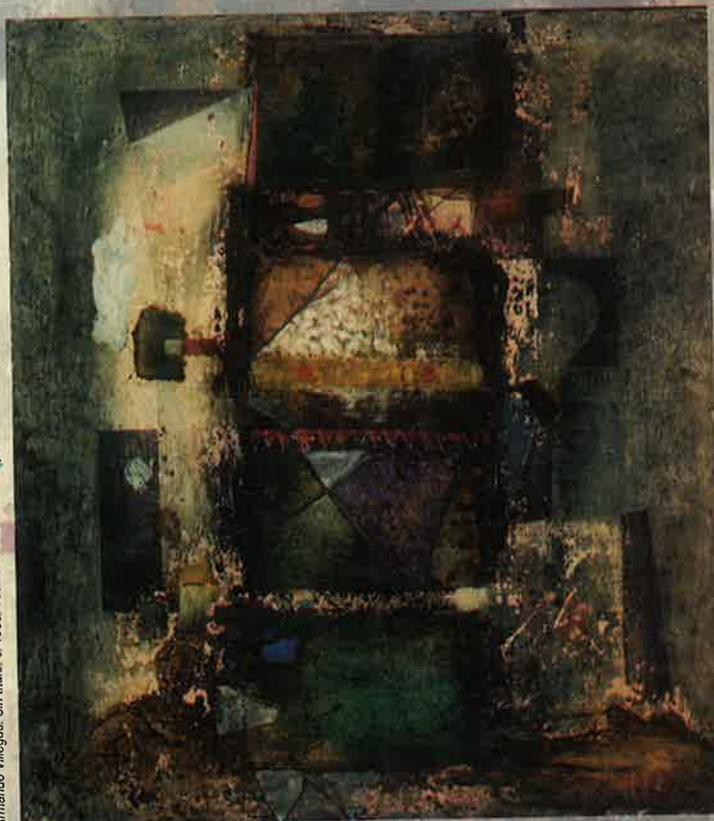




Armando Villegas. Sin título. c. 1958. Técnica mixta sobre locuyo. 75 cm x 66 cm. Pírcototeca UNI



- Crecimiento económico del Perú
Alfredo Pezo Paredes
- El empleo precario en el Perú
Julio Gamero Requena
- Impacto de la deuda externa en el crecimiento económico y la inversión privada en el Perú
Carlos Cervantes Grundy
- El perfil electoral y su influencia en la decisión del voto
José Saavedra Pacheco
- Estrategia macrorregional para la transformación del sistema productivo peruano
David Aranaga Manrique



Revista

DEL INSTITUTO DE INVESTIGACIONES
ECONÓMICAS Y SOCIALES



FACULTAD DE INGENIERÍA ECONÓMICA Y CIENCIAS SOCIALES NÚMERO 10 DICIEMBRE 2010

Índice

Editorial	iii
Crecimiento económico del Perú (2006-2010): competitividad precaria con riesgos de sostenibilidad Alfredo Pezo Paredes	5
El empleo precario en el Perú, 1980-2008 Julio Gamero Requena	31
Impacto de la deuda externa en el crecimiento económico y la inversión privada en el Perú: 1980-2008 Carlos Cervantes Grundy	73
El perfil electoral y su influencia en la decisión del voto: elecciones municipales en Lima 2010 José Saavedra Pacheco	98
Estrategia macrorregional para la transformación del sistema productivo peruano: 2011-2021 David Aranaga Manrique	115
Instrucciones para la presentación de ensayos de colaboradores	155

El pintor peruano-colombiano Armando Villegas nació en Pomabamba en 1926, realizó sus estudios primarios y secundarios en el Colegio Guadalupe y en 1950 se recibió de profesor de dibujo y pintura de la Escuela Nacional de Bellas Artes del Perú.

En diciembre de 1951 llegó a Bogotá (Colombia) e ingresó al año siguiente como becado a la Escuela de Bellas Artes de la Universidad Nacional de Colombia, en la que realizó un posgrado en pintura mural, con el pintor muralista Ignacio Gómez Jaramillo y se radicó definitivamente en Colombia. En 1953 regresó de la Universidad Nacional de Colombia, con grado de Maestro en Pintura mural. Durante los años de estudios en Bellas Artes, colaboró con la Galería de Arte El Callejón de Bogotá, en donde se vincularía con los más sobresalientes miembros de la sociedad, lo más selecto de los intelectuales, políticos, y artistas jóvenes de la capital de aquel entonces.

En esa misma galería en 1954 presentó su primera muestra individual profesional, inaugurada por el escritor Gabriel García Márquez. Desde ese entonces su actividad artística ha sido permanente así como su actividad docente, y su reconocimiento como trabajador e investigador incansable en distintos campos expresivos. Es considerado en América Latina como uno de los precursores de la abstracción, junto con artistas como Fernando de Szyszlo, en Perú, y en Colombia con Marco Ospina, Eduardo Ramírez Villamizar y Edgar Negret.

Es reconocido en Colombia como el único exponente del Realismo Fantástico en las artes plásticas, género que cultivó por más de dos décadas, después de haber dejado la abstracción al principio de la década de 1970. En 1973 viaja a República Dominicana como promotor artesanal encargado por la OEA ya que en Colombia había sido pionero en la artesanía artística. Se vincula a los medios culturales dominicanos, y es justo allí, inspirado por el contacto directo de su espíritu Andino con la atmósfera del Caribe, en donde empieza a gestar aquellos personajes de su iconografía fantástica, los cuales han prevalecido hasta hoy grabados como una impronta en el inconsciente colectivo nacional e internacional.

A pesar de su larga residencia en Colombia, donde se nacionalizó, nunca olvida de su origen peruano. Varias veces viaja al Perú a presentar sus exposiciones individuales. En Bogotá trabajó como agregado cultural de la Embajada del Perú en Colombia.

REVISTA DEL INSTITUTO DE INVESTIGACIONES ECONÓMICAS Y SOCIALES (IECOS-FIECS-UNI) Número 10 - DICIEMBRE 2010

RECTOR UNI: Dr. Ing. Aurelio Padilla Ríos **DECANO FIECS:** Mg. Sergio Cuentas Vargas.
DIRECTOR IECOS: MSc. Ing. Alipio Ordoñez Mercado **CONSEJO EDITORIAL:** Dr. Alejandro C. Vera-Vassallo, Ing. César Cetraro Cardó, Mg. Edith Aranda Dioses e Ing. Javier E. Sicchar Valdez. **EDITOR:** Prof. Alvaro Montaña Freire. **CORRECCIÓN Y DIAGRAMACIÓN:** Bach. Nilton Zelada Minaya. **PRODUCCIÓN E IMPRESIÓN:** Diagramaciones e Impresiones FABET, correo:fabianamensajes@yahoo.com, móvil: 9630-7721.

Hecho del depósito legal en la Biblioteca Nacional del Perú N° 2008-05673

Imagen de portada: Óleo de Armando Villegas

Dirección: Av. Túpac Amaru 210, Lima - Perú. Teléfonos: 481-1070 anexo 335 y 382-6032.
Páginas web: www.uni.edu.pe y www.iecosuni.com

Editorial

El presente número 10 de la Revista IECOS ofrece al lector cuatro estudios que examinan diversos problemas del crecimiento económico y uno sobre las recientes elecciones municipales, reflejando de esta manera el interés de la comunidad académica por dos aspectos clave de la realidad peruana actual, pues no cabe duda que el crecimiento económico presenta restricciones que deben ser superadas, y por otro lado la construcción de una sociedad de ciudadanos obliga a examinar las circunstancias de nuestros procesos electorales.

El profesor Alfredo Pezo ha analizado el crecimiento económico reciente del Perú, y con el ánimo de superar su precariedad nos ofrece propuestas que tienen que ver con la necesidad de inversión en ciencia y tecnología, la estrategia de transformación productiva y el desarrollo de *clusters*, entre otros.

El resumen de la tesis de magister del economista Julio Gamero, también docente de nuestra facultad, sobre el empleo precario en el Perú, señala en sus conclusiones que hace falta incorporar un marco regulatorio que concilie eficiencia en el mercado de trabajo con equidad para los trabajadores, así como políticas sectoriales.

Carlos Cervantes Grundy en su trabajo sobre el impacto de la deuda externa en el crecimiento económico y la inversión privada, utiliza la ecuación del crecimiento para establecer como a partir de un determinado porcentaje de deuda sobre PBI, el indicador está asociado con tasas de crecimiento negativas.

David Aranaga Manrique escribe sobre la estrategia de las macrorregiones aduciendo que subsiste el centralismo, la polarización urbano-rural y la desigualdad entre las regiones, por lo que se hace necesaria una concepción estratégica que encamine a la sociedad en el marco de un nuevo modelo de desarrollo desde adentro hacia afuera.

José Saavedra Pachecho ha estudiado las recientes elecciones municipales en Lima y ha construido un índice del perfil electoral mediante la técnica del análisis de factores, gracias a lo cual muestra que el 36,84% de las decisiones del elector se explican mediante la teoría de la elección racional; el 29,14% tiene que ver con el perfil psicosocial implementado durante la campaña; el 26,93% responde a las variables del entorno; y apenas el 7,09% se fundamenta en variables sociodemográficas.

Para concluir, reitero la invitación del IECOS a todos los docentes de nuestra Facultad y de la comunidad académica UNI para que nos hagan llegar sus propuestas a efectos de considerarlas para nuestras próximas ediciones.

EL DIRECTOR



Crecimiento económico del Perú (2006-2010): competitividad precaria con riesgos de sostenibilidad

Alfredo Pezo Paredes*

Resumen

Un análisis comparativo de las propuestas presentadas por Michael Porter sobre la situación económica del Perú, el mensaje a la nación del Presidente Alan García en julio del 2008, así como el estudio presentado por CEPAL para el periodo 2009-2010, el punto de vista de CEPLAN en su Plan estratégico de desarrollo nacional, entre otros, permite entender que nuestro crecimiento sigue sustentándose en un despunte exportador que puede convertirse en una “ilusión exportadora”, riesgo que lleva a determinadas recomendaciones como la necesidad de diversificar la estructura productiva, establecer *clusters* y desarrollar procesos agresivos de innovación tecnológica.

Palabras clave: Competitividad, exportaciones primarias, diversificación productiva.

Dos visiones de futuro de una misma realidad

El seminario internacional "Claves de una estrategia competitiva"¹ tuvo como estrella indiscutida a Michael Porter, considerado por un amplio sector de la prensa, la academia y el empresariado internacional como uno de los más reconocidos especialistas en competitividad de las economías globalizadas.

Esta actividad académica contó con la presencia de connotados ministros del actual Gobierno, de empresarios y dirigentes de los gremios empresariales, y por supuesto de académicos e intelectuales. Los planteamientos que hiciera allí Michael Porter, con referencia a la situación económica de nuestro país, pueden sintetizarse en nueve puntos clave:

1. El Perú carece de una política de largo plazo en materia de competitividad.
2. La economía peruana no tiene un rumbo definido.
3. El crecimiento económico del Perú no se ha reflejado en beneficio de la mayoría de la población (hecho que la estadística confirma).
4. El Perú está viviendo "una ilusión exportadora" porque las cifras en azul proceden del alza de las materias primas, mientras que nuestra

exportación de productos con valor agregado permanece inmóvil.

5. Nuestro país padece de un atraso dramático en invención, innovación y tecnología, materias en las que no sólo no ha avanzado sino más bien parece haber retrocedido.
6. La mayor parte de la inversión extranjera "no viene a crear nuevas empresas sino a comprar negocios ya existentes".
7. A largo plazo, las principales dificultades del Perú serían producto de la baja productividad, la pésima educación, el deficiente sistema de salud, las debilidades en infraestructura física, la desigualdad social, la aplastante corrupción y el alto nivel de informalidad.
8. Los recientes éxitos del Perú pueden sufrir fuertes y graves trabas si no se limpia y reforma el sistema judicial; se defienden los derechos de propiedad; y se reordena y cambia radicalmente la burocracia pública y estatal.
9. El TLC con China tiene tal grado de asimetría, que nuestro país corre el riesgo de quedarse como abastecedor de materias primas, hecho que podría mantenerse en el futuro.

No cabe duda que estas afirmaciones de Porter apuntan a dar una visión más objetiva de la realidad pe-

¹ Seminario internacional "Claves de una estrategia competitiva", organizado por la Universidad del Pacífico e Interbank, en abril de 2010.

ruana y advertir sobre la precariedad del crecimiento económico existente en el Perú: señalan las trabas estructurales que impiden un crecimiento competitivo sostenible y anuncian los riegos de futuro.

Sin embargo, en cotraposición al enfoque de Porter, el Presidente del Perú en su Mensaje a la Nación del 28 de julio 2010² señalaba explícitamente lo siguiente:

“...nuestra patria ha crecido en lo económico y social. Tal vez sólo dos o tres países del mundo, podrían decir como el Perú, que han tenido en los últimos cinco años un promedio anual de crecimiento del seis y medio por ciento, con más empleo y reducción de la pobreza”.

“Lo hemos logrado triplicando la inversión pública en obras de infraestructura; en los últimos cuatro años el sector público, Gobierno Central, Regiones y Municipios han invertido 65 mil millones de soles en más de 130 mil obras: carreteras, escuelas, agua potable, electrificación rural, salud; y en prueba de ello, Señor Presidente, dejo al Congreso cuatro tomos en los que se menciona cada una de esas 130 mil obras con la inversión ejecutada en ella; y a cada congresista, autoridad y medio de comunicación, entregaremos la síntesis digital de esas obras, para que puedan ser conocidas e investigadas.”

“Porque ellas fortalecen la confianza en la capacidad del Perú y demuestran algo muy importante, no se debe esperar pasivamente el “chorreo” de los ricos hacia los pobres sino ir decididamente hacia el pueblo con políticas públicas y con obras en agua, electricidad, educación, salud, vivienda, etc...”.

“Pero, además, el Perú ha crecido gracias a la inversión privada, porque si el Estado invirtió 65 mil millones de soles en cuatro años, la inversión privada ha invertido y reinvertido más de 200 mil millones de soles en los mismos cuatro años.”

“Ello ha permitido que el empleo crezca en más de dos millones de puestos y, lo que es más importante, la proporción del empleo formal y decente se ha ido fortaleciendo con relación al empleo informal.”

“...hemos impulsado un crecimiento para todos y para reducir la pobreza”.

“La pobreza que hace unos años era del 48% ha bajado hasta el 34%. Y estoy seguro que cumpliremos la meta de reducirla hasta el 30% en el 2011 y así abrir el camino para que en el año 2021, fecha bicentenario de la República, logremos reducirla a menos del 10% como prueba de que hemos avanzado en cumplir los Objetivos del Milenio”.

² Presidente del Perú: Mensaje a la Nación del 28 de julio de 2010, titulado “Es la hora del Perú ante el mundo”

“El Perú ha crecido más y mejor que otros países, lo cual ha puesto al país en un punto muy alto del prestigio universal.”

“El Perú crece hacia el mundo con los Tratados de Libre Comercio firmados con los Estados Unidos de América, con la Unión Europea, con la República de China y con otros países. Gracias a ello, el 85% de las exportaciones del Perú ya están aseguradas legalmente y pueden llegar a 3 mil millones de dólares anuales y en lo que va del gobierno, se han exportado 112 mil millones de dólares, generando empleos y divisas para nuestro país”.

Como podemos ver, existen dos visiones de futuro diferentes de nuestro país.

¿Cuáles son las características del tipo de crecimiento económico del Perú?

1. Según nuestra investigación

Las cifras o datos de la sistematización de los Indicadores del Crecimiento del Perú 2006-2010 indican lo siguiente:

a. El crecimiento del Perú se sigue sustentando en un despunte exportador que puede convertirse en una “ilusión exportadora” porque las cifras azules que se demuestran proceden fundamentalmente

del alza de las materias primas, mientras que la exportación de productos con valor agregado permanece inmóvil.

Asimismo, se ratifica la afirmación que realizara la Corporación Andina de Fomento (CAF): el Perú no es una excepción de lo que sucede en América Latina, en el sentido de que ha avanzado poco en materia de diversificación productiva con mejora sostenida en productividad; por tanto, es innegable que su crecimiento económico es precario debido a las endebles bases, el bajo valor agregado y la baja calidad de empleo en las que se sustenta su competitividad.

b. Respecto al crecimiento del Perú y de América Latina en relación con el de otros países y regiones del mundo, se puede señalar lo siguiente:

El crecimiento de la canasta exportadora obedeció al alza de precios de los productos básicos (minerales y petróleo); pero tiene un grado de diversificación de las exportaciones inferior al de otros países, que se explica por su mayor concentración en productos primarios y manufacturas basadas en recursos naturales.

En términos cuantitativos, el índice de concentración se reduce a la mitad e incluso se sitúa por debajo del correspondiente al de otras regiones.

- c. En coincidencia con el análisis de la ONUDI³ se puede afirmar:

No se ha logrado aún remontar el círculo vicioso mediante el cual la baja productividad en la que se sostiene nuestro crecimiento no hace mella en la pobreza y la desigualdad y perjudica a las fuerzas innovadoras de la sociedad; por lo tanto, se necesita una acción política directa que complemente más la equidad, la productividad y el crecimiento.

Muchas de las reformas económicas de los países en desarrollo se basaron en la presunción de que la equidad y la creación de riqueza provendrían de reformas estructurales impulsadas por el mercado. Pero no fue así, pues se produjo un deterioro de la equidad y los aumentos de la eficiencia o productividad fueron de corta duración y difíciles de alcanzar.

- d. En relación con el PBI se puede afirmar:

Ha crecido en términos reales en un promedio de 5%. Este crecimiento se explicaría por el desempeño de los sectores no primarios, entre los que es clave el sector construcción que alcanzó una expansión del 9,4% el año 2010.

Por su parte, los sectores primarios se incrementaron en 5,2% bajo el liderazgo del sector de minería

e hidrocarburos, que registró un desempeño anual de 7,7%.

La producción agrícola se incrementó en 3,2% como resultado del mayor rendimiento por hectárea, la productividad y los mejores precios de los principales cultivos destinados al mercado interno y al de exportación.

El sector manufacturero alcanzó un crecimiento promedio anual de 4,7%, basado en la recuperación de la manufactura no primaria.

- e. En cuanto al indicador demanda interna:

Su crecimiento se sustentó en el aumento del ingreso nacional disponible, que alcanzó un 11,9%; en la expansión del empleo; en las mejores condiciones de acceso al crédito y el crecimiento de las remesas provenientes del extranjero, las cuales alcanzaron el 2% del PBI.

El mayor consumo privado se reflejó en la evolución de diversos indicadores, entre los que se cuenta el de las importaciones de bienes de consumo duradero que aumentó en 24,6% en el 2007.

- f. Respecto a la inversión privada se puede apreciar lo siguiente:

El flujo de inversión logrado el año 2009 se explica por la continuidad de una serie de proyectos en el sector de minería e hidrocarburos, como la construcción de la planta

³ ONUDI. *Informe sobre el Desarrollo Industrial 2002/2003, 2002.*

de licuefacción de gas natural, el de fosfato de Bayóvar, el de la Minera Miski Mayo.

Por cuatro años consecutivos la inversión privada aumentó por encima del 20%, lo que representa un promedio de 20 mil a 30 mil millones de dólares en exploración y explotación minera; en generación eléctrica, hidrocarburos, agricultura; en nuevas tiendas y hoteles.

El crecimiento de las exportaciones, que alcanzó cifras récord de 25 mil a 30 mil millones de dólares, fue impulsado principalmente por el alza de precios de las materias primas de las exportaciones tradicionales (con un aumento promedio de 37% en los productos mineros y pesqueros) y por los mayores volúmenes de exportación de los productos no tradicionales: químicos (aceites esenciales y productos de tocador), agropecuarios (frutas y legumbres) y metalmecánicos (sidero-metalúrgicos).

- g. Con respecto al indicador importaciones, se hace las siguientes apreciaciones:

Es evidente que fueron favorecidos por la firma de los TLC, particularmente con China. Se proyectó un crecimiento del 25,4% tanto en importaciones de bienes de capital y bienes de consumo.

El 2009 las importaciones alcanzaron la cifra de 21 011 millones de dólares como resultado del aumento en las adquisiciones de

bienes de consumo duradero; así como de las compras de insumos y bienes de capital, que significaron un incremento del 35%.

- h. En cuanto al ahorro e inversión interna se puede decir que:

Desde el año 2006 los mayores precios de exportación permitieron un aumento considerable del ahorro en los sectores privado y público, a lo que coadyuvó el mayor ingreso disponible del sector privado y el incremento de la recaudación fiscal, respectivamente.

La inversión privada subió de 19,8% a 25,6% del PBI, debido al crecimiento sostenido de la economía, a las expectativas optimistas de los empresarios y a la expansión del crédito, entre otros factores.

El ahorro nacional alcanzó el 24,4% del PBI. El Estado ya había previsto invertir unos 6 800 millones de dólares para el 2010; todo un récord, si se considera que hace nueve años sólo se invertía la décima parte.

- i. Respecto al nivel de empleo, se aprecia que el mayor impulso se registró en el sector comercio (5,2%) y en el de servicios (5,3%), lo que atenuó las caídas en el sector primario (-1,9%) y en el industrial (-5,8%).
- j. Finalmente, considerando el indicador gasto público, se aprecia que la inversión pública creció 41,9%

en términos reales, principalmente de los gobiernos subnacionales (regionales en 22% y locales en 98,1%).

Asimismo, contribuyó a este crecimiento el gasto en inversión realizado por las empresas estatales, entre las que destacan SEDAPAL y las empresas regionales de electricidad.

2. Según la CEPAL

Nos basamos en su *Estudio Económico de América Latina y el Caribe: 2009-2010*⁴. Las principales apreciaciones que realiza la mencionada institución en relación con el crecimiento económico logrado por nuestro país, son las siguientes:

a. Rasgos generales de la evolución del crecimiento:

El año 2009, el PBI del Perú registró un crecimiento del 0,9%. Este resultado refleja una marcada desaceleración de la actividad económica peruana, en comparación con el período comprendido entre el 2002 y el 2008, en el que la economía creció a una tasa media anual del 6,8%.

El impacto de la crisis financiera internacional en la economía nacional se tradujo en una fuerte caída de la demanda externa, con la consecuente disminución de la producción industrial, un fuerte

proceso de ajuste de inventarios y una reducción significativa de la inversión privada, producto de la menor demanda y la incertidumbre sobre el futuro de la economía internacional que reinaba a fines de 2008 y durante 2009.

A partir del tercer trimestre de 2009, la actividad económica comenzó a recuperarse gracias al término del proceso de ajuste de inventarios, el programa de estímulo fiscal, la aplicación de una política monetaria expansiva y las mejores expectativas de los agentes económicos.

En los primeros cuatro meses de 2010 se ha mantenido esta tendencia de la actividad económica, debido al incremento del consumo y la inversión pública.

b. Respecto a la política fiscal:

En el 2009, los ingresos corrientes nominales se redujeron un 10,7%, respecto de igual período del año anterior.

Los ingresos tributarios disminuyeron un 9,7%, debido a la disminución de la recaudación por concepto del impuesto a la renta (15,7%) –en particular el impuesto a las empresas (24,8%)– y del impuesto general a las ventas de los productos importados (23%).

Los ingresos no tributarios bajaron un 16,1%, lo que responde a una

CEPAL. *Estudio Económico de América Latina y el Caribe: 2009-2010*, Santiago de Chile, 2010.

merma en los ingresos provenientes de las regalías petroleras y el canon y sobrecanon petrolero, como resultado de la caída de los precios internacionales del petróleo.

En el 2009 el gasto total del gobierno central aumentó un 13,4%, debido, principalmente, al alza del gasto no financiero (15,1%) y sobre todo el gasto de capital (66,2%).

El incremento del gasto corriente (5,2%) se debió al crecimiento de las compras de bienes y servicios (23,1%) y al alza del 9,2% del gasto en remuneraciones.

A su vez, el aumento del gasto de capital obedeció al alza de los gastos de formación de capital fijo (44,5%) y al significativo incremento de las transferencias de capital (145%), especialmente desde el gobierno central a los gobiernos locales.

El crecimiento total del gasto se vio mitigado por los menores pagos de intereses de la deuda, principalmente los de la deuda externa, que en su conjunto disminuyeron un 5,2%.

Como resultado, las cuentas fiscales del gobierno central anotaron un déficit global del 1,8% (0,6% fue el déficit primario) en el 2009, en comparación con un superávit del 2,2% en el 2008 (3,6% fue el superávit primario).

El sector público no financiero (SPNF) mostró un déficit primario

de un 0,6% y un déficit global de un 1,9%.

En comparación con igual período de 2009, en enero-abril de 2010 los ingresos corrientes nominales del gobierno central mostraron una acentuada alza (23,6%), con aumentos de los ingresos tributarios y no tributarios del 21,8% y 35,7%, respectivamente.

A su vez, el gasto total creció un 18,9% en igual período, con lo cual el resultado económico volvió a presentar un superávit.

c. Respecto a la política monetaria y cambiaria:

Para mitigar los efectos de la crisis financiera internacional, las medidas de política monetaria estuvieron dirigidas, en un primer momento, a asegurar la liquidez en el mercado financiero local, tanto en nuevos soles como en dólares, a fin de estabilizar tanto el mercado de dinero como el cambiario.

En el año 2009 se aplicó una política monetaria expansiva. Entre enero y agosto de ese año el Banco Central de Reserva del Perú (BCRP) redujo la tasa de interés de referencia de un 6,5% a un 1,25%, cifra que se mantuvo inalterada por varios meses.

Además, el BCRP anunció el alza a partir de julio de las tasas de encaje mínimo legal, tanto en moneda nacional como en extranjera, del 6% al 7%, y la tasa de encaje

marginal de los encajes en moneda extranjera aumentaría del 30% al 35% (lo que implica retornar a los niveles anteriores a la crisis internacional).

Sin embargo, a pesar de la situación económica, el crédito del sistema financiero al sector privado siguió expandiéndose paulatinamente a lo largo del 2009, aunque a tasas bastante inferiores a las registradas en los años 2007 y 2008 en los que el crédito bancario al sector privado se expandió en torno al 40%.

Entre diciembre de 2008 y octubre de 2009 el crédito en moneda nacional registró un aumento del 17,6%, debido al impulso del crecimiento de los créditos a las microempresas y los créditos hipotecarios. Por su parte, el crédito en dólares al sector privado se incrementó solo un 2,4% en igual período. Como resultado, el crédito total se elevó un 5,6% en el 2009.

En los primeros cuatro meses de 2010 se observó un mayor dinamismo del crédito total. En abril, y con relación a igual mes de 2009, el crédito en dólares registró un alza del 9,4%, mientras que el crédito en moneda nacional aumentó un 13,5%. Producto de ello, el crédito total se expandió un 8,9% en igual período.

En términos de la política cambiaria, el BCRP intervino en el mercado cambiario mediante operaciones de compra y venta de

dólares, con el objeto de disminuir la volatilidad del tipo de cambio a lo largo del 2009. Hecho que se repitió en enero y marzo de 2010 cuando el BCRP intervino en el mercado cambiario mediante la compra de 2 340 millones de dólares.

Asimismo, se establecieron mecanismos para proveer liquidez, como las operaciones repo de hasta un año, los canjes (*swaps*) de monedas y la recompra de certificados de depósito, entre otros.

d. Respecto a la actividad económica:

Como hemos señalado, en el año 2009 el PIB del Perú creció un 0,9%, lo que refleja una fuerte desaceleración de la actividad económica en relación con el desempeño observado en los años anteriores. Ello obedeció principalmente a la contracción de la industria manufacturera no primaria (8,5%), la pesca (7,9%) y el comercio (0,4%). Por su parte, el sector de la construcción mostró el mayor dinamismo, con un crecimiento del 6,1% gracias a los programas de inversión pública.

Con respecto al gasto, la demanda interna se contrajo debido a la marcada disminución de la inversión (18,1%), pese a que el consumo aumentó un 3,9%. Este descenso de la inversión se debió en gran parte a la menor inversión privada y la significativa reducción de las existencias.

En el caso de la inversión pública, ésta creció sobre el 25%. Los proyectos de inversión pública se concentraron esencialmente en el sector de los transportes y las comunicaciones, y en menor medida en los sectores de la educación y la agricultura.

A su vez, tanto el consumo privado como el público se incrementaron en 2009 (un 2,4% y un 16,5%, respectivamente).

Las exportaciones netas contribuyeron favorablemente al resultado del PBI. El volumen exportado de bienes y servicios se redujo un 3,9%, mientras que el volumen importado de bienes y servicios lo hizo un 16,2%.

La significativa disminución del volumen de bienes importados refleja la menor inversión bruta fija privada y el proceso de ajuste de inventarios que la economía experimentó durante los tres primeros trimestres del 2009.

En los primeros cuatro meses de 2010 la actividad económica mantuvo su tendencia a la recuperación (con un alza del 6,9% con relación al mismo período de 2009), impulsada por el sector de la construcción (17,9%), el comercio (8,9%) y la industria manufacturera (9,5%), en particular la basada en el sector no primario.

En el primer trimestre de 2010, y con relación al primer trimestre de 2009, la demanda interna aumentó

un 8,1% debido a la fuerte recuperación de la inversión (19,9%) y el consumo (3,9%).

El volumen de las exportaciones de bienes y servicios se mantuvo relativamente estancado (0,2%), a la vez que el volumen importado de bienes y servicios muestra un alza (10,6%), como resultado de la recuperación de la demanda interna.

e. Respecto a los precios, las remuneraciones y el empleo:

A lo largo de 2009, la tasa de inflación medida por el índice de precios al consumidor de Lima, se redujo significativamente con respecto del 2008 y alcanzó a diciembre de aquel año un 0,2% (6,7% en el 2008).

Este resultado obedece a la disminución de los precios internacionales de los alimentos y los hidrocarburos, lo que repercutió en la reducción de los precios de los rubros de transporte y de los combustibles domésticos y la electricidad.

Hasta mayo del 2010 la tasa de inflación acumulada en 12 meses fue de un 1,04%.

En el 2009 la tasa de desempleo media fue de un 8,4%, cifra igual a la registrada en el 2008. En términos medios anuales, el empleo urbano en empresas de más de 10 trabajadores aumentó un 1,3% en el 2009 con respecto a igual período

do del 2008, mientras que la tasa de ocupación media anual en el Perú urbano se elevó de un 62,4% en el 2008 a un 62,7% en el 2009.

Los ingresos medios por concepto de empleo evolucionaron favorablemente a lo largo del 2009 y registraron un alza del 7,8% con respecto al 2008.

A fin de reforzar la demanda de los hogares, en el 2009 –y de manera transitoria– se otorgó a los trabajadores formales la libre disponibilidad de los recursos correspondientes a la compensación por tiempo de servicios y se eliminó el pago de contribuciones previsionales por las gratificaciones que reciben dos veces al año.

Por otra parte, en el primer trimestre del 2010, la recuperación de la actividad económica repercutió favorablemente en los indicadores laborales en comparación con los de igual período del 2009.

La tasa de desempleo disminuyó levemente del 9,3% al 9,2%, el coeficiente de ocupación se elevó del 61,8% al 65,0% y los ingresos medios por concepto de empleo se incrementaron un 4,7% en igual período.

f. Respecto al sector externo:

En el 2009 las exportaciones de bienes se redujeron un 14,7% (-12,5% en precios y -2,5% en volumen), como consecuencia de la caída de los precios internacio-

nales de los principales productos básicos exportados por el país (petróleo crudo y derivados, metales y minerales), así como de la disminución de las cantidades exportadas de harina de pescado y de las exportaciones de productos no tradicionales. Ello, a pesar del incremento del valor exportado de oro, producto del aumento del precio y los volúmenes exportados.

Por su parte, las importaciones de bienes se redujeron un 26,1% (-7,4% en precios y -20,2% en volumen) dada la menor demanda interna.

Como resultado, la balanza de bienes se elevó de 3090 millones de dólares en el 2008 a 5873 millones de dólares en el 2009, mientras que el déficit de la balanza de renta descendió de 1962 millones de dólares en el 2008 a 1112 millones de dólares en el 2009. Esto se tradujo en un superávit de la cuenta corriente de 247 millones de dólares (4723 millones de dólares en el 2008), equivalentes al 0,2% del PBI.

El resultado de la balanza comercial durante el año 2009 reflejó el significativo deterioro de los términos de intercambio que, en promedio, disminuyeron un 12,5% con respecto al 2008.

En el primer trimestre del año 2010, el índice de términos de intercambio del país mostró un alza del 44% con respecto a igual período del 2009 y un incremento

del 22% con relación al promedio del referido año.

Los flujos de inversión extranjera directa crecieron un 26% en el 2008, mientras que en el 2009 disminuyeron cerca de un 30% respecto del año anterior. Ello obedeció principalmente a la fuerte baja de los aportes y otras operaciones de capital que se redujeron un 76% en comparación con el año 2008.

Asimismo, en el primer trimestre de 2010, tanto las exportaciones como las importaciones de bienes reflejaron la recuperación de la actividad económica interna y la mayor demanda externa.

Las exportaciones de bienes se incrementaron un 43,2% respecto de igual período del 2009 (un aumento de 44% en precios y una disminución de un 0,6% en volumen). Ello refleja el fuerte aumento del precio internacional de los metales y minerales, y del petróleo y derivados con respecto a los inicios del 2009.

Las importaciones se elevaron un 29,4% (13,6% en precios y 13,9% en volumen) en igual período, impulsadas por el incremento de las importaciones de bienes de consumo e intermedios y equipos de transporte.

Las reservas internacionales netas del BCRP alcanzaron en abril del 2010 los 35 049 millones de dó-

lares (33135 millones de dólares hasta diciembre del 2009). En diciembre del año anterior la deuda externa pública y privada ascendió a 35629 millones de dólares (equivalentes a un 28% del PBI).

3. El punto de vista del CEPLAN

En el documento titulado *Plan Perú 2021: plan estratégico de desarrollo nacional* (publicado en Lima en marzo del 2010⁵), el CEPLAN hace nueve apreciaciones acerca de la economía peruana:

- a. El crecimiento económico del Perú sigue atrapado en el mismo patrón de producción desde hace mucho tiempo atrás; es decir, el crecimiento a nivel sectorial de la economía peruana está liderado por los sectores vinculados a la demanda interna, como manufactura, construcción y servicios.
- b. Ubica como principales factores que explican la expansión económica de los últimos años en el Perú, al incremento de la demanda por nuestros productos de exportación, principalmente mineros, y al influjo de la enorme expansión económica de China, seguida de cerca por la India.
- c. En relación con la cuenta corriente de la balanza de pagos, CEPLAN señala que su tendencia positiva

⁵ CEPLAN. *Plan Perú 2021: Plan Estratégico de Desarrollo Nacional*. Lima, CEPLAN, 2010.

y favorable está en los precios internacionales de los productos que exporta.

Es evidente que a partir de 2004 la cuenta corriente de la balanza de pagos pasó a ser positiva. Sin embargo –anota–, en el 2008 se presentó un déficit en cuenta corriente de 4180 millones de dólares y una significativa caída del saldo positivo en la balanza comercial, producto de los efectos de la crisis.

- d. CEPLAN afirma que mientras se presentaba déficit de la cuenta corriente de la balanza de pagos aumentaba las remesas de utilidades de las empresas extranjeras, las cuales pasaron de 896 millones de dólares el año 2000 a 8257 millones de dólares el 2008; es decir, se observa un elevadísimo incremento del saldo de renta de factores privado, en el que se incluyen las remesas de utilidades de las empresas extranjeras.
- e. Con referencia al tema de las Reservas Internas Netas (RIN), los resultados positivos de la balanza de pagos han repercutido en un importante aumento de las RIN, pues éstas se incrementaron de una manera sostenida hasta llegar a 31 196 millones de dólares americanos en el año 2008. Esto otorga solidez financiera a la economía peruana y contribuye a fortalecer la moneda nacional. Pero el hecho

de que se ha presentado una significativa apreciación de la moneda nacional frente al dólar, en especial a partir del año 2000, ha afectado la rentabilidad de las exportaciones y, en general, la competitividad de la producción doméstica.

- f. El Perú registra un significativo incremento de la inversión, pues la tasa de inversión, medida por la inversión bruta fija como porcentaje del PBI, llegó al 27% en el 2008. Sin embargo, anota el CEPLAN, que la participación de la inversión pública se mantenía en niveles bajos (4,3% del PBI)⁶ no obstante las grandes necesidades de infraestructura y servicios públicos en nuestro país.

A pesar de esto, el Perú logró el “grado de inversión”, que representa una calificación relativamente favorable respecto del riesgo país y es otorgado por las calificadoras de riesgo internacionales. Según Standard & Poor’s, el Perú se ha ubicado entre los cuatro países de América Latina que poseen dicha calificación.

- g. En cuanto a la problemática del empleo, si bien la relación PEA/población total se ha expandido de 29,2% en 1981 a 38,6% en el 2007; en 1981 un 7,5% de la PEA buscaba empleo, porcentaje que se redujo a 4,4% en el 2007. Sin embargo, en el Perú el principal problema de

⁶ ONUDI. *Informe sobre el Desarrollo Industrial correspondiente a 2002/2003: Competir mediante la innovación y el aprendizaje*, 2002.

empleo es el subempleo: mientras en 1998 el subempleo afectaba al 50% de la PEA y el desempleo abierto llegaba al 6%; en el año 2008 el desempleo abierto era de 4% y el subempleo de 46% (para mayores referencias puede consultar el Gráfico 4.13 de la página 87 del documento del CEPLAN).

- h. Con respecto a la evolución de los precios de los productos de exportación, el CEPLAN en cierta forma recoge y asume la proyección que realiza el Banco Mundial en relación con las tendencias de los precios de los energéticos, los metales y los alimentos. Señala que dichos precios no recuperarán los picos alcanzados en los últimos años.

En el largo plazo la demanda de estos productos seguirá una tendencia a la baja, en la medida que el crecimiento de la producción en los países dinámicos –constituida principalmente por los servicios– requerirá cada vez menos componentes de materias primas y alimentos.

Asimismo, los cambios tecnológicos en la industria automotriz y el surgimiento de los biocombustibles influirán en el precio del petróleo de una manera aún no bien definida.

Lo importante es que el Perú sepa aprovechar los recursos estratégicos con que cuenta, ya que de hacerlo bien podría favorecer su integración en la era de la sociedad del conocimiento.

Hay que recordar que el Perú cuenta con el 80% de los climas del planeta y bosques primarios con una rica biodiversidad; posee diversas fuentes de energía de largo plazo: agotables (gas, carbón, uranio) y renovables (hidráulica y eólica); tiene minerales necesarios para las aleaciones ligeras requeridas por la nanotecnología y la robótica; y además cuenta con un rico patrimonio natural, histórico y de diversidad cultural con enorme potencial para el desarrollo del turismo vivencial, deportivo, de servicios de salud y gastronómico.

- i. Lo importante, señala el CEPLAN, es tener en cuenta la historia económica del Perú. Entre 1830 y 2008 el período más intensivo de expansión económica coincide con la etapa denominada República Aristocrática, en esa época se instaló la infraestructura energética y vial más importante del siglo XX con la finalidad de promover la integración del país a la economía mundial.

Lamentablemente, la extensa depresión experimentada desde mediados del decenio de 1970 al 2000 no hizo otra cosa que ratificar el agotamiento de la plataforma energética y productiva gestada en el primer tercio del siglo XX, que siguió las pautas y patrones establecidos por la Segunda Revolución Industrial, también conocida como “revolución fordista”.

Entonces, el problema es mantener y sostener este nuevo período de crecimiento económico que vivimos actualmente, cuyo eje central debe ser asumir la Tercera Revolución Industrial marcada por una nueva revolución tecnológica, por una sociedad del conocimiento y la multipolaridad, factores que constituyen la base real de la sostenibilidad y la viabilidad de los retos de competitividad del siglo XXI. No hacer esto significaría repetir la historia del pasado, pero hoy este problema se constituiría no sólo en tragedia y drama sino, peor aún, geopolíticamente hablando, en el riesgo de “desaparecer como país”.

4. Según la Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial (ONUDI)

Recogemos los principales aportes de la Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial (ONUDI), contenidos en dos de sus trabajos: *Informe sobre el Desarrollo Industrial 2009. Integración y ascenso en la economía global: Los nuevos retos industriales para los países más pobres y los países de ingresos medios* publicado en el año 2010⁷; y el *Informe sobre el Desarrollo Industrial correspondiente a 2002/2003: Competir mediante la innovación y el aprendizaje* publicado el año 2002⁸.

- a. En dichos informes se afirma que la mayoría de países en desarrollo pasaban por una situación difícil y que el estado de la economía mundial se contraponía con el entusiasmo de la Declaración del Milenio y de los objetivos de desarrollo que figuran en dicha declaración de las Naciones Unidas.

Se sostiene también que los países pobres se mantienen en ese estado cuando la baja productividad no hace mella en la pobreza y la desigualdad, pero disminuye el ritmo del crecimiento y se perjudica a las fuerzas innovadoras de la sociedad.

El reto para los formuladores de políticas consiste en ingresar en un círculo virtuoso en el cual los incrementos de la productividad reduzcan la pobreza y aumenten la igualdad social de modo que se pueda fomentar el crecimiento económico. Por tanto, para eliminar los vínculos negativos entre la equidad y la eficiencia se requiere una acción política directa que aumente la complementariedad entre la equidad, la productividad y el crecimiento.

- b. La ONUDI constata que muchas de las reformas económicas de los países en desarrollo se basaron en la presunción de que la equidad y la creación de riqueza provendrían de reformas estructurales impulsa-

⁷ ONUDI. *Informe sobre el Desarrollo Industrial 2009: Integración y ascenso en la economía global: Los nuevos retos industriales para los países más pobres y los países de ingresos medios*, 2010.

⁸ Op cit.

das por el mercado. Sin embargo, los hechos demuestran que en los países que siguieron esta receta hubo un deterioro de la equidad y el aumento de la eficiencia o productividad fue de corta duración y cada vez más difícil de alcanzar.

La razón principal de este deterioro se debe a que las reformas políticas de los noventa no fueron equilibradas y se basaron sólo en dos pilares: reformas macroeconómicas y reformas institucionales, sin considerar un tercer pilar fundamental: garantizar incrementos duraderos de la productividad mediante la movilización del potencial innovador de la sociedad.

- c. Las economías en desarrollo prósperas utilizaron estrategias muy diferentes para crear capacidad industrial y competir en los mercados mundiales. La creación de capacidad se dio mediante la investigación y el desarrollo nacionales, la IED y una combinación de las dos anteriores.

Algunas economías –en realidad pocas–, prosperaron con tecnología extranjera, en buena parte en condiciones de libre competencia, a la vez que creaban una sólida capacidad tecnológica e innovadora en las empresas locales.

Muchas economías avanzaron al integrarse a las cadenas mundiales de valor añadido y convertirse en proveedores de productos y componentes de alta densidad de

mano de obra, sin contar con una fuerte capacidad nacional. Algunas de estas economías lograron combinar su dependencia de la IED con una sólida política industrial enfocada hacia las actividades que deseaban emprender y las funciones que deseaban mejorar.

Otras aprovecharon el potencial de la IED mediante políticas más pasivas y se beneficiaron de una gestión económica sólida, de actitudes favorables a la actividad empresarial, de ubicaciones atractivas y, simplemente, de la buena suerte.

Visión y mirada desde la competitividad del Foro Económico Mundial

Según el Foro Económico Mundial, que aplica el modelo de Michael Porter, la competitividad se define como la capacidad para competir. En materia macroeconómica, es la capacidad que tiene un país para generar proyectos, empresas y negocios exitosos, aptos para competir adecuadamente con sus pares del resto del mundo; eso se logra estableciendo un ambiente productivo propicio en el que coexistan, además de otras cosas, una infraestructura adecuada, instituciones respetables, desarrollo tecnológico, reglas de juego claras, buen nivel de calificación de los trabajadores, estabilidad macroeconómica, etc. Cuanto mejores sean estas y otras condiciones, más competitivo será un país y mejores posibilidades tendrá para crecer y desarrollarse.

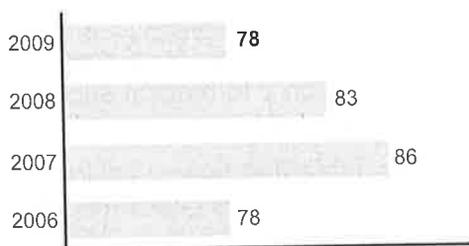
En el ranking de competitividad 2009-2010 (publicado el 8 de septiembre del 2009), Suiza ocupa el primer puesto con un puntaje de 5,60 le siguen Estados Unidos con 5,59, Singapur con 5,55, Suecia con 5,51, Dinamarca con 5,46, Finlandia con 5,43, Alemania con 5,37, Japón con

5,37, Canadá con 5,33 y Holanda con 5,32. En el *Informe de Competitividad Global 2009-2010*⁹, que evalúa un total de 133 países, el Perú saltó desde del puesto 83 del año anterior al 78, y con ello regresó a la posición ocupada en el año 2006, de la cual se había alejado.

