República.
- Las *auditorías internas* son débiles y no están generalizadas en todo el sector público. En 2009 se aprobó una enmienda constitucional para reducir el cronograma para la aprobación de las cuentas financieras, con auditorías de la Contraloría General de la República, que podía mejorar la utilidad de este ejercicio y la capacidad de supervisión del Congreso.

Contabilidad

- Las cuentas públicas son preparadas a través del SIAF, pero no a tiempo.
- Desde 2009, el plan de cuentas tiene, con unas pocas excepciones, una correspondencia de uno a uno con la nueva clasificación presupuestaria introducida con el Presupuesto de 2009⁴³. La Cuenta General de la República consolida a todo el sector público, incluyendo no solo el gobierno general sino las empresas públicas financieras y no financieras. Las instituciones públicas cuentan con un representante de la Dirección Nacional de Contabilidad Pública (que depende administrativamente del MEF) para asegurar que los procedimientos y las prácticas contables estén en consonancia con las normas nacionales e internacionales.
- Se está empezando a elaborar cuentas financieras trimestrales para la mayoría de las entidades del sector público.
- La *consolidación* de las cuentas públicas es un ejercicio anual y se presenta a la Contraloría General de la República dentro de los seis meses después de terminar el ejercicio presupuestario (en cumplimiento con la ley).
- Estas cuentas son *auditadas por la Contraloría General de la República* y presentadas al Poder Ejecutivo en los últimos días de agosto, para luego ser presentadas al Congreso. El rezago en este proceso ha sido reducido a nueve meses en los últimos años.
- La Comisión de Presupuesto y el Congreso aprobaron las cuentas públicas de 2008 antes de fines de 2009, reduciendo así los prolongados retrasos de los años anteriores. Asimismo, en 2009 el Congreso aprobó una enmienda constitucional para racionalizar aún más el proceso de aprobación de las cuentas, con el objetivo de que este termine a fines de noviembre del siguiente año y se pueda usar para la discusión del presupuesto de dos años seguidos. Aún está por verse si las principales conclusiones/recomendaciones se monitorearán y se tomarán en cuenta.

Reporte fiscal

- La *conciliación* de todas las cuentas bancarias del gobierno central y los registros fiscales es un ejercicio mensual, dentro de las cuatro semanas después de fin de mes.
- Los *reportes fiscales mensuales* se publican en la página web del MEF dentro del siguiente mes.
- La Oficina de Presupuesto del MEF presenta *reportes mensuales y trimestrales sobre la ejecución presupuestaria* al Congreso y la Contraloría General de la República.
- También hay *informes semestrales sobre el cumplimiento de normas fiscales nacionales* y un *informe anual ex post* sobre las desviaciones frente a la meta del marco fiscal y las normas fiscales (los informes sobre los techos en los gastos presupuestados se elaboran cada mes y se presentan al Congreso).

⁴³ Los nuevos clasificadores han sido modernizados siguiendo estándares internacionales y están armonizados con el Manual de Estadísticas de Finanzas Públicas 2001 del Fondo Monetario Internacional.





A stylized map of the Americas, showing the outlines of North and South America in white against a gray background. The map is centered and occupies most of the page.

capítulo III

Desarrollo de las habilidades humanas para un Perú más próspero y más equitativo¹

III.1. Introducción

En los últimos años, el crecimiento económico y la generación de empleo han aumentado considerablemente en el Perú. Para sostener estas tendencias positivas es esencial una mejora significativa del capital humano. El consenso al respecto es amplio.

Si bien se han registrado mejoras en el mercado laboral, hay evidencia de que la generación de empleo ha sido insuficiente y desigual, y los ingresos y la productividad laboral han crecido solo modestamente². El rápido crecimiento económico unido al cambio en el patrón de la demanda laboral (impulsado por las exportaciones y el cambio tecnológico) puede generar desajustes entre la oferta y la demanda de habilidades en el mercado laboral. Estos desajustes se exacerbarán a medida que el crecimiento se sustente progresivamente en las exportaciones de recursos naturales más procesados y/o en nuevas actividades de mayor valor agregado.

Además, el gasto social se expandió en forma sostenida sobre la base de una capacidad fiscal más amplia. Aun cuando las tasas de pobreza y desigualdad han disminuido, los actores sociales reconocen que los beneficios de la mayor prosperidad no se han distribuido equitativamente entre la población³. A pesar de que los indicadores sociales han mejorado, permanecen muy por debajo de los de otros países con un ingreso per cápita similar. La consolidación democrática y el proceso de descentralización han incrementado la influencia política de la población de bajos ingresos. El resultado es una presión creciente para llenar los vacíos en la política social a fin de mejorar las oportunidades laborales y establecer redes de protección social más efectivas.

Los empleadores peruanos reclaman que los trabajadores por lo general no cuentan con las habilidades necesarias⁴, pero no queda muy claro cuáles son las habilidades que escasean. El Perú es un país de ingreso medio, con una cobertura casi universal de la educación primaria y una cobertura de la educación secundaria y terciaria cercana o superior a la del promedio regional de América Latina y el Caribe. No obstante, **la calidad de la educación (los resultados de aprendizaje) es mucho menor que la de otros países con niveles de ingresos comparables en la región y** en el resto del mundo. Como se señala más adelante, hay estudios que muestran que la calidad de los graduados de las instituciones de educación secundaria y universitaria y de los centros de capacitación laboral es muy heterogénea. El sistema educativo, tanto la educación

¹ Este capítulo ha sido elaborado por Omar Arias. Se fundamenta en un estudio en proceso sobre habilidades laborales y empleabilidad en el Perú que utiliza una nueva encuesta de hogares que recopila datos novedosos acerca de diferentes dimensiones de las habilidades. Asimismo, recoge las conclusiones y recomendaciones principales de las Notas de Política breves, recogidas en el Volumen II, en las áreas de educación básica y terciaria, salud, protección social, resultados en los servicios sociales, pobreza, y mercados laborales.

² Véase la Nota de Políticas sobre mercados laborales en el Volumen II.

³ Véase las Notas de Políticas sobre pobreza y protección social en el Volumen II.

⁴ Según la Evaluación del Clima de Inversión en el Perú de 2007 del Banco Mundial.



básica como la educación postsecundaria, está fragmentado y ofrece distintos caminos de acceso y calidad para desarrollar las habilidades genéricas en la población joven. La capacitación en habilidades técnicas difícilmente puede llenar los vacíos existentes en el capital humano (habilidades genéricas) y mejorar las posibilidades de acceso a un empleo para los trabajadores.

Este capítulo presenta evidencia empírica y propone políticas fundamentales para que el desarrollo de las habilidades de los peruanos se convierta en la piedra angular para alcanzar el doble objetivo de un Perú con crecimiento económico sostenido y equidad social. La evidencia internacional y nacional muestra que un conjunto clave de **habilidades genéricas –cognitivas y socio-emocionales– es la base para una fuerza laboral “bien educada” y bien preparada para insertarse en el mercado laboral rápidamente cambiante de la economía mundial del siglo XXI.** Estas habilidades genéricas, desarrolladas en un entorno propicio para el aprendizaje en la familia y en la escuela, determinan la “aptitud para el aprendizaje” de toda persona, es decir, su capacidad para adquirir habilidades profesionales, técnicas y específicas para el trabajo a lo largo de la vida. En conjunto, las habilidades genéricas, técnicas y profesionales determinan la capacidad humana y la motivación en el trabajo; son esenciales para mejorar la calidad de vida de todos los peruanos por su relación con la capacidad de generar ingresos, tener una mejor salud, una ciudadanía más comprometida, y a la larga una mayor felicidad.

En los apartados III.2 y III.3, con base en la evidencia empírica internacional y del Perú y diversos estudios del Banco Mundial e investigadores peruanos, se describe cuáles son las habilidades que impactan en el crecimiento económico y la empleabilidad. Asimismo, se caracteriza el desfase entre las habilidades de los trabajadores y las requeridas por los empleadores, el valor que el mercado laboral da a las diferentes habilidades y las limitaciones de los trabajadores de bajos ingresos, sobre todo los jóvenes, para adquirir las habilidades que demanda el mercado. Se señalan además las oportunidades y retos que presentan los programas y políticas existentes que inciden en el desarrollo de estas habilidades, a fin de fortalecerlos con el apoyo de la evidencia.

En el apartado conclusiones y recomendaciones de políticas, se discuten las direcciones estratégicas, los desafíos claves y las reformas e intervenciones más prometedoras para una estrategia integral a largo plazo para el desarrollo de habilidades en el Perú que abarque la nutrición y la salud de la niñez, la educación básica y terciaria y la capacitación laboral. El diagnóstico detallado de la situación y las reformas de los programas específicos y las opciones de políticas en estas áreas se abordan en las Notas de Políticas temáticas recogidas en el Volumen II sobre protección social, salud, educación básica, educación terciaria y resultados en los servicios sociales.

III.2. Habilidades importantes para el crecimiento económico y la empleabilidad

Si bien las oportunidades laborales han mejorado, persisten los problemas de calidad y desigualdad en el acceso al empleo

En el Perú, la demanda laboral ha crecido rápidamente en años recientes. Después de aumentar a finales de la década de 1990 y principios de la década de 2000, la tasa de



desempleo y la duración promedio de los períodos de desempleo están bajando en casi todo el país. La etapa del “crecimiento sin empleo” a la que hace referencia el Informe sobre la Pobreza del Banco Mundial en 2005 ha dado paso a una fase de rápido crecimiento del empleo. En los últimos dos años el empleo ha crecido a una tasa anual del 4% o más⁵.

Si bien el auge económico ha tenido impactos positivos en el mercado laboral, estos no están de acuerdo con las expectativas. A pesar de la disminución del desempleo, el subempleo y el empleo informal, los ingresos y la productividad laboral han crecido solo modestamente⁶.

Las oportunidades laborales no han beneficiado a todos por igual, y la calidad del empleo ha mejorado pero en menor escala. Muchos trabajadores, sobre todo los jóvenes y los de mayor edad y los no calificados, siguen siendo más afectados por el desempleo y por períodos largos fuera de la fuerza laboral. La baja duración del desempleo en el Perú oculta períodos significativamente largos de inactividad para muchos trabajadores: cerca de la mitad pasa del desempleo a la inactividad en vez de al empleo (Yamada 2009 y Chacaltana 2000). Esta evidencia es similar a la de los países de la OCDE y otros países en desarrollo en lo que respecta a la importancia de la reincidencia del desempleo para un grupo de trabajadores más vulnerables⁷. Asimismo, la gran mayoría de los trabajadores siguen en empleos informales. La tasa de empleo informal del Perú se ubica entre las más altas de América Latina de acuerdo con una variedad de definiciones⁸, y esta situación no ha mejorado mucho, incluso, con el reciente crecimiento del empleo. El empleo informal afecta a los trabajadores jóvenes (sobre todo a los asalariados informales) y los de mayor edad (sobre todo a los que trabajan por cuenta propia) de manera desproporcionada.

Consistente con la evidencia para la región, un porcentaje importante del empleo por cuenta propia informal en el Perú es una fuente de empleos valorados, mientras que la mayoría de empleos asalariados informales ofrecen una remuneración y condiciones laborales inferiores a la de empleos formales comparables⁹. El trabajo asalariado informal es una vía de entrada al mercado laboral para la mayoría de los jóvenes, para quienes el trabajo por cuenta propia es una opción laboral menos factible. Estudios sobre el historial laboral de los trabajadores jóvenes muestran un alto grado de movilidad entre la escuela, el trabajo no pagado e informal y, en menor medida, el desempleo, y destacan las grandes dificultades para conseguir un empleo regular¹⁰. El empleo por cuenta propia prevalece sobre todo entre los trabajadores en la edad más productiva y entre los de mayor edad. Si bien muchos trabajadores optan por un trabajo por cuenta propia después de acumular capital humano y financiero en empleos (formales) asalariados, muchos trabajadores de mediana edad que pierden su trabajo en el sector formal tienen dificultad para encontrar otro empleo porque sus habilidades se han vuelto obsoletas o ya no son requeridas en los sectores emergentes (Perry *et al.* 2007). Estos trabajadores no cuentan con la cobertura amplia de las redes de seguridad social que son comunes en la mayoría de los países industrializados.

⁵ Véase la Nota de Políticas sobre mercados laborales en el Volumen II que caracteriza las tendencias en el mercado laboral peruano.

⁶ Ídem.

⁷ Véase Clark y Summers 1979 y Akerlof y Main 1980 para el caso de Estados Unidos, y Galiani y Hopenhayn 2003 para la Argentina.

⁸ Las comparaciones se basan en datos para áreas urbanas; por ejemplo, sobre la base del tamaño y el tipo de empresa o la proporción de trabajadores sin cobertura de seguridad social. Véase Perry *et al.* 2007.

⁹ Véase Perry *et al.* 2007 para el caso de América Latina y el Caribe, y Banco Mundial 2008 para el caso del Perú.

¹⁰ Saavedra y Chacaltana (2001) ofrecen descripciones detalladas de la situación de los jóvenes en el mercado urbano laboral del Perú.



Dos factores principales limitan crecientemente las posibilidades de muchos trabajadores peruanos, en particular de aquellos provenientes de hogares de menores ingresos, de tener acceso a mejores oportunidades laborales: (i) deficiencias en las habilidades básicas relevantes que se desarrollan desde temprano en la vida porque viven en un entorno desfavorable en materia de nutrición y estimulación temprana, y de condiciones para el aprendizaje debido a la baja calidad de la educación básica (sobre todo en el área rural); y (ii) fallas en el acceso y la información sobre las opciones de formación técnica y profesional y de las perspectivas laborales que de ellas derivan, debido a deficiencias en el marco regulatorio y la provisión de la educación terciaria y de los servicios de capacitación, que hacen que muchos jóvenes peruanos hagan inversiones subóptimas en el desarrollo de sus habilidades.

Una persona bien educada para la economía global del siglo XXI necesita más que nunca una multiplicidad de habilidades.

A lo largo de las últimas dos décadas, se viene discutiendo intensamente en la OCDE y algunos países de ingreso medio sobre las habilidades que producen los sistemas educativos y que necesitan los trabajadores para participar de manera productiva en una economía global. El progreso educativo de los países en vías de desarrollo, evidenciado en mayores niveles de cobertura escolar y nivel educativo alcanzando por la población, no se ha traducido en un crecimiento económico acelerado. Estudios recientes muestran que esto es porque la calidad –asegurar que los estudiantes realmente desarrollen habilidades valiosas–, más que la cantidad, de la educación es lo que importa para el crecimiento (Hanushek y Woessmann 2009). El nivel educativo es una medida cruda de las múltiples habilidades que tienen las personas.

¿Cuáles son esas habilidades? La literatura especializada¹¹ distingue tres tipos de habilidades valoradas en el mercado laboral: las cognitivas (p. ej.: verbales/lectura y escritura, numéricas, capacidad de solucionar problemas), **las socio-emocionales** (p. ej.: autodisciplina, perseverancia, confiabilidad, trabajo en equipo) –también conocidas como habilidades “blandas” o “no-cognitivas”–, **y las técnicas** (p. ej.: calificaciones técnicas, profesionales). Las habilidades cognitivas y socio-emocionales son comúnmente denominadas habilidades genéricas. Estas múltiples habilidades se cristalizan en lo que algunos denominan la “aptitud escolar” (capacidad para el aprendizaje en la escuela) y la “aptitud laboral” (capacidad para adquirir habilidades específicas en el trabajo) de una persona. Debido a la falta de datos, hasta hace poco no había sido posible describir adecuadamente estas diferentes habilidades, cómo se desarrollan (en el entorno familiar y en la escuela), ni documentar su valoración en el mercado laboral.

La formación de habilidades es un proceso acumulativo a lo largo del ciclo de la vida. Se podría visualizar como el ascenso por una escalera desde la edad temprana hasta la vida adulta: el desarrollo y el aprendizaje en cada peldaño de la escalera sientan las bases para avanzar al siguiente peldaño. En este proceso hay distintos períodos sensibles en los que la interacción entre la heredabilidad (influencia genética) y la influencia del entorno es determinante¹². Es posible distinguir cuatro etapas importantes desde el punto de vista de la incidencia de las políticas públicas:

¹¹ Véase, por ejemplo, Heckman 2008, Carneiro y Heckman 2002, y Cunha, Heckman, Lochner y Masterov 2006.

¹² En las últimas dos décadas, la evidencia proporcionada por la biología (epigenética), la neurociencia, la psicología y la educación ha consolidado el consenso de que la yuxtaposición de los factores genéticos (Nature) frente a los factores del entorno (Nurture) es obsoleta, y reivindica el poder de la intervención pública para influir en las habilidades cognitivas y socio-emocionales de los individuos (Shonkoff y Phillips 2000; Knudsen *et al.* 2006; Cunha y Heckman 2010).



Los “primeros 1000 días”, la “ventana de oportunidad nutricional”. Es amplia la literatura que documenta la importancia clave de una salud y nutrición adecuadas en los primeros mil días de vida, desde la concepción hasta los 2 años de edad. De ello dependerá si una madre y un niño sobreviven el embarazo, si un niño se enferma con mucha frecuencia y si experimenta un desarrollo del cerebro adecuado que lo habilite para el aprendizaje en la escuela y a lo largo de su vida¹³. Las condiciones socio-económicas de la familia, el acceso a servicios básicos de calidad, el conocimiento y las prácticas de higiene y alimentación –sobre todo de la madre– inciden directamente en un crecimiento adecuado durante esta etapa.

El desarrollo infantil temprano. “Aptitudes para la escuela”. Sobre la base de una adecuada arquitectura cerebral, la calidad del entorno de estimulación y aprendizaje en la infancia y la edad preescolar consolida las bases para el desarrollo de las habilidades genéricas (cognitivas y socio-emocionales). La plasticidad del cerebro disminuye con la edad: es más flexible o “plástico” temprano en la vida y, por ello, es más fácil y eficaz influir en su buen desarrollo (Shonkoff y Phillips 2000). Por ejemplo, la adquisición del lenguaje –clave para el aprendizaje posterior– ocurre de manera más explosiva en la edad preescolar. Es también una etapa crítica para desarrollar habilidades socio-emocionales como la capacidad de autorregulación, que es esencial para el aprendizaje y para potenciar conductas y tareas que requieren renunciar a la gratificación instantánea (p. ej. estudiar, seguir horarios y metas). Las condiciones socio-económicas familiares, las prácticas de crianza y el acceso y la calidad de los servicios de desarrollo integral temprano (p. ej. centros de cuidado infantil, educación inicial) inciden en que el niño tenga experiencias enriquecedoras que interactúen positivamente con el desarrollo de los circuitos cerebrales.

La escolarización básica. “Aptitudes para el aprendizaje continuo”. Las habilidades genéricas se consolidan durante las edades de escolarización básica y, con ellas, la aptitud para aprender a lo largo de la vida adulta. Las habilidades cognitivas básicas continúan siendo maleables hasta entrada la adolescencia. Por ejemplo, aunque la ventana para expandir el lenguaje y otras capacidades cognitivas (como la memoria) permanece abierta durante toda la vida, el desarrollo de la arquitectura cerebral hace que sea más eficiente hasta la pubertad (Knudsen *et al.* 2006). Por su parte, las habilidades socio-emocionales, como la perseverancia, la autoestima y el trabajo en equipo, se siguen desarrollando y moldeando hasta la adolescencia y los primeros años de la adultez. La escolarización formal potencia la capacidad cognitiva y socio-emocional, a la vez que desarrolla conocimientos y herramientas para afrontar tareas, situaciones y problemas nuevos. En esto inciden las condiciones socio-económicas, la calidad de las relaciones que el niño establece en su entorno familiar y social (incluyendo la escuela), y los diversos factores que inciden en la calidad educativa (p. ej.: la práctica pedagógica, los recursos para el aprendizaje, el apoyo de los padres).

La educación y el aprendizaje continuo postsecundaria. “Competencias para el trabajo”. Sobre una base sólida de habilidades genéricas, el desarrollo de habilidades laborales continúa con la adquisición de competencias profesionales y técnicas mediante la educación terciaria, la capacitación y el aprendizaje en el trabajo a lo largo de la vida. El acceso y la calidad de la oferta de formación postsecundaria y los incentivos para la capacitación en el trabajo, así como la información oportuna sobre las opciones educativas y laborales asociadas a distintas carreras profesionales o técnicas, inciden en

¹³ Véase <http://www.thousanddays.org/learn/resources/> para una recopilación de estudios recientes.



que la formación técnica y profesional guarde pertinencia en una economía y un mercado laboral constantemente cambiantes.

La creciente evidencia sobre la importancia de las habilidades genéricas las ha colocado en el centro del debate de las políticas educativas y de formación en muchos países de la OCDE. Estas habilidades determinan la “aptitud para aprender” de una persona en su ciclo de vida al dar forma a su capacidad y motivación para absorber conocimientos y adaptarse a diferentes tareas y entornos que plantean nuevos problemas y situaciones. Esto no quiere decir que las habilidades genéricas, ya sea cognitivas o socio-emocionales, se contrapongan con las calificaciones profesionales y técnicas. Por el contrario, como se señala más adelante, una base sólida de habilidades genéricas es determinante en el tránsito exitoso a estudios postsecundarios y la efectividad de la capacitación laboral. Resultan clave para mejorar la empleabilidad de los trabajadores en un entorno económico en constante cambio, que vuelve obsoletas algunas habilidades específicas.

Estudios recientes demuestran que es posible moldear las habilidades genéricas –cognitivas y socio-emocionales– mediante intervenciones públicas costo-efectivas de apoyo a las familias y la escuela que incidan en las distintas etapas. Más adelante se detallan ejemplos de este tipo de políticas y programas y su manifestación en el contexto peruano, pero primero se presentará la evidencia que sustenta por qué es necesario darles un lugar prioritario en la agenda de políticas públicas.

Las habilidades genéricas son importantes para la economía, la empleabilidad y la movilidad social. Es fundamental tomar en serio el desarrollo de esta multiplicidad de

habilidades en la estrategia de desarrollo del Perú por **tres razones:**

(i) son críticas para el **crecimiento a largo plazo de la economía;**

(ii) son básicas para la empleabilidad de la fuerza laboral: los empleadores peruanos constantemente señalan que son **las habilidades** que más requieren pero que son las más difíciles de encontrar; a su vez, el mercado laboral **les asigna un alto valor;**

(iii) son esenciales para la movilidad social pues hay grandes brechas en las habilidades genéricas entre los peruanos de distintos niveles socio-económicos; estas van de la mano con diferencias en el nivel educativo, incluyendo el tránsito a la educación universitaria.

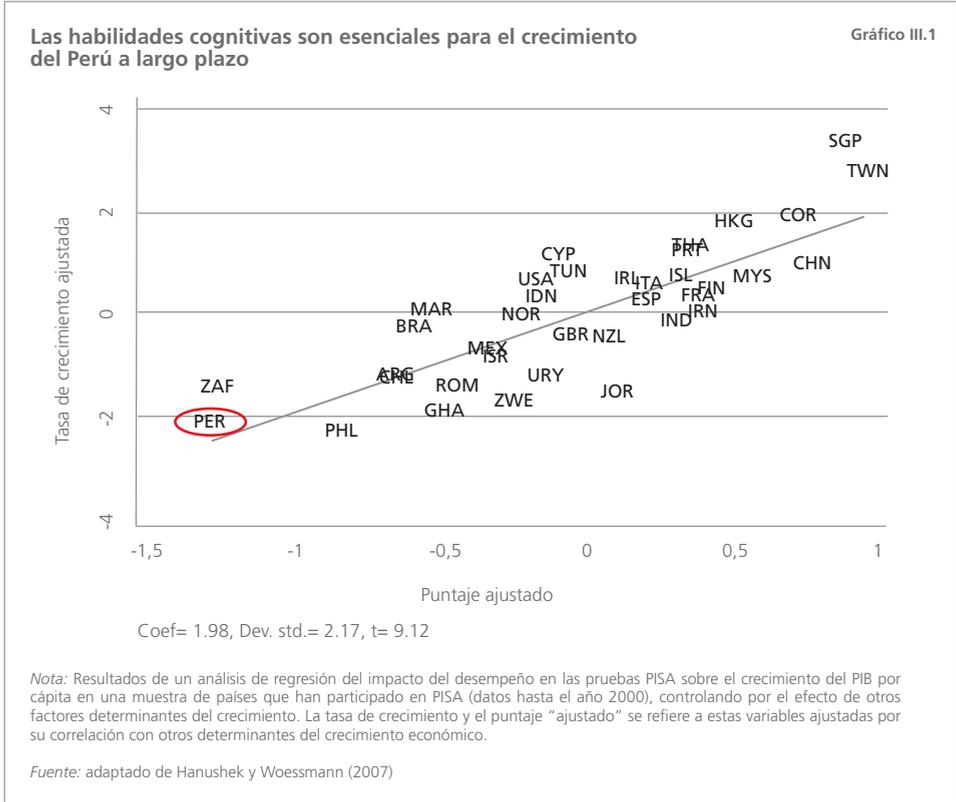
Una mejora sostenida en el hasta ahora bajo desempeño del Perú en el desarrollo de habilidades cognitivas es esencial para su crecimiento económico a largo plazo.

Estudios recientes demuestran que las habilidades cognitivas de la población en edad escolar, más que los niveles de escolaridad, son un determinante crucial del crecimiento a largo plazo¹⁴. El gráfico III.1 muestra los resultados de estimaciones de la relación entre estas habilidades –medidas por el desempeño en las pruebas PISA– y el crecimiento en una muestra de países, y la potencialidad que tiene el Perú. Como ilustración, una meta modesta como sería lograr que el Perú mejore sus puntajes PISA promedio en 71 puntos en los siguientes diez años –para sostener el ritmo de las mejoras en el rendimiento que ha conseguido el país entre 2000 y 2009, y alcanzar a Chile, México y Uruguay– sumaría un 1,2% a su tasa de crecimiento per cápita anual de largo plazo. Una meta más ambiciosa como duplicar el ritmo de las mejoras en el rendimiento –que elevaría

¹⁴ La evidencia internacional muestra que los niveles educativos de la población no guardan una relación robusta con el crecimiento económico, especialmente luego de considerar las habilidades cognitivas (Hanushek y Woessmann 2009).



al Perú al desempeño promedio de países de la OCDE (un puntaje PISA de más o menos 500)– aceleraría el crecimiento a largo plazo en un 2,4%. Estas son mejoras significativas en la capacidad de generación de riquezas que destacan lo esencial de un desarrollo enérgico de las habilidades cognitivas para construir una sociedad peruana más próspera.



Por lo tanto, **las habilidades cognitivas básicas (de comunicación oral y escrita, numéricas, y de solución de problemas) deben ser un resultado medible clave de los programas sociales y los sistemas de salud y educación del Perú.** La mejora reciente en los resultados de las evaluaciones nacionales (en 2º grado) y PISA es una tendencia que debe sostenerse.

El énfasis en las habilidades cognitivas y su evaluación sistemática no debe dejar de lado el desarrollo de las habilidades socio-emocionales. Aun cuando no se cuenta con datos internacionales comparables para estudiar su impacto en el desempeño económico general, una literatura cada vez más vasta muestra que algunas de estas habilidades blandas predicen el desempeño laboral y los logros educativos tanto como las habilidades cognitivas. Esto ha sido ampliamente documentado en los países de la OCDE (Heckman, Stixrud y Urzua 2006) y recientemente en algunos países en vías de desarrollo –por ejemplo Chile y la India–, y como se documenta más adelante, en el Perú.



Hay evidencia además de que las habilidades socio-emocionales, al igual que las cognitivas, reducen las tasas de incidencia de otros problemas sociales importantes como son la delincuencia, la drogadicción, los embarazos de adolescentes y la obesidad (Heckman, Stixrud y Urzua 2006). De manera que pueden tener un impacto mucho más amplio en el bienestar de la población.

Los empleadores peruanos demandan habilidades tanto cognitivas como socio-emocionales

Los datos de encuestas laborales y a empresas, así como la evidencia anecdótica, muestran claramente que los empleadores peruanos y el mercado laboral valoran tanto las habilidades cognitivas como las socio-emocionales. El gráfico III.2 (panel A) presenta datos de una encuesta a empresas informales (mayormente pequeñas, que representan una fracción importante del empleo) sobre la demanda de habilidades y los medios a los que recurren para evaluarlas. Alrededor de la mitad de los empleadores señala la falta de personal “calificado” o “competente” –que plausiblemente se refiere a habilidades cognitivas y técnicas– como el principal problema en la contratación de trabajadores idóneos. Cerca del 40% destacó la falta de habilidades socio-emocionales relacionadas con la ética de trabajo, la confiabilidad y otras cualidades personales (agrupadas bajo “otras”), como la capacidad para el trabajo en equipo, la persistencia, la capacidad de adaptación y la iniciativa.

La información del Servicio Nacional del Empleo del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo – MINTRA (panel B) también da cuenta de que los empleadores demandan habilidades tanto cognitivas como socio-emocionales (relacionadas con la ética de trabajo, la confiabilidad y la relaciones interpersonales) independientemente de la escolarización formal del trabajador. Hay incluso indicios de que algunas habilidades blandas podrían ser consideradas más importantes que ciertas habilidades cognitivas (p. ej.: la habilidad verbal y la creatividad) en los trabajadores con menor nivel educativo¹⁵. Esto podría reflejar su mayor importancia en ocupaciones de baja calificación, por ejemplo en el sector servicios (Pagés 2010, Bowles, Gintis y Osborne 2001).

Al evaluar la idoneidad de los trabajadores, las empresas entrevistadas se basan de manera abrumadora en referencias personales e informes de antecedentes policiales, más que en el perfil educativo del trabajador. Este tipo de verificación de referencias se usa comúnmente para determinar si un trabajador tiene habilidades que no son fáciles de corroborar a partir de su perfil educativo. De hecho, los empleadores encuestados parecen desconfiar del poder discriminatorio de las calificaciones ya que al contratar trabajadores se basan fuertemente en recomendaciones personales: tres cuartas partes se apoyan en la opinión de familiares, otra gente de confianza, los trabajadores existentes y las recomendaciones de otras empresas. El mayor peso que se le da a los años de experiencia frente al nivel educativo también sugiere que este último no permite discriminar a los candidatos más idóneos.

¹⁵ En estudios recientes para países tan variados como la India y el Caribe anglosajón, los empleadores también señalan que las habilidades blandas son tan o más importantes (para el caso de la demanda de ingenieros en la India) que las habilidades cognitivas y técnicas (Banco Mundial 2007; Blom y Saeki 2010).



Los empleadores demandan habilidades cognitivas y socio-emocionales Gráfico III.2

Panel A

Problemas señalados por los empleadores en la contratación de trabajadores idóneos 2007 (Porcentaje de las respuestas)

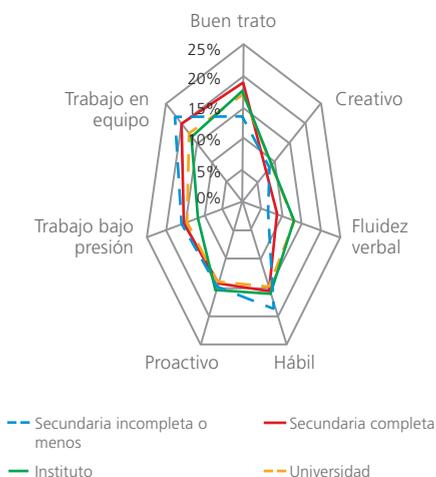


Factores considerados siempre/frecuentemente por los empleadores para evaluar la idoneidad de los trabajadores 2007 (Porcentaje de las respuestas)

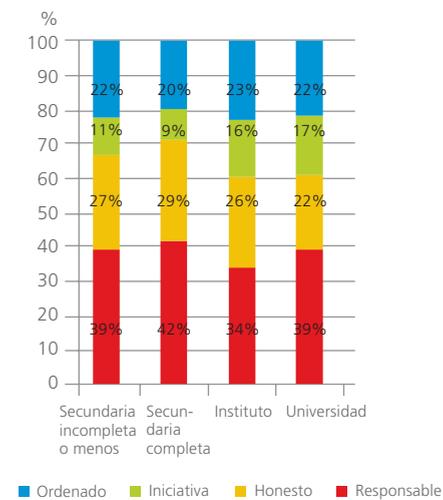


Panel B

Habilidades laborales requeridas por las empresas, por nivel educativo del trabajador (Porcentaje de las respuestas citadas)



Cualidades personales requeridas por las empresas, por nivel educativo del trabajador (Porcentaje de las respuestas citadas)



Fuente: Estimaciones propias basadas en: panel A, una encuesta en 2007/08 financiada por el Banco Mundial que cubrió 802 microempresas y pequeñas empresas informales de Lima, Callao, Arequipa, Cusco, Huancayo y Trujillo; los datos corresponden a la mitad de los empleadores de la muestra que reportaron tener problemas para la contratación de trabajadores idóneos; y panel B datos del Servicio Nacional del empleo (2008) administrado por el MINTRA que recopila datos sobre vacantes y la oferta de trabajadores mayormente del segmento de menor calificación



Esta evidencia es corroborada con datos cualitativos recopilados por medio de entrevistas estructuradas e informales a empleadores peruanos de empresas más grandes (SASE 2009). Estos empleadores también se quejan de que la fuerza laboral no tiene las capacidades necesarias tanto en el plano cognitivo como en el socio-emocional. Una afirmación muy ilustrativa en este sentido de algunos empleadores grandes en los sectores de la minería y la banca era que: “Tratamos de evaluar las habilidades numéricas y comunicativas [de los trabajadores] a pesar de que sabemos que los vamos a tener que capacitar. Lo que no sabemos es si van a llegar a tiempo o si van a terminar la capacitación”. Esto sugeriría que las características socio-emocionales contribuyen a la disciplina en el trabajo, lo cual las hace valiosas para los empleadores (Bowles y Gintis 2001).

La elevada valoración de las habilidades socio-emocionales de los empleadores peruanos no difiere de la de sus pares en los países de la OCDE y otros países de ingreso medio. Bowles y Gintis (2001) citan evidencia similar para Estados Unidos e Inglaterra, donde los empleadores requieren estas habilidades “blandas” para responder a las demandas cambiantes del mercado. En una encuesta a 3000 empleadores estadounidenses que indaga sobre las características de mayor peso en la contratación, los empleadores primero mencionaron “actitud” seguido de “habilidades de comunicación”, por encima de “credenciales y habilidades específicas para el sector”, “años de escolaridad”, “puntaje en pruebas tomadas por el empleador” y “desempeño académico”. En una encuesta a 1693 empleadores británicos, del más de un tercio de empresas que señalaron un problema de “falta de habilidades”, el 62% se refirió a falencias en la “actitud, motivación o personalidad” y el 43% a la “falta de habilidades técnicas” como problema en el reclutamiento. En un estudio reciente sobre la demanda de ingenieros en la India, los empleadores colocaron las características socio-emocionales por encima de las calificaciones y certificaciones técnicas a la hora de determinar la idoneidad de un trabajador (Blom y Saeki 2010).