The Global Competitiveness Index 2009-2010 rankings and 2008-2009 comparisons

Country/Economy	GCI 2009-2010		GCI 2008-2009
	Rank	Score	Rank
Switzerland	1	5,60	2
United States	2	5,59	1
Singapore	3	5,55	5
Sweden	4	5,51	4
Denmark	5	5,46	3
Finland	6	5,43	6
Germany	7	5,37	7
Japan	8	5,37	9
Canada	9	5,33	10
Netherlands	10	5,32	8

Perú mejora posiciones



Desarrollo peruano

Pero, ¿cuál ha sido la situación de la región latinoamericana y la ubicación del Perú en ella? Es importante

señalar que la puntuación de puestos en el ranking va desde cero hasta siete y corresponde esta última cifra a la máxima competitividad.

Desde hace mucho tiempo, Chile permanece como el país más competitivo, con 4,70 puntos. Pese a haber descendido dos casilleros frente al año anterior, nuestro vecino del sur continúa entre los 30 más destacados del planeta en este aspecto. Sus puntos fuertes son la estabilidad macroeconómica (5,5) y la salud y

⁹ Foro Económico Mundial: *Informe de Competitividad Global 2009-2010*

la educación primaria (5,4); pero su punto débil es la innovación (3,4).

Le siguen, aunque a gran distancia, la pequeña Costa Rica y el gigantesco Brasil, con puntuaciones de 4,25 y 4,23, respectivamente. Este último alcanza su más alta calificación, como es lógico suponer, en tamaño de mercado (5,6), pero también destaca en salud y educación primaria (5,2); en cambio, registra las más bajas en instituciones, infraestructura e innovación (3,5 en todos los casos). Un poco después se ubican Panamá (4,21 puntos) y México (4,19), luego Uruguay (4,10) y Colombia (4,05).

El Perú se ubica, con 4,01 puntos, en el noveno puesto latinoamericano, detrás de El Salvador (4,02). La principal fortaleza peruana se halla en el pilar de salud y educación primaria, en el cual recibe 5,1 puntos, en tanto que sus principales puntos flacos son los de infraestructura e innovación, en los cuales recibe puntuaciones de apenas 2,9 y 2,7, respectivamente.

De los grandes países de la región, Argentina ocupa el puesto 11, con 3,91 puntos, principalmente a causa de su debilidad en materia de instituciones, innovación e infraestructura (2,9 en los dos primeros pilares y 3,1 en el tercero); en tanto que Venezuelese halla en el 15, con 3,48 puntos, debido a su baja calificación en cuanto a eficiencia en el mercado de bienes (2,9), y en el mercado laboral (2,9), infraestructura (2,8), innovación (2,5) e instituciones (2,4).

El país menos competitivo de América Latina a criterio del WEF, es Paraguay, que cierra la tabla con apenas 3,35 puntos.

Nuestro país tiene su mejor puntuación (41 puntos) en los aspectos, referidos a Requisitos básicos y Mejora de la Eficiencia; en ambos ha avanzado significativamente: en el primero se ubica ahora en el puesto 88 del mundo (94 en el 2008), y en el segundo se halla en el puesto 59 (69 en el 2008). En cambio, en lo que atañe a Innovación y Sofisticación, aún se halla bastante bajo, con sólo 3,4 puntos, ubicándose en el puesto 85 a nivel mundial.

Para que el Perú siga creciendo de una manera significativa y obtenga un potencial competitivo en el futuro, tendrá que combatir una serie de deficiencias como la calidad del entorno institucional (puesto 90), infraestructura pobre del país (puesto 97), estándares educativos y el acceso en general (puestos 91 y 81 para la salud y la educación primaria, y una educación y formación superior, respectivamente).

Otras deficiencias muy graves que necesitan corregirse a corto plazo son la adopción y generación de tecnología en el mercado interno (puesto 77 en preparación tecnológica y 109 en innovación).

Finalmente, los niveles de pobreza, los ingresos y las desigualdades regionales siguen perfilándose como

América Latina
Ranking de competitividad global (2009-2010)

	País	Puesto mundial	Índice
1	Chile	30	4,70
2	Costa Rica	55	4,25
3	Brasil	56	4,23
4	Panamá	59	4,21
5	México	60	4,19
6	Uruguay	65	4,10
7	Colombia	69	4,05
8	El Salvador	77	4,02
9	Perú	78	4,01
10	Guatemala	80	3,96
11	Argentina	85	3,91
12	Honduras	89	3,86
13	República Dominicana	95	3,75
14	Ecuador	105	3,56
15	Venezuela	113	3,48
16	Nicaragua	115	3,44
17	Bolivia	120	3,42
18	Paraguay	124	3,35

Fuente: WEF

Desarrollo Peruano

una de las causas de malestar social en el país, a pesar de los esfuerzos de la actual administración para aumentar el gasto social y la inversión pública en infraestructura.

Vemos pues, que de acuerdo con el ranking de competitividad del Foro Económico Mundial, el "Talón de Aquiles" de la economía peruana sigue siendo lo que el Consejo Nacional de la Competitividad del Perú llama la TRIPLE "I": instituciones, infraestructura e innovación. ¿Qué se mide en la Triple I?:

a) Instituciones: mide la calidad de las instituciones públicas y pri-

vadas del país, los derechos de propiedad, los niveles de corrupción, el grado de independencia del Poder Judicial, la eficiencia del gobierno, la seguridad del entorno y la ética y la rendición de cuentas por parte de las empresas.

b) Infraestructura: mide la calidad de la misma y abarca modos efectivos de transporte de bienes, personas y servicios (carreteras, puertos y transporte aéreo), el abastecimiento de electricidad y la red de telecomunicaciones del país.

c) Innovación: mide la existencia de condiciones que favorecen la actividad innovadora: inversión

en investigación y desarrollo, instituciones de investigación científica de alta calidad, colaboración universidad-empresa para fines de investigación y la protección de la propiedad intelectual.

A pesar de registrar progresos en las dos primeras, en general el Perú se encuentra todavía en el tercio inferior de las economías que participan en este ranking, en especial en el área de innovación, pilar en el que se encuentra por debajo del 81 por ciento de la muestra.

El acceso y la calidad de la educación primaria y superior son pilares en los que ha habido algunos avances en esta edición del Índice de Competitividad Global del Foro Económico Mundial. En esta área queda mucho por hacer, la actual apuesta del país por elevar la cobertura y la calidad de la educación tendrá una alta rentabilidad social y redundará en una elevación de la competitividad de la economía.

En el último CADE, denominado "La agenda prioritaria de la competitividad" (realizado del 11 al 13 de noviembre en Urubamba, Cusco), Michael Porter volvió a incidir en los puntos débiles del crecimiento económico peruano:

- Baja calidad de la infraestructura
- Inadecuado suministro de agua y electricidad
- Sistema educativo quebrado

- Negocios e inversión con profundas desventajas a causa de la corrupción.
- Políticas públicas débiles para promover los sectores productivos e industriales emergentes.
- Inexistencia en las regiones de una estrategia de desarrollo propia.
- Precaria capacidad de innovación.

Estas debilidades son verdaderos escollos en el marco de una estrategia productiva de diversificación, mayor valor agregado e incrementos significativos de productividad, que constituyen los desafíos centrales para el Perú en los próximos diez años.

Algunas conclusiones y recomendaciones para la sostenibilidad competitiva del crecimiento económico en el Perú

1. Estructura productiva, productividad y crecimiento económico.
 - En la evolución de las economías de Asia oriental destaca la mayor incidencia de la productividad de los factores desde mediados de los años ochenta. En dichas economías, la incidencia cada vez mayor de la productividad en el crecimiento se habría potenciado por el significativo incremento de la inversión en investigación y desarrollo en los últimos 20 años. A diferencia de

estas economías, el Perú y los países de América Latina y el Caribe se caracterizan por una baja acumulación de capital físico y una muy baja productividad total de los factores.

- En el desarrollo de la estructura productiva de los países de la región ha existido una significativa reducción de la participación del sector manufacturero en el valor agregado total. Junto a la configuración de un patrón de especialización productiva con fuerte preponderancia de las actividades basadas en la explotación de los recursos naturales, se desarrolló un proceso de desindustrialización en momentos en que el sector manufacturero no había agotado aún su potencial de aumento de la productividad sobre la base de economías de escala y ventajas dinámicas.

La menor participación relativa de la industria –y en algunos casos también su reducción absoluta– ocasionaron una pérdida de crecimiento potencial; se registró una menor absorción de empleo en el sector manufacturero y un aumento del empleo en sectores de servicios, en muchos casos de baja productividad.

- Existen fuertes carencias en la generación de conocimiento y su aplicación a la esfera productiva. La capacidad de crear, aprender y adaptar conocimientos a la esfera productiva tiene un

papel estratégico en los patrones productivos y tecnológicos actuales, esto supone –desde la perspectiva de las necesidades del crecimiento y de acuerdo con los avances de la ciencia y la cultura modernas– un examen crítico de las características de los sistemas educativos, de investigación y desarrollo (públicos y privados) y su interacción con las empresas.

Entre 1997-2004 en las economías avanzadas se invirtió un promedio de 2,4% del PBI en investigación y desarrollo; en la región, la gran mayoría de países gastó menos del 0,2% del PBI. Cabe referir que en materia de formación profesional, considerando los países más avanzados de la región de América Latina y el Caribe, se calcula un retraso de 20 años con respecto de los países desarrollados.

- Preocupantes debilidades y vacíos en relación con las dinámicas de diversificación de la estructura productiva. En el actual contexto, esta clase de diversificación tiene tres ejes: exportaciones (según bienes y mercados), potenciación de los encadenamientos (mediante el desarrollo de redes de proveedores nacionales de insumos y de logística e ingeniería) y formación de aglomeraciones productivas (*cluster*).

Si consideramos la participación en las exportaciones y el valor

agregado de los sectores transables de los países de la región, se observa –en particular en lo referido a exportaciones de bajo, mediano y alto contenido tecnológico– que el incremento en la participación de las exportaciones no ha sido acompañado por alzas significativas en la generación de valor agregado, lo que se asocia con modalidades de inserción externas basadas en la maquila con uso intensivo de importaciones o en operaciones tecnológicas con bajos encadenamientos con el resto del tejido productivo.

Por otro lado, los países en desarrollo, como los de la región, se enfrentan actualmente a distintos tipos de dificultades para incentivar el desarrollo de encadenamientos productivos:

Las actuales regulaciones del comercio internacional reducen significativamente las posibilidades de protección del mercado nacional como mecanismo para alentar el desarrollo de la producción interna. Asimismo, gran parte del comercio internacional global es realizado por empresas pertenecientes a cadenas globales de valor cuya esencia es la orientación a la exportación, tanto de productos como de componentes intermedios, con el fin de optimizar a escala global la organización productiva y comercial aprovechando economías de escala o la ubicación geográfica.

- Dentro de la productividad total de los factores, las brechas de las diversas áreas de infraestructura (carreteras, servicios portuarios, telecomunicaciones, energía y servicios sanitarios) desarrolladas en América Latina, y sobre todo en el Perú, respecto de las de países más avanzados aún son amplias. La prestación eficiente de servicios de infraestructura influye decisivamente en la capacidad para competir de los diferentes sectores.
- Con referencia al contenido tecnológico de las exportaciones podemos señalar lo siguiente:
 - a) Las exportaciones del Perú y los países latinoamericanos y caribeños (con excepción de México y Brasil) siguen concentrándose en los recursos naturales y las manufacturas conexas, de baja intensidad o contenido tecnológico.
 - b) Los servicios “modernos” o de uso más intensivo de conocimientos y tecnología son los que han tenido el comportamiento más dinámico. Entre 1985 y 2005 se produjo un retroceso de la participación de América Latina y el Caribe en el comercio mundial de servicios modernos, cuando disminuyó de 2,1% al 1,8%. Esta tendencia contrasta con el avance de otros países emergentes, particularmente China e India.

2. Necesidad de enrumbar al Perú por un nuevo modelo y estrategia

de transformación productiva, caracterizada por la diversificación con productividad.

- El surgimiento de nuevos productos o actividades juega un rol importante en este proceso, siempre y cuando se identifiquen y reduzcan las barreras que limitan el aporte real efectivo del crecimiento económico.
 - Existe una estrecha relación entre la diversificación y los sectores tradicionales de exportación y que, por consiguiente, una estrategia de diversificación para la región debería contemplar un mayor énfasis en la explotación de nuevas actividades (se entiende con mayores niveles significativos de valor agregado) al interior de sectores ya existentes que iniciarlas en sectores completamente nuevos.
 - Se recomienda reducir la concentración en las exportaciones a través de un programa audaz de mejoras en la productividad, en tanto que ello puede ejercer un efecto positivo sobre el número de bienes que un país puede exportar, así como satisfacer el mercado interno.
 - La necesidad de descubrir nuevas actividades que apoyen el proceso de transformación productiva. Para esto es importante y necesario identificar actividades innovadoras en la provisión de insumos científicos y tecnológicos; proveer información de mercado (establecer variables indicativas de éxito de las políticas adoptadas); reducir gradualmente el tiempo de la intervención pública; y generar sinergias con otras políticas públicas, particularmente las relacionadas con el desarrollo de *clusters* y la atracción de la inversión extranjera directa.
3. Establecer un programa sistemático de desarrollo de *clusters* para impulsar la transformación productiva y atraer inversión extranjera directa y de calidad.
- En América Latina y el Perú, los *clusters* registran bajos niveles de interacción entre las firmas, bajos niveles de capacitación laboral que limitan la absorción de nuevas tecnologías, reducidos niveles de confianza entre los empresarios (que se refleja en un bajo nivel de cooperación) y una escasa vinculación entre empresas grandes y pequeñas al interior de los conglomerados.
 - Por otro lado, si bien la inversión extranjera directa de los últimos decenios en América Latina ha tenido un impacto positivo en la medida en que ha complementado el *stock* doméstico de capital, ha contribuido en muchos casos a incrementar la productividad, el empleo y el nivel de salarios; ha ayudado al descubrimiento de nuevas actividades de exportación; y ha promovido el entrenamiento de los trabajadores y el establecimiento de mejores

prácticas gerenciales y de control de calidad.

Sin embargo, los efectos derrame de la inversión extranjera directa han sido más limitados de lo esperado por las siguientes razones: los escasos vínculos entre las empresas multinacionales inversoras y las empresas locales; el tipo de actividad hacia la cual se dirigen las inversiones; y las débiles condiciones establecidas para atraer y mantener aquellos procesos de la cadena de valor que involucren un mayor grado de innovación y eslabonamientos productivos.

Para superar esto se requiere mejorar el ambiente de negocios, proveer condiciones macroeconómicas estables, mantener tipos de cambio competitivos, mejorar la infraestructura necesaria para el funcionamiento eficiente, productivo e innovador de las empresas, y promover la educación y capacitación de la fuerza laboral.

4. Afrontar nuevos y mayores niveles de desarrollo institucional y regulatorio.

- Los América Latina tiene un nivel bastante rezagado respecto de los países de la OCDE y de otras regiones en desarrollo.
- Las deficiencias se centran en aspectos asociados al grado de competencias que existen en los mercados, la regulación de

la concentración de poder de mercado, regulaciones de orden social y ambiental, formalización y licencias para la operación de empresas, respeto a los derechos de propiedad y la solución de controversias, entre otros.

- Frente a esto se proponen mecanismos de rendición de cuentas; esquemas transparentes de ejecución, supervisión y evaluación de la gestión pública; fortalecimiento de los mecanismos de auditoría y control de la gestión gubernamental; mayor transparencia de la gestión pública; utilización de evaluaciones costo-beneficio de la necesidad y alcance de cualquier nueva regulación; y la realización de revisiones periódicas de la necesidad de una institucionalidad.
 - En todo esto es muy importante el uso de las tecnologías de la información y comunicaciones.
- #### 5. Imprescindible necesidad de desarrollar procesos dinámicos de innovación tecnológica.
- Para que una estrategia de transformación productiva resulte en ganancias a largo plazo, crecimiento y desarrollo es fundamental la búsqueda continua de nuevo productos y mejoras de productividad. En este sentido, esta estrategia debe estar vinculada íntimamente con la innovación.

- Desafortunadamente, el desempeño de la región latinoamericana en general en este campo ha sido decepcionante por la escasa inversión en actividades de I+D y por su reducido rendimiento.
 - Se proponen tres áreas de intervención para promover la innovación en la región:
 - a) Fortalecimiento del capital institucional para la innovación, con un rol catalizador y organizador del Estado.
 - b) Mayor provisión de financiamiento de la innovación.
 - c) Formación de capacidades para la innovación, tanto a nivel del capital humano como a nivel empresarial.
6. Educación para formar el capital humano del sector productivo.
- La educación no sólo permite que los individuos generen mayores y más estables ingresos en el mercado laboral, sino que juega un papel determinante en los procesos de adopción tecnológica e innovación.
- Con base en la experiencia de los países exitosos, se sugiere que el énfasis de la política educativa debe estar en el mejoramiento de la calidad de la educación formal general (primaria, secundaria, técnica y terciaria) y en el apoyo a la educación técnica y de alto nivel en aquellas áreas donde la economía tenga ventajas comparativas y potencial exportador.
 - Se requiere fomentar, promover e incentivar vocaciones en ciencia e ingeniería y se hace urgente la decisión e implementación de una profunda reforma curricular y de enfoque en todo el sistema educativo.
7. Una séptima conclusión y recomendación tiene que ver con la importancia de desarrollar, en forma continua y permanente, un sistema de medición de la capacidad competitiva del Perú, particularmente poniendo énfasis en aquellos indicadores e índices que tienen que ver con el valor agregado industrial y manufacturero, con la productividad y con la capacidad de innovación empresarial.

Referencias bibliográficas

CEPAL (2010). *Estudio Económico de América Latina y el Caribe: 2009-2010*, Santiago de Chile.

CEPLAN (2010). *Plan Perú 2021: Plan Estratégico de Desarrollo Nacional*. Lima, CEPLAN.

FORO ECONÓMICO MUNDIAL. *Informe de competitividad global 2009-2010*

ONUDI. (2010). *Informe sobre el Desarrollo Industrial 2009: Integración y ascenso en la economía global: Los nuevos retos industriales para los países más pobres y los países de ingresos medios.*

ONUDI. (2002). *Informe sobre el Desarrollo Industrial correspondiente a 2002/2003: Competir mediante la innovación y el aprendizaje.*

GARCÍA PÉREZ, Alan. Mensaje a la Nación del 28 de julio 2010: "Es la hora del Perú ante el mundo".

PORTER, Michael. (2010). "Claves de una Estrategia Competitiva". En: seminario internacional organizado por la Universidad del Pacífico e Interbank.

* Magister en Ciencias y docente principal nombrado de la Facultad de Ingeniería Económica y Ciencias Sociales de la Universidad Nacional de Ingeniería. Director Académico de la Maestría MGTE-UNI.



El empleo precario en el Perú, 1980-2008

una explicación alternativa del problema
y propuesta de políticas públicas para su
superación

Julio Gamero Requena*

Resumen

Las precariedades del empleo se profundizaron en el marco del ajuste estructural de los noventa induciendo una descalificación relativa de la mano de obra en desmedro de la capacidad de negociación del sector trabajador; superar estos resultados requiere un enfoque convergente entre políticas económicas, sociales y laborales. En definitiva, hace falta un esquema que incorpore la equidad en las relaciones laborales sin menoscabar el logro de una mayor productividad y competitividad de la economía.

Palabras clave: empleo precario, informalidad, productividad, políticas sociales, políticas laborales.

Introducción

Nadie discute la precariedad como rasgo distintivo de la calidad del empleo en el Perú de hoy. Por el lado del acceso a la cobertura de los riesgos sociales, propios de una economía capitalista y de mercado, los trabajadores aparecen con muy bajos niveles de cobertura. Uno de cada cinco trabajadores de empresas formales trabaja en condiciones de informalidad –sin acceso a planes pensionarios, seguro de salud y de accidentes de trabajo– situación que se focaliza en el sector obrero (INEI, ENAHO 2006). Pero considerando tanto asalariados como independientes, tres de cada cuatro integrantes de la PEA carecen de cualquier tipo de cobertura social (MTPE, PEEL 2007).

En relación con la situación contractual de los trabajadores, mientras que en 1970 en Lima Metropolitana había 41 mil eventuales y 309 mil estables, en el 2006 los estables ascendían a 331 mil trabajadores pero los eventuales sumaban un millón 363 (OIT, 2008). Si se midiera la precariedad en el empleo por la proporción de empleo informal en comparación con el empleo formal, este último sólo aparece representando el 32,2% de la PEA de Lima Metropolitana mientras el empleo informal significa el 67,8% (INEI, ENAHO 2006).

Para algunos la precariedad en el empleo es el resultado de rigideces en el mercado laboral y de elevados costos laborales que traban la forma-

lización del empleo (Jaramillo, 2007). Por ello, se recomienda flexibilizar más las condiciones laborales al nivel del régimen laboral especial de la microempresa (CESDEN 2007; IPE 2008). Para otros la explicación de la precariedad en el empleo se vincula con la desregulación del mercado de trabajo acontecida en la primera mitad de los noventa (Verdera, 2007; Gamero 2007) y con la implementación de políticas sociales compensatorias y focalizadas en el marco de la desvalorización de la economía tras el ajuste estructural (Gamero, 2005).

La hipótesis de esta tesis es que la precariedad en el empleo se profundizó en el marco del ajuste estructural de los noventa, con su secuela de nuevas políticas económicas que afectaron adversamente la generación de valor agregado en la economía –induciendo una descalificación relativa de la mano de obra– junto con la aplicación de una reforma laboral que afectó la primera ronda distributiva y la institucionalidad laboral en desmedro de la capacidad de negociación del sector trabajador y con el cambio de paradigma en la política social hacia otra de corte residual y que, al focalizarse sólo en la pobreza, dejaría fuera de cualquier acción de política pública a los trabajadores formales e informales.

Definición del empleo precario

El concepto “trabajo precario” fue adquiriendo gran importancia ante

una creciente desprotección de los trabajadores, principalmente en los países en desarrollo, frente a una situación actual de globalización.

Los cambios que se han producido se reflejan en las tendencias actuales en el ámbito laboral como la flexibilización en el mercado de trabajo, cambios en las leyes laborales que llevan a una desprotección de los trabajadores, cambios en los sistemas de seguridad social con una tendencia a la reducción en su cobertura y exclusión de algunos sectores sociales. Junto a estas tendencias se encuentran otras que son consecuencias de políticas de ajuste estructural como el debilitamiento de los niveles de sindicalización y a su vez un fortalecimiento de las empresas en las decisiones laborales (Espinoza, 2003)¹.

Generalmente, para llegar a una definición de "trabajo precario" se tiende a contraponer sus características a la situación de una forma de trabajo que es considerado "típico". De acuerdo a ello, Córdova (1985)² remitiéndose al derecho laboral, considera que el trabajo típico, expresado en

el trabajo asalariado y dependiente, presenta tres características: un empleo a tiempo completo, un contrato de trabajo de duración indefinida y por último, el trabajo ofrecido es para un solo empleador (Velazco, 2000)³.

Inicialmente, se podría identificar el empleo precario como lo opuesto al trabajo típico, es decir, cuando el trabajo no llega a cumplir las características del empleo típico antes mencionado. Sin embargo, su identificación ha sido cuestionada por muchos autores, entre ellos Leyva (2000)⁴ quien considera que el empleo atípico no necesariamente es precario, aún cuando presenten los atributos señalados (Velazco, 2000).

¿Qué es el empleo precario?⁵

Presentamos las definiciones de empleo precario de varios autores:

Según Guerra (1994)⁶ "el empleo precario se puede definir como aquel empleo inestable e inseguro que realiza el trabajador asalariado, y que tiene en el tipo de contrato su factor más determinante".

¹ Espinoza, Malva (2003) *Trabajo decente y protección social*. OIT y Central Unitaria de Trabajadores de Chile.

² Córdova Efrén, "Nuevas formas y aspectos de las relaciones de trabajo atípicas", relato general al X Congreso Internacional de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social (Caracas, Setiembre 1985). Publicado en *Derecho Laboral*, N° 142, p. 247.

³ Velazco, Tatiana. (inédito). "El empleo precario" Documento preparado a solicitud del INEI, PEEL - MTPS 2000.

⁴ Leyva, S. (2000). *El trabajo a tiempo parcial en Chile ¿Constituye empleo precario? Reflexiones desde la perspectiva de género*. Serie Mujer y Desarrollo N° 26. Santiago, CEPAL.

⁵ Esta sección se basa en Velazco, T. (2000), *op.cit.*

⁶ Guerra, P. (1994) "La precarización del empleo: algunas conclusiones y un intento de operacionalización". En: *El empleo precario y el empleo atípico; revisión bibliográfica y propuestas para el debate*. Documento de Trabajo N° 105. Programa de Economía del Trabajo (PET). Santiago de Chile.

Se considera "empleo inestable cuando existe carencia de contrato de trabajo indefinido y es inseguro cuando no presenta respaldo de leyes sociales de cobertura, como las de salud o previsión" (Velazco, 2003).

Para De Diego (1985)⁷ "se denomina precarización del trabajo a todas las formas y mecanismos que cercenan o suprimen los derechos fundamentales de los trabajadores dependientes, ya sea a través de simples incumplimientos, mediante la utilización fraudulenta de recursos legales, o a través de ocultamientos de distinta índole, que además se emplea como práctica habitual y generalizada".

Según la OIT (1998)⁸ el empleo precario es una "relación laboral donde falta la seguridad⁹ de empleo, uno de los elementos principales del contrato de trabajo. Este término comprende el contrato temporal y el contrato a tiempo fijo, trabajo a domicilio y la subcontratación".

Para el Instituto Nacional de Estadística del Uruguay (INE) la población ocupada en empleos precarios comprende a la población "asalariada en el sector privado de la economía que no está protegida por el sistema de

seguridad social (seguros de desempleo, de protección de la salud, de retiros y pensiones) o que se encuentra buscando otro trabajo para sustituir al actual en razón de que el mismo es poco estable o está ocupada en la categoría de ocupación de trabajadores familiares no remunerados".

Rodgers (1998)¹⁰ identifica cuatro criterios para la determinación de empleo precario. El primer criterio se remite a la escasa duración del empleo o al riesgo de la pérdida de éste. El segundo criterio se refiere a las pocas probabilidades de influir en las condiciones del empleo. El tercero, evidencia el reducido grado de protección de los trabajadores en las leyes mismas, es decir, la seguridad social no se encuentra garantizada. Y el último criterio, cuando los bajos niveles de ingresos se encuentran relacionados a condiciones de pobreza.

En suma, la noción de empleo precario, si bien atañe a las características de la reproducción de la fuerza de trabajo como tal, es una condición que resulta de la interacción de múltiples elementos. Para el enfoque neoclásico y ortodoxo en materia económica, el empleo precario es resultado de los "sobrecostos" laborales, de la rigidez

⁷ En Ministerio de Trabajo y Seguridad Social y CIAT (1985), "El empleo precario en Argentina".

⁸ OIT. (1998). *La medición del subempleo*. Informe I. Decimosexta Conferencia Internacional de estadísticos del Trabajo. OIT, Ginebra.

⁹ "La inseguridad es distintiva del empleo precario no sólo por la inestabilidad del vínculo o la insuficiencia de las condiciones de trabajo sino también por la ambigüedad del estatuto jurídico aplicado" (Velazco, 2003).

¹⁰ Rodgers, Gerry/Rodgers, Janine (eds.) (1989). *Precarious jobs in labour market regulation: The growth of atypical employment in Western Europe*. ILO, Genf.

en la legislación laboral. Lo asume, al igual en que en otros campos, como "la barrera de acceso" a la legalidad, a la formalización.

Dicha causalidad –unidimensional, por así llamarla– no se condice con la realidad. La extensión y pervivencia del empleo precario se explica más allá de un enfoque legalista. El asunto de fondo residiría en las características del proceso de acumulación: naturaleza de la inversión privada, tipo de crecimiento económico, estructura de precios relativos, dotación de capital humano, políticas públicas, marco institucional laboral, etc.

Por ello mismo, la superación del empleo precario requiere de un enfoque convergente entre las políticas económicas, sociales y laborales. De insistirse, como lamentablemente se viene haciendo¹¹ y como se hizo durante la reforma laboral de comienzos de los noventa, en "soluciones" legales, el resultado no será otro que el de una extensión y profundización de la degradación de las condiciones de reproducción de la fuerza laboral.

El problema de investigación

No obstante el ciclo expansivo de la economía peruana, hay elementos que guardan relación con la persistencia del empleo precario:

- i) El marco institucional prevaleciente, heredero del ajuste estructural (baja tasa de sindicalización, baja capacidad de regulación de la autoridad de trabajo).
- ii) La oferta de trabajo (calificación relativa de la mano de obra).
- iii) La demanda de trabajo (productividad, grado de valor agregado en la economía, tipo de crecimiento económico).
- iv) Los cambios en la naturaleza de la política social implementada (el tránsito hacia un esquema residual).

En el primer caso se encuentra la secuela de la reforma laboral de los noventa, cuyos efectos sobre la disminución de la capacidad de negociación de los trabajadores explica la escasa recuperación de los salarios durante el último quinquenio y la continuidad de la pérdida de participación en la distribución del excedente. Junto con ellos se encuentran los cambios en la política social que afectaron la cobertura de la seguridad social. Este marco institucional, adverso a un arreglo empresa-trabajador más equitativo, se vio reforzado por la incorporación de normativas laborales que han profundizado la segmentación del mercado de trabajo, propiciando así regímenes laborales con distintos derechos.

¹¹ La reciente promulgación del DL 1086 que extiende el ámbito del régimen laboral especial de las microempresas a las pequeñas y medianas empresas (en tanto contiene a las empresas de hasta 100 trabajadores) es una muestra de ello.

En el segundo caso, aparecen problemas vinculados con la disminución en la productividad laboral y la productividad general de nuestra economía, situación que es necesario revertir si se busca una inserción más favorable en la economía mundial. En el tercer caso, el problema se relaciona con la débil asociación entre el crecimiento de nuestra economía con la generación de empleo, circunstancia que se explicaría tanto por el tipo de crecimiento económico adoptado como por la desigualdad de ingresos vigente.

En el cuarto caso, el quiebre de las políticas sociales de pretensión universal hacia un esquema de proveeduría privada de los servicios sociales, no resultó concordante con la calidad de los empleos que se generaron (en los noventa, básicamente en la microempresa). La provisión privada de los seguros de salud y de pensiones supone una capacidad adquisitiva de mayor nivel a los ingresos promedio que se configuraron tras el ajuste y la reforma laboral. El mercado de dichos servicios no se consolidará en tanto persista un promedio remunerativo que acabe concentrándose en el consumo de bienes salario y de subsistencia inmediata. Dado el nivel de ingresos de la mayoría de la PEA, la cobertura privada de los riesgos sociales se asemeja a un "bien de lujo".

¿Qué hacer para que el empleo sea un medio de inclusión y de superación de la pobreza? En otras pala-

bras, ¿para que de precario pase a la condición de empleo adecuado?

Una explicación de la casi nula mejora en los ingresos hora promedio —y por ende de la persistencia de una de las características del empleo precario— se vincula con la escasa participación de la negociación colectiva en la determinación de salarios. No obstante la recuperación en la tasa de sindicalización, ésta aún es menor al 10% de la PEA sindicalizable (en el 2000 era menos del 5% pero en los ochenta era cerca del 50%) lo cual conlleva a que los mecanismos de la negociación salarial bilateral involucren a un porcentaje minoritario de los trabajadores. A falta de una cantidad relevante de trabajadores cubiertos por la negociación colectiva, el reajuste de la remuneración mínima se convierte, en la práctica, en la negociación colectiva de los asalariados formales.

Si no hay un reforzamiento de la representación de los trabajadores seguirá ocurriendo lo que ha acontecido en el último quinquenio. El PBI crece pero las remuneraciones no mejoran. Esto significa que los beneficios del crecimiento económico acaban concentrándose en un sector sin extenderse al conjunto de la PEA.

Apenas uno de cada cuatro trabajadores de las microempresas tiene acceso a algún seguro de salud y menos a una cobertura de los riesgos propios de la actividad económica. Como parte de esa reforma del mar-

co institucional, hacia uno de mayor equidad, se necesita introducir políticas sociales que faciliten la inclusión de los sectores mayoritarios de la población en los servicios de salud y de previsión. La provisión privada de dichos servicios no ha podido extenderse dada la debilidad de las relaciones salariales en la PEA y dado el bajo nivel de ingresos promedio.

Crecimiento económico y salarización formal de la oferta de trabajo

Verdera (1983) problematiza la capacidad de generación de empleo asalariado como parte del proceso central de extensión de las relaciones capitalistas de producción en la economía peruana. Distingue dos conceptos sustantivos: el de la formación de la fuerza de trabajo y el de su reproducción como tal.

Precisa que para las economías capitalistas desarrolladas el problema del empleo se concentra en el proceso de reproducción de la fuerza de trabajo, es decir en las denominadas condiciones materiales de los asalariados lo que ubica en el centro de la discusión la naturaleza de las relaciones capital-trabajo en dichas sociedades. En países como el nuestro, por su parte, en tanto el capitalismo no ha logrado extenderse plenamente y con ello asalariar a la mayoría de la fuerza de trabajo las condiciones de vida de los asalariados como de los no asalariados son

mucho más complicadas, pues "...son resultado de la superposición de los procesos de conformación lenta de la fuerza laboral y de su manutención y reposición y de su interdependencia" (Verdera, 1983).

Esboza cuatro factores que explicarían por qué el problema del empleo continuaría concentrándose en el proceso de formación de la fuerza de trabajo:

- a) Subsistencia de una parte importante de la PEA localizada en condiciones de no asalaramiento, lo cual no significa que ella no esté vinculada con el modo de producción dominante, que es el capitalismo.
- b) Grado de afectación de las condiciones materiales de reproducción de la fuerza laboral empleada bajo relaciones no capitalistas (es decir si por fuera de las relaciones salariales es sostenible su manutención). Ello, sin duda, abre todo un debate particularmente importante en épocas de crisis capitalista.
- c) Accionar y estrategia de la política pública, es decir del Estado, en términos de facilitar —a través de la infraestructura pero, también, de la calificación de la fuerza de trabajo— la extensión y profundización de las relaciones capitalistas de producción.
- d) Comportamiento propio del capital en términos de la tasa de inversión privada, de la intensidad de la fun-

ción de producción, de la opción tecnológica y de su localización sectorial. Obviamente que frente a la inversión privada, el Estado juega un rol orientador si activa en un sentido u otro los precios relativos: tasa de interés, tipo de cambio, tasa salarial y beneficios tributarios a través de las políticas públicas.

Si bien la precarización del empleo se vincularía, esencialmente, con las condiciones de reproducción de la fuerza de trabajo; la debilidad señalada en el proceso mismo de formación del empleo asalariado incorpora un elemento que hace más compleja la persistencia de este problema.

Por lo demás, en el país y en la región andina este doble proceso de formación y de reproducción de la fuerza de trabajo tiene su expresión en la presencia de la llamada economía informal. Las unidades productivas contenidas en dicho sector, particularmente las de menor tamaño relativo, incorporan una combinación de empleo asalariado con trabajo familiar no remunerado como el medio para poder subsistir (MTPE, PEEL 2006). La incapacidad de generar suficiente excedente económico está detrás de tal comportamiento, que no es sino una forma de encarar la ubicación marginal que les viene correspondiendo en la trama económica, situación que se torna más crítica ante la ausencia de políticas sectoriales orientadas a promover una mejor inserción de las microempresas en la economía.

Cualquier propuesta que busque seriamente la superación del empleo precario en el país tiene que ponerle atención a situación de las microempresas, básicamente por dos razones: la primera, alrededor del 94% de sus trabajadores carece de contrato alguno; y segundo, que no obstante el aumento del empleo en las empresas formales este sector continúa absorbiendo a la mayoría del empleo privado.

Extensión del empleo precario en el país (1980-2008)

Como se ha señala, la hipótesis de esta investigación es que el empleo precario no tiene como raíz causal la presencia de los denominados sobrecostos laborales (CTS, vacaciones, gratificaciones y aportes a la seguridad social) que encarecen el costo de contratación e incentivan a empresas y trabajadores a evadirlos y buscar formas de "contratación" laboral al margen de la formalidad legal (precarizando así el empleo).

Dicho enfoque es básicamente legalista y se nutre de lo que De Soto incorporara en el debate sobre la existencia y persistencia de la informalidad: el alto costo de la legalidad como la barrera de acceso para la formalización. Su traslado en forma mecánica al terreno de las relaciones laborales ha conducido a una "verdad" de perogrullo y a construir falacias, como la de calificar de sobrecostos

laborales a componentes indiscutibles de la remuneración (OIT, 2007).

Por el contrario, en este trabajo se postula la idea que la génesis, persistencia y profundización del empleo precario tiene una causal multidimensional que se encuentra en la naturaleza del crecimiento económico, en el cambio de paradigma de las políticas sociales y en el marco institucional que consagró la reforma laboral de la primera mitad de los noventa.

Formación y reproducción de la fuerza laboral peruana: ¿proceso inconcluso?

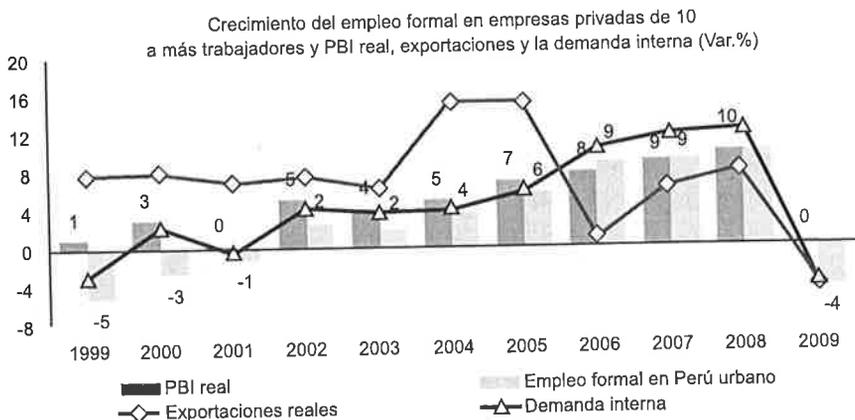
El proceso de formación de la fuerza laboral en el país resulta clave en tanto no sólo expresa el grado de avance de la extensión del capitalismo sino la viabilidad del mismo en

términos de sostener procesos efectivos de superación de la pobreza y de mejoras distributivas en una sociedad tan desigual como la nuestra.

En términos de su capacidad para generar empleo y disminuir la pobreza, ¿es neutral el tipo de crecimiento económico? ¿Sólo basta crecer, sin importar qué sectores son los que lideran el crecimiento, para que aumente el empleo? Ya en los primeros años del ciclo expansivo 2003-2005, el empleo crecía pero el 68% de dicho aumento se concentraba en el denominado subempleo (Yamada y Casas, 2005). Otro rasgo distintivo de estos años y de los posteriores (2006-2008), es que dicho crecimiento se focalizaba en los sectores con mayor demanda de trabajo calificado: minería, servicios financieros, industria (INEI, 2005 y MTPE, 2005).

Gráfico 1

Empleo, PBI, exportaciones y demanda interna, var % (1999 – 2009)



Información técnica: datos actualizados al mes de agosto 2009
Fuente: MTPE – PEEL y BCRP, Memorias anuales

Es en el sector moderno de la economía en el cual se observó ese mayor dinamismo –y por ello el aumento del empleo en el sector formal de la economía– y lo que en un comienzo estuvo localizado en el sector primario exportador acabó extendiéndose al resto de sectores, a las actividades no primarias. Y, por ello, tal como se observa en el Gráfico 1, si bien la elasticidad empleo-producto acabó acercándose a la unidad, lo mismo no se puede decir de la elasticidad pobreza/ producto.

Dado el crecimiento del PBI per cápita durante el último ciclo expansivo, 2003-2008, que ascendió al 35%, si la elasticidad pobreza/ producto se hubiera acercado a la unidad, la pobreza habría disminuido de 50% a 15%.

Una característica de la dotación de capital humano en el país es que, no obstante el aumento en la cobertura educativa, apenas un tercio de la PEA cuenta con estudios superiores (técnicos o universitarios, completos o incompletos) y dos tercios cuentan con estudios que no superan la educación básica. Esta configuración de nuestro capital humano ha tenido impactos distributivos. Así, la presencia de una mayor intensidad en la demanda de trabajo calificado en comparación con la PEA menos calificada ha producido un aumento en el diferencial de ingresos, generando mayor desigualdad y, por esta vía, afectándose el impacto del crecimiento económico sobre la disminución de la pobreza.

En el último quinquenio, si bien la tasa promedio anual de crecimiento económico ha estado en el 6%, y por ello el empleo en las empresas medianas y grandes se recuperó, aún se constata una débil asociación entre la recuperación del nivel de actividad con la demanda de trabajo, particularmente con el empleo adecuado. Esta debilidad se refleja, como ya se ha señalado, en una leve reducción de los índices de pobreza del país en comparación con la magnitud del crecimiento económico observado (INEI, 2008 y BCRP, 2009).

Durante el decenio anterior, la pobreza se redujo más rápido en Lima Metropolitana que en el resto del país (Gamero, 2000). En la actualidad se estaría reduciendo más en las zonas urbanas que en las zonas rurales, por ello la persistencia de las cifras de la extrema pobreza y de la mortalidad infantil en las regiones del trapecio andino.

Si se compara la situación del país con los resultados de otros países de la región se podría señalar que la orientación del crecimiento económico si importa en términos de generación de empleo y disminución de la pobreza (BID, 1997; Francke, 1996).

En el Gráfico 2, por ejemplo, se evidencia que dada una determinada variación anual del PBI per cápita en distintos países de la región, la variación de la pobreza (aumentando o disminuyendo) no ha sido la misma. Se encuentra que países como Brasil,

IECOS

Amé

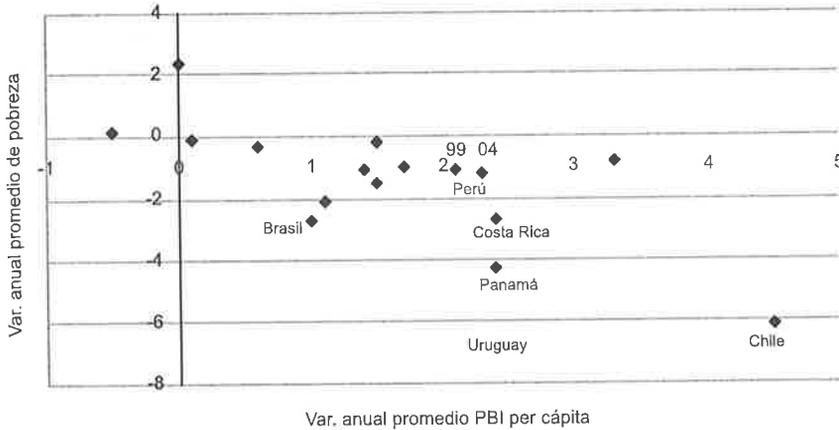
creci
regis
pobr
creci
del F
pobr

A
ilustr
prim
ecor
minu
crec
man
con
una
crec
que

E
tam
con
la re

Gráfico 2

América Latina: variación del coeficiente de pobreza y variación del PBI per cápita (1990-1999)



Fuente: CEPAL, Panorama social, 2002 y MEF 2005 (Perú)
Elaboración. Propia

creciendo menos que el Perú, han registrado mayor disminución de la pobreza. Por su parte, Uruguay, cuyo crecimiento fue un poco mayor que el del Perú, obtuvo una reducción de la pobreza sensiblemente mayor.

2008). Por ello no resulta casual la intensidad en la disminución de la pobreza que registran. La equidad distributiva aparecería como el elemento que marca diferencias entre unas y otras realidades.

Ambas comparaciones son muy ilustrativas ya que indican que, en el primer caso, el tipo de crecimiento económico es relevante para la disminución de la pobreza. Brasil, con un crecimiento liderado por la actividad manufacturera y sectores económicos con mayor valor agregado, obtuvo una mayor reducción de la pobreza creciendo porcentualmente menos que el Perú.

La evidencia podría indicar que el tipo de crecimiento de la economía (concentrado en actividades de transformación/ primarias y en el contexto de una mayor/ menor equidad distributiva) se vincula directamente con el proceso de formación de la fuerza laboral (mayor/ menor salarización dependiendo de la naturaleza y localización sectorial de las inversiones) y con la capacidad de reproducción de la mano de obra (PEA con ingresos por encima/ debajo de la línea de pobreza y con cobertura o no de los riesgos sociales propios de su condición de asalariado/ no asalariado).