El nivel educativo y las habilidades genéricas son importantes para la empleabilidad y la movilidad social

El Banco Mundial hace poco realizó una encuesta diseñada específicamente para medir las habilidades cognitivas y socio-emocionales en el Perú, junto a información sobre las condiciones laborales y socio-económicas de la fuerza laboral urbana, la primera encuesta de este alcance y con estas características en América Latina¹⁶ (anexo A). Los datos se usan para dar respuesta a estas interrogantes: ¿En qué medida las habilidades genéricas realmente son valoradas en el mercado laboral peruano? ¿Hay un premio (retorno) salarial para estas habilidades independiente del retorno a la educación? Para las **habilidades cognitivas, se aplicaron pruebas que miden aptitudes verbales, de memoria de corto plazo, numéricas y de solución de problemas.** Para las **habilidades socio-emocionales, se aplicaron escalas para los Cinco Grandes Factores de la Personalidad** (apertura a la experiencia; responsabilidad; extroversión; amabilidad; estabilidad emocional), aceptados ampliamente en la psicología para medir las características de la personalidad, y para medir la **Determinación (firmeza de carácter), que capta la perseverancia y persistencia del interés para lograr metas a largo plazo** (véase el anexo B). Estas características se

¹⁶ Recientemente se realizó en Chile una encuesta laboral similar enfocada en jóvenes que mide también habilidades cognitivas y socio-emocionales junto a características socio-económicas y laborales.



toman como *proxy* de las habilidades socio-emocionales en tanto de ellas derivan comportamientos asociados con las distintas facetas de la personalidad.

Estos datos se usan para estimar los premios salariales (diferenciales de ingreso) que el mercado laboral otorga a las distintas habilidades cognitivas y socio-emocionales. Los resultados de los análisis econométricos (recuadro III.1) confirman, al igual que en los países de la OCDE y otros países de ingreso medio, el destacado papel de las habilidades cognitivas y socio-emocionales y la propia educación en el desempeño en el mercado laboral del Perú.

Sobre la base de los resultados, el gráfico III.3 muestra que habilidades socio-emocionales como la perseverancia dan una ventaja en la capacidad de generación de ingresos comparable a la de tener una mayor habilidad cognitiva. Un trabajador con puntajes más altos en la perseverancia en el esfuerzo tiene un ingreso a lo largo de su vida semejante al de un trabajador de similares características y en una posición equiparable en la distribución de habilidades cognitivas. Se observa también que **los trabajadores peruanos mejor educados ganan más, independientemente del nivel de sus habilidades genéricas y del estatus socio-económico de sus padres**¹⁷. Las diferencias en el nivel educativo generan mayores disparidades en los ingresos: la mayor ventaja la tienen las personas con educación universitaria. Tanto las habilidades cognitivas como las socio-emocionales pueden compensar por una baja escolaridad.

Los resultados también subrayan el importante papel de la educación en la promoción del desarrollo de las habilidades genéricas además de desarrollar conocimientos y calificaciones determinantes de la empleabilidad en el mercado laboral. De lo contrario, ¿por qué los empleadores pagarían el plus por educación? A pesar de que la escolarización también tiene la función de otorgar credencial en el Perú, como se ha visto en otros países el “efecto diploma” no da cuenta de la relación completa entre la educación y el ingreso (Yamada y Castro 2010). Por ende, si bien una parte del retorno a la educación en el Perú resulta de cómo el proceso educativo desarrolla habilidades genéricas, la mayor parte obedece a la recompensa que da el mercado laboral a las calificaciones y las herramientas que la educación también ofrece.

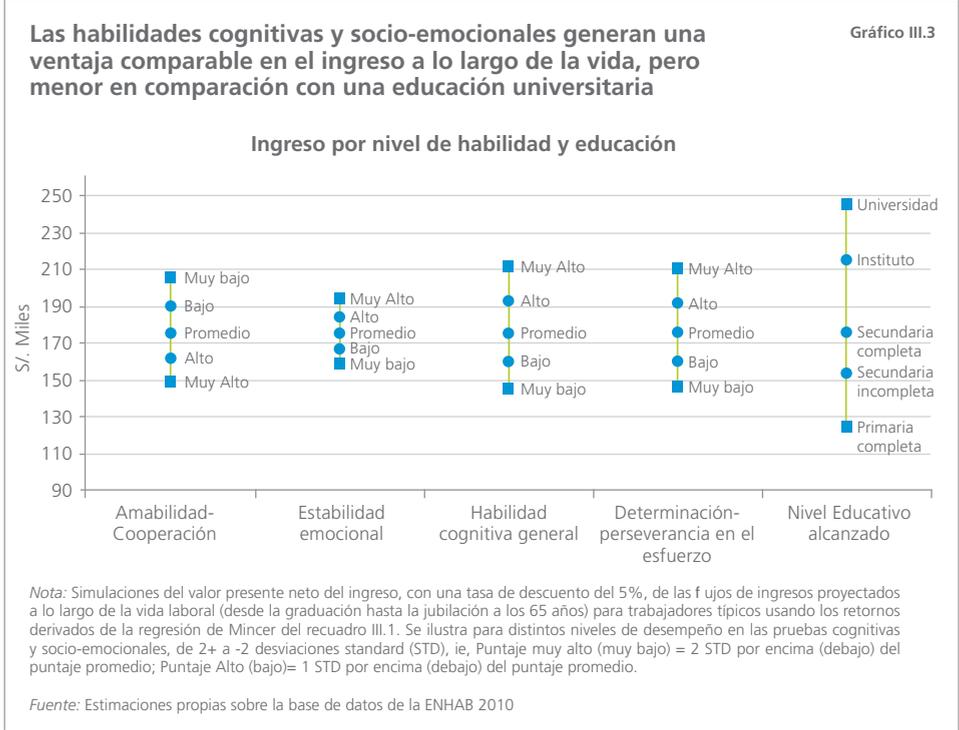
No obstante, **el sistema educativo, tanto el nivel básico como el superior, ofrece diferentes caminos de acceso y calidad para distintos segmentos de la población joven.** Los estudios de investigadores peruanos muestran que la educación universitaria (pública y privada) brinda tasas de retorno más altas que la educación primaria o secundaria, que son comparables a otras alternativas de inversión financiera disponibles en el Perú (Yamada y Castro 2010). El patrón de los retornos hace que no sea atractivo para muchas familias pobres invertir lo suficiente en educación. Los retornos son bajos y fijos en el primer ciclo de ocho años de la educación básica, aumentan un poco al terminar la escuela secundaria y se elevan significativamente en el nivel terciario, pero solo maduran plenamente al obtener un diploma universitario¹⁸. Frente a perspectivas inseguras de llegar a este nivel educativo, es más probable que los niños pobres abandonen la escuela incluso antes de terminar la secundaria, pues esta última apenas compensa el costo de oportunidad de no trabajar. En ese sentido, la ‘opción de valor’ de llegar a la

¹⁷ Bowles y Gintis (2001) reportan, tras revisar varios estudios, que el controlar por las habilidades cognitivas en la regresión del ingreso reduce en promedio el coeficiente de los años de educación en 18%.

¹⁸ En un estudio de varios países, Arias, Díaz y Fazio (2006) encontraron un patrón similar de retornos crecientes en diez países de América Latina y el Caribe, y que los retornos promedios a la educación en el Perú son comparables a los promedios regionales.



educación terciaria es el principal incentivo para invertir en la educación básica. Como se muestra a continuación, la gran variación en los retornos a la educación terciaria diluye este incentivo y lleva a muchos jóvenes peruanos a malas decisiones de inversión.



Retornos a la educación y habilidades cognitivas y socio-emocionales en el Perú urbano

Recuadro III.1

La Encuesta Nacional de Habilidades Laborales (ENHAB) se realizó a principios de 2010 y es representativa de la población urbana en edad de trabajar (14-50) y de las cinco regiones del país (muestra de 2660 hogares). Junto a una batería de pruebas para medir las habilidades cognitivas y socio-emocionales (véase el texto y los anexos A y B del capítulo), se aplicaron los mismos módulos de la Encuesta Nacional de Hogares del Perú (ENAH) para recoger información sobre las condiciones laborales y socio-económicas de esta población. Díaz, Arias y Vera-Tudela (2010) utilizan los datos y regresiones de Mincer (1974) para estimar los retornos (diferenciales de ingreso) que el mercado laboral otorga a las distintas habilidades y al nivel educativo en la población con empleo generador de ingresos.

Al incluir cada habilidad cognitiva por separado y sin ajustar por diferencias en el nivel educativo y las habilidades socio-emocionales del trabajador, se encuentra que los trabajadores con un puntaje de una desviación estándar más alto en estas habilidades tienen mayores ingresos, que van de un 9% (memoria de corto plazo, fluidez verbal) a un 18% (comprensión verbal, habilidad numérica). Para las características relacionadas con las habilidades socio-emocionales, si no se controla por la educación ni las habilidades cognitivas, se encuentran diferenciales de ingreso de un 13% para un puntaje de una desviación estándar más alto en la dimensión perseverancia de la Determinación, un 8% para mayores puntajes en extroversión, estabilidad emocional y apertura a la experiencia, y de un 10% menos para los que tienen un mayor puntaje en amabilidad (faceta cooperación con otros).

Estos diferenciales de ingreso reflejan tanto un efecto directo de las habilidades sobre los salarios como un efecto indirecto mediado por su correlación con el nivel educativo. Díaz, Arias y Vera-Tudela (2010) usan regresiones de Mincer con variables instrumentales en dos etapas para aislar el efecto directo de las medidas de las habilidades de su correlación simultánea con la escolaridad. La tabla muestra las estimaciones de los retornos a la educación y las habilidades para una medida resumen de la habilidad cognitiva. El retorno promedio a la habilidad cognitiva general es de 10%, mientras que entre las características socio-emocionales hay un retorno positivo para perseverancia (9%), estabilidad emocional (5%) y un retorno negativo (8%) para las personas con una desviación estándar más alta en la característica de amabilidad-cooperación (Duckworth *et al.* 2010 encuentran resultados similares para Estados Unidos). El retorno promedio a cada año de educación es de 5,5%, unos 1,7 puntos porcentuales menos que cuando no se controla por las habilidades medidas.

Retornos a la educación, habilidades cognitivas y socio-emocionales en el Perú urbano (incremento porcentual en el ingreso por hora trabajada)

Año de escolaridad	5,5***
Habilidad cognitiva general	8,8***
Extroversión	5,2
Amabilidad-bondad	-4,1
Amabilidad-cooperación	-8,8***
Responsabilidad	-1,8
Estabilidad emocional	5,7**
Apertura a la experiencia	-1,3
Determinación – persistencia del interés	-0,4
Determinación – perseverancia en el esfuerzo	8,4*

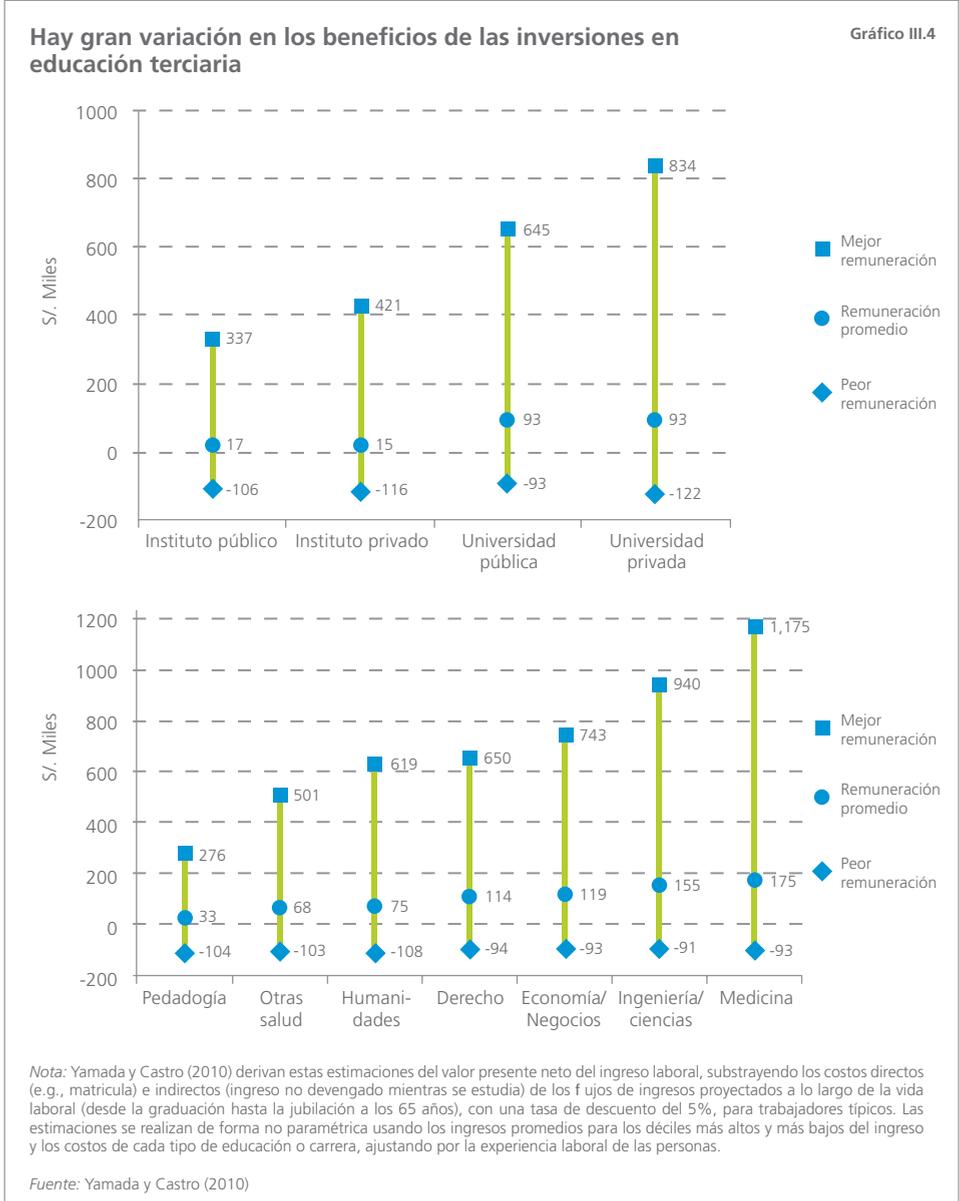
Notas: Coeficientes de la regresión de Mincer en dos etapas. Variable Dep. en la 2da etapa: ingreso por hora. La 1ra etapa regresa las habilidades e instrumeta la educación para calcular medidas de habilidades residualizadas del efecto de la educación, que luego se usan en la 2da etapa (Hansen, Heckman & Mullen 2004). La medida general de habilidad cognitiva se deriva de un análisis factorial debido a la alta correlación (estándar en la literatura de psicología) entre las habilidades cognitivas que hace difícil separar sus efectos. Las variables de control en la ecuación de Mincer: exp. laboral cuadrática, género, grupo étnico, zona de residencia, educación de los padres. También se probaron indicadores proxy de la calidad de la educación pero no fueron significativas. Habilidades en puntajes z. Estadísticos t en paréntesis. *** p<0,01, ** p<0,05, * p<0,1. N=1.142 (edad 14-50). R-cuadrado = 0,20.

Fuente: Díaz, Arias y Vera-Tudela (2010)



La formación postsecundaria tiende a ser la más rentable pero muestra una gran variación por tipos de educación, institución, y entre trabajadores

Diversos estudios señalan que la calidad de los egresados de la postsecundaria (universidades y centros de formación laboral) en el Perú es muy heterogénea. La percepción común en el país es que muy a menudo los jóvenes invierten en los tipos de habilidades y estudios postsecundarios “equivocados”. Demasiados jóvenes estudian profesiones saturadas como por ejemplo Pedagogía, Comunicaciones; mientras hay otras carreras y profesiones técnicas como Ingeniería y técnicos de la minería que pagan mayores rendimientos.



¹⁹ Yamada y Castro (2010) derivan estas estimaciones de forma no paramétrica usando los ingresos promedios para los deciles más altos y más bajos del ingreso y los costos de cada tipo de educación, ajustando por la experiencia laboral de las personas.

De hecho, **hay evidencia de que muchos trabajadores invierten en habilidades técnicas y profesionales que no generan una compensación adecuada.** Análisis realizados por investigadores peruanos arrojan variaciones importantes en el retorno (privado) a la educación terciaria, tanto entre tipos de formación como entre los trabajadores (Yamada 2007 y Yamada y Castro 2010). El gráfico III.4 ilustra tales resultados para diversos tipos de educación (técnica y universitaria) y carreras. Estas son estimaciones de las ganancias de ingresos (en valor presente) derivadas de cada tipo de educación netas de los costos directos (p. ej.: matrícula, gastos en libros) e indirectos (ingreso que se podría percibir solo trabajando) para trabajadores con un desempeño bajo, promedio y sobresaliente en el mercado laboral (para capturar los riesgos implícitos en las inversiones en cada tipo de educación)¹⁹. Cabe destacar tres resultados principales.

Primero, la educación terciaria no universitaria y algunas carreras universitarias (p. ej.: Pedagogía, Humanidades y otras afines a Salud) arrojan en promedio un beneficio no muy atractivo una vez que se consideran sus costos directos. Segundo, hay un patrón claro de mayores riesgos asociados a las carreras y tipos de educación que en promedio derivan mayores beneficios, las cuales de hecho resultan muy rentables para aquellos trabajadores que logran un desempeño laboral sobresaliente. Las carreras con menor rentabilidad promedio tienden a tener un tope de posibles beneficios mucho menor, mientras que las posibles pérdidas son incluso mayores para aquellos trabajadores con desempeño laboral muy por debajo del promedio. Tercero, destaca que la educación universitaria pública, que es gratuita, arroja beneficios comparables a la privada y conlleva menores riesgos.

Yamada (2007) y Yamada y Castro (2010) argumentan que las grandes deficiencias en el funcionamiento de los mercados de educación y capacitación laboral – sobre todo la falta de información confiable y de garantías de calidad de las opciones educativas y laborales– generan desajustes importantes entre las inversiones individuales y familiares en la educación terciaria y las demandas del mercado laboral. Esto conduce a muchos jóvenes peruanos a malas decisiones de inversión en educación terciaria.

También existe evidencia de variaciones importantes en las tasas de retorno privadas de diversos tipos de capacitación laboral²⁰. Las tasas de retorno a la capacitación brindada por las empresas, y cada vez más algunos programas ofrecidos por las universidades, son en general más altas que las de los programas de formación técnica tradicionales (Saavedra y Chacaltana 2000; Chacaltana 2009). Los estudios que han analizado el impacto en el empleo y los salarios de los grandes programas de capacitación técnica financiados con recursos públicos han encontrado tasas de retorno nulas o muy bajas²¹, lo que sugiere que estos no dotan a los estudiantes de habilidades valoradas. Esta literatura sugiere que la mayoría de institutos de capacitación tienen currículos desactualizados y divorciados de las necesidades del mercado, de ahí el bajo retorno de sus programas.

Mientras tanto, algunos estudios del relativamente pequeño programa de capacitación para jóvenes del país, ProJoven, que combina la formación en aula con pasantías, han mostrado un impacto positivo significativo²². Esto concuerda

²⁰ Véase Yamada y Castro 2010, Yamada 2007, Saavedra y Chacaltana 2001, e Ibarrán 2006.

²¹ Saavedra y Chacaltana 2001; Yamada 2007; Chacaltana 2009.

²² Véase Nopo y Saavedra 2003, Díaz y Jaramillo 2006 y las referencias que aparecen en ambos.



con los hallazgos de la literatura similar de países de la OCDE y otras partes de la región. Por ejemplo, un análisis reciente (Fares y Puerto 2009) de 345 estudios de evaluación de programas de capacitación en 90 países encuentra que en comparación con la formación únicamente en el aula, los programas de capacitación de jóvenes tienen impactos positivos mucho mayores cuando se vinculan con las demandas de las empresas y se combinan con otros servicios de empleo como pasantías y apoyo en la búsqueda de trabajo.

Cabe señalar que **la formación de habilidades técnicas y profesionales es clave en la provisión del capital humano que requiere la economía para la adaptación e innovación tecnológica.** Los países con mayor dotación de calificaciones técnicas y profesionales, especialmente en las ramas asociadas con el saber tecnológico, suelen atraer más inversiones intensivas en tecnología e investigación y desarrollo (I&D)²³. Ello genera círculos virtuosos, pues tales inversiones aumentan la demanda de estas y otras habilidades, lo que a su vez permite mantener retornos privados atractivos para las mismas durante la expansión de la cobertura educativa terciaria.

III.3. Situación de la formación de habilidades en el Perú y cómo fortalecerla

A continuación se caracteriza el desempeño del Perú en el desarrollo de las habilidades laborales de su población, subrayando los desafíos y las oportunidades de las políticas para mejorarlo. Se comienza describiendo la situación de dicho desempeño en las primeras tres etapas –los primeros 1000 días de vida, el desarrollo infantil temprano y la escolarización básica– y sugiriendo qué políticas públicas pueden incidir en moldear las habilidades genéricas, para continuar con las habilidades técnicas y profesionales y las políticas y reformas en la educación y el aprendizaje continuo postsecundaria.

El Perú tiene un bajo desempeño en el desarrollo de las habilidades cognitivas y socio-emocionales de su población

En las últimas dos décadas el Perú ha logrado una expansión importante de la cobertura de los servicios de educación y salud. **La cobertura de la educación primaria es casi universal, y está cerca o por encima de los promedios de la región en la cobertura de la educación secundaria y terciaria y en años de escolaridad de su fuerza laboral (tabla III.1). Ello no obstante, la calidad de la educación sigue siendo inadecuada.** La considerable mejora en la cobertura educativa y años de escolaridad de las últimas décadas se da a la par de un rezago importante en el aprendizaje de los estudiantes²⁴.

²³ De Ferranti et al. (2003) revisan la evidencia de la relación entre la educación técnico y profesional con la productividad y facilita la rápida innovación y adaptación tecnológica.

²⁴ Para un recuento detallado de la situación y los avances en materia de educación en el Perú, véase la Nota de Política sobre educación básica del Volumen II.



Indicadores educativos del Perú y América Latina, circa 2009

Tabla III.1

	Perú	Promedio regional	Ránking
Tasa de matrícula			
Inicial (neta)	69,1	58,1	7 de 21
Primaria (neta)	94,4	93,9	11 de 22
Secundaria (bruta)	89,1	84,7	11 de 24
Superior (bruta)	34,5	36,7	10 de 19
Fuerza laboral			
Años de educación	8,7	8,0	10 de 25
Medidas de calidad educativa			
SERCE (Matemáticas-6to. grado)	490	503	10 de 17
PISA (Matemáticas-15 años de edad)	367	395	7 de 7
Gasto público en educación			
En % del PIB	2,7	4,6	19 de 19
En % del gasto público total	20,7	16,1	2 de 14

Fuente: Basado en datos de la OCDE (2010) y IDM (2010)

A pesar de las importantes mejoras en las pruebas de rendimiento escolar nacionales (segundo grado)²⁵ e internacionales²⁶ que miden las habilidades cognitivas básicas (lectura, matemática), la mayoría de estudiantes peruanos aún no alcanzan un nivel cognitivo suficiente y ocupan los últimos lugares en el contexto regional y mundial (tabla III.1). El gráfico III.5 muestra que el Perú está muy por debajo de lo esperado para su nivel de ingreso nacional por habitante en la reciente evaluación PISA (2009), realizada entre estudiantes de secundaria de 15 años. El desempeño tampoco se corresponde con los esfuerzos de inversión per cápita en educación, a juzgar por datos de la evaluación PISA a principios de los años 2000²⁷. Posiblemente este último desfase no ha cambiado mucho ya que a la par de la mejora de resultados en la evaluación PISA entre 2000 y 2009, en este intervalo el presupuesto de educación casi se duplicó. Aún así, el Perú tiene uno de los gastos educativos por alumno más bajos de la región.

Este bajo desempeño en el desarrollo de habilidades cognitivas en los niños y jóvenes empieza desde muy temprano en sus vidas.

A pesar de los avances recientes, hoy alrededor de medio millón de niños peruanos de 5 años o menos de edad sufren desnutrición crónica (retardos severos en su crecimiento) y, por lo tanto, empiezan sus vidas con condiciones muy adversas para desarrollar plenamente sus habilidades potenciales.

²⁵ Entre 2007 y 2009, la proporción de estudiantes de segundo grado que alcanzó el nivel de aprendizaje esperado para ese grado en la evaluación nacional de lectura y comprensión aumentó de 17% a 23%, y en matemáticas de 9,4% a 13,5%. En el mismo intervalo, la proporción de estudiantes por debajo del nivel esperado para su grado bajó de 30% a 23% en lectura, y de 55% a 49% en matemáticas.

²⁶ Los resultados de la última evaluación PISA, que se aplica a estudiantes de 15 años de edad, revelan que entre 2000 y 2009 el Perú fue el país que logró el mayor incremento promedio en el desempeño en comprensión de lectura entre los países participantes a nivel mundial (OCDE 2010). También hubo mejoras significativas en matemática.

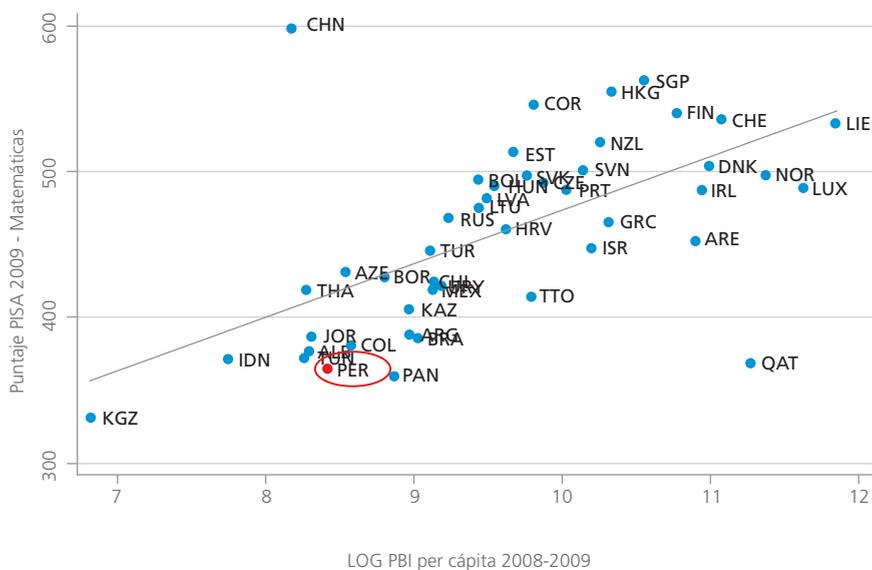
²⁷ No ha sido posible obtener cifras y estimaciones más recientes de la relación entre gasto y aprendizaje.



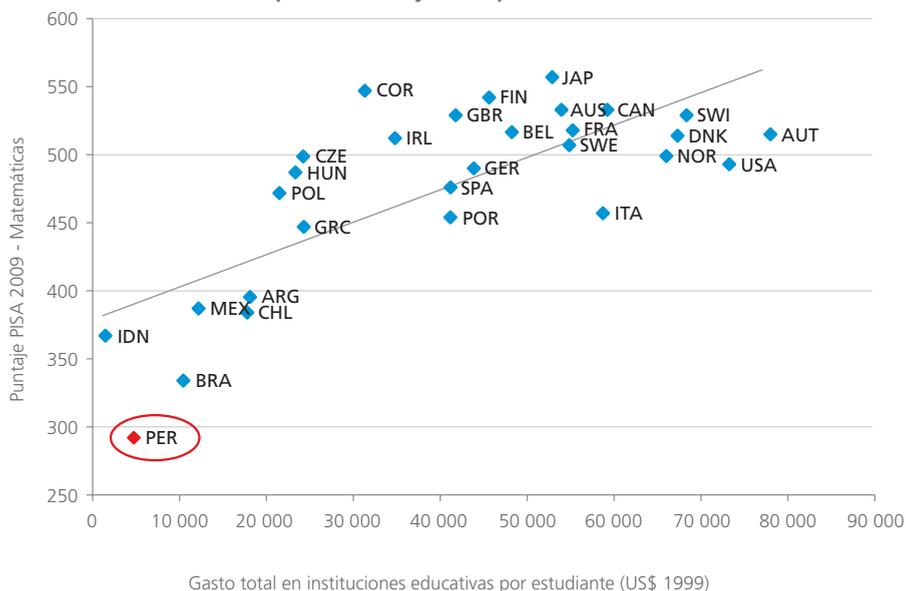
Perú está muy lejos de lo esperado en el desarrollo de habilidades cognitivas

Gráfico III.5

Desempeño en PISA e Ingreso per cápita, 2009



Desempeño en PISA y Gasto por Estudiante, circa 2000



Fuente: Elaboración propia con datos de la OCDE (2010), IDM (2010) y basado en Vegas y Petrow (2008)



Ante esta situación, **no sorprende que las desigualdades en el desarrollo de habilidades en el Perú sean profundas desde temprano en la vida.** El proyecto Young Lives de la Universidad de Oxford viene recopilando datos sobre el desarrollo cognitivo (medido por la comprensión del lenguaje) de niños de alrededor de 5 años de edad en Etiopía, la India, Vietnam y el Perú²⁸. Al contrastar el desempeño de los niños de los quintiles más ricos y más pobres, la diferencia en sus habilidades cognitivas era entre 50% y 200% más elevada en el Perú que en los demás países estudiados²⁹. Claramente, los niños más pobres empiezan con mayores desventajas que aquellos de familias con mayores recursos en el Perú que en los otros tres países. **Un estudio que analiza los datos para Perú muestra que el sufrir desnutrición en los primeros dos años de vida es un factor importante que predice el desarrollo cognitivo a los 5 años de vida (Cueto y Muñoz 2009).** No hay datos internacionales comparables de diferencias en las habilidades socio-emocionales de los niños, no obstante se ha demostrado que la desnutrición tiene un impacto negativo en el desarrollo de la función cerebral responsable de la autorregulación y la estabilidad emocional (Duckworth *et al.* 2010).

No obstante, ha habido avances recientes que deben profundizarse. **La tasa de desnutrición crónica (estatura-edad) en niños de 5 años o menos bajó de 28,5% en 2007 a 23,2% en 2010, que aún sigue siendo muy elevada para el nivel de ingresos del Perú.** Esta situación es más grave en las áreas rurales y las comunidades indígenas.

La cobertura de los partos institucionales –un importante indicador de calidad de la atención de la salud materno-infantil– en el área rural se elevó de 49,4% en 2007 a 58,4% en 2010. También ha mejorado la frecuencia de los controles de crecimiento y desarrollo (CRED) –que monitorean que el crecimiento sea adecuado y ofrecen consejería nutricional– de los niños de familias más pobres. Estas tendencias deben recibir mayor impulso y sostenerse a fin de que la falta de acceso a una atención de salud materno-infantil oportuna y de calidad deje de ser un obstáculo para reducir la morbilidad y mortalidad materna e infantil, y de esta manera brindar a la niñez la atención necesaria para un desarrollo sano en los críticos primeros 1000 días de vida.

²⁸ Se aplicó el mismo instrumento –el PPVT (Peabody Picture Vocabulary Test), traducido y adaptado al idioma local– a muestras representativas a nivel nacional de cada uno de los cuatro países. Véase <http://www.younglives.org.uk/>

²⁹ La diferencia en las habilidades cognitivas entre grupos socio-económicos medida en desviaciones estándares era de 1,53 en el Perú comparado con 0,57 en la India, 0,77 en Vietnam y 1,0 en Etiopía.



Estas desventajas desde edad temprana constituyen un gran obstáculo para que los niños peruanos lleguen a la escuela aptos para aprender. Menos de una cuarta parte de los estudiantes de segundo grado logran leer y escribir correctamente y casi la mitad no tiene un buen desempeño en matemáticas básicas. Nuevamente, estos resultados son mucho peores entre los niños de comunidades rurales e indígenas. En la educación secundaria, según los últimos resultados de la prueba PISA, el Perú es el país donde las características socio-económicas de los estudiantes tienen mayor efecto en las desigualdades en el aprendizaje, incluso entre aquellos que van a las mismas escuelas. En el Perú, 27% de la variación de los puntajes en la prueba de comprensión lectora es explicado por factores socio-económicos, frente a 18,7% en Chile, 14,5% en México y 13% en el Brasil (OCDE 2010).

Como es de esperar, **la secuela del impacto de las desigualdades socio-económicas sobre el desarrollo de las habilidades genéricas también se observa en la población adulta.** El gráfico III.6 muestra las brechas (de los resultados de la encuesta de habilidades ENHAB) en las habilidades cognitivas y socio-emocionales entre dos grupos socio-económicos extremos de la población urbana en edad para trabajar: personas cuya madre tiene educación terciaria, que viven en la costa y que asistieron a escuelas privadas, frente a personas cuya madre tiene un nivel educativo menor a secundaria completa, que viven en los Andes o en la selva y que asistieron a escuelas públicas³⁰.

Los trabajadores de las familias urbanas con mayor estatus socio-económico tienen una gran ventaja en lo que respecta a dotación de habilidades en comparación con sus pares en peores condiciones socio-económicas (una desviación estándar para los puntajes en habilidades cognitivas³¹). La misma comparación para los puntajes relativos a las habilidades socio-emocionales indica que las brechas promedio entre los grupos extremos son importantes pero no tan marcadas; en todos los casos no alcanzan a la mitad de las brechas en habilidades cognitivas. Cabe destacar que estos resultados se limitan a las áreas urbanas y que es de esperar que las desventajas en las habilidades genéricas sean aún mayores para la población rural.

Al ponderar estos resultados con la evidencia anterior sobre la demanda de los empleadores y el retorno a las habilidades, queda claro que los trabajadores de las familias de menor estatus socio-económico no cuentan con las habilidades genéricas más valoradas en el mercado laboral. **Además, las desigualdades socio-económicas se traducen en brechas en la formación de habilidades genéricas en niños y jóvenes que refuerzan la desigualdad intergeneracional en el ingreso en el Perú.**

³⁰ No se cuenta con datos internacionales para comparar al Perú con otros países en cuanto a diferencias nacionales en las habilidades cognitivas y socio-emocionales de la población adulta.