En el otro caso, Uruguay, pero también Costa Rica, son los países con mejor distribución del ingreso en la región (CEPAL, Panorama Social

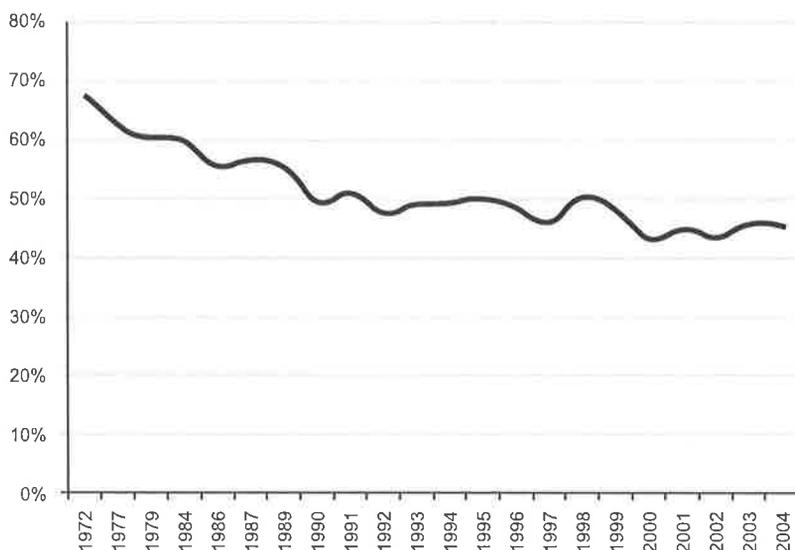
Para el caso de Lima Metropolitana, que es el mercado de trabajo con mayor densidad y extensión de las relaciones laborales propias de una economía capitalista, se aprecia que el porcentaje de asalariados en relación con la PEA ha venido disminuyendo sistemáticamente en el transcurso de los últimos 30 años. De tener casi el 70% a comienzos del decenio de los setenta descendió hasta el 43% a comienzos del nuevo siglo (Gráfico 3). Con la recuperación del empleo en el sector formal de la economía, dicho porcentaje debe situarse cerca del 50%. En consecuencia, las crisis económicas de los últimos

años se habrían convertido en un freno a la capacidad de la economía en incorporar más trabajo asalariado. Ello estaría expresando la debilidad en las bases de conformación de la economía capitalista en el país.

Si la extensión del trabajo asalariado se relaciona con el proceso de formación de la fuerza laboral, la reproducción de ella se vincula con la evolución de las condiciones materiales que permiten o restringen la subsistencia cotidiana de la mano de obra. El elemento clave en dicha característica no es otro que el de la capacidad adquisitiva de la remuneración.

Gráfico 3

Lima Metropolitana: evolución de la tasa de salarización de la PEA (% Asalariados/ PEA), 1972 - 2004



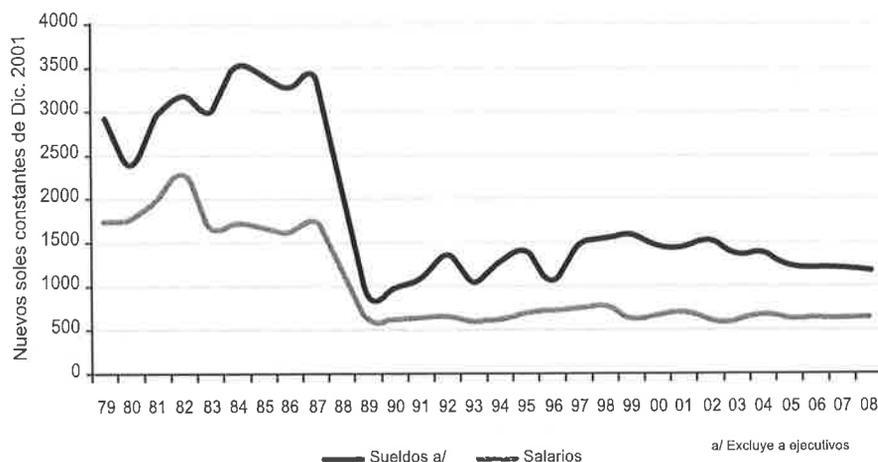
Fuente: MTPE, PEEL
Elaboración: Propia

A comienzos de los noventa, la nueva estructura de precios relativos de la economía (margen de ganancia, tipo de cambio, tasa de interés, precios de servicios públicos y salarios) que acabó consagrándose tras el ajuste estructural recluía a los salarios en la parte inferior de ella (ver el Gráfico 4). La estabilización de la economía y el ciclo expansivo que atravesara a mediados de los noventa

y, con mayor intensidad entre el 2003 y el 2008, no se tradujeron en mejoras en la capacidad adquisitiva del sector asalariado y del pequeño productor independiente. La distribución del ingreso quedaría, de ahí en adelante, afectada en beneficio del capital. La reforma laboral de comienzos de los noventa, como ya se ha señalado, se encargó de facilitar ese cambio estructural.

Gráfico 4

Lima: evolución de los ingresos, sueldos y salarios reales mensuales promedio (nuevos soles de diciembre 2001), 1979 – 2008 (*)



(*) A la fuente original, se le agregó data entre el 2006 y el 2008 con base en la información del MTPE (Informe de sueldos y salarios al 2006) y del BCRP (Nota semanal 2009)

Fuente: Verdera, Francisco. Exposición en el Taller Agenda sindical unitaria para la promoción del trabajo decente. Lima, OSRA, OIT, 10 abril 2008.

La situación descrita reforzaría la precariedad de la reproducción de las condiciones de vida de la fuerza laboral. Ello, junto con una política poco activa de mejoras en el salario mínimo, con tasas de sindicalización y de negociación colectiva sumamente

reducidas, ha dejado la recuperación de la capacidad adquisitiva del trabajo a las condiciones del mercado, es decir, a una situación donde la oferta de trabajo menos calificado, dada la demanda laboral, apareciera excedentaria o como en una situación

de oferta ilimitada de mano de obra, proveniente del sector informal de la economía. Por ello, el aumento del empleo en las empresas formales no se ha reflejado en un aumento del salario promedio.

En medio del reciente ciclo expansivo, la demanda de trabajo acabaría focalizándose en el sector del trabajo calificado mas no en el sector de mano de obra no calificada. Dada la escasez relativa del primer grupo, 30% de la PEA –dicha trayectoria, más bien– acabó generando un aumento en el diferencial de ingresos e incrementando la relación entre el trabajo calificado/no calificado. Con ello, la desigualdad distributiva acabaría agravándose. Incluso se ha señalado¹² que a diferencia de hace dos decenios, desde mediados de los noventa en adelante, la variable calificación –nivel educativo– ha devenido en un factor que explica la polarización de los ingresos en Lima Metropolitana.

Microempresa e informalidad

Es muy común señalar que la informalidad es una característica de la economía peruana, sin embargo en la primera mitad de los ochenta, la PEA involucrada en el sector informal de Lima Metropolitana no excedía del 35% (Chávez, 1988). El deterioro de la economía (hiperinflación, retracción

de la inversión privada, caída del 25% en el PBI), el desbalance entre la oferta y demanda laboral, la ausencia de un mecanismo de cobertura de los ingresos en situaciones de desempleo abierto son elementos que explican el crecimiento abrupto de la economía informal.

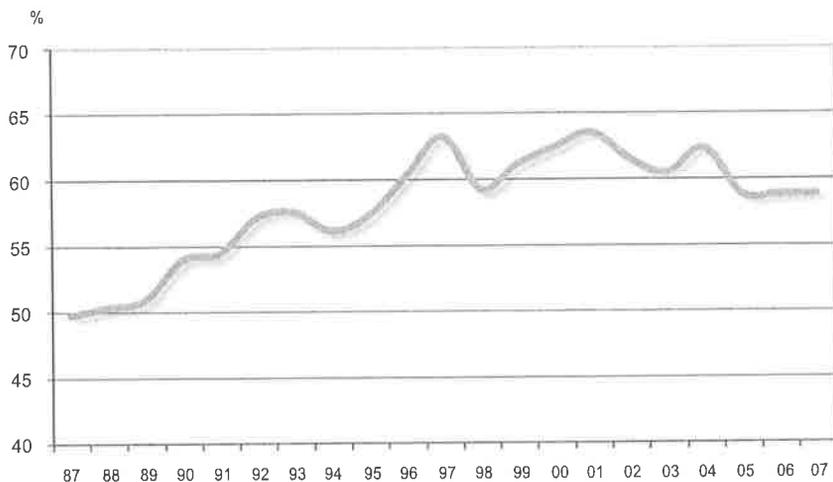
Dicho sector acabó por ser el espacio de autogeneración de ingresos para los contingentes de nueva PEA que no lograban insertarse en el sector más estructurado de la economía (como resultado del deterioro general de ella) o para aquella que resultó cesada como secuela de los procesos de reestructuración empresarial y reducción del Estado, tras el ajuste estructural a comienzos de los noventa. Por ello, ya desde finales de los ochenta se observa el crecimiento de la PEA del sector informal (Gráfico 5). En dicho momento su participación había superado el 50% de la PEA y hacia la primera mitad de los noventa sobrepasaba el 60%. Recién, en el marco del último ciclo expansivo, empezaría a revertirse dicha situación.

La microempresa registraría un comportamiento similar, en la medida que el 75% de ellas se encuentra en el sector informal de la economía (Lévano, 2005). Así, como secuela de la reestructuración del aparato productivo –cuyo efecto fue la pérdida de participación de la mediana y gran

¹¹ Salgado, Viviana. *¿Cómo ha cambiado la distribución de ingresos en Lima metropolitana?. Un análisis a partir de indicadores de desigualdad y polarización del ingresos 1990 – 2005.* Ver al respecto <http://cies.org.pe/files/active/0/PBC12-2005.pdf>

Gráfico 5

Lima: evolución del sector informal (1987 - 2007)



Fuente: MTPE - PEEL

empresa pública y privada en el producto— la microempresa aumentaría su presencia en los noventa llegando a concentrar el 23% del empleo asalariado mientras que la mediana y gran empresa se reducía al 14% y la pequeña empresa a menos del 10%.

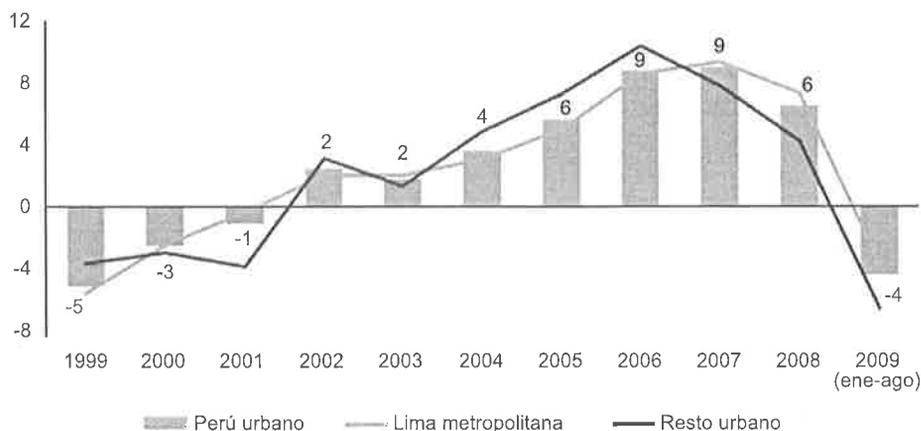
Dado que informalidad y microempresa comparten un espacio común y amplio, la superación del empleo precario supone un reto mayor en el mejoramiento de las condiciones de vida de su correspondiente PEA. Ello, como es de suponer, no será sólo tarea de políticas laborales y sociales sino, particularmente, del mejoramiento de sus capacidades empresariales y de políticas económicas sectoriales que alienten y conduz-

can a la microempresa a una mejor inserción en la economía y, en razón de ello, esté en capacidad de generar un mayor excedente capaz de permitir el asalaramiento pleno de su mano de obra y de proveer de las condiciones mínimas para su reproducción.

En el marco del último ciclo expansivo, el empleo en el sector de la microempresa se reduciría en dos puntos, hasta llegar a explicar el 21% de la PEA ocupada en Lima Metropolitana. Por su parte, no obstante las elevadas tasas de crecimiento en el empleo formal de los últimos cinco años PEA (Gráfico 6), el empleo en la mediana y gran empresa apenas logró recuperar tres puntos de participación y llegó a representar el 17% de la PEA.

Gráfico 6

Perú Urbano: evolución del empleo formal en el sector privado de diez y más trabajadores, según ámbito geográfico (Var. %)



Nota: La variación anual del empleo es el promedio del índice de un año respecto al promedio del año anterior.
Fuente: MTPE-PEEL, Encuesta Nacional de Variación Mensual del Empleo.

Ello significa que en la microem- presa se continúa concentrando el mayor porcentaje de empleo de la PEA de Lima Metropolitana. Esto es- taría indicando que la superación del empleo precario no puede descansar sólo en la expansión del empleo en las empresas medianas y grandes sino que tiene que alentarse –y ese es el rol de las políticas públicas– el mejoramiento de las condiciones eco- nómicas de las microempresas como una condición necesaria para que se incorporen, en mejores condiciones que las actuales, en el tejido econó- mico y se fortalezca de este modo el incipiente, frágil y reversible proceso de salarización de la mano de obra que demanda.

Debilitamiento de las condiciones de reproducción de la PEA ocupada

Es indudable que desde mediados de los setenta el proceso de deterioro de la economía –inflación en ascenso, retracción en la inversión privada, creciente desequilibrio externo– ge- neró un entorno poco propicio para el crecimiento económico del país y ello se reflejaría en un lento pero cre- ciente deterioro de las capacidades de asalaramiento y de mejoramiento de las condiciones de vida de la PEA ocupada.

Junto con el proceso de deterioro en las condiciones macroeconómi-

IECOS

cas, s
norma
empre
ces d
Así, ju
lizació
y de l
norma
en la
en 19
poral
no tra
como
exten
labora

F
E

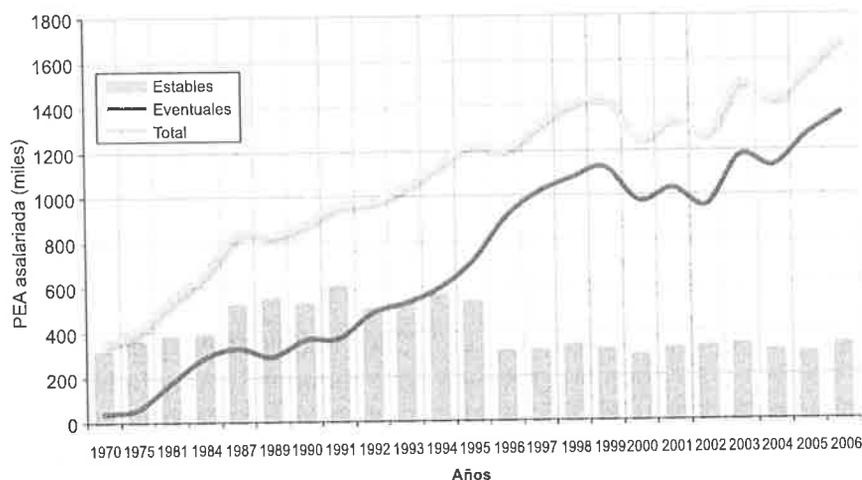
Di
urban
recie
ració
med

cas, se fue erosionando el marco normativo laboral que facilitaría a las empresas hacer frente de las rigideces de la legislación de entonces. Así, junto con los planes de estabilización de mediados de los setenta y de los ochenta, se implementaron normas temporales de flexibilización en la contratación laboral: DL 22342 en 1978 para alentar el empleo temporal en el sector de exportación no tradicional y el PROEM en 1986 como medida compensatoria de la extensión de la ley de estabilidad laboral de entonces.

A partir de 1992, la reforma laboral liberal conduciría a la consagración de la contratación temporal como el medio privilegiado de la relación laboral. Por ello hacia 1994 (Gráfico 7) la cantidad de trabajadores en situación de contratación temporal superaría a aquellos que gozaban de un contrato indefinido, situación que continuaría acentuándose. En una perspectiva de mediano y largo plazo, esto ha conducido a que en el 2006 casi el 75% del empleado asalariado privado de Lima Metropolitana labore bajo un contrato por modalidad (temporal).

Gráfico 7

Lima: empleo total, eventual y estable en el sector asalariado privado (1970-2006)



Fuente: MTPE-PEEL; Gamero, Julio en Empleo e ingresos en el último quinquenio, MCLCP 2006. Elaboración: Propia

Dicha tendencia, a nivel del Perú urbano, ha continuado aún bajo el reciente ciclo expansivo y de generación de empleo en las empresas medianas y grandes (Gráfico 8).

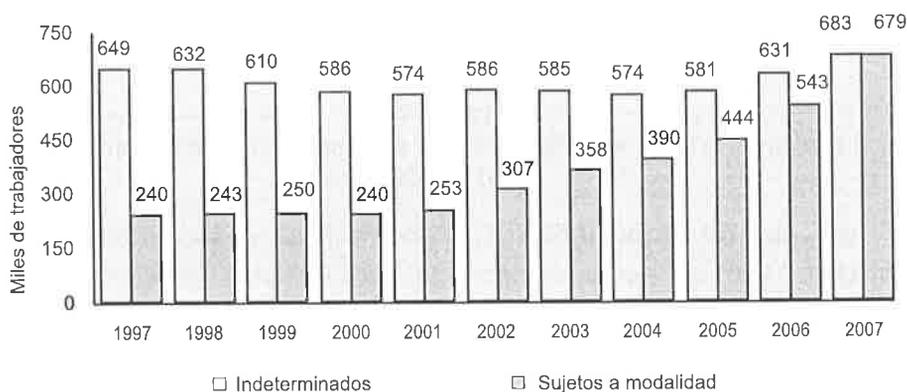
En el caso de Lima Metropolitana, no habría razones por el lado de la oferta laboral –bajos niveles de calificación o inexperiencia laboral– que puedan explicar el aumento de los

empleos sin contrato alguno en el sector formal. Serían, básicamente, elementos de índole institucional (debilidad en la inspección del trabajo, poca presencia de organizaciones sindicales, legislación laboral muy flexible heredada de la reforma laboral de comienzos de los noventa) los que estarían detrás de la presencia

de empleo informal, sin contrato, en dicho segmento. No obstante las significativas tasas de absorción de empleo en las empresas formales —más del 8% de aumento en el último año— uno de cada cuatro trabajadores vinculados con ellas está laborando en condiciones de informalidad (MTPE, PEEL 2006).

Gráfico 8

Perú: evolución del número de trabajadores en planilla por tipo de contrato en empresas formales de cinco a más trabajadores (miles)



Fuente: Oficina de Estadística e Informática del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo. Información de las Hojas de Resumen de Planillas (empresas formales de cinco a más trabajadores).

Por otro lado, la alta rotación de la mano de obra y su poca antigüedad en el puesto de trabajo (MTPE, 2004) no ayudan a entender el aumento del empleo informal en las empresas formales como resultado de una “decisión voluntaria” del trabajador. Si bien una elevada rotación laboral puede ser un signo de un mayor dinamismo del mercado laboral, cuatro de cada

cinco trabajadores que rotan lo harían por razones involuntarias, mientras que uno de cada cinco por razones voluntarias¹³. La rotación existente en el país, en consecuencia, tendría un gran componente exógeno.

En general, el debilitamiento del rol fiscalizador del Ministerio de Trabajo¹⁴ junto con la flexibilización y profusión

¹³ Chacaltana, Juan. *Capacitación laboral proporcionada por las empresas: el caso peruano. Informe final*. Lima, CEDEP, 2004.

en las modalidades de contratar trabajadores, en el contexto de una drástica disminución de la actuación de las organizaciones sindicales, ha llevado a que las sanciones derivadas del incumplimiento a la legislación no sean tales que desincentiven la recurrencia a tales prácticas.

Sin embargo, el notable crecimiento del sector moderno de la economía peruana habría generado mejores condiciones para un cambio. Desde hace cuatro años, la microempresa (de menos de nueve trabajadores) ya no era la principal demandante de mano de obra asalariada¹⁵. Como se ha mencionado, el empleo en las empresas formales se vino recuperando por el incremento del empleo asalariado en las empresas de más de diez trabajadores. Este crecimiento es el que fue formalizando, parcialmente, el empleo de Lima Metropolitana¹⁶.

El empleo formal se fue recuperando por la mayor demanda de trabajo, relativamente más calificada, de las empresas de más de diez trabajadores y no por una mejora en las condi-

ciones económicas de la mayoría de microempresas¹⁷. Estas no se han enriquecido lo suficiente, aún no han generado el excedente económico necesario como para mantener una tasa de reinversión que les permita la innovación, competitividad y sostenibilidad de la unidad económica. Al no haberse satisfecho esta condición necesaria, no hay un aumento en la probabilidad de mejoramiento en las condiciones laborales de los asalariados de dicho sector.

Tampoco hay certidumbre de que ese necesario proceso de enriquecimiento, sea rápido y aún siéndolo, que el empleo que se genere en este segmento empresarial tenga el calificativo de empleo formal. Si la fiscalización laboral es ya complicada en el segmento de las empresas de más de diez trabajadores, en las de menos de diez es prácticamente inexistente. De otro lado, en tanto no haya un cambio de la legislación laboral en materia de sindicalización¹⁸, el tema de la "vocería" de los trabajadores¹⁹ de este sector no va a ser enfrentado adecuadamente y, en consecuencia,

¹⁴ Este debilitamiento es el resultado de la severa disminución en los recursos asignados en el presupuesto del MTPE. Su participación en el presupuesto nacional ha sido de menos del 0,4% para el 2007. Ello refleja la escasa prioridad que desde el Estado se viene asignando al tema laboral y del empleo.

¹⁵ Ver al respecto la Encuesta Permanente de Empleo del INEI, noviembre del 2007.

¹⁶ En el caso de Argentina, la recuperación de la actividad económica en la etapa posterior a la crisis del fin de la convertibilidad, generó una demanda de empleos formales que es la principal causa de la mejora en la distribución del ingreso y de la disminución de la pobreza urbana. Ver al respecto Novick, Martha, Recuperando políticas públicas para enfrentar la informalidad laboral: el caso argentino 2003 – 2007 en http://www.trabajo.gov.ar/seminarios/2007/informalidad/files/La_Informalidad_Laboral_Documento.pdf

¹⁷ Es decir, el empleo se ha venido formalizando por la parte de arriba del mercado de trabajo. Pero dado que la mayor cantidad de puestos de trabajo se encuentran en la parte baja de dicho mercado, cualquier proceso que busque la superación del empleo precario, del empleo informal tiene, necesariamente, que priorizar el sector de la microempresa.

¹⁸ El vinculado con el requerimiento de al menos 20 trabajadores para poder sindicalizarse.

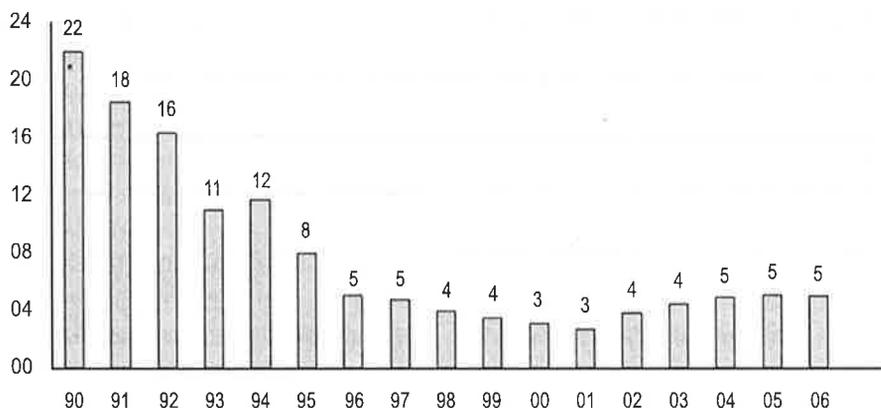
no existirían mecanismos endógenos que presionen para la formalización del empleo en las microempresas. Al respecto, no obstante la recuperación en la tasa de afiliación sindical está es sumamente reducida (Gráfico 9), lo cual guarda correlación con la menor "vocería" de los sindicalizados expresada en la intensidad de las paralizaciones laborales (Gráfico 10).

Se sostiene que, en el corto plazo, la implementación del plan de ajuste

estructural durante la primera mitad de los noventa debilitó el proceso de formación de empleo asalariado. Como se ha mencionado, ello conduciría a un aumento del empleo en el sector informal de la economía bien en situación de autoempleo o conduciendo o trabajando en la microempresa. En estas condiciones se asistiría, quizás, a uno de los escenarios regionales de mayor degradación en las condiciones de reproducción de la fuerza laboral.

Gráfico 9

Lima Metropolitana: tasa de afiliación sindical (*)
(sindicalizados/asalariados privados), 1990 - 2006



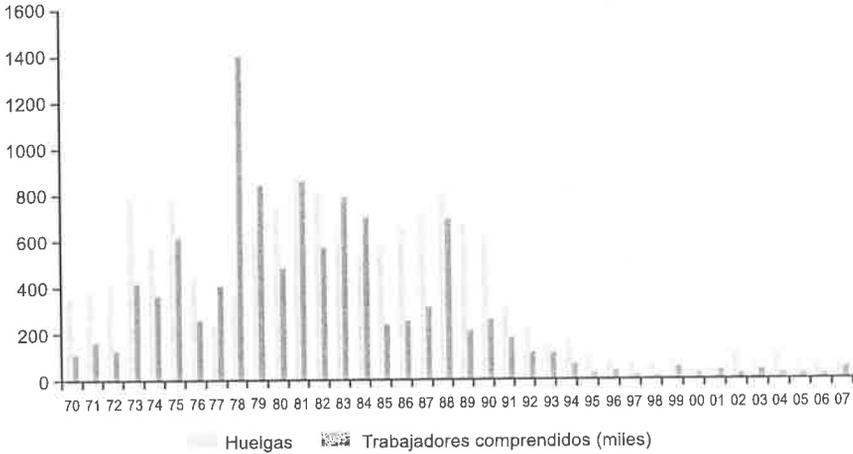
(*) El número de trabajadores afiliados a sindicatos se registró a través de la Encuestas a Hogares para el período 1990-1997 y a través de Información de Resumen de Planillas para el período 1998-2006.

Fuente: Resumen de Planillas del MTPE; MTPE, Encuesta de nivel de empleo 1990-1995; Convenio MTPS-INEI, ENAHO III trimestre 1996-2001; MTPE, ENAHO Especializada en niveles de empleo 2002-2006.

¹⁹ Ver al respecto, OIT, El trabajo decente y la economía informal, Conferencia Internacional del Trabajo 90a reunión 2002, Informe VI, Sexto punto del orden del día Oficina Internacional. En <http://www.ilo.org/public/spanish/standards/relm/ilc/ilc90/pdf/rep-vi.pdf>

Gráfico 10

Número de huelgas y miles de trabajadores comprendidos (1970 – 2007)



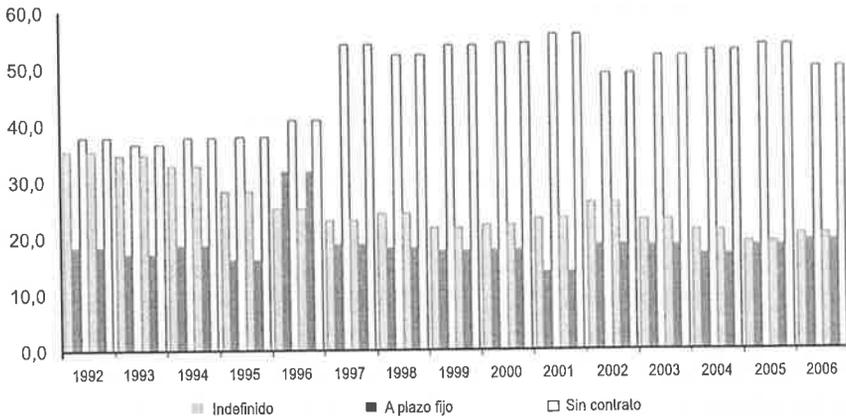
Fuente: MTPE, Anuario Estadístico 2006 – 2008. Elaboración: Propia

Es así que desde comienzos de la reforma laboral liberal de 1992, los empleos sin contrato alguno de trabajo pasarían de representar un 39% de la PEA ocupada a un 55% durante la segunda mitad de los noventa, con los efectos adversos sobre la cobertura

de los riesgos sociales: desempleo, seguro médico y jubilación. Como secuela del último ciclo expansivo y del aumento del empleo en el sector de la mediana y gran empresa, dicho porcentaje se reduciría y se estaría estabilizando en alrededor del 50%.

Gráfico 11

Lima Metropolitana: evolución de trabajadores asalariados por tipo de contrato ^{1/}



^{1/} Se refiere a empleados y obreros públicos y privados. Fuente: Convenio MTPS - INEI, ENAHO, III Trimestre 1997 - 2001; MTPE, ENAHO especializada en niveles de empleo (2002-2006)

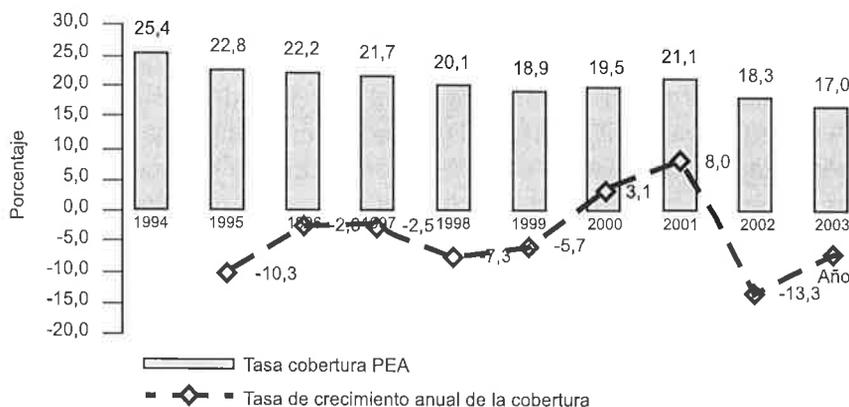
El debilitamiento en la típica relación de trabajo tiene un efecto inmediato en la precarización del empleo. Se desvincula el trabajo de la cobertura de la seguridad social y de los planes pensionarios. Si bien no hay unas cifras definitivas, las diferentes fuentes están indicando una debilidad en la cobertura de los riesgos sociales. Por ejemplo, como se aprecia en el Gráfico 12, la cobertura de los titulares de ESSALUD ha venido disminuyendo como porcentaje de la PEA. En 1994 significaban un

porcentaje del 25,4% y hacia el 2003 no superaban el 17,0%.

Por su parte, a nivel de los datos país, como se aprecia en la Tabla 2, los afiliados a algún seguro de salud –público o privado– ascendían al 36% en el caso de los asalariados privados y al 18% de los independientes. En el caso de los afiliados a un sistema de pensiones, las cifras indicaban un 37% de cobertura en el caso de asalariados y un 12% para el trabajador independiente.

Gráfico 12

Evolución en la cobertura de los titulares activos ESSALUD respecto a la PEA (1994 - 2003)



Fuente: MTPE, Consejo Nacional del Trabajo. http://www.mintra.gob.pe/archivos/file/CNTPE/Desempeno_Mercado_Laboral_en_el_Peru.pdf

Desde la implementación de la reforma laboral el porcentaje de trabajadores bajo contrato indefinido se redujo progresivamente, lo cual haría evidente una correlación entre la menor cobertura de riesgos sociales con dicho proceso. El aumento en la contratación a plazo fijo no ha logrado revertir dicha situación.

De otro lado, con información para el 2008, en Lima Metropolitana –que es el mercado de trabajo más consolidado del país– se encuentra que sólo el 31,5% de la PEA ocupada cuenta con algún plan pensionario, mientras que el 29,5% de ella está disponiendo de cobertura de salud (Gráfico 13).

Tabla 1
Perú: asalariados privados e independientes con protección social según sector económico (2006-2007)

SECTOR ECONÓMICO	Trabajadores asegurados a un sistema de salud ^{3/}		Trabajadores afiliados al sistema de pensiones ^{4/}	
	2006	2007 ^p	2006	2007 ^p
Asalariados privados ^{1/}	1.152.431	1.646.813	1.464.854	1.683.307
Independientes ^{2/}	622.947	964.336	517.247	660.193
Porcentaje de trabajadores con protección social respecto al total de trabajadores				
Asalariados privados ^{1/} (%)	26,6	36,2	33,8	37,0
Independientes ^{2/} (%)	12,3	17,8	10,2	12,2

p/ Preliminar; ^{1/} Se denomina asalariados privados a empleados y obreros del sector privado que laboran en empresas de todos los tamaños.

^{2/} Los independientes son aquellos que trabajan en forma individual o asociada y no tienen trabajadores remunerados a su cargo.

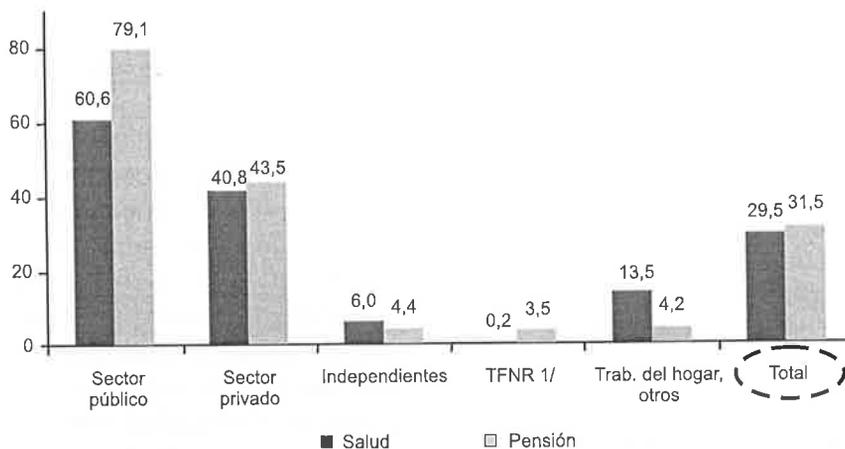
^{3/} Trabajadores que están afiliados a un sistema de prestaciones de salud privado y público. Para el caso de asalariados, el seguro de salud es pagado por el empleador.

^{4/} Trabajadores afiliados al Sistema Privado y público de Pensiones

Fuente: MTPE-Programa de Estadísticas y Estudios Laborales (PEEL). INEI - Encuesta Nacional de Hogares Condiciones de Vida y Pobreza, continua 2006 y 2007

Gráfico 13

Lima Metropolitana: PEA ocupada por tipo de protección social según estructura de mercado, 2008 (en porcentajes)



Nota: para el cálculo de los afiliados al sistema de pensiones no se incluye a los no especificados.
1/ Trabajador familiar no remunerado.

Fuente: MTPE - Encuesta de Hogares Especializada en niveles de empleo 2008.
Elaboración: MTPE - Programa de Estadísticas y Estudios Laborales (PEEL)

El debilitamiento en las condiciones de reproducción del empleo asalariado en el país no ha sido revertido por el reciente ciclo expansivo de la economía, no obstante el importante incremento del empleo en las empresas formales. Ello no hace sino evidenciar la vulnerabilidad en la que se encuentra la mayoría de la población del país y, de otro lado, que la disminución de la pobreza a cifras del 36% no es un indicativo de una mejora sostenible en el bienestar de la población.

Propuestas de política para superar el problema del empleo precario

Actualmente, el empleo precario resume las debilidades de una política pública que se encuentra lejos de conciliar el crecimiento de la economía con una mejora sostenible en el bienestar de la población. Poner el acento en la mayor cuantía del gasto social, en la focalización de la pobreza y en la "supresión" de "sobrecostos" laborales como los medios para "formalizar" el empleo o incorporar "progresivamente" derechos ciudadanos deja de lado el abordaje integral que supone la superación de este problema. En consecuencia, revertir el problema del empleo precario, conlleva actuar en tres dimensiones políticas: económica, social y laboral.

Política económica

En el primer caso, se requiere de *políticas económicas pro empleo* que

suponen la adopción de incentivos a la generación de valor agregado a la producción doméstica, a la promoción de articulaciones entre *mypes* y medianas/ grandes empresas, a los encadenamientos productivos y a políticas explícitas que alienten procesos de aumento de la productividad, competitividad, innovación y cambio tecnológico. Lo anterior conlleva, necesariamente, a incorporar políticas sectoriales en la agenda pública.

Frente al problema de la poca relación entre el crecimiento económico y la pobreza, intermediado por el mercado de trabajo, se requiere facilitar la generación de un crecimiento más homogéneo entre los diferentes sectores económicos y dentro del cual haya mayor asociación con la generación de empleo. Para ello es necesario promover la articulación de los sectores productivos menos dinámicos —microempresas urbanas y pequeños productores agrarios— con los sectores más dinámicos de la economía (Estado y mediana y gran empresa).

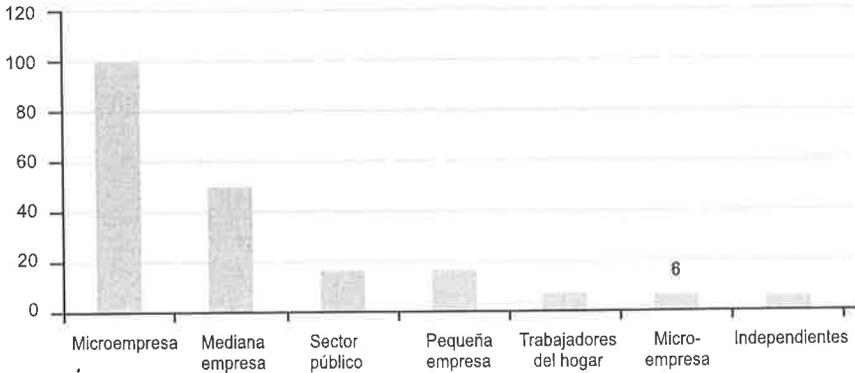
En el esquema anterior se requiere que las políticas económicas incorporen no sólo la dimensión sectorial, sino también una marcada *orientación pro microempresa* con el objeto de cerrar gradualmente la enorme brecha de productividad que hay entre una microempresa rural, por ejemplo, y una gran empresa minera. Por lo demás, esta brecha de productividad intra empresarial es la que estaría detrás de desigualdad económica y social del país (Gráfico 14). Y tal como

lo señala la evidencia internacional (Gráfico 15), el acortamiento de la citada brecha estaría asociada con

la mejor performance económica de los países asiáticos en los últimos 20 años, por ejemplo.

Gráfico 14

Tamaño de empresa y productividad (Productividad de la gran empresa = 100)

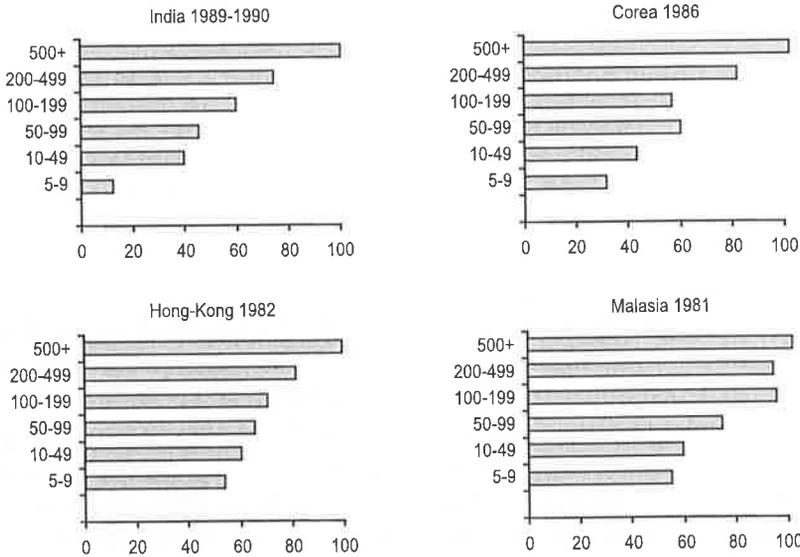


Fuente: Villarán Fernando e Iván Mifflin, El desarrollo de la micro y pequeña empresa en el Perú o Creando Riqueza desde abajo. Lima, Editorial Congreso de la República, 2009.

Elaboración: Propia

Gráfico 15

Diferencial de productividad por tamaño de empresa: India y países asiáticos



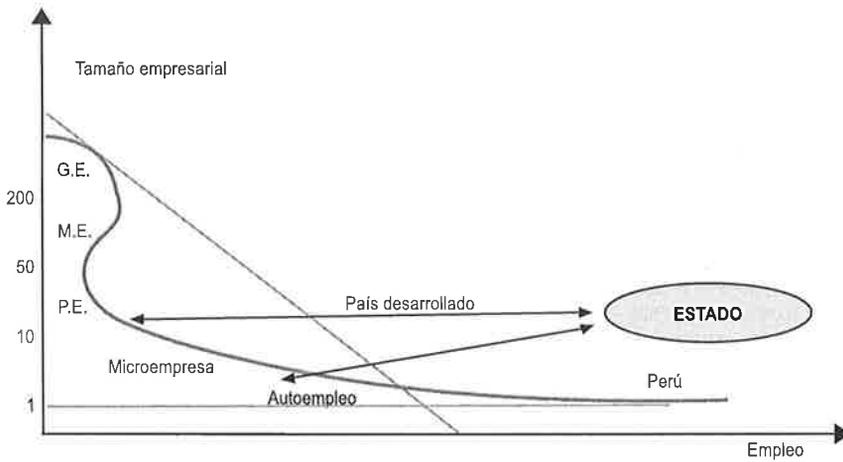
Fuente: Mazumdar, Dipak y Sarkar, Sandip, The Employment Problem in India and the Phenomenon of the Missing Middle. En <http://webapp.mcis.utoronto.ca/ai/pdfdoc/DualismAndEconomicGrowthInIndia.pdf>

Acortar las brechas de productividad entre el tamaño de las empresas conduciría a una mejor distribución del tejido empresarial de los países, afectando positivamente la “polarización” entre la concentración del producto en la gran empresa y del empleo en

la micro empresa (Gráfico 16). En los países desarrollados y en los de industrialización exitosa del Asia, hay una mejor correspondencia entre los tamaños de empresa, la distribución de la productividad con la participación en el empleo correspondiente.

Gráfico 16

Curva de empleo por tamaño de empresa: Perú y país desarrollado



Fuente: Villarán Fernando e Iván Mifflin. El desarrollo de la micro y pequeña empresa en el Perú o Creando Riqueza desde abajo. Lima, Editorial Congreso de la República, 2009

Por cuenta propia del mercado no se va a producir una mejor distribución en la productividad por tamaño empresarial. Más bien la figura actual, con los problemas que ello conlleva en términos de la precarización del empleo, ha sido producto de un esquema de políticas que no han tejido lazos articuladores con la microempresa urbana y rural. Por ello, el mejoramiento de la calidad del empleo no se vincula, tan sólo, a la capacidad de generación de empleo en las empresas formales. Si fuera así, tomaría bastante tiempo recuperar los niveles de empleo adecuado

que se tuvo en la primera mitad de los setenta. Hoy, la microempresa salariza a poco más de la mitad de la PEA del sector privado. Por ello, toda política de empleo tiene que tomarla en cuenta.

Mejorar las condiciones del empleo en el país requiere de mirar más allá del empleo en las empresas formales. Una política exitosa tiene que concentrarse en el “top” pero, particularmente (con políticas sectoriales) en la “base”, es decir, en la microempresa. Y ello da espacio para las políticas públicas, aún bajo el esquema de subsidiaridad

y por un principio de igualdad de oportunidades. Hay una evidente "falla de mercado" en términos de la ausencia de proveeduría privada de servicios de asistencia técnica, de desarrollo

empresarial, de búsqueda de mercados y de fomento de la articulación y la asociatividad hacia la microempresa. En ausencia de ello, el Estado tiene un rol central de juego.

Tabla 2

Comparación de sistemas de fomento a las MYPE en otros países (2006)

	Chile	Brasil	México	Perú
Segmento de empresas	Micro, pequeña y mediana empresa	Micro y pequeña empresa	Micro, pequeña y mediana empresa	Micro y pequeña empresa
Entidad de promoción	Servicio de Cooperación Técnica (SERCOTEC)	Servicio Brasileño de apoyo a la Pequeña y microempresa (SEBRAE)	Secretaría (Ministerio) de Economía	Small Business Administration (SBA)
Ministerio	Ministerio de Economía, Fomento y Reconstrucción	Agencia Mixta de Derecho Privado (Público-Privada)	Ministerio de Economía	Agencia Federal
Presupuesto	Del sistema US \$ 420 millones de SERCOTEC y CORFO US\$ 91 millones	US \$ 450 millones	Perú: US \$ 10 millones para SNF	US \$ 14 651 millones

Fuente: Dumler, Francisco en COEECI 2009, tomado de MESAPYME PERÚ, 2006

Poner en práctica una política económica pro microempresa significa "ponerle números" a ella en el presupuesto de la República. En términos de recursos presupuestarios, la promoción estatal hacia la microempresa no está excediendo de los 10 millones de dólares anuales (Tabla 2). Dicha cifra en términos de una comparación internacional coloca a nuestro país en la parte inferior de la tabla y, también, en términos de las prioridades nacionales, más allá del discurso "políticamente correcto" que exalta el "emprendedurismo".