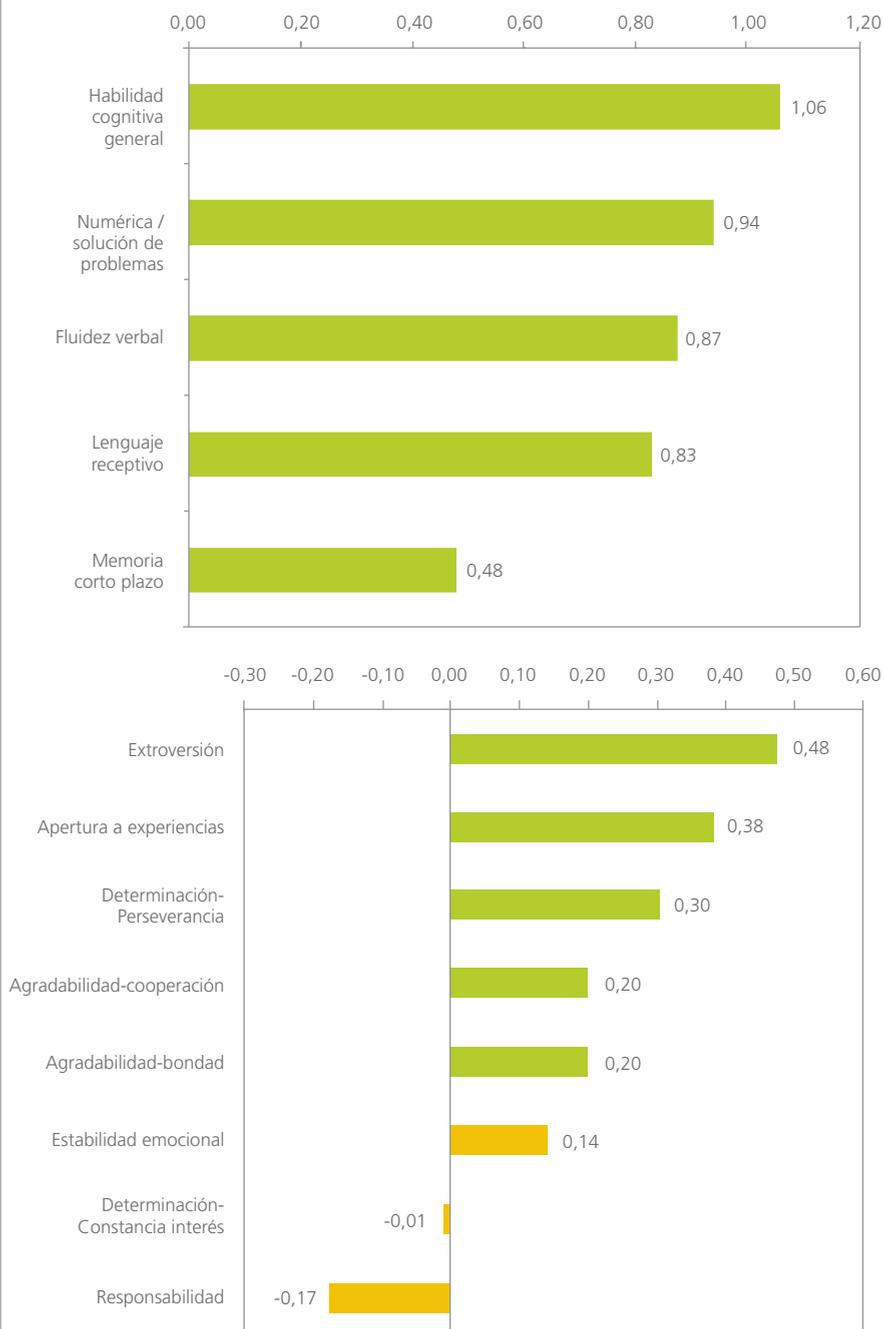
³¹ Como punto de comparación, la diferencia entre el puntaje de Perú y el puntaje promedio de países OCDE en las pruebas PISA es de alrededor de 1.2 desviaciones estándar.



Los trabajadores urbanos de familias con menor estatus socio-económico tienen menores niveles de habilidades cognitivas y socio-emocionales

Gráfico III.6

(Diferencias entre grupos de mayor y menor nivel socio-económico en desviaciones estándar)



Nota: La gráfica muestra las brechas de puntajes en las pruebas cognitivas y socio-emocionales entre dos grupos socio-económicos extremos de la población urbana en edad de trabajar: personas cuya madre tiene una educación terciaria, que viven en la costa y que asistieron a escuelas privadas frente a personas cuya madre tiene un nivel educativo menor a secundaria completa, que viven en los Andes o en la Selva, y que asistieron a escuelas públicas. Brechas en puntajes están estandarizadas (z-scores), i.e., distancias del puntaje promedio en cada habilidad o factor con relación a su respectiva desviación estándar. Las diferencias son estadísticamente significativas excepto para las barras en color amarillo.

Fuente: Estimaciones propias con ENHAB (2010), basados en Claux y La Rosa (2010) y Cueto, Muñoz, y Baertl (2010)



El Perú ya ha avanzado en la implementación de políticas y reformas prometedoras para desarrollar las habilidades genéricas y la educación que su fuerza laboral requiere en la economía global, las que pueden fortalecerse y expandirse.

Las políticas para desarrollar estas habilidades genéricas comprenden la nutrición, la salud, la educación y la capacitación laboral. Las Notas de Políticas del Volumen II plantean recomendaciones específicas basadas en un diagnóstico de los avances, la situación actual y el potencial de los programas en estas áreas en el Perú. Asimismo, presentan una discusión de los problemas específicos abordados, las condiciones de éxito y referencias a lecciones sobre el diseño e implementación de políticas similares en países de América Latina y el Caribe y otras regiones del mundo. A continuación se resumen los principales mensajes y recomendaciones vinculados al marco conceptual y la evidencia empírica del capítulo.

Para tener niños sanos y aptos para la escuela es necesario *priorizar políticas que ofrezcan igualdad de oportunidades a todos los niños y niñas peruanos*. Resulta esencial consolidar y traducir en acciones un pacto social consensuado para alentar inversiones sostenidas en la primera infancia, como pone de relieve el reciente Pacto Ciudadano por la Primera Infancia³².

La primera meta prioritaria es erradicar la desnutrición infantil que, a pesar de la significativa reducción reciente, sigue afectando alrededor de medio millón de niñas y niños, sobre todo en las áreas rurales, el altiplano y la selva. Si estos niños y niñas peruanos empiezan su vida con una desventaja tan grave, será muy difícil para ellos desarrollar aptitudes para aprender y ser ciudadanos productivos en la economía del siglo XXI.

Con la finalidad de alcanzar resultados rápidos y evitar que nuevas generaciones de niños tengan una discapacidad de por vida, es esencial concentrar los esfuerzos en las zonas con mayores niveles de desnutrición y en intervenciones de probada costo-efectividad. **La evidencia internacional muestra que la desnutrición infantil puede ser reducida a gran velocidad con actividades de monitoreo y apoyo al adecuado crecimiento de los niños – que ayudan a las madres a adoptar buenas prácticas en salud infantil, higiene, cuidados y alimentación–**, sobre todo en la ventana crítica de los primeros 1000 días, **además de inversiones que aseguren el acceso a servicios de agua y saneamiento.**

Los esfuerzos pueden basarse en el Programa Articulado Nutricional (PAN) –uno de los programas estratégicos claves en el sistema de PpR del país–, que asigna recursos presupuestarios vinculados a los avances en la cobertura de vacunación de los niños, el monitoreo de su crecimiento y el asesoramiento nutricional a las madres (CRED), y los incentivos por el lado de la demanda de Juntos, el programa de transferencias de efectivo condicionadas a la asistencia a centros de salud de las mujeres embarazadas, niños y niñas. En la actualidad, el PAN, Juntos y las intervenciones CRED en el Perú muestran limitaciones que pueden ser enfrentadas con base en las lecciones de la experiencia internacional con intervenciones similares.

En la Nota de Políticas sobre la protección social del Volumen II se propone centrar las acciones específicas en: (i) la reforma y expansión de las redes de protección social del Perú, sobre todo continuar fortaleciendo la capacidad gerencial y operativa de Juntos, y ampliar su cobertura para incluir a las familias pobres elegibles pero por el momento

³² <http://www.inversionenlainfancia.net/web/pag/pactociudadano> (accesado el 14 de marzo 2011).



excluidas; (ii) cerrar las brechas ya identificadas en la provisión de los servicios de nutrición y salud básica de calidad dotando de recursos humanos y equipos a los centros de salud de los distritos Juntos, con un financiamiento basado en el desempeño, una gestión mejorada y una mejor rendición de cuentas. El fortalecimiento del Seguro Integral de Salud (SIS) y la implementación de la reforma del aseguramiento universal en salud, específicamente el desarrollo del régimen semicontributivo, son críticos para facilitar el acceso a servicios de salud y nutrición básicos de manera sostenible.

La segunda meta prioritaria es promover un adecuado desarrollo durante los primeros cinco años de vida de los niños. La evidencia aportada por diversas disciplinas científicas no deja duda de que este es un período crítico para cimentar el desarrollo de las habilidades cognitivas (p. ej.: verbales, numéricas, de solución de problemas) y socio-emocionales (p. ej.: autorregulación, capacidad de adaptación e interacción con otros) básicas que determinan la aptitud para el aprendizaje a lo largo de la vida.

Se recomienda centrar la atención en: (i) asegurar una adecuada provisión de servicios de Desarrollo Infantil Temprano (DIT) y/o apoyo a los padres para fomentar prácticas de crianza adecuadas, en especial a los niños pobres (p. ej. de familias Juntos) de 0 a 2 años; (ii) sostener la reciente rápida expansión en el acceso a la educación preescolar (3-5 años); (iii) garantizar que estos servicios sean de calidad y adecuados a las características de la población atendida (p. ej.: etnia, contexto rural), y tengan como meta desarrollar la preparación para la escuela. Las reformas e innovaciones en el financiamiento de iniciativas de DIT en el Brasil, Jamaica, Indonesia y Turquía pueden ofrecer lecciones y alternativas factibles para elevar la calidad de la cobertura. Un aspecto importante es asegurar que los currículos y las prácticas pedagógicas preescolares presten la debida atención al crítico desarrollo de las habilidades socio-emocionales, asimilando las lecciones de enfoques que han demostrado ser efectivos (véase el recuadro III.2).

Para desarrollar las habilidades genéricas básicas determinantes de la aptitud para el aprendizaje continuo, es perentorio dar un mayor impulso a las acciones dirigidas a seguir mejorando la calidad y reduciendo las inequidades en la educación primaria y secundaria, sobre la base de las lecciones de iniciativas exitosas en el Perú y de otros sistemas educativos de alto desempeño. Algunos elementos comunes a los sistemas educativos exitosos son: (i) profesores efectivos y motivados que reciben apoyo para enseñar y aprender continuamente; (ii) una gestión del sistema eficaz sustentada en información oportuna y mecanismos de evaluación de los aprendizajes que retroalimenten a la comunidad educativa (padres, maestros y directores); (iii) directores de escuelas alentados para ser líderes efectivos, promover un entorno de aprendizaje adecuado y comprometer la participación de los padres y las comunidades en el aprendizaje de los estudiantes; (iv) un sistema de financiamiento que responda a distintas realidades de costos en la provisión del servicio y que compense por inequidades a través de mecanismos de apoyo que aseguren una infraestructura y condiciones adecuadas para el aprendizaje (Vegas y Petrow 2008).

El Proyecto Educativo Nacional (PEN) prevé reformas y políticas que cubren estas áreas, en algunas de las cuales se han registrado avances importantes en los últimos años. La Nota de Políticas sobre educación básica del Volumen II analiza y pondera dichos avances. Sus principales conclusiones y recomendaciones se resumen a continuación.



Uno de los avances más importantes ha sido la Carrera Pública Magisterial (CPM), que ofrece un marco general adecuado para mejorar el desempeño docente en el mediano y largo plazo. La CPM asocia los incrementos salariales y estímulos profesionales al desempeño docente, y además establece la evaluación periódica de los docentes para la permanencia en la carrera y el ingreso a ésta mediante concurso público. Sería recomendable evaluar lo avanzado en la experiencia de implementación de la CPM, a fin de mejorarla. Otra iniciativa importante ha sido el Programa Nacional de Formación y Capacitación Permanente (PRONAFCAP), que en dos años ha beneficiado ya a 105 000 docentes, aunque la calidad de la formación es muy variada y su impacto en las prácticas docentes y los aprendizajes de los estudiantes aún no ha sido analizado.

Algunos desafíos importantes para elevar la efectividad docente son: (i) mejorar los mecanismos para seleccionar y atraer jóvenes talentosos a la enseñanza, aprendiendo por ejemplo del modelo de “Enseña Perú”, que ya ha demostrado gran eficacia en otros países. El establecimiento de una nota aprobatoria mínima (con un puntaje de 14 en las evaluaciones) para el ingreso a institutos superiores pedagógicos es una medida que posiblemente ha tenido un impacto positivo pero que también podría haber ocasionado la exclusión de postulantes indígenas³³; (ii) asegurar la calidad y diversidad de la formación docente (especialmente de maestros bilingües), acelerando la acreditación de programas ya en marcha con el Sistema Nacional de Evaluación, Acreditación y Certificación de la Educación (SINEACE). Se requiere homogenizar la oferta de capacitación, mediante mecanismos exigentes de selección de las universidades prestadoras de servicios, por ejemplo con la exigencia gradual, en los próximos cinco años, del requisito de contar con la acreditación de la carrera de educación según el mandato del SINEACE.

Si bien la gestión educativa ha mejorado con el enfoque de resultados, esta se ha visto dificultada por la convivencia de dos modelos de descentralización educativa – municipalización y regionalización– sin una adecuada articulación. La experiencia del Programa Estratégico de Logros de Aprendizaje (PELA) brinda lecciones importantes para el desarrollo de una gestión y financiamiento asociados a intervenciones eficaces para el logro de resultados. Uno de los avances más notables en los últimos años es la consolidación de las pruebas de evaluación censal en segundo grado, que son ya regulares, pero aún está pendiente la utilización de sus resultados para retroalimentar de manera efectiva el proceso educativo y la expansión a otros grados. Desde 2004 no ha habido ninguna evaluación nacional del aprendizaje en la escuela secundaria.

En el marco más amplio de la gestión, queda por definir y consolidar el modelo de descentralización que quiere seguir el Perú, y con ello, los roles de los diferentes niveles de gobierno y los arreglos institucionales que permitan una gestión eficaz. Vale la pena incorporar las lecciones de la experiencia de países vecinos que avanzaron hacia la municipalización, como Chile, Argentina y Brasil, donde esta medida ha generado inequidades en la calidad de los servicios educativos. Un asunto pendiente es rescatar el empoderamiento de las escuelas (sus directores), los padres y las comunidades para que ejerzan un papel efectivo en la gestión y la toma de decisiones locales. Otro cuello de botella muy importante para una gestión eficaz es la carencia de un sistema de información que permita la gestión y toma de decisiones en el nuevo contexto de la descentralización. Este sistema debe ser capaz de identificar individualmente a estudiantes, docentes y funcionarios y asociarlos automáticamente a los procesos administrativos y pedagógicos que inciden en la producción de resultados educativos.

³³ Una disposición similar ha sido incluida para el caso de las Universidades, sin embargo, el incipiente desarrollo de la acreditación de la carrera de Educación aun no permite vislumbrar su impacto.

En lo que atañe al financiamiento, en la última década el gasto educativo casi se duplicó, aunque sigue ubicado entre los más bajos de la región. Durante la primera mitad de la década del 2000 el incremento se concentró en los salarios y a lo largo de la segunda mitad en inversiones, mientras el gasto en bienes y servicios se mantuvo restringido. Esto ha provocado una grave fragmentación del gasto, agudizada por la descentralización en la medida en que los distintos niveles de gobierno operan diferentes categorías de gastos. El grueso de los recursos sigue siendo asignado por criterios inerciales con poca base en los costos de provisión del servicio educativo en diferentes contextos y con estándares de calidad. Son necesarias acciones para fortalecer las capacidades de inversión pública en temas sociales a nivel de los gobiernos sub-nacionales, en particular en el área de Educación.

Para acelerar y expandir los avances de los últimos años, en la Nota de Políticas sobre educación básica del Volumen II se **propone cinco líneas de acción concretas.**

Primero, para alcanzar mejoras visibles en el corto plazo, se sugiere expandir el enfoque de los programas estratégicos nacionales, que tengan un impacto medible en los logros de aprendizaje y el desarrollo integral de los estudiantes, desde la primera infancia hasta el fin de la secundaria. En el caso de la secundaria, se podría contemplar una variedad de modalidades de provisión en las áreas rurales –que permitan la combinación de trabajo escolar y comunitario– y urbanas –abordando los problemas de conducta que generan violencia, drogadicción, embarazos en adolescentes–, aprovechando las oportunidades que ofrece la tecnología de la información para mejorar la enseñanza y el atractivo del aprendizaje para los estudiantes.

Estos programas deben precisar metas concretas, lo que supone contar con estándares de desarrollo infantil y aprendizaje, realizar evaluaciones nacionales periódicas en todos los niveles educativos e informar a la comunidad educativa regularmente sobre los logros obtenidos. Los esfuerzos pueden basarse en la expansión de los programas estratégicos de educación del PpR –partiendo de la experiencia del PELA–, a fin de cubrir toda la educación preescolar y básica, prestando atención específica a los desafíos de la educación rural y la inclusión de grupos excluidos.

Segundo, para sostener y potenciar estos impactos en el mediano y largo plazo, se recomienda consolidar las políticas nacionales de desarrollo profesional docente, lo que incluye asegurar la calidad de las instituciones de formación docente, revisar y mejorar la implementación de la Carrera Pública Magisterial, y acreditar los programas de formación docente inicial y continua con estándares nacionales de calidad.

Tercero, para lograr una gestión eficaz, se plantea profesionalizar y modernizar la gestión educativa con un enfoque de resultados centrado en la escuela que simplifique los procesos administrativos, seleccione competitivamente a los funcionarios e introduzca incentivos al desempeño. Esto supone fortalecer el rol de los gobiernos regionales en educación mediante una adecuada reestructuración administrativa y la creación de una línea de carrera de gestión educativa pública. Se sugiere fortalecer el papel de los gobiernos regionales aplicando la opción de la municipalización solo en los casos en los que esta tenga posibilidades de impactar positivamente en la calidad educativa. Además, se recomienda formalizar la potestad de la escuela para recibir y administrar recursos, con participación de los padres de familia.



Cuarto, para asegurar un financiamiento equitativo, adecuado y eficiente, que permita sostener mejoras en la calidad educativa, se propone *asociar el gasto educativo con los estudiantes y los resultados mediante la aplicación de fórmulas de financiamiento capitado (por alumno) transparentes* que ref ejen los costos y condiciones de provisión de servicios por estudiante bajo el modelo de presupuesto por resultados.

Y quinto, para que todas las estrategias señaladas sean posibles, se sugiere *desarrollar y poner en marcha un sistema integrado de información que use las mejores herramientas tecnológicas* para vincular de manera oportuna y precisa los logros de aprendizaje con la calidad de los servicios educativos, el desempeño docente, las decisiones de gestión en cada nivel de la administración educativa pública y la asignación presupuestal.

Como parte de estas reformas más amplias, es importante *asegurar que los currículos, los estándares de aprendizaje educativo y las prácticas pedagógicas en la educación básica presten adecuada atención al desarrollo de las habilidades socio-emocionales* de una forma culturalmente sensible, asimilando lecciones de enfoques que han demostrado ser efectivos (véase el recuadro III.2). Las habilidades socio-emocionales siguen siendo muy maleables a lo largo de toda la adolescencia y pueden desarrollarse mediante intervenciones universales en la escuela. A pesar de que los educadores reconocen su importancia, estas habilidades han quedado relativamente marginadas del debate educativo. Deben ser reconocidas explícitamente al promulgar leyes, fijar metas y estándares de aprendizaje y capacitar a los profesores. Se puede recurrir a diversas experiencias internacionales en la definición de estándares para estas habilidades como parte integral de los estándares de aprendizaje educativo. Por ejemplo, los estados de Nueva York e Illinois han establecido estándares sobre habilidades socio-emocionales en las regulaciones de la educación estatal y en algunos países de la OCDE se ha discutido legislación nacional en este sentido.

Experiencias en el desarrollo de habilidades socio-emocionales

Recuadro III.2

Estudios recientes muestran que es posible moldear las habilidades socio-emocionales mediante intervenciones públicas costo-efectivas de apoyo a las familias y la escuela. A continuación se detallan ejemplos de este tipo de políticas y programas.

Un ejemplo importante es *Tools of the Mind* (“Herramientas de la Mente”), un currículo para la educación preescolar y primaria implementado en Estados Unidos como un programa multifacético. Los profesores reciben materiales curriculares detallados, capacitación y apoyo amplios a lo largo del año escolar, centrados en el desarrollo de la autorregulación de los niños y niñas en edad preescolar. Los principios claves del programa incluyen un cambio en el desarrollo estudiantil desde la regulación inducida por otros hacia la autorregulación, herramientas mentales (es decir, estrategias) para ayudar a los niños a controlar su conducta, pensamientos reflexivos y metacognitivos, la práctica de la autorregulación con juegos y actividades adecuados en términos del desarrollo, y un juego imaginario, social, cada vez más complejo y extenso. Estudios de evaluación controlados con asignación aleatoria al programa han mostrado que este



programa mejora significativamente la autorregulación y el desempeño de los niños en pruebas de logro estandarizados.

Otro ejemplo es el currículo de Promoción de Estrategias para el Pensamiento Alternativo (PATHS, por sus siglas en inglés), que enseña a los niños en la escuela primaria habilidades de autorregulación, conciencia emocional y solución de conflictos. Los profesores capacitados en el currículo PATHS guían a los estudiantes por medio de actividades de desarrollo de habilidades y refuerzan las mismas lecciones a lo largo de la jornada escolar. Un estudio longitudinal de asignación aleatoria reciente ha mostrado que el currículo PATHS puede mejorar el desempeño académico medido a través de los puntajes en pruebas de logro estandarizadas, con una mejora en la valoración de los profesores y los propios estudiantes de la conducta pro social y el compromiso académico de estos últimos en la escuela.

Hay esfuerzos de intervención más focalizados que enseñan estrategias metacognitivas a los niños y la planificación, que también pueden mejorar la competencia autorregulatoria y el desempeño académico. La técnica de “contraste mental con implementación de intenciones” (MCII, por sus siglas en inglés), por ejemplo, desarrollada primero como una estrategia autorregulatoria para adultos, ha demostrado que también puede ayudar a los niños y adolescentes. En un estudio controlado con asignación aleatoria entre estudiantes de secundaria en los Estados Unidos que se estaban preparando para ingresar a la universidad, se pidió a los estudiantes que hicieran un contraste mental de los beneficios positivos de estudiar con los obstáculos para esta meta de estudio y que luego elaborasen un plan para evitar dichos obstáculos. En comparación con los estudiantes en un grupo de control placebo que redactaron un ensayo para el examen de admisión, los estudiantes que aprendieron MCII lograron absolver más del 60% más de las preguntas en los materiales de estudio suministrados a ambos grupos de estudiantes. Asimismo, en un estudio controlado con asignación aleatoria en una escuela intermedia urbana en Estados Unidos, los estudiantes del quinto grado a los que se había enseñado una técnica de MCII mejoraron sus notas y su asistencia escolar en comparación con los estudiantes en un grupo de control. Los niños muestran una mejor autorregulación cuando se usan planes para evitar distracciones y tentaciones, de manera que esta estrategia metacognitiva puede ser aplicada en niños durante los primeros años de la educación formal.

Finalmente, un metaanálisis de estudios de evaluación de programas universales de aprendizaje socio-emocional en la escuela revisó alrededor de doscientas evaluaciones controladas de programas que abarcan más de 270 000 niños en Estados Unidos desde la guardería hasta terminar la escuela secundaria. Este estudio documenta impactos positivos tanto en las notas regulares de la escuela como en los puntajes de pruebas de logro estandarizadas, y además en las habilidades socio-emocionales de interés. Estos programas se pueden implementar como parte de los currículos escolares regulares, aunque para tener éxito requieren actividades, metas y apoyo pedagógico específicos a los profesores.

Fuente: Elaboración propia sobre la base de Durlak *et al.* 2011 y Duckworth *et al.* 2010



El desarrollo de las habilidades técnicas y profesionales de los jóvenes y adultos peruanos se ve afectado por las carencias en las habilidades genéricas, la calidad y la información en el mercado de formación y laboral

Estudios internacionales demuestran que una persona dotada de habilidades genéricas está mejor preparada para adquirir habilidades técnicas, profesionales y específicas para el trabajo a lo largo de la vida por medio de la educación terciaria formal y la capacitación³⁴. Un estudio reciente basado en la información de la ENHAB corrobora esta conclusión para el caso del Perú (Castro, Yamada y Arias 2010). Los resultados (véase el recuadro III.3) muestran que las habilidades cognitivas pesan más que las limitaciones financieras en determinar el tránsito hacia la educación terciaria, y junto a la Determinación para perseguir metas de largo plazo, discriminan entre quienes optan por la universidad y los que optan por una educación técnica. Los resultados son consistentes con los mecanismos de selección en muchas universidades públicas y privadas del Perú, donde los exámenes de admisión que buscan medir la aptitud de los postulantes son el criterio preponderante. El desarrollo de las habilidades genéricas en la educación básica no solo ofrece mejores perspectivas laborales a un graduado de la secundaria, sino que al mismo tiempo lo prepara para continuar con éxito una educación terciaria de mayor retorno.

De estos resultados se deduce que los programas de crédito y/o becas para estudios terciarios por sí solos no son suficientes para solucionar la inequidad en el acceso a la educación superior en el Perú. Este tipo de programas debería ir de la mano de un proceso de selección riguroso para identificar beneficiarios calificados (p. ej., aptos para cursar la educación superior). En vista de la gran variación en los retornos a la educación terciaria en el Perú (especialmente la formación técnica), otro elemento crítico es alinear estos programas con la elección de instituciones educativas y de formación debidamente acreditados.

³⁴ Véase Carneiro y Heckman 2002 y la revisión de Cunha y Heckman (2010).



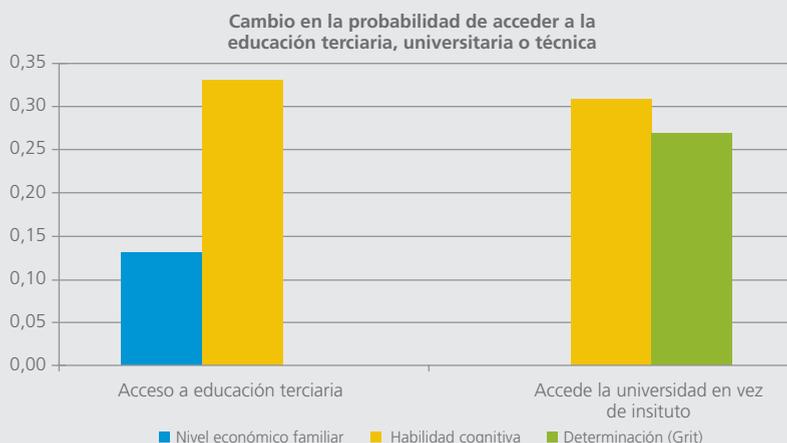
Determinantes del acceso a la educación terciaria en el Perú urbano

Recuadro III.3

La Encuesta Nacional de Habilidades Laborales (ENHAB) también recogió información sobre las trayectorias educativas de la población en edad de trabajar, incluyendo la elección de carreras universitarias y técnicas. Castro, Yamada y Arias (2010) utilizan los datos y regresiones logísticas multinomiales para estimar los determinantes del acceso a la educación terciaria en el Perú urbano, y ponen especial atención en el papel relativo de los recursos económicos familiares (que capturan restricciones de liquidez) y las habilidades cognitivas y socio-emocionales (que capturan la aptitud de un joven para cursar la educación superior). Los recursos económicos familiares se miden por la declaración personal del nivel económico familiar (desde 1=alto, hasta 5=bajo) en la época que el joven asistió a la secundaria, es decir cerca del momento de optar por cursar o no la educación terciaria. Las habilidades se miden como se ha explicado anteriormente.

El gráfico de la parte inferior ilustra los resultados principales. En el eje vertical se muestra cómo cambian las probabilidades de seguir una educación superior (barras a la izquierda) y, una vez hecha la elección, de optar por una formación universitaria en lugar de técnica (barras a la derecha), en función de cambios hipotéticos en los recursos económicos (de bajo a alto) y la habilidad cognitiva y el factor Determinación (firmeza de carácter) para perseguir metas de largo plazo de un joven (movimientos del tercio más bajo al tercio más alto de las distribuciones en los puntajes de estas habilidades).

Se encuentra que las habilidades cognitivas prevalecen sobre las limitaciones financieras en la Determinación del tránsito hacia la educación terciaria: un aumento de poco más de 30 frente a menos de 15 puntos porcentuales en la probabilidad de cursar la educación superior, respectivamente. Al discriminar entre los que optan por la universidad y aquellos que se deciden por una educación técnica (barras de la derecha), tanto el factor Determinación como las habilidades cognitivas son predominantes (aumento de 25-30 puntos porcentuales en la probabilidad de optar por la universidad). Sorprendentemente, las restricciones monetarias no juegan un papel significativo. Al analizar datos de jóvenes en Estados Unidos, Duckworth *et al.* (2007) también encontraron que la Determinación, medida como la perseverancia en el logro de metas a largo plazo, es un factor predominante, incluso por encima de la habilidad cognitiva, en el acceso a una educación universitaria de élite (*Ivy League*) en ese país.



* Efectos son cambios marginales de un probit bivariado con dos elecciones: cursa o cursó educación terciaria o no, y asiste o asistió a la universidad o instituto. Los efectos corresponden a un aumento en el nivel económico familiar al momento de cursar secundaria de bajo a medio, y un aumento en las habilidades implica un movimiento del tercio inferior al tercio superior de puntajes en las pruebas de habilidades respectivas.

Fuente: Castro, Yamada y Arias (2010), basado en ENHAB 2010



¿Cómo eligen los jóvenes peruanos qué estudiar y dónde hacerlo después de terminar la secundaria? ¿Qué criterios usan para elegir las carreras y la institución donde cursarán? A propósito, la ENHAB también ha recogido información de la población en edad de trabajar sobre la elección de carreras universitarias y técnicas y el lugar donde elige hacerlo, incluyendo las razones y el nivel de satisfacción con tal elección. Las tablas III.2 y III.3 presentan evidencia novedosa para abordar las interrogantes anteriores (Castro, Yamada y Arias 2010). La principal conclusión es que los datos apoyan la hipótesis de que las deficiencias de información sobre el mercado de la educación terciaria y las opciones laborales –que afectan tanto a las familias como a los proveedores y las empresas– impiden una elección de estudios superiores basada en un sólido análisis de costo-beneficio.

La última fila de la tabla III.2 muestra que una **abrumadora mayoría de peruanos de áreas urbanas (casi 8 de cada 10) dicen haber elegido sus carreras universitarias por “vocación”, es decir por gustos y preferencias individuales³⁵. Solo un 13% basó su elección en las perspectivas laborales. Las** cifras de la carrera de Pedagogía son muy reveladoras, pues como se vio anteriormente se trata de la carrera más demandada pero peor remunerada en el mercado. Cerca del 87% de los que eligieron una carrera en educación señalan como el principal motivo la vocación y sólo un 4% se decidió por las perspectivas laborales. Entre aquellos que optaron por carreras en Salud, Humanidades y Ciencias Sociales pesaron más otras razones (p. ej.: facilidad, inercia, influencia de amigos, etc.) que las perspectivas laborales. Al contrario, alrededor del 21% de los que optaron por Ingeniería lo hicieron por perspectivas laborales y un 69% por vocación; algo similar ocurre con Economía y Negocios. Llama poderosamente la atención que las limitaciones financieras no sean un factor dominante en la elección de la carrera. Las conclusiones son similares para la elección de carreras técnicas, aunque un porcentaje algo mayor (15,3%) lo hace por consideraciones laborales y un 63% por “vocación” (Castro, Yamada y Arias 2010).

Principal razón para la elección de la carrera de la población urbana en edad de trabajar

Tabla III.2

2010

	Vocación	Perspectiva de empleo	Facilidades financieras	Otros	Total
Carreras universitarias					
Pedagogía	87,3	4,2	0,1	8,4	100
Ingeniería	69,2	21,4	0,4	9,1	100
Ciencias económicas	73,4	17,5	0,5	8,6	100
Otras carreras de la salud	80,1	8,4	0,0	11,6	100
Humanidades y ciencias sociales	81,0	7,0	0,0	12,1	100
Derecho	85,4	8,7	0,9	5,0	100
Medicina	88,9	8,0	0,0	3,1	100
Total - universidad	77,7	13,1	0,3	8,9	100
Carreras en instituto					
Computación	55,9	20,8	0,0	23,3	100
Carreras relacionadas a la salud	72,6	7,1	0,0	20,3	100
Pedagogía	78,0	5,3	0,0	16,7	100
Negocios y secretariado	53,6	20,2	0,0	26,2	100
Técnicas	56,6	21,2	1,1	21,2	100
Turismo	71,5	18,8	0,0	9,7	100
Arte	64,7	7,7	0,0	27,6	100
Total - instituto	62,8	15,3	0,2	21,7	100

Fuente: Castro, Yamada y Arias (2010). Basado en ENHAB 2009-2010

³⁵ Las respuestas a la pregunta específica en la encuesta eran espontáneas, por eso es plausible que en este caso la palabra “vocación” esté estrechamente relacionada con gustos y preferencias individuales.



¿Esto significa que los jóvenes peruanos son ingenuos y poco previsores al momento de tomar una decisión tan crucial para su vida? A pesar de que las preferencias son una consideración importante y legítima en la elección de los estudios superiores, la evidencia de la tabla III.3 sugiere que muchos graduados de la secundaria en el Perú no tienen suficiente información confiable sobre las perspectivas en el mercado laboral cuando toman su decisión. La tabla presenta datos sobre el grado de satisfacción con la elección de la carrera y la institución –universitaria o técnica–; es decir, si el individuo cambiaría de alguna manera su elección si pudiera decidir otra vez (en condiciones similares pero con el conocimiento ya adquirido).

Los universitarios están en general más satisfechos con su elección. La mitad se muestra satisfecha con su elección de educación superior, en tanto volvería a escoger la misma carrera y la misma universidad. Casi dos tercios no cambiarían la universidad, 3 de cada 10 cambiarían la carrera y/o la universidad, un 5% optaría por entrar al mercado laboral después de terminar la secundaria y muy pocos escogerían una educación técnica. Los que estudiaron Economía y otras carreras relacionadas con salud muestran el índice de satisfacción más bajo con su elección: los primeros cambiarían principalmente de institución y los segundos se arrepienten mayormente de la carrera y son los que más optarían por trabajar. Es notable que un tercio de los que eligieron Ingeniería optarían por otra carrera, y casi la misma proporción se arrepiente de la universidad.

Por el contrario, quienes optaron por una formación técnica están bastante menos satisfechos con la elección: 4 de cada 10 preferirían ir a la universidad. Apenas un cuarto se muestra satisfecho y no cambiaría la carrera o instituto si pudiera elegir otra vez, 3 de cada 10 cambiarían la carrera y/o instituto y un 4% optaría por entrar al mercado laboral. Los patrones de insatisfacción varían mucho entre tipos de carrera técnica elegida. Por ejemplo, aquellos que cursaron estudios de Pedagogía y Turismo se inclinarían más por estudios universitarios, mientras quienes optaron por computación y oficios técnicos cambiarían con igual proclividad de carrera o de instituto de estudios.

Cambios en la elección de carreras o institución							Tabla III.3	
(Porcentaje que elegiría)								
	Misma carrera		Otra carrera		Universidad en lugar de Instituto	Trabajo	Total	
	Misma institución	Otra institución	Misma institución	Otra institución				
Carreras universitarias								
Pedagogía	57,2	10,7	9,4	15,0	0,0	7,6	100	
Ingeniería	51,3	8,4	14,3	18,3	2,4	5,3	100	
Ciencias económicas	37,5	23,1	16,7	17,1	2,1	3,5	100	
Otras carreras de la salud	33,8	16,8	24,5	8,9	3,7	12,4	100	
Humanidades y ciencias sociales	52,7	17,3	7,5	21,7	0,0	0,9	100	
Derecho	64,3	19,5	3,0	11,6	0,0	1,6	100	
Medicina	50,5	39,2	10,4	0,0	0,0	0,0	100	
Total - universidad	50,0	15,2	12,7	15,6	1,3	5,2	100	
Carreras en instituto								
Computación	24,6	8,9	12,0	14,6	34,9	5,0	100	
Carreras relacionadas a la salud	22,7	14,2	6,7	11,4	42,8	2,2	100	
Pedagogía	30,7	2,4	0,8	6,6	52,7	6,8	100	
Negocios y secretariado	25,8	14,1	2,0	16,6	40,8	0,8	100	
Técnicas	27,6	8,2	8,1	19,9	32,3	3,8	100	
Turismo	11,3	20,6	3,5	3,4	59,5	1,7	100	
Arte	27,4	18,2	5,9	41,9	6,5	0,0	100	
Total - instituto	26,2	9,6	5,7	13,2	41,5	3,7	100	

Fuente: Castro, Yamada y Arias (2010). Basado en ENHAB 2009-2010



Un análisis similar para una muestra de individuos de 22-30 años que están cursando o acaban de concluir su educación superior –tanto universitaria como técnica– por tipo de institución y desagregado por área geográfica es revelador. Sólo el 21,8% (15,8%) de los que estudiaron una carrera técnica en un instituto privado (público) optarían por la misma carrera y la misma institución, mientras que casi la mitad de los profesionales que estudiaron en una universidad lamentan su elección ya sea de carrera o de institución.

Por último, la tabla III.4 destaca que **a pesar de las decisiones mal informadas sobre el tipo de educación superior (sea en la carrera o la institución) la mayoría valora las oportunidades que su educación superior les ofrece para ingresar al mercado laboral urbano después de obtener el título profesional.** Tres de cada cuatro profesionales creen que la educación universitaria mejoró sus oportunidades laborales (en vista de que les iría peor o mucho peor si no hubiesen estudiado la carrera elegida). No obstante, 2 de cada 10 consideran que sus estudios universitarios no tienen ningún impacto positivo en sus perspectivas laborales. Este porcentaje es de 26% entre las personas con educación técnica. La percepción de que la educación superior no ha mejorado las opciones laborales es más frecuente entre los que estudian Humanidades, Ciencias Sociales y, curiosamente, Medicina. En estos casos los recursos invertidos (tiempo, costos directos y costos de oportunidad) podrían haber tenido mejor uso para las familias y la sociedad.

Percepción de las oportunidades laborales si no hubiese estudiado la carrera elegida

Tabla III.4

	Peor o mucho peor	Igual o incluso mejor	Otros	Total
Carreras universitarias				
Pedagogía	77,6	16,9	5,5	100
Ingeniería y ciencias físicas	76,2	18,7	5,2	100
Ciencias económicas	78,8	18,9	2,4	100
Otras carreras de la salud	71,8	26,2	2,0	100
Humanidades y ciencias sociales	71,9	28,1	0,0	100
Derecho	90,2	8,8	1,0	100
Medicina	70,9	29,1	0,0	100
Total - universidad	77,1	19,3	3,5	100
Carreras en instituto				
Computación	68,4	26,1	5,4	100
Carreras relacionadas a la salud	61,9	30,3	7,8	100
Pedagogía	67,0	26,0	7,0	100
Negocios y secretariado	66,4	23,9	9,8	100
Técnicas	77,4	17,1	5,5	100
Turismo	55,9	30,8	13,3	100
Arte	46,9	38,3	14,8	100
Total - instituto	66,8	25,4	7,8	100

Fuente: Castro, Yamada y Arias (2010). Basado en ENHAB 2009-2010



Estos hallazgos confirman la gran heterogeneidad de la oferta educativa superior y las falencias en la información sobre su calidad y las oportunidades laborales de los distintos tipos de educación.

Un estudio cualitativo basado en entrevistas estructuradas a empleadores y proveedores de educación terciaria en tres regiones del Perú (SASE 2009) apoya la idea de que las deficiencias regulatorias y de información dan lugar a un divorcio entre lo que proveen las instituciones de capacitación y las habilidades requeridas por los empleadores. Con algunas excepciones, las instituciones de capacitación técnica gozan de poca credibilidad entre los empleadores. Como se señala a continuación, hay una serie de herramientas de política ya probadas para enfrentar estos desafíos.

Políticas para ampliar el acceso y reducir la gran variación en la calidad de la educación terciaria y la capacitación laboral, fortaleciendo el “valor de opción” de la inversión en educación, los incentivos para la capacitación en el trabajo y los vínculos con la innovación

Para los individuos y las familias, la expectativa de materializar la promesa de mayores retornos a la educación superior es un factor clave al momento de decidir su inversión en educación. Por eso, deberían contar con información oportuna y relevante sobre el retorno que ofrece el mercado a las diferentes carreras, sobre las características de los programas, y una garantía de calidad mínima. También es importante aprovechar las externalidades de las habilidades técnicas y profesionales para la innovación tecnológica. La Nota de Políticas de educación superior del Volumen II plantean recomendaciones específicas sobre la base de un diagnóstico de los avances, la situación actual y el potencial de la educación terciaria en el Perú. A continuación se resumen los principales mensajes y recomendaciones vinculados con el tema central del presente capítulo.

Con el fin de crear un marco propicio para el desarrollo continuo y pertinente de las habilidades técnicas y profesionales, se podría concentrar los esfuerzos en acelerar y expandir las reformas recientes en cinco direcciones principales.

En primer lugar, desarrollar el **marco regulatorio y de garantía de calidad (acreditación) en la educación terciaria mediante la consolidación del SINEACE** y sus entidades integrantes: el Consejo de Evaluación, Acreditación y Certificación de la Calidad de la Educación Superior Universitaria (CONEAU), el Consejo de Evaluación, Acreditación y Certificación de la Calidad de la Educación Superior No Universitaria (CONEACES) y el Instituto Peruano de Evaluación, Acreditación y Certificación de la Calidad de la Educación Básica (IPEBA), que incluye la importantísima formación docente. El Perú se está quedando rezagado frente a varios países de la región (p. ej.: Brasil, Argentina, Colombia, Chile) que han logrado avances importantes en lo que respecta a la relevancia, la eficiencia y la calidad del sistema de educación terciaria al mejorar la gestión y la supervisión independiente del sector sobre la base de una acreditación voluntaria pero sujeta a incentivos.

Urden acciones más rápidas y decisivas –con apoyo presupuestario e institucional pleno– para fortalecer a las agencias del SINEACE en la implementación de sus mandatos. La ley que creó el SINEACE en 2006 requiere el establecimiento de normas mínimas, la definición de criterios y pautas para la autoevaluación, la acreditación y la provisión de información pública sobre la calidad de la educación. A pesar de que su implementación ha sido lenta, hay avances importantes en materia de normas, criterios de evaluación, pautas de acreditación y autoevaluaciones para las escuelas médicas y las instituciones de formación de profesores (las dos áreas con acreditación obligatoria), siendo estas últimas



estratégicas para la calidad de la educación básica. A ello se añaden los estándares de las carreras de ingeniería (universitaria) y técnica (no universitaria) que aunados a los modelos de calidad de la formación de post grado, podrían estimular un avance de la acreditación tanto obligatoria como voluntaria.

En segundo lugar, *establecer mecanismos confiables de información sobre las opciones educativas y laborales mediante un observatorio del mercado laboral y un servicio nacional de empleo consolidado*, a fin de compartir regularmente información sobre la calidad y el retorno de los programas de educación superior y las habilidades más demandadas. Varios países cuentan con estos observatorios (p. ej. Chile y Colombia) y servicios de intermediación laboral, que suministran información para la elección de carreras, las inversiones en capacitación y para facilitar la búsqueda de trabajo.

En el Perú aún no se ha implementado un observatorio laboral, aunque existen propuestas al respecto. Hace poco el MINTRA ha institucionalizado el Servicio Nacional del Empleo, que suministra datos sobre las habilidades y las credenciales vinculadas a las vacantes demandadas principalmente por empresas de menor tamaño. Hay mucho potencial para promover esta iniciativa incorporando datos de las agencias de empleo privadas, a fin de lograr una cobertura más amplia del mercado laboral (Chacaltana 2009).

En tercer lugar, *adoptar el uso de mecanismos de financiamiento basados en el desempeño mediante la creación de un fondo competitivo para proveer recursos adicionales a las instituciones terciarias acreditadas enfocadas en inversiones y actividades que puedan impactar positivamente en la calidad*. Una parte sustancial del apoyo público para el sector se sigue asignando sobre la base de arreglos históricos y criterios no siempre equitativos. La experiencia internacional sugiere que los fondos competitivos, si son bien diseñados y gestionados, pueden contribuir a romper esta inercia y canalizar recursos adicionales en apoyo de inversiones y actividades, en el marco de una lista positiva previamente identificada de factores de fomento de la calidad. El apoyo debe estar sujeto a planes de mejora institucional, tanto por institución como por carrera profesional, elaborados por cada institución como resultado de un proceso de autoevaluación para definir su misión, sus metas y sus programas de estudios emblemáticos. Luego, las instituciones tienen que rendir cuentas sobre sus logros. Al mismo tiempo se alentaría la diversidad en las misiones institucionales.

En cuarto lugar, *mejorar la equidad en el acceso ofreciendo mayores posibilidades de financiamiento a los estudiantes* (préstamos, becas) y apoyar a aquellos con las aptitudes (habilidades genéricas) necesarias para cursar exitosamente una educación superior. Actualmente el apoyo público para el financiamiento de estudiantes en el Perú es bajo. El país podría aprovechar las lecciones de programas crediticios innovadores en la región (como el CAE en Chile y el ICETEX en Colombia) que han demostrado ser efectivos para mejorar el acceso a la educación superior de los estudiantes de bajos ingresos, y también ofrecen incentivos a la participación voluntaria de instituciones en el sistema de acreditación. Estos programas exitosos tienen en común criterios de selección basados en el nivel socio-económico y los méritos, y vinculan el financiamiento a la asistencia a instituciones que cumplan con su acreditación (por el SINEACE). Un principio fundamental para asegurar su autosostenibilidad financiera y el apoyo fiscal es la delegación del procesamiento y cobro de los préstamos a bancos privados, con una garantía de repago parcial del gobierno. Además, la relación estratégica con el sector privado (incluyendo las propias universidades e institutos de formación privados) y la sociedad civil puede apoyar el financiamiento y el funcionamiento de estos programas por medio de licitaciones competitivas.



En quinto lugar, *fomentar vínculos entre las universidades locales con otras del exterior y con la empresa en lo que respecta a la colaboración para I&D, el intercambio de conocimiento y la participación en redes de investigación.* El crecimiento en la demanda de habilidades y, por ende, la posibilidad de mantener un retorno privado atractivo de la educación terciaria en una expansión creciente de cobertura depende de la posibilidad de atraer más inversiones nacionales e internacionales intensivas en tecnología e I&D. La experiencia internacional sugiere enfocarse en alinear los incentivos para investigadores altamente calificados (con promociones y recompensas basadas en parte en el desempeño), instituciones y empresas (donde ambas compartan los derechos de propiedad intelectual y las ganancias derivadas con los investigadores), con la promoción de la movilidad (apoyo a visitas al exterior) y la colaboración con socios externos.

Para crear un marco favorable al desarrollo continuo y pertinente de las competencias específicas para el trabajo, se podría concentrar los esfuerzos en apoyar reformas e intervenciones selectivas para *fomentar la capacitación en el empleo y de jóvenes de menores ingresos y adultos a través de incentivos para la capacitación por las empresas, el financiamiento público con apoyo privado y programas focalizados.* La evidencia de las intervenciones de aprendizaje y capacitación a lo largo de la vida para los trabajadores que abandonan la escuela antes de terminar la educación básica muestran resultados mixtos, desde programas que generan un impacto muy limitado (capacitación vocacional o formación por instituciones públicas) hasta programas de capacitación de jóvenes con vínculos claros con las demandas del sector empresarial que registran un retorno importante. La experiencia internacional señala que un sistema de capacitación adecuado para los trabajadores menos educados se debe basar en una variedad de políticas y mecanismos por tratarse de una fuerza laboral heterogénea. Las políticas de formación de adultos en el Perú pueden ser fortalecidas como se sugiere a continuación.

En primer lugar, *es necesario hacer efectivos los incentivos adecuados para que las empresas capaciten a sus trabajadores,* ya que es poco probable que el financiamiento público asegure un nivel de financiamiento estable y adecuado. La experiencia internacional sugiere avanzar con: (i) implementar la exención impositiva de las inversiones que hacen las empresas en capacitación, establecida por ley recientemente aprobada por el Congreso, y revisar las distorsiones en la legislación tributaria que desalientan a las empresas a realizar más capacitación. Un requisito para alcanzar el éxito consiste en contar con un mecanismo sencillo y efectivo para administrar las exenciones del impuesto sobre las nóminas en el sistema tributario, ya que las reglas complicadas para las solicitudes de reembolso generan incumplimiento por parte de los empleadores; (ii) asegurar que la capacitación sea relevante para las necesidades del mercado al permitir que los fondos del impuesto sobre la nómina se utilicen para capacitación en el lugar de trabajo o para comprar capacitación en un instituto acreditado (por el SINEACE). Una experiencia exitosa en el Perú de la cual se pueden sacar lecciones es el Servicio Nacional de Adiestramiento en Trabajo Industrial (SENATI), financiado con aportes de las industrias, que ha obtenido una certificación internacional y resultados positivos en lo que se refiere a la colocación de sus graduados en el mercado laboral.

Con incentivos adecuados, la capacitación provista por las empresas probablemente cubrirá solo una parte de las necesidades de capacitación específica para el trabajo, aunque probablemente no cubrirá la formación general, por ejemplo, en habilidades socio-emocionales. Además, los trabajadores con menos experiencia y educación y los empleadores pequeños tienden a beneficiarse mucho menos de los programas de incentivo tributario, lo que deja de lado a por lo menos el 50% de la masa laboral.



De ahí que, en segundo lugar, sea necesario **ampliar el alcance del programa de empleo ProJoven, enfocado en fortalecer un conjunto central de habilidades cognitivas, socio-emocionales y técnicas, y que tenga como meta cubrir a una mayor porción de jóvenes de bajos ingresos.** Este programa ha probado su efectividad en la provisión de capacitación – combina adecuadamente la capacitación en aula y en el lugar de trabajo– y ha beneficiado a alrededor de 70 000 jóvenes en más de una década (Chacaltana 2009). Sin embargo, esto es apenas una fracción de la población potencialmente elegible. Los avances recientes en el diseño de programas similares promueven una capacitación integral que incluye habilidades socio-emocionales (blandas), además de habilidades técnicas, algunas cognitivas (como la memoria y toma de decisiones) o para oficios específicos, en vista de la maleabilidad de los jóvenes en los primeros años de la adultez y de su importancia en el mercado laboral.

Dado que es más fácil mejorar las habilidades socio-emocionales en los primeros años de la adultez que las habilidades cognitivas (las que en gran parte se estabilizan en los años previos de formación), las políticas públicas pueden ayudar a estimular el desarrollo de aquellas a lo largo de períodos más prolongados. Por ejemplo, hay evidencia de que los programas de mentores (*Big Brother/Sister* en Estados Unidos) ayudan a los adolescentes y adultos jóvenes a desarrollar habilidades socio-emocionales. En el Perú estos programas son poco frecuentes y tienen un alcance limitado.

Finalmente, en vista del fuerte impacto de la educación de los padres en la formación de habilidades de los niños, los programas centrados en mejorar el nivel educativo y algunas habilidades básicas de la población adulta podrían tener un gran potencial. Sin embargo, la experiencia internacional con programas de ‘segundas oportunidades’ y de nivelación para que los adultos que abandonaron la escuela adquieran el equivalente de un diploma de secundaria muestran resultados decepcionantes. Las evaluaciones no encuentran efectos en la empleabilidad. Las experiencias recientes en Chile y México en apoyo del aprendizaje de por vida son más prometedoras. Por ejemplo, el programa Chile Califica ha permitido fortalecer la articulación entre los grados 11-12 de las escuelas secundarias técnicas-vocacionales, el nivel postsecundario y la demanda del mercado laboral. El programa aún no ha hecho una evaluación rigurosa de los impactos en los resultados laborales. No existen intervenciones probadas en este campo, pero sí hay una gran cantidad de experiencias internacionales, tanto de fracasos como de algunos éxitos, de las cuales se puede aprender.

III.4. Conclusiones y resumen de recomendaciones de política

En este capítulo se sostiene que es fundamental priorizar el desarrollo de las habilidades genéricas en la estrategia de desarrollo del Perú por tres razones importantes. En primer lugar, son importantes para el crecimiento a largo plazo de la economía. En segundo lugar, son esenciales para la empleabilidad, pues los empleadores peruanos constantemente manifiestan que son las habilidades que más demandan y menos encuentran; además, el mercado laboral premia de manera sustancial estas habilidades. En tercer lugar, son básicas para la movilidad social: las brechas en estas habilidades son enormes entre peruanos (tanto en niños como en personas en edad de trabajar) y están asociadas con el nivel socio-económico de las familias; empiezan muy temprano en la vida y están correlacionadas con el desempeño educativo posterior, incluyendo el acceso a una educación universitaria.



En los países de la OCDE se ha documentado que las habilidades cognitivas y socio-emocionales también tienen un impacto positivo en otros problemas sociales importantes como la delincuencia, la drogadicción, los embarazos de adolescentes y la salud (p. ej. la obesidad). Por lo tanto, son esenciales para mejorar la calidad de vida de todos los peruanos en lo que atañe a su empleabilidad y capacidad de generación de ingresos, una mejor salud, una ciudadanía más comprometida y, por último, el bienestar social.

El capítulo insiste en que los diseñadores de políticas dirijan mayores recursos y esfuerzos públicos al desarrollo de habilidades genéricas –cognitivas y socio-emocionales– a través de inversiones e intervenciones críticas en aquellos períodos de la vida de las personas cuando estas habilidades son más sensibles a la intervención pública. Es posible fomentar estas habilidades dando prioridad a políticas y programas que aseguren una adecuada salud y nutrición materno-infantiles, sobre todo en los primeros 1000 días de vida desde la concepción; un entorno de aprendizaje enriquecedor en las edades de 2 a 6 años, y una educación básica de buena calidad que desarrolle las habilidades tanto cognitivas como socio-emocionales hasta la adolescencia. Un graduado de la secundaria equipado con estas habilidades genéricas puede aprovechar mejor las oportunidades de adquisición de habilidades técnicas y específicas para el trabajo más adelante en la vida, sea mediante una formación y educación terciaria formal o en el trabajo. Finalmente, se puede fomentar la formación técnica y profesional con políticas que aborden las deficiencias de calidad y de información, en un marco regulatorio de aseguramiento de la calidad de los mercados de capacitación y educación terciaria en el Perú.

Las recomendaciones específicas abarcan un marco de políticas general que va más allá de políticas de educación y capacitación fragmentadas, y exige estrategias integrales de largo plazo que prioricen las inversiones en el desarrollo en la primera infancia de los niños de bajo recursos económicos, el fortalecimiento de los servicios educativos –mejorando su calidad– y los mercados de formación para el trabajo, con un sólido enfoque de sistemas de rendición de cuentas y una mayor fiabilidad en los mercados laborales.

Como ya fuera señalado, **en este capítulo se resumen las principales recomendaciones para estos temas, basadas en un diagnóstico de los avances, la situación actual y el potencial de los programas sobre el particular en el Perú.** El lector puede consultar el volumen II de las Notas de Políticas para una discusión más detallada, donde se discute los problemas específicos, las condiciones de éxito y referencias a lecciones sobre temas de diseño y implementación en la región de América Latina y el Caribe y otras regiones del mundo.

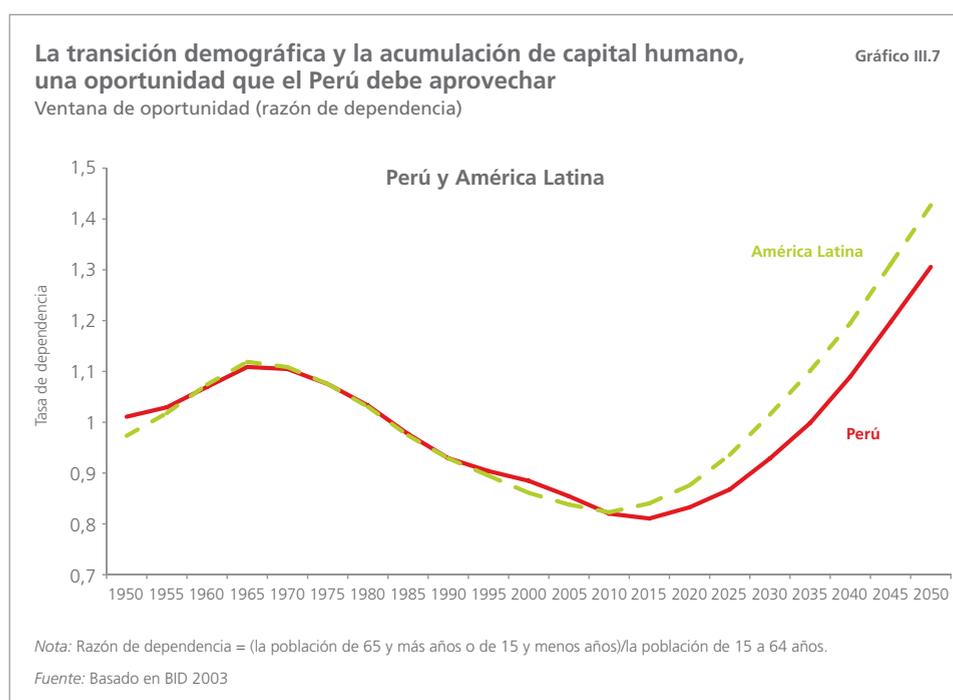
Concluimos comentando brevemente tres temas que inciden en el impacto potencial y la factibilidad de las reformas de políticas planteadas.

Invertir ahora: la ventana de oportunidad demográfica frente a los horizontes políticos. En primer lugar, la formación de habilidades es un proceso absolutamente dependiente del tiempo. Las familias y las sociedades que no logran hacerlo en el momento oportuno pierden la oportunidad. La evidencia científica es clara: hay períodos sensibles para el desarrollo de las habilidades y se trata de un proceso sinérgico, donde cada etapa siguiente se construye sobre la base de la anterior. Las familias y la sociedad tienen que esperar casi dos décadas antes de que las inversiones en la primera infancia y la escuela puedan mejorar el ingreso familiar y contribuir al crecimiento. La historia muestra que con



las tasas actuales de progresión nacional podría tomar más o menos dos décadas eliminar las brechas en el logro educativo entre la población pobre y no pobre en el Perú³⁶.

Las fuerzas demográficas ofrecen una oportunidad única al Perú para traducir la acumulación de capital humano de las cohortes jóvenes en una fuerza laboral más productiva (BID 2004 y Cotlear 2010). El Perú está aún en la fase final de la etapa de transición demográfica en que la "razón de dependencia" (la fracción de la población demasiado joven o demasiado mayor para trabajar) está bajando (gráfico III.7). Durante esta transición, se espera que la participación de la fuerza laboral del Perú siga creciendo en la próxima década. Al crecer más rápidamente la porción de cohortes más jóvenes en la población en edad de trabajar y en la medida en que los trabajadores con menores calificaciones se retiran, estos pueden ser reemplazados con trabajadores mejor calificados. El Perú todavía tiene menos de una década para aprovechar este proceso.



La reducción en la fertilidad favorece este proceso. Las familias tienen menos hijos y las mujeres cada vez más entran al mercado laboral. Esto significa más recursos y costos más bajos para invertir en entornos de aprendizaje de calidad y escolarización para los niños. Es una transición gradual y se necesitaría más de una década para que las inversiones en habilidades se traduzcan en una fuerza laboral más productiva y mejoras en el ingreso familiar y nacional. La ventana de oportunidad demográfica se está cerrando en el Perú; ahora es cuando se tiene que invertir.

³⁶ De acuerdo con De Ferranti *et al.* (2003), los países de Asia del Este incrementaron su escolarización promedio en menos de cinco años entre 1960 y 2000, en comparación con dos o tres años en la mayoría de los países de América Latina y el Caribe en este mismo período.

Disyuntivas y la viabilidad fiscal de las opciones de política. En segundo lugar, a pesar de que aún hay espacio para mejorar la eficiencia del gasto social en el Perú, el nivel de gasto actual en algunas áreas es tal que el margen es reducido en cuanto a lo que se puede lograr con solo ganancias en la eficiencia. Será necesario un mayor gasto social para implementar las políticas y los programas importantes. Ya hay avances considerables que rompen el “equilibrio de baja calidad” que ha caracterizado la intervención pública en los sectores sociales. Si la economía sigue creciendo rápidamente, la necesidad de incrementar el esfuerzo impositivo general en el corto plazo es menos apremiante, pero este probablemente sería un factor crítico en el mediano plazo. Es fundamental proyectar un incremento sostenible en el gasto social acorde con la estabilidad macroeconómica y fiscal. Además, los aumentos en el gasto deben estar atados a mecanismos que aseguren mejores resultados, como se plantea en el enfoque del PpR, como son la definición y el monitoreo de metas, y la asignación de gastos sobre la base de los costos unitarios de la provisión y el avance hacia las metas definidas.

De todos modos, el costo de oportunidad de los recursos y la racionalización del capital político requieren la definición de prioridades de gastos y de reformas. Claramente habrá que sopesar las tensiones (en la asignación de recursos fiscales y esfuerzos de políticas) al avanzar en las áreas anteriores en relación a otras necesidades de la agenda nacional de desarrollo. Por ejemplo, en el caso de la educación, el país ya estableció una meta de financiamiento del 6% del PBI, el nivel promedio en los países OCDE. Incluso dentro de esta meta, la expansión de la provisión de servicios de desarrollo infantil y la educación preescolar compite con los esfuerzos por mejorar la calidad de la educación básica y la ampliación de la cobertura y la calidad de la educación terciaria. En realidad, los encargados de elaborar políticas tienden a intervenir en todos los niveles del sistema educativo con diferentes tipos de énfasis. Esto es deseable considerando que la naturaleza interdependiente de la formación de habilidades hace que las inversiones tempranas en habilidades se cristalicen en la medida que mejore el acceso al nivel educativo superior.

Al realizar asignaciones de gastos marginales, los diseñadores de políticas podrían dar prioridad a las inversiones que puedan incidir más en los cuellos de botella y los incentivos para que las familias y las empresas inviertan su tiempo y recursos en la formación de habilidades. En la práctica, las capacidades de ejecución y las limitaciones de recursos físicos y humanos (p. ej. la disponibilidad y el tiempo para capacitar a profesores nuevos) ayudan a equilibrar las múltiples necesidades.

La economía política y las limitaciones que impone el proceso político. Finalmente, las mejores políticas en términos de un análisis de costo-beneficio social muchas veces no son las más apetecibles para el horizonte político a corto plazo debido a razones de la economía política. En general, las decisiones sobre la infraestructura de salud, las escuelas y en el sistema de salud y educación están mediadas por muchas consideraciones políticas. Es importante entenderlas y trazar estrategias que aseguren coaliciones y acuerdos intertemporales entre los actores que favorezcan las intervenciones en la infancia temprana y las grandes reformas necesarias de los sistemas de educación y salud. Considerando la gran importancia de contar con una fuerza laboral dotada de habilidades genéricas adecuadas y de un acervo considerable de habilidades técnicas y profesionales para la productividad y el crecimiento de largo plazo y una sociedad más equitativa en el Perú, es difícil exagerar la importancia crítica de insistir en lograr un pacto social y político que priorice una agenda de “habilidades para todos los peruanos”.



Anexo A. Encuesta Nacional de Habilidades Laborales (ENHAB) del Perú urbano, 2010

- La encuesta tiene representatividad nacional de áreas urbanas (2666 hogares de las ciudades de más de 70 000 habitantes) de costa, sierra, selva y Lima Metropolitana.
- El instrumento fue construido a partir de los módulos de la Encuesta Nacional de Hogares (ENAHOG) –vivienda, condiciones de vida, demografía, nivel educativo, módulo de empleo/ingresos (casi idéntico)–, complementado por módulos de:
 - Pruebas de habilidades cognitivas y socio-emocionales (escalas de personalidad)
 - Inserción laboral (primer empleo, tenencia, búsqueda de empleo, certificación de conocimientos, salarios de la reserva, disposición a moverse de trabajo, preferencia por el empleo por cuenta propia)
 - Trayectorias educativas, desde inicial hasta educación terciaria tanto universitaria como técnica (acceso, proxies de calidad, actitudes y participación de los padres, condiciones familiares, elección de carrera e institución, razones y motivaciones, capacitación de corto plazo realizada)
 - Antecedentes familiares (educación y ocupación de los padres), composición demográfica del hogar y relación con hermanos (número, orden de nacimiento)

El instrumento fue desarrollado durante más de 1 año, incluyendo dos pilotos. La recopilación de datos ocurrió durante enero-marzo de 2010.

Medición de habilidades

- **Muestra: edad 14-50, n=2660 (excluye analfabetos cuyo idioma principal no sea el castellano).** Se escogió aleatoriamente un miembro del hogar (previo al trabajo de campo) sin reemplazos
- **Pruebas cognitivas** (validadas en dos pilotos):
 - PPVT 4 (habilidad verbal perceptiva. Se muestran imágenes que deben ser apareadas con palabras que se indican oralmente. Se aplica con protocolo estandarizado)
 - Fluidez verbal (número de palabras con P que se pueden escribir en 3 minutos)
 - Memoria de corto plazo (habilidad para recordar secuencia progresiva de dígitos leídos al entrevistado)
 - Numérica: solución de problemas (18 ítems de selección múltiple, 15 minutos)
- **Pruebas de personalidad:**
 - Big-5 35 ítems adjetivos bipolares con oraciones cortas, y 17 ítems escala GRIT (adaptas al contexto peruano)

Validación en dos pilotos, capacitación especializada y evaluación de los encuestadores. Se obsequió un incentivo de US\$10 a los participantes en las pruebas. Para más detalles sobre el desarrollo de las pruebas y las mediciones ver Cueto *et al* (2010) y Claux y De la Rosa (2010).



Anexo B. Características socio-emocionales: los cinco grandes factores de la personalidad

Cinco Grandes Factores	Descripción Diccionario de la APA	NEO-PI.R facetas (característica, adjetivo)	Otros conceptos relacionados
Responsabilidad	"la tendencia a ser organizado, responsable y trabajador"	Competencia (eficiente) Ordenado (organizado) Atención a detalles (no descuidado) Logro de metas (ambicioso) Auto-disciplina (no haragán) Deliberación (no impulsivo)	Firmeza de carácter / Perseverancia Posposición de la gratificación Control de impulsos Auto-eficacia
Neurotismo/ Estabilidad emocional	Neurotismo es "un crónico nivel de inestabilidad emocional y la propensión a la angustia psicológica" Estabilidad emocional es "previsibilidad y consistencia en las reacciones emocionales, con ausencia de cambios de humor rápido"	Ansiedad (preocupante) Hostilidad (irritable) Depresión (descontenta) Autoconciencia (tímido) Impulsividad (temperamental) Vulnerabilidad al estrés (sin confianza en si mismo)	Auto-estima Locus de control interno Depresión y desordenes relacionados
Agradabilidad	"la tendencia a actuar de manera cooperativa y desinteresada"	Confianza (compasivo) Directo (no demandante) Altruismo (cálido) Cumplimiento (no terco) Modestia (no presumido) Empatía (simpático)	
Apertura a la Experiencia	"la tendencia a ser abierta a nuevas experiencias estéticas, cultural o intelectuales"	Fantasmioso (imaginativo) Estética (artístico) Sentimientos (excitable) Acciones (intereses amplios) Ideas (curioso) Valores (no convencional)	
Extroversión	"una orientación de los intereses y energías hacia el mundo exterior de personas o cosas en lugar de hacerlo en el mundo interior de experiencia subjetiva; caracterizado por la sociabilidad y efecto positivo"	Calidez (amigable) Gregarismo (sociable) Asertividad (confianza en sí mismo) Actividad (energético) Búsqueda de sensaciones (aventurero) Emociones positivas (entusiasta)	



A stylized map of the Americas, including North and South America, rendered in white outlines against a solid gray background. The map is centered and occupies most of the page.

capítulo IV

Infraestructura como herramienta para impulsar el crecimiento con equidad¹

Políticas para generar inversiones y mejorar la calidad del gasto público

IV.1. Introducción

El acceso a agua potable, a servicios de saneamiento, a electricidad y medios de transporte tiene un impacto incuestionable sobre la calidad del desarrollo humano². Sin duda, la falta de acceso a infraestructura de servicios impone una restricción al desarrollo y el bienestar de una sociedad. Igualmente, esta restricción afecta la competitividad de la economía, limitando el crecimiento económico, lo que a su vez crea nuevas trabas al desarrollo humano. Estos fenómenos están bien documentados en la literatura³.

En el caso del Perú, desde hace mucho tiempo la competitividad se ve obstaculizada por una brecha en la infraestructura de servicios, tanto en el acceso como en la calidad de esta. El déficit en infraestructura del Perú, medido a través de una comparación internacional y por la visión de los usuarios, tiene un impacto negativo significativo en el clima de inversión del país, en su capacidad de atraer nuevas inversiones y, finalmente, en su desempeño económico. Además, la brecha es mayor en las regiones más pobres del país y la zona rural, lo que contribuye a reforzar la desigualdad y a reducir las oportunidades para un crecimiento más inclusivo.