Las políticas públicas, sin embargo, si bien han incorporado a la

microempresa entre sus prioridades, al menos declarativas, han puesto el acento en los aspectos microeconómicos, en la gestión de la mype y por ello los "incentivos" se han venido concentrando en las leyes laborales, en las barreras de acceso, en la provisión de asistencia técnica, capacitación, acceso al crédito. Pero, como se ha señalado, no han merecido, aún bajo el principio de igualdad de oportunidades, hacerse de un sitio preferente en el presupuesto de la República.

La competitividad se construye, como señala Porter en su extensa literatura y como economías tan exitosas

como la de Irlanda lo demuestran. La emergencia de ventajas competitivas supone la acción explícita del Estado. Ellas se cimentan a través de inversiones en infraestructura, capital humano, institucionalidad, innovación y conocimiento. La articulación, la construcción y organización de redes, asociaciones, conglomerados es un capital intangible que resulta fundamental en el proceso de transición de una economía basada en los factores (ventajas comparativas) a otra basada en inversiones e innovaciones (ventajas competitivas). La competitividad de la microempresa, por ello, no es algo distinto ni particular a la política de competitividad del país, forma parte consustancial de ella si lo que se busca es compatibilizar crecimiento económico con desarrollo e inclusión social.

La competitividad de la microempresa se promueve y para ello se requiere de instrumentos explícitos de política sectorial. En atención a lo ya señalado (necesidad de políticas sectoriales explícitas y construcción de ventajas comparativas), el diseño de una política –deliberada, pensada, orientada, planeada– a favor de la microempresa es el medio que conjuga crecimiento económico, elevación de la productividad, generación de excedente económico con inclusión social de casi dos tercios de la PEA del país. Como aún la microempresa no se hace del sitio que se merece en la agenda pública, todavía no es destinataria como tal de políticas sectoriales: fondos concursables

para promoción de la competitividad, programas regulares de compras estatales, acceso directo a programas de innovación y mejoramiento tecnológico, fomento de asociatividad y de articulación hacia las medianas y grandes empresas, etc.

En nuestro país, las políticas que se vienen siguiendo en relación con la promoción de la mype guardan muchas semejanzas con las implementadas en otros países de la región, particularmente en las políticas concentradas a nivel microeconómico, es decir, en la demanda y en la oferta laboral. Pero, frente a ellas, la “política” local presenta dos elementos diferenciadores:

- a. Ausencia de políticas sectoriales o políticas específicas que tienen, por definición, visibilidad presupuestaria.
- b. Incorporación de un régimen laboral –que discrimina a unos trabajadores de otros– como un mecanismo de “promoción” de la microempresa. Con ello se estaría afirmando en el país una visión espuria de la competitividad. La situación es diferente en otros países, en los cuales el énfasis se coloca en las políticas sectoriales, en la generación de un entorno favorable al desarrollo de la microempresa.

Lamentablemente, el DL 1086, la nueva ley que modifica la anterior ley de microempresa, no se aleja del

énfasis puesto en lo microeconómico, poniendo dentro del set de incentivos, la degradación de las condiciones laborales de los trabajadores de la pequeña empresa y parte de la mediana. Como un aspecto positivo se incorpora el criterio de cofinanciamiento estatal para la cobertura del seguro de salud (SIS) y de pensiones (FPS). Pero a más de año y medio de su promulgación, recién se ha expedido el reglamento del SIS y sigue pendiente el tema previsional. Ello viene colocando en una situación de "limbo legal" a las microempresas y a sus trabajadores.

Dicho cambio legislativo dejó de lado, incluso, las conclusiones de una evaluación del impacto de la Ley 28015²⁰, en la cual se señala que si las políticas laborales no se acompañan de políticas sectoriales, que inserten mejor en el mercado a la mype, dicho régimen será un desincentivo para la formalización laboral de dichas unidades. Y ello se prueba, presentando evidencia empírica que las mypes que se acogieron a dicha ley acabaron con un margen de ganancia más reducido en comparación con las que no se formalizaron²¹.

Si esto es así, resulta evidente la necesidad de poner énfasis en políticas sectoriales y en las limitaciones de políticas microeconómicas. Entonces, ¿cuál fue la argumentación para degradar las condiciones de trabajo de quienes laboran en el segmento de empresas de hasta 100 trabajadores, al incorporarlos al RLE? La única explicación iría por el lado de "hacer competitivo" parte del sector empresarial a través del recorte de derechos laborales; siendo así la "apuesta" del actual gobierno, no cabría duda que estaría optando por la forma menos capitalista y menos moderna de promover la competitividad. Al final "los incentivos" para "alentar" el proceso de acumulación acaban concentrándose en el recorte de los derechos laborales. En otras palabras, las políticas pro inversión acaban alimentándose de políticas que aumentan la desigualdad y que contraponen el trabajo con el capital.

Como se resume en la Tabla 2, las políticas sectoriales son determinantes para el mejoramiento de la competitividad y el empleo; su inclusión y el orden de implementación, en relación con las políticas microeconómicas, es

²⁰ Ver al respecto http://www.cedep Peru.org/img_upload/c55e8774db1993203b76a6afddc995dc/Ley_Mype_Per___final_final_revisada.pdf

²¹ *"aquellos que están registrados en la Ley no exhiben diferencias significativas en cuanto a niveles de venta por trabajador y, más bien, experimentan reducciones en sus márgenes de ganancia al registrarse en la Ley" (Chacaltana, 2008, p.46). Por lo tanto, concluye que "las empresas que permanecen en la informalidad tiene una ventaja respecto de las que se registran en la Ley, que se deriva del incumplimiento de la Ley, ya que las que se formalizan lo hacen para vender más y asegurar a sus trabajadores pero proporcionalmente ganan menos por cada unidad de venta" (p.46).*

determinante. Aún en ausencia de políticas microeconómicas, el resultado sería favorable.

La incorporación de una marcada orientación pro microempresa en la política económica supondría, entre otras acciones, las que descansan en la liberación de fondos explícitos para dicho sector:

- a. Implementación de un plan de articulación entre oferta exportable y proveedores locales desde el enfoque de cadenas productivas y de subcontratación flexible. Estas acciones se vinieron realizando en pequeña escala desde PROMPYME (hoy, desaparecida), PROMPEX y Ministerio de la Producción (CITES). Se trataría de potenciar dicho esquema, incorporando a Mi Empresa (PRODUCE) con funciones específicas al respecto.
- b. Generación de un plan de desarrollo de áreas rurales en zonas de extracción de recursos naturales, que suponga la intervención conjunta del Estado (bajo su liderazgo), la empresa privada y organizaciones de la sociedad civil. Como es de conocimiento general, los recursos del canon minero y del aporte voluntario minero crecieron en cifras muy significativas en no menos de 15 regiones, pero la mayoría de los gobiernos sub nacionales no tienen aún las capacidades adecuadas para una gestión eficiente y efectiva en términos del impacto socioeconómico. Más que recursos presupuestarios adicionales, se tiene que hacer operativa una instancia de gestión del desarrollo local en dichas zonas.
- c. A partir de los recursos del Plan de Estímulo Económico, se tiene que incorporar como política regular el Programa de compras estatales (centralizando demanda de sectores), premiando la generación de valor agregado local y las articulaciones con pequeñas y microempresas, como parte de una política de incentivos para la consolidación de encadenamientos productivos con producción doméstica.
- d. Aumento en la cobertura de los servicios de desarrollo empresarial bajo un esquema de cofinanciamiento a la demanda de la asistencia técnica, capacitación o desarrollo de proceso de asociatividad, conglomeración y articulación entre microempresas y entre ellas y los sectores más dinámicos de la economía.
- e. Articulación de los recursos disponibles de programas de empleo temporal y de los fondos concursables o no, presentes en los diferentes programas y unidades ejecutoras del Estado en un Fondo²² que centralice y dé organicidad al apoyo a las micro-empresas urbanas y rurales en una estrategia

²² Al respecto, se cuenta con una propuesta en la materia: FONDOMYPE

que significa pasar de la promoción de empleos temporales y de iniciativas, a veces superpuestas, a la facilitación de la generación de empleos permanentes, como el medio sostenible para la superación de la pobreza.

Política social

La focalización de las políticas sociales en los noventa significó, en la práctica, una suerte de discriminación en la que la condición de pobreza se convirtió en el foco de la atención del gasto social.

El modelo de política social se orientaba en el sentido de lo que Esping-Andersen²³ denomina políticas residuales, propias de la concepción económica anclada en el utilitarismo, y que se caracterizan porque la cobertura de los riesgos sociales que resultan del capitalismo —desempleo, discapacidad por razones de salud y jubilación— no está anclada a ningún esquema corporativo de seguridad social, sino que depende directamente del aporte de cada individuo. Bajo este esquema, la única preocupación del Estado es la generación del marco más adecuado para la creación de la mayor cantidad de empleos. Con empleos, y con ingresos, el individuo deberá asumir por cuenta propia tales coberturas.

Eso explica, entre otras razones, que un número importante de países

de la región continúen a la zaga de la inversión social. La focalización acaba “justificando” bajos niveles de gasto/inversión social y no fuerza al Estado para aumentar la presión tributaria, pues el aumento de la cobertura de las políticas sociales no “aparece” en la agenda pública.

La promesa neoliberal no mejoró el bienestar ciudadano, pero sí aumentó la tasa de ganancia de los sectores que se beneficiaron de las nuevas condiciones económicas sin una correspondencia en mejoras distributivas. La globalización, en el contexto de una creciente desregulación de los mercados y una disminución del papel del Estado, aumentó las diferencias remunerativas en beneficio del sector con mayores calificaciones relativas. No sólo en el Sur, en el Norte también vienen perdiendo los menos calificados. La diferencia es que en el Sur, son la mayoría.

Frente a la necesidad de “desbloquear el corsé” que supuso la política social del ajuste estructural, en el BID se ha acuñado el concepto de *universalismo básico* (Molina, 2005), entendido como un nuevo marco de referencia para el diseño y aplicación de las políticas sociales, el mismo que “tiene una orientación simple: promueve la cobertura universal de prestaciones esenciales que cumplan con estándares de calidad, ofrecidas sobre la base de principios de ciudadanía [...] cuyo alcance variará según las posibilidades y decisiones propias de cada país”

²³ Esping-Andersen, G. *Fundamentos sociales de los Estados de bienestar*.

Los principios que guían dicha propuesta son los siguientes:

- El carácter universal de la cobertura del conjunto de prestaciones esenciales (bienes, rentas, servicios, etc.) con alcance a las categorías de población definidas a partir de atributos que todas las personas cumplan.
- Cumplimiento de estándares de calidad garantizados para todos.
- El usufructo de este conjunto de prestaciones debe estar garantizado para todos, y esa garantía debe ser brindada por el Estado.
- El universalismo básico ofrecerá *un conjunto limitado de prestaciones llamadas esenciales*, conjunto que responderá a las particularidades y niveles de desarrollo propios de cada país.

En otras palabras, dicha propuesta buscaría recomponer cierto nivel de cobertura básica para todos los ciudadanos y su contenido será definido en cada sociedad atendiendo a las consideraciones fiscales específicas y al acuerdo social que prime en ella. En ese sentido, puede entenderse como una reacción a la pérdida de condición ciudadana de las políticas sociales que acompañaron al ajuste estructural.

Lo anterior supondría una autocrítica al simplismo y la simplificación

con la cual la reforma social “leyó” nuestra sociedad. En sociedades con alta desigualdad como las nuestras, concebir al mercado como el proveedor principal de servicios sociales como salud y previsión social, deviene sólo en una ilusión que ha conducido a que hoy coexistan tres pisos de proveeduría de los diversos servicios sociales:

- a) Programas sociales focalizados,
- b) Saldos del antiguo régimen (el del “universalismo pleno” previo a las reformas liberales)
- c) Mercado de los servicios de salud y pensiones, que sólo están disponibles para los sectores de altos ingresos²⁴, que no son la mayoría.

Redistribución necesaria: intersección de la política social con la política económica

Luego de más de un decenio de políticas sociales netamente asistenciales y de alivio a la pobreza, no queda duda de que la mejor política social es una buena política económica, capaz de medir su éxito en la cantidad y calidad de empleo adecuado, y no en los resultados macroeconómicos *per se*. De este modo, la superación de la pobreza se vincularía directamente al tipo de crecimiento económico, a su articulación con el mercado de trabajo, y no

²⁴ Tras la estatización del sistema privado de pensiones en Argentina, este es un asunto en revisión en la región.

solo con la cantidad de gasto social que se asigna en el presupuesto de cada año. Lo anterior no significa que la relación gasto/inversión social sea menos importante, sino todo lo contrario; pero en consonancia con la política económica desde una lógica de acompañamiento mutuo, de refuerzo y de objetivos comunes.

El predominio de esa mirada segmentada de la política social y la política económica —alimentada por las reformas liberales, como ya se mencionó— explica que cuando se aborda el tema de la necesaria redistribución para mejorar la equidad y hacer un país socialmente más viable, el foco de atención acaba concentrándose sólo en el gasto público: en su calidad, transparencia, eficiencia y eficacia; criterios particularmente sensibles al vincularlos a los programas sociales y la política social. Con esa mirada, las denominadas «filtraciones», «subcobertura» o «burocratismo» acaban convirtiéndose en el centro del debate cuando en realidad son asuntos menos relevantes —en términos estratégicos— que la concepción de redistribución y la precisión de las funciones, tanto de la política social como de la política económica.

El gasto/inversión social es, quizás, el componente más débil en una estrategia redistributiva y de lucha contra la pobreza, en contraposición a lo que se solía postular desde el neoliberalismo. Suele decirse, con razón, que mientras que la política social sólo es responsable de los

decimales de las cifras de pobreza, la política económica es la que pone los números enteros.

El crecimiento económico es sumamente importante para la distribución. Las actividades económicas que acaban liderándolo son, particularmente, la agricultura, la industria, la minería, el mercado interno y el mercado externo. Tener en cuenta que la primera ronda distributiva se genera, precisamente, a partir del tipo de crecimiento del PIB: la magnitud del excedente económico; mientras el cómo se reparte entre utilidades, remuneraciones e impuestos se vincula directamente al arreglo institucional vigente, heredero, en nuestro caso, del ajuste estructural de hace dos decenios.

Conviene recordar que no hay hecho más político en la economía que el reparto del excedente económico, puesto que su distribución final entre remuneraciones, utilidades e impuestos es un proceso que está en función directa de la capacidad de negociación de cada uno de los actores involucrados: trabajadores, empresarios y Estado.

El sector empresarial, como tributario del ajuste estructural, es quien detenta el día de hoy el poder. Los asalariados privados, con una menor tasa de sindicalización que antes, con mayor informalidad y más empleos precarios, no constituyen actualmente un contrapeso real al poder del empresariado. Y el Estado, con matices de acuerdo a los países, no quiere

ejercer de manera efectiva su función reguladora en salvaguarda del interés del ciudadano, ni aumentar la presión tributaria con impuestos directos²⁵.

Esa primera ronda distributiva —derivada de la relación frente al capital— es la que marca el sentido general y final de la distribución del ingreso. Por ello, sus secuelas son difíciles de revertir, salvo que se incorpore y accione un mecanismo político que quiebre el “acuerdo” de la reforma liberal. La segunda ronda distributiva, por su parte, concentrada en la cuantía y el manejo del gasto social, es sólo un paliativo de la primera, ya que las ganancias distributivas asentadas en una mejora de la eficiencia de los programas sociales resultan marginales frente a los cambios en la distribución funcional del ingreso.

La política social, por sí sola, no logra revertir la concentración del ingreso que se gesta por acción del mercado, menos cuando no se incorpora en el menú de acción una reforma tributaria que redistribuya con progresividad. En ese sentido, mejorar la capacidad de negociación del sector trabajador alienta mejoras en la distribución, al igual que los aumentos del salario mínimo. Por ello la promoción de la calidad del empleo y del trabajo decente no puede estar ausente de cualquier propuesta seria que pretenda la disminución de la brecha distributiva.

Conviene recordar, por lo demás, que el arreglo institucional y tributario del ajuste estructural (de la primera mitad de los noventa) no fue fruto del consenso ni de la concertación en democracia. Su secuela, en términos del desbalance social, resulta elocuente. Los marcos institucionales que se afectaron y que fueron reemplazados por el mercado están en la base del aumento de la desigualdad y de la ruptura de los canales de mediación entre la sociedad y el Estado (por ejemplo, la minimización del sindicalismo).

Se necesita por ello de un nuevo arreglo institucional que permita que las políticas sectoriales, el nuevo esquema de vinculación público privado y las políticas para la superación de la pobreza encuentren una trama de mediaciones y relaciones Estado-sociedad que faciliten la redistribución sin afectar el ritmo del crecimiento económico. Eso supone la construcción de un nuevo paradigma político-social.

Política laboral

Un marco institucional poco equitativo que norma las relaciones entre el capital y el trabajo y una debilidad en la empleabilidad de la fuerza laboral son dos problemas centrales que requieren ser enfrentados. Por ello en esta dimensión de la política pública es necesario incorporar los siguientes lineamientos:

²⁵ Aunque hay países, como el Ecuador, que están por realizar cambios importantes en los términos de la recaudación tributaria, incorporando más equidad en la carga impositiva de las personas naturales.

- a. Incorporación de un marco regulatorio que concilie eficiencia en el mercado de trabajo con equidad de derechos para los trabajadores.
- b. Implementación sistemática y consistente de las políticas activas y articularlas con políticas sectoriales.

Incorporación de un marco regulatorio que concilie la eficiencia en el mercado de trabajo con equidad de derechos para los trabajadores

Tras la reforma laboral de los noventa, que puso el énfasis en la remoción de los elementos institucionales como medio para lograr la eficiencia del mercado de trabajo, se debe pasar a otro esquema que incorpore la equidad en las relaciones laborales sin menoscabar el logro de una mayor productividad y competitividad de la economía. Incorporar estos conceptos en las negociaciones, en los espacios de diálogo social, generaría un impacto muy favorable en la confianza entre empresarios y trabajadores. Sin embargo, dada la debilidad organizativa del interlocutor sindical se hace necesario revisar la legislación y promover mecanismos de fortalecimiento del tejido sindical en el mercado laboral.

Sin duda, que con sólo 250 inspectores de trabajo para todo Lima metropolitana (para una PEA que se acerca a los 4 millones), la acción fis-

calizadora del Ministerio de Trabajo es poco lo que puede hacer por reforzar la aplicación efectiva de la ley. Es así, que de acuerdo con la información proveniente de las encuestas de hogares, se encuentra que la mitad de la PEA que realiza algún trabajo asalariado carece de contrato alguno. Esta situación, puede tener atenuantes en el caso de la microem-presa, pero no para la mediana y gran empresa (que cuenta con más de 50 trabajadores). En esta última se ha detectado que hay un 20% de trabajadores en condiciones informales (100 mil trabajadores), es decir, que laboran para una empresa formal, pero no aparecen ni en el libro de planillas ni con algún contrato de locación de servicios ni bajo la intermediación de un service o de una cooperativa de trabajadores. La informalidad del trabajo, en este caso, se explicaría porque la sanción por no formalizar tiene poca probabilidad de ocurrencia con lo cual el incentivo de evadir la normativa laboral es muy alto.

La ampliación en la cobertura de la fiscalización de la normativa laboral tendría un impacto inmediato en la formalización del empleo, con las externalidades positivas que ello produce en términos de aumento de la recaudación tributaria, los aportes a la seguridad social y a las AFP. Sin embargo, esta acción fiscalizadora debe contemplar una acción preventiva y un reconocimiento público de las empresas que cumplen sus responsabilidades laborales. Los procesos en curso y en aumento, de responsabili-

dad social empresarial tienen, en este sentido, un primer punto de referencia al interior de su propia organización: con sus trabajadores.

Implementación sistemática y consistente de las políticas activas, en articulación con políticas sectoriales

La justificación de las políticas de mercado de trabajo se basa en la necesidad de corregir las fallas de mercado, tales como la carencia de oportunidades de capacitación en grupos con mayor desventaja; de opciones de crédito y/o capacitación para las microempresas; asimetrías de información; ineficiencias en el funcionamiento del mercado laboral.

En nuestro país, las políticas de mercado de trabajo utilizan un conjunto de programas e instrumentos a través de los cuales el MTPE interviene en dicho mercado con el propósito de combatir o evitar el desempleo, aliviar sus efectos y apoyar a la fuerza laboral activa en riesgo de desempleo.

La preocupación principal de estas políticas es propiciar capacidades (como la capacitación de los recursos humanos), que puedan garantizar la empleabilidad y buscar la eficiencia en la vinculación entre la oferta y la demanda de trabajo. Esto coincide con la aparición de nuevas necesidades relacionadas al cambio estructural y asociadas al proceso de globalización, apertura y liberalización de la economía como a la persistencia de

desajustes entre las oportunidades de empleo y las capacidades y habilidades del conjunto de trabajadores.

Bajo este lineamiento se trata de aumentar la cobertura y de precisar mejor el objetivo de programas como PROJOVEN y REVALORA, a efectos de que se conviertan en medios centrales para incrementar la empleabilidad de grupos vulnerables y para que el proceso de globalización en curso no suponga la exclusión de parte de la PEA. La extensión en dichas políticas debe suponer la formación de un mercado de capacitación en el cual el Estado acentúe su rol regulador y fiscalizador.

Las políticas activas buscan ayudar a los desempleados a encontrar empleo en un menor tiempo, o a evitar que quienes lo tienen puedan perderlo, así como promover el crecimiento del empleo y contrarrestar el desempleo estructural. Comprenden una amplia gama de programas y actividades destinados a mejorar la calidad de la oferta de trabajo:

- a. A través de la capacitación o reconversión laboral.
- b. Para mejorar el vínculo entre trabajadores y puestos de trabajo.
- c. Por medio de la intermediación, la mejor información y el apoyo a la búsqueda de empleo.
- d. Mejorar las habilidades de los desempleados y de los ocupados en las mypes.

e. Apoyar directamente o indirectamente la creación de fuentes de trabajo o el mantenimiento de las existentes.

Nadie discute los beneficios ni la importancia de los programas de capacitación laboral y formación profesional. El tema de fondo se vincula con quién asume los costos de la capacitación laboral: el Estado, la empresa, el trabajador o una mezcla de ello. Un argumento a favor de que la capacitación laboral sea totalmente financiada por el Estado se puede derivar de consideraciones de bien público. No interesa en qué empresa se apliquen las habilidades adquiri-

das o reforzadas en dicho proceso, la economía en su conjunto se verá beneficiada. Con esta propuesta de financiamiento público se obvia el problema de desincentivo a la capacitación que se ha generado con el aumento de la rotación laboral.

En síntesis, se requiere de mayor presupuesto para las iniciativas señaladas que, por lo demás, ya están en curso. Una clara señal de una apuesta para la superación del empleo precario tiene que reflejarse en una mejor cuota presupuestaria para el Ministerio de Trabajo; el cual es el penúltimo en términos de la distribución sectorial del presupuesto nacional.

Referencias bibliográficas

- BIRDSALL, Nancy, Thomas PINCKEY y Richard H. SABOT.** 1996. "Why low inequality spurs growth: savings and investment by the poor". En: OCE Working Paper 327, BID, Washington.
- BERNEDO, Jorge.** 1987. *La negociación colectiva en el Perú*. Lima, ADEC/ATC.
- CASTELLS, Manuel.** 1999. "Productividad, competitividad y desigualdad en la sociedad de la información". En: Documentos N° 13. Buenos Aires: Centro de Documentación en Políticas Sociales.
- CARBONETTO, Daniel.** 1988. Lima: sector informal, CEDEP, Lima.
- CASAS TRAGODARA, Carlos y Gustavo YAMADA FUKUSAKI.** 2005. *Medición del impacto en el nivel de vida de la población del desempeño macroeconómico para el período 2001-2004. Informe Final*. Lima, Universidad del Pacífico.

²⁶ Recientemente el Congreso aprobó una propuesta de ley que permite la deducción como gasto el aporte que realizan a programas de capacitación laboral.

- CHACALTANA J., Juan.** 2005a. "Empleo y regulación laboral en el Perú". En: *Economía y Sociedad*. N° 55. Lima, pp. 7-14.
- _____. 2004b. *Capacitación laboral proporcionada por las empresas: El caso peruano. Informe final*. Lima, CEDEP.
- CHACALTANA, Juan y Norberto GARCÍA.** 2001. *Reforma laboral, capacitación y productividad. La experiencia peruana*. Documento N° 139. Lima, OIT.
- CHÁVEZ, Eliana.** 1988. *El sector informal urbano: de reproducción de la fuerza de trabajo a posibilidades de producción*. Lima: Fundación Friedrich Ebert, Lima.
- CHONG, Alberto, José GALDO y Jaime SAAVEDRA.** 2007. *Informality and Productivity in the Labor Market: Peru 1986-2001* by IADB, July 2007. En <http://www.iadb.org/res/publications/pubfiles/pubWP-609.pdf>
- CONSEJO NACIONAL DEL TRABAJO.** 2009. *Desempeño del mercado laboral en el Perú*. En: http://www.mintra.gob.pe/archivos/file/CNTPE/Desempeno_Mercado_Laboral_en_el_Peru.pdf
- DEININGER, Klaus y Lyn SQUIRE.** 1997. "Economic growth and income inequality: reexamining the links". En: *Finance & Development*. Vol. 34, N° 1, marzo pp. 38-41.
- DÍAZ, Alvaro.** 1989. "La reestructuración industrial autoritaria en Chile". En: *Revista Proposiciones* 17, Sur, Santiago de Chile. Disponible en: http://www.sitiosur.cl/publicaciones/Revista_Proposiciones/PR-0017-02.pdf
- ESPING-ANDERSEN, Gosta.** 2000a. *Fundamentos sociales de las economías postindustriales*. Barcelona, Ariel.
- _____. 1998b. "La transformación del trabajo" en *La factoría*, N° 7.
- ESPINO, Juanpedro.** 2001 *Dispersión salarial, capital humano y segmentación laboral en Lima*. Investigaciones Breves 13. Lima: Consorcio de Investigación Económica y Social (CIES) Y Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP).
- FRANCKE, Pedro.** 1966. "Tipos de crecimiento y pobreza: una aproximación". En: *¿Cómo estamos? Análisis de la Encuesta de Niveles de Vida*. Lima, Instituto Cuanto-Unicef. pp.137-156.
- FREIJE, Samuel.** 2002. *El Empleo Informal en América Latina y el Caribe: Causas, consecuencias y recomendaciones de política*. Caracas, Instituto

de Estudios Superiores de Administración (IESA). Serie Documentos de Trabajo Mercado Laboral. BID. En <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=354774>

GAMERO REQUENA, Julio y Ulises HUMALA 2002. *La microempresa en Lima: entre el desempleo y la sobrevivencia*. Lima, DESCO.

GAMERO REQUENA, Julio y Cynthia ZAVALLA. 2005. "¿Competitividad sin exclusión? El empleo en la encrucijada". En: *Perú hoy. Un país en jaque: la gobernabilidad en cuestión*. Lima, DESCO, pp. 188-229.

GAMERO REQUENA, Julio. 2005a *Crecimiento y empleo*. Lima, CIES. En: <http://cies.org.pe/files/active/0/Empleo.pdf>

_____. 2005b "La reforma laboral y la política social en el Perú de los noventa: del universalismo corporativo a la selectividad del residuo", en *Trabajo y Producción de la pobreza en Latinoamérica y el Caribe: estructuras, discursos y factores*. Buenos Aires, CLACSO. En: <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/crop/Trabpro.pdf>

_____. 2000c "Crecimiento económico y pobreza en Lima Metropolitana y el resto del país". En Resultados de la Encuesta Nacional de Hogares 1997-1998 N° 5. Lima, Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI). En: <http://www1.umn.edu/humanrts/research/PeruDimensiones%20de%20Pobreza%20Peru%20INEI.pdf>

_____. 1998d. "La reforma laboral y el mercado de trabajo de Lima Metropolitana". En: *Boletín de Opinión*. Lima, CIES, 1988. En <http://cies.org.pe/files/ES/bol33.pdf>

_____. 1997e "Diferencias salariales en Lima Metropolitana". En: *Empleo y distribución del ingreso en América Latina ¿hemos avanzado?* Bogotá: Fedesarrollo, CIID, COLCIENCIAS y TM Editores.

_____. 1996f "La pobreza en el Perú: límites y posibilidades de la política social". En: *Diálogo* N° 18-19. Caracas: UNESCO.

GARAVITO, Cecilia. 2005. *Impactos económicos de la extensión de la Ley MYPE al resto de unidades económicas. Informe final*. Lima: Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo (MTPE).

GARCÍA, Norberto E. 2004. "Los obstáculos en el mercado de trabajo a la expansión del sistema de pensiones (Perú 1991-2000)". En: *Políticas de empleo en Perú*. Lima, CIES, pp. 231-268.

- GUNDLACH, Erich y NUNNEMKAMP, Peter.** 1997. "Implicaciones de la globalización sobre el mercado laboral ¿cómo ha manejado la triada los desafíos de la competitividad?" en *Empleo y distribución del ingreso en América Latina ¿hemos avanzado?* (Bogotá: Fedesarrollo/ CIID/COL-CIENCIAS/TM Editores).
- ISUANI, Aldo y NIETO, Daniel.** 2002. "La cuestión social y el Estado de Bienestar en el mundo post-keynesiano" en *Reforma y Democracia* (Caracas: CLAD) N° 22.
- INEI.** 2009. "PBI Departamental", Lima – Perú. "Boletín de la Encuesta Permanente de Empleo", diversos números, Lima - Perú.
- _____. 1998. "Perú: Medición de Niveles de Vida y Pobreza", Lima – Perú
- LONDOÑO, Juan L.** 1997. "La dinámica de cambio de la distribución del ingreso y la pobreza en Colombia en las últimas decenios". En "Empleo y distribución del ingreso en América Latina", TM Editores-Fedesarrollo-CIID-Colciencias, Bogotá, Colombia.
- LONDOÑO, Juan L. y SZEKELY, Miguel.** 1997. "Persistent Poverty and Excess Inequality: Latin America, 1970-1995", Office of the Chief Economist, Working Paper # 357, BID.
- McKINLEY, Terry.** 1997. "The Macroeconomic implications of focusing on poverty reduction", SEPED - BPPS, UNDP
- MORLEY, Samuel.** 1995. Intervención en el Seminario "Información sobre población y pobreza para políticas sociales", INEI, Lima.
- JARAMILLO BAANANTE, Miguel.** 2004a. "Aspectos laborales del TLC: Implicancias de políticas para el Perú". *Proyecto Crecer - USAID.* Lima.
- 2004b "La regulación del mercado laboral en Perú". *Proyecto Crecer.- USAID.* Lima.
- JURADO NAJERA, Joel.** 2000. "Sectores de trabajo, productividad y dinámica ocupacional". En: *¿Qué sabemos sobre el desempleo en el Perú?* Familia, trabajo y dinámica ocupacional. pp. 93-137. *Instituto Nacional de Estadística -INEI.* Lima.
- KUZNETS, Simon.** 1955. "Economic Growth and Income Inequality". *The American Economic Review* 45 (1).
- MARTÍNEZ, Daniel y Víctor TOKMAN.** 1999. "Efectos de las reformas laborales: entre el empleo y la desprotección" en Tokman, V. y Martínez, D. (eds.) *Flexibilización en el margen: La reforma del contrato de trabajo* (Lima: OIT).

- MINISTERIO DE TRABAJO y PROMOCIÓN DEL EMPLEO.** 2009. *Encuesta de Hogares especializada en niveles de empleo 2008. Informal anual*. El empleo en Lima Metropolitana 2008 en http://www.mintra.gob.pe/archivos/file/estadisticas/peel/publicacion/Informe_Anual_del_Empleo2008.pdf
- _____. 2005a. *Informe Estadístico Mensual, diversos números*. Encuestas de Hogares de Lima Metropolitana, 2004. En: Anuario Estadístico, 2004.
- _____. 2002b. "El trabajador independiente urbano: un enfoque de oferta laboral familiar". En *Boletín de Economía Laboral*. Lima, MTPE.
- OLIVA, Carlos, Pablo SECADA, Bruno FRANCO.** 2002. "Obstáculos para el aumento de la competitividad en el Perú". Lima, Instituto Peruano de Economía, Serie Estudios.
- OIT y OSR para países andinos,** 2007. *El debate sobre los costos laborales en el Perú*. En: Primeras Jornadas Peruanas de Relaciones Laborales de la SPDTSS, Lima, 29.
- OIT.** "Economía Informal en las Américas: situación actual, prioridades de políticas y buenas prácticas". En http://white.oit.org.pe/cimt/nn/documentos/economia_informal_.pdf
- _____. 2006. "**Panorama Laboral 2006**". En: http://www.oit.org.pe/portal/documentos/pl_2006_esp_final.pdf
- PATNAIK, Prabhat.** 1997. "A note on the redistributive implications of macroeconomic policy", SEPED/UNDP, Jawaharlal Nehru University.
- REICH, Robert.** 1993. *El trabajo de las naciones*, Bogotá, Norma.
- SAAVEDRA, Jaime y Eduardo NAKASONE.** 2003. "Una Nota sobre la Informalidad y el Autoempleo en Lima Metropolitana 1985-2000", En http://www.prc.utexas.edu/urbancenter/documents/report/Latin_American_Urbanization/Nota%20sobre%20informalidad%20y%20autoempleo%20en%20Lima.doc
- SAAVEDRA, Jaime.** 1999. *La dinámica del mercado de trabajo en el Perú antes y después de las reformas estructurales*. Serie Reformas económicas N° 27, Santiago de Chile en <http://www.eclac.org/publicaciones/xml/9/4549/lcl1216e.pdf>
- SAAVEDRA, Jaime.** 1988. "Crisis Real o Crisis de Expectativas". En: Documento de Trabajo 25. Lima, Grade.

- SCHULDT, Jurgen.** 2005. *Bonanza macroeconómica y malestar macroeconómico*. Lima, CIUP.
- SOJO, Ana.** 1990. "Naturaleza y selectividad de la política social". En: *Revista de la CEPAL* N° 41. Santiago de Chile: CEPAL.
- SOLIMANO, Andrés.** 1988. "Enfoques alternativos sobre el mercado de trabajo: una evaluación teórica". En *Revista de Análisis Económico* Vol. 3, N° 2. Santiago de Chile, ILADES y Georgetown University.
- VELAZCO, Tatiana.** 2002. "La duración de las relaciones de trabajo: la permanencia en los empleos y la rotación laboral". En: *Boletín de Economía Laboral*. Lima: MTPE N° 21.
- VERDERA, Francisco.** 2008. *Trabajo decente y empleo digno en el Perú. Situación del Programa Nacional de Trabajo Decente en el Perú y perspectivas del movimiento sindical*. Lima, OIT, 10 de abril.
- YAMADA, Gustavo.** 1994. *Autoempleo e informalidad urbana: teoría y evidencia empírica de Lima Metropolitana, 1985-86 y 1990*. Cuaderno de investigación 22. Lima, CIUP.



Impacto de la deuda externa en el crecimiento económico y la inversión privada en el Perú: 1980-2008

Carlos Cervantes Grundy*

Resumen

Al revisar las series de tiempo del proceso económico peruano se observa que la inversión privada tiene un comportamiento inverso al de la deuda externa total. Los actores económicos residentes y los potenciales inversionistas extranjeros, al observar niveles de endeudamiento que sobrepasan la capacidad de pago, reducen la inversión, lo cual tiene consecuencias en la tasa de crecimiento económicos. En la ecuación de crecimiento, la introducir el indicador de deuda externa sobre el PIB elevado al cuadrado con el objeto de simular la curva de Laffer, se encontró que a partir del 44% de deuda sobre PBI, el indicar está asociado con tasas de crecimiento negativas.

Palabras clave: ecuación del crecimiento, inversión privada, deuda externa.

Tras la aparición de la *Teoría General de la Ocupación, el Interés y el Dinero* de Keynes en 1936 la economía keynesiana, se transformó en la nueva ortodoxia. En la economía keynesiana el Estado debe tener un papel claramente intervencionista y estabilizador. El propio Keynes recomendó recurrir a la emisión de deuda para financiar el gasto público en caso necesario. Tal recomendación se basaba en el convencimiento de que un aumento del gasto público tenía efectos positivos en la producción y el empleo. Expresamente justificó el déficit fiscal, convencido de que el efecto de sus multiplicadores en la economía balancearía el pago de la deuda.

Buchanan (1997)¹ responsabiliza directamente a Keynes, o más concretamente al éxito que las teorías keynesianas tuvieron entre los macroeconomistas, del fuerte incremento que experimentó la deuda pública y el déficit en el último tercio del siglo XX en la mayor parte de los países desarrollados. Sea o no ésta la causa, es un hecho indudable que tales variables han sufrido un importante aumento durante tal período. En los últimos tiempos crece el convencimiento de la conveniencia de limitar la deuda pública. Tal convencimiento se ha justificado teóricamente y se ha traducido en la imposición de límites al endeudamiento por parte de determinadas instituciones nacionales e internacionales.

La deuda externa en el Perú

La deuda externa es un recurso financiero internacional al que se recurre para equilibrar un Presupuesto de Gasto de Estado o para financiar un proyecto de inversión pública o privada. Es una de las formas que se presenta la movilidad internacional de los capitales, y su impacto en los países deudores y acreedores, puede ocasionar desestabilización y crisis que afectan a los actores de la inversión y el consumo y por ende al crecimiento de la economía.

En los años del período en estudio, al revisar el proceso económico del Perú basado en las series de tiempo y recurriendo a los hechos históricos referidos a la deuda externa total, la inversión privada y crecimiento económico en particular; hemos podido observar que la inversión privada tiene un comportamiento en su evolución, inversa al de la deuda externa total, que parece responder a apreciaciones y/o conjeturas que los agentes del sector privado tienen con respecto al nivel de deuda externa. La razón probable que explique esta relación sería la hipótesis del sobre-endeudamiento. Si las variaciones de los niveles de deuda externa impulsan variaciones inversas en la inversión privada, se entiende entonces que estas variaciones terminan impactando al crecimiento económico.

¹ James M. Buchanan. "La deuda pública y la formación de capital". Tomado de *Liberty, Markets and State*, New York University Press, 1985.

La deuda pública se gesta por los años del decenio de los sesenta del siglo XX pasado, cuando la coyuntura internacional se caracterizó por la abundancia de financiamiento externo, por los excedentes de capital en el mercado financiero internacional, que buscaban hacer inversiones de mayor rendimiento a menor riesgo; por esos años era común para la comunidad financiera internacional, la figura de que el "riesgo soberano" era relativamente el más conveniente comparado con otras alternativas de inversión.

En el Perú se había instaurado un gobierno militar dictatorial 465 días antes del decenio de los setenta, que había tomado la iniciativa del cambio estructural, asumiendo la estrategia de sustituir importaciones de bienes de consumo por producción industrial nacional, invocada por esos años por la CEPAL, a lo que se sumarían los servicios urbanos centralizados. Para asumir la responsabilidad de implementar los cambios estructurales propuestos, el Gobierno Militar tuvo que transformar la estructura del Estado, para que éste asuma la responsabilidad de planificar, organizar y dirigir la producción y acumulación en el sector moderno de la economía; el Estado también tomaría protagonismo directo con su participación en las actividades económicas del sector comercial, productivo, financiero y bancario a través de las empresas públicas. El sector privado secundaba al Estado

en esta titánica tarea, en función de los resultados que se lograba en la economía y en el Estado en particular. Asimismo, este modelo se sostenía con el sector exportador tradicional que proveía las divisas necesarias para importar los insumos y bienes de capital para el sector manufacturero. Cuando el sector productivo primario exportador disminuía por deficiencia de la demanda externa, sus consecuencias eran directas en la economía en general.

El modelo de sustitución de importaciones por producción industrial orientado al mercado nacional, demandaría entonces de divisas en función a su expansión y crecimiento. Los dólares tendrían que venir del sector primario-exportador tradicional. Por tanto, las divisas requeridas por el sector industrial y los otros sectores serían financiadas por las exportaciones del sector primario de la economía: minería, pesca y agricultura. Estos sectores económicos, priorizados en los planes de mediano y largo plazo del Gobierno Militar, no crecieron lo suficiente como para garantizar y cubrir la creciente demanda de divisas del sector industrial para importar bienes de capital, insumos, bienes intermedios y tecnología. Esta situación condujo a generar déficit en la balanza comercial con el sector externo, en los dos últimos años del período 1970-1975, tal como se observa en el cuadro siguiente:

Cuadro 1. Balanza comercial 1970 - 1975
(en millones de dólares)

	1970	1971	1972	1973	1974	1975
Exportaciones	1034	889	945	1112	1503	1290
Importaciones	700	730	812	1033	1909	2390
Balanza comercial	334	159	133	79	-406	-1100

En este período los gastos del Estado superaron los ingresos fiscales, lo que generó un déficit fiscal creciente, que llegó a 4,5 % del PIB entre 1969 y 1974 y a 11,0% del PIB entre 1974 y 1976. Esta situación obligó al gobierno militar a decidir por captar ahorro externo, recurriendo a aumentar la deuda externa, evitando afectar los niveles de reservas netas de divisas. El financiamiento externo fue utilizado en refinanciar deuda y en gastos militares, cerca del 50%; y en proyectos de inversión otros 50%.

Los cambios estructurales resueltos y el impulso del nuevo modelo de desarrollo implementado por el Gobierno militar en su primera fase, encuentran serias dificultades para lograr su sostenibilidad por la persistente demanda de divisas, cada vez con menos disponibilidad de éstas, que ponen en riesgo la estabilidad económica del país.

Esta tarea histórica marca una política de intervención hegemónica del Estado en la actividad económica del país, situación que se mantendría por 22 años, sin destacar las variaciones específicas diseñadas por cada gobierno nuevo, en función a la

situación coyuntural histórica de su momento.

Por estos años, el Estado, en el afán de lograr su objetivo de crecimiento económico centralizado, recurre constantemente al endeudamiento externo para financiar el déficit económico generado por el exceso de gasto corriente y su presupuesto de gastos de inversión. Esta recurrencia al financiamiento externo eleva el nivel de stock de la deuda externa y por tanto el servicio de la deuda crece cada vez más y se hace más onerosa.

En el año 1975, la economía peruana se encontraba en una profunda crisis económica con enormes repercusiones en el campo social y político. El objetivo inicial del Estado de crecimiento económico sería cambiado por el de solucionar los problemas de desequilibrio interno y los problemas de desequilibrio externo. Bajo esas circunstancias, es política del nuevo gobierno adecuarse a las Cartas de Intención ideadas por el FMI para llevar a cabo su programa de ajuste ortodoxo, con el objetivo de cerrar la brecha fiscal incrementada por el servicio de la deuda externa y la brecha de balanza de pagos. La solución de estos pro-

blemas de ajuste implicaban un mayor endeudamiento para cubrir la brecha fiscal y el déficit de la balanza de pagos. Estos problemas se mitigaban en los años en que las exportaciones de los productos primarios de exportación aumentaban y/o mejoraban los términos de intercambio, aumentando la disponibilidad de divisas que permitía cumplir con el servicio de la deuda externa y al mismo tiempo concretar nuevos préstamos que permitirían lograr ciertos niveles de crecimiento en la economía. Este mecanismo se veía repetir en los años subsiguientes, en los que la restricción del crecimiento de producción para la demanda interna era el volumen de dividas, y la restricción del crecimiento de la producción de bienes primarios de exportación era la demanda internacional de comoditis. Bajo este modelo, la deuda externa total creció a niveles del 69% del PIB en 1983, año en que estalló la crisis internacional de la deuda pública; situación que se da bajo un escenario internacional totalmente desfavorable para la economía del Perú y de los países subdesarrollados, pues la producción mundial decrecía, los intereses LIBOR y PRIME RATE superaron la tasa del 20%, habiendo pactado hasta 1980, intereses de 6 a 8%, situación que hizo que la deuda externa total sea impagable. El colapso se hizo inevitable y en ese año el Perú declara el default unilateralmente y no realizó el pago del servicio de la deuda.

El gobierno de Alan García se inicia en 1985 dentro de un contexto externo agravado por la coyuntura internacio-

nal que mostraba un serio deterioro de los precios de materias primas, con medidas proteccionistas en los países industrializados y las altas tasas de interés reales en los mercados financieros internacionales.

Ante esta coyuntura y dada la presión del servicio de la deuda externa sobre las reservas internacionales netas, el gobierno tomó la decisión política, de carácter unilateral, de limitar el pago del servicio de la deuda, equivalente al 10% del valor de las exportaciones de bienes y servicios que realice el país; decisión tomada con la justificación de evitar un mayor deterioro del nivel de vida de la población.

En forma complementaria y dentro de la estrategia de recuperación de la producción a través del incentivo de la demanda, se planteó mejorar la capacidad de poder adquisitivo de la población. Desde estas circunstancias se implementó el Plan de Emergencia de Corto Plazo, que consideraba que era imprescindible reactivar la economía y bajar la inflación. Efectivamente, la economía se reactivó y creció, recurriendo al consumo de las reservas internacionales netas para cubrir el déficit de balanza de pagos generada y se financió el déficit fiscal con endeudamiento monetario emitido por el Banco Central de Reserva del Perú (BCRP).

Estas medidas de política económica tuvieron éxito en el corto plazo, entre agosto de 1985 a diciembre de

1986, pues el crecimiento del PBI fue de 6,2% en promedio para 1985 y 1986, y la disminución de la inflación de 158,3% en 1985 a 62,9% en 1986, que se lograron a costa de desajustes fiscales y externos crecientes. Al finalizar 1986 tuvo que ser abandonado el Plan de Emergencia para hacer frente a otros problemas que se exacerbaban como la distorsión de los precios relativos, al que hizo frente mediante un sistema de control de precios, que clasificó en las cuatro siguientes categorías: los controlados, los de régimen especial, los regulados y los supervisados. El sistema no fue transparente y nunca estuvo claro por qué unos precios conformaban tal categoría y no otra. El problema de reducción de reservas internacionales se afrontó en marzo de 1987, condicionando las importaciones a la obtención de licencias cambiarias otorgadas por el BCRP y, simultáneamente se estableció un presupuesto oficial de divisas para ser asignadas a las importaciones. En enero de 1987, siguió una política de devaluación monetaria de 2,2% mensual. Se veía venir la crisis y en ese contexto el gobierno busca una concertación con el sector privado para fomentar las exportaciones no tradicionales bajo una negociación previa en materia tributaria, crediticia, etc. El temor del gobierno era que las utilidades acumuladas por las empresas durante la bonanza del año de 1986 se volcaran a la compra de dólares, situación que aumentaría el diferencial de cambio entre los tipos de cambio oficial y el de mercado negro.

Sin embargo, en julio de 1987 el gobierno anunció la nacionalización de los bancos comerciales, las sociedades financieras y las de seguro. Situación que cortó toda negociación y llegó a una confrontación que terminó hundiendo al país en la peor crisis económica, social y política de la historia republicana del Perú. Así, durante 1988 se retomó una política gradual de ajustes con el objetivo de cerrar las brechas fiscal y externa sin ajustar la demanda interna; los problemas venían siendo mayores, por lo que en setiembre de 1988 se dictaron medidas ortodoxas más drásticas, siendo ministro Abel Salinas, que atribuyó la crisis al estrangulamiento externo por la escasez de divisas y por el incremento de la brecha interna y externa de la economía. De esta manera se dio fin a los cambios estructurales que se iniciaron con el gobierno del general Velasco, donde el Estado fue el agente económico institucional que planificaba y lideraba la inversión en el Perú.

Del no shock al shock y cambios estructurales en la administración y el rol del Estado

Este periodo que inicia el gobierno de Alberto Fujimori recibe un país sumido en una profunda crisis económica, social y política. En el campo económico, la situación era totalmente dramática, ya que la economía en los tres últimos años del gobierno aprista había decrecido en 8,1% anual en

promedio, el consumo decreció en 9,1% anual en promedio y la inversión decrecía en 10,5% anual en promedio y otros indicadores negativos. Terminó con un nivel de reservas internacionales netas negativo y con un crecimiento de deuda pública externa de 13 mil millones a 20 mil millones de dólares, de 1985 a 1990.

Dada la situación económica del país, el nuevo gobierno programó un plan estratégico nacional con el propósito de lograr la estabilización económica. El plan se inició con la aplicación del inesperado shock de orientación ortodoxa, decisión tomada y anunciada en agosto de 1990 por el ministro de economía y finanzas Ing. Hurtado Miller; luego vendrían las reformas estructurales que reducirían la participación hegemónica que tenía el Estado en las actividades del sector comercial, productivo, de servicios y financiero; dando paso a una mayor participación del sector privado para el que se dictaron leyes altamente favorables en la que estuvo contemplada la liberalización de la cuenta de capitales y la reforma del sistema financiero; siendo éstos los instrumentos que contribuyeron a la reactivación de la producción y la expansión del mercado financiero.

El Estado asumió un nuevo rol, introduciendo el nuevo modelo liberal que otorgó al sector privado un mayor protagonismo en la actividad económica, comercial y financiera, después de 30 años que estuvo relegada a secundar a la inversión pública.

Se implementó un modelo económico bajo las reglas del libre mercado, con apertura al mercado internacional comercial y financiero, modelo que contó con el apoyo de la comunidad financiera internacional.

Al iniciar el nuevo gobierno, los bajos ingresos que percibía el Estado de una economía en crisis, deprimida y decreciente después de las medidas de política económicas tomadas, eran insuficientes para cumplir con un programa de gastos prioritarios y estratégicos, en los que se consideraba los pagos de la deuda externa. Esta decisión de dar prioridad para atender los pagos de la deuda externa tendió los puentes para iniciar un proceso de reinserción a la comunidad financiera internacional. Así, el ministro Hurtado Miller anunció que el Perú reiniciaría unilateralmente los pagos a los organismos multilaterales y que negociaría un programa concertado con el FMI.

En el mes de octubre de 1990 apareció el primer planteamiento concreto para iniciar el largo proceso de reinserción con los acreedores que fueron los países del Club de París, los organismos internacionales, América Latina, la banca internacional, los países de Europa del Este y proveedores.

Para cumplir con el pago de la deuda externa, y aprovechando el apoyo resuelto de Estados Unidos y el Japón, el Perú recibe nuevos préstamos de estos dos estados con la finalidad de honrar su deuda externa atrasada con los organismos interna-

cionales, ya que el Perú no contaba con reservas netas para cubrir dichos pagos. Por esta razón, los acreedores internacionales volvieron a tomar confianza en el país.

Así, las reformas emprendidas de carácter estructural buscaron redefinir los papeles del Estado y el mercado con el objeto de lograr que la economía sea eficiente, competitiva y orientada hacia el exterior. Este objetivo obligaba a tomar medidas de política económica coherentes al nuevo modelo.

Entre las medidas aplicadas en el programa de estabilización destacan el reajuste de los precios de los bienes y servicios a cargo del Estado, a través de la eliminación de los controles de precios y subsidios. Estas medidas permitieron que en los primeros seis meses la inflación promedie el 13% mensual; y en los primeros cinco años de aplicado el programa, la inflación anual se redujese a 10%.

En el caso de la política cambiaria, se implementó un régimen de tipo de cambio flexible, para lo cual se unificó el tipo de cambio, se eliminaron los controles cambiarios con el retiro del BCRP del mercado de cambiario; también se eliminaron las restricciones al manejo de moneda extranjera por los residentes. Asimismo, se facilitó la remisión de moneda extranjera al exterior, se eliminó la obligación de mantener la moneda extranjera en el sistema financiero, se anularon las restricciones a la venta por el sistema financiero de moneda extranjera a

personas naturales y se flexibilizaron los requisitos para constituir una casa de cambio.

En el ámbito comercial, se redujo el arancel máximo de 84% a 50%, así como el número de partidas de importación prohibidas (de 539 a 25), con lo cual se inició la liberalización del comercio exterior (agosto 1990). Como consecuencia de estas medidas, a fines de 1990 las tasas arancelarias se habían reducido a 10%, 30% y 50%. Asimismo, se eliminaron los subsidios a las exportaciones no tradicionales (CERTEX) y los requerimientos a la importación de bienes de capital usados.

En materia fiscal, se buscó lograr el equilibrio de las cuentas fiscales al reducir el déficit fiscal a niveles sostenibles, para ello se redujo el gasto e inversión pública y se buscó incrementar los ingresos del gobierno mediante la privatización de las empresas públicas. En tal sentido, los ingresos por privatización explicaron parte de la recuperación de los ingresos fiscales aunado con la mejora en la presión tributaria, factores que contribuyeron a que los ingresos corrientes se incrementen en cinco puntos porcentuales del PBI entre 1990 y 1995.

Apertura financiera y reforma del sistema financiero

La apertura de la cuenta de capitales se inicia con la eliminación del

control de tipos de cambio, medida que permitió la libre tenencia de moneda extranjera por los residentes además de favorecer la libre entrada y salida de capitales del país.

Entre las medidas implementadas para abolir el control de tipos de cambio destacan dos que contribuyeron a la apertura de la cuenta de capitales:

- La eliminación de las restricciones existentes (diciembre 1991) sobre el pago de la deuda de corto plazo del sistema financiero con el exterior (RC 002-83-EFC/90) medida que había obligado a los bancos a depositar los pagos por dicha deuda en una cuenta especial en el BCRP.
- El levantamiento de la prohibición de enviar remesas al exterior por pago de préstamos privados contraídos antes de julio de 1985.

Las medidas implementadas no solo buscaban facilitar la libre movilidad de capitales, sino también promover la inversión extranjera en el país, para lo cual se garantizó la libertad de comercio y la determinación del tipo de cambio por el libre juego de la oferta y la demanda (D.L. 668-91); así como promover la inversión privada nacional y extranjera (DS 162-92-EF).

De esta manera, los factores que contribuyeron directamente al crecimiento de la inversión extranjera en el Perú fueron la privatización de las empresas públicas y la renegociación de la deuda externa. El proceso de privatización de las empresas públicas transfirió la propiedad de las empresas estatales al sector privado², cuya importancia se apreció en las cuentas externas del país a través de la mejora de la cuenta financiera de la Balanza de Pagos que pasó de un saldo negativo de 702 millones de dólares (1990) a un saldo positivo de 3873 millones de dólares (1994).

Por otro lado, el proceso de renegociación de la deuda externa con el Club de París (1991, 1993 y 1996), y en particular con los acreedores privados agrupados bajo el Plan Brady, permitió reducir la deuda con los acreedores privados de 10 575 millones de dólares a 4 873 millones de dólares.

Como resultado de dichas medidas, la economía peruana se vio favorecida por la entrada de capitales extranjeros los cuales contribuyeron al crecimiento del sistema bancario, el cual expandió rápidamente sus colocaciones, sustentadas en un mayor endeudamiento externo³.

2 La privatización se inició a mediados de 1991 con la venta de la participación del Estado en Sogewiese Leasing y Minas Buenaventura, por un total de US\$ 2.6 millones, y alcanzó su mayor importancia durante el periodo 1993-1995, en que el valor total de venta alcanzó los US\$ 4,147.1 millones, a lo que se añadieron compromisos de inversión por US\$ 2,032 millones.

3 Producto de la mayor participación de recursos externos en el financiamiento bancario los pasivos externos del sistema bancario peruano se incrementaron de US \$ 69 millones en 1990 a US \$ 2,984 en 1997.

En agosto de 1990 se inicia la reforma del sistema financiero, la cual contemplaba la eliminación de la intervención del Estado en el sistema financiero. Con la promulgación de la Ley Orgánica del Banco Central de Reserva, se establece como único objetivo del BCRP la estabilidad de los precios, también se le prohíbe fijar regímenes de tipo de cambio múltiples y el financiamiento de manera directa o indirecta al sector público, además se estableció que las tasas de interés se determinen libremente.

De otro lado, mediante Decreto Legislativo 770 (octubre 28 de 1993), se promulga la nueva Ley General de Instituciones Bancarias, Financieras y de Seguros, la cual establece que los bancos pueden fijar libremente sus tasas de interés; asimismo, crea el concepto de banca múltiple, el cual otorga mayor libertad a los bancos para realizar actividades que anteriormente no les eran permitidas.

Con la nueva ley los bancos pueden participar en operaciones de crédito de largo plazo y la emisión de letras hipotecarias; la emisión de bonos, pagarés y certificados negociables; actuar como agentes de bolsa y administradores de fondos mutuos; además de otorgar préstamos sindicados, operar en moneda extranjera, prestar servicios de asesoría financiera, y realizar operaciones de arrendamiento financiero.

Respecto a la participación del Estado en el sistema financiero, se

estableció que debería limitarse a COFIDE, mientras que la inversión extranjera directa en el sistema financiero tendría el mismo tratamiento que el capital nacional.

Se procedió a liquidar la banca de fomento y se privatizó la banca asociada, denominación dada a la banca comercial de propiedad del estado, que en 1990 estaba compuesta por una serie de cinco bancos con sede en Lima y cuatro bancos regionales. El último en ser privatizado fue el Banco Continental —el más importante de la banca asociada— en abril de 1995.

Como resultado de todo este proceso de liberalización y de la reducción de la actividad productiva y financiera comercial del Estado, mediante la privatización de las empresas estatales, se tuvo un gran incremento de la inversión extranjera directa lo que contribuyó a financiar la cuenta corriente.

Después de todos estos procesos de cambios estructurales institucionalizados y fortalecidos nos encontramos aún con un sector externo que se mantiene favorable, con saldos comerciales con el exterior positivo y reservas internacionales netas que crecen. La pregunta es: ¿Cuánto tiempo durará este crecimiento? Hay mucho por analizar y responder.

Lecciones de la historia

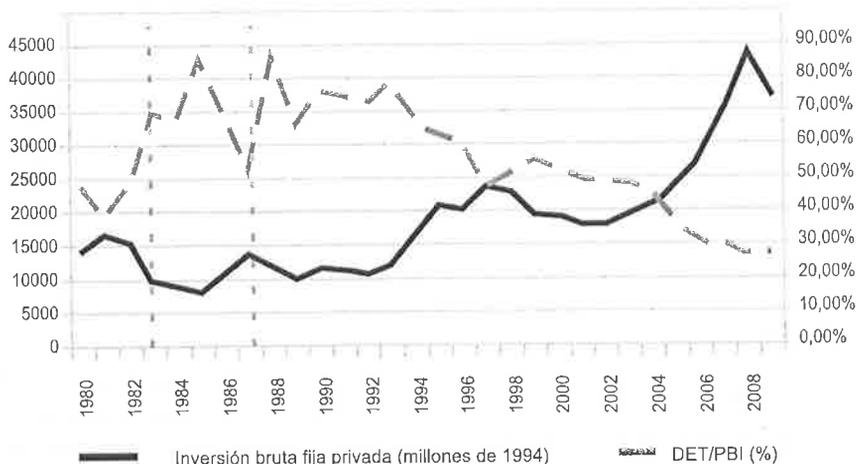
En el período en estudio, al revisar el proceso económico del Perú

basado en las series de tiempo y recurriendo a los hechos históricos referidos a la deuda externa total, la inversión privada y crecimiento económico en particular; hemos podido observar que la inversión privada tiene un comportamiento en su evolución, inversa al de la deuda externa total, que parece responder a apreciaciones y/o conjeturas que los agentes del sector privado tienen con respecto al nivel de deuda externa. La razón probable que explique esta relación sería la hipótesis del sobreendeudamiento. Si las variaciones de los niveles de deuda externa impulsan variaciones inversas en la inversión privada, se entiende entonces que estas variaciones terminan impactando al crecimiento económico.

Si observamos el Gráfico 1, dentro del marco de los dos modelos opuestos que se dieron en el periodo de la investigación 1980-2008, tenemos:

- Con el modelo de un Estado protector y estatista hegemónico en la actividad económica secundado por el sector privado, se da el caso que a mayores niveles de deuda externa la inversión privada baja. Ver en el Gráfico 1 el tramo 1983 a 1985 y el tramo 1987 a 1988.
- Con un Estado neoliberal, que va de 1990 al 2008, se observa en los primeros años del nuevo modelo, cómo la deuda externa disminuye gradualmente; en cambio, la inversión privada lo hace a la inversa, es decir crece. Después de 1995 el nivel de deuda externa baja de manera más pronunciada y la inversión privada crece significativamente y continua esta dinámica de bajar la deuda externa y subir la inversión privada hasta el término del período en estudio, tal como se puede observar en el Gráfico 1.

Gráfico 1
Inversión privada y nivel de deuda externa total sobre el PBI



En el Gráfico 2 se observa la relación inversa entre la deuda externa y el crecimiento económico que se a través de la inversión privada.

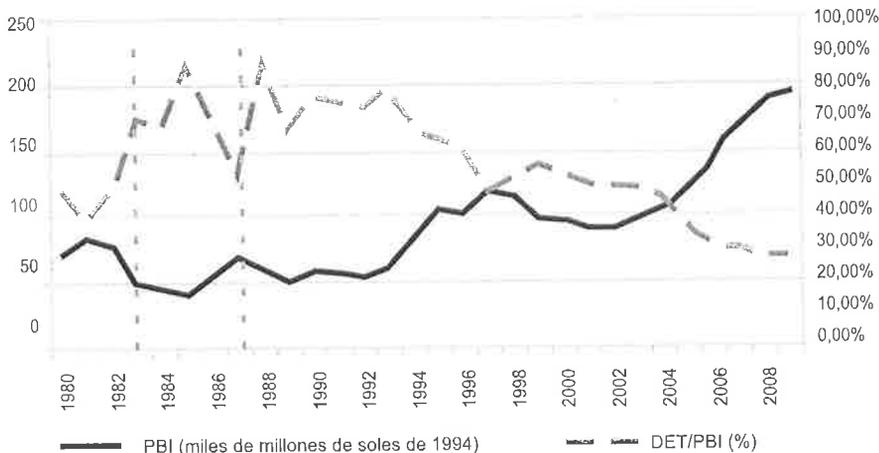
Con el modelo de un Estado protector y estatista hegemónico en la actividad económica, se da que a mayores niveles de deuda externa el crecimiento económico baja (tramo 1983 a 1985 .y tramo 1987 a 1988 en el Gráfico 2).

Con el modelo de un Estado neoliberal, 1990 a 2008, se observa cómo el nivel de deuda externa baja gradualmente, mientras el crecimiento econó-

mico va aumentando en los primeros años del nuevo modelo. Después de 1995 el nivel de deuda externa baja de manera más pronunciada y el crecimiento económico aumenta significativamente, y continua esta dinámica de bajar la deuda externa y de subir el crecimiento económico hasta el término del período en estudio, como se puede apreciar en el Gráfico 2.

Del análisis histórico de los hechos, se presenta un planteamiento del modelo econométrico referido a la relación de la deuda externa y crecimiento e inversión.

Gráfico 2
PBI vs Nivel de deuda externa



Fuente: de Datos: BCRP, INEI, MEF. Gráfico: Elaboración propia

Relación deuda externa, crecimiento e inversión

Especificación del modelo

En esta investigación se examina la relación entre la deuda externa, el

crecimiento y la inversión privada para el Perú en el periodo 1970-2008. La intervención del Estado en la economía involucra el tema de la deuda, justamente para financiar el presupuesto de Estado cuando éste no puede cubrir sus gastos de intervención con los recursos propios de la tributación,

Los impuestos y su destino en el gasto fiscal han generado controversias que aún tienen vigencia.

La deuda externa es una de las formas que presenta la movilidad internacional de los capitales, y su impacto en los países deudores y acreedores puede ocasionar expectativas y desestabilización y crisis que afectan a los actores de la inversión privada y por ende el crecimiento de la economía. Es así como a partir de la crisis de la deuda durante los años ochenta, la teoría económica ha venido estudiando la hipótesis del sobre endeudamiento de los países emergentes (*Debt overhang*).

En este sentido, la investigación en su primera parte quiere demostrar que los actores económicos residentes del sector privado y los potenciales inversionistas extranjeros del país deudor, al observar niveles de endeudamiento que sobrepasan la capacidad de pago, crean expectativas que conducen a una reducción de la inversión privada con consecuencias en la volatilidad de la tasa de crecimiento económico. De ahí que se discute el hecho que altos niveles de deuda externa generan políticas de mayores impuestos y políticas inflacionarias y/o devaluaciones de tasa de cambio a causa del exceso de demanda de divisas, lo cual disminuye el retorno esperado de capital y causa desincentivo para llevar a cabo nuevos proyectos de inversión de largo plazo,

que son los de mayor rentabilidad y por el contrario incentivan a invertir en proyectos de más corto plazo y de mayor riesgo con lo cual disminuye la eficacia de la inversión.

Así, finalmente podemos resumir que al observarse mayor endeudamiento se crean expectativas negativas que conducen a una reducción de la inversión privada lo que lleva a su vez a una menor tasa de crecimiento. El trabajo plantea que la deuda externa es una variable de control que impacta indirectamente al crecimiento a través de la inversión.

La investigación en su segunda parte quiere demostrar que existe una relación no lineal entre el endeudamiento externo y el crecimiento; ya que dicha relación es positiva hasta un nivel de endeudamiento a partir del cual se vuelve negativa.

El modelo que se plantea está orientado a encontrar el grado de relación de la deuda externa, la inversión privada y por ende con el crecimiento económico.

Por otro lado, el modelo también quiere demostrar de que no existe una relación lineal entre deuda externa y crecimiento.

Ecuación de crecimiento

La ecuación de crecimiento formulada es de la siguiente manera:

$$CPIB = f (IP/ PIB, (IP/ PIB) t-1, DF/ PIB, DET/PIB, (SDET/PIB) t-1)$$

CPIB= Crecimiento real del PIB
IP/PIB= Inversión privada sobre el PIB
(IP/PIB) t-1= Inversión privada sobre el PIB, con un periodo de retraso
DF/PIB = Déficit del sector público no Financiero sobre PIB

DET/PIB = Deuda externa total (pública+privada) como proporción del PIB
(SDET/PIB) t-1= Servicio de DET (intereses + Amortizaciones) sobre el PIB

La ecuación cuadrática formulada es de la siguiente manera:

$$PIB = f (IP/PIB, (IP/PIB) t-1, DF/PIB, (DET/PIB)^2, DET/PIB, TIR, (TTR) t-1$$

PIB= Crecimiento real del PIB

IP/PIB= Inversión privada sobre PIB

(IP/PIB) t-1= Inversión privada sobre el PIB, con un periodo de retraso

DF/PIB = Déficit del sector público no Financiero sobre PIB

DET/PIB= Deuda externa total (pública +privada) como proporción del PIB

TIR =Tasa de interés real

TTR= Tasa tributaria a la renta de empresas (en primera diferencia)

- El indicador de la deuda total sobre PIB ingresa como variable independiente para estimar su efecto sobre el crecimiento, el cual puede ser positivo o negativo dependiendo de los niveles de deuda.
- El indicador del servicio de la deuda sobre el PIB captura el efecto de desplazamiento de la inversión (*crowding out*).
- El déficit fiscal sobre el PIB permite determinar el efecto de las variables fiscales sobre el crecimiento.

. La tasa de interés real permite controlar las fluctuaciones del costo de financiamiento interno sobre la producción y su productividad.

- La tasa de impuesto castiga o alivia el margen de utilidad de la inversión.

- La inversión privada recoge y capta los efectos de la acumulación del capital sobre la tasa de crecimiento, aunque ésta a su vez es una variable endógena determinada por la segunda ecuación lineal del sistema o sea de la ecuación lineal de la inversión.

La ecuación cuadrática es formulada para estimar una curva del tipo Laffer entre la deuda externa total y el crecimiento y de este modo apreciar el efecto no lineal de dicha relación.

Ecuación de inversión privada

La ecuación de inversión privada formulada es de la siguiente manera:

$$IP/PIB = f ((PIB) t-1, (IP/PIB) t-1, TIR, DEP/PIB, DEPV/PIB, TTR)$$

PIB= Crecimiento real del PIB

IP/ PIB= Inversión privada sobre PIB

(IP/ PIB) t-1= Inversión privada sobre el PIB, con un periodo de retraso

TIR=Tasa de interés real

DEP/PIB= Deuda externa pública

DEPV/PIB = Deuda externa privada

TTR= Tasa tributaria a la renta

- En esta ecuación la inversión privada es afectada por la tasa de crecimiento del PIB del período anterior.
- La tasa de interés real y los impuestos representan parte del costo de la inversión o costo del uso del capital.
- El efecto de la deuda sobre la inversión privada comprende el efecto de la deuda pública y de la deuda privada. Así, se logra diferenciar el efecto de la deuda privada—que es directa— de la deuda pública, que depende de la forma de empleo de los recursos externos, sean en inversión pública o gasto corriente.

$$CPIB = f (IP/ PIB, (IP/ PIB) t-1, DF/ PIB, DET/PIB, (SDET/PIB) t-1)$$

Hipótesis específica 2

Altos niveles de deuda externa generan expectativas de mayores impuestos futuros y políticas financieras inflacionarias y/o devaluaciones de tasa de cambio a causa del exceso de demanda de divisas, lo cual dismi-

$$IP/ PIB = f ((PIB) t-1, (IP/ PIB) t-1, TIR, DEP/PIB, DEPV/PIB, TTR)$$

Hipótesis de la investigación

Hipótesis general

Los altos niveles de deuda externa generan expectativas de mayores impuestos futuros y políticas financieras inflacionarias y/o devaluaciones de tasa de cambio a causa del exceso de demanda de divisas, lo cual disminuye el retorno esperado del capital y ello causa un desincentivo para ejecutar nuevos proyectos de inversión sostenibles, y es más, incentiva a invertir en proyectos de muy corto plazo y/o más riesgosos, lo cual disminuye la eficiencia de la inversión y, por ende, repercute en una menor tasa de crecimiento económico.

Hipótesis específica 1

Los actores económicos al observar mayor endeudamiento se crean expectativas que conducen a una reducción de la inversión privada que repercute en una menor tasa de crecimiento económico.

nuye el retorno esperado del capital, causando un desincentivo para llevar a cabo nuevos proyectos de inversión sostenibles y por el contrario incentivándose a invertir en proyectos de más corto plazo y/o más riesgosos lo cual disminuye la eficiencia de la inversión.

Especificación del modelo

La especificación que se utiliza está basada en la aproximación empírica de Barro y Sala-i-Martin (1995, pág. 420), quienes estiman ecuaciones de crecimiento que incluyen variables indicativas de capital físico y capital humano además de variables de control y ambientales. Según estos autores ejemplos de estas últimas son: consumo de gobierno sobre PIB, inversión doméstica sobre PIB, diferencial observado en el mercado negro de divisas, movimientos en los términos de intercambio, tasa de fertilidad, medidas de inestabilidad política y de grado de respeto a la ley, indicadores de libertad política y civil y tasa de aranceles. En esta misma línea se han desarrollado los trabajos de Pattillo *et. al.* (2002), Were (2001), Hansen (2002) y Serieux (2001).

La pruebas de las hipótesis del estudio se basan en el desarrollo del siguiente modelo de crecimiento: la ecuación del crecimiento real del PIB depende del crecimiento de la formación bruta de capital, de la disminución del déficit gubernamental como proporción del PIB, la deuda externa total como proporción del PIB, la tasa de interés real y la tasa de cambio del impuesto sobre la renta. Para analizar el posible efecto del sobreendeudamiento, la deuda externa total como porcentaje del PIB se plantea en forma lineal y cuadrática (Clements, Bhattacharya y Nguyen, 2003; Ramakrishna, 2003; Montes, Rubio y Ojeda, 2003).

Ecuación de crecimiento: especificación lineal mediante el Método de Mínimos Cuadrados en dos etapas (MC2E)

El Método de Mínimos Cuadrados Ordinarios por dos etapas está diseñado especialmente para ecuaciones sobreidentificadas. El objetivo de esta metodología, según el enfoque de la investigación, es controlar el efecto endógeno que influye en la deuda externa al explicar el crecimiento mediante el empleo de variables instrumentales. En este trabajo se utilizan como variables instrumentales:

Modelo lineal

- En la ecuación del crecimiento son: $IP/PIB (-1)$, IP/PIB , DF/PIB , DET/PIB , $SDET/PIB (-1)$.
- En la ecuación de inversión son: $IP/PIB (-1)$, $TIR (-2)$, $IP/PIB (-1)$, $DEPV/PIB$, DEP/PIB , TTR .

Modelo cuadrático

- En la ecuación del crecimiento: $IP/PIB (-1)$, IP/PIB , DF/PIB , DET/PIB , $(DET/PIB)^2$, $SDET/PIB (-1)$.
- En la ecuación de inversión son: $IP/PIB (-1)$, $TIR (-2)$, $IP/PIB (-1)$, $DEPV/PIB$, DEP/PIB , TTR .

Estas variables controlan los efectos endógenos. La idea básica del MC2E es reemplazar la variable explicativa endógena por una combinación lineal de variables predeterminadas

en el modelo, y así usar esta combinación como variable explicativa en lugar de la variable endógena original (Green, 2000). El método MC2E consiste en:

- Hallar la ecuación de regresión para cada variable endógena explicativa de la ecuación sobre todas las variables exógenas del sistema.
- Con las ecuaciones de regresión obtenidas, hallar los valores estimados para cada variable endógena y realizar la regresión de la variable endógena dependiente sobre las variables explicativas usando di-

chos valores estimados (en lugar de los valores observados).

Las ecuaciones de crecimiento lineal y cuadrática se plantean en este sentido, para corroborar la primera y la segunda hipótesis específicas, respectivamente. También se plantea la ecuación de inversión basada en el modelo de acelerador simple para explicar el nexo entre endeudamiento, inversión y crecimiento.

a) Ecuación de crecimiento

La ecuación de crecimiento lineal tiene la siguiente formulación:

$$\text{PIB} = f(\text{IP/PIB}, (\text{IP/PIB})_{t-1}, \text{DF/PIB}, \text{DET/PIB}, (\text{SDET/PIB})_{t-1})$$

La **ecuación cuadrática** se representa de la siguiente manera:

$$\text{PIB} = f(\text{IP/PIB}, (\text{IP/PIB})_{t-1}, \text{DF/PIB}, (\text{DET/PIB})^2, \text{DET/PIB}, \text{TIR}, (\text{TTR})_{t-1})$$

Donde:

PIB= Crecimiento real del PIB

IP/PIB= Inversión privada sobre PIB

(IP/PIB)_{t-1}= Inversión privada sobre el PIB, con un periodo de retraso

DF/PIB= Déficit del sector público no Financiero sobre PIB

DET/PIB= Deuda externa total (pública + privada) como proporción del PIB

TIR=Tasa de interés real

TTR= Tasa tributaria a la renta de empresas (en primera diferencia)

(SDET/PIB)_{t-1}= Servicio de DET (intereses + amortizaciones) sobre PIB

b) Ecuación de inversión privada

La especificación de la ecuación de inversión es la siguiente:

$$\text{IP/PIB} = f((\text{PIB})_{t-1}, (\text{IP/PIB})_{t-1}, \text{TIR}, \text{DEP/PIB}, \text{DEPV/PIB}, \text{TTR})$$

Donde:

PIB= Crecimiento real del PIB

IP/PIB= Inversión privada sobre PIB

(IP/PIB)_{t-1}= Inversión privada sobre el PIB, con un periodo de retraso

TIR=Tasa de interés real

DEP/PIB= Deuda externa pública

DEPV/PIB= Deuda externa privada

TTR= Tasa tributaria a la renta

La inversión variable dependiente, las variables independientes de esta función incluyen el crecimiento real del PIB, la tasa de interés promedio del período, la tasa de variación de la formación bruta de capital como proporción del PIB, la tasa de variación de la deuda externa privada como proporción del PIB, la tasa de variación de la deuda externa pública como proporción del PIB y la tasa de cambio del impuesto sobre la renta.

La inversión privada captura los efectos de la acumulación de capital sobre la tasa de crecimiento y ésta (inversión) a su vez es una variable endógena determinada por la segunda ecuación del sistema. El déficit gubernamental recoge el efecto de las finanzas públicas en el crecimiento del producto. Por su parte, el indicador de la deuda externa total estima su efecto en el crecimiento del PIB. La variación en la recaudación como porcentaje del PIB incorpora las restricciones al margen de utilidades en la inversión de la misma manera que lo hace la tasa de interés real. Estas dos variables permiten controlar los efectos de fluctuaciones en los costos de financiamiento sobre el PIB y la inversión.

Recopilación de la información y resultado de las estimaciones

Fuentes de información

Se utilizó información anual de las variables macroeconómicas para el período 1970 a 2008. Entre las

principales fuentes de los indicadores utilizados en las estimaciones de los modelos están el BCRP, el Ministerio de Economía y Finanzas, el Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI), la Superintendencia de Banca y Seguros (SBS), además de documentos y páginas de internet.

Pruebas de raíz unitaria

Para examinar si las series tienen tendencia (determinística o estocástica) o si tienen un comportamiento estacionario, se efectuarán pruebas de raíz unitaria que permitirán rechazar la existencia de ese tipo de tendencias en el proceso generador de datos subyacente a cada variable.

Para examinar si las series tienen tendencia del tipo determinística o estocástica, o si tienen un comportamiento estacionario, se llevará a cabo pruebas de raíz unitaria que permitirán rechazar la existencia de ese tipo de tendencias, para esto se realiza la prueba de Dickey-Fuller Aumentado (ADF) y la prueba de Phillips-Perron, la cual desarrolla una generalización de los procedimientos de Dickey-Fuller y permiten ver si los errores se encuentren correlacionados o se presentan cambios en la varianza.

La prueba de la raíz unitaria y las hipótesis que Dickey-Fuller provee son: Si $H_0: |\alpha_1| = 1$ entonces la serie tiene una raíz unitaria, en este caso la varianza de la serie es una función del tiempo, y por tanto es no estacionaria. Si $H_1: |\alpha_1| < 1$, entonces la serie no

tiene raíz unitaria y la serie es estacionaria. Dickey-Fuller prueba bajo la hipótesis nula de raíz unitaria, esta estadística no sigue la distribución Student convencional, ello derivan resultados asintóticos y simula valores críticos para varias pruebas esto es p values para muestras arbitrarias.

Resultados de la ecuación lineal

Los resultados de las ecuaciones lineales de crecimiento e inversión se estimaron como un sistema de dos ecuaciones simultáneas con el Método de Mínimos Cuadrados en Dos Etapas, utilizando variables instrumentales. Este método permite capturar simultáneamente la relación entre deuda externa, el crecimiento y la inversión. Los resultados de esta estimación se muestran en la Tabla 14.

Ecuación de crecimiento

Los resultados obtenidos para el período 1970-2008 indican que la relación entre el indicador deuda externa como proporción del PBI y la tasa de crecimiento económico es negativa, el coeficiente indica una variación adicional en un punto en el nivel de endeudamiento externo sobre el PBI, se asocia con un menor crecimiento del PBI en 0,20 puntos porcentuales para todo el periodo de estudio.

De otro lado, se observa que la inversión privada tiene un efecto positivo sobre el crecimiento del PIB aunque se encontró que esta relación es negativa para la inversión privada de un período

atrás. El déficit del sector público no financiero tiene una relación positiva con el crecimiento, pero resulta ser no significativo en la explicación del crecimiento.

Por último, la estimación presentada indica que el servicio de la deuda externa como proporción del PIB tiene una relación positiva no esperada con el crecimiento, pues al incrementarse el servicio existe la probabilidad de que el gobierno lleve a cabo emisiones inflacionarias y/o devaluación de la tasa de cambio a causa del exceso de demanda de divisas necesario para pagar éste, lo cual crea un ambiente de incertidumbre económica que su vez desincentiva la inversión y por ende el crecimiento disminuye.

Ecuación de inversión

En la estimación reportada se halló que la inversión privada se encuentra relacionada negativamente con el flujo de endeudamiento externo privado como proporción del PBI (signo no esperado, pero no significativo para la inversión privada).

También se halló que la inversión privada está relacionada negativamente con el flujo de endeudamiento externo público como proporción del PBI; el signo de esta relación es el esperado, dado que el endeudamiento externo público afecta negativamente la percepción de los inversionistas privados a causa de los mayores pagos futuros de servicio de la deuda, y por ende un mayor déficit fiscal esperado.

Tabla 14
Resultados de la ecuacion lineal

Estimation Method: Two-Stage Least Squares				
Date: 11/14/10 Time: 11:12				
Sample: 1979 2008				
Included observations: 30				
Total system (balanced) observations 60				
	Coefficient	Std. Error	t-Statistic	Prob.
C(2)	1.351063	0.518013	2.608163	0.0123
C(3)	-1.644754	0.513567	-3.202609	0.0025
C(4)	-0.202427	0.080752	-2.506768	0.0159
C(5)	0.749584	0.216207	3.466978	0.0012
C(6)	0.101005	0.244289	0.413465	0.6812
C(7)	0.291461	0.107095	2.721511	0.0092
C(8)	-6.622387	2.263542	-2.925674	0.0054
C(9)	8.868075	2.933277	3.023265	0.0041
C(11)	0.114907	0.061946	1.854968	0.0702
C(12)	0.988313	0.023260	42.48960	0.0000
C(13)	0.004563	0.023544	0.193803	0.8472
C(14)	-0.065074	0.108107	-0.601939	0.5502
C(15)	-0.088356	0.035529	-2.486895	0.0167
C(16)	0.451527	0.364972	1.237154	0.2224
C(17)	-0.023848	0.022597	-1.055350	0.2969
Determinant residual covariance		9.784132		
Equation: $PBI=C(2)*IP+C(3)*IP(-1)+C(4)*D(DET)+C(5)*SDET+C(6)*DF$ $+C(7)*PBI(-1)+C(8)*DUM+C(9)*DUM1$				
Instruments: $IP(-1) DF D(DET) PBI(-1) D(TIR(-1)) D(DEP) D(DEPV)$ $D(TTR) SDET DUM DUM1 D(TIR(-2)) C$				
Observations: 30				
R-squared	0.869100	Mean dependent var	3.039667	
Adjusted R-squared	0.827451	S.D. dependent var	6.159878	
S.E. of regression	2.558756	Sum squared resid	144.0391	
Durbin-Watson stat	2.323546			
Equation: $IP=C(11)*PBI(-1)+C(12)*IP(-1)+C(13)*D(TIR(-1))+C(14)$ $*D(DEP)+C(15)*D(DEPV)+C(16)*D(TTR)+C(17)*D(TIR(-2))$				
Instruments: $IP(-1) DF D(DET) PBI(-1) D(TIR(-1)) D(DEP) D(DEPV)$ $D(TTR) SDET DUM DUM1 D(TIR(-2)) C$				
Observations: 30				
R-squared	0.811552	Mean dependent var	15.02533	
Adjusted R-squared	0.762392	S.D. dependent var	3.344914	
S.E. of regression	1.630481	Sum squared resid	61.14479	
Durbin-Watson stat	1.898214			

En este caso, adicionalmente se esperan mayores tasas de tributación y/o mayor endeudamiento interno y externo. Asimismo, en el caso de mayor endeudamiento interno se prevé un alza en las tasas de interés internas lo cual produce un efecto desplazamiento (*crowding out*) sobre la inversión privada.

De este modo, un mayor endeudamiento del sector público de un punto del PBI contribuye a reducir la inversión privada en 0,09 puntos del PBI.

La tabla de resultados indica también que la inversión privada depende positivamente de la tasa de crecimiento del período anterior. Finalmente, se encontró que la inversión privada está correlacionada significativamente con sus valores de un período anterior.

Resultados de la estimación cuadrática

Al igual que en la estimación lineal, en este caso las ecuaciones de crecimiento e inversión se estimaron simultáneamente utilizando Mínimos Cuadrados en Dos Etapas (2SLS) con variables instrumentales.

En la ecuación de crecimiento se introdujo el indicador de deuda externa sobre PBI elevado al cuadrado con el objetivo de estimar una curva de Laffer entre la deuda y el crecimiento, y de esta manera conocer el nivel de la deuda para el cual el efecto sobre el crecimiento es óptimo y el grado al cual se vuelve negativo. Los resultados de la estimación se presentan en la Tabla 15.

Ecuación de crecimiento

La relación positiva y significativa obtenida entre la deuda externa sobre PBI y la tasa de crecimiento y la relación negativa entre el indicador de deuda elevado al cuadrado y el crecimiento evidencian para el caso peruano un comportamiento como el descrito por la curva de Laffer. Al maximizar la ecuación de crecimiento cuadrática con respecto a la deuda externa, se encontró que el nivel óptimo para el crecimiento corresponde a una proporción de 44% de deuda sobre PBI. A partir de este nivel la contribución marginal de la deuda al crecimiento disminuye progresivamente hasta tornarse negativa cuando la deuda como porcentaje del PBI alcanza aproximadamente 88 %. Los resultados son:

Cuadro 15
Resultados de la ecuación cuadrática

System: CUADRATICA				
Estimation Method: Two-Stage Least Squares				
Date: 11/14/10 Time: 11:12				
Sample: 1979 2008				
Included observations: 30				
Total system (balanced) observations 60				
	Coefficient	Std. Error	t-Statistic	Prob.
C(2)	1,916714	0,568793	3,369792	0,0016
C(3)	-2,535525	0,459343	-5,519894	0,0000
C(4)	0,285952	0,185564	1,540984	0,1305
C(5)	0,902589	0,304054	2,968520	0,0048
C(6)	0,158757	0,354115	0,448320	0,6561
C(7)	0,176333	0,112629	1,565606	0,1246
C(8)	-5,929117	2,711710	-2,186486	0,0341
C(9)	7,827261	3,697797	2,116736	0,0400
C(17)	-0,003244	0,001710	-1,897468	0,0643
C(11)	0,114907	0,061946	1,854968	0,0703
C(12)	0,988313	0,023260	42,48960	0,0000
C(13)	0,004563	0,023544	0,193803	0,8472
C(14)	-0,065074	0,108107	-0,601939	0,5503
C(15)	-0,088356	0,035529	-2,486895	0,0168
C(16)	0,451527	0,364972	1,237154	0,2226
C(18)	-0,023848	0,022597	-1,055350	0,2970
Determinant residual covariance		9,375280		
Equation: $PBI=C(2)*IP+C(3)*IP(-1)+C(4)*DET+C(5)*SDET+C(6)*DF$ $+C(7)*PBI(-1)+C(8)*DUM+C(9)*DUM1+C(17)*DET^2$				
Instruments: IP(-1) DF DET PBI(-1) D(TIR(-1)) D(DEP) D(DEPV) D(TTR) SDET DUM DUM1 DET^2 D(TIR(-2)) C				
Observations: 30				
R-squared	0,871419	Mean dependent var	3,039667	
Adjusted R-squared	0,822435	S.D. dependent var	6,159878	
S.E. of regression	2,595675	Sum squared resid	141,4881	
Durbin-Watson stat	2,253419			
Equation: $IP=C(11)*PBI(-1)+C(12)*IP(-1)+C(13)*D(TIR(-1))+C(14)$ $*D(DEP)+C(15)*D(DEPV)+C(16)*D(TTR)+C(18)*D(TIR(-2))$				
Instruments: IP(-1) DF DET PBI(-1) D(TIR(-1)) D(DEP) D(DEPV) D(TTR) SDET DUM DUM1 DET^2 D(TIR(-2)) C				
Observations: 30				
R-squared	0,811552	Mean dependent var	15,02533	
Adjusted R-squared	0,762392	S.D. dependent var	3,344914	
S.E. of regression	1,630481	Sum squared resid	61,14479	
Durbin-Watson stat	1,898214			

Conclusiones

- En el Perú, para el período 1970-2008, se observa que el crecimiento económico y la deuda externa han evolucionado de manera cíclica e inversa. En el período 1980-1990, en una economía proteccionista y de significativa intervención del Estado, muestra elevados niveles de deuda externa, que sobrepasan el nivel del 80% sobre el PIB para los años 1984 y 1988. En el período 1991-2008, con una economía abierta y liberal, hay un constante crecimiento económico y una constante disminución de la deuda externa con respecto al PIB.
- La investigación consideró un sistema de ecuaciones simultáneas en dos y en tres etapas con variables instrumentales para las ecuaciones de crecimiento y de inversión. Además, dos especificaciones para la ecuación de crecimiento: una en la que el efecto de la deuda externa sobre el PIB es lineal y otra en que el efecto es cuadrático.
- En la ecuación lineal de crecimiento la relación entre el indicador deuda externa como proporción del PBI y la tasa de crecimiento económico es negativa, el coeficiente indica una variación adicional en un punto en el nivel de endeudamiento externo sobre el PBI y se asocia con un menor crecimiento del PBI en 0,20 puntos porcentuales, para todo el periodo de estudio.
- En la ecuación lineal de inversión privada, la deuda externa total

no tiene un efecto significativo. También se encontró que la inversión privada está relacionada negativamente con el flujo de endeudamiento externo público como proporción del PBI, el signo de esta relación es el esperado ya que el endeudamiento externo público afecta negativamente la percepción de los inversionistas privados a causa de los mayores pagos futuros de servicio de la deuda, y por ende un mayor déficit fiscal esperado.

- En la ecuación cuadrática de crecimiento se encontró que la deuda externa sobre el PIB se relaciona de manera positiva o negativa con el crecimiento, de acuerdo con el nivel que ha alcanzado.
- En la ecuación de crecimiento, al introducir el indicador de deuda externa sobre PIB elevado al cuadrado con el objeto de simular la curva de Laffer, se halló que a partir del 44% de deuda sobre PBI el indicador está asociado con tasas de crecimiento negativas.

Recomendaciones

- La investigación nos alerta que nuestro crecimiento depende nuevamente del modelo primario exportador, cuyo sustento es la demanda externa. De los resultados de la aplicación del modelo, se recomienda que el nivel de endeudamiento externo debe mantenerse por debajo del 44% del nivel de deuda sobre el PBI a fin

- de mantener tasas de crecimiento positivas.
- Todo financiamiento requerido por el Estado, vía endeudamiento externo, debe ser garantizado con un presupuesto de divisas que responda a un programa de inversión que comprenda su vez su recuperación en divisas.
 - El resultado de la investigación puede ser de utilidad a los hacedores de política económica del sector público. En el sector se ha realizado poca investigación sobre el tema, sin embargo la nuestra puede entrar a sumar análisis e incentivar interés por profundizar la preocupación por el cálculo y seguimiento de indicadores clave de impacto de la deuda.
 - En el ámbito universitario –y específicamente en el campo de la Facultad de Ingeniería Económica–, puede ser el inicio de la apertura de una línea de investigación en el Instituto de Investigación IECOS, que invite a la participación de profesores y alumnos y ayude al mejoramiento académico.