Esta brecha en infraestructura también se da en comparación con otros países de ingreso medio, sean vecinos en la región latinoamericana (p. ej.: Colombia, Ecuador o Bolivia) o de otras regiones del mundo con un nivel de desarrollo similar al del Perú. Al respecto, cabe subrayar que América Latina en su conjunto tiene indicadores de infraestructura menos favorables que otras regiones (sobre todo, Asia del Este) y que esta diferencia se estaría ahondando.

La brecha en infraestructura del Perú

Mejorar la disponibilidad de infraestructura de servicios seguirá siendo un desafío crítico para el Perú en los próximos años. Esta infraestructura puede contribuir al desarrollo y el crecimiento solo si las personas que acceden a ella pueden lograr también un consumo adecuado. El término "acceso" por lo general se refiere a las conexiones entre las viviendas y las redes (agua, electricidad, telecomunicaciones y transporte). El Perú estaría rezagado en materia de acceso con respecto a otros países de la región de América Latina y el Caribe, ALC (tabla IV.1).

¹ Este capítulo fue elaborado por Daniel Alberto Benitez y Ousmane Dione y contó con la colaboración de José Luis Guasch.

² Véase, por ejemplo, UN Millennium Project 2005 y Banco Mundial 2009b y 2010c.

³ Para un buen resumen, véase Banco Mundial 1994.



Acceso a infraestructura en el Perú y los países vecinos

Tabla IV.1

Indicadores	Perú	Colombia	Ecuador	ALC
Densidad caminera (km/100km ²)	6	10	15	17
Porcentaje de caminos pavimentados	18	14	15	23
Calidad de la infraestructura portuaria (de 1 a 7)	3,3	3,5	2,9	3,2
Calidad de la infraestructura aeroportuaria (de 1 a 7)	4,5	4,1	4,4	4,2
Acceso a instalaciones de saneamiento mejoradas (% de la pob.)	63	86	89	77
Acceso a fuentes de agua mejoradas (% de la pob.)	83	93	94	90
Acceso a electricidad (% de la pob.)	73	81	80	78
Precios de la electricidad para consumidores residenciales (centavos US\$/kWh)	11,37	7,7	13,03	8,77

Fuentes: World Development Indicators 2010 y Foro Económico Mundial 2010

En promedio, el acceso a servicios de agua y saneamiento es bajo y desigual. En 2006, el 63% de la población en el Perú tenía acceso a instalaciones de saneamiento mejoradas. Esta cifra es menor que la del Ecuador (89%) y Colombia (86%), y también es baja comparada con ALC en su conjunto (77%). Aproximadamente el 83% de los peruanos tiene acceso a una fuente de agua mejorada, mientras el promedio regional es de 90%. Ni el tamaño del Perú ni su población rural relativamente grande y dispersa pueden explicar esta discrepancia. La cobertura en el Perú es baja para los servicios de agua y de saneamiento. Hay disparidades importantes entre las ciudades y las áreas rurales, al igual que entre las macrorregiones (costa, sierra y selva). En las áreas urbanas, la población sin acceso a servicios de agua y saneamiento vive en pequeños centros urbanos o en centros periurbanos. De manera similar, en las áreas rurales, la población con mejor acceso a agua está concentrada en comunidades más que en lugares remotos y aislados. También es importante notar que el acceso a agua y saneamiento es ligeramente más bajo en el Perú que en Bolivia, a pesar de que la pobreza es mayor en este último país.

A pesar de las mejoras recientes, la situación de la red vial en el Perú sigue siendo menos favorable que en los países vecinos, aun los menos desarrollados.

El Perú tiene una red vial mucho menos densa que sus vecinos. Además, la proporción y densidad de caminos pavimentados en el Perú es menor que la de sus vecinos. Los caminos no pavimentados ofrecen un acceso satisfactorio y con una buena relación costo beneficio solo a los poblados aislados en áreas rurales. No obstante, se necesitan caminos pavimentados para los corredores de mayor tráfico a fin de sostener el crecimiento económico.



La cobertura de electricidad es baja y desigual dependiendo de los sectores socio-económicos. El análisis del acceso a electricidad arroja la misma conclusión que en los casos del agua y saneamiento y el transporte: la tasa de electrificación del Perú se encuentra entre las más bajas de ALC. En 2006, el 73% de la población en el Perú tenía acceso a electricidad, frente al 78% en ALC. Asimismo, el acceso a electricidad es muy desigual entre las regiones del país. A esto se suma el hecho de que en las zonas rurales solo el 32% de la población tiene acceso a electricidad, lo que implica serias limitaciones.

La calidad de la infraestructura de servicios en el Perú, según una encuesta realizada por el Foro Económico Mundial (FEM) en 2010⁴, es significativamente más baja que la de países con un PBI per cápita similar. Los diferenciales en la calidad son más notorios en el caso de los caminos, los ferrocarriles y los puertos. La baja calidad de la infraestructura de servicios muchas veces es consecuencia de una gran cantidad de infraestructura física deteriorada con respecto al mantenimiento recibido, lo que generalmente es señal de una gestión ineficiente en operación y mantenimiento. El mantenimiento regular es determinante para optimizar el ciclo de vida de la infraestructura y evitar costos de inversión o reemplazos que muchas veces son más elevados.

El crecimiento y el desafío de la competitividad

La brecha de la infraestructura en el Perú tiene un impacto profundo en la competitividad. Diferentes estudios han demostrado que la infraestructura tiene un impacto positivo importante en la producción y el crecimiento, sobre todo en países en vías de desarrollo. A su vez, el crecimiento económico es estimulado por la disponibilidad de infraestructura de servicios; y este crecimiento alienta, por su parte, una mayor demanda de infraestructura. Los resultados de encuestas sobre el clima de inversión muestran los desafíos para la competitividad del Perú.

El déficit de infraestructura tiene un impacto negativo notable en el clima de inversión. El último informe sobre el clima de inversión (Banco Mundial 2004), basado en una encuesta de percepciones a empresas manufactureras, mostró que el 50% considera que la falta de infraestructura es un problema grave para el desarrollo de los negocios y opina que sus principales dificultades están relacionadas con la mala integración al mercado y el alto costo logístico. Este estudio calculó que los costos logísticos de las empresas peruanas representan alrededor del 34% de sus costos operativos, más del doble del costo logístico de sus pares en Chile (16%).

Una mejora en la calidad de los servicios logísticos elevaría el atractivo para la inversión extranjera. Una infraestructura eficiente es una condición *sine qua non* para que las empresas inviertan en un país, sobre todo en el Perú, donde prácticamente todos los productos son transportados por carretera en camiones en algún momento de su comercialización. Como resultado de las recientes inversiones promovidas por el paquete de estímulos fiscales, se esperan mejoras en las condiciones de transporte. El gobierno peruano intenta así hacer más atractivo al país tanto para los inversionistas nacionales como extranjeros. En agosto de 2009, el gobierno anunció su intención de mejorar la competitividad relativa del Perú y su posición en el *ranking* de negocios *Doing Business* del Banco Mundial del puesto 62 al 25.

⁴ World Economic Forum 2010. The Global Enabling Trade Report 2010, disponible en www.weforum.org



La calidad de la infraestructura según las encuestas de percepción del FEM

Tabla IV.2

Ferrocarriles				Caminos			
	2005	2008-09	2009-10		2005	2008-09	2009-10
Argentina	2,5	2,0	2,0	Argentina	5,0	2,9	3,2
Brasil	2,2	1,7	1,8	Brasil	4,4	2,5	2,8
Chile	2,2	2,1	2,1	Chile	4,6	5,5	5,8
Colombia	1,4	1,5	1,5	Colombia	3,7	2,9	2,8
México	2,4	2,1	2,3	México	5,0	3,5	4,0
Paraguay	1,0	1,0	1,0	Paraguay	3,9	1,8	2,0
Perú	1,7	1,7	1,8	Perú	4,3	2,6	2,9
Uruguay	1,5	1,5	1,4	Uruguay	5,0	4,1	4,4
Indonesia	3,2	2,7	2,8	Indonesia	3,9	2,5	2,9
Filipinas	1,5	1,8	1,7	Filipinas	3,5	2,8	2,9
Tailandia	3,7	3,0	3,0	Tailandia	5,3	5,0	5,0
Promedio	2,1	2,0	1,9	Promedio	4,4	3,2	3,5

Puertos				Aeropuertos			
	2005	2008-09	2009-10		2005	2008-09	2009-10
Argentina	3,7	3,3	3,6	Argentina	3,9	3,1	3,4
Brasil	3,3	2,5	2,6	Brasil	5,1	3,7	4,1
Chile	4,6	4,9	5,4	Chile	5,4	5,9	6,0
Colombia	2,6	2,9	3,2	Colombia	4,2	4,7	4,6
México	3,3	3,3	3,7	México	4,6	4,9	4,9
Paraguay	2,3	3,9	3,5	Paraguay	2,7	2,1	2,4
Perú	2,3	2,3	2,7	Perú	3,0	3,9	4,1
Uruguay	4,0	4,4	4,9	Uruguay	3,0	3,4	3,7
Indonesia	3,7	3,0	3,4	Indonesia	4,1	4,3	4,7
Filipinas	2,4		3,0	Filipinas	3,9	4,1	3,7
Tailandia	4,5	3,5	4,7	Tailandia	5,6	5,8	5,9
Promedio	3,3	4,4	3,7	Promedio	4,1	4,2	4,3

Fuente: FEM 2010

El desafío de la equidad

Más de la mitad de la población del Perú vive en la costa, la macroregión más desarrollada. La macroregión de la costa representa el 12% del territorio peruano, la sierra el 27% y la selva el 61%. El 52% de la población vive en la costa, solo el 36% en la sierra y apenas el 12% en la selva. Los habitantes de la costa viven sobre todo en ciudades o centros urbanos, mientras que en la sierra y la selva sigue habiendo un alto porcentaje de población rural. La elevada urbanización de la costa facilita la conexión de un mayor número de hogares a un número limitado de redes. Un gran porcentaje de la población peruana se concentra en un territorio estrecho y plano, lo que simplifica la construcción y el mantenimiento de las redes viales. La situación es muy diferente en las macrorregiones de la sierra y la selva, donde los costos marginales de incrementar el acceso son altos y los beneficios de las inversiones en infraestructura por lo general son bajos. Como el porcentaje de pobladores rurales y pobres que viven en áreas aisladas y remotas es más alto en la sierra y la selva, se requieren mayores recursos económicos y tecnológicos para conectarlos a las principales redes de infraestructura.

La cobertura de la infraestructura es considerablemente menor en las regiones pobres, la sierra y la selva, que en la rica macroregión de la costa. En las macrorregiones de la sierra y la selva, que son más pobres y menos conectadas con las redes de infraestructura centrales, el acceso es limitado sobre todo por la lejanía de los hogares. Existe una brecha de 20% en la costa en comparación con la sierra y la selva en el acceso a los servicios de electricidad, agua y saneamiento. Más específicamente, la cobertura de electricidad, agua y saneamiento en la costa alcanza a más del 80%, mientras en la sierra el rango es de 55-60% y de 50% en la selva. En esta última el acceso a servicios de saneamiento alcanza un 62% de la población. Estas grandes disparidades entre la costa, por un lado, y la sierra y la selva, por otro, se deben principalmente al hecho de que hay más población rural en la sierra y la selva. La región de la selva sigue muy subdesarrollada en materia de infraestructura, excepto algunos caminos en las riberas de los ríos. Por tanto, al abordar la desigualdad en el Perú, se necesita un enfoque regional a fin de identificar aquellos rubros en los que la brecha entre las regiones es mayor y sus implicaciones en el ámbito de la equidad.

Una porción significativa de la población de las regiones más rurales de la sierra está completamente excluida de los beneficios de la infraestructura de servicios. En dieciocho regiones del Perú, más del 10% de la población no tiene acceso a ningún servicio; las otras siete regiones son sobre todo regiones más pobladas de la costa: Callao, Tacna, Lima, Ica, Moquegua, Tumbes y Arequipa. Y sigue habiendo dieciséis regiones donde el 20% de la población no tiene acceso a ningún servicio. En cuatro regiones –Amazonas (selva), Puno, Cajamarca y Huánuco (sierra)–, el 40% de la población está excluida de cualquier acceso a la infraestructura de servicios. No solo hay disparidades entre las regiones rurales y urbanas, sino también al interior de las regiones. Específicamente, en los centros urbanos, donde las redes de infraestructura son densas, sigue habiendo hogares con un acceso muy bajo a la infraestructura de servicios. En las regiones muy urbanas de Callao y Lima, solo el 22% y el 27% de la población, respectivamente, tiene acceso a los servicios básicos.



Muchos habitantes de las áreas periurbanas pobres siguen excluidos de la infraestructura de servicios. Se estima que más o menos 7,7 millones de peruanos, es decir el 26% de la población nacional, viven en áreas pobres en las periferias de las ciudades. Más de un tercio de estos barrios urbanos marginales (BUM) se encuentran en los alrededores de Lima. A pesar de su cercanía a centros urbanos bien equipados y bien conectados, la población de los BUM tiene un acceso mucho menor a los servicios de infraestructura. En 2004, solo el 53% tenía acceso a agua potable, el 35,6% a saneamiento y el 65% a electricidad, cifras considerablemente más bajas que las de la cobertura en las áreas urbanas. Se estima que el 96% de la población urbana no tiene acceso a agua potable y que el 85% de los que no tienen acceso a servicios de saneamiento viven en BUM. El desarrollo en algunas de estas zonas se ve impedido por sus características geográficas específicas y problemas medioambientales que demandan el uso de tecnologías más avanzadas. En el 19% de los BUM existe un alto riesgo de deslizamientos y en otro 21% de inundaciones. Además, el 43% de estos barrios están cerca de vertederos, el 26% se encuentra en terrenos con pendientes muy pronunciadas y el 14% cerca de precipicios.

El déficit en los servicios en las áreas urbanas afecta sobre todo a los segmentos de la población de menores ingresos. Los desequilibrios en la distribución de infraestructura en las ciudades muchas veces están correlacionados con una gestión ineficiente, la mala calidad de los servicios, el incremento de los costos y las pérdidas, todos estos factores que impactan negativamente en la productividad y el crecimiento económico. Se debería promover el mantenimiento de un nivel mínimo de la calidad de la infraestructura para evitar que la situación se deteriore aún más en los BUM. Esta es una meta crucial para alcanzar un crecimiento económico sostenido y la homogeneidad urbana.

El porcentaje más pobre de la población tiene el menor acceso a los servicios de agua, saneamiento y electricidad. Esta relación se observa al comparar las estadísticas de pobreza de las diferentes regiones del Perú con los indicadores de cobertura de la infraestructura. La electricidad es el sector que evidencia más claramente esta situación (IPE 2007).

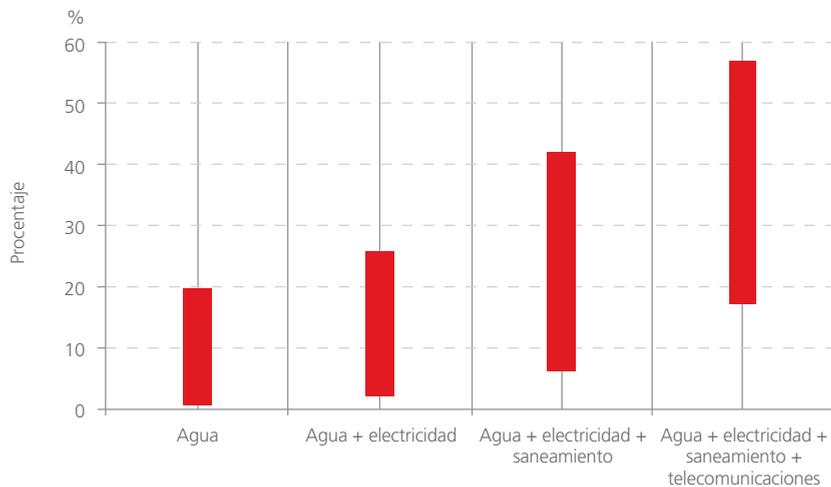
La relación entre el acceso a los servicios y el ingreso de los hogares sigue siendo significativa (Escobal y Torero 2004). El ingreso de los hogares aumenta en un 13% si tienen acceso a agua y electricidad; en un 23% si tienen acceso a agua, electricidad y saneamiento; en un 36% si tienen acceso a agua, electricidad, saneamiento y telecomunicaciones; y en un 35% si tienen acceso al mercado porque se han rehabilitado las carreteras (gráfico IV.1).



Incremento en el ingreso familiar en caso de tener acceso a servicios públicos

Gráfico IV.1

(Porcentaje)

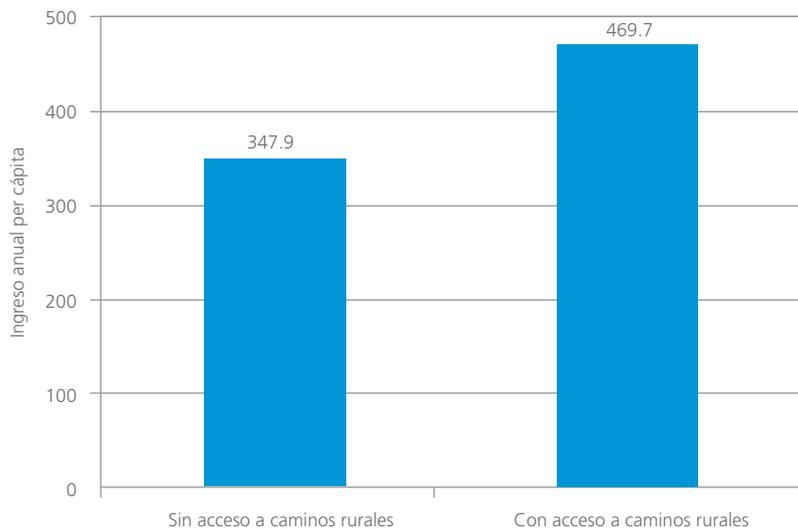


Fuente: Escobal y Torero 2004

Incremento en el ingreso familiar en caso de tener acceso al mercado por la rehabilitación de caminos rurales

Gráfico IV.2

(US\$ por año)



Fuente: INEI 2006



Determinación del precio de los servicios

El acceso a una infraestructura moderna eleva la productividad. En el caso de los pobres, esto significa que podrían dedicar más tiempo a actividades productivas y menos tiempo cada día a la compra de suministros y a viajes, el trabajo de la casa, etc. A su vez, ciertas fuentes de energía o la falta de un acceso adecuado a agua potable y servicios sanitarios tiene fuertes impactos negativos en la salud. Para que estas mejoras se hagan realidad, los servicios tienen que ser asequibles; de lo contrario, el acceso seguirá siendo limitado, incluso si está disponible la infraestructura física. Por otro lado, los ingresos por las tarifas cobradas también tienen que tomar en cuenta la recuperación de costos como condición necesaria para su sostenibilidad. En el Perú, a pesar de que algunos servicios (p. ej.: puertos y en cierta medida la electricidad) son más caros que en los países que sirven de referencia, la asequibilidad no parece ser un gran problema, incluso si se fijan tarifas que incluyan la recuperación de los costos.

Las tarifas de agua en ALC son más altas que las de cualquier región en vías de desarrollo y están por encima del promedio para países de ingreso medio. No obstante, el Perú tiene tarifas más bajas que el promedio de los países de la región. En el decenio pasado, las tarifas de agua aumentaron en un 4% por año en promedio en Lima, que es un valor que representa menos del 1% en términos reales (tomando en cuenta la inflación). En Arequipa, Cochabamba y Trujillo, la variación real del precio del agua ha sido incluso negativa en promedio. Las tarifas de agua en ALC siguen siendo dos veces más altas que las de otras regiones de ingreso medio y en vías de desarrollo como Europa del Este o el Medio Oriente, y seis veces más altas que las de Asia del Sur, pero un 40% más bajas que en los países de la OCDE (Foster y Yepes 2006). Cabe señalar, sin embargo, que el promedio de ALC aumenta considerablemente por las ciudades colombianas, donde se han registrado grandes incrementos en comparación con las peruanas.

Las tarifas de electricidad en el Perú están aumentando más lentamente que en la región de ALC y los ingresos cubren una fracción más pequeña de los costos totales. En el período 1995-2005, el costo de un kilovatio por hora (kWh) para uso residencial en el Perú era un poco más bajo que el promedio en ALC, en sí mayor que en otras regiones de ingreso medio pero menor que en los países de la OCDE. La tarifa residencial promedio para ALC aumentó de US\$ 0,07 a US\$ 0,09 por kWh entre 1990 y 1996, y luego bajó a US\$ 0,065 por kWh hasta 2002. Entre 2002 y 2007, los precios en la región se incrementaron más rápidamente que en el Perú. En ALC en su conjunto, la mayoría de los servicios públicos generan más ingresos de lo que se gasta en costos operativos, o sea, tienen un superávit que luego pueden usar para autofinanciar parte de sus inversiones en la modernización de la infraestructura y la expansión de las redes. Al contrario, a pesar de las tarifas relativamente altas, los servicios públicos en el Perú no generan un ingreso suficiente para autofinanciar una parte crítica de las inversiones. Estos precios no llegan a cubrir los costos de mantenimiento de la infraestructura. Los problemas en la recuperación de los costos hacen que el 95% de los proveedores de los servicios enfrenten una situación financiera muy precaria.

La asequibilidad no es un tema importante en comparación con otros países en la región. La población urbana en el Perú no tiene grandes problemas de asequibilidad comparada con la de los países de referencia en ALC y el resto del mundo. Hipotéticamente, si se incrementaran los precios de la electricidad y el agua al nivel de recuperación de los costos, o si incluso se duplicaran, el impacto general en la población urbana en el Perú sería insignificante. El contraste del caso peruano es muy marcado con países de ingreso más bajo como Bolivia, Honduras, Nicaragua y Paraguay, donde en el mismo escenario el 50% de la población tendría problemas de asequibilidad. Por tanto, parecería que la población urbana en el Perú puede absorber un incremento sustancial en el precio del agua y la electricidad, lo cual podría ser un incentivo para que las empresas privadas inviertan en el Perú, sin que ello agrave la pobreza o sin que disminuya el ingreso disponible. Obviamente, la situación es diferente en las áreas rurales más pobres.

Las áreas rural y urbana requieren dos modelos diferentes para fijar el precio de los servicios públicos. En algunas áreas rurales, los proveedores de servicios de agua solían aplicar tarifas mensuales fijas independientes del uso, práctica que en algunos casos dio lugar a tarifas quince veces más bajas que el promedio urbano. El flujo de caja generado de esta forma era insuficiente para financiar el mantenimiento de los sistemas. La opción de incrementar los precios, más factible en las áreas urbanas, es difícil de aplicar en las rurales. Por eso, es complicado juntar realidades tan diferentes como la urbana y la rural en un solo sistema nacional para la determinación del precio. Un mejor enfoque consistiría en crear primero herramientas específicas para mejorar la relación costo-eficiencia de las operaciones y el mantenimiento de los servicios en el área rural, con una evaluación de los costos asociados. En segundo lugar, sería necesario analizar las diferencias en los patrones de consumo (rurales y urbanos). En tercer lugar, las características del área rural plantean desafíos específicos, como el creciente costo marginal para conectar a la población aislada y remota de la sierra. Además, el alto costo fijo de este tipo de infraestructura no se podría ir cobrando en las facturas mensuales porque la población no lo toleraría. Tras analizar estas tres diferencias sistémicas entre las áreas rural y urbana, se podría estudiar el uso de una política con precios diferenciados, con subsidios focalizados para el área rural, la única opción que parecería posible para mejorar el acceso.

IV.2. Financiar el desarrollo de infraestructura

La brecha en infraestructura del Perú en gran parte puede ser explicada por los bajos niveles de inversión en comparación con otros países en la región. El paquete de estímulos contracíclicos adoptado por el Perú fue una oportunidad para cambiar esta tendencia y cumplir metas importantes como los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM)⁵ en agua y saneamiento, así como implementar las inversiones prioritarias seleccionadas en los principales instrumentos de planificación. Pero se requiere sostener el esfuerzo de inversión del paquete de estímulos más allá de 2010. Para abordar estos objetivos ambiciosos, se necesitarán recursos adicionales del sector privado, siempre que haya políticas adecuadas. También es necesario impulsar una política de acceso universal a la infraestructura.

⁵ Los ODM representan los objetivos de desarrollo humano fijados por las Naciones Unidas que deberían alcanzarse en el año 2015.



Gastos públicos y privados en infraestructura

En el Perú, las inversiones en infraestructura han tenido un comportamiento cíclico, desde un 0,5 hasta un 2,5% del PBI. Esa volatilidad se puede explicar en gran medida debido a las políticas adoptadas por el país en el pasado, al igual que otras naciones de ALC, de recortes en el gasto en infraestructura como una de las soluciones más simples para lograr un rápido ajuste fiscal en tiempos de recesión económica. Si bien se trata de una solución simple, ahora se cree que este tipo de estrategia puede retrasar la recuperación económica. Sus efectos solo se observan en el mediano y largo plazo, pues reducen la competitividad relativa y obstaculizan la reactivación económica. Al mismo tiempo, aunque los gastos de mantenimiento disminuyen, el deterioro del activo físico puede generar costos más altos en el futuro por concepto de reemplazos. Los niveles de inversión en infraestructura del Perú son mucho más bajos si se hace una comparación internacional. Desde 1980, el Perú ha sido uno de los países con más pobre desempeño de América Latina en materia de inversiones en infraestructura teniendo en cuenta el tamaño de la economía. En los años 1981-86, el gasto en infraestructura del Perú fue apenas un poco más del 1,5% de su PBI, mientras que otros países de ALC superaron el 2%, e incluso el 4% en el caso del Brasil. En 2001-06, esta brecha en el financiamiento se mantenía considerando a la mayoría de países de la comparación (la excepción notable es México). Es importante recordar que la región de ALC en su conjunto se está quedando atrás en lo que respecta al gasto en infraestructura frente a otras regiones del mundo (a excepción de África). **El hecho de que el Perú siga siendo uno de los países de ALC que menos han gastado en infraestructura significa que es poco probable que reduzca la brecha con sus pares asiáticos si no hace un esfuerzo de inversión significativo.**

Con el paquete de estímulos contracíclicos, el Perú ha cambiado la manera de responder a la actual crisis financiera. Es también importante mencionar que la coyuntura de altos precios de los bienes exportables ha ampliado el margen fiscal al gobierno durante la crisis. Desde 2006 se registró un incremento relativamente modesto del gasto en infraestructura, que es acelerado con la adopción del paquete de estímulos en respuesta a la recesión económica mundial. El gobierno considera que las inversiones en infraestructura, sobre todo en transporte, son esenciales para mantener la actividad económica y proteger el empleo, y que al mismo tiempo refuerzan la competitividad del país y lo preparan para reanudar su crecimiento económico. Con un crecimiento esperado de 9% en 2010, el Perú es uno de los países menos afectados por la crisis en América Latina y puede aprovechar parte de los beneficios de su impresionante desempeño económico desde 2002 para empezar a cerrar su brecha en infraestructura.

El gasto público aún representa el grueso del financiamiento

La participación del sector privado viene creciendo gracias a un marco jurídico propicio. El financiamiento privado de inversiones en infraestructura surge en el Perú en 1993, después de la modificación del marco jurídico y la introducción de mayores incentivos para promover la inversión privada (sobre todo en el sector electricidad). El financiamiento privado representó un porcentaje relativamente modesto de la inversión total en infraestructura: desde 1993, solo 23 centavos de cada dólar invertido en



infraestructura en el Perú provinieron de fuentes privadas. No obstante, desde 2005 el sector privado ha aumentado su participación, alcanzando en 2006 un poco más del 1% del PBI, medido en términos de la inversión comprometida.

El financiamiento privado en infraestructura se concentra sobre todo en los rubros de telecomunicaciones y energía, pero en los últimos años también ha crecido en el rubro de transportes.

En el sector eléctrico, el programa de privatización desarrollado tras las reformas en 1993 avanzó con bastante éxito hasta 1997, cuando una cantidad significativa del activo público fue transferida a manos privadas. Después de esa fecha, el gobierno, tomando en cuenta la baja aprobación pública del programa de privatización en dicho sector, redefinió su política hacia un programa ambicioso de concesiones. En el período 1993-2005, el financiamiento privado en el sector representaba en promedio la mitad de las inversiones totales en infraestructura, e incluso aumentó a dos tercios en el año 2000. En los últimos años, el financiamiento privado se ha incrementado en el sector transporte. De hecho, en la última década el financiamiento privado en el sector transporte ha sido mayor que en otros sectores tradicionales, como el de la electricidad y las telecomunicaciones.

Aun así, el sector público sigue jugando un papel vital. Aunque se podría apalancar un mayor financiamiento privado en los sectores de infraestructura con políticas más atractivas y efectivas y con el uso de instrumentos de financiamiento innovadores, la experiencia de la década de 1990 en América Latina ha mostrado que es importante que el sector público mantenga un rol central en el financiamiento de este tipo de inversiones. Se estima que solo una cuarta parte de todos los caminos nacionales en el Perú están en condiciones de justificar concesiones, mientras que la infraestructura rural demanda inversiones casi en su totalidad no lucrativas que requieren el financiamiento de fuentes públicas.

El contexto actual: los efectos de la crisis financiera y el paquete de estímulos del gobierno

El paquete de estímulos fue un catalizador para el desarrollo de la infraestructura.

El paquete de estímulos adoptado por el gobierno en respuesta a la crisis mundial alcanzó los US\$ 3000 millones, alrededor de un 2,5% del PBI del Perú. El objetivo del paquete era destinar dos tercios de los recursos a los sectores de infraestructura, lo que duplicaría el gasto de capital comparado con 2005. Gran parte de estos recursos se deberían usar para el sector transporte, quintuplicando las inversiones en caminos nacionales en comparación con 2006, es decir, hasta un monto cercano a los US\$ 1,1 mil millones en 2009. En 2010, el monto de las inversiones en caminos nacionales debería ser al menos el mismo que en 2009.

Si el paquete de estímulos del Perú alcanza su propósito de aumentar las inversiones en infraestructura en un 1,7% del PBI en los ejercicios presupuestarios 2009 y 2010, el gasto en infraestructura para estos dos años alcanzaría alrededor del 2,5% del PBI. Esto posicionará al Perú en un nivel más alto comparado con el gasto de la mayoría de los países ALC antes de la crisis mundial (excepto Chile). Pero no está claro en este momento si tal nivel de gasto será suficiente para empezar a cerrar la brecha con los competidores



del Perú. Por último, un tema a discutir es si el país será capaz de mantener esos niveles de gasto después de 2009-10, o si retornará a niveles más bajos después de implementar el paquete de estímulos.

Necesidades de financiamiento

Hay diferentes formas de estimar los niveles óptimos de las inversiones en infraestructura de un país determinado:

- La primera opción es **analizar el stock existente de los activos de infraestructura y evaluar los niveles de inversión requeridos** para asegurar que estos se mantengan en buenas condiciones. Ello requiere optimizar el ciclo de vida de cada activo con niveles adecuados de mantenimiento y gastos corrientes, pero también una planificación adecuada para su reemplazo.
- La segunda opción es **comparar el stock de infraestructura en el país con el de otros países de referencia o competidores** (es decir, países líderes o promedios regionales con un nivel de desarrollo similar o países competidores en la economía internacional).
- La tercera opción consiste en **evaluar el nivel de inversión requerida para lograr objetivos específicos** (p. ej.: mejoras en los índices de competitividad o una calificación específica en el clima de inversión, el logro de los ODM u otros objetivos relacionados con la reducción de la pobreza).
- La cuarta opción **utiliza modelos macroeconómicos para determinar cómo evoluciona la demanda de servicios de infraestructura con el crecimiento** o qué beneficios en la productividad y el desempeño del crecimiento se podrían sostener con un incremento en la calidad y la cantidad del stock de infraestructura del país.
- La quinta opción **se centra en la implementación efectiva y oportuna de los instrumentos de planificación** en los cuales el país ha definido su propia visión de desarrollo para cierto sector de infraestructura.

El cuadro IV.1 muestra el resultado de los escenarios arriba descritos (Banco Mundial 2011), donde se aprecia que algunos están fuera del alcance del Perú. En el corto plazo, es difícil que el Perú logre alcanzar los niveles de inversiones de algunos países asiáticos sin un incremento sustancial del gasto de capital y una mejora en la calidad de la infraestructura de servicios. Es de esperar que la brecha de infraestructura con el promedio latinoamericano se siga ahondando. No obstante, esta situación ha cambiado significativamente con el paquete de estímulos del Perú, que ha permitido incrementar el gasto promedio en infraestructura de un 1,10% del PBI en 2001-06 a un 2% en 2007-10. Aun cuando esos niveles de gastos siguen por debajo de los de algunos países latinoamericanos (p. ej.: Chile, Colombia), deberían permitir al Perú alcanzar el promedio regional, lograr los ODM en agua y saneamiento e implementar las inversiones prioritarias seleccionadas en sus principales instrumentos de planificación. Sin embargo, esto solo se logrará si se mantienen los altos niveles de inversión en infraestructura una vez finalizada la aplicación del paquete de estímulos (o sea más allá de 2010) y no se retorna a los de los años de austeridad (2001-06). Con un poco de esfuerzo adicional, el Perú podría optimizar su infraestructura vial actual, llegar a satisfacer la demanda proyectada de servicios de infraestructura y quizá cumplir con sus regulaciones medioambientales en materia de agua. Por último, se debe señalar el costo relativamente modesto de lograr un acceso universal a la infraestructura en los años 2007-16.



Inversiones necesarias en infraestructura bajo distintos escenarios

Recuadro IV.1

Escenario	Costo	Resultados esperados	¿Sería factible?
Optimizar el stock de infraestructura existente.	US\$ 770 millones por año solo para caminos.	El uso de los activos existentes con una buena relación costo-beneficio reduce el impacto medioambiental.	Poco probable. El presupuesto para administrar la red vial existente fue menor a US\$ 400 en 2005-08 y aumentó a US\$ 600 en 2009.
Cerrar la brecha con los países de referencia líderes (Corea).	Entre un 6% y un 10% del PBI durante veinte años solo para la generación de energía y caminos.	Tasa de crecimiento de un 5% adicional.	No. El Perú solo ha gastado un promedio del 1,5% del PBI en los últimos treinta años. El gasto en infraestructura llegó a un máximo en 1983 y en 1999 al 2,7% del PBI.
Mantener la situación del Perú frente al promedio de América Latina (2001-06).	El 1,23% del PBI.	Evitar que crezca la brecha de infraestructura entre el Perú y el promedio de los países de América Latina.	Posiblemente. El Perú solo gastó en promedio el 1,10% del PBI en los años 2001-06, pero se espera que este promedio se eleve al 1,43% del PBI en los años 2001-10 con el paquete de estímulos en 2009-10. Sin embargo, los niveles de gasto más altos se tendrán que sostener más allá del paquete de estímulos.
Lograr los ODM para agua potable y saneamiento y cumplir con las regulaciones medioambientales en 2006-15.	US\$ 250 millones por año solo para las ODM; US\$ 367 millones si se incluye el cumplimiento con las regulaciones medioambientales del Perú.	Lograr los ODM y cumplir con la regulación medioambiental.	Parcialmente. Con la ayuda del paquete de estímulos, el Perú debería gastar US\$ 288 millones en 2006-10. Para alcanzar los ODM, este esfuerzo tiene que continuar más allá de 2010. Los niveles de inversión son insuficientes para cumplir con la regulación medioambiental.
Lograr el acceso universal en 2007-16.	El 0,53% del PBI, además del nivel de gasto actual.	Grandes beneficios para la reducción de la pobreza (un incremento estimado del 27% en el ingreso de los hogares rurales).	No. El paquete de estímulos ha dado prioridad a inversiones en infraestructura a mayor escala. Las inversiones en infraestructura rural alcanzan solo el 0,08% del PBI, pero la descentralización fiscal debería incrementar este monto.
Llegar a satisfacer la demanda proyectada de la infraestructura de servicios en 2005-10.	Promedio de un 1,60% del PBI para la región de ALC en su conjunto. El Perú probablemente tendrá que gastar más (p. ej. entre US\$ 0,7 y un mil millones en caminos).	Llegar a satisfacer la evolución de la demanda estimada con modelos macroeconómicos.	Poco probable. Con el paquete de estímulos, el gasto promedio del Perú para 2005-10 debería llegar al 1,56% del PBI. El Perú tiene que gastar más que el promedio regional.
Implementación de los planes maestros nacionales del gobierno peruano en 2007-16.	Un promedio del 1,60% del PBI.	Asegurar que las prioridades nacionales definidas por los actores relevantes del Perú realmente se implementen.	Posiblemente. Con el paquete de estímulos, el gasto promedio del Perú para 2007-10 ha llegado al 2% del PBI. No obstante, los niveles de gasto más altos se tendrán que sostener una vez finalizado el paquete de estímulos.

Fuentes: Banco Mundial 2001



IV.3. Planificar el desarrollo e infraestructura para una logística eficiente

La eficiencia de los servicios logísticos tiene efectos directos sobre la competitividad de la economía. En el caso del Perú, este aspecto es más evidente si se considera la creciente integración comercial de país, además de las negociaciones en curso con socios comerciales claves. Es necesario analizar las restricciones de capacidad, los cuellos de botella logísticos y otros relacionados con el comercio. Para entender mejor las necesidades de planificación de la infraestructura, la logística y los instrumentos de planificación tienen que ser diseñados cuidadosamente y sin presión. Esto es todavía más relevante en el caso del paquete de estímulos y la posibilidad de aplicar buenas prácticas que vinculen mejor las necesidades logísticas con los planes de inversión en infraestructura en el Perú.

El papel de la infraestructura en el desempeño de la logística en el Perú

El comercio en el Perú representa aproximadamente el 41% del PBI nacional, y se espera que este porcentaje crezca como resultado de los recientes tratados de libre comercio (TLC) con la China y Estados Unidos, además de otros que en este momento se están negociando. Desde fines de los años noventa, el Perú ha puesto en práctica una política de liberalización comercial con el fin de lograr una mayor integración en la economía mundial. Esta política se ha reflejado en una fuerte disminución de los aranceles y una marcada apertura comercial. De acuerdo con la Organización Mundial del Comercio (OMC), "el arancel promedio bajó del 11,9 al 8,2% entre 2001 y 2006, y el nivel de apertura comercial expresado como el porcentaje de las exportaciones e importaciones en el PBI creció de un 26,9% a un 41,5% en el mismo período".⁶

La principal modalidad para el comercio internacional es el transporte marítimo, mientras que el terrestre se encarga solo de una pequeña proporción y está aumentando la participación relativa del transporte aéreo. Estados Unidos es el principal socio comercial del país: en 2010 representó el 19% de las importaciones y el 18,5% de las exportaciones. Sin embargo, la China ha aumentado su participación en el comercio peruano en años recientes, con un 12% de las exportaciones y un 13% de las importaciones en 2010. Parte de las importaciones del Brasil y el Ecuador y de las exportaciones a Chile y Venezuela explican la limitada participación del transporte por tierra. El crecimiento de los volúmenes de carga ha sido constante en el transporte aéreo, fomentado por el comercio de rápido crecimiento de los productos agrícolas. En particular en el caso de este último grupo de productos, la necesidad de cumplir con estrictos estándares internacionales ha propiciado una serie de mejoras en la cadena logística interna, que a su vez ha generado mejoras en los servicios de transporte aéreo (fotas modernizadas, instalaciones refrigeradas, operaciones especializadas, etc.).

Los flujos logísticos para carga seca a granel y productos agrícolas son cada vez más relevantes y complejos debido al crecimiento de los volúmenes de exportación de tales productos. Se espera que la participación de la minería en las exportaciones totales siga siendo alta si se mantienen los altos los precios internacionales y una vez

⁶ Peru Trade Policy Review, WTO, 2007. Disponible en http://www.wto.org/english/tratop_e/tp_r_e/tp289_e.htm

que comiencen a operar los proyectos nuevos. Los volúmenes de las exportaciones no tradicionales –frutas y vegetales, textiles, pescado congelado y enlatado y productos de acero y metal– seguirán creciendo como resultado de los estímulos de la Ley de Promoción Comercial Andina y Erradicación de Droga (Andean Trade Promotion and Drug Eradication Act, ATPDEA).

Con el crecimiento del volumen del comercio, han surgido desafíos específicos en las dos cadenas logísticas. En el caso de la carga seca a granel, estos desafíos están asociados sobre todo con servicios logísticos. En primer lugar, **el desequilibrio estructural entre las exportaciones y las importaciones genera un déficit de barcos graneleros para el mercado** peruano. En segundo lugar, **la falta de conexión entre el ferrocarril y el puerto, sobre todo para los embarques de mineral en el Callao, crea la necesidad del transporte terrestre para cortas distancias, que por lo general se cubre con una flota de camiones que es tanto insuficiente como inadecuada para este tipo de trabajo. Estas ineficiencias se reflejan en costos logísticos más elevados y retrasos en los embarques de productos que representan un alto porcentaje de las exportaciones del Perú (minerales y harina de pescado).** Por otra parte, los cuellos de botella para las exportaciones no tradicionales (frutas y vegetales) están vinculados con dificultades en la provisión de servicios logísticos. Algunos de los más relevantes son la falta de instalaciones refrigeradas en el Callao, el reducido tamaño de la flota de camiones frigoríficos y el espacio limitado para transporte aéreo.

Percepción sobre la eficiencia de los servicios logísticos en América Latina

Tabla IV.3

2010

País	IDL	Aduana	Infraestructura	Transporte marítimo	Competitividad de la logística	Seguimiento	Puntuabilidad
Brasil	3,20	2,37	3,10	2,91	3,30	3,42	4,14
Argentina	3,10	2,63	2,75	3,15	3,03	3,15	3,82
Chile	3,09	2,93	2,86	2,74	2,94	3,33	3,80
México	3,05	2,55	2,95	2,83	3,04	3,28	3,66
Costa Rica	2,91	2,61	2,56	2,64	2,80	3,13	3,71
Perú	2,80	2,50	2,66	2,75	2,61	2,89	3,38
Colombia	2,77	2,50	2,59	2,54	2,75	2,75	3,52
Ecuador	2,77	2,32	2,38	2,86	2,60	2,84	3,55
Paraguay	2,75	2,37	2,44	2,87	2,59	2,72	3,46
Uruguay	2,75	2,71	2,58	2,77	2,59	2,78	3,06
Venezuela	2,68	2,06	2,44	3,05	2,53	2,84	3,05
Bolivia	2,51	2,26	2,24	2,53	2,38	2,38	3,20
ALC	2,74	2,38	2,46	2,70	2,62	2,84	3,41

Nota: IDL = Índice de Desempeño Logístico

Fuente: Índice de Percepción Logística 2010, Banco Mundial



En muchas áreas, el sistema logístico del Perú es comparable con los promedios regionales. El desempeño del sistema logístico nacional es cercano al promedio regional en la mayoría de las áreas, y las principales debilidades se encuentran en la infraestructura básica y en aduanas. El Perú ocupaba el puesto 67 a nivel mundial en el Índice de Desempeño Logístico - IDL (LPI por sus siglas en inglés) de 2010. Los indicadores sobre promoción comercial de 2010 producidos por el FEM, muestran que el Perú está en una buena posición relativa en la región, siendo la eficiencia aduanera y la infraestructura de transporte sus principales debilidades. La transparencia aduanera y los procedimientos de importaciones-exportaciones parecen ser mejores que el promedio. Los indicadores internacionales y el análisis realizado en este documento confirman que aunque la infraestructura es absolutamente relevante, es solo un componente al determinar el desempeño logístico de un país, y que el escenario comercial requiere de mejoras importantes en la infraestructura a fin de seguir siendo competitivo. Sin embargo, no hay que olvidar que el desempeño logístico depende de una serie de factores determinantes además de la infraestructura (y los servicios) de transporte, como son la facilitación comercial y la organización de la logística empresarial. En cuanto a la planificación de la infraestructura, en el nuevo contexto en el que ahora opera el Perú, la meta debería ser no solo satisfacer las necesidades sociales sino también las logísticas. El marco institucional tradicional muchas veces no facilita este último vínculo y las decisiones sobre inversiones en infraestructura se toman desde la perspectiva de la provisión de la oferta.

Es posible reconocer tres grandes componentes en un sistema logístico: (i) la infraestructura y los servicios de transporte; (ii) el desempeño logístico empresarial; y, (iii) las prácticas de facilitación comercial. A continuación se presenta un resumen del desempeño del Perú en cada componente:

Infraestructura y servicios de transporte

- *Carreteras.* La red vial peruana enfrenta desafíos importantes para poder alcanzar niveles adecuados de servicios e infraestructura y satisfacer la creciente demanda de transporte. El desempeño del sector es débil en el ámbito regional: solo el 14% de la red vial está pavimentado (frente a un 21% en Chile, 30% en la Argentina y 34% en Venezuela) (IPE 2009) y la densidad de caminos es baja. Dos factores explican en alguna medida el débil desempeño del sector. El primero está relacionado con los bajos niveles de inversión general en el sector y el deficiente financiamiento de actividades de mantenimiento. Un segundo factor relevante es la difícil condición topográfica y climática en algunas zonas del país, que daña la calidad del activo existente.
- *Transporte de cargas por rutas.* El crecimiento comercial de los últimos años ha impulsado un aumento en la demanda de transporte terrestre, que representa el 95% del transporte interno de mercancías. A su vez, esto ha generado una tendencia moderada hacia la modernización de la flota de camiones. Sin embargo, la informalidad y la fragmentación siguen caracterizando el mercado del transporte de mercancías en el Perú. En 2006, había aproximadamente 35 700 empresas inscritas en el Registro Nacional de Transporte de Carga. La estructura fragmentada del mercado impacta negativamente en la eficiencia del sector: (i) por lo general, los pequeños operadores no



alcanzan economías de escala; (ii) las empresas pequeñas suelen invertir solo en vehículos, a pesar de que lograr operaciones racionales de transporte también demanda inversiones en almacenes, plataformas o instalaciones para el manejo de carga, y tecnología de la información; y, (iii) los bajos niveles de productividad tienen un impacto negativo en la ganancia y llevan a los propietarios de vehículos a operar en condiciones extremas (posponen los gastos de mantenimiento de sus vehículos, cargan más de lo máximo), lo cual genera factores externos negativos.

- *Ferrocarriles.* Las encuestas de percepción más recientes del FEM colocan a los ferrocarriles peruanos en un nivel promedio entre los países de comparación. Este medio se usa sobre todo para el transporte de minerales, y su participación en el transporte es menor al 5% del total. Uno de los principales obstáculos en la cadena logística del transporte de minerales es la falta de una conexión entre el ferrocarril y el puerto. Recientemente, la gran cantidad de inversiones en el sector minero ha dado lugar a muchas propuestas privadas para construir nuevas líneas entre las minas y los puertos, así que es muy probable que el tráfico de ferrocarril crezca a mediano plazo.
- *Puertos.* El sistema portuario del Perú consta de once terminales operadas por la Empresa Nacional de Puertos (ENAPU): siete son puertos marinos y cuatro fluviales. También existen más de veinte terminales privadas; las más grandes son de propiedad de empresas petroleras y mineras. El desempeño general del sistema es bajo considerando los puntajes de la encuesta anual del FEM (2010). Las dificultades tienen que ver con la falta de dragado suficiente y la ausencia de equipos modernos para el manejo de la carga, sobre todo en el puerto más grande del Callao. Estas ineficiencias generan un costo logístico excesivo. Hace poco fue entregada en concesión del muelle Sur en el Callao y las nuevas instalaciones empezarán a operar en 2010, lo que duplicará la capacidad del puerto. Algunos expertos señalan que esto no será suficiente para enfrentar el crecimiento esperado en la carga y recomiendan mayores mejoras también en el muelle Norte del Callao.
- *Aeropuertos.* Según las encuestas de percepción de calidad, el desempeño de este subsector ha mejorado en años recientes; por ende, el Perú se encuentra en un nivel medio en el grupo de comparación. Se han hecho importantes inversiones para mejorar la capacidad de manejo de carga en el principal aeropuerto internacional en Lima, pero aun así estas quedan cortas frente a la expansión del volumen. Asimismo, los almacenes refrigerados han mejorado considerablemente, lo que ha estado a cargo directamente de los exportadores que necesitan cumplir con los estándares exigidos por sus clientes internacionales. La falta de espacio para carga en los aviones es otro desafío que se refleja en los costos: el 80% de los cargadores encuestados para el IDL considera que los fletes aéreos son altos o muy altos. Los aeropuertos de Piura e Iquitos están aumentando rápidamente su participación en los volúmenes de carga: el último manejó un total de 16 000 toneladas en 2008. Algunos aeropuertos regionales en el sur han sido dados en concesión, por ejemplo, los aeropuertos de Arequipa, Juliaca, Puerto Maldonado, entre otros.



El recuadro IV.2 muestra algunos proyectos de transporte que se encuentran aprobados en el año 2011:

Proyectos de transporte aprobados en 2011*		Recuadro IV.2
Autopistas del Sur (las secciones camineras a ser determinadas por el Ministerio de Transportes y Comunicaciones - MTC)	Aeropuerto Internacional del Cusco	
Carretera IIRSA Centro (las secciones camineras a ser determinadas por el MTC)	Terminal Portuaria General San Martín - Pisco	
Panamericana Sur	Terminal Portuaria Multipropósito Muelle Norte	
Túnel Trasandino	Terminal Portuaria de Iquitos	
Longitudinal de la Selva (las secciones camineras a ser determinadas por el MTC)	Terminal Portuaria de Yurimaguas - Nueva Reforma	
Longitudinal de la Sierra (las secciones camineras a ser determinadas por el MTC)	Terminal Portuaria de San Juan de Marcona	
Tren Urbano de Lima		

* Decreto de Urgencia 001-2011.

El proceso actual de planificación de la infraestructura

Para sostener el crecimiento económico, es crítico mejorar el proceso de planificación de la infraestructura. La cartera de proyectos de transporte es el resultado de interacciones complejas entre los sectores público y privado en el contexto actual de un fuerte crecimiento comercial. Aunque sea subóptima, se orienta a la satisfacción de las necesidades de los sectores productivos dinámicos.

En el sector caminero, la cartera comprende los siguientes proyectos: (i) la concesión de la Autopista del Sol (Panamericana Norte) que conecta Sullana con Guayaquil en el Ecuador; (ii) la parte de la Panamericana Sur ya dada en concesión entre Ica y la frontera con Chile; (iii) la concesión de la carretera IIRSA Centro, en el eje Callao-Pucallpa; (iv) la concesión de la carretera Achamanqui-Tingo en Amazonas. Además, Provías Nacional está pensando implementar contratos CREMA (Contratos de Rehabilitación y Mantenimiento) para el eje serrano norte-sur.

En el transporte aéreo, ProInversión está liderando el proceso para concesionar el segundo paquete de pequeños aeropuertos regionales (incluyendo Tacna, Arequipa, Juliaca, etc.). Se trata de una iniciativa interesante, ya que el sector privado podría traer dinamismo y nuevos servicios con la creación de pequeños centros logísticos alrededor de estos aeropuertos. También está en proceso la concesión para el Aeropuerto Internacional del Cusco.

En el sector ferrocarrilero, actualmente la mayoría de los proyectos están vinculados con la industria minera: (i) la concesión del Tren Norandino, que conecta Cajamarca con el puerto de Bayóvar, que se usaría sobre todo para el transporte de minerales; (ii) el incremento de la capacidad del Ferrocarril Central en la sección Oroya-El Callao, que ayudaría a

descongestionar el tráfico en la Carretera Central; (iii) la construcción de una línea nueva entre Apurímac y el puerto de Marcona, en Ica. Este proyecto será implementado por Mapsa (Minera de los Andes y el Pacífico S. A.) e incluirá la construcción de una nueva terminal portuaria.

Por último, en el sector portuario hay varios proyectos importantes: (i) la nueva terminal de contenedores en el Callao que fue dada en concesión a Dubai Ports, que opera desde mediados de 2010; (ii) la concesión de la terminal portuaria de San Martín-Pisco; (iii) la concesión de la terminal portuaria de Salaverry; (iv) la concesión de la terminal portuaria de Ilo; y (v) puertos fluviales para los cuales está en proceso la concesión: Pucallpa, Iquitos y Yurimaguas. ProInversión también está estudiando dar en concesión el dragado del río Huallaga entre Yurimaguas e Iquitos.

En años recientes, el proceso de planificación se ha llevado a cabo “bajo presión”

en vista de la necesidad de infraestructura como resultado del gran crecimiento económico desde 2003. La crisis en 2008 frenó ligeramente la tendencia, pero el crecimiento potencial en la minería y los agronegocios requiere de una expansión de la infraestructura orientada a la logística. Las principales demandas se centran en el desarrollo de terminales marítimas de contenedores, puertos para minerales, nuevas líneas de ferrocarril, caminos nuevos y mejorados, y plataformas de logística. Se están tomando muchas decisiones que darán forma al futuro de la infraestructura en el Perú. En los puertos y los ferrocarriles, el proceso se caracteriza por la fuerte presencia de propuestas privadas, con el gobierno como árbitro. El desarrollo de las carreteras y las plataformas logísticas ha estado más en línea con los procesos de planificación pública.

La coordinación entre las distintas agencias involucradas en los procesos de inversión, tanto las implementadas como inversión pública como por asociaciones público-privadas requiere de grandes mejoras.

La revisión del proceso de planificación muestra que la principal dificultad a nivel nacional es la falta de coordinación entre las entidades del sector público, y la escasa interacción entre los sectores público y privado, excepto en el caso del Ministerio de Comercio Exterior y Turismo, que ha desarrollado un enfoque de cadena para interactuar con el sector privado, analizar los cuellos de botella y priorizar las intervenciones necesarias. Los problemas más graves se encuentran en el ámbito subnacional, debido a que la descentralización sigue en proceso y las instituciones responsables de la planificación y la evaluación de los proyectos en algunos casos no tienen la capacidad necesaria para llevar adelante estas actividades.

Revisar las buenas prácticas en planificación de infraestructura

La planificación es una fase crucial en el ciclo de la infraestructura. La calidad del proceso de planificación es determinante en el impacto efectivo de las inversiones en infraestructura. Los análisis recientes en ALC destacan que la región no solo tiene que gastar más en infraestructura sino que tiene que gastar mejor (Fay y Morrison 2007). Asimismo, subrayan la relevancia de la calidad del proceso de planificación para mejorar el impacto de la inversión. La importancia de la planificación ha crecido como resultado de diversas tendencias que han tornado más complejo el proceso de planificación. Al mismo tiempo, esto plantea mayores desafíos en materia de capacidad institucional para



las agencias del sector público, incluyendo (i) la aplicación de criterios en la selección de proyectos; (ii) formas alternativas para ampliar la implementación de proyectos y la creciente demanda pública de participación en todo el proceso de planificación.

Diferentes factores determinan las buenas prácticas en la planificación de infraestructura. La diversidad de arreglos institucionales, las diferentes características técnicas de los proyectos de infraestructura de cada sector y la variedad de temas culturales y políticos que deben ser tomados en cuenta al tomar decisiones de inversión, son esenciales para identificar “buenas prácticas” en la planificación de infraestructura. Hay seis temas centrales en la revisión del proceso de planificación de infraestructura que pueden proporcionar pautas generales sobre “buenas prácticas de planificación”. Los primeros tres corresponden a los pasos tradicionales en la fase de planificación del ciclo del proyecto, mientras que los otros tres se ocupan de asuntos transversales. Los temas seleccionados, que se discuten brevemente a continuación, son:

1. Identificación del proyecto. ¿Cuál es el procedimiento para identificar las necesidades de infraestructura y los proyectos para satisfacerlas?

2. Preparación del proyecto. ¿Cómo se preparan los proyectos atendiendo sus dimensiones técnicas, económicas, financieras, medioambientales y sociales?

3. Evaluación del proyecto. ¿Cuáles son los procedimientos para evaluar las iniciativas, seleccionar la cartera de inversiones prioritarias y definir la mejor estrategia de implementación para cada proyecto?

4. Cultura de planificación, gestión e institucional. Con énfasis en aspectos relacionados con la transparencia, el equilibrio técnico-político, la organización y cultura institucional, y la participación pública.

5. Planificación y coordinación entre entidades y jurisdicciones. Los proyectos en los sectores de infraestructura pueden tener sinergias importantes; por lo tanto, su impacto dependerá de la coordinación vertical y horizontal entre las diferentes entidades responsables.

6. Planificación y roles público y privado. La planificación es sobre todo una función del sector público, pero la generación de proyectos por el sector privado ha cobrado impulso a través de propuestas no solicitadas, que pueden ayudar o eventualmente complicar el proceso de planificación.

Vincular las necesidades logísticas con los planes de inversión en infraestructura

Las políticas adecuadas pueden seguir estimulando el desempeño de la logística y la infraestructura. Una comparación de la práctica actual de planificación de la infraestructura en el Perú con “buenas prácticas en planificación” muestra la necesidad de llevar a cabo acciones adicionales para mejorar el proceso de planificación de la infraestructura logística comercial y para lograr el mayor impacto posible de las inversiones. Se sugieren tres prioridades de política en este sentido: (i) generar una visión de las necesidades de infraestructura para el escenario de logística futuro de acuerdo con un enfoque de comercio-logística integrado; (ii) desarrollar un nuevo contexto y cultura institucionales para coordinar la agenda de logística y para planificar las inversiones en infraestructura; y, (iii) reforzar la competencia técnica de las entidades planificadoras para traducir efectivamente las políticas y consensos en una cartera de inversión sólida.



Asimismo, el desarrollo de un nuevo enfoque para abordar la logística comercial integrando una serie de áreas de política en las que en este momento la coordinación es débil, ayudaría al gobierno peruano a identificar prioridades para mejorar el desempeño logístico. Cada vez más, los países desarrollados y en vías de desarrollo tienden a integrar áreas de política que tradicionalmente se manejaban por separado, y que juntas determinan en gran medida el desempeño logístico de un país: la infraestructura y los servicios de transporte, el desarrollo logístico empresarial y procedimientos de facilitación comercial. En el Perú se están realizando dos acciones prometedoras en este sentido: (i) la reciente emisión de un nuevo documento sobre política logística integral, junto con el lanzamiento de una segunda versión del Plan Intermodal bajo un enfoque de comercio-logística más amplio, y (ii) el diseño y desarrollo de una red de plataformas logísticas a lo largo del país (como las del Callao y Arequipa) con el objetivo de mejorar el desempeño logístico (sobre todo entre las PYME) y reducir los crecientes conflictos de transporte de carga en medios urbanos.

El fomento del marco institucional daría un sustento significativo a la agenda logística.

La urgente necesidad de modernizar las funciones de planificación de la infraestructura y los desafíos en el manejo de una agenda logística transversal requieren de una renovación de la organización institucional existente. **Este nuevo marco debe asegurar una asignación más eficiente de los recursos y promover una participación más activa de los actores claves en la identificación de las prioridades para fortalecer el desempeño logístico del país.** Se sugieren dos acciones al respecto: (i) la creación de un Consejo Nacional de Logística para solucionar los cuellos de botella logísticos y facilitar el transporte y el comercio internacionales, y (ii) la modernización y el empoderamiento de las entidades encargadas de la planificación de la infraestructura. Las demandas que resultan de las presiones del frente comercial obligan a la toma de decisiones importantes en el Perú sobre, por ejemplo, nuevos ferrocarriles, nuevos puertos y parques logísticos, o la mejora de carreteras. Estas decisiones serán el marco del mapa logístico en el futuro. Más allá de la relevancia pública de las decisiones que se deben tomar, muchos de los proyectos en la cartera actual son presentados por actores privados (empresas mineras, operadores portuarios). El liderazgo del gobierno en la definición de las inversiones necesarias a largo plazo ayudaría a maximizar los beneficios públicos de tales intervenciones; demasiadas iniciativas privadas podrían revelar una débil capacidad de planificación pública. Esto requiere la modernización del proceso de planificación a fin de definir prioridades de inversión, sobre todo en la Oficina de Planificación y Presupuesto del MTC, que en este momento está más centrada en la programación de las inversiones que en la planificación. Una estrategia de inversión integral requerirá el análisis de temas como la eficacia y la eficiencia de los procesos de las oficinas de planificación claves, la competencia y organización necesarias del personal, los sistemas de información y las herramientas de planificación, las reglas sobre la subcontratación de servicios profesionales y los recursos financieros necesarios para cumplir con las funciones de planificación.

Algunas recomendaciones de políticas claves para planificar el desarrollo de infraestructura

- Crear un Consejo Nacional de Logística bajo la esfera del Consejo Nacional de Competitividad.



- Fortalecer la coordinación entre actores públicos y privados en materia de logística.
- Integrar mejor las consideraciones sociales y medioambientales en el proceso de toma de decisiones para inversiones en infraestructura.
- Implementar el programa de plataformas logísticas.
- Diseñar y aplicar un nuevo paradigma para la política de logística comercial, integrando áreas de política relevantes en las que la coordinación es mala en este momento.
- Modernizar las agencias de planificación y mejorar su competencia técnica, con el fin de avanzar de la programación de inversiones a la planificación de inversiones.
- Concluir la actualización del Plan Intermodal.
- Diseñar un programa de apoyo a la función de planificación a nivel subnacional.

IV.4. Eficiencia en la provisión de servicios

Desde el punto de vista del desempeño, la provisión de agua potable es el servicio con más baja eficiencia en términos económicos y financieros.

Las ineficiencias en la provisión de servicios son considerables en todos los sectores en el Perú, pero sobre todo en el servicio de agua, donde el nivel de competencia es el más bajo. A pesar de que en general el marco regulatorio es adecuado, no se exige su cumplimiento. La combinación de una competencia deficiente con una regulación que no se hace cumplir no crea los incentivos necesarios para una provisión eficiente del servicio. Otros factores de ineficiencia incluyen el mal mantenimiento del activo, la baja rendición de cuentas y la mala gestión. Para reducir estas deficiencias se requerirán medidas audaces tanto desde el lado de las políticas como desde el lado institucional.

Competencia en los sectores de la infraestructura

La competencia en los sectores de la infraestructura es limitada por la estructura de los mercados.

En el Perú, la competencia es limitada por el papel dominante de las empresas estatales (EE). Las barreras –tanto estructurales como de conducta estratégica– para entrar a realizar las actividades más rentables de la red son considerables. En el sector del agua, a excepción de una concesión, todos los demás servicios son operados por EE o directamente por los municipios. **Específicamente, de los 1833 distritos peruanos, 312 reciben servicios de agua y saneamiento de 50 EE reguladas por el ente regulador del sector, la Superintendencia Nacional de Servicios de Saneamiento – SUNASS, mientras que los otros 1520 reciben estos servicios directamente de las municipalidades. La EE más grande es el Servicio de Agua Potable y Alcantarillado de Lima (SEDAPAL), el proveedor dominante que opera en Lima. Las otras EE son empresas municipales pequeñas a medianas.** El único operador privado, Aguas de Tumbes, tiene una concesión para servicios de agua en la ciudad del mismo nombre.

En el sector transporte se han firmado doce concesiones para caminos entre 2003 y 2010, y el gobierno del Perú tiene un programa de concesiones ambicioso para caminos, puertos y aeropuertos. Con la desactivación de las prácticas de administración directa, los trabajos en caminos (construcción, rehabilitación y mantenimiento) ahora se adjudican mediante procesos competitivos. Sin embargo, hasta hace poco en las licitaciones había pocos postores o los procesos de licitación se tenían que declarar desiertos porque sobrepasaban excesivamente el precio de referencia estimado. Ahora



la situación ha mejorado porque la recesión económica mundial ha renovado el interés de los contratistas internacionales de Colombia, Brasil, Chile y España en el mercado peruano, pero también porque los criterios de calificación han sido racionalizados y se han divulgado mejor las licitaciones.

El sector electricidad está separado verticalmente debido a una legislación reguladora sólida, pero hay una importante concentración horizontal. Como resultado de las reformas adoptadas a principios de los años noventa, el 70% de la capacidad de generación eléctrica ahora está en manos de operadores privados, al igual que la totalidad del sistema de transmisión de alto voltaje. Hay dos empresas de distribución eléctrica dominantes en Lima, la capital, lo que asegura un nivel justo de competencia: Edelnor y Luz del Sur. Juntas, atienden al 40% de los clientes regulados del Perú y distribuyen al menos el 64% de la electricidad total del mercado al por menor. Las otras veintiuna empresas de distribución operan fuera de Lima. Las dos más grandes suministran electricidad a las ciudades de Trujillo y Huancayo. Distriluz es una empresa pública grande del holding que consta de cuatro proveedores de electricidad. Atiende al 33% de los clientes de electricidad regulados del país y realiza el 10% de las ventas de electricidad de ese mismo mercado.

Gran parte de los servicios de infraestructura son administrados por empresas estatales. Actualmente, hay 78 EE en el Perú a nivel del gobierno central (de estas, hay 24 en liquidación; en 36 el estado tiene una participación mayoritaria y en 18 una participación minoritaria), 87 empresas municipales que dependen de la Dirección Nacional de Presupuesto Público, una cantidad no identificada de EE a nivel de los gobiernos locales y 101 empresas públicas beneficiarias. En el sector del agua hay 50 EE que proveen servicios a alrededor del 81% de la población urbana y al 60% de la población nacional total. SEDAPAL, de lejos la más grande de estas empresas, solo opera en la ciudad de Lima y en la Provincia Constitucional del Callao. Provee servicios de agua a cerca del 50% de toda la población. SEDAPAL administra más de un millón de conexiones de agua potable, mientras que las otras 49 EE peruanas administran en promedio 32 500 conexiones. En el sector portuario, la Empresa Nacional de Puertos (ENAPU) opera la mayoría de los puertos peruanos, excepto Matarani, Paita y la nueva terminal del Callao.

Es necesario aclarar el papel del gobierno en las empresas estatales. Un obstáculo para una competencia eficiente en el sector de la infraestructura es el rol poco claro que el gobierno desempeña en las EE. En el Perú, las EE están bajo el control de instituciones gubernamentales, por lo general el Fondo Nacional de Financiamiento de la Actividad Empresarial del Estado (FONAFE) o el MEF. El gobierno sigue teniendo mucha influencia en la gerencia, operación y definición de las prioridades de los proveedores de servicios, y muchas veces pasa por encima de la Junta Directiva de las EE (y hasta del FONAFE) y de los accionistas, cuya voz debería prevalecer de acuerdo con los principios comerciales que rigen las EE. El gobierno a menudo utiliza su peso en la gestión de las EE para imponer objetivos sociales como la ampliación del acceso, incluso cuando estos objetivos no son posibles de alcanzar y podrían poner en peligro el equilibrio financiero de las EE. Aunque la ampliación de la cobertura es un objetivo deseable, que puede ser implementado a través de varios mecanismos –incluidas las EE–, es importante que las decisiones se financien de una manera transparente y se diseñe un marco más claro sobre los roles de las EE y el sector privado.



Regulación de los servicios de infraestructura

Si bien el Perú dispone de un marco regulatorio fuerte, aún es posible mejorar su aplicación. El Perú ha establecido un marco regulatorio relativamente fuerte para los servicios de infraestructura y cada sector cuenta con un ente regulador con una capacidad media a alta.

En el **sector del agua**, la instancia reguladora nacional es la **Superintendencia Nacional de Servicios de Saneamiento (SUNASS)**, creada por Decreto Ley 25965 en 1992. SUNASS depende directamente de la PCM y es **el ente encargado de regular las actividades de las 50 EE peruanas, pero no de los 500 municipios que también proveen servicios de agua en áreas remotas.** En un inicio, la SUNASS era responsable tanto de la zona urbana como la rural, pero en ningún momento realmente implementó acciones en esta última, que ahora es regulada por una agencia separada. El marco regulatorio está bien definido y sus instrumentos desarrollados correctamente, pero la SUNASS necesita ser fortalecida para exigir el cumplimiento de sus políticas y que su labor no se limite meramente al asesoramiento, como ocurre hoy en la práctica. Además, la estrategia de la SUNASS no considera la real capacidad institucional de las EE reguladas. La SUNASS parte del supuesto que las EE reguladas son suficientemente fuertes en términos institucionales como para implementar procedimientos y cumplir con normas de calidad, cuando solo una quinta parte de estas empresas tienen planes de inversión y estructuras de tarifas validados. La **SUNASS necesita abordar de manera proactiva la baja calidad de los servicios y la débil condición financiera de las EE, por ejemplo a través de la promoción de nuevos modelos de gestión con participación privada.**

En el **sector del transporte**, se han promulgado leyes y decretos para fortalecer el marco regulatorio, sobre todo para asegurar la calidad de la infraestructura y los servicios de transporte. **En 1991 se promulgó el Decreto Ley 758, que fijaba normas para fomentar la participación privada en la infraestructura y que fue complementado en 1996 con la creación de un marco regulatorio para concesiones.** Hoy el **marco regulatorio cubre tres funciones centrales: (i) la regulación de la privatización de las empresas públicas; (ii) la regulación de las concesiones; y (iii) la regulación del marco institucional y del financiamiento para promover la participación privada en la infraestructura.** Estas funciones son desempeñadas por diferentes actores; **el principal es el Organismo Supervisor de la Inversión en Infraestructura de Transporte de Uso Público (OSITRAN).** Las responsabilidades del OSITRAN incluyen: la regulación de empresas que proveen servicios de transporte y los contratos de concesión, para asegurar que se tomen en cuenta los intereses del gobierno y de los usuarios finales. **Otro actor, ProInversión, se centra en la promoción de la participación del sector privado en asociaciones público-privadas (APP), como son las concesiones.** Al separar las responsabilidades técnicas (asignadas al MTC) de las reguladoras (asignadas a OSITRAN), se ha logrado beneficios sustanciales en la eficiencia y la transparencia en el sector peruano del transporte. Esto ha sido especialmente notable en los contratos de concesión.