Referencias bibliográficas

- BUCHANAN, James M.** (1985). "La deuda pública y la formación de capital". En: *Liberty, Markets and State*. Nueva York, New York University Press.
- FERNÁNDEZ CASTRO, Belén.** (2001). *Equilibrio Presupuestario: las restricciones sobre el déficit*. Universidad de Santiago de Compostela, Instituto de Estudios Fiscales.
- FLORES PRIETO, Pedro, Thomas M. FULLERTON y César OLIVAS ANDRADE.** (2007). "Evidencia empírica sobre deuda externa, inversión y crecimiento en México, 1980-2003". En: *Análisis Económico* Núm. 50, vol. XXII.
- GONZÁLEZ-PÁRAMO, José Manuel y Diego MARTÍNEZ LÓPEZ.** *Inversión pública eficiente e impuestos distorsionantes en un contexto de equilibrio general*.
- KRUGMAN, P.** (1989): «Financiamiento versus condonación de un rezago de deuda». En: *El Trimestre Económico*, volumen LVI, número especial de julio.
- MCKINNON, Ronald.** (1973). *Money and Capital in Economic Development*. Washington, Brookings Institution.

OSTOS REY, María del Sol y María del Mar HOLGADO MOLINA. (2002). "El efecto de la deuda exterior sobre la inversión: el caso de Marruecos". En: *Boletín Económico de Ice* N° 2723.

PATTILLO, Catherine, Hélène POIRSON y Luca RICCI. (2002). "La deuda externa y el crecimiento". En: *Finanzas & Desarrollo*.

RUBIO M., Orlando, Jair OJEDA J. y Enrique MONTES. (2003). *Deuda externa, inversión y crecimiento en Colombia (1970-2002)*.

* Docente en las facultades de Ingeniería Económica y Ciencias Sociales, Ingeniería Química y Textil e Ingeniería Industrial y Sistemas de la UNI. Ha sido funcionario del extinto Banco Industrial y Coordinador Administrativo del posgrado de la FIECS. También es contador público colegiado y tiene una Maestría en Planificación Nacional del Desarrollo.



El perfil electoral y su influencia en la decisión del voto: elecciones municipales en Lima 2010

José Saavedra Pacheco*

Resumen

¿Por qué el lector vota como vota? La satisfacción del elector al elegir un candidato engloba una serie de indicadores y hace que esta variable tenga una naturaleza multidimensional. Para construir el índice del perfil electoral se utiliza el análisis de factores el cual toma en cuenta la diferencia entre lo que el lector espera y lo que percibe en el proceso electoral. En el presente estudio se establecen las principales determinantes del proceso de decisión del elector en Lima Metropolitana para construir luego un indicador del perfil electoral correspondiente.

Palabras clave: análisis de factores, paradigmas electorales, decisión del voto, regresión logística.

Introducción

Las elecciones municipales realizadas en nuestro país en octubre de 2010 fueron marcadas por hechos que socavan la democracia aún inmadura que se practica en nuestro medio, de ahí que emergieran opciones no esperadas por los más entendidos en procesos electorales. En este contexto se pensaba que los electores limeños son muy volubles a hechos que estarían marcando una carencia de conocimientos e información política que orienta a la decisión del voto. Inclusive la no certeza reinó hasta el mismo día de las elecciones, cuyo resultado final era impredecible.

En situaciones como éstas hace falta conocer el comportamiento del elector frente a determinadas situaciones; y no solamente la reacción de los electores sino también de los candidatos que hacen lo imposible para ganar votos. La exanimación de este ambiente inestable sobre la decisión del voto en un proceso electoral es muy importante y de seguro su impacto debe ser muy diferente en las democracias más afianzadas en el mundo. En este artículo se intenta abordar dicho impacto en una encuesta poselectoral, que abarca indicadores sobre el entorno electoral, el perfil psicosocial y el perfil racional en la percepción del elector, y de lo que espera como ideal de este proceso electoral. La muestra fue recogida en todos los distritos de Lima Metropolitana y totalizó un tamaño muestral de $n=835$.

Los grandes paradigmas del elector

Entender y analizar lo que hace decidir a un elector cuando este concurre a una mesa de sufragio es muy importante, tanto para los candidatos como para las entidades que regulan los procesos electorales y velan por asegurar unas elecciones limpias, correctas y transparentes; propias de las sociedades democráticas. Esto pasa por entender la interrogante ¿Por qué un elector vota como vota? Es una cuestión muy importante, pero también de una complejidad tal que los estudios sobre este problema datan desde los años cincuenta, y continúa siendo hoy uno de los temas vigentes en la agenda política de muchos países, y preocupa también a ciudadanos, candidatos e investigadores de las universidades.

En muchos países como el Perú, cuando un gobernante no termina de la forma que habíamos esperado, nos preguntamos: ¿Es posible que hayamos vuelto a elegir erróneamente?, ¿es posible que los peruanos no sepamos votar?; si elegimos al mejor, ¿entonces por qué los gobernantes se hallan comprometidos en casos de corrupción?; ¿nos merecemos acaso esta clase de gobernantes?; ¿qué es lo que los electores ven al momento de elegir un candidato?; ¿se sienten satisfechos los electores con la elección realizada?... Existen muchas otras preguntas por formular, pero una que puede englobar a muchas otras se encuentra en el llamado

Índice de Bienestar (o Malestar) del elector con los procesos electorales. Y esta investigación surge como una orientación del elector responsable quien debe actuar conforme a los tiempos actuales y elegir a los mejores candidatos para que conduzcan al país o sus ciudades en beneficio de la sociedad.

Si tratamos de investigar los principales paradigmas aplicados en el Perú, se encuentra que la literatura que describe y reflexiona sobre los procesos electorales (y los cambios políticos y del mapa electoral peruano) es bastante profusa. En cambio, la producción académica sobre el tema específico del comportamiento electoral del ciudadano es algo más modesta y ha privilegiado el uso de datos agregados de resultados electorales y su cruce con variables socio-demográficas que caracterizan a las principales circunscripciones administrativas (departamentos, provincias y distritos). En un primer momento, parte del esfuerzo ha estado centrado en sistematizar la información oficial de procesos electorales, la cual hasta fines de los años noventa se encontraba dispersa en instituciones electorales; ejemplo de este tipo de trabajos pioneros es el texto de Fernando Tuesta, *Perú político en cifras*, el cual llegó a tener dos reediciones (en 1994 y 2001). Por lo general, los estudios sobre el comportamiento electoral en el Perú han sido de carácter descriptivo y cuando se han aventurado en hipótesis explicativas acerca de los factores que entran el juego en

la decisión del elector, la referencia a los paradigmas clásicos no ha sido explícita. Aun así, podemos identificar algunos elementos de estos modelos teóricos en varios de los estudios empíricos, por lo que se intentará hacer una clasificación de los estudios del comportamiento electoral en el Perú en función del grado en que han sido usados algunos elementos de hipótesis y variables explicativas que se derivan de los enfoques reseñados en las secciones precedentes.

Un conjunto de investigaciones empíricas sobre el comportamiento electoral han analizado la relación entre los factores de la estructura social y el voto obtenido por las agrupaciones políticas en las diferentes circunscripciones electorales. Uno de los primeros trabajos que podemos identificar con este tipo de enfoque es un breve artículo de Ana Ponce y Sandra Vallenas: "Un análisis de la votación diferencial en la provincia de Lima 1978-1983", publicado en 1985; en él se analiza la correlación existente entre determinadas características sociodemográficas de los distritos de Lima Metropolitana y los resultados electorales. Ponce y Vallenas parten del supuesto de que "la votación refleja de alguna manera una identificación y representación de intereses; que ciertas variables estructurales como edad, educación, ocupación, y en última instancia el estrato socioeconómico influyen de hecho en la toma de decisión frente a posiciones políticas alternativas que se ven materializadas en el voto" (Ponce y Vallenas 1985:

88). El análisis empírico, basado en el cálculo de correlaciones y regresiones lineales simples, toma como variable dependiente el nivel de votación alcanzado en 30 distritos de la ciudad de Lima por las listas que se presentaron en la elecciones a la Asamblea Constituyente de 1978. Las variables independientes fueron cuatro indicadores representativos de las variables estructurales señaladas por las autoras, operacionalizados a partir de los datos del Censo de 1972: la proporción de población de cada distrito que vive en pueblos jóvenes o asentamientos humanos marginales; la proporción de personas mayores de 50 años que tienen nivel educativo superior a la secundaria completa; la proporción de jóvenes de 18 a 25 años en el conjunto de la población distrital; y la proporción de empleadores y patrones dentro de la PEA de cada distrito.

En su análisis, las autoras se centran en la correlación entre las variables independientes con el voto por las agrupaciones de la izquierda y tratan de poner a prueba un conjunto de hipótesis relacionadas con los factores que podrían permitir un posible alineamiento electoral de sectores urbanos populares con posiciones políticas de izquierda. En tal sentido, se planteaba que el voto de izquierda tendería a incrementarse conforme aumenta la proporción de la población que vive en zonas marginales de la ciudad o donde existía una mayor proporción de jóvenes que podrían tener actitudes contestatarias respecto del orden existente y por lo tanto

inclinarse hacia opciones políticas radicales. Por el contrario, la aceptación electoral de los partidos de izquierda se reduciría a medida que aumenta el status social de la población de los distritos, particularmente reflejada a partir de mayores niveles educativos o una mayor proporción de empleadores y patrones en la PEA.

El análisis estadístico realizado por medio de cuatro ecuaciones de regresión refleja una tendencia consistente con las hipótesis formuladas. Al replicar el análisis en las elecciones municipales provinciales de 1983, en la que resultó ganadora la lista de Izquierda Unida, las autoras utilizaron tres variables independientes operacionalizadas a partir de los datos del Censo de 1983: porcentajes de población joven entre 18 y 25 años, de población obrera, de población analfabeta mayor de cinco años. La idea es que estas variables sean indicadores del carácter "popular" de la población de los distritos, bajo el supuesto de que este tipo de electorado tendería a estar mayormente alineado con la agrupación izquierdista. Las correlaciones positivas encontradas entre las variables independientes y la dependiente confirman hasta cierto punto la hipótesis de las autoras; sin embargo, los valores más modestos de los coeficientes de asociación, en comparación con los encontrados en el ejercicio realizado para las elecciones de 1978, las lleva a concluir que "la votación por la izquierda es en menor medida función de las variables escogidas".

En una línea similar, y tomando en cuenta variables agregadas a nivel distrital, Dietz (1985 y 1989) y Dietz y Dugan (1996), analizaron el comportamiento electoral de los limeños, en particular de los sectores populares de la ciudad y su relación con el voto por agrupaciones de izquierda, y concluye que, en efecto, las variables que caracterizan a los distritos de bajos ingresos de la ciudad correlacionaban positivamente con el voto por partidos de izquierda, pero también lo hacían con otras agrupaciones, por lo que el "espacio electoral" de la izquierda podía ser compartido por otras candidaturas de tendencia más centrista o incluso de carácter independiente. Dietz concluye que en la elecciones analizadas (1989, 1990, 1993 y 1995) la izquierda "obtuvo todo el apoyo que pudo ser capaz de obtener de las clases populares limeñas", pero que su éxito o fracaso electoral dependían de otros factores distintos a la posible identificación de intereses entre grupos sociales de bajos ingresos y este tipo de organización política: "la habilidad de la izquierda de ganar apoyo de sectores de clase baja depende más de la presencia de un candidato viable y de una estructura partidaria bien organizada que de factores tradicionalmente pregonados tales como una ideología correcta, deterioro económico, pobreza generalizada, desigualdades socioeconómicas o reglas del juego político".

De manera que podemos concluir que la medición de la satisfacción del elector al elegir un candidato, no

es una cuantificación directa, y más bien engloba una serie de indicadores que lo determinan, haciendo que esta variable tenga una naturaleza multidimensional, cuyo nivel esté comprendido en una escala específica, y el uso que se puede dar comprende:

- a. Revisión y cambio de ser necesario de las reglas que norman los procesos electorales en un ambiente democrático.
- b. Satisfacer las expectativas y necesidades del elector.
- c. Promover la conducción de campañas electorales que educan y elevan la cultura política en el país.
- d. Actualizar las metodologías para determinar la intención de voto, el voto verdadero, en los procesos electorales.

Y la mayoría de estudios realizados, abordando los problemas que se presentan en el proceso de la elección de los candidatos en una contienda electoral, pueden ser clasificados en tres modelos, los cuales dominan los estudios del comportamiento de los electores en el día de la elección:

El modelo sociológico

Propuesto por académicos de la Universidad de Columbia, liderados por Lazarsfeld P.F en el ámbito de las ciencias políticas, y cuyos aportes se publican en libro texto de Berelson R.B, Lazarsfeld P.F, and McPhee W (1954). En esta obra se acentúa el

impacto del proceso de socialización de los electores desde la familia, los vecinos, las amistades y el lugar de trabajo. En su enfoque juegan un rol preponderante las características básicas sociodemográficas como edad, sexo, clase social o nivel de estudios, las cuales en nuestros tiempos se hayan vigentes mediante las redes sociales, producto de la interacción entre el contexto social externo y las preferencias

individuales. A estas características las denominaremos en este estudio como el Perfil socioeconodemográfico del elector. En resumen, este modelo propone que las conductas y comportamientos en los procesos electorales son afectados por las características sociales, económicas y demográficas de los electores; así como por su entorno familiar, amistad, vecindad y lugar de trabajo (ámbito del elector).

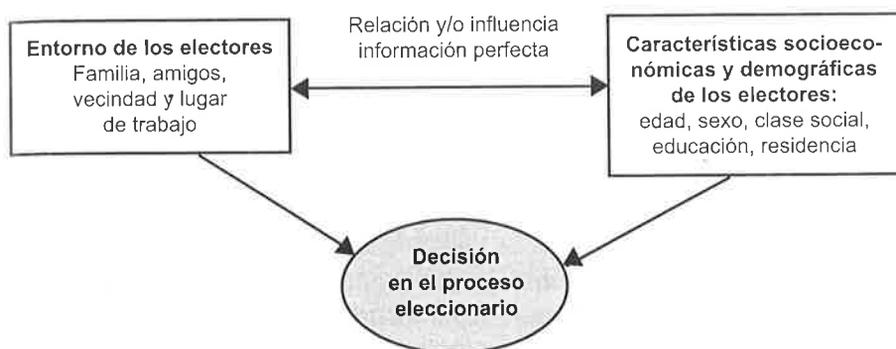


Figura 1. Modelo sociológico de la decisión del elector

Modelo psicosociológico

Surge como una fuerte crítica al modelo sociológico. Los académicos de la Universidad Michigan, liderados por Campbell A., publican el resultado de sus investigaciones en la publicación de Campbell A, Converse P. E; Miller W.E and Stokes D. (1960), una obra clásica en ciencias políticas, y en la que enfatiza la identificación partidista, los temas de campaña y la comunicación política en la decisión del elector; y luego, con la aparición de los candidatos independientes, hicieron que las cualidades del candidato sean consideradas como

determinantes del voto, en un proceso de elecciones. En este enfoque, en donde se pretende cuantificar el perfil psicosociológico del elector, ya es posible hablar del malestar (o satisfacción) que siente el elector con la política, por ejemplo los precedentes de los políticos, partidos políticos y gobiernos a los cuales se encuentra ligados el candidato. Dentro de la comunicación política es importante conocer la importancia que se le da a los procesos electorales como un potencial para mejorar el esquema democrático, así como el grado de participación electoral en procesos electorales anteriores.

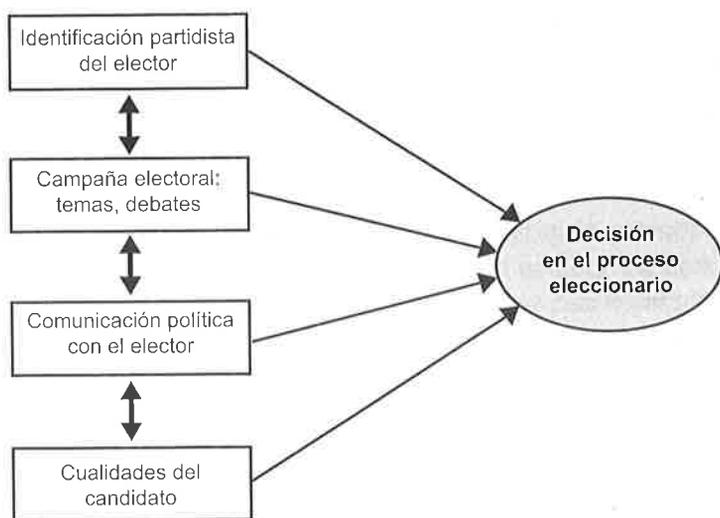


Figura 2. Modelo psicosociológico de la decisión del elector

Modelo de la elección racional

Un tercer enfoque –y a decir por la gran cantidad de investigaciones realizadas, como el enfoque dominante en los estudios del comportamiento electoral– lo constituye, la Teoría de la Elección Racional propuesta por los académicos de la Universidad de Virginia, liderados por Downs. A, cuyos aportes lo publica en Downs. A. (1957), libro que se convierte en toda una obra clásica y logra posicionarse como la forma más usual de interpretar el comportamiento del elector en tiempos actuales. En este enfoque se fundamenta que los electores actúan en la decisión del voto, fuertemente influenciados por sus condiciones económicas (evalúa los costos y beneficios que puede obtener); es decir, vota por el candidato o partido que represente y ejecute mejor sus intereses y mejore su nivel

de bienestar, como que maximiza sus utilidades. Luego, usando estos tres paradigmas se construye los principales indicadores del perfil electoral del elector, el mismo que se abordará en la siguiente sección.

Construcción del índice del perfil electoral

Para construir un índice del perfil electoral se combinarán mediante la técnica del análisis de factores, usando las diferencias de las respuestas percibidas y de lo que espera como ideal en el proceso electoral. El método por seguir es el de los componentes principales aplicado a las diferencias entre lo que espera (lo ideal del elector), y lo que percibe (la realidad) en el proceso electoral. Los puntajes así obtenidos ahora fluctuarán entre “-7” a “+7”, de manera que la aplicación del análisis de factores a este caso identifica diez

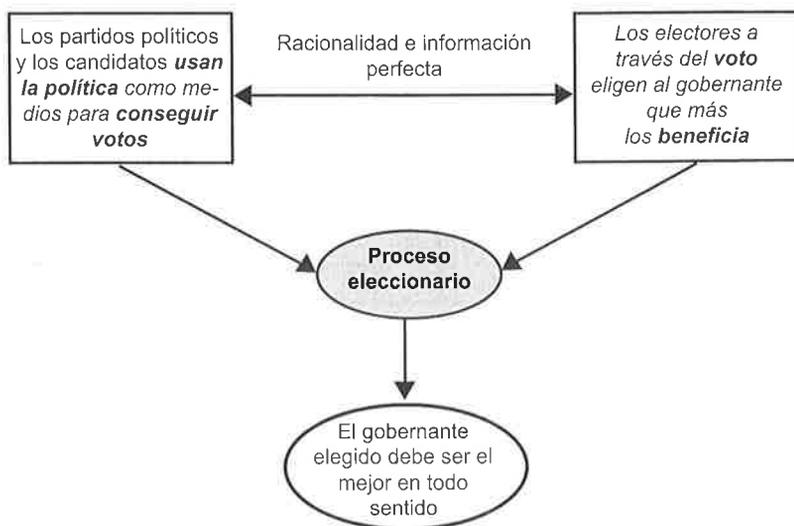


Figura 3. Modelo de elección racional

componentes con autovalores mayores a "1", por lo que deben extraerse los diez primeros componentes, pero existen componentes con cargas en un solo indicador y por ello no con-

viene extraer estos componentes, en su lugar disminuirá hasta obtener una situación favorable, por ejemplo al extraer seis componentes se encuentran los siguientes resultados:

Tabla 1. Extracción de los seis primeros componentes

Nº	Subdimensión	Proporción explicada	Ítems
1	Perfil racional	0.36842947	26;27;28;29;30;31;32;33;34 y 35
2	Cualidades del candidato evaluadas en la campaña	0.21873334	15; 16;17;18;19;20;21 y 22;
3	Entorno familiar y afiliación partidaria	0.18552084	01;02;04;05;11 y 13
4	Entorno vecinal y laboral	0.08380424	07;08;09; y 10
5	Medios de información sobre política	0.07271564	23; 24 y 25
6	Variables sociodemográficas	0.07079646	Educación y Distrito
Total		1.0000	

Una inspección de los resultados proporcionados por la técnica del análisis de factores –y descritas en la Tabla 1– muestra que los indicadores

se agrupan en torno de los grandes paradigmas utilizados para combinar y construir el índice del perfil electoral, (Tabla 2).

Tabla 2. Extracción de seis componentes para formar las dimensiones formuladas

Nº	Subdimensión	Proporción explicada	Ítems
1	Perfil racional	0.36842947	26;27;28;29;30;31;32;33;34 y 35
2	Perfil psicosocial	0.29144898	15; 16;17;18;19;20;21;22;23;24 y 25
3	Entorno del elector	0.26932509	01;02;04;05;07;08;09;10;11 y 13
4	Variables sociodemográficas	0.07079646	Educación y Distrito
Total		1.0000	

Así, el índice del perfil electoral del elector ahora es construido utilizando los siguientes componentes:

Perfil racional

Agrupar diez indicadores y abarca el 36,84% de la explicación de la variación total. Los indicadores 26, 27, 29 y 30 alcanzan el mayor nivel en la escala, por lo que se afirmarían que constituyen las fortalezas del elector en materia de conocimiento e información electoral; es decir, los electores votarían en el proceso electoral por los candidatos que aseguren solucionar los grandes problemas de la ciudad. El resto de los indicadores alcanza puntajes por debajo de la media en la mayoría de los casos, una presentación gráfica que ilustra en detalle la forma cómo se distribuyen los datos dentro de esta dimensión se presenta en el diagrama de cajas y brazos. En una inspección en la Figura 4, por ejemplo, se puede apreciar que los valores promedio para todos los indicadores fluctúan entre "03" y "04" puntos de la escala de "01" a "07", y que en la parte superior hay más dispersión en la percepción de los electores, lo cual podría marcar una no coincidencia entre la percepción de

estos electores. Felizmente, esto sólo se da en una minoría de los casos y, por el contrario, hay menos dispersión en la percepción de los electores que se ubican en la parte inferior de la escala, e indica mayor coincidencia en sus apreciaciones en materia de conocimiento e información electoral. En general, hay mucho espacio que tiene ser cubierto para informar correctamente al electorado a fin de brindarle una ayuda para orientar la decisión de su voto.

Perfil psicosocial

Se inicia con la campaña de los candidatos, en las cuales los electores están –ineludiblemente– sometidos en todo el proceso electoral. Este componente agrupa a 11 indicadores entre los cuales las 22, 23 y 25 alcanzan los puntajes más altos; es decir los medios de comunicación usados para difundir conocimiento o información electoral son importantes para llegar al elector, y la evaluación respectiva se plasmará en su decisión de votar. Los indicadores de esta componente tienen niveles más altos que las otras componentes principales, por lo que en el proceso de decisión ésta es importante. La

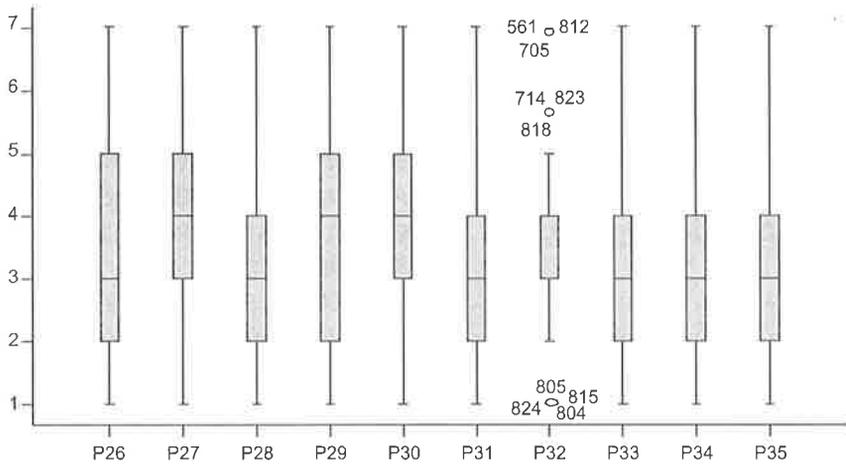


Figura 4. Distribución de los puntajes de los indicadores del perfil racional.

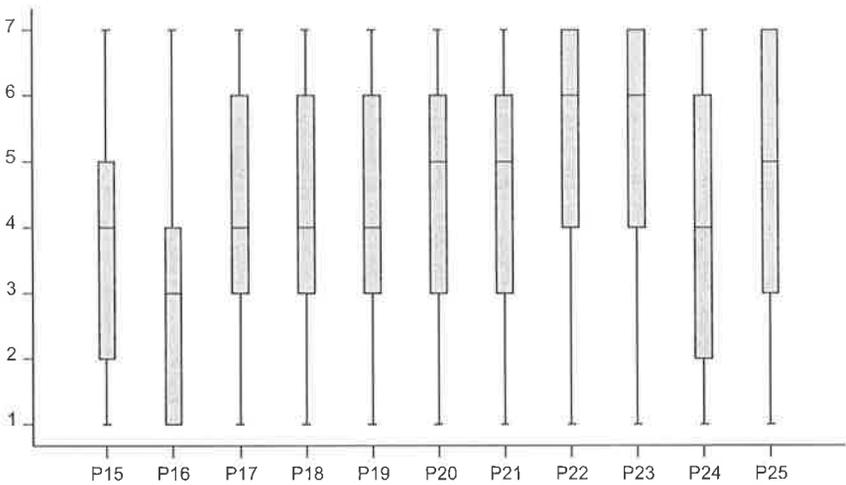


Figura 5. Distribución de los valores de los indicadores de la componente psicosocial.

pregunta 16 es la más baja en el nivel de esta componente e indica que el elector recibe así más información de lo necesario y difícilmente podría cambiar su decisión de votar.

El entorno

En esta tercera componente destaca la pregunta 08, porque alcanza los

niveles más altos en la escala dentro de este grupo. Se refiere a las pláticas en la vecindad sobre cuál de los candidatos sería el mejor alcalde para la ciudad. También puede observarse en los diagramas de cajas y brazos que existen muchos puntos discordantes que hacen que esta componente no tenga una mayor contundencia para orientar la decisión de voto del elector.

Las preguntas 01, 11 y 13 alcanzan los menores niveles y corresponden a la afiliación a una agrupación política, algo que en estos tiempos tiene cierta desacreditación.

Variables sociodemográficas

En este estudio se ha considerado el ingreso de la familia, la edad, la educación, el sexo y el distrito en el que votó el elector como indicadores de esta componente. El

análisis factorial identifica al distrito de votación y al grado de educación como aquellos que explican mejor la variación de la decisión de voto, y son precisamente aquellas cuyos puntajes alcanzan un valor más alto. Es decir, a los distritos en los que hay mayor densidad electoral y a los grupos de edad entre los 40 y 60 años se orientó más la información electoral durante la campaña política de los candidatos para alcalde de la ciudad en el último proceso electoral.

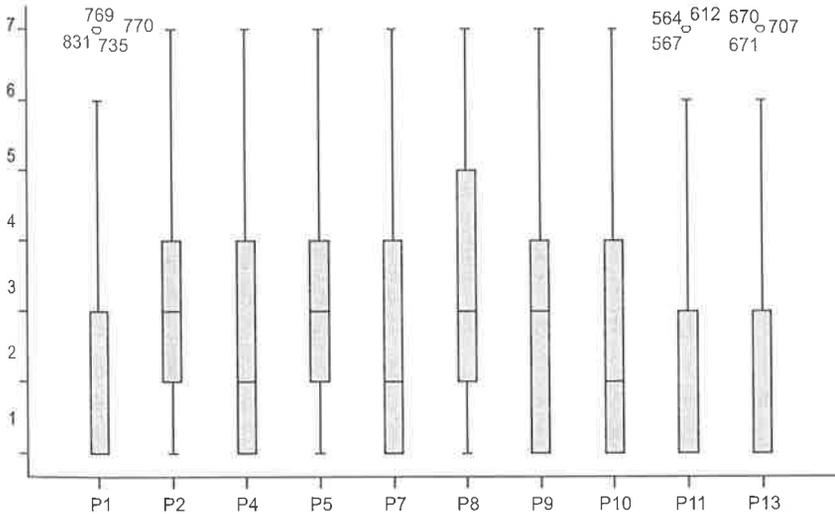


Figura 6. Distribución de los valores de los indicadores del entorno del elector.

Índice del perfil electoral del elector

Halladas las grandes determinantes del proceso de la decisión de voto del elector en Lima Metropolitana,

ahora podemos construir un indicador del perfil electoral de los electores en esta circunscripción usando las cuatro componentes extraídas con la técnica del análisis de factores y de cuyas ponderaciones se llega a:

$$\text{Perfil electoral} = 0.368 \text{ PRacional} + 0.291 \text{ PPicosocial} + 0.269 \text{ Entorno} + 0.072 \text{ VSocioDemog}$$

Los valores de este indicador se presentan en la Figura 7. Se observa que se distribuye alrededor de los puntos 3 y 4, en forma aproximadamente simétrica, y esto indica un perfil medio (regular) de los electores

limeños, de ahí que exista una no certeza sobre la decisión de voto y se requiera mayor información sobre aspectos de política a fin de contar con electores cuyo perfil en materia electoral sea elevado.

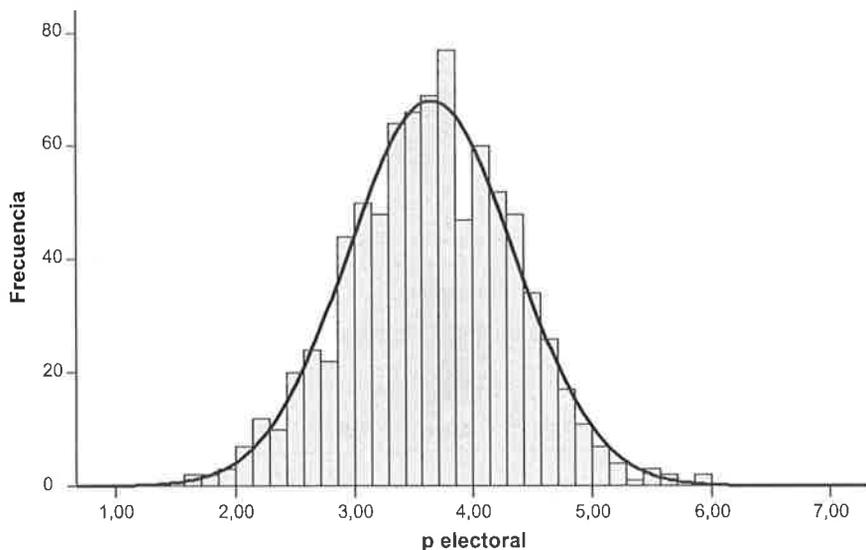


Figura 7. Distribución de los valores del índice Perfil Electoral del elector.

La distribución dentro de los grupos de edad parece tener un nivel del perfil electoral medio (alrededor de los 03 y 04 puntos en todos los grupos de edad considerados). Puede apreciarse con mayor énfasis en los grupos "2" y "3", que corresponden a los electores entre los 20 y 40 años de edad. Se concluye de este modo que la edad no afectaría al perfil electoral medio del elector (Figura 8).

De manera similar, si se consideran grupos de electores según sus ingresos familiares se observará que los puntajes del índice del perfil electoral de la decisión de voto se distribuyen

en los electores con menor ingreso familiar con valores medios ligeramente inferiores al punto "04"; mientras que en los electores con mayor ingreso familiar los niveles del perfil se concentrarán más cerca del punto "04", ello indica que a mayor ingreso familiar se destina recursos con el fin de captar mejor la información política que necesita el elector para orientar su decisión de voto. Pero esto representa sólo una minoría ya que la gran mayoría se ubica en grupos con menores ingresos económicos, y son, por ende, los que deben ser comprendidos en el proceso de ganar información política para orientar la decisión de su voto.

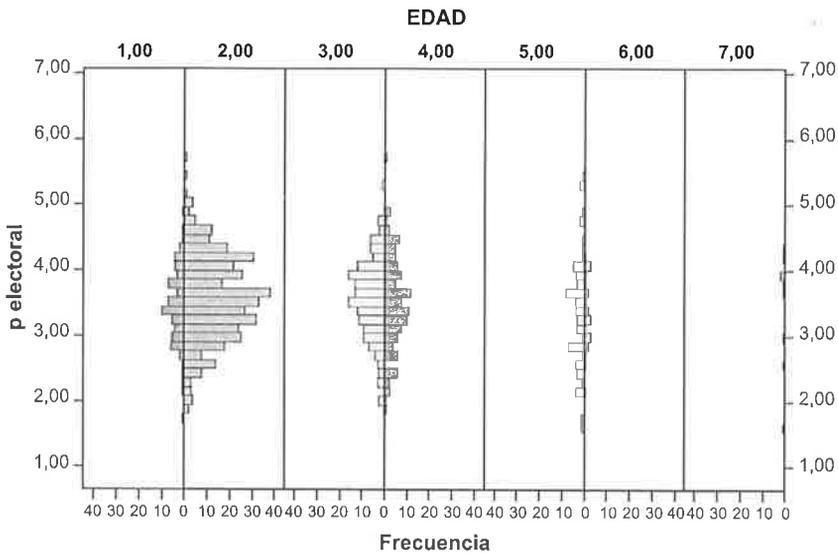


Figura 8. Distribución de los valores del perfil electoral, según los grupos de edad.

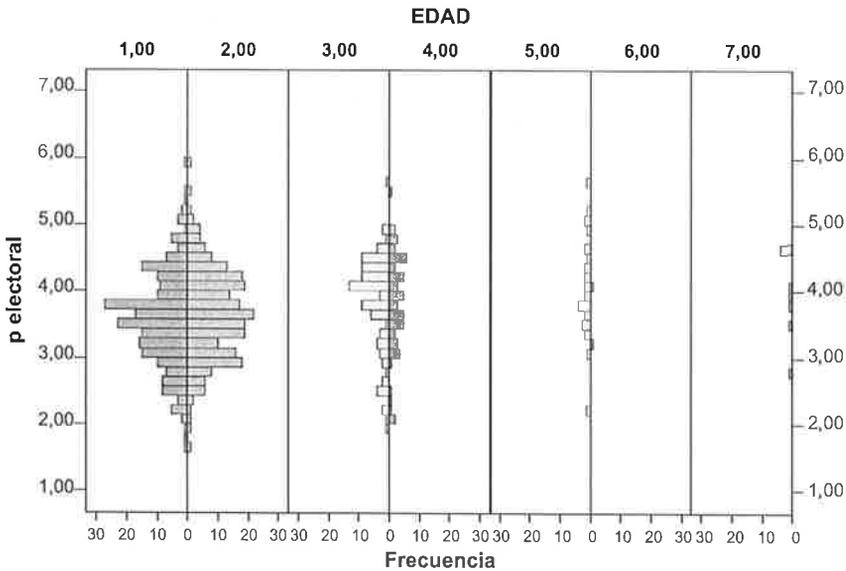


Figura 9. Distribución de los valores del perfil electoral, según los grupos de ingreso familiar.

En lo que se refiere a densidad de la población electoral, la mayoría de distritos de la capital exceden de 210 mil electores y se ubican como distritos con una densidad alta. En esta pobla-

ción el índice del perfil electoral para decidir el voto se distribuye aproximadamente según una normal con una media de alrededor de 3,5 de la escala de "1" a "7" y esto significa que se

requiere de un proceso para informar sobre materia electoral a los electores a fin de decidir su voto. Dicha distribución es muy similar en las categorías de los distritos con menor densidad electoral. En lo que se refiere a educación, se observa que para electores

con el grado más alto el índice electoral alcanza mayores niveles; mientras que en el caso contrario los niveles del índice son algo menores y la mayoría de los encuestados se ubica dentro del grado de educación superior completa y secundaria completa.

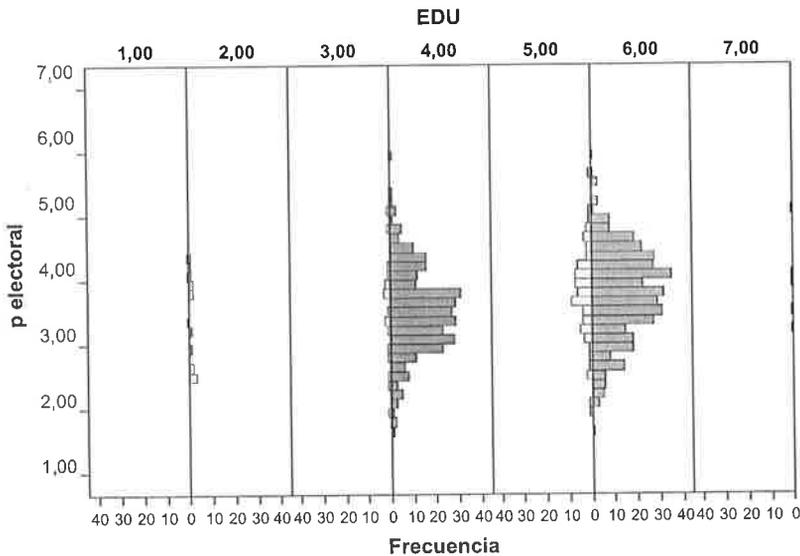


Figura 10. Distribución de los valores del perfil electoral, según los grupos de grados de educación.

El análisis gráfico de las variables sociodemográficas indica que algunas pueden discriminar el índice del perfil electoral del elector y otras parecen no serlo, pero en conjunto parece que puede afectarlo. A continuación se realizará el ajuste de modelos de regresión adaptados para este caso, a fin de observar si los componentes estudiados del perfil electoral afectan el índice de este perfil. En primer lugar, se ajustará modelos de probabilidad lineal y de aquellos que aseguran una transformación correcta del concepto de la probabilidad. Los resultados in-

dican que existe una influencia al nivel del 5% de significación (los detalles se presentan en la Tabla 3). De esta manera, la probabilidad de votar en el proceso electoral realizado en octubre del 2010 puede calcularse mediante el índice del perfil electoral.

O en el caso del modelo de probabilidad lineal, el modelo será:

$$\text{Prob}(\text{Votar}) = \frac{e^{0,826 \text{ Índice perfil electoral}}}{1 + e^{0,626 \text{ Índice perfil electoral}}}$$

$$\text{Prob}(\text{Votar}) = 0,252 \text{ Índice perfil electoral}$$

Tabla 3. Ajuste de la probabilidad de voto sobre el índice del perfil electoral

Modelo Ajustado	Coficiente	Desvío Típico	T _{CAL}	Sig.	R ²
Probabilidad Lineal	,252	,003	98,084	,000	0.920
Logístico	,826	,046	322,878	,000	0.835
Probit	,452	,021	21,822	,000	
Valor Extremo	,837	,045	18,695	,000	

De otro lado las dimensiones del índice del perfil electoral, también fueron ajustados a los datos para determinar la decisión de votar, cuyos resultados se presentan en el Cuadro 4 en el cual puede observarse que el modelo de probabilidad lineal a pesar de su simplicidad con respecto a los otros modelos se ajusta mejor, siendo las variables socio demográficas las de mayor impacto, seguido de la dimensión psicosocial, la dimensión de

la elección racional y las variables del entorno del elector. Los modelos no lineales identifican dentro del ajuste a la dimensión psicosocial y el de la elección racional como las mas importantes, aunque con niveles de significación más altos. El modelo para el cálculo de la probabilidad de votar, para el caso de la regresión logística es:

Prob(Votar) – 0,252 Índice perfil electoral

Cuadro 4. Ajuste de las dimensiones de la probabilidad de la decisión de Voto

Modelo Ajustado	Dimensión	Coficiente	Desvío Típico	T _{CAL}	Sig.	R ²
Probabilidad Lineal	Perfil Racional	0.041	,008	4,918	,000	0.966
	Perfil Psicosocial	0.051	,007	7,035	,000	
	Entorno del Elector	0.025	,008	2,964	,003	
	Socio Demográficas	0.094	,006	15,191	,000	
Logístico	Perfil Racional	0.233	,154	2,285	,131	0.835
	Perfil Psicosocial	0.202	,127	2,537	,111	
	Entorno del Elector	0,270	,171	2,498	,114	
	Socio Demográficas	0,110	,102	1,156	,282	
Probit	Perfil Racional	,108	,070	1,535	,124	
	Perfil Psicosocial	,100	,058	1,713	,086	
	Entorno del Elector	,120	,075	1,610	,107	
	Socio Demográficas	,095	,047	2,027	,042	
Valor Extremo	Perfil Racional	,231	,149	1,551	,121	
	Perfil Psicosocial	,205	,123	1,666	,095	
	Entorno del Elector	,266	,167	1,586	,112	
	Socio Demográficas	,117	,098	1,191	,233	

Conclusiones

- Las dimensiones formuladas para construir el índice del perfil electoral del elector del votante limeño se confirma por la técnica del análisis factorial. Se distribuyen los porcentajes así: 36,84% para teoría de la elección racional, 29,14% para el perfil psicosocial implementado durante la campaña de los candidatos, 26,93% para las variables de entorno del elector, y solamente 7,09% para las variables sociodemográficas.
- Los valores del índice del perfil electoral del votante limeño se

distribuyen aproximadamente con una distribución normal con media de 3,64, una mediana de 3,66 y una desviación estándar de 0,69, lo cual indica que los niveles del perfil electoral sólo alcanzan el calificativo moderado bajo, por lo que es necesario realizar programas de capacitación y divulgación del conocimiento e información en materia electoral a fin de ayudar a orientar el voto responsable del elector. Dentro de las dimensiones la teoría de la elección racional y el perfil psicosocial son las que más impactan en la probabilidad de la decisión de voto.

Referencias bibliográficas

- BERELSON B.R, LAZARSELD P.F, and MACPHEE W.N** (1954). *Voting: A study of opinion formation in Presidential campaign*. Chicago. University of Chicago Press. USA.
- CAMPBELL A, CONVERSE P.E, and WARREN E.**(1960). *The American Voter*. New York John Wiley and Sons Inc.
- DIETZ, Henry.** (1985). "Participación política en distritos de bajo ingreso en Lima Metropolitana". En: Apuntes. Vol. N° pp. 89-114.
- DIETZ, Henry** (1989). "Political participation in the Barriadas: a reseach update". *Comparative Political Studies*. Vol. 22, N° 1, pp. 122-30.
- DIETZ, Henry y William E. DUGAN.** (1996). "Clases sociales urbanas y comportamiento electoral en Lima: un análisis de datos agregados". En Tuesta Soldevilla, Fernando. *Los enigmas del poder: Fujimori 1990-1996*. Lima, Fundación Friedrich Ebert.
- DOWNS D.** (1957). *An Economic Theory of Democracy*. New York Harper.
- FERNÁNDEZ DE MANTILLA L. y FLORES PINILLA K** (2008). ¿Qué evalúa el ciudadano al votar? Algunas apreciaciones desde el enfoque racional. En: *Reflexión Política*. Año 10 N°. 19.

Ponce, Ana y Sandra Vallenás (1985). "Un análisis de votación diferencial en la provincia de Lima, 1978 - 1983". En Henríquez, Narda (ed). *Lima: población, trabajo y política*. Lima, Pontificia Universidad Católica del Perú.

Rodríguez, Florisabel y Madrigal Johnny (2002). *Desinterés en las primeras elecciones directas de alcaldes y alcaldesas*. Procesos Serie de trabajos N°2002/11. Costa Rica

TUESTA SOLDEVILLA F. (2001). *Perú político en cifras 1821-2001*. Editorial Friedrich Ebert, 702 pág. Lima Perú.



Estrategia macrorregional para la transformación del sistema productivo peruano: 2011-2021

David Aranaga Manrique

Resumen

Las regiones que están lejos de un desarrollo económico sostenible, pues responden a un modelo de crecimiento hacia afuera de carácter primario-exportador. Pese al decenio que lleva la descentralización, no se ha producido una reforma presupuestal con visión regional-nacional. El avance de la alternativa macrorregional requiere de un Estado moderno, participativo, planificador y descentralizado que aplique un modelo de adentro hacia afuera.

Palabras clave: macrorregiones, desarrollo de adentro hacia afuera, desarrollo sostenible.

Presentación

Las macrorregiones emergen como un instrumento estratégico del Estado a fin de superar el actual centralismo imperante en el sistema productivo nacional derivado de los modelos de crecimiento y del desarrollo que se siguen en nuestra sociedad, así como para propiciar la integración industrial con el fin de ampliar la base del sistema productivo nacional.