En el sector de la electricidad, la principal instancia reguladora es el Organismo Supervisor de la Inversión en Energía (OSINERGMIN⁷), que tiene dos funciones independientes: (i) la regulación económica (la definición de tarifas) de todos los segmentos empresariales del sector electricidad y del transporte y la distribución de gas natural; y (ii) el monitoreo, la supervisión y la regulación de la provisión de los servicios de electricidad y gas a los consumidores. Una comparación reciente de los entes reguladores en el sector de la electricidad en América Latina (Andres *et al.* 2008) muestra que OSINERGMIN tiene mejor calificación que las agencias de regulación promedio en la región, de acuerdo con tres características: autonomía, transparencia y rendición de cuentas.

El marco regulatorio de las EE es sólido, pero hay dificultades en la implementación y no se cuenta con medidas adecuadas para exigir su cumplimiento, sobre todo cuando el servicio es provisto por EE. La implementación del marco regulatorio sigue siendo complicado debido a que las EE locales y a pequeña escala no tienen sistemas apropiados para consolidar y comunicar sus estados financieros, ni herramientas de cálculo para monitorear la producción física y la gestión. Finalmente, todavía falta reforzar la coherencia entre los derechos de los actores involucrados y las reglas comerciales para las EE. Por ejemplo, en la actualidad los auditores son designados por la Contraloría General de la República y no por la junta directiva de la EE (Banco Mundial 2006b).

Además, la aplicación del marco regulatorio es deficiente en el ámbito subnacional, donde hay interferencia política de los gobiernos locales y regionales. A nivel local, la mayoría de los proveedores de servicios sufren de debilidad institucional, y la interferencia política fácilmente afecta la eficiencia general de la gestión de los servicios. Por tanto, un desafío clave para la agencia reguladora consiste en promover modelos adecuados para ciudades pequeñas y gobiernos locales, incluyendo por ejemplo tarifas justas, el uso adecuado de los subsidios asignados y una garantía en la calidad de los servicios y el desempeño, combinados con una posición financiera sostenible.

Incentivos para proveedores de servicios eficientes

Las EE peruanas tienen un historial mixto en materia de eficiencia. Las EE más pequeñas suelen tener un desempeño más alto.

En el sector del agua, la competencia es más intensa fuera de Lima y las EE a pequeña escala muestran las tasas de eficiencia más altas. Con poca competencia, SEDAPAL no registra los mejores índices de eficiencia del sector a pesar del potencial de las economías de escala.

En el sector de los puertos, donde la competencia sigue siendo muy limitada (pero está creciendo con el nuevo Muelle Sur en el Callao), el principal operador portuario, la empresa pública ENAPU, tiene un bajo ratio de productividad. La competitividad de

⁷ OSINERG fue creado en 1997 y le fueron transferidas algunas funciones de monitoreo y supervisión del Ministerio de Energía y Minas (MINEM) en el sector energético. En aquel entonces, la Comisión de Tarifas Eléctricas (CTE), creada por la Ley de Concesiones Eléctricas de 1992, estaba a cargo de la regulación económica. En 2000, las dos instituciones fueron fusionadas en OSINERG. En 2007, algunas de las funciones de monitoreo y supervisión del MINEM fueron transferidas a OSINERG y el nombre fue cambiado a OSINERGMIN.



ENAPU es frenada por su actual sistema de pensiones y los pasivos que este genera. Pero como en realidad ENAPU no tiene competencia (la empresa opera la mayoría de los puertos peruanos a excepción de Matarani y la nueva terminal en el Callao), no se ve incentivada a revisar su estructura financiera y organizativa, lo que genera serios problemas de eficiencia.

En el sector eléctrico, entre las EE que operan fuera de Lima, Distriluz trabaja en áreas con una concentración de carga bastante elevada pero no es todo lo eficiente que debiera ser, y las EE más pequeñas que funcionan en zonas desfavorecidas logran un alto nivel de calidad. Distriluz no genera mayores ganancias pero su rendimiento es suficiente para sostener sus actividades y crecer modestamente. Las demás EE atienden a ciudades y localidades intermedias y relativamente pequeñas con bajas concentraciones de carga y también a áreas rurales con comunidades dispersas y una demanda baja. La mayoría de empresas pequeñas no son rentables y gran parte de las empresas medianas apenas logran un margen operativo positivo.

La regulación influye en el desempeño del sector de tres maneras diferentes.

En primer lugar, la sola presencia de una agencia reguladora tiene un impacto positivo significativo en el desempeño de los servicios básicos (Andrés, Guasch y López Azumendi 2008). En segundo lugar, se puede aprovechar la experiencia de las prácticas reguladoras y reforzarlas una vez implementadas. En tercer lugar, la buena gestión de las agencias reguladoras también contribuye a la mejora de la eficiencia de los servicios públicos. En el Perú, la presencia de una agencia reguladora en tres subsectores de la infraestructura que gozan de independencia técnica, financiera y administrativa es un activo que se usa para que los proveedores de servicios peruanos rindan cuentas. La separación de las responsabilidades técnicas (como una responsabilidad del MTC) de las responsabilidades reguladoras (asignadas a OSITRAN) ha generado beneficios importantes en cuanto a la eficiencia y una mayor transparencia en el sector peruano del transporte. Esto sobre todo se nota en los contratos de concesión. Según la encuesta del Banco Mundial de 2002 sobre el clima de inversión en el Perú, la regulación de los servicios públicos era la principal preocupación de los inversores en vista de la interferencia continua del Congreso en estos temas. Se requiere un sistema de regulación estable y fuerte para permitir a los proveedores de servicios recuperar sus costos y generar flujos de efectivo. Por eso es tan importante la regulación cuando se trata de mejorar la eficiencia y la calidad de los servicios, pero falta hacer todavía muchas mejoras en el Perú para que el marco regulatorio ofrezca incentivos a los proveedores de servicios para mejorar su desempeño.

Se debe promover el surgimiento de nuevos operadores a pequeña escala que puedan competir con empresas más grandes.

A fin de asegurar la continuidad de los servicios incluso sin presencia de EE grandes, es preciso dar mayores incentivos a proveedores más pequeños. La introducción de una competencia más intensa en la provisión de servicios públicos podría estimular a las EE a restaurar su salud financiera, permitiendo a las empresas pequeñas competir en el margen con las EE más grandes. Esto podría reforzarse con regulaciones que favorezcan a las empresas pequeñas.

Con políticas adecuadas para la fijación de precios se puede dar un mayor impulso al sector.

Si se modifican las políticas de fijación de precios, las inversiones podrían ser más atractivas para el sector privado y generar más fondos para la operación



y el mantenimiento, además de nuevas inversiones. A excepción de los servicios eléctricos y portuarios, las tarifas de la infraestructura de servicios en el Perú siguen siendo bajas y podrían ser elevadas sustancialmente sin un efecto crítico en la asequibilidad de estos servicios. Con acuerdos contractuales adecuados y una buena regulación, y la revisión de las políticas de fijación de precios en los sectores agua, saneamiento y caminos con peaje, se podrían generar recursos adicionales para ayudar a financiar los costos de operación y de mantenimiento o incluso inversiones en modernización, y las concesiones podrían ser más atractivas para los operadores privados. En el sector del agua, es sumamente importante ajustar las tarifas para cubrir totalmente los costos de operación y mantenimiento. Este es un requisito clave para lograr la sostenibilidad financiera del sector así como la sostenibilidad física del activo. Los subsidios cruzados entre las áreas urbanas más ricas y las áreas rurales más pobres también pueden contribuir a financiar la ampliación de la cobertura del servicio en estas áreas y a corregir los desequilibrios regionales, como se hace en este momento en el sector de la electricidad. Sin embargo, incrementar las tarifas de los servicios puede ser complicado, pues eso ha provocado una serie de protestas en el Perú durante las cuales la población local ha bloqueado los caminos. El desafío consiste en encontrar un equilibrio y fijar las tarifas de peaje en un nivel que incremente la cantidad de recursos financieros reunidos por el concesionario y el volumen de tráfico (porque las tarifas son consideradas asequibles y aceptables). No obstante, la situación parece no tener salida porque los precios son bajos pero los usuarios los consideran excesivamente altos. En ese sentido, el Perú podría estar todavía lejos de alcanzar un consenso sobre la tarifa adecuada.

Operación y mantenimiento del activo de la infraestructura

La falta de un mantenimiento adecuado y preventivo es una de las causas más comunes del bajo desempeño en la mayoría de los sectores de infraestructura, fenómeno que se observa mayormente en los países pobres y en vías de desarrollo. La construcción de infraestructura nueva tiene una mayor visibilidad política que el mantenimiento de la existente, a pesar de que las inversiones en el mantenimiento por lo general conllevan un retorno económico más alto y generan más trabajo. El paquete de estímulos del Perú ha dado gran prioridad a una selección de 'megaproyectos', pero no pareciera prever cómo será la operación y el mantenimiento. Además, el enorme costo de estas nuevas inversiones podría tener un impacto negativo en la posibilidad de las agencias públicas de financiar los gastos corrientes de operación y mantenimiento. Para mitigar esos riesgos, se debería considerar el ciclo de vida completo de las inversiones en infraestructura, incluyendo la operación y el mantenimiento, desde la fase de planificación, para que los encargados de tomar decisiones tengan en cuenta todos los costos. Esto es particularmente importante en el sector transporte, donde los ingresos cobrados directamente por lo general son insuficientes para pagar el mantenimiento de los caminos. En los sectores agua/saneamiento y electricidad, la fijación de los precios de los servicios debería basarse en consideraciones de asequibilidad y, al mismo tiempo, asegurar que los ingresos sean suficientes para pagar la operación y el mantenimiento.

En el Perú, la operación y el mantenimiento no son adecuados sobre todo en los sistemas de agua rurales y en el tratamiento de agua residuales. En el Perú rural, la falta de mantenimiento y las malas prácticas en la operación de los sistemas han impactado



negativamente en la sostenibilidad de la infraestructura de agua rural. En 2002, se estimó que menos de un tercio de los sistemas de agua rural eran sostenibles. A nivel nacional, más de la mitad de los sistemas estaban deteriorados y otro 12% seriamente dañado. Incluso en la macrorregión más desarrollada de la costa, el 10% de los sistemas estaban colapsando. Por otra parte, en el Perú hay un déficit crítico de infraestructura para el tratamiento de aguas residuales: en ocho regiones –Amazonas, Apurímac, Huancavelica, Huánuco, Loreto, Madre de Dios, Pasco y Ucayali– las aguas residuales no se tratan y en muchas plantas el tratamiento es muy deficiente. Los problemas en la operación socavan dramáticamente la calidad de los servicios en las plantas de tratamiento de aguas residuales, con todas las consecuencias dañinas imaginables en la salud pública.

Los gastos de mantenimiento de la infraestructura de transporte son altamente volátiles. El Perú cuenta con mecanismos eficientes para el mantenimiento de los caminos, que ahora debe racionalizar. Por ejemplo, la Resolución Ministerial 817-2006/MTC asigna la más alta prioridad a la preservación de la infraestructura existente, pero los trabajos planificados de mantenimiento de caminos siguen siendo muy deficientes. El presupuesto asignado a mantenimiento ha variado de manera sustantiva en los últimos nueve años. Entre 1992 y 1995 la falta de mantenimiento ocasionó el rápido deterioro de alrededor de 1357 kilómetros de caminos nacionales, causando una pérdida de US\$ 718 millones para el gobierno del Perú según el IPE. Con los ambiciosos programas de inversiones camineras –sobre todo en el contexto del paquete de estímulos–, aumentará el stock de activo vial que requiere un buen mantenimiento. Sin embargo, las consecuencias de esta evolución todavía no están aún bien integradas en el marco presupuestario plurianual del Perú.

Algunas recomendaciones de políticas claves para alcanzar la eficiencia en la provisión de la infraestructura de servicios

- Asegurar un financiamiento sostenible para el mantenimiento de la infraestructura.
- Reducir las ineficiencias en la provisión de los servicios.
- Considerar aumentos en las tarifas de los servicios, excepto de electricidad, y comunicar a la ciudadanía la razón de los incrementos.
- Involucrar a los usuarios y los actores pertinentes en el proceso de planificación y regulación.
- Completar la aplicación del Plan de Acción Anticorrupción.
- Divulgar en forma sistemática los estados financieros de las EE.
- Hacer que los auditores externos de las EE sean designados por las directivas de dichas empresas o por el FONAFE.
- Ajustar mejor los estándares técnicos con los beneficios esperados de las inversiones en infraestructura.
- Regular mejor la provisión informal de servicios y establecer incentivos para que los operadores informales mejoren la calidad de sus servicios.
- Aplicar la separación de cuentas entre los ingresos cobrados y los subsidios para mejorar la transparencia en la determinación de las tarifas y las políticas de subsidios.



IV.5. Descentralización de los servicios de infraestructura

Desde 2002, el gobierno peruano dio inicio a un proceso de descentralización ambicioso. Las transferencias intergubernamentales a los ámbitos regionales y municipales aumentaron considerablemente, generando nuevos recursos que los gobiernos subnacionales usan sobre todo para inversiones en infraestructura. Se espera que esta tendencia continúe, pues algunas regiones seguirán recibiendo recursos adicionales del canon minero y otras tendrían acceso progresivo a préstamos subnacionales. No obstante, existen cuellos de botella significativos que impiden gastos eficientes a nivel descentralizado, como se refleja en las bajas tasas de ejecución presupuestaria de diversas regiones. Hay muchos factores que explican la baja eficiencia y eficacia del gasto descentralizado, como la existencia de problemas organizacionales, la fragmentación de las inversiones, las políticas de compensación poco atractivas, la alta rotación de personal, la falta de habilidades técnicas y de gestión, los procesos de evaluación ineficientes y el uso del mecanismo de la administración directa. Para solucionar tales deficiencias, es crítico que el Perú mejore su capacidad institucional a nivel descentralizado y que lleve adelante una experiencia piloto con una transición de políticas de infraestructura basadas en un enfoque de desarrollo territorial más integral.

¿Por qué es necesaria una mayor descentralización de la infraestructura?

La reducción de las desigualdades entre las regiones consolidaría la descentralización. Con casi un tercio de la población peruana y el 53% del PBI nacional, Lima sigue teniendo la mayor participación en el desarrollo económico del país. La floreciente primacía urbana de la ciudad capital contrasta enormemente con la postergación de muchas regiones peruanas, sobre todo del área rural de la sierra. Como señala el *Informe sobre el Desarrollo Mundial 2009* del Banco Mundial, para solucionar los cuellos de botella e integrar a las regiones atrasadas del Perú se tendría que fomentar la migración interior y establecer los cimientos institucionales para una posible urbanización que ayudarían no solo a fortalecer a Lima, sino también a una red de ciudades peruanas secundarias. Además de las instituciones, las infraestructuras de transporte y comunicación son críticas para que los beneficios de la creciente densidad económica se puedan compartir ampliamente. Más allá de las diferencias en términos de desarrollo económico, las desigualdades entre Lima y las provincias están generando tensiones políticas y sociales que podrían afectar la estabilidad del país. Las últimas elecciones mostraron que Lima y algunas regiones del norte tienden a votar diferente que el resto del Perú. En este contexto, la descentralización ofrece oportunidades para promover un desarrollo más inclusivo y para mejorar la provisión de bienes públicos, haciéndolos a la medida de las preferencias locales. La competencia, la proximidad y la transparencia también son factores importantes para motivar a los gobiernos locales a responder mejor a las necesidades de la población de sus circunscripciones.



La descentralización puede ser un instrumento poderoso para reequilibrar el desarrollo del Perú

Un proceso de descentralización fiscal y política puede promover la emergencia de polos de crecimiento alternativos. Esto requeriría la transferencia de recursos adicionales al nivel subnacional y el empoderamiento de los actores locales, para que las inversiones públicas puedan alinearse mejor con las estrategias de desarrollo locales. También podría incrementar la rendición de cuentas de las autoridades electas al reducir la distancia entre los ciudadanos y quienes toman las decisiones. Cierta grado de igualación entre Lima y las provincias contribuiría a avanzar hacia el objetivo de dar igual tratamiento a los ciudadanos independientemente de dónde residen en el país, y también contribuiría al crecimiento económico general del Perú. El gasto en infraestructura en caso de una descentralización más intensa varía de país en país. Algunos estudios señalan que la proporción del gasto en infraestructura en el gasto total tiende a incrementarse al avanzar la descentralización, sobre todo en los países en vías de desarrollo (Estache y Sinha 1995). Por ejemplo, en Bolivia la creación de los gobiernos locales rurales fue asociada con cambios dramáticos en las asignaciones públicas que dan menos atención a la infraestructura y más a los sectores sociales (Faguet 2002).

A la par de sus potenciales beneficios, la descentralización también implica desafíos y riesgos. El impacto potencial de la descentralización en el desempeño de la infraestructura depende en gran medida del entorno facilitador para una provisión local efectiva. Si la descentralización solo traslada las funciones del ministerio central a un nivel de gobierno un poco más bajo, pero todo el resto sigue igual, los cambios positivos serán mínimos.

Son factores de éxito importantes el grado de autonomía política y financiera subnacional, la rendición de cuentas y la existencia de incentivos para un enfoque de largo plazo en inversiones en infraestructura, su mantenimiento y uso. Los estudios también muestran que la descentralización genera un desempeño variable entre los territorios, lo que podría contribuir a ampliar la brecha entre las regiones y la desigualdad territorial. No obstante, no está claro si esto es un síntoma de la capacidad local variable o de variaciones en la capacidad local. En algunos casos, esto también podría deberse a la 'captación' de recursos públicos por parte de las élites locales. Incluso si las inversiones se distribuyen de forma más pareja, podría haber problemas.

Finalmente, si se otorgan préstamos subnacionales, algunas regiones o municipios pueden caer en una situación de deuda insostenible, que a veces es fomentada por la confianza de que el gobierno central los va a rescatar. En países como el Brasil y México, las políticas fiscales restrictivas aplicadas a nivel central a principios de la década de 1990 sintieron el efecto adverso del déficit subnacional, y al final el gobierno nacional tuvo que acudir al rescate.



Principales efectos de la descentralización en la infraestructura de servicios

Recuadro IV.3

Sector	Positivos	Negativos	Neutros
Caminos	Mejora de los caminos no pavimentados.		No hay cambios en el estado de los caminos pavimentados. No hay cambios en la proporción de caminos pavimentados.
Electricidad	Capacidad de generación mejorada. Acceso ampliado en las áreas rurales. Tarifas más bajas.	Una productividad más baja (medida en términos de empleados por GW/h) si no hay una separación vertical.	No hay cambios en el número de clientes atendidos por empleado. No hay cambios en las pérdidas.
Agua	Menos pérdidas de agua. Cobertura mejorada.		No hay cambios en los costos de producción y operación. No hay cambios en la incidencia de las enfermedades transmitidas por el agua.

Fuente: Estache y Humplick 1995

El marco de la descentralización para la infraestructura en el Perú

En 2002, el Perú aceleró significativamente el proceso de descentralización, sobre todo a nivel regional. La Constitución de 1993 dispuso la descentralización del Estado. Sin embargo, no hubo avances significativos al respecto hasta 2002, cuando una enmienda constitucional requirió la creación de gobiernos regionales elegidos. En 2003 hubo elecciones regionales y los gobiernos electos asumieron el poder en veintiséis regiones. La descentralización en el Perú tuvo los siguientes objetivos: (i) el desarrollo económico y de la competitividad; (ii) la modernización y simplificación de los procesos y sistemas administrativos; (iii) la asignación de la responsabilidad por los servicios públicos a los niveles más cercanos a los usuarios; y, (iv) la participación ciudadana en la gestión pública.

La descentralización ha generado cambios en las asignaciones presupuestarias. Los gobiernos subnacionales se vienen encargando de un porcentaje creciente del gasto público no financiero y están jugando un rol más importante en las inversiones públicas de capital. **Las regalías y el impuesto a la utilidad de las empresas que explotan recursos naturales representan gran parte de sus ingresos, y el resto es provisto esencialmente por el gobierno central a través de otras transferencias intergubernamentales.** No obstante, la Constitución y las leyes peruanas sobre la descentralización no permiten que los gobiernos



subnacionales modifiquen las tasas y bases de la tributación local, ni tampoco que creen impuestos nuevos. Por ende, los gobiernos subnacionales tienen muy poco control sobre el monto de los recursos que perciben.

La expansión del gasto descentralizado en el Perú

Las transferencias intergubernamentales a los municipios y las regiones se han incrementado dramáticamente desde 2004. En los últimos cinco años, las transferencias a las regiones han aumentado en un 366%, hasta llegar a US\$ 1000 millones en 2010⁸. En este mismo período, las transferencias a los municipios se incrementaron en un 170%, hasta los US\$ 2,78 mil millones (monto distribuido entre 1834 municipios). Las transferencias a las regiones incluyen el canon minero⁹, el Fondo de Desarrollo Socioeconómico de Camisea (FOCAM)¹⁰, la regalía minera, las tarifas aduaneras y otros fondos centrales (Fondo de Compensación Regional - FONCOR; Fondo de Promoción a la Inversión Pública Regional y Local - FONIPREL) e instrumentos de financiamiento (Corporación Financiera de Desarrollo - COFIDE). Las transferencias a los municipios incluyen el FONCOMUN, ingresos de los recursos naturales y la minería, tarifas aduaneras, al igual que diversas transferencias menores sectoriales específicas (Vaso de Leche, Caminos Rurales) y otros recursos (p. ej., casinos). Los ingresos por concepto de recursos naturales y la minería han crecido enormemente en los últimos cinco años: ahora representan el 61% de los ingresos de las regiones y el 53% del ingreso de los municipios. Entre 2004 y 2010, el monto de los ingresos por recursos naturales y la minería transferido a los gobiernos subnacionales aumentó en casi 1000%. El canon surge del impuesto a las utilidades pagado por todas las empresas con autorización para operar en los sectores de la minería, la hidroelectricidad, el gas, el petróleo, la pesca y los recursos forestales en el Perú.

Las regiones tienen más recursos para invertir, sobre todo aquellas ricas en recursos minerales. Quince regiones peruanas reciben el 92% de las transferencias intergubernamentales, y solo cinco –Áncash, Callao, Cusco, Loreto y Tacna– concentran el 56% de dicho porcentaje. Los mayores incrementos en las transferencias entre 2004 y 2010 se vieron en Loreto, Áncash, Lima, Tacna, Ucayali, Pasco y Cusco. Como resultado del incremento en los recursos disponibles, el presupuesto de inversión de los gobiernos regionales se ha más que cuadruplicado en seis años, de S/.0,6 mil millones (US\$ 170 millones) en 2004 a S/. 2,7 mil millones (US\$ 770 millones) en 2009.

Los préstamos subnacionales siguen siendo marginales. Más del 93,4% de la deuda pública se concentra en el nivel nacional, frente al 1,3% en las regiones y el 5,2% en los municipios, sobre todo en Lima. Los únicos bonos subnacionales emitidos hasta la fecha ayudaron a titularizar el ingreso de los caminos con peaje en el Perú. Solo cuatro regiones han contratado deuda (en realidad transferida por el Instituto Nacional de Desarrollo - INADE): Lambayeque con S/. 80 millones (US\$ 23 millones), junto a San Martín, Loreto

⁸ Una pequeña reducción en comparación con 2007, a consecuencia de un recorte presupuestario dispuesto por el MEF debido a la ejecución más baja de lo esperado.

⁹ El canon minero representa las transferencias recibidas por los gobiernos locales y regionales de los impuestos e ingresos cobrados por el Estado por las actividades mineras.

¹⁰ Este fondo financia proyectos de inversión en infraestructura de gobiernos locales y regionales, pero solo en las regiones de Ayacucho, Huancavelica, Ica, Ucayali y Lima. Cobrados por el Estado por las actividades mineras.



y Cusco. Además, se vienen discutiendo dos proyectos de saneamiento en Loreto y Cajamarca con JBIC (Japan Bank for International Cooperation) y se está explorando otra operación crediticia subnacional en Piura. No obstante, la deuda no registrada es significativa y altamente concentrada. Varios gobiernos subnacionales tienen puntajes de crédito aceptables, pero otros tanto municipios endeudados no cumplen con la Ley de Responsabilidad y Transparencia Fiscal (Amad y García Escribano 2006). Aunque sigue cuidadosamente el desarrollo de los préstamos subnacionales, el MEF está tratando de introducir una mayor regulación en la deuda subnacional y ha pedido a sus socios multilaterales que apoyen este esfuerzo.

Restricciones para implementar un gasto público eficiente a nivel descentralizado

Por lo general, las regiones peruanas tienen un bajo desempeño en la ejecución del gasto, a pesar de la diversidad de situaciones. Hay grandes variaciones en el desempeño de las regiones en cuanto a la ejecución del presupuesto disponible. Mientras Áncash gastó solo el 15% de su presupuesto en 2008, la ejecución presupuestaria de Lambayeque alcanzó un 90%. Sin embargo, es importante mencionar que Áncash es la región que recibe la mayor cantidad de recursos, mientras Lambayeque es una de las regiones que recibe transferencias más bajas. En 2008, diez regiones gastaron menos de la mitad de su presupuesto disponible total. Algunas regiones han tenido dificultades para absorber los recursos adicionales transferidos desde 2004: la ejecución presupuestaria para todas las regiones peruanas era de un 72% en 2004, antes de bajar a un 50% en 2008. No obstante, este porcentaje está justo por debajo del desempeño del gobierno central, con una ejecución presupuestaria de solo el 52% en 2008.

Además de los **bajos niveles de ejecución, el gasto descentralizado en infraestructura muchas veces se caracteriza por su deficiente calidad:** se presta poca atención a la sostenibilidad de las inversiones (es decir, a los gastos de operación y mantenimiento) y muchas inversiones son sobredimensionadas o excesivamente fragmentadas. **La mala calidad de los estudios de diseño (por la falta de conocimiento técnico), aunque también las interferencias políticas en el proceso de toma de decisiones para seleccionar y diseñar inversiones en infraestructura, son los principales factores que explican la baja calidad del gasto descentralizado.**

Una serie de razones explican los retrasos en la ejecución y la reducida eficacia de las inversiones en infraestructura administradas por los niveles subnacionales. Estos cuellos de botella impactan fuertemente en los posibles beneficios del proceso de descentralización, y es preciso superarlos para que los incrementos continuos de los recursos transferidos a los niveles subnacionales –sobre todo los provenientes de la minería– puedan generar beneficios plenos.



Algunas recomendaciones de políticas claves para la descentralización de los servicios

- Promover la creación de Comités de Gestión de la Infraestructura.
- Estudiar cuidadosamente el desarrollo de préstamos a nivel subnacional, empezando con las seis regiones peruanas que se beneficiarían más con esta medida.
- Diseñar un programa de apoyo a la preparación de estudios de preinversión de alta calidad para inversiones en infraestructura a nivel subnacional.
- Diseñar programas de incentivos para disminuir el uso de prácticas inefectivas de administración directa.
- Revisar el funcionamiento del FONIPREL, poniendo especial atención en el desempeño relativo de las regiones.
- Empezar con experiencias piloto orientadas a la creación de Institutos de Infraestructura Provinciales.
- Mejorar el registro de la deuda subnacional y exigir el cumplimiento de la Ley de Responsabilidad y Transparencia Fiscal.
- Promover enfoques de planificación de la infraestructura que limiten la fragmentación de las inversiones, premiando las inversiones con relevancia territorial y escala suficiente.
- Realizar una experiencia piloto con el enfoque de desarrollo territorial, sobre la base de la experiencia exitosa de Chile, después de haber identificado al líder idóneo para ello en el Perú o trabajando con regiones individuales.
- Diseñar e implementar un programa para desarrollar la capacidad del SNIP descentralizado.

IV.6. Participación del sector privado en la infraestructura

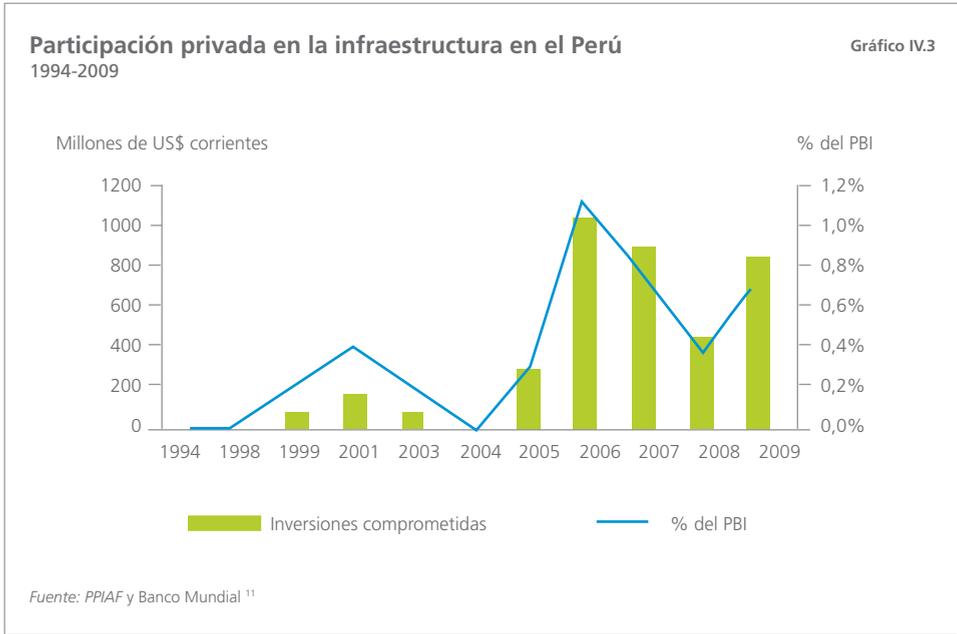
Es necesario promover la participación y el desarrollo del sector privado. Después de desarrollar un amplio programa de privatización en la década de 1990, sobre todo en el sector energía, el Perú ha estado tratando de implementar una agenda ambiciosa de concesiones y asociaciones público-privadas (APP). Aunque se registraron algunos efectos positivos en las últimas dos décadas, el programa de APP aún no ha alcanzado los resultados esperados ni un estado de equilibrio. Hay seis problemas críticos importantes para que el programa de APP avance más rápidamente. Estos problemas van desde la falta de normalización, de coordinación, una deficiente capacidad institucional y debilidades en el marco legal, hasta preocupaciones relacionadas con la fiscalización reguladora y una comunicación deficiente. El Perú tiene que adoptar un enfoque más pragmático, con soluciones específicas para cada uno de estos seis problemas, y así propiciar un mercado maduro para APP e incrementar el atractivo para los inversionistas.

Alcance y logros del programa de APP del Perú

Desde principios de la década de 1990, el Perú ha sido un pionero en América Latina en abrir la infraestructura a la participación del sector privado, sobre todo mediante las APP. En la primera fase del programa, la participación privada fue sobre todo a través de desinversiones, pero desde finales de los años noventa hasta ahora se recurre a



concesiones o APP más que a desinversiones o ventas. Hacia 2010, el nivel más alto de privatizaciones se ha visto en el sector eléctrico, con un 70% de la capacidad generadora de las empresas (más o menos 3542 MW) en manos del sector privado; el 100% del sistema de transmisión de alto voltaje completamente privatizado, y 1,92 millones de clientes (de los 4,35 millones) atendidos por empresas de distribución privadas. La mayor cantidad de concesiones y APP se ha registrado en el sector del transporte, con incrementos drásticos desde 2003. Se está implementando un programa ambicioso de caminos, puertos y aeropuertos que ha mostrado avances importantes hasta la fecha. La red ferroviaria fue dada en concesión al sector privado en la fase más temprana del programa, a fines de la década de 1990. Se han otorgado concesiones portuarias para los puertos de Matarani, el Callao y Paita, y hay unas cuantas más en proceso (véase el cuadro IV.2). El aeropuerto de Lima y los aeropuertos del norte del país se han dado en concesión, estos últimos como un paquete, y ahora se está preparando un paquete con los aeropuertos del sur. El sector de agua y saneamiento sigue siendo el que muestra menores avances en cuanto a la participación privada, con solo tres concesiones otorgadas hasta la fecha, dos para plantas de tratamiento de agua y otra para el servicio de distribución del recurso. Asimismo, ha habido varias APP en los sectores de gas y riego. Ahora el Perú está trabajando en APP en sectores no tradicionales, sectores sociales, etc. Los gobiernos regionales también están avanzando hacia la conformación de APP, aunque prácticamente solo con fondos de canones/transferencias o del pago de impuestos. Así, el Perú ha estado y está comprometido con el uso de las APP como un instrumento crítico para avanzar en su agenda de infraestructura.



¹¹ www.ppiaf.org

El programa de APP del Perú se apoya en una de las mejores leyes e instituciones de la región de ALC. El programa se sustenta en la Ley Marco de las Asociaciones Público Privadas (Decreto Legislativo 1012) y cuenta con una unidad de APP desde hace mucho tiempo, Preinversión, que es responsable de llevar proyectos al mercado, y con un sistema regulador autónomo encargado de la supervisión de proyectos y el cumplimiento de los contratos. Además, tiene un Consejo Interministerial (la Junta de ProInversión) dirigido por el MEF. Este actúa como filtro en vista de que todos los proyectos tienen que ser aprobados por esa Junta, y decide las contribuciones financieras del gobierno al proyecto. Sin embargo, su funcionamiento en la práctica es otro problema.

Empero, el programa de APP del Perú aún no ha llegado a los niveles esperados y requeridos. En promedio, se han aprobado 1,8 proyectos de APP en infraestructura por año. De hecho, esta cifra es menor a la deseada y requerida considerando que las APP supuestamente desempeñan un papel importante para cerrar la brecha y solucionar las necesidades de infraestructura en el Perú. Y esto no se ha debido a la falta de procedimientos sólidos o de interés del sector privado. Desde fines de la década de 1990, el Perú ha identificado cerca de cuarenta proyectos de APP factibles. Por diversos motivos, el gobierno no ha logrado llevar más proyectos de APP al mercado. Si bien la inversión general en infraestructura en el Perú ha aumentado en los últimos cinco años, sigue en alrededor de 2% del PBI y no es suficiente para satisfacer sus necesidades; se requiere apuntar a niveles de inversión del 5 al 6% del PBI. De esta inversión, la participación de las inversiones del sector privado en infraestructura (APP) es de un 20% a un 30%, o sea un monto respetable pero todavía bajo. En dos de los países más exitosos en la implementación de APP –Chile y Corea–, la participación de las APP en las inversiones totales en infraestructura es de más o menos el 70%.