En consecuencia, las macrorregiones como instrumentos del Estado han de constituirse como parte de la estrategia de desarrollo, a fin de iniciar un nuevo proceso de cambio de desarrollo nacional-regional. En ese nuevo escenario, el Estado va a fortalecer su capacidad de gobernanza mediante la formulación de planes estratégicos de desarrollo nacional, regionales y locales, y el impulso políticas y estrategias de desarrollo que respalden la puesta en marcha de un nuevo modelo de desarrollo desde adentro hacia afuera.

Para lograr tales propósitos se ha realizado una investigación que plantea la siguiente interrogante: ¿Por qué se mantienen las deficiencias estructurales centralistas, polarizantes y de desigualdad regional que impiden la creación de nuevas condiciones para establecer las macrorregiones, y por ese camino iniciar un nuevo proceso de cambio de desarrollo nacional-regional en el Perú? Para responderla se ha fijado como objetivo lograr un crecimiento

económico sostenible mediante el desenvolvimiento estratégico de las macrorregiones en el proceso transformativo industrial del sistema productivo nacional, teniendo como visión el desarrollo sostenible, humano e integral regional-nacional. Se ha planteado como alternativa de solución la siguiente hipótesis: "En las condiciones actuales de la sociedad peruana y teniendo como escenario el proceso de globalización mundial, si se aplica una política para establecer las macrorregiones en el Perú y ésta se complementa con estrategias de industrialización competitiva, ordenamiento territorial, descentralización ordenada y progresiva, microrregiones y núcleos ejecutores; entonces, el nuevo gobierno ha de retomar planificadamente este instrumento estratégico para la transformación del sistema productivo nacional, tendiente a lograr el crecimiento económico sostenible en un mediano plazo".

Como resultado del estudio se ha elaborado una metodología que ha de servir de guía orientadora, para que el nuevo gobierno asuma el establecimiento de las macrorregiones en el Perú a partir del 2011.

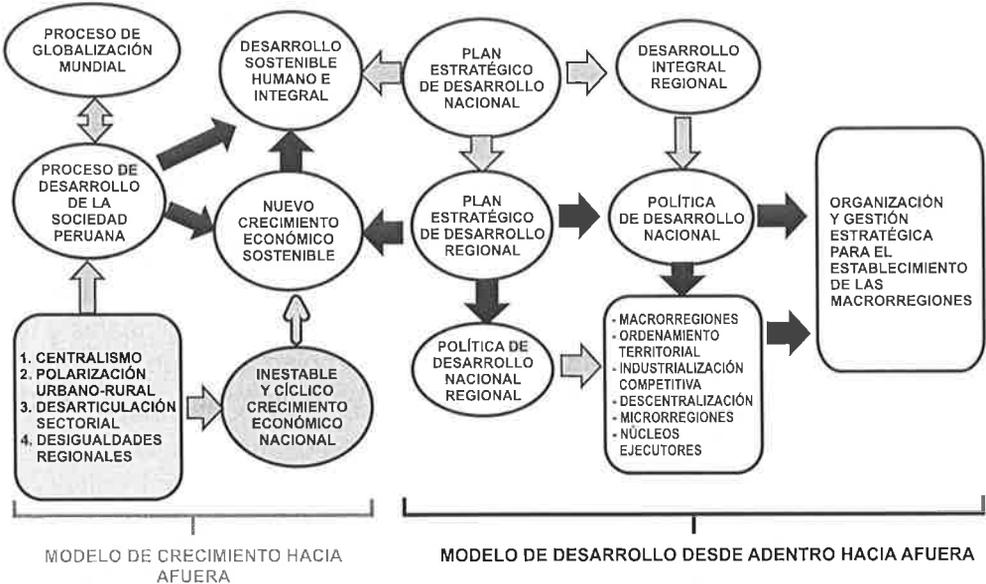
Síntesis del trabajo de investigación

El trabajo tiene como eje central el desarrollo estratégico de las macrorregiones, las cuales a través de un nuevo proceso de cambio de desa-

rollo nacional-regional, van a superar la problemática actual y transformar el sistema productivo nacional con el objetivo fundamental de lograr un

crecimiento económico sostenible, respaldado por un nuevo "Modelo de desarrollo desde adentro hacia afuera" (Diagrama 1).

Diagrama 1
Síntesis del trabajo: estrategia de las macrorregiones para un crecimiento económico sostenible



Para conseguir los propósitos mencionados, la sociedad peruana tiene que ser encaminada con un nuevo rol proactivo de un Estado moderno, participativo, planificador y descentralizado, que organice y gestione estratégicamente el establecimiento de las macrorregiones en el escenario de un nuevo proceso de desarrollo regional y con una visión de largo plazo con el objetivo de lograr el desarrollo humano, sostenible e integral nacional-regional.

Marco teórico-conceptual sobre las macrorregiones en el Perú

Teorías respecto a las macrorregiones

Teoría de la región económica

Una región económica es un territorio relativamente grande organizado por los mercados y por el Estado. Es decir, la región económica pue-

de estar formada por una o varias ciudades que se articulan entre sí y con sus entornos o ámbitos rurales. En ese contexto, cada región tiene un centro –constituido por la ciudad dominante o por un eje de ciudades o centros jerárquicos urbanos– cuyo tamaño ha de ser uno de los factores importantes para definir los límites de la nueva región.

A diferencia de la región económica ha surgido la región político-administrativa, lo que en el momento actual podría responder a nuestros gobiernos regionales, herederos de los departamentos jurisdiccionales, que han emergido en el año 2003 bajo las demarcaciones territoriales fijadas por las normas legales. Sin embargo, si apreciamos el espacio de la región económica, ésta emerge con límites variables que puede incluso responder a dos o más regiones o departamentos jurisdiccionales como consecuencia de su dinámica productiva y distributiva y el grado de influencia o convergencia de los centros o zonas que adquieren jerarquías entre sí en respuesta a un sistema urbano.

Teoría sobre las macrorregiones

Para ingresar a este nuevo planteamiento teórico ha de ser necesario tener una visión de desarrollo regional, y por ese camino buscar alternativas, entre las cuales están las macrorregiones, ya que han de servir de soporte fundamental para integrar dos o más regiones actuales (incluye sus provincias y distritos jurisdiccionales),

que han de responder a un espacio subnacional mayor que una región actual. Si bien en principio una macrorregión podría estar conformada por un conjunto de pequeños territorios regionales de acuerdo a un plan o que estén densamente poblados, posean recursos naturales, desarrollen actividades productivas y por ende, registren ingresos promedio relativamente altos; sin embargo, lo esencial es que los espacios regionales deben estar debidamente articulados para lograr las ventajas o beneficios de constituirse en una macrorregión. Este planteamiento abre nuevas expectativas para nuestro país en donde existen fuertes deficiencias estructurales, desigualdades regionales y un proceso de polarización de los centros urbanos en detrimento de las zonas rurales.

Entonces, ¿cómo ha de ser concebida una macrorregión para el caso peruano? Ha de ser concebida a partir de la integración o fusión de las nuevas regiones, en cuyas estructuras se han de combinar un conjunto de fuerzas estratégicas para influir en las siguientes dimensiones: tamaño geográfico y demográfico, dinámica social y político-administrativa, actividades económicas espaciales, infraestructura y servicios; así como recursos naturales y protección del medio ambiente. Todas ellas responden a cuatro formas de integración:

1. **Física**, que ha de responder a la articulación vial, la interconexión energética, la interconexión de las

telecomunicaciones y la modernización de los sistemas de transporte multimodales. Todos ellos en espacios ordenados territorialmente.

2. **Social descentralizada**, que ha de responder a un nuevo rol del Estado: por un lado ha de acelerar el proceso de descentralización y por otro ha de concertar con los agentes sociales en la formación del recurso humano y la inversión en el desarrollo de los programas sociales, en la seguridad alimentaria, servicios adecuados de salud, servicios energéticos, servicios de agua potable y desagüe, entre otros.
3. **Económico-financiera**, que ha de responder a la participación de los agentes sociales para ampliar la base del sistema productivo con visión industrial, diversificación de bienes y generación de mayor valor agregado. Asimismo, para fortalecer el mercado de capitales y el sistema de microfinanzas.
4. **Político-administrativa estatal o fiscal**, que ha de responder, por un lado, a una adecuada delimitación territorial provincial y distrital, en un proceso progresivo pero ordenado de la descentralización; y por otro lado, a la participación de los agentes sociales en el pago tributario, en la descentralización del sistema tributario y en la amplia participación democrática social, así como también en la solidaridad y alianzas estratégicas público-privadas.

Asimismo, en la construcción de las macrorregiones también ha de tomarse en cuenta dos tipos de articulación:

1. **Horizontal**, proveniente del nivel espacial, que tiene como sustento el aprovechamiento de una cuenca, de un corredor económico o de una región con abundantes recursos naturales; por tanto, la continuidad territorial y las distancias son los atributos de la articulación horizontal.
2. **Vertical**, que permita establecer o profundizar las relaciones económicas entre una ciudad-eje (centro) y sus ciudades secundarias más el entorno rural en el escenario de un sistema urbano-rural.

Por tanto, las macrorregiones han de ser concebidas como:

- Un espacio a partir de la fusión o integración de dos o más regiones, que ha de responder a una localización estratégica en el desarrollo regional cuya visión sea el desarrollo sostenible, humano e integral regional-nacional.
- Una alternativa descentralizadora y rentable en el momento actual, con la que se ha de lograr la compensación económica interregional, principalmente de aquellas regiones que no han sido privilegiadas por las inversiones productivas.
- Un nuevo proceso de integración, dada la configuración de las ac-

tuales regiones sobre la base de los departamentos político- el establecimiento de cada macrorregión ha de tenerse en cuenta los

Concepción del desarrollo regional

El modelo de desarrollo desde adentro hacia afuera

Objetivos del modelo

1. Lograr un crecimiento económico sostenible.
2. Lograr un saldo positivo y permanente de la balanza de pagos.
3. Lograr la generación de empleos dignos, estables y permanentes mediante el desarrollo regional y la ampliación de la base productiva del sistema productivo nacional.
4. Lograr el desarrollo integral regional-nacional.
5. Lograr el desarrollo regional a partir de las acciones estratégicas de

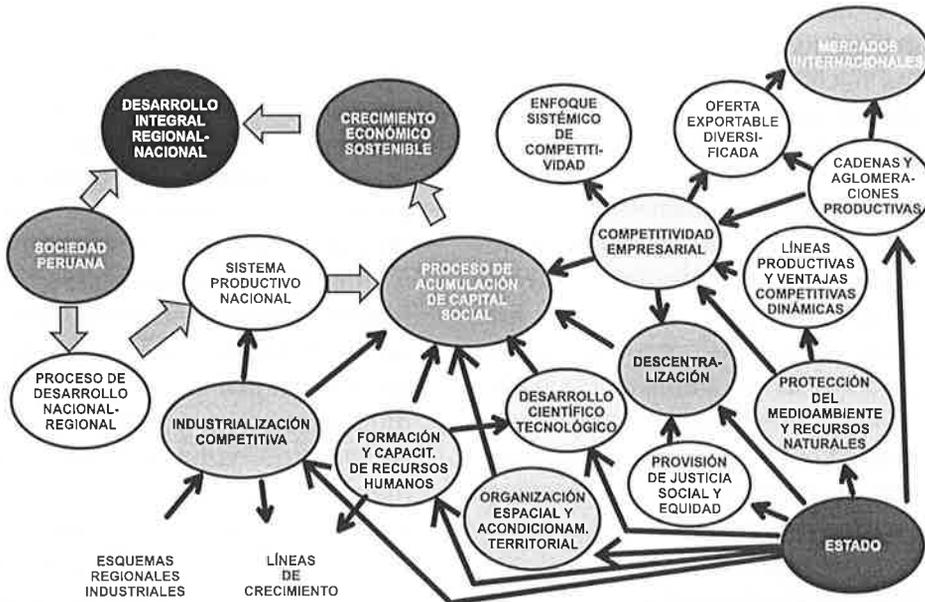
las macrorregiones complementadas por un nuevo ordenamiento territorial, un proceso de descentralización ordenado y progresivo, la industrialización competitiva, el establecimiento de programas microrregionales y de proyectos de núcleos ejecutores.

Finalidad del modelo

Lograr un desarrollo humano, sustentable e integral regional-nacional para la sociedad peruana, que permita un sustancial mejoramiento del bienestar socioeconómico y la elevación de los niveles de calidad de vida para la población.

Diagrama para un modelo teórico (Diagrama 2)

Diagrama 2
Modelo de desarrollo integral regional-nacional



Sistema proposicional del modelo teórico

1. La sociedad peruana se encamina a partir de un nuevo proceso de cambio de desarrollo nacional-regional hacia un largo plazo, por un desarrollo humano, sustentable e integral regional-nacional, que responde a registrar y mantener un crecimiento económico sostenible en el escenario del proceso de globalización mundial.
2. El sistema productivo nacional se conduce por un proceso de acumulación de capital social para lograr el crecimiento económico sostenible a fin de responder a una nueva fuerza dinámica impulsada por siete estrategias fundamentales: las macrorregiones, la descentralización ordenada y progresiva, el nuevo sistema de ordenamiento territorial, la industrialización competitiva, la protección del medio ambiente, las microrregiones, y los núcleos ejecutores y el financiamiento del desarrollo regional.
3. En el sistema productivo nacional el nuevo proceso de acumulación de capital social tiene como plataforma la competitividad empresarial, los altos niveles de productividad, la participación de trabajadores calificados, el desarrollo tecnológico y el respaldo de las siete estrategias que han de convertirse en las fuerzas impulsoras y consolidadoras de un nuevo proceso de cambio de desarrollo nacional-regional.
4. Las actividades económicas, financieras, sociales, político-administrativas e institucionales han de ingresar en el nuevo proceso de cambio y funcionamiento del Modelo de desarrollo desde adentro hacia afuera bajo una acción planificada del Estado y de los agentes sociales, a través de acuerdos nacionales-regionales y foros para la formulación y ejecución de los planes estratégicos nacionales y regionales, de las estrategias de desarrollo y de las acciones y políticas macroeconómicas, microeconómicas, regionales, articuladoras sociales de formación y capacitación, tecnológicas, medioambientales y financieras a poner en práctica en el corto, mediano y largo plazo.
5. En el sistema productivo macrorregional y una vez aplicado el ordenamiento territorial, las actividades económicas se conducen siguiendo la estrategia de industrialización competitiva y la competitividad empresarial bajo nuevas modalidades de gestión organizativa moderna, uso de mano de obra calificada, desarrollo de tecnologías endogenizadas. Asimismo, operan generando líneas de productos de mayor valor agregado en cada línea de crecimiento multisectorial mediante el establecimiento de cadenas u otras formas de aglomeración productiva localizadas según los esquemas regionales multisectoriales, acorde a cada región integrada o macro-

rregión y bajo enfoques sistémicos de competitividad.

6. En las líneas de crecimiento multi-sectorial con el crecimiento de los niveles de producción y participación de la mano de obra calificada, se incrementan los niveles de productividad, que benefician tanto a los agentes empresariales como a los trabajadores, según los efectos de arrastre, los encadenamientos productivos y las economías externas generadas, derivado del establecimiento de las cadenas o aglomeraciones productivas (o *clusters*), zonas francas, complejos industriales y turísticos; céticos, redes u otras modalidades de asociación cooperativa empresarial.
7. En cada línea de crecimiento multi-sectorial tiene lugar una oferta exportable diversificada de líneas de productos de mayor valor agregado tendiente a apoyar las nuevas negociaciones internacionales, los nuevos convenios, acuerdos bilaterales y tratados de libre comercio que el Perú suscriba en el contexto internacional.
8. Cada oferta de diversas líneas de productos posee ventajas competitivas dinámicas y es ofrecida por los agentes empresariales individualmente o asociados a través de las cadenas productivas u otras modalidades de aglomeración productiva.
9. El Estado y los agentes empresariales propician alianzas público-privadas para el desarrollo de la

infraestructura vial, energética y sistemas de agua potable; así como para sembríos, desarrollo tecnológico, y formación y capacitación de los recursos humanos según las líneas de crecimiento multisectorial y de los procesos productivos que se desarrollen en las regiones integradas o macrorregiones.

10. El Estado y los agentes empresariales propician procesos de innovación y asimilación de tecnologías para incrementar el desarrollo tecnológico en la producción y elevar los niveles de productividad de las líneas de producto y líneas de crecimiento multi-sectorial.
11. El Estado ha de cumplir un nuevo rol protagónico como ente regulador, promotor, planificador, participativo y descentralizado para apoyar las macrorregiones. También ha de aplicar una política social con énfasis en los segmentos mayoritarios de la población; y además ha de proteger el medio ambiente y luchar contra la depredación y/o agotamiento de los recursos naturales en cada macrorregión.

Condiciones del modelo

1. La sociedad peruana está inserta en un proceso de globalización mundial como subsistema dependiente al sistema capitalista.
2. La sociedad peruana evoluciona de manera abierta, compleja, sistémica y dialéctica, reduciendo sus relaciones de dependencia.

3. El gobierno reestructura totalmente al Estado para que cumpla un nuevo rol.
4. El gobierno pone en práctica el presente modelo de desarrollo en el marco de un plan estratégico de desarrollo nacional-regional.
5. Se mantienen las condiciones de la economía social de mercado.
6. Se modifica la Constitución Política para que preceptúe que el Estado, trabajadores, empresas y comunidades cumplan nuevos roles.
7. Los trabajadores han de percibir remuneraciones dignas y en función de la elevación del costo de vida, productividad y rentabilidad.
8. Se establece un nuevo sistema integral de educación que permita una adecuada formación, capacitación y adiestramiento.
9. Simultáneamente a la elevación gradual de los niveles de calidad de vida, se reducen los niveles máximos de pobreza y desnutrición infantil, se destugurizan las viviendas y se brinda salud preventiva.
- producción y de crecimiento multisectorial, y en las regiones.
4. Elevada mano de obra no calificada y analfabeta en las regiones.
5. Fuerte asimetría en el crecimiento y desigual desarrollo de las regiones herederas de los departamentos.
6. Débil participación solidaria y responsabilidad social de empresas.
7. Cambio climático y elevada contaminación en los centros urbanos y los de producción minera.
8. Débil sistema financiero nacional.
9. Centralismo y concentración de las acciones de los tres poderes del Estado en Lima Metropolitana.
10. Creciente desigualdad en la distribución de los ingresos en el Perú; además de exclusión social.
11. Mantenimiento del mercado laboral discriminador, distorsionado y excluyente, y con bajos niveles de remuneraciones.
12. Mantenimiento de fallas y distorsionamientos del mercado.

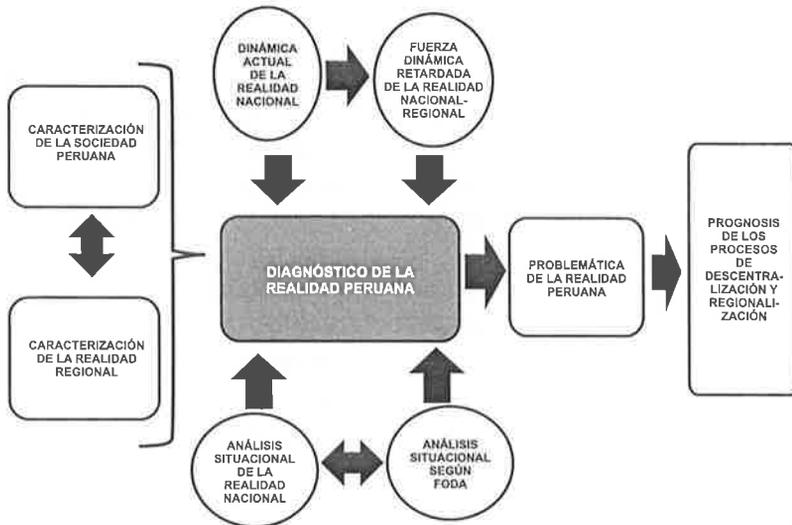
Restricciones al modelo

1. Mantenimiento de un Estado burocrático, corrupto y centralista.
2. Elevada informalidad y gestión tradicional de empresas.
3. Desarrollo tecnológico heterogéneo en las distintas líneas de

Síntesis del diagnóstico de la realidad peruana

En el conocimiento de la realidad peruana se presenta la síntesis de los siguientes aspectos fundamentales del diagnóstico (Diagrama 3).

Diagrama 3
Diagnóstico de la realidad peruana



Caracterización de la sociedad peruana

El Perú, a pesar de su accidentada geografía, presenta una gran diversidad de áreas y espacios con diferentes características: físicas, económicas, sociales, etc. Asimismo, en su desenvolvimiento histórico se fue propiciando una desigual asignación y distribución de los recursos naturales localizados en todo el territorio nacional debido a que los gobiernos toman la decisión de mantener o respaldar modelos tales como el “Modelo de crecimiento hacia afuera primario-exportador” y el “Modelo de desarrollo hacia adentro”, este último aplicado a partir del decenio del sesenta del siglo XX mediante la política de sustitución de importaciones.

Por tanto, desde ese decenio hasta nuestros días, cuando dichos

modelos son de aplicación en el Perú, a falta de un adecuado proceso de planificación del desarrollo o de un planeamiento estratégico y sólo eligiendo a las fuerzas de la economía de mercado, los gobiernos adoptan políticas económicas o públicas, principalmente para resolver o corregir los problemas coyunturales o reajustar dichas políticas, sin tener una visión de largo plazo, menos aún orientando a la sociedad peruana por el camino del desarrollo con equidad, justicia social, sostenible, humano. Tampoco eligieron el camino de un proceso integral regional-nacional.

En consecuencia, en estos últimos decenios se han acentuado las deficiencias estructurales, los desequilibrios macroeconómicos, las desigualdades regionales y de ingresos y los deterioros de los términos de intercambio, los mismos que han

traído como resultado la inestabilidad en el crecimiento económico, la desarticulación en el sistema productivo, la centralización imperante. Sobre todo se mantienen altos los niveles de pobreza, desnutrición de la niñez, aumento de la delincuencia, elevación de la informalidad y lo más preocupante, se deteriore los niveles de calidad de vida debido a la desigual distribución de los ingresos y el mantenimiento de una "crisis" de desarrollo que vive el Perú en la actualidad.

Caracterización de la realidad regional

Es evidente que a nivel regional existe una complejidad en el desenvolvimiento social, económico y político actual, que se ha traducido en desigualdades y divergencias regionales provenientes del centralismo imperante de Lima Metropolitana, que de manera radial y gravitatoria mantienen su poder dominante en todos los espacios económicos del territorio nacional.

Más aún, institucionalmente el Perú ha estado dividido en "departamentos políticos" y simplemente por una ley se ha pasado a constituirse en gobiernos regionales a partir del 2003, sin tener una visión de desarrollo regional, marcado por un lento proceso de descentralización y el mantenimiento de las políticas "sectoriales" (agrícolas, pesqueras, mineras, industriales, etc.) para incentivar, estimular y promover las inversiones foráneas e internas por parte de los distintos gobiernos. Por

tanto, la realidad regional se caracteriza por lo siguiente:

- a. El espacio territorial se organiza de manera desigual, no equilibrada, en la búsqueda del crecimiento económico y deja a un segundo plano la aplicación de políticas que propician un desarrollo social con mayor bienestar y niveles de calidad de vida; como consecuencia de ambas decisiones, no existe una movilidad demográfica armoniosa y equilibrada entre las distintas regiones.
- b. La distribución demográfica con diferenciales asentamientos humanos, cultura, tradiciones, valores e idiomas acentuados por los fuertes procesos migratorios internos de las regiones sierra y selva hacia la costa, y en especial hacia Lima Metropolitana. Lo más preocupante es que los líderes y las personas calificadas de las regiones tienden a migrar hacia otras regiones con mayor visión de desarrollo o prefieren migrar hacia otros países.
- c. Respecto a las actividades productivas, se viene desarrollando un proceso de localización y expansión desarticulado de las actividades primarias, manufactureras y de servicios, las mismas que han emergido como una forma de "archipiélago", es decir, ocupan territorialmente determinados espacios económicos en función de los modelos de crecimiento hacia afuera primario-extractivo y de sustitución de importaciones con

el respaldados por las políticas sectoriales o globales en el caso del modelo actual.

Por tanto, la sociedad peruana emerge en el presente siglo como una realidad nacional y regional configurada por un crecimiento polarizante urbano-rural y un sistema productivo nacional desarticulado inter e intrasectorialmente, lo cual ha traído como consecuencia un deterioro general de los niveles de calidad de vida al interior de las actuales regiones.

Asimismo, las economías regionales responden a un sistema productivo, cuyo desenvolvimiento es impulsado por un "Modelo de crecimiento hacia afuera primario-exportador", que si bien asume características modernas en su proceso de crecimiento y comportamiento empresarial, también utiliza intensivamente los recursos humanos no calificados para minimizar costos, a la par que explota intensivamente los recursos naturales que son abundantes. La "especialización de nuestros productos" a bajos precios relativos en el mercado mundial, se convierte, en consecuencia, en la política y en el sustento de este modelo que el gobierno actual insiste en mantener a falta de una nueva política industrial.

Este tipo de decisiones está trayendo consecuencias adversas en la economía nacional pues genera tendencias cíclicas en el crecimiento económico con procesos recesivos, inestables y vulnerables; crea condi-

ciones dialécticas que configuran los distintos espacios subnacionales y que en el momento actual las llamadas "regiones" han heredado las deficiencias estructurales de los departamentos político-administrativos.

Dinámica actual de la realidad nacional-regional

En el conocimiento de la realidad nacional-regional, es pertinente que ésta sea evaluada a partir de la dinámica de las siguientes dimensiones:

- a. Demográfica.** La población tiende a concentrarse en Lima Metropolitana, en los centros urbanos y en la costa. Asimismo, la población económicamente activa tiende a migrar de las regiones sierra y selva hacia la costa, de los centros menores urbanos hacia los centros urbanos capitales de las regiones y de éstos hacia el exterior.
- b. Político-administrativa.** El Perú se ha desarrollado como sociedad con un desigual crecimiento poblacional, según las provincias y distritos, así como la concentración y dispersión urbano-rural de los departamentos.
- c. Social.** Persiste un gran problema para encaminar a la sociedad peruana por el desarrollo regional debido a que se mantiene una desigual distribución de los ingresos, ya ésta ha disminuido de 0,52 a 0,47 puntos en el índice GINI, principalmente de los grupos sociales que viven en los centros

urbanos, en Lima Metropolitana y en la costa, pues la calidad de vida de la población que vive en el ámbito rural y en las regiones sierra y selva son precarias.

d. Económica. Un alto porcentaje del crecimiento económico generado en el país se produce en Lima Metropolitana y por ende, el PBI per cápita también crece por encima del promedio nacional y de las regiones en su conjunto. Por otro lado, según la estructura porcentual, podría afirmarse que el Perú es un país terciario, pues el 63,6% concentra a los sectores terciarios, el 22,5% a los sectores secundarios y el 13,9% aporta a los sectores primarios.

e. Financiera. Respecto a los depósitos en la banca múltiple, éstos son recibidos en alto porcentaje en Lima, ciudad que concentra un altísimo porcentaje de los depósitos, que asciende a 86,8%. Asimismo, respecto al crédito directo de la banca múltiple, ésta le devuelve a Lima más del 80% del total.

f. Infraestructura. El Perú aún no cuenta con adecuadas vías transversales, tampoco las regiones cuentan con adecuadas vías en su ámbito urbano y rural, menos aún tienen acceso hacia otras regiones y algunas de ellas hacia el exterior. Asimismo, sólo el 13% es asfaltado, el 8,5% afirmado, el 2,4% está sin afirmar y el 76,1% es trocha carrozable. Una situación que se mantiene en las regiones.

g. Protección del medio ambiente y recursos naturales. Se puede afirmar que el Perú posee casi el 82% de todos los tipos de ecorregiones o zonas de vida existentes en el mundo, es decir, es un país megadiverso debido a que posee un destacado capital natural y ofrece a las regiones recursos estratégicos para iniciar nuevas oportunidades tendientes a lograr el desarrollo regional-nacional.

Presencia de la fuerza dinámica retardada

Los siguientes son factores constitucionales a la fuerza dinámica retardada:

1. Concentración y centralismo.

Este factor alimenta las deficiencias estructurales (económicas, sociales, culturales, políticos e institucionales), los desequilibrios macroeconómicos, los distorsionamientos y fallas en los mercados, los deterioros comerciales y financieros y las desigualdades regionales, etc., debido a la forma y modos como la sociedad peruana participa de manera dependiente al sistema capitalista en sus relaciones y condicionamientos, que se reflejan en un proceso de concentración acelerada de la población urbana; una tendencia a reducir los niveles de pobreza en Lima Metropolitana; una centralización del poder económico y financiero. El centralismo tiende a estructurar

la capital del país sobre la base de los sectores industrial, construcción, comercio y servicios, y financiero; posee las mayores vías asfaltadas, aeropuertos y puertos modernos, servicios de transportes de contenedores. Igualmente, brinda los mayores servicios de agua, energía eléctrica, teléfonos e internet. Todo ello a pesar de que Lima tiene un ordenamiento territorial deficiente, acentuado por problemas de cambio climático y contaminación ambiental.

2. Polarización urbano-rural. En los últimos sesenta años se viene produciendo un acelerado crecimiento del proceso de urbanización en el Perú, lo cual genera una polarización distorsionante respecto al ámbito rural de las distintas regiones político-administrativas. Así, se ha producido un acelerado crecimiento de la población urbana debido a las fuertes migraciones de la población de las distintas regiones que buscan oportunidades de trabajo y mejor calidad de vida; este proceso ha creado las condiciones de una economía de mercado moderna en los centros urbanos que se derivan de una creciente demanda y por el "efecto demostración" de los centros de demanda mundial. En los centros urbanos también se concentran las entidades financieras comerciales, de capitales y la bolsa de valores y se otorgan los mayores préstamos y créditos; en los centros urbanos, si bien se han generado las prin-

cipales economías externas y de aglomeración, pero además en estos centros se ha producido índices de contaminación ambiental y cambio climático.

3. Desigualdades regionales. Desde la época colonial –y luego en el transcurrir de la época republicana– el proceso centralista en el Perú y los modelos de crecimiento hacia afuera y de desarrollo hacia adentro llevados a cabo han determinado una fuerte divergencia entre las regiones que ha generado en una desigualdad regional, esto ha provocado un proceso migratorio de las regiones que tenían escasas posibilidades de desarrollo o crecimiento hacia las ciudades o centros productivos que han crecido bajo la guía del "Modelo de crecimiento hacia afuera". Actualmente, los gobiernos vienen aplicando programas sociales que sólo benefician a determinados grupos sociales; también existen demarcaciones políticas diferenciales e igualmente se viene produciendo una descapitalización económica de algunas regiones.

4. Desigual distribución de ingresos. La creciente desigualdad en la distribución de los ingresos en la que los grupos sociales más ricos han mantenido sus condiciones económicas y de poder en el país, pero en detrimento de los grupos más pobres. Esta situación ha llevado a que en las regiones

más pobres se está produciendo un mayor éxodo de trabajadores hacia otras regiones o hacia otros países; en las regiones de la sierra y selva se están produciendo menores niveles de ingresos que las regiones en la costa, se advierte un fuerte poder económico y político centralista desde Lima Metropolitana. Finalmente, las regiones en las que se explotan activamente los recursos naturales con fines de exportación son las que presentan mayores niveles de ingresos.

5. Economía desarticulada del sistema productivo regional.

Se hace evidente el desenvolvimiento limitado del proceso articulado en el sistema productivo nacional debido a que el “Modelo de crecimiento hacia afuera”, los recursos naturales abundantes y diversos, así como las actividades productivas primario-extractivas especializadas, determinan que el crecimiento nacional dependa del sector externo; y además, los gobiernos han seguido incentivándolos como “sectores”. Todo ello ha propiciado un proceso desarticulado en el sistema productivo y generado niveles de productividad heterogénea.

6. Estado burocrático, centralista y subsidiario.

Cabe mencionar que en el transcurrir de la República, el Estado ha venido cambiando en sus formas y funciones debido a la débil capacidad que tienen los gobiernos para que puedan

participar adecuadamente en la transformación del sistema productivo y en la generación del crecimiento económico o el impulso del desarrollo. En el momento histórico actual, el Estado no está cumpliendo con la sociedad, por cuanto mantiene un comportamiento burocrático y “subsidiario” o pasivo. Desde los años noventa, bajo la recomendación del Fondo Monetario Internacional, el Perú ha ingresado a un nuevo modelo neoliberal –primero con Fujimori, luego con Toledo y posteriormente con García– que lo ha convertido en un Estado subsidiario que concentra sus acciones de política pública en obras de infraestructura.

7. Débil democracia representativa regional.

Durante el siglo XIX la democracia en el Perú se debilitó paulatinamente debido a la participación anómala de los gobiernos, que en cortos periodos pasaban de regímenes civiles a regímenes militares a través de golpes de Estado. En el siglo XX, se repitió casi lo mismo, pues se pasó de las elecciones a los golpes de Estado con lo cual se debilitó la democracia y la institucionalidad; situación que perduró hasta principios de los ochenta, cuando recién se logra estabilizar a nuestra sociedad a partir del segundo gobierno de Belaunde y por ese camino también se consolidaría la “democracia representativa”. Ante la falta de una participación democrática social, se propicia una débil concertación y

participación proactiva del Estado; asimismo, debido al centralismo imperante, se mantiene una débil suscripción de alianzas estratégicas publico-privadas.

Análisis situacional del proceso de descentralización

Recién en el primer decenio del siglo XXI, con la modificación de la Constitución Política, se establece la “descentralización como una política permanente de Estado”¹. Al respecto, el artículo 188° de la Constitución Política de 1993 establece que “La descentralización es una forma de organización democrática y constituye una política permanente de Estado, de carácter obligatorio, que tiene como objetivo fundamental el desarrollo del país”. Además, la carta magna señala que “El proceso de descentralización se realiza por etapas en forma progresiva y ordenada”.

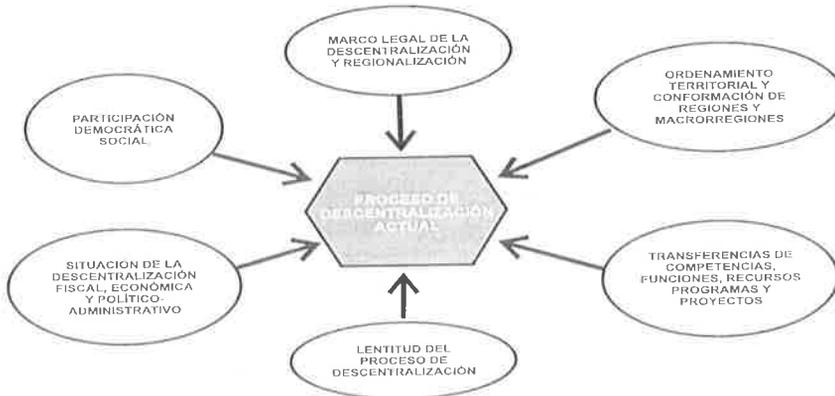
Este proceso de descentralización fue puesto en marcha durante el gobierno de Toledo con un conjunto de dispositivos legales. Alan García, si bien hizo de la descentralización el tema central de su campaña de 2006, ya en el gobierno sólo anunció un shock descentralista compuesto de veinte medidas, entre las cuales se hallaba el establecimiento de una macrorregión piloto (Diagrama 4).

Por lo tanto, al año 2010 se llega a un balance negativo del proceso de descentralización que demuestra su lentitud, debido a los siguientes factores:

- **Limitaciones para la provisión de servicios por parte del Estado.** Lo cual trae como consecuencia que sigan desatendidas zonas aisladas de la capital de la región. Igualmente, las regiones, provincias y distritos tienen diferencias significativas en cuanto a población y extensión. Finalmente, es insuficiente la integración y asociatividad entre la municipalidad provincial, distrital y la de centro poblado (MCP).
- **Heterogeneidad de las realidades distritales.** En especial en términos de habitantes y extensión territorial, por lo que se requiere una tipología de municipalidades.
- **Falta de asociatividad o fusión distrital.** Hasta el presente, el Ministerio de Economía o ha dictado las normas reglamentarias para la fusión de los distritos ni los recursos presupuestales.
- **Lenta delimitación jurisdiccional.** Lo cual afecta a las provincias y los distritos que no tienen límites claros (canon y regalías).

¹ Ley de Reforma Constitucional del Capítulo XIV del Título IV, sobre descentralización, Ley N° 27680, publicada el 7 de marzo de 2002.

Diagrama 4
Situación del proceso actual de la descentralización



a. Transferencia de competencias, funciones, programas y proyectos a los gobiernos regionales

En el año 2004 se aprobó la Ley y el Reglamento del Sistema de Acreditación para iniciar el proceso de transferencia de funciones sectoriales a los gobiernos regionales, la misma que continuó en el año 2005 teniendo como marco el Plan Anual. Sin embargo, en el año 2006 dicha transferencia se suspendió por el nuevo gobierno de Alan García, quien en octubre proponía a la ciudadanía aplicar veinte medidas, en especial respecto a la transferencia de las 185 funciones para los gobiernos regionales, que tenían como plazo el 2007 y el 2008. Por tanto, hasta hoy predomina la falta de recursos humanos y

presupuestales en la transferencia de funciones; la mayoría de veces la transferencia se ha limitado a la suscripción de actas sustentatorias y de entrega y recepción. Por otro lado, falta precisión y hay vacíos en la asignación de responsabilidades a los distintos niveles de gobierno.

b. Lento proceso de descentralización para el desarrollo de las macrorregiones

Este gobierno no posee una estrategia clara para la formación de las regiones o macrorregiones, a pesar de haber anunciado en el 2006 la creación de una macrorregión piloto y en el 2007 que Amazonas, San Martín y luego La libertad formarían dicha región piloto² o macrorregión. Sin embargo, la obligatoriedad de

² La Secretaria de Descentralización, señala que una Región Piloto es una "circunscripción territorial que proviene de la integración transitoria de dos o más departamentos, sobre la cual se organiza un régimen de administración especial, con la finalidad de aprovechar ventajas y atenuar dificultades que conlleva el proceso de regionalización"

conformar una región o macrorregión vía referéndum, según lo establece la Constitución Política de 1993, aún no se cumple. Por otro lado, la descentralización en los aspectos político, administrativo, fiscal y económico, aún es lenta.

c. Respecto a la participación democrática social

Este planteamiento tiene como fuente el informe del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), cuando afirma que para referirse a una democracia la ciudadanía debería alcanzar al menos cuatro dimensiones: igualdad legal y protección contra la discriminación; derecho a la vida, a la integridad física y a la seguridad; adecuada y honesta administración de justicia; y una correcta libertad de prensa y acceso a la información.

Sin embargo, en el caso peruano los sucesivos gobiernos organizaron el Estado como un ente bifronte, dado que por un lado existe un Estado para las decisiones fundamentales del gobierno de turno, relacionadas por ejemplo, con el régimen de propiedad, la seguridad y garantía de las inversiones privadas y sus exportaciones e importaciones; así como para la inversión pública en infraestructura, la estabilidad de la política económica, las negociaciones internacionales y la suscripción de tratados de libre comercio. Por otro lado, acorde con la Constitución de 1993, funciona "subsidiariamente" como un ente "social"

para atender a la población; además de encargarse de "amenguar" el descontento social o reprimir los brotes de terrorismo. Asimismo, las autoridades de los tres niveles de gobierno no cumplen en la llamada "democracia representativa".

Análisis de la realidad regional según el método FODA

A través del método FODA podemos conocer las expectativas que genera el desarrollo regional sostenible con base en las macrorregiones.

a. Fortalezas

- Ventajas competitivas dinámicas, debido a productos de múltiples cosechas (todo el año) y variedad de microclimas.
- Ecosistemas favorables que permiten una diversidad de productos agropecuarios y pesqueros con fines industriales.
- Calidad intrínseca de los productos.
- Largas temporadas de cosechas (5-6 meses).
- Disponibilidad de mano de obra no calificada que percibe bajas remuneraciones (bajos costos para los empresarios).
- Gran potencial en tierras por explotar en la región andina.
- Participación del Ministerio de Agricultura con el fin de promover

inversiones y exportaciones por medio de *cluster*.

- Existencia de instrumentos de gestión pública: PESEM, PMIP, PEL, entre otros.
- Capacidad institucional en la gestión de recursos financieros.

b. Oportunidades

- Política macroeconómica estable.
- Dispositivos legales de promoción y fomento para el desarrollo de las cadenas productivas y de exportaciones agroindustriales.
- Estrategia de exportación dinámica sustentada en las políticas agroindustriales competitivas con promoción de exportaciones.
- Ventaja geopolítica del Perú con respecto a los países de la APEC y otros.
- Tratados de Libre Comercio que está suscribiendo el Perú.
- Ventajas competitivas dinámicas que posee el Perú.
- Posibilidades de la innovación tecnológica.
- Intensificación de las actividades de servicios de transporte, telecomunicaciones, banca, informática, seguros y educación.
- Nuevas modalidades de gestión.
- Incremento de la inversión pública en la red de infraestructura vial,

energética, sistemas de riegos y en corredores interprovinciales.

- Apertura de mercados y desarrollo de la competitividad.

c. Debilidades

- Unidades agrícolas pequeñas, es decir, presencia de minifundios.
- Fuerte heterogeneidad en los niveles de productividad.
- Limitada infraestructura vial, portuaria y aeroportuaria.
- Insuficiencia de energía eléctrica en las regiones.
- Grandes distancias entre los centros productivos y los mercados.
- Escasos y deficientes servicios de transporte y tarifas altas.
- Bajo nivel de inversiones en las regiones de sierra y selva.
- Poco financiamiento en el ámbito rural y altos costos.
- Bajos niveles de calidad educativa y escaso desarrollo tecnológico.
- Carencia de una red de mercados mayoristas, almacenes y silos.
- Deficiente sistema de comunicación y coordinación.
- Limitada capacidad de gestión empresarial.
- Productos concentrados en pocos mercados y poca variedad de los mismos.

- Bajos niveles remunerativos de los trabajadores.

d. Amenazas

- Hace falta trabajadores calificados capaces de enfrentar tareas especializadas, de transformación o polivalentes.
- Contaminación del medio ambiente y fuerte depredación o explotación de los recursos naturales.
- Fenómenos naturales adversos y cambios climáticos.
- Mantenimiento de un sistema deficiente de infraestructura vial.
- Mantenimiento tradicional de una base tecnológica en las regiones.
- Sistema de fondos de capital inadecuado o deficiente.
- Niveles de ingreso promedios bajos que no permiten el fortalecimiento de una demanda interna o doméstica consolidada.
- Insuficiente sistema de proveedores de maquinaria, insumos y de servicios.
- Inexistencia de un proceso de competitividad en líneas de crecimiento.
- Preferencia por mantener el modelo de crecimiento hacia afuera primario-exportador.

- Débil concertación o alianzas entre el Estado y la empresa.

- Falta una visión de largo plazo en el Estado y las empresas.

- Competencia desleal de las importaciones bajo las modalidades de *dumping*, contrabando, sobrevaluación y subvenciones.

- Estado con rol centralista, globalista y burocrático.

- Bajo poder adquisitivo de los trabajadores.

Problemática de la realidad actual

Se nota, por tanto, la fuerte presencia de la Fuerza Dinámica Retardada³ que en el momento actual reafirma la siguiente problemática:

- Mantenimiento de las deficiencias estructurales.

- Deterioro de los términos de intercambio externo e interno.

- Desequilibrios macroeconómicos en los sectores externo y fiscal.

- Desigualdades regionales, que se producen por la centralización política y económica y la fuerte "polarización".

- Distorsionamientos en los sistemas de precios y tarifas.

³ Aranaga Manrique, David Fernando. (1998). "Deterioro y escasa retribución al factor trabajo en el Perú: 1990-1997". Lima, Universidad Nacional de Ingeniería -IGI págs. 46 y ss..

- Mantenimiento de un alto endeudamiento externo.
- Altos niveles de subempleo y creciente informalidad.
- Ensanchamiento de la “brecha” de la desigual distribución de los ingresos en el país.
- Fuerte dependencia tecnológica.
- Rol burocrático del Estado y gestión ineficaz y deficiente.
- Alienación de los patrones de consumo de la población nacional.
- Mercado de capitales débil, inestable y centralizado.
- Permanencia de grupos de poder económico y financiero.
- Mayor presencia de fenómenos como la delincuencia y las barras bravas; la dolarización, el narcodólar y el terrorismo.
- Debilitamiento de los partidos y movimientos políticos.
- Mantenimiento de altos niveles de pobreza, analfabetismo, morbilidad, hacinamiento y desnutrición.
- Poca solidaridad entre los ciudadanos.
- Fuerte dependencia del Fondo Monetario Internacional y del poder dominante de Estados Unidos.
- Gran propensión a la elitización en la educación.
- Deficiencia y poca efectividad del

Estado para planificar la asignación de niveles de gasto de cada región.