Impacto de los programas de APP

En general, el programa de APP del Perú aún no ha madurado y alcanzado un nivel estable a pesar de sus veinte años de experiencia. Tras ya prácticamente veinte años de experiencia, el Perú sigue aún luchando por avanzar y alcanzar un programa de APP maduro y estable. La evidencia es el limitado número de proyectos otorgados en promedio cada año (1 a 2), la duración del proceso (más de dos años), el nivel de conflicto, los problemas recurrentes y la relación reñida con el sector privado, los retrasos sistémicos, la falta de consensos de buena fe, los cambios legislativos periódicos, etc. Es difícil poner un nuevo proyecto sobre el tapete, aun cuando ese debería ser un asunto rutinario. El Perú podría y debería tener por lo menos dos veces la cantidad de APP en operación de los que tiene ahora, lo que tendría un impacto profundo en la productividad, el crecimiento y el alivio de la pobreza. El Perú tiene mucho camino que recorrer para que las APP maduren y alcancen una situación estable, algo que se puede y se debe hacer.

En general, el impacto de los proyectos de APP ha sido positivo, a pesar de que en muchas oportunidades el proceso se ha visto afectado por problemas y conflictos y algunas transacciones han experimentado una gran cantidad de dificultades y retrasos. En algunos casos de proyectos grandes y bastante visibles (como LAP¹², IIRSA Sur, IIRSA Centro –cuya concesión fracasó en dos oportunidades–, Taboada, Olmos, Paita, Muelle

¹² Lima Airport Partners (LAPs) es el operador concesionario del Aeropuerto Internacional Jorge Chávez.



Norte, etc.), la experiencia ha sido menos que exitosa y ha enfrentado una gran cantidad de problemas, retrasos y conflictos. Los factores centrales que explican esto son la falta de estudios sólidos de factibilidad, la mala coordinación entre las entidades públicas claves, el diseño deficiente de los contratos, la cuestionable asignación de riesgo, los procesos implementados muy de prisa, y las grandes interferencias políticas que dan lugar a varias renegociaciones. La experiencia pone de relieve la necesidad de una mayor cooperación entre los actores públicos, una gestión integrada de los proyectos, actividades de desarrollo de capacidades, el buen gobierno, la rendición de cuentas, la racionalización de los procedimientos, una comunicación sólida y mecanismos de consulta.

Determinantes del desempeño del programa de APP del Perú

Los principales determinantes del programa de APP del Perú muestran un pobre desempeño. Hay una serie de factores que explican el bajo desempeño y los resultados descritos arriba. La mayoría de estos factores están relacionados con problemas de implementación y otros con debilidades en la Ley y la falta de atención de algunos temas críticos. Los principales factores son: (i) la falta de contratos estandarizados, de pautas de asignación de riesgos, y procedimientos complicados, circulares y caóticos entre la identificación y la concesión de un proyecto; (ii) la falta de coordinación y jurisdicciones ambiguas entre las diferentes instituciones involucradas; (iii) la falta de capacidad de las instituciones involucradas; (iv) la existencia de algunas lagunas en el marco legal; (v) una fiscalización reguladora deficiente; (vi) la falta de atención a los temas sociales y de comunicación.

Perspectivas futuras en el mercado de las APP

Caminar hacia un mercado maduro para las APP. El mercado peruano para las APP está avanzando. El gobierno del Perú ha establecido un nuevo marco legislativo para las APP y desarrollado estructuras que poco a poco han transferido los riesgos al sector privado. Las primeras experiencias decepcionantes en el sector del transporte ahora están siendo seguidas de una segunda generación de proyectos que han aplicado en parte las lecciones aprendidas de los proyectos exitosos. Hay inversionistas internacionales más sofisticados (Dubai Ports, Hutchinson Group, etc.) que están entrando al mercado de las APP, y nuevas fuentes de financiamiento que se han apalancado en el mercado local, que contrariamente a otros países no sufren de problemas de liquidez por la actual crisis financiera. Los fondos de pensiones y los fondos de infraestructura están buscando oportunidades de inversión en transacciones altamente garantizadas.

Aumentar el atractivo de las inversiones en las APP peruanas. Informes recientes del Banco Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo y el Foro Económico Mundial muestran los avances significativos logrados por el gobierno peruano en la promoción del clima de inversión para inversiones público-privadas. El atractivo de las inversiones privadas ha sido promovido por un entorno macroeconómico relativamente estable, un marco legal bastante bien desarrollado, un marco institucional adecuado, buenos antecedentes en materia de litigios (con pocos proyectos cancelados o en dificultades y



casi ningún proyecto terminado por el gobierno sin una compensación justa) y uno de los mejores marcos regulatorios en la región. Aún así, la implementación se ha visto afectada por muchos problemas y conflictos. A pesar de la gran apertura del gobierno hacia la inversión privada, el Perú sigue sin tener un plan y procedimientos para infraestructura que puedan generar un conjunto de proyectos maduros; además, la capacidad institucional para elaborar proyectos es baja y sigue habiendo un riesgo moderado de que ocurran interferencias políticas.

En general, para lograr madurez y seguir garantizando y apalancando la participación del sector privado, el Perú tendría que trabajar en tres áreas de políticas: (i) promover su marco legal; (ii) fortalecer y desarrollar las capacidades en sus instituciones y reducir la rotación; y (iii) racionalizar el proceso de APP, incluidas mejoras en el diseño de contratos, procedimientos de APP, procesos de adquisición/contratación y de gestión de los contratos.

Algunas recomendaciones de políticas claves para la participación privada en infraestructura

- Promover una mayor coordinación entre los actores públicos involucrados en las APP, por ejemplo mediante la creación de equipos de trabajo “virtuales” para transacciones de APP específicas.
- Elaborar y publicar pautas de política de APP claras que puedan ayudar a implementar efectivamente los principios ya señalados en el marco legal del Perú para las APP.
- Implementar plenamente la metodología para evaluar pasivos contingentes, incluyendo las garantías no financieras.
- Fortalecer la capacidad de ProInversión.
- Diseñar e implementar una estrategia de comunicación para las APP.
- Asegurar que los procedimientos de licitación para los proyectos de APP sean más realistas.
- Tomar en cuenta temas sociales relevantes en los contratos.
- Crear una unidad de gestión de riesgo en el MEF.
- Aclarar la jurisdicción de las instituciones pertinentes.
- Promover la preparación de un conjunto de proyectos robustos y bien diseñados con estudios de factibilidad creíbles que puedan pasar por el proceso del SNIP.
- Publicar y divulgar la metodología requerida para utilizar el comparador del sector público.
- Fortalecer la capacidad institucional de las agencias reguladoras, para que puedan orientar mejor el diseño de las transacciones de las APP y para asegurar que las obligaciones contractuales realmente se implementen.
- Promover la estandarización del proceso de APP, incluyendo contratos y cláusulas modelo, la racionalización de los procedimientos, decisiones sujetas a plazos, etc.
- Preparar y publicar pautas sobre la selección de métodos de adquisición/contratación para las APP.
- Asegurar que las reguladoras brinden asesoramiento en una fase temprana en el diseño del contrato.
- Elaborar una metodología para diseñar contratos sobre la base del nivel de servicios y para supervisar los servicios de infraestructura sobre la base de su productividad.

Referencias



- Abruña Puyol, A. (2010). *Delimitación jurídica de la Administración Pública en el ordenamiento peruano*. Lima: Palestra.
- Abusada, R., F. Dubois, E. Morón y J. Valderrama, editores (2000). *La reforma incompleta. Rescatando los noventa*. Lima: Universidad del Pacífico, Instituto Peruano de Economía.
- Abusada, R., J. Illescas y S. Taboada (2000). *Integrando el Perú al mundo*. Lima: Universidad del Pacífico.
- Abusada, R. y A. Cusato (2007). *Crecimiento e instituciones en el Perú: 1970-2006*. Lima: Instituto Peruano de Economía.
- Acemoglu, D., S. Johnson y J. A. Robinson (2005). *Institutions as a fundamental cause of long-run growth*. En: P. Aghion et al., editores. *Handbook of Economic Growth*. 386-472. Elsevier.
- Acemoglu, D. y J. A. Robinson (2008a). "Persistence of powers, elites and institutions". *American Economic Review* 98: 267-93.
- Acemoglu, D. y J. A. Robinson (2008b). "The persistence and change of institutions in the Americas". *Southern Economic Journal* 75(2): 282-299.
- Ahmad, E. y M. García-Escribano (2006). "Fiscal decentralization and public subnational financial management in Peru". IMF Working Paper n.º 06/120. Fondo Monetario Internacional.
- Akerlof, G. y B. Main, (1980). "Unemployment spells and unemployment experience". *American Economic Review* 70: 885-93.
- Andres, L., J. L. Guasch y S. López Azumendi (2008). *Regulatory governance and sector performance: Methodology and evaluation for electricity distribution in Latin America*. Washington, D.C.: Banco Mundial.
- Andres, L., J. L. Guasch, M. Diop y S. López Azumendi (2008). "Assessing the governance of electricity regulatory agencies in the Latin American and Caribbean region: A benchmarking perspective". Policy Research Working Papers Series n.º 4380. Washington, D.C.: Banco Mundial.
- Arce, M. (2010). "Algunos apuntes sobre los movimientos y políticas sociales en el Perú". En: C. Meléndez y A. Vergara, editores. *La iniciación de la política. El Perú político en perspectiva comparada*. 273-294. Lima: Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú.
- Arce, M. y J. F. Carrión (2010). "Economía y política en la opinión pública: un análisis de la popularidad presidencial en el Perú". En: C. Meléndez y A. Vergara, editores. *La iniciación de la política. El Perú político en perspectiva comparada*. 355-383. Lima: Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú.
- Arias, O., A. M. Díaz y M. V. Fazio (2006). "Breaking the cycle of underinvestment in human capital in Latin America". En: G. E. Perry et al., editores. *Poverty reduction and growth: Virtuous and vicious circles*, cap. 9. 165-202. Washington, D.C.: Banco Mundial.
- Arias, O., G. Yamada y L. Tejerina (2004). "Education, family background and racial earnings inequality in Brazil". *International Journal of Manpower* (25)3/4. 355-374. Londres: Emerald.
- Armstrong, M. y T. Stephens (2005). *A handbook of employee reward management and practice*. Londres y Sterling, VA: Kogan Page.
- Banco Interamericano de Desarrollo (2004). *Good jobs wanted: Labor markets in Latin America*. Economic and Social Progress Report. Washington, D.C.: BID.
- Banco Mundial (1994). *World Development Report 1994. Infrastructure for Development*, Washington, D.C.: Banco Mundial.
- Banco Mundial (2002). *Peru Investment Climate Assessment*. Washington, D.C.: Banco Mundial.
- Banco Mundial (2004). *Peru. Microeconomic constraints to growth: The evidence from the manufacturing sector*. Washington, D.C.: Banco Mundial.
- Banco Mundial (2005). "Oportunidades para todos – Informe de pobreza del Perú". Documento del Banco Mundial n.º 29825-PE.
- Banco Mundial (2006a). *Reducción de la pobreza: círculos virtuosos y círculos viciosos*. Washington, D.C.: Banco Mundial.

- Banco Mundial (2006b). *SOE corporate governance, country assessment*. Peru, julio 2006. Report on the Observance of Standards and Codes. Washington, D.C.: Banco Mundial.
- Banco Mundial (2007a). "School and work. Does the Eastern Caribbean education system adequately prepare youth for the global economy?". Documento n.º 38555. Washington, D.C.: Banco Mundial.
- Banco Mundial (2007b). "Economic growth in Latin America and the Caribbean: A microeconomic perspective", Finance and Private Sector (LCSPF) and Chief Economist Office (LCRCE), Latin America and the Caribbean Region.
- Banco Mundial (2008). *Peru - Trajectories Towards Formality*. Washington, D.C.: Banco Mundial.
- Banco Mundial (2009a). World Bank Global Expert Team on Public Sector Performance. *Policy Note Series: Public sector pay policy for sustainability and performance*. Washington, D.C.: Banco Mundial.
- Banco Mundial (2009b). *Global Monitoring Report 2009. A Development Emergency*. Washington, D.C.: Banco Mundial.
- Banco Mundial (2010a). *The practice of policy-making in the OECD: Lessons for Latin America?* Washington, D.C.: Banco Mundial.
- Banco Mundial (2010b). *Mejorando la calidad del gasto de las municipalidades: Transferencias condicionadas a resultados en el Perú*. Washington, D.C.: Banco Mundial.
- Banco Mundial (2010c). *World Development Indicators 2010*. Washington, D.C.: Banco Mundial.
- Banco Mundial (2010d). Índice de percepción logística. Disponible en <http://info.worldbank.org/etools/tradesurvey/mode1b.asp>
- Banco Mundial (2011). *Peru – Recent Development in Infrastructure*. Washington, D.C.: Banco Mundial (en prensa).
- Blom, A. y H. Saeki (2010). "Employability and skill set of newly graduated engineers in India". Washington, D.C.: Banco Mundial, mimeo.
- Bouckaert, G., B. Guy Peters y Koen Verhoest (2010). *The coordination of public sector organizations – Shifting patterns of public management*. Hampshire, UK: Palgrave-McMillan.
- Bowles, S., H. Gintis, y M. Osborne (2001). "The determinants of earnings: A behavioral approach". *Journal of Economic Literature* 39 (4): 1137-1176. American Economic Association, diciembre.
- Calvo-González, O., J. Illescas, D. Ortiz y E. Yokoyama (2010). "Peru's economic revival. The expansion of the 2000s in historical and international perspective". Washington, D.C.: Banco Mundial, mimeo.
- Carneiro, P. y J. J. Heckman (2002). "The evidence on credit constraints in post-secondary schooling". *Economic Journal* 112(482): 705-34. Royal Economic Society, octubre.
- Carranza, L., J. F. Chávez, J. Valderrama (2006). *La economía política del proceso presupuestario: el caso peruano*. Serie de Estudios Económicos y Sociales. Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Castro, J. F. y G. Yamada (2010). "Educación superior e ingresos laborales: estimaciones paramétricas y no paramétricas de la rentabilidad por niveles y carreras en el Perú". Lima, mimeo.
- Castro J. F, G. Yamada, y O. Arias (2010). "Analysis of skills, school trajectories, career choice and insertion in the Peruvian labor market". Lima, Banco Mundial mimeo.
- Chacaltana, J. (2000). "Dinámica del desempleo". En: *¿Qué sabemos sobre el desempleo en el Perú?* 7-44. Lima: INEI, CIDE y Programa MECOVI-Perú
- Chacaltana, J. (2007). "Desafiando al desierto: realidad y perspectivas del boom del empleo en Ica". Lima : CEDEP, mimeo.
- Chacaltana, J. (2009). "Mercados de trabajo y calificaciones: diagnóstico y políticas". Lima, Banco Mundial, mimeo.
- Clark, K. y L. Summers (1979). "Labor market dynamics and unemployment: A reconsideration". *Brookings Papers on Economic Activity* 1: 13-72.
- Claux, M. L. y M. I. La Rosa (2010). "Factores y perfiles de personalidad en el Perú: los cinco grandes factores y el grit". Banco Mundial, mimeo.
- Comisión para el Crecimiento y el Desarrollo (2008). "Informe sobre el crecimiento. Estrategias para el crecimiento sostenido y el desarrollo incluyente". Washington, D.C.: Banco Mundial. En: <http://www.growthcommission.org/storage/cgdev/documents/Report/spanishgrowthreport.pdf>
- Cortázar, J. C. (2002). "La reforma de la administración pública peruana (1990-97). Conflicto y estrategias divergentes en la elaboración de políticas de gestión pública", Documento de Trabajo elaborado para el Diálogo Regional de Política. Washington, D.C.: BID y London School of Economics.

- Cortázar, J. C. (2008). "Servicio civil en el Perú, oportunidades para una reforma". *Nueva Gerencia Pública* (1)4:
- Corvetto, P. (2009): "¿Aliados o rivales? Relación entre el gobierno y el partido. Análisis de caso de la primera mitad del mandato constitucional del presidente Alejandro Toledo Manrique". En: A. Panfichi, coordinador. *La ciencia política en el Perú de hoy*. Lima: CISEPA, Pontificia Universidad Católica del Perú.
- Cotlear, D., editor (2010). *Population aging: Is Latin America ready?* Washington, D.C.: Banco Mundial.
- Cueto, S., I. Muñoz y A. Baert (2010). "Scholastic achievement, cognitive skills and personality traits of youths and adults in Peru: A cross-sectional and intergenerational analysis". Banco Mundial, mimeo.
- Cunha, F., J. Heckman, L. Lochner y D. Masterov (2006). "Interpreting the evidence on life cycle skill formation" En: E. A. Hanushek y F. Welch, editores. *Handbook of the Economics of Education*, capítulo 12. 697-812. Amsterdam: Elsevier.
- Cunha, F., y J. Heckman (2007). "The technology of skill formation". *American Economic Review* 97(2): 31-47.
- Cunha, F., y J. Heckman (2008). "Formulating, identifying and estimating the technology of cognitive and noncognitive skill formation". *Journal of Human Resources* 43(4): 738-782.
- Cunha, F. y J. J. Heckman (2010). "Investing in our young people". National Bureau of Economic Research Working Paper n.º 16201. Cambridge: NBER.
- De Ferranti, D., G. Perry, I. Gill, J. Guasch, W. Maloney, C. Sánchez-Páramo y N. Schady (2003). *Closing the Gap in Education and Technology*. Washington, D.C.: Banco Mundial.
- Defensoría del Pueblo (2009). *Decimotercer Informe Anual de la Defensoría del Pueblo* (Enero-Diciembre 2009). Lima: Defensoría del Pueblo.
- Díaz, J. J. (2009). "Employment and earning trends in Peru, 1997-2008: Evidence from household surveys". Lima: GRADE (documento preparado para el Banco Mundial).
- Díaz, J. J., O. Arias y D. Vera Tudela (2010). "The returns to schooling, cognitive and socio-emotional skills in urban Peru". Banco Mundial, mimeo.
- Díaz, J. J. y E. Maruyama (1999). "La dinámica del desempleo urbano en el Perú: tiempo de búsqueda y rotación laboral". Lima: GRADE.
- Duckworth, A., C. Peterson, M. Matthews y D. Kelly (2007). "Grit: Perseverance and passion for long-term goals". *Journal of Personality and Social Psychology* 92(6): 1087-1101.
- Duckworth, A. y D. Weir (2010). "Personality, lifetime earnings, and retirement wealth". Working Paper, WP 2010-235, University of Michigan.
- Durlak, J., R. Weissberg, A. Diymnicki, R. Taylor y K. Schellinger (2011). "The impact of enhancing student's social and emotional learning: A meta analysis of school-based universal interventions". *Child Development* 82(1): 405-32. Enero-febrero.
- Easterly, W. (2005). "National policies and economic growth: a reappraisal". En: P. Aghion y S. N. Durlauf, editores. *Handbook of Economic Growth*. Vol. 1A. 1015-59. Elsevier.
- Eguiguren, F. (2010). *Análisis de la conformidad constitucional del uso de facultades legislativas otorgadas por el Congreso al Poder Ejecutivo mediante la Ley 29157*. Lima: Oxfam América.
- Escobal, J. y M. Torero (2004). *Análisis de los servicios de infraestructura rural y las condiciones de vida en las zonas rurales del Perú*. Lima: GRADE.
- Estache A. y S. Sinha (1995). "Does decentralization increase spending on public infrastructure?" World Bank Policy Research Working Paper n.º 1457. Washington, D.C.: Banco Mundial.
- Fares, J. y O. S. Puerto (2009). "Towards comprehensive training". Social Protection Discussion Paper n.º 0924. Washington, D.C.: Banco Mundial.
- Fondo Monetario Internacional (2007). "Growth and reform in Peru post-1990: A success story?" Selected Issues, IMF Country Report n.º 07/53 (febrero).
- Foro Económico Mundial (2010). *The Global Competitiveness Report 2010-2011*. Klaus Schwab, editor. Centre for Global Competitiveness and Performance. Ginebra: Foro Económico Mundial.
- Foster, V. y T. Yepes (2006). *Is cost recovery a feasible objective for water and electricity? The Latin American experience*. Washington, D.C.: Banco Mundial.
- Freund, C. y M. D. Piérola (2010). "Export entrepreneurs: Evidence from Peru". World Bank Policy Research Working Paper Series 5407.
- Galiani, S. y H. A. Hopenhayn (2003). "Duration and risk of unemployment in Argentina". *Journal of Development Economics* 71(1): 199-212. Elsevier, junio.

- Grompone, R., editor (2007). *La participación desplegada en la política y la sociedad. Temas olvidados, nuevos enfoques*. Lima: Red para el Desarrollo de las Ciencias Sociales en el Perú, Lima.
- Grompone, R. y R. Barrenechea (2010). "Régimen político, improvisaciones institucionales y gobernabilidad democrática en Perú". En: M. Tanaka y F. Jacome, editores. *Desafíos de la gobernabilidad democrática. Reformas político-institucionales y movimientos sociales en la Región Andina*. 113-147. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.
- Grupo de Análisis para el Desarrollo - GRADE (2010). Consultoría para el estudio de prácticas de gestión de recursos humanos en entidades públicas. Lima: GRADE.
- GSDRC - Governance and Social Development Resource Centre (2010). "Performance related pay". GSDRC, Helpdesk Research Report, 5 de marzo.
- Hansen, K., J. Heckman, y K. Mullen (2004). "The effect of schooling and ability on achievement test scores". *Journal of Econometrics* 121(1-2): 39-98.
- Hausmann, R. y B. Klinger (2008). "Growth diagnostics in Peru". Harvard University, Center for International Development Working Paper n.º 181, septiembre.
- Hanushek, E. y L. Woessmann (2008). "The role of cognitive skills in economic development". *Journal of Economic Literature* 46(3): 607-668.
- Hanushek, E. y L. Woessmann (2009). "Schooling, cognitive skills, and the Latin American growth puzzle". NBER Working Papers 15066. Cambridge: NBER.
- Heckman, J. J. (1979). "Sample selection bias as a specification error". *Econometrica* 47(1): 153-161.
- Heckman, J. J. (2008). "Schools, skills and synapses". *Economic Inquiry* 46 (3): 289-324.
- Heckman, J. J., J. Stixrud y S. Urzua (2006). "The effects of cognitive and noncognitive abilities on labor market outcomes and social behavior". *Journal of Labor Economics* 24 (3): 411-482.
- Heckman, J. J., L. Lochner y P. Todd (2003). "Fifty years of Mincer earnings regressions". Discussion Paper n.º 775. IZA.
- Heckman, J. J., L. Lochner y P. Todd (2006). "Earnings functions, rates of return and treatment effects: The Mincer equation and beyond". En: E. Hanushek y F. Welch, editores. *Handbook of the Economics of Education*. Vol. 1. Cap. 7. Elsevier.
- Heckman, J. J., M. I. Larenas y S. Urzúa (2004). "Accounting for the effect of schooling and abilities in the analysis of racial and ethnic disparities in achievement test scores". University of Chicago, Department of Economics. Manuscrito no publicado.
- Heckman J. J. y Cunha (2010). "Investing in our young people". University of Chicago, mimeo.
- Herrera, J. (2005). "Sobre y sub educación en el Perú urbano". En: J. Chacaltana, M. Jaramillo y G. Yamada, editores. *Cambios globales y el mercado laboral peruano: comercio, legislación, capital humano y empleo*. 181-227. Lima: Universidad del Pacífico.
- Humplick, F. y A. Estache (1995). "Does decentralization improve infrastructure performance?". En: A. Estache, editor. *Decentralizing infrastructure: Advantages and limitations*. World Bank Discussion Paper 290, Washington, D.C.: Banco Mundial.
- Iacoviello, M. y L. Zuanic (2006). *Síntesis del diagnóstico. Caso Perú*. En: K. Echebarría, editor. *Informe sobre la situación del servicio civil en América Latina*. 421-446. Washington, D.C.: BID.
- Illescas, J. y C. F. Jaramillo (2010). "Las exportaciones del Perú: crecimiento y diversificación en las últimas dos décadas" Banco Mundial, mimeo.
- Inclán, C. y G. C. Tiao (1994). "Use of cumulative sums of squares for retrospective detection of changes of variance". *Journal of the American Statistical Association* (89)427: 913-23.
- Instituto Nacional de Estadística e Informática - INEI (2006). *Encuesta Nacional de Hogares Anual 2004-2006*. Lima: INEI.
- Instituto Peruano de Economía - IPE (2007). *Inversión privada y pública en infraestructura en el Perú: el camino para reducir la pobreza*. Lima: IPE.
- Instituto Peruano de Economía (2009). *El reto de la infraestructura al 2018 "La brecha de inversión en infraestructura en el Perú 2008"*. Lima: IPE.
- Jaramillo, M., H. Ñopo y J. J. Díaz (2007). "La investigación sobre el mercado laboral peruano: instituciones, capacitación y grupos desfavorecidos". Lima, mimeo.
- Jehiel, P. y J. F. Thisse (2005). "How to win a decision in a confederation". *Journal of Public Economics* 89: 1191-1210.
- Kraay, A. (2005). "When is growth pro-poor? Evidence from a panel of countries". *Journal of Development Economics* 80: 198-217.
- Keefer, P. (2003). "Democratization and clientelism: Why are young democracies badly governed?". World Bank Discussion Paper, Washington, D.C.: Banco Mundial.



- Keefer, P. (2007). "Clientelism, credibility, and the policy choices of young democracies". *American Journal of Political Science* 51(4): 804-821.
- Ketelaar, A., N. Manning y E. Turkisch (2007). "Performance-based arrangements for senior civil servants OECD and other country experiences". OECD Working Papers on Public Governance, 2007/5. OECD Publishing.
- Knudsen, E. I., J. J. Heckman, J. L. Cameron y J. P. Shonkoff (2006). "Economic, neurobiological, and behavioral perspectives on building America's future workforce". *Proceedings of the National Academy of Sciences* 103: 10155-10162.
- Lafuente, M. y F. Rojas (2010). "Rebuilding trust in the State in Latin America by improving the quality of public policies—Ideas from the OECD". *En breve* n.º 162. Washington, D.C.: Banco Mundial.
- Loayza, N. (2008). "El crecimiento económico en el Perú". *Economía, Vol XXXI, No.61*, pp. 9-25. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú.
- Loayza, N., P. Fajnzylber y C. Calderón (2005). *Economic growth in Latin America and the Caribbean. Stylized facts, explanations, and forecasts*. Washington, D.C.: Banco Mundial.
- Mincer, J. (1958). "Investment in human capital and personal income distribution". *Journal of Political Economy* 66(4): 281-302.
- Mincer, J. (1974). *Schooling, experience and earnings*. Cambridge: National Bureau of Economic Research, Inc.
- Mostajo, R. (2002). *El sistema presupuestario en el Perú*. Santiago de Chile: CEPAL.
- Nabli, M. K. (2007). *Breaking the barriers to economic growth. Better governance and deeper reforms in the Middle East and North Africa*. Washington, D.C.: Banco Mundial.
- North, D.C., J. J. Wallis y B. R. Weingast (2009). *Violence and social orders: A conceptual framework interpreting recorded Human History*. Nueva York: Cambridge University Press.
- OCDE (2007). *Linking regions and central governments, contracts for regional development*. París: OCDE.
- OCDE (2010). *Panorama de la educación 2010: Indicadores de la OCDE*. París: OCDE.
- Organización Mundial del Comercio (2007). *Trade Policy Review - Peru 2007*. Disponible en http://www.wto.org/english/tratop_e/tptr_e/tp289_e.htm
- Pages, C., editor (2010). *The age of productivity. Transforming economies from the bottom up*. Washington, D.C. y Nueva York: Banco Interamericano de Desarrollo y Palgrave Macmillan.
- Pease García, H. (2010). *¿Cómo funciona el presidencialismo en Perú?* Lima: Escuela de Gobierno y Políticas Públicas de la Pontificia Universidad Católica del Perú.
- Perova, E. y R. Vakis (2009). "Welfare impacts of the 'Juntos' Program in Peru: Evidence from a non-experimental evaluation". Banco Mundial, marzo.
- Perry, G., W. F. Maloney, O. Arias, P. Fajnzylber, A. Mason, y J. Saavedra Chanduvi (2007). *Informalidad: escape y exclusión*. Washington, D.C.: Banco Mundial.
- Pollitt, C., K. Bathgate, J. Caulfield, A. Smullen, A. y C. Talbot (2001). "Agency fever? Analysis of an international policy fashion". *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice*. Vol 3, Number 3, 271-290, UK: Routledge, Taylor & Francis Group.
- Pollitt, C., y C. Talbot, J. Caulfield y A. Smullen (2004). *Agencies: How governments do things through semi autonomous organizations*. Hampshire, UK: Palgrave-McMillan.
- Portales, C. y Raineri A. (2002). *Un sistema de directorios para la gestión de los servicios públicos en Chile*. Santiago de Chile: Comisión de Reforma del Estado, Centro de Estudios Públicos.
- Proética (2010). *Sexta Encuesta Nacional sobre Corrupción 2010*. Lima: Proética.
- Rodrik, D. (2000). "Institutions for high-quality growth: what they are and how to acquire them". NBER Working Paper 7540. Cambridge: NBER.
- Rodrik, D. (2008). "Thinking about governance". En: D. North, D. Acemoglu, F. Fukuyama, D. Rodrik. *Governance, growth and development decision-making*. 17-24. Washington, D.C.: Banco Mundial.
- Rodrik, D. y R. Wacziarg (2004). *Do democratic transitions produce bad economic outcomes?* Cambridge: Harvard University.
- Saavedra, J. y E. Maruyama (1999). "Los retornos a la educación y a la experiencia en el Perú: 1985-1997". En: R. Webb y M. Ventocilla, editores. *Pobreza y economía social: Análisis de una encuesta (ENNIV-1997)*. Lima: Cuánto S.A.
- Saavedra, J. y J. Chacaltana (2000). "Los jóvenes pobres y la capacitación ocupacional en Perú". En: M. Gallart, editor. *Formación, pobreza y exclusión*. Montevideo: Cinterfor, OIT.



- SASE (2009). "Fortaleciendo el acceso a mercados laborales urbanos para familias de bajos ingresos de los países andinos". Estudio cualitativo en seis ciudades del Perú. Lima: SASE.
- SERVIR (2010). *El servicio civil peruano: antecedentes, marco normativo actual y desafíos para la reforma*. Lima: SERVIR.
- Schuldt, J. (2004). *Bonanza macroeconómica y malestar microeconómico*. Lima: Universidad del Pacífico.
- Shonkoff, J. y D. Phillips (2000). *From neurons to neighborhoods: The science of early child development*. Washington, D.C.: National Academy Press.
- Sivina Hurtado, H. (2009). "El Sistema Electoral Peruano". *Mundo Electoral* (2): 6, septiembre. Panamá: Tribunal Electoral de Panamá.
- Tanaka, M. y S. Vera (2010). "La dinámica 'neodualista' de una democracia sin sistema de partidos". En: M. A. Cameron y J. P. Luna, editores. *Democracia en la Región Andina*. 197-242. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.
- Távara, G. (2007). "La participación ciudadana en el contexto de la descentralización del Perú". En: R. Grompone, editor. *La participación desplegada en la política y la sociedad. Temas olvidados, nuevos enfoques*. 145-183. Lima: Red para el Desarrollo de las Ciencias Sociales en el Perú.
- Tuesta, F. (2007). *Sistema político peruano*. Lima.
- UN Millennium Project (2005). *Invirtiendo en el desarrollo: Un plan práctico para conseguir los Objetivos de Desarrollo del Milenio*. Nueva York.
- Vegas, E. y J. Petrow (2008). *Incrementar el aprendizaje estudiantil en América Latina: el desafío para el siglo XXI*. Washington, D.C.: Banco Mundial - Mayol Ediciones S. A.
- Verhoest, K., P. Ronnes, B. Verschuere, K. Rubecksen, M. MacCarthaigh (2010). *Autonomy and control of State agencies: Comparing States and agencies*. Hampshire, UK: Palgrave-McMillan.
- Yamada, G. (2004). *Economía laboral en el Perú: Avances recientes y agenda pendiente*. Documento de Trabajo 63. Lima: CIUP.
- Yamada, G. (2007). *Retornos a la educación superior en el mercado laboral: ¿Vale la pena el esfuerzo?* Documento de Trabajo 78. Lima: CIUP /CIES.
- Yamada, G. (2009). "Urban labor market in Peru, 2001-2007: Gains from growth and main vulnerable groups". Lima, Banco Mundial, mimeo.
- Yamada, G. y J. Chacaltana (2007). *Generación de empleo en el Perú: seis casos recientes de éxito*. Serie Apuntes de Estudio n.º 66. Lima: Universidad del Pacífico.
- Yamada, G. y J. F. Castro (2010). "Educación superior e ingresos laborales: estimaciones paramétricas y no paramétricas de la rentabilidad por niveles y carreras en el Perú". Lima, Universidad del Pacífico, mimeo.



Perú en el umbral de una nueva era: lecciones y desafíos para consolidar el crecimiento económico y un desarrollo más incluyente es una nueva edición de las Notas de Política del Banco Mundial para el año 2011. Esta vez las Notas se presentan en dos volúmenes, uno enfocado en identificar e integrar las grandes áreas de reforma a futuro y el volumen II, más tradicional, de Notas de Política más cortas en un gran número de temas puntuales. Este primer volumen integra en cuatro capítulos más extensos un análisis sobre la evolución del país en los últimos 50 años. Además, identifica los grandes desafíos que el equipo del Banco visualiza para el Perú en materia de desarrollo hacia el futuro buscando un patrón de crecimiento alto, sostenido e incluyente. Este libro reconoce la enorme transformación que el país ha tenido en las últimas décadas e identifica tres grandes desafíos para que el Perú pueda mantener un ritmo de crecimiento alto, sostenido y más incluyente. Lo logrado hasta ahora es mucho, pero los desafíos hacia adelante también son importantes.

Teniendo en cuenta el análisis que hace este volumen de la situación peruana y de los casos exitosos internacionales, y dejando claro que los tres desafíos aquí resaltados no agotan el universo de áreas a mejorar, el Perú necesita dirigir sus esfuerzos a lograr:

- Un Estado más comprometido, con mayor credibilidad y más efectivo que sirva a todos los peruanos.
- Un capital humano más desarrollado, que permita a todos los peruanos mejorar sus oportunidades de encontrar buenos empleos y ayudar a mantener las altas tasas de crecimiento.
- Una mejor infraestructura física que sirva de empuje para el crecimiento económico y que cierre las brechas de desigualdad que aún existen en el Perú.

Al igual que con las notas preparadas en 2006, esperamos que sean de interés para el lector y que contribuyan a una discusión abierta y productiva entre los diversos sectores que conforman la sociedad peruana. El Perú se encuentra ciertamente en el umbral de una nueva era marchando a gran velocidad, y tiene la oportunidad histórica de consolidar el crecimiento y lograr que sus frutos beneficien a todos los peruanos. Aprovechar esta oportunidad está en manos del futuro gobierno y de la sociedad peruana en su conjunto.

ISBN: 978-9972-2739-7-1



9 789972 273971