Prognosis del desarrollo nacional a mediano plazo

Predominan en la situación actual el modelo de crecimiento hacia afuera, la burocracia e ineficiencia estatal, la concentración de Lima Metropolitana, la carencia de una política industrial que impulse el desarrollo y la falta de una visión de largo plazo. Dado este panorama, a mediano plazo (2016) se podría producir una inviabilidad en el crecimiento económico sostenible debido a los siguientes factores:

- Fuerte presencia de la fuerza dinámica retardada.
- Desindustrialización del país.
- Alto subempleo y elevada informalidad.
- Estancamiento del valor agregado empresarial. Sólo pocas líneas de crecimiento lograrán ventajas competitivas dinámicas.

Lineamientos para un plan estratégico de desarrollo regional

Concepción del planeamiento estratégico

En primer lugar, el planeamiento estratégico se concibe como un instrumento prospectivo de decisiones

ejecutivas de los organismos del Estado y de las empresas. Con este instrumento de racionalidad económica –y partiendo del diagnóstico– se ha de formular la misión, visión, valores, objetivos, metas y políticas, que guiarán las estrategias de desarrollo nacional, regional o institucional, con una visión de largo plazo y como una acción colectiva de la sociedad, que es impulsada por una visión transformadora del Estado y de sus instituciones con la finalidad de guiar y orientar a los agentes sociales y políticos.

En este nuevo proceso, el Estado debe de jugar un rol protagónico en el desarrollo de nuestra sociedad, para lo cual se requiere de un ente planificador, coordinador, concertador y promotor del establecimiento de

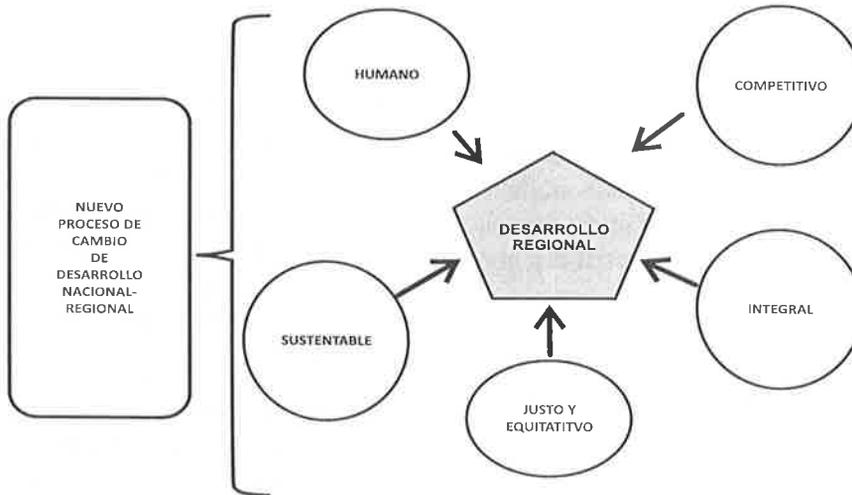
las macrorregiones. Con estos propósitos será pertinente modificar la Constitución Política vigente a fin de superar al actual Estado “subsidiario” y “custodio”⁴.

Planeamiento para el desarrollo regional

Mediante el planeamiento estratégico se ha de encaminar la transformación del sistema productivo nacional teniendo como visión el desarrollo regional, es decir, las regiones se han de encaminar por un nuevo proceso de cambio de desarrollo nacional-regional, con una visión de largo plazo humana, sustentable e integral, que tenga como eje motriz el desarrollo regional, tal como puede apreciarse en el Diagrama 5.

Diagrama 5

Planteamiento hacia un desarrollo con una visión de largo plazo



⁴ Devlin, R y Moguillansky, G. (2010). *Alianzas publico-privadas para una nueva vision estrategica del desarrollo*. Santiago Chile, CEPAL, pág. 58.

Lineamientos para un plan estratégico de desarrollo regional

Este rol corresponde al CEPLAN, organismo que ha de formular los lineamientos de los planes estratégicos de desarrollo regional a largo plazo (2011-2021). Proponemos:

Misión del Estado

- **Orientar el desarrollo del país.** En concordancia con el Título III de la Constitución (denominada "del Régimen Económico"), el Estado tiene la misión de promover el empleo, las actividades de salud, la educación, la seguridad, los servicios públicos y la infraestructura (Art. 58°). Además, tiene la misión de estimular la creación de la riqueza preservando el medio ambiente, garantizando los derechos de propiedad y la libertad de trabajo y empresa en el desarrollo de las actividades productivas y financieras (Art. 59°).
- **Fortalecer los valores éticos y morales.** Hacer que las instituciones económicas, sociales y jurídicas sean responsables y solidarias, fomenten la generación de empleo productivo y promuevan el ahorro interno y la inversión. Los poderes Ejecutivo y Legislativo deben de dar leyes, decretos y resoluciones que se traduzcan en reglas de juego claras y estables para la apropiada intervención de los agentes sociales y políticos.
- **Garantizar el acceso a los servicios básicos.** La educación, salud, vivienda y alimentación tienen que brindarse de manera equitativa, protegiendo especialmente al niño, al adolescente, la madre, al discapacitado y a personas de la tercera edad en situación de abandono. También tiene la misión de promover y fomentar la coexistencia de diversas formas de propiedad y de empresa, en el marco de un pluralismo económico. Incluso puede realizar subsidiariamente la actividad empresarial, pero sólo autorizado por ley expresa (Art. 60° de la Constitución Política).
- **Organizar, ordenar y acondicionar el espacio territorial.** En función de una política regional e industrial competitiva tendiente a coordinar y suscribir alianzas público-privadas para asegurar la provisión de infraestructura física, social y de formación educativa, salud y seguridad social que por un lado haga factible los procesos sostenidos de ahorro-inversión y la transferencia de capital social; y por otro lado fortalezca las capacidades de los profesionales, técnicos y empresarios en gestión, tanto en las empresas como en las instancias regionales y locales de gobierno.
- **Coordinar y concertar con los agentes sociales y políticos.** En todas las regiones y cumplir con prestar, además, un servicio al ciudadano y a las personas jurídicas.

Visión de largo plazo de la sociedad peruana

- Justa, equitativa, con democracia participativa social plena, con paz social, exenta de pobreza y exclusión social, de discriminaciones sociales y raciales y erradicación del analfabetismo.
- Sana, honesta, de buenas costumbres, altos valores y acervo cultural. Los valores deben ser fuertes, solidarios, con contenido moral, ético y religioso e integrados bajo una transculturización o mestizaje producto de las diversas razas, etnias, idiomas, lenguas y costumbres. Deseamos una plena identidad nacional.
- Organizada y fortalecida institucionalmente en sus entidades representativas para darle continuidad a los regímenes democráticos y capacidad de poder decidir sobre nuestra soberanía y destino; así como fortalecer los sistemas políticos e institucionales, los que deben contribuir a que el Estado sea un ente moderno, participativo y descentralizado, y a la vez eficiente, eficaz, efectivo y transparente.
- Soberana e independiente en sus decisiones económicas y financieras, con agentes sociales con mayor capacidad de decisión en los destinos del Perú, sustentadores de un mayor poder de negociación y liderazgo en nuestra participación en los procesos de integración o en acuerdos, tratados y convenios suscritos bilateral o multilateralmente,
- Desarrollada regionalmente en el marco de un desarrollo nacional-regional; promoviendo y fomentando actividades organizativas empresariales bajo modalidades de gestión moderna de aglomeración productiva, cadenas productivas, redes y otras, en el marco multisectorial de líneas de crecimiento integradas vertical y horizontalmente según los "esquemas regionales" industriales o turísticos de cada macrorregión.
- Desarrollada industrialmente con pluralismo tecnológico y cuadros profesionales y técnicos calificados y especializados, logrando la rearticulación inter e intrasectorial del sistema productivo nacional, a partir de la integración vertical de los procesos productivos primarios con los de manufactura y servicios según las líneas de crecimiento multisectorial.
- Modernizada con sistemas integrados en los campos de la información, telecomunicaciones, productivo, financiero, fiscal y externo; con una participación interactiva entre los agentes económicos, que respondan a un pluralismo económico, de formalización legal y desarrollo de diversas organizaciones societales.
- Fortalecida con un sistema financiero descentralizado, eficiente e interdependiente con el sistema

productivo. Lo mismo en sus mercados de capitales y de valores.

- Fortalecida con un sistema estatal eficiente, moderno, participativo y descentralizado en el proceso de desarrollo nacional-regional; con un Estado planificador, promotor, regulador de las actividades de los agentes sociales y de los mercados (fallas, imperfecciones, discriminaciones y distorsionamientos). Un Estado supervisor, fiscalizador y sancionador de prácticas ilícitas, competencias desleales, contrabando, situaciones fraudulentas y dolosas y actividades empresariales privadas monopolísticas.
- Fortalecida institucionalmente con una democracia participativa y social “capaz de potenciar la transformación del ser humano en persona humana”⁵ para hacer que los gobiernos democráticos logren un creciente bienestar físico, emocional e intelectual de la población en su conjunto.

Objetivos nacionales

1. Alcanzar el desarrollo equitativo y sostenible con identidad nacional y reduciendo la marginalidad social y racial en las macrorregiones.
2. Lograr el desarrollo humano reduciendo los niveles de pobreza máxima y crítica, mejorando el bienestar y obteniendo mayores niveles de calidad de vida del poblador.
3. Conseguir un desarrollo con justicia social, humana e integral; generando empleos en todos los espacios económicos regionales y reduciendo los niveles de desempleo, subempleo e informalidad.
4. Conseguir el desarrollo humano mediante la formación integral del hombre con el fin de elevar su dignidad de persona humana, mejorar su nivel emocional e intelectual, en respuesta al fin supremo de esta sociedad.
5. Conquistar el desarrollo equitativo elevando los niveles de ingreso de la población a partir de una política de redistribución de ingresos.
6. Lograr el desarrollo sostenible e integral a nivel regional y nacional mediante la reducción de la fuerza dinámica retardada que afecta a nuestra sociedad.
7. Consolidar el desarrollo regional y la integración armónica de los agentes sociales y sus actividades en los espacios económicos macrorregionales.
8. Mantener la soberanía del Perú en el nuevo orden mundial participando en los procesos de integración, convenios, tratados y cooperación internacional con “capacidad de poder” de negociación.
9. Propender al desarrollo científico y tecnológico en el país, a la par que se mantiene la formación y alta

⁵ Boisier, Sergio *ibidem*, pág. 42.

especialización de la fuerza trabajadora y empresarial, así como la capacitación y adiestramiento de los trabajadores.

10. Crear las condiciones para una intervención del Estado permanente, eficaz y estable en el nuevo proceso de desarrollo nacional-regional, que facilite su rol protagónico, regulador, promotor, planificador, concertador e impulsor del desarrollo de esta sociedad.

Política de desarrollo nacional-regional

En cumplimiento de los objetivos nacionales surge la necesidad de definir una política de desarrollo que encamine al gobierno a superar los problemas y deficiencias estructurales de nuestra sociedad en el marco del nuevo modelo de desarrollo desde adentro hacia afuera que tienda a enfrentar los retos que afectan al Perú en el momento actual.

Para lograr una adecuada aplicación de la política de desarrollo es necesario que el gobierno –en el marco del nuevo proceso de cambio de desarrollo nacional-regional– reduzca gradualmente, desde Lima Metropolitana, el actual proceso centralista y concentrador de las actividades en los centros urbanos, con el propósito de rearticular las actividades humanas y económicas de las regiones y de las macrorregiones (cuando se establezcan), integrándolas (vertical y horizontalmente) desde los secto-

res productivos primarios con los de transformación manufacturera y de servicios.

Este cambio sería compatible con la puesta en marcha de nuevas estrategias de desarrollo, entre las cuales se hallan la industrialización competitiva, el ordenamiento territorial y la descentralización ordenada y progresiva, las mismas que han de operar como fuerzas dinámicas impulsoras del nuevo modelo de desarrollo desde adentro hacia afuera.

En tal sentido, los principales lineamientos de la política de desarrollo han de ser los siguientes:

1. Intensificar de manera ordenada y progresiva el proceso de descentralización (a corto plazo).
2. Acelerar la reestructuración del Estado en sus tres niveles de gobierno (también prioritario en el corto plazo).
3. Aplicar la estrategia de industrialización competitiva en cada región o macrorregión.
4. Contar (a corto plazo) con un sistema de reglas de juego con definiciones claras, transparentes y flexibles en las instituciones del Estado en cada región o macrorregión.
5. Empezar acciones (en el mediano plazo) para desarrollar un sistema integral de infraestructura nacional-regional concordante con

la política de ordenamiento territorial en las macrorregiones.

6. Rediseñar y poner en práctica (a corto plazo) los programas sociales en el marco de las políticas regionales, sociales, educativas y ambientales. También se ha de establecer a corto plazo el Consejo Nacional de los Gobiernos Regionales o Macrorregionales. Cabe mencionar que el Consejo Nacional de Descentralización será elegido por los gobiernos regionales y macrorregionales.
7. Gestionar mejor el sistema educativo a corto plazo para una adecuada formación primaria, secundaria y universitaria en cada región.
8. Mejorar a corto plazo el marco institucional del sistema financiero nacional, fortaleciendo el mercado de capitales y las microfinanzas.
9. Lograr la descentralización fiscal, política, administrativa y económica en todas las macrorregiones.
10. Asignar las competencias, funciones, recursos humanos y presupuestales a mediano plazo, con el fin de lograr el desarrollo regional.

Estrategias para un adecuado impulso del desarrollo regional

a. Macrorregiones

1. Plantear una concepción del desarrollo regional que tenga la visión de poner en práctica las macrorregiones en un marco del “Modelo

de desarrollo desde adentro hacia afuera”. Para tales propósitos se les asignan un conjunto de roles:

- Productivo, con una base económica que deberá diversificarse e incluir prioritariamente las actividades agroindustrial, pesquera, forestal, pecuaria, minera e industrial, además de las artesanales y turísticas; todas ellas en un marco de esquemas regionales industriales o turísticos y de un conjunto de líneas de crecimiento multisectorial.
- Un Estado moderno, planificador, participativo y descentralizado capaz de dirigir y orientar una adecuada y armoniosa ocupación territorial que responda a las siguientes plataformas estratégicas: un proceso de descentralización intensivo que sustente la gobernabilidad, la institucionalidad y la transformación del sistema político, democrático, participativo y social; un asentamiento poblacional estable y equilibrado, y en condiciones de vida adecuadas en cada región o macrorregión, según el nuevo “Modelo de desarrollo desde adentro hacia fuera”.
- Articulador en un marco de desarrollo regional, que tenga entre sus propósitos que cada macrorregión pueda ser viable y comprenda las tres regiones naturales: costa, sierra y selva, a la par que potencia zonas de

desarrollo relativo de diversos niveles, que han de convertirse en las fuerzas dinámicas impulsoras

- Geopolítico, que ha de definirse en cada macrorregión a partir de la gravitación de aquellas regiones que guardan una fuerte incidencia a lo largo de las zonas fronterizas o a lo largo de nuestro mar territorial.
- 2. Como una precondition al establecimiento de cada macrorregión será necesario que se presente al Consejo Nacional de Descentralización un expediente técnico que explique y fundamente la viabilidad de cada macrorregión.
- 3. En la creación de una macrorregión se ha de aplicar un nuevo sistema de ordenamiento y acondicionamiento territorial, a partir de los roles que les han sido asignado.
- 4. En cada macrorregión ha de tomarse en consideración un sistema de ordenamiento jerárquico de centros urbanos y rurales.
- 5. En el escenario de las zonas de desarrollo relativo en cada macrorregión se han propiciar un conjunto de microrregiones y de núcleos ejecutores.
- 6. Al Estado se le ha de asignar una misión en el establecimiento de las macrorregiones. Esta Misión tiene que responder a un nuevo rol moderno, planificador, participativo y descentralizado.

b. Ordenamiento territorial

El ordenamiento territorial ha de ser la fuerza impulsora que complementa tanto a las macrorregiones como la industrialización competitiva, precondition para organizar los espacios subnacionales y acondicionarlos en función del nuevo "Modelo de desarrollo desde adentro hacia afuera", en cumplimiento de roles y sistemas con una adecuada intervención del Estado y con un conjunto de zonas debidamente jerarquizadas. Asimismo, en cada macrorregión también ha de tomarse en consideración un ordenamiento jerárquico de los sistemas de centros urbanos y rurales.

c. Industrialización competitiva

La estrategia de industrialización competitiva surge como el eje directriz y la fuerza impulsora, aceleradora, gravitatoria y fortalecedora de los otros grandes soportes estratégicos que comprende la estrategia de desarrollo nacional y ha de constituirse en la fuerza dinámica que impulse la transformación de los sistemas productivos regionales a nivel macro y microrregional, mediante el establecimiento de líneas de crecimiento multisectorial con base en los esquemas regionales multisectoriales (industriales o turísticos). Asimismo, esta estrategia busca alcanzar los siguientes objetivos:

1. Crecimiento económico sostenible para un desarrollo sustentable, humano e integral regional-nacional.

2. Fortalecimiento de la capacidad institucional del Estado.
3. Fortalecer y estabilizar económica y financieramente la actividad empresarial.
4. Transformar el sistema productivo incentivando y estimulando la integración vertical y horizontal de las líneas de crecimiento multisectorial.
5. Fortalecer el sistema financiero nacional.

También ha de comprender la ejecución de cinco líneas estratégicas:

1. Promoción y fomento de empresas competitivas por líneas de crecimiento industrial mediante líneas de productos multisectoriales que han de ser integrados vertical y horizontalmente.
2. Esquemas regionales multisectoriales (industriales o turísticos) para la organización y el acondicionamiento territorial en las distintas regiones y macrorregiones.
3. Ventajas competitivas dinámicas para un adecuado posicionamiento en los mercados internacionales con una eficiente dotación de los recursos en cada línea de crecimiento. Además, será necesario estimular la competitividad, eficiencia, productividad y calidad de los productos que generen mayor valor agregado.
4. Tecnologías endogenizadas e innovadoras.
5. Aplicación de un enfoque sistémico de competitividad.

d. Descentralización progresiva

Debe responder de manera ordenada y progresiva a un proceso global, dinámico, integral, sistémico y permanente a fin de:

1. Apoyar la implementación de las macrorregiones acorde con la nueva política de desarrollo regional.
2. Apoyar el establecimiento del Sistema Nacional de Gestión Ambiental para que a mediano plazo se permita un uso racional en la explotación de los recursos naturales y la protección del medio ambiente en todas las regiones.
3. Propiciar las fuerzas direccionales convergentes que permitan a cada región o macrorregión operar como entes subnacionales fortalecidos en su ámbito territorial, bajo un nuevo ordenamiento territorial y de transformación productiva.
4. Culminar la asignación de las competencias, funciones, recursos humanos y presupuestales. Así como otorgar una distribución equitativa del canon en las macrorregiones y entregar el acervo documentario a los organismos del gobierno macrorregional, regional y local.
5. Cumplir a mediano plazo con la descentralización fiscal, política, administrativa y económica en todas las macrorregiones del país.

e. Microrregiones

Reunir las fuerzas específicas que han de aplicarse en cada macrorregión tendientes a promover y estimular la actividad económica a partir de centros o núcleos en los que existe cierto nivel de explotación de los recursos naturales, diversos grados de ocupación del territorio y organización de la población. También para lograr la incorporación de las comunidades nativas a la economía regional, de acuerdo con sus peculiares patrones culturales y el aprovechamiento de su tecnología en el manejo del medio ambiente.

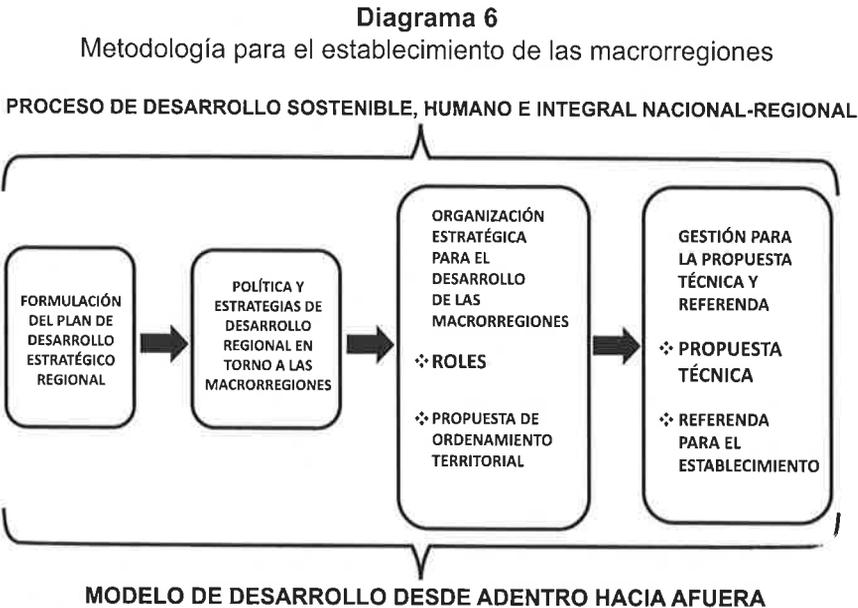
f. Núcleos ejecutores

El desarrollo operativo de núcleos ejecutores como fuerzas específicas de los gobiernos regionales y

locales, que mediante direcciones técnicamente planificadas a corto plazo, ejecuten proyectos específicos de menor cuantía, tales como: obras de infraestructura de puentes, aulas, vías vecinales, postas médicas, redes secundarias de electrificación, canales de regadío, tuberías de aguas servidas, centros artesanales y ferias, centros comerciales y turísticos, centros de adiestramiento que perfeccionen el desarrollo de las actividades productivas.

Marco metodológico para el desarrollo de las macrorregiones

Para el establecimiento de las macrorregiones se propone cuatro etapas, tal como puede observarse en el Diagrama 6:



Con respecto a la primera etapa, el plan estratégico de desarrollo regional, ya fue propuesto en los lineamientos para un planeamiento del desarrollo regional presentado.

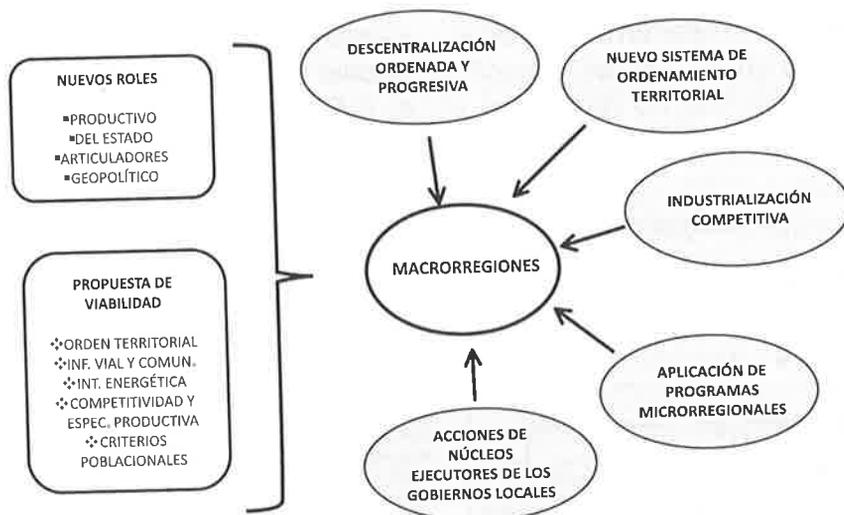
En relación con la segunda etapa, la política de desarrollo regional de las macrorregiones, para un adecuado establecimiento de las macrorregiones se requiere que el gobierno aplique una política de desarrollo regional que impulse el nuevo proceso de cambio de desarrollo nacional-regional. Este cambio sería compatible con la aplicación de las nuevas estrategias de

desarrollo. Por tanto, se ha de tomar las acciones pertinentes de una política de desarrollo regional (véase el capítulo anterior).

Con referencia a la tercera etapa, estrategias, roles y esquema de ordenamiento territorial en la organización de las macrorregiones, el gobierno debe tener la voluntad política para concertar con los gobiernos regionales y locales, así como los representantes de los agentes sociales y políticos para establecer de manera planificada las macrorregiones (Diagrama 7).

Diagrama 7

Estrategias, roles y propuestas de viabilidad de las macrorregiones



Estrategias en el entorno de las macrorregiones

i. Impulsar una estrategia relacionada con la descentralización económica, política y administrativa, a

fin de que –de manera ordenada, pero progresiva– se consolide el proceso de regionalización.

j. Poner en práctica la estrategia de industrialización competitiva para rearticular, diversificar y transfor-

mar la estructura productiva regional que permita, por un lado, una actividad empresarial moderna con ventajas competitivas dinámicas, y por otro, un ordenamiento territorial con un esquema regional industrial y turístico.

- k. Impulsar una nueva estrategia de ordenamiento territorial que busque una organización racional del territorio nacional y la articulación y complementariedad de los espacios internos; y que perfeccione además la implementación de sistemas jerarquizados a partir del desarrollo de las macrorregiones.
- l. Aplicar la estrategia de las microregiones para la promoción y estímulo de los sectores agropecuario, forestal, artesanal y turístico.
- m. Aplicar la estrategia de núcleos ejecutores, tanto para el gobierno central como para los municipios y gobiernos regionales, a fin de ejecutar proyectos específicos de menor cuantía.

Roles y propuesta de ordenamiento territorial para el establecimiento de las macrorregiones en el Perú: 2011-2021

La necesidad de establecer las macrorregiones en el periodo 2011-2021, requiere de un Estado planificador, concertador y descentralizado, que con visión de futuro proponga este planteamiento metodológico:

En primer lugar, se debe definir la asignación de los siguientes roles:

- **Productivo.** Su base deberá diversificarse e incluir actividades agroindustriales, pesqueras, forestales, mineras, artesanales, turísticas, entre otras, con fines de exportación.
- **Territorial.** Con el fin de lograr un asentamiento poblacional estable y equilibrado, y en condiciones de vida adecuadas.
- **Articulador.** De las tres regiones naturales (costa, sierra y selva) a la par que potencia el centro de gravedad como punto de intercambio.
- **Geopolítico.** Para compensar el peso de otras regiones o de zonas fronterizas.

En segundo lugar, se propone a los agentes sociales y políticos el nuevo esquema de ordenamiento del territorio que ha de ser diseñado bajo determinada jerarquía y de manera sistémica en tres niveles:

1. Reordenamiento de centros y zonas de desarrollo macrorregional

a. Centro gravitatorio principal.

Es el área de articulación macrorregional con características y roles principales que también ha de responder a un centro urbano o un área rural fuertemente articulado con las zonas de desarrollo relativo e integrado a las zonas

de especialización (agroindustrial, forestal, turística, pesquera, minera e industrial). Este centro principal actúa como centro de intercambio de producción y distribución de bienes y como centro de investigación y difusión de innovaciones y de tecnología, así como, de formación y capacitación de los recursos humanos de la macrorregión.

- b. Zonas de mayor desarrollo relativo.** Áreas en las que se puede encontrar cierto nivel de desarrollo industrial y mayores niveles de empleo e ingresos; además, alta concentración poblacional, cierta diversificación económica, mayor capacidad instalada y desarrollo de sus mercados internos. Se establecen en áreas en las que se desea fomentar o incrementar la actividad industrial o se identifican dentro de las unidades de organización territorial, básicamente en función del tipo y característica de la producción actual y de su vocación productiva, pero deben de cumplir los roles productivos y articulación a nivel regional y nacional.
- c. Zonas de mediano desarrollo relativo.** Áreas con un nivel de calidad de vida por encima del promedio nacional y en las que el sector agropecuario, complementado por el pesquero, es la base de la actividad productiva. La industria se desarrolla en una o dos ramas de importancia nacional o regional. El sector ter-

ciario es de relevante desarrollo y se concentra en las ciudades.

- d. Zonas de menor desarrollo relativo.** Áreas en las que existe un crecimiento económico incipiente, bajos índices en la calidad de vida y escasa articulación con el resto del país. La base económica es, fundamentalmente, agropecuaria y forestal.
- e. Zonas de especialización.** Áreas industriales impulsoras de las actividades económicas a partir de los esquemas regionales industriales o turísticos para integrar líneas de crecimiento multisectorial dentro de la extensión conveniente. Aseguran la concentración de esfuerzos requeridos para formar cadenas productivas u otras modalidades de aglomeración productiva.
- f. Zonas de frontera económica.** Áreas de expansión económica, con buen potencial de recursos forestales, minerales y pesqueros, pero escasa articulación con el resto del país. Se desconoce la tecnología adecuada para la explotación de estos recursos.
- g. Zonas en estancamiento.** Áreas que presentan los más bajos niveles de desarrollo y en las cuales se asienta una gran cantidad de población en relación con los recursos existentes. Se presentan prácticamente desarticuladas del mercado regional o nacional. Por otra parte el patrón de asentamiento es disperso y la economía

es de subsistencia. Pertenecen a esta categoría las áreas comprendidas en los espacios alto medio y alto de los valles interandinos, las punas; así como las zonas erosionadas de selva alta, y algunos espacios de la costa con deterioro físico ambiental.

h. Zonas de frontera geopolítica.

Áreas en las que el desarrollo basado en el capital no es aún significativo, hay poca población, escasa articulación con el resto del país y una integración relativa con el mercado nacional. Se incluye en esta categoría a las zonas de frontera internacional.

2. Reordenamiento del sistema urbano macrorregional

Con el fin de propiciar centros urbanos jerarquizados que tengan como rol principal apoyar las actividades productivas y facilitar la articulación y complementariedad de las distintas zonas (desarrollo, especialización u otras) para permitir que las macrorregiones se comporten como una unidad socioeconómica y territorial. Pueden ser de cinco categorías:

- a. Centros principales** (primer nivel jerárquico). Poseen una dinámica propia, han alcanzado alto grado de desarrollo relativo y se localizan en el centro de gravedad regional.
- b. Centros complementarios** (segundo nivel). Se caracterizan por su relación permanente y

cercana con los centros principales. En el proceso agroindustrial se limitan a fases primarias del proceso de transformación.

- c. Centros intermedios** (tercer nivel). Complementan al primer y segundo nivel. Responden a la extensión de los valles y a la magnitud de la red hidrográfica.
- d. Centros de servicios rurales (cuarto nivel).** Constituyen el núcleo terminal del sistema urbano y su crecimiento está ligado a la ampliación o dinámica de la actividad agropecuaria.
- e. Centros fronterizos (quinto nivel).** Centros de servicios a la población con una fuerte articulación a un centro complementario de segundo nivel.

3. Áreas microrregionales y núcleos ejecutores

Son dos categorías que emergen para llevar a cabo programas de desarrollo agropecuario, o proyectos de inversión pública de menor envergadura en cada macrorregión.

Propuesta técnica de las macrorregiones y referéndum

Para el establecimiento de cada macrorregión el Gobierno Central debe presentar al Consejo Nacional de Descentralización un expediente técnico que incluya lo siguiente:

1. Ordenamiento y acondicionamiento territorial.
2. Integración vial y de comunicaciones.
3. Integración energética.
4. Competitividad y especialización productiva.
5. Criterios poblacionales.

Cabe mencionar que los expedientes técnicos pueden ser presentados por los presidentes de los gobiernos regionales, los partidos políticos nacionales o movimientos regionales debidamente inscritos y la sociedad civil (en los dos últimos casos deben estar respaldados por el 10% de ciudadanos de cada región por integrarse).

A manera de conclusiones

1. En la sociedad peruana se mantienen deficiencias estructurales en el sistema productivo nacional, las mismas que podrían ser superadas con el establecimiento de las macrorregiones en todo el país y por una nueva política industrial y su estrategia de industrialización competitiva, que respalde un nuevo "Modelo de desarrollo desde adentro hacia afuera" con una visión de desarrollo de largo plazo.
2. En la sociedad peruana se intensifica una fuerte polarización urbano-rural que afecta el desarrollo de las regiones, de los ingresos, y por ende, crea condiciones adversas para los segmentos mayoritarios

de la población en el proceso de desarrollo sostenible, humano e integral, por lo que se recomienda que previa al establecimiento de las macrorregiones debe llevarse a cabo un Plan de Ordenamiento Territorial, cuya política y estrategia tiene que ser acompañada por un proceso de descentralización ordenado y progresivo.

3. En el Perú se mantiene el centralismo, a partir del poder económico y financiero impuesto por el Gobierno central, Lima Metropolitana y las grandes empresas privadas. Esto provoca el desarrollo desigual de las regiones y un deterioro de los términos de intercambio de la ciudad respecto a los sectores rurales. En consecuencia –y en aras de un desarrollo regional integral– el Centralismo tiene que superarse con una visión de largo plazo y el uso de estrategias: establecimiento planificado de las macrorregiones, proceso ordenado de descentralización, industrialización competitiva, ordenamiento territorial, programas de desarrollo microrregional y proyectos de núcleos ejecutores.
4. Es preocupante la actual situación de las regiones que no logran su convergencia y que están lejos de un crecimiento económico sostenible y de desarrollo sustentable, humano e integral regional-nacional. Por ello es importante que los gobiernos intensifiquen el proceso de regionalización y se inclinen por elegir la integración en macrorre-

- giones vía referéndum, dado que éstas incluirán dimensiones y articulaciones para responder a la dinámica económica, sostenibilidad, tamaño poblacional y desarrollo espacial actual.
5. La sociedad peruana es compleja, abierta y dependiente; responde también a un desarrollo sistémico y sus estructuras sociales, económicas, culturales, políticas, institucionales y ambientales tienden a crear condiciones dialécticas que configuran los espacios subnacionales. En el momento actual las llamadas "regiones" han heredado las deficiencias estructurales que han estado inmersas en los "departamentos" hasta el año 2003.
 6. En la sociedad peruana las economías regionales responden a un sistema productivo cuyo desenvolvimiento es impulsado por un "Modelo de Crecimiento hacia Afuera primario-exportador", que si bien asume características modernas en su proceso de crecimiento y comportamiento empresarial, también utiliza los recursos humanos no calificados para minimizar costos y explotar intensivamente los abundantes recursos naturales. Asimismo, esta modalidad de producción y distribución ya se produce en determinadas regiones del Perú a manera de "islas de modernidad" o "economías de enclave". El gobierno prefiere mantener este "modelo de crecimiento" hasta el presente, a falta de una nueva política industrial con un oferta exportable diversificada y mayor valor agregado.
 7. En el Perú se está acumulando una fuerza dinámica retardada que determina la concentración y centralismo de Lima Metropolitana, la polarización urbano-rural, la desigualdad regional, la distribución no equitativa de los ingresos, la economía desarticulada del sistema productivo, el Estado burocrático centralista y subsidiario y la débil democracia representativa. De ahí la necesidad de una nueva fuerza dinámica impulsora, vía las estrategias propuestas.
 8. Se ha iniciado un proceso de descentralización en este decenio, pero hasta hoy no se ha producido una reforma presupuestal que tenga visión regional-nacional pues se mantiene el centralismo del Poder Ejecutivo, el cual se refleja en el gasto insuficiente ejecutado por el Gobierno Central y los gobiernos regionales y locales. No existe una estrategia clara para la formación de regiones o macrorregiones. Tampoco existe un rol proactivo del gobierno para impulsar adecuadamente la descentralización; por tanto, ésta debe hacerse de manera ordenada y rápida en el marco de un proceso de cambio nacional-regional. Las macrorregiones son fundamentales para impulsar el desarrollo humano, sostenible e integral regional-nacional con base en un nuevo Modelo de Desarrollo desde adentro hacia afuera a partir del momento actual.

Referencias bibliográficas

- AZPUR, Javier et al.** (2006). *La descentralización en el Perú: un balance de lo avanzado y una propuesta de agenda para una reforma imprescindible*. Lima, CIES y PROPUESTA.
- BARKIN, David.** (1976). "¿Quiénes son los beneficiarios del desarrollo regional?". En: *Ensayos sobre planificación del desarrollo regional*. México, ILPES-Siglo XXI Editores, 2da. edición, pp.477-501.
- BOISIER, Sergio.** (2003). "Desarrollo territorial y descentralización" En: *Paradigmas* N° 4. Lima, CONCYTEC.
- _____. "Desarrollo descentrado y descentralizado en América Latina" En Congreso Regional de Estudiantes de Economía de Lima. CO-REEL UNI-Lima.
- BUSTAMANTE BELAUNDE, Luis.** "Regionalización y Descentralización". En: Primer Ciclo de Conferencias del Movimiento Libertad. Lima.
- DAMMERT, Manuel.** (2003). *La descentralización en el Perú a inicios del siglo XXI de la reforma institucional al desarrollo territorial*. Santiago de Chile, ILPES.
- FRIEDMANN, John [y] Clyde Weaver.** (1981). *Territorio y función. La evolución de la planificación regional*. Madrid, Instituto de Estudios de Administración Local.
- GÓMEZ OREA, Domingo.** (1994). *Ordenación del territorio. Una aproximación desde el medio físico*. Madrid, Instituto Tecnológico Geominero de España -Editorial Agrícola Española.
- GONZÁLEZ DE OLARTE, Efraín.** (2003). *Descentralización para el desarrollo humano en el Perú*. Lima, PNUD.
- _____. *Neocentralismo y neoliberalismo en el Perú*. Lima, IEP-CIES.
- _____. *Economías regionales del Perú*, Lima, IEP, 2da. edición.
- HERMANSEN, Tormod.** (1980). *Organización espacial y desarrollo económico. Alcances y tareas de la planificación regional*. Santiago de Chile, ILPES.

IGUÍÑIZ ECHEVERRÍA, Javier. "Acerca de la viabilidad de la descentralización económica", Lima, PUCP. En: <http://www.pucp.edu.pe/economia/pdf/DDD182.pdf>

ILPES/CEPAL. (2000). *La reestructuración de los espacios nacionales*. Santiago de Chile, ONU, CEPAL y ECLAC. Serie Gestión Pública.

INSTITUTO NACIONAL DE PLANIFICACIÓN. (1986). Plan Nacional de Desarrollo de mediano plazo: 1986-1990. Lima.

_____. (1981). *Orientación General del Plan Nacional de Desarrollo: 1982-2000*. Lima.

_____. (1971). *Plan de Desarrollo o Plan del Perú 1971-1975*. Lima.

_____. (1971). ORDESUR "Plan Nacional de Desarrollo 1971-1975. Política regional de desarrollo del Sur. Arequipa.

_____. (1969). *Bases para un Programa de Desarrollo de Largo Plazo*. Lima.

KRUGMAN, Paul. (1992). *Geografía y comercio*. Barcelona, Antoni Bosch Editor.

LIRA, Luis A. (1999). *¿De la planificación regional a la gestión territorial?* Maracaibo, ILPES.

LIZÁRRAGA BOBIO Raúl. (1985). *Estrategia para la descentralización y el desarrollo regional*. Lima, CER. pp. 28 y ss.

MONCAYO JIMENEZ, Edgard. (2000). *Modelos de desarrollo regional: teorías y factores determinantes*. Santiago de Chile, ILPES.

OCAMPO, José Antonio et al. (2000). *La reestructuración de los espacios nacionales*. Santiago de Chile, ILPES.

SAGASTI, Francisco. (2004). *Planeamiento estratégico, reforma del Estado y desarrollo en el Perú*. Lima, Agenda Perú.

STÖHR, Walter. (1968). *Metodología para la delimitación de regiones en Chile*. Santiago de Chile, ILPES.

Páginas web de interés

Consejo Nacional de Descentralización. www.cnd.gob.pe

Ministerio de Economía y Finanzas. www.mef.gob.pe

Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social. www.mimdes.gob.pe

Defensoría del Pueblo. www.defensoria.gob.pe

Mesa de Concertación para la Lucha contra la Pobreza. www.mesadeconcertacion.org.pe

Asociación Nacional de Centros de Investigación, Promoción Social y Desarrollo. www.anc.org.pe

RED Perú. www.redperu.org.pe

Red de Municipalidades Rurales del Perú REMURPE. www.remurpe.org.pe

Programa Pro Descentralización PRODES. www.prodes.org.pe

* David Aranaga Manrique es economista egresado de la Universidad Nacional de San Agustín de Arequipa y Doctor en Economía por la Universidad de Chile. Ha sido funcionario del Gobierno del Perú y llegó a desempeñarse como asesor principal de la Comisión de Economía del Congreso. Actualmente es profesor principal de la FIECS UNI e investigador del IECOS.

Instrucciones para la presentación de ensayos de colaboradores

Con el objetivo de facilitar la presentación de los artículos de futuros colaboradores, y permitir su mejor evaluación por parte del Consejo Editorial, presentamos las siguientes orientaciones:

FORMATO DE TEXTOS Y PÁRRAFOS

- Tipo de letra: Arial de 10 puntos, normal.
- Interlineado: 1,5 líneas
- Títulos y subtítulos: Pueden distar dos espacios
- Párrafos: Espacio doble entre cada uno de ellos
- Nombre del autor: En minúsculas y negritas
- Título: En mayúsculas y puede ser a un renglón
- Subtítulos: En minúsculas y en negrita
- Citas textuales: Se presentan entre comillas si tienen menos de cinco líneas y con sangría en párrafo aparte en caso contrario. Luego se indica entre paréntesis el apellido del autor seguido de una coma, el año de la edición citada en la bibliografía y después de dos puntos la o las páginas donde se encuentra el texto.

Ejemplo: El mundo contemporáneo no es frío, técnico y administrativo. Antes bien "es cada vez más reencantado". (TOURAINÉ, 1995:206).

Si se cita enseguida al mismo autor, libro y página, basta colocar (Ídem). Si se cita enseguida al mismo autor y obra pero en otra página, se indica (Ibídem: 208).

- Bibliografía: La presentación de la bibliografía se hace conforme a las convenciones que se ejemplifican a continuación:

Libro de un solo autor

RAMIREZ, Ricardo (2007). *El fenómeno sociocomunicativo*. Lima, Editorial Estudiantil.

Libro de dos autores

FERNÁNDEZ, José [y] Joaquín PÉREZ (1998). *Breve estudio del fútbol peruano*. Lima: Sport editorial

Libro de más de dos autores

MARTINEZ Vigil, Eladio (1985). *et al. Los vaivenes de las frágiles democracias latinoamericanas*. Buenos Aires, Centro de Altos Estudios Políticos.

Libro de un editor o compilador

ESPADA Vargas, Camilo, comp. (1997). *Doce poetas jóvenes peruanos*. Lima, Editorial El Verso libre.

En el caso de capítulos y artículos académicos o periodísticos se seguirá los siguientes modelos:

Capítulo de libro

BERNEDO Paz, Felipe (1996). "La expiación de los nuevos políticos", en Ramiro Domínguez – Blanca Valenzuela (eds). *El Perú y el largo derrotero de sus caudillos*. Lima, Editorial de Arena, pp. 190-224.

Artículo de revista académica

MALDONADO, Félix (2000). "Nuevos enfoques administrativos". En Revista Aplicada de Administración, Lima, 30 de marzo, pp. 25-42.

Artículo de prensa

PALOMINO Meza, Artemio (1999). "El falso discurso de la integración". En El Satélite, Lima, 25 de octubre, p. 16.

Damos algunos alcances para consignar sitios web

Sin autor

Los males endémicos de la sierra peruana (2001). Asociación de Médicos Peruanos. En <http://www.amp.org.pe>, extraído el 15 de febrero de 2001.

Con autor

ESPINAR, Carlos (2001) "Ladislado Espinar el combatiente", Espinar y su huella en la Guerra con Chile. En <http://www.espinar.cusco.org.pe>, extraído el 27 de abril.

Asimismo, recordamos que la bibliografía debe presentarse en orden alfabético y, de haber otro texto del mismo autor, en orden cronológico. La información brindada en el texto y notas tiene que estar en la bibliografía.

ESTRUCTURA

- Título
- Nombre del autor o autora con una referencia personal de no más de tres líneas
- Resumen (Presentación del tema en cinco líneas)
- Palabras clave
- Contenido (Puede subdividirse en una o varias secciones, subtítulos y/o notas a pie de página)
- Bibliografía

PRESENTACIÓN Y EXTENSIÓN

Se regirá por las siguientes indicaciones:

- Papel: Bond A4
- Extensión total: No deberá ser menor de 10 páginas ni mayor de 25.
- Programa: Word para Windows XP
- Envío: Original impreso, acompañado de un diskette o cd-rom y dirigido al IECOS

RECOMENDACIONES FINALES

- Se recomienda oraciones y frases cortas, y párrafos no muy extensos.
- Se sugiere limitar las notas a las estrictamente necesarias y restringir el número de cuadros y gráficos al indispensable, evitando su redundancia con el texto.
- La bibliografía no debe extenderse innecesariamente. Se solicita consignar con exactitud, en cada caso toda la información necesaria (nombre del o los autores, título y subtítulo cuando corresponda (en negrita o subrayado), editor, ciudad, mes y año de publicación y si se trata de una serie, indicar el título y el número del volumen o la parte correspondiente, etc.)

El Comité Editorial de la Revista se reserva el derecho de encargar la revisión y corrección de estilo que requieran los artículos, incluyendo los títulos de éstos